

Brésil, la victoire de M. Cardoso

Stéphane Monclaire



Édition électronique

URL : <http://lusotopie.revues.org/86>

Éditeur :

Association des chercheurs de la revue
Lusotopie, Brill, Karthala

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 1995

Pagination : 17-46

ISBN : 2-86537-618-4

ISSN : 1257-0273

Référence électronique

Stéphane Monclaire, « Brésil, la victoire de M. Cardoso », *Lusotopie* [En ligne], II | 1995, mis en ligne le 01 décembre 2011, consulté le 04 octobre 2016. URL : <http://lusotopie.revues.org/86>

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.

Tous droits réservés

Brésil, la victoire de M. Cardoso

Stéphane Monclair

- 1 Mardi 4 octobre 1994, dans le salon cossu d'un grand hôtel de São Paulo, une centaine de convives se pressent autour d'un buffet vite absorbé. Ravis, tous commentent l'information qui barre la "une" des quotidiens de la presse nationale et internationale : leur candidat à l'élection présidentielle, Fernando Henrique Cardoso, vient de l'emporter. Du joyeux brouhaha qui salue sa victoire, émerge la voix puissante d'un industriel bien connu. Sur un ton mi-goguenard, mi-admiratif, celui-ci répète à l'envi : "dire qu'on le croyait incapable d'écraser ses rivaux". De fait, non seulement M. Cardoso a été élu dès le premier tour avec 54,3 % des suffrages exprimés, mais son score est deux fois plus élevé que celui réalisé par son suivant immédiat, Luis Inácio Lula da Silva, dit Lula. Plus de dix-sept millions de voix séparent les deux hommes. Quant aux six autres candidats en lice, ils font ensemble trois fois moins bien que le vainqueur. Or, pendant des mois, tous les sondages avaient donné M. Cardoso battu. De juin 1993 à avril 1994, les intentions de vote en sa faveur stagnaient entre 7 et 11 %. Il faisait alors figure de piètre *outsider* face à un Lula qui caracolait en tête et ne cessait d'augmenter son avantage. Début juin 1994, autrement dit à quatre mois du scrutin, celui-ci était même crédité de 42 % des voix. Tous les observateurs s'accordaient à voir en lui, ancien ouvrier métallurgiste devenu dirigeant syndical et chef du Parti des travailleurs (PT, gauche radicale)¹, le futur président de la République. Ils se trompaient, car en quelques semaines tout allait basculer. Fernando Henrique Cardoso, fils de bonne famille, sociologue de renommée mondiale devenu sénateur du Parti de la sociale-démocratie du Brésil (PSDB), progressa brutalement. Il rattrapa Lula, puis le dépassa et le distança largement. Ce spectaculaire et soudain renversement de situation étonne encore les convives. Ils cherchent d'autant plus à l'expliquer qu'ils pressentent, non sans raison, que les possibilités de mettre en œuvre le programme de M. Cardoso sont hypothéquées par l'ampleur de sa victoire électorale.
- 2 C'est tout le paradoxe de ce scrutin et l'une des clefs de l'actualité de ces prochains mois. Le soutien massif de la plupart des élites brésiliennes à sa candidature, et notamment les ralliements de dirigeants politiques de tous bords, ne signifient pas, bien qu'ils aient fortement contribué à son élection, un soutien entier et indéfectible aux propositions

progressistes de M. Cardoso. Car, à s'en tenir à sa dernière profession de foi, son ambition est de "réconcilier éthique et politique, développement économique et distribution plus juste des richesses, État et société". Atteindre ce quadruple objectif ou s'en approcher suppose que soient engagées des réformes depuis longtemps débattues mais jusqu'ici toujours écartées, tant leur entrée en vigueur priverait les clans conservateurs des moyens premiers de leur domination économique et politique séculaire. Or ces clans, qui restent très présents au Sénat et à la Chambre (le Congrès a lui aussi été renouvelé à l'automne 1994), ont appuyé la candidature de Fernando Henrique Cardoso. Faut-il en conclure qu'ils renoncent à défendre pied à pied leurs privilèges et qu'ils faciliteront désormais l'introduction de certaines de ces réformes ? Ou faut-il penser qu'en misant sur la candidature de M. Cardoso, ils voulaient se prémunir d'une issue qui leur paraissait plus dangereuse encore, à savoir l'arrivée de Lula au *Planalto* (l'Élysée brésilien) ? Bref, le nouveau président pourra-t-il, comme il le prétend, "faire en sorte que le rêve d'un Brésil plus riche, plus juste et solidaire, devienne une réalité" malgré l'ambivalence des intérêts qui l'ont porté au *Planalto* ? La réponse tient d'abord dans les circonstances et les conditions dans lesquelles M. Cardoso a pu devenir le trente-huitième président de la République fédérative du Brésil². Les dégager permettra de repérer les atouts dont il dispose et les obstacles à surmonter, et aidera ce faisant à estimer ses chances de réussite.

Naissance d'une candidature

- 3 La course au *Planalto* a débuté, du moins s'est brutalement accélérée, en avril 1993 à la veille du référendum sur le système de gouvernement devant prévaloir au Brésil. De fait, il devenait clair que le régime présidentiel allait être maintenu et que la présidence de la République continuerait de délivrer à son titulaire d'importantes possibilités d'agir : gouverner par décrets-lois, s'opposer par veto aux décisions du Congrès, nommer discrétionnairement dix-huit mille hauts-fonctionnaires, etc. De la sorte, pour les hommes politiques et leurs commettants, conquérir le *Planalto* s'avérerait, une fois encore, le meilleur moyen d'étendre leur pouvoir et d'influer sur les réalités du pays. Le mandat du président en exercice expirant le 31 décembre 1994 et son successeur devant être élu au suffrage universel direct, les formations politiques surent désormais qu'il leur fallait rapidement trouver un présidentiable susceptible de séduire la majorité des 94,7 millions d'inscrits.
- 4 La tentation de s'engager dans la course au *Planalto* était d'autant plus forte que la compétition s'annonçait très ouverte. De fait, aucun parti n'était correctement implanté sur l'ensemble du territoire et ne disposait d'un électorat fidèle. De surcroît, la plupart d'entre eux étaient minés par des maux chroniques (cadres indisciplinés, hétérogénéité doctrinale, profondes querelles intestines). Chaque formation conservant ainsi ses chances de l'emporter et l'essentiel des dirigeants étant donc contestés au sein de leur propre camp, il y eut bientôt un trop plein de candidats à la candidature. Le PSDB n'échappait pas à la règle.
- 5 Parti pivot de la Chambre basse, sa direction avait milité pour l'instauration d'un régime parlementaire. Elle fut pourtant vite convaincue de l'intérêt de présenter un candidat PSDBiste à l'élection présidentielle et décréta que la victoire à ce scrutin constituait l'objectif principal auquel toute action devait maintenant être ramenée. Cette réorientation stratégique désavantageait l'un de ses membres, Fernando Henrique Cardoso, alors ministre des Affaires étrangères. Car si son talent d'habile négociateur et

son expérience du jeu policé propre aux arènes parlementaires auraient pu l'imposer comme Premier ministre, sa faible emprise sur l'appareil PSDBiste lui barrait le chemin du *Planalto*. En effet, selon le code électoral brésilien, seules peuvent concourir à l'élection présidentielle des personnes désignées par la majorité des délégués de leur formation³. Ne tenant pas les rênes de son parti, M. Cardoso n'avait guère de chance d'être choisi candidat :

“à l'époque, je pensais ne jamais pouvoir l'emporter puisque, dans la file des prétendants PSDBistes, j'occupais un des derniers rangs”⁴.

- 6 Qui plus est, son image d'intellectuel ou, plutôt, la syntaxe impeccable, le long phrasé et le subtil vocabulaire de ses doctes propos étaient considérés comme un grave handicap. Au Brésil 35,9 % des inscrits sont analphabètes ou semi-analphabètes et 67,5 % n'ont pas terminé l'école primaire⁵. Aussi, en avril 1993, parmi la classe politique beaucoup imaginaient le professeur Cardoso incapable de recueillir les suffrages de cette masse d'électeurs prédisposés, par leur bas niveau d'instruction, à voter pour des tribuns s'exprimant toujours de façon simplifiée et défendant souvent des idées simplistes. Pourtant, grâce aux effets politiques engendrés par divers scandales et aux craintes des élites conservatrices de perdre le *Planalto*, sa candidature allait devenir aussi incontournable qu'attractive.

Le bénéfice des scandales

- 7 “J'ai toujours eu de la chance”, aime rappeler Fernando Henrique Cardoso. La formule n'est qu'à moitié juste. Car si à deux reprises il fut servi par une actualité imprévue, c'est parce qu'il sut en tirer profit. Ainsi, au lendemain du référendum, un scandale allait lui permettre de devenir ministre des Finances et d'être ainsi en situation d'acquérir le minimum de notoriété qui lui faisait jusque-là défaut. En effet, la presse venait de révéler que l'entreprise de travaux publics Odebrecht, dirigée de 1983 à 1990 par le ministre des Finances en place, Eliseu Resende, venait d'obtenir dans des conditions douteuses deux prêts publics de 115 millions de dollars chacun pour la construction d'un aqueduc en Équateur et pour des travaux d'irrigation au Pérou. Le souvenir de l'*impeachment* du président Collor pour corruption passive et forfaiture (septembre 1992) et la promesse de son successeur, Itamar Franco, de lutter contre le *prébendalisme* étaient encore trop vivaces pour que ce ministre puisse résister longtemps à la vague d'indignation suscitée par ce nouveau cas de possible corruption⁶. De plus, l'homme n'était guère apprécié : la population lui reprochait de ne pas freiner une inflation galopante (25 % par mois) et les élites doutaient de l'efficacité du plan d'austérité qu'il s'appropriait à mettre en place. Il fut contraint à la démission. Pour le remplacer, Itamar Franco avait besoin d'une personnalité à la probité indiscutée et disposant de larges soutiens. Il songea à Fernando Henrique Cardoso. Celui-ci était connu pour son intégrité ; son appartenance au parti social-démocrate pouvait lui valoir l'appui des syndicats, sa modération celui de la coalition centre-gauche/ centre-droit qui dominait les Chambres. Quant à ses discours récents sur les vertus du marché et du libéralisme, ils rassuraient les milieux patronaux.
- 8 Pour M. Cardoso, accéder aux Finances n'était pas sans risque. Depuis le rétablissement de la démocratie (printemps 1985), aucun ministère n'avait connu plus de titulaires : huit au total ; les uns ayant chuté à la suite d'une énième cabale partisane ; les autres pour persistance de la crise économique. Toutefois, M. Cardoso accepta cette promotion ministérielle⁷ car le calendrier lui fournissait deux précieux atouts dont n'avaient pas

bénéficié ses prédécesseurs. D'une part, la conjoncture économique internationale redevenait favorable ; le Brésil comme tous les pays exportateurs étaient en passe d'échapper à la récession qui les avait durement frappés depuis la guerre du Golfe. M. Cardoso pouvait donc raisonnablement tabler sur une reprise de l'activité intérieure et des investissements, une baisse du chômage et des rentrées fiscales supplémentaires. D'autre part, la Constitution allait pouvoir être révisée plus aisément, car ses auteurs avaient prévu qu'elle fasse l'objet, cinq ans après sa promulgation, d'un toilettage rendu nécessaire par le pointillisme de plusieurs de ses dispositions et par les marchandages qu'avaient valus son écriture⁸. Au premier octobre 1993, modifier un article n'exigerait plus l'assentiment des trois cinquièmes des députés et des sénateurs, mais seulement un vote à la majorité absolue d'entre eux. Or cette constitution ne rendait guère aisées les privatisations, limitait la circulation des capitaux étrangers, poussait à la non-maîtrise des salaires dans la fonction publique et privait l'État fédéral de ressources aptes à assurer l'équilibre budgétaire. De ce fait, pour beaucoup d'observateurs et pour le FMI, elle conduisait le Brésil à mal rembourser sa dette colossale (134 milliards de dollars, soit 32 % du PIB), à renoncer à d'indispensables programmes de développement ou d'aménagement (seules 15 % des routes sont en bon état et seuls 43 % des locomotives fonctionnent), à interrompre des programmes d'assistance et à user abusivement de la planche à billet. Les conditions de révision devenant plus souples, la Constitution pourrait demain ne plus interdire l'adoption de certaines mesures de stabilisation économique qui avaient, par exemple, fait leur preuve chez le voisin argentin, et rendre du même coup plus efficaces les plans à venir. Bref, M. Cardoso pensait réussir là où ses prédécesseurs avaient échoué. Il s'attela à la tâche. Occupant le poste le plus important du gouvernement et sachant se faire attribuer le mérite de l'amélioration de quelques indices économiques, sa notoriété s'accrut. Mieux encore, son nom commençait à être connu des Brésiliens peu instruits. Au sein du PSDB, l'idée de sa candidature commençait donc à s'imposer. C'est alors qu'éclata, en octobre 1993, une nouvelle affaire dont Fernando Henrique Cardoso sut tirer une nouvelle fois avantage.

- 9 La nouvelle fit l'effet d'une bombe. Arrêté pour le meurtre de sa femme et interrogé sur l'impressionnante quantité d'argent liquide trouvée à son domicile, un haut fonctionnaire de la Chambre des députés avoua à la police, en guise de défense, qu'il était un des maillons d'un système de détournement de fonds associant une vingtaine d'élus de tous bords (dont les deux ex-présidents des deux Chambres qui avaient voté la destitution de Fernando Collor) ainsi que divers responsables de l'exécutif fédéral. En jouant sur la procédure budgétaire, ces personnes auraient détourné, à partir de 1989, environ seize millions de dollars. Une commission parlementaire d'enquête fut immédiatement créée. Les faits reprochés à la plupart des suspects s'avèrent accablants ; leur dénonciation et leur diffusion dans la presse jetèrent un discrédit général sur une classe politique déjà peu estimée⁹. Pour beaucoup d'électeurs, installer au *Planalto* une figure digne de confiance devenait prioritaire. Certes, l'État était depuis trop longtemps accaparé par ceux qui agissaient en son nom et l'impunité des élus corrompus était trop fréquente pour que l'indignation de la population n'ait point, au fil des ans, élevé en enjeu quasi permanent une moralisation nécessaire des comportements politiques. Autrement dit, les manœuvres visant à chasser de l'État ceux qui l'investissaient pour mieux s'en servir marquaient et orientaient depuis longtemps la compétition politique brésilienne. Cependant, l'importance des sommes ici détournées ainsi que le nombre et le rang des personnalités mises en cause ont accru conjoncturellement l'acuité de cet enjeu. Plusieurs présidentiables, notamment au sein du Parti du mouvement démocratique du Brésil

(PMDB, centre), du Parti du front libéral (PFL, droite modérée) et du Parti progressiste rénovateur (PPR, droite affichée), c'est-à-dire au sein des trois plus puissantes formations du Congrès, furent déstabilisés par la réactivation d'un tel enjeu. Car, dans ce contexte et bien qu'ils n'aient point participé à ce "gang du budget", les affaires auxquelles ils demeuraient mêlés les pénalisaient gravement.

- 10 Toujours soupçonnés de corruption, toujours à la merci d'une décision d'un juge qui les déclarerait soudainement inéligibles ou à la merci d'une campagne de presse les dénigrant davantage, ils n'osaient faire acte de candidature et ce silence leur coûtait des points dans les sondages. Au PPR, Paulo Maluf (maire de São Paulo souvent impliqué dans des trafics d'influence) hésita longtemps. Compte tenu de ses fonctions à la tête de la plus grande ville brésilienne (6 430 399 électeurs, soit 6,78 % des inscrits du pays), il pouvait raisonnablement espérer le soutien d'une bonne partie de ses administrés et, ainsi, disposer rapidement d'un appréciable pourcentage d'intentions de vote. Mais la mise au jour des graves irrégularités du financement de ses campagnes électorales passées le poussa à renoncer à se présenter. Au PFL, le gouverneur Antônio Carlos Magalhães, souvent accusé de malversations, renonça également bien qu'il ait eu pour lui la majorité de l'appareil. Au PMDB, Orestes Quercia, élu le plus poursuivi en justice du pays et ex-gouverneur de l'État de São Paulo (21,9 % du corps électoral brésilien), fut plus persévérant : il entra en lice, mais sans multiplier les meetings et occuper le terrain. Cela ne lui réussit guère. Et comme ces hommes s'étaient préalablement évertués, avec un certain succès, à ruiner toute chance de candidature alternative au sein de leur formation respective, la phase du trop-plein de candidats laissa place, début 1994, à une phase de manque de candidats de poids. Ce phénomène fut d'autant plus net qu'une loi récente, votée par les partis dominants du Congrès, avait ôté à tout individu ayant changé de parti dans les dix mois précédant le scrutin présidentiel le droit de concourir sous les couleurs de sa nouvelle formation. Autrement dit, un dirigeant qui ne serait pas parvenu à recevoir l'indispensable aval de sa formation pour participer à la course au *Planalto* ne pouvait plus, comme l'avait fait Fernando Collor en 1989, fonder un parti ou en intégrer un autre dans l'espoir secret d'en devenir le candidat. Ainsi, du centre à la droite la plus conservatrice ou populiste, aucune personnalité n'émergeait et ne dépassait 8 % d'intention de vote.
- 11 À gauche aussi, l'investiture des candidats et les intentions de vote étaient affectées par les attentes de moralisation de la vie politique. Au Parti démocratique du travail (PDT, gauche populiste), plusieurs élus locaux s'efforçaient de convaincre le gouverneur en exercice de l'État de Rio de Janeiro, Leonel Brizola, de renoncer à se présenter. Son nom était trop régulièrement associé à celui des trafics qui ensanglantaient la ville de Rio pour qu'il puisse décoller dans les sondages¹⁰. Son obstination était comparable à celle d'Orestes Quercia ; comme lui, il allait connaître un échec cuisant. Au PSDB, à la suite d'une série d'articles très critiques à son encontre, Ciro Gomes, jeune gouverneur du Ceará, avait vu s'évanouir ses chances d'être candidat¹¹. En revanche, Fernando Henrique Cardoso, à force de cultiver son image d'homme probe et de s'attacher les grâces des cadres de son parti en octroyant à leur région quelques subventions publiques bienvenues, gagnait des points. Devenu le meilleur des candidats PSDBistes possibles, il allait défendre les couleurs de son parti, même s'il se donnait peu de chance d'accéder au *Planalto* tant Lula, en jouant de l'ampleur des disparités sociales, semblait alors imbattable.

Le Brésil, pays champion des inégalités sociales

¹² Avec Lula, non seulement la gauche radicale possédait, elle aussi, un candidat épargné par les scandales ; mais elle présentait un homme dont la popularité croissante bénéficiait de la longue crise économique et sociale dans laquelle était englué le pays. Déjà présent lors de l'élection présidentielle précédente, Lula s'était incliné au second tour face à Mr. Collor de Mello, avec 47 % des voix. Depuis, ses appels en faveur d'une mise en œuvre urgente de réformes structurelles n'avaient cessé de trouver un écho favorable. En effet, dans ce pays où la variété des jeux économiques et leur concomitance ont généré une société à la fois rurale, marchande, industrielle et post-industrielle, l'inégalité des richesses a toujours été colossale. Certes, depuis les années 1960, la croissance économique a dans l'ensemble été forte ; le PIB a plus que décuplé (il est aujourd'hui de 416 milliards de dollars) et le taux de pauvreté (c'est-à-dire de familles disposant au mieux de 60 dollars américains de revenus mensuels) est passé de 45 % à 27 %. Mais cela n'a pas empêché les Brésiliens les plus fortunés de s'enrichir plus vite que les Brésiliens les plus démunis. Par conséquent, entre eux, l'écart s'est encore creusé. Ainsi, lors de l'élection présidentielle de 1989 remportée par Fernando Collor de Mello dans un contexte d'hyper-inflation, 1 % des Brésiliens les plus aisés possédaient à eux seuls 166 % des richesses des Brésiliens représentant la moitié la plus pauvre de la population. Autrement dit, pour obtenir l'équivalent des biens d'un de ces Brésiliens riches, il fallait en moyenne réunir ceux de 83 Brésiliens de cette seconde moitié¹². Trois ans plus tard, à l'approche d'un nouveau scrutin présidentiel, 20 % des Brésiliens les plus riches gagnaient vingt-six fois plus que les 20 % de Brésiliens les plus pauvres. Seul le Botswana connaissait une disproportion pire dans la répartition des richesses ; mais à la différence du géant latino-américain, il ne possédait pas le neuvième PIB de la planète. Du reste, au classement mondial du "développement humain" qui prend en compte divers indicateurs comme l'espérance de vie, l'éducation et le pouvoir d'achat, le Brésil occupait le 63^e rang¹³. Officiellement le Brésil compterait plus de 31 millions de personnes (donc un habitant sur cinq) vivant en régime de privation alimentaire chronique¹⁴. La quasi-absence de redistribution des richesses générait la précarité du marché du travail et s'en nourrissait. Seuls 40 des 64 millions de Brésiliens composant la population active avaient un emploi ; parmi eux, 61 % ne possédaient pas de carte de travail (document qui, selon la loi, doit pourtant être fourni à tout employé lors de son embauche) et ne pouvaient ainsi bénéficier d'une couverture sociale et d'une retraite. En outre, 43 % des travailleurs percevaient un revenu mensuel égal ou inférieur à deux salaires minimums (SM) (le revenu moyen par tête a baissé de 5,3 % au cours des années quatre-vingt) ; or les économistes estimaient à cinq SM le revenu mensuel à partir duquel une famille de quatre personnes pouvait échapper à l'indigence. Plus de cinq millions de Brésiliens travaillaient sans recevoir en contrepartie aucune rémunération. Parmi eux, deux millions d'enfants, soit le taux d'activité infantile le plus élevé d'Amérique latine après Haïti et le Paraguay. Début 1994, près de 20 000 Brésiliens en situation d'esclavage ont été dénombrés ; chiffre sans doute bien inférieur à la réalité puisqu'il résultait de la simple addition des personnes ayant réussi à échapper à leurs propriétaires et recouru à la justice. La presse révélait aussi le cas de milliers de familles qui, pour survivre, étaient amenées à vivre sur les décharges publiques ; quelques-unes étant parfois conduites à se nourrir de morceaux de corps humain rejetés par les hôpitaux.

- 13 Sur le plan de l'éducation, la situation n'était pas moins inégalitaire. L'analphabétisme reculait, mais il frappait toujours les groupes les plus pauvres de la population : 12 % parmi les Blancs, 30 % parmi les Noirs. En fait, l'instruction demeurait un privilège et reproduisait, plus qu'elle ne les réduisait, l'écart entre les couches sociales. Ainsi alors que les enfants les plus pauvres représentaient 40 % de la population scolarisée âgée de sept à neuf ans, ils ne formaient plus que 29 % des 15-19 ans scolarisés et seuls 2,8 % d'entre eux parvenaient à cet âge en classe de seconde. Quant au manque d'intégration économique entre les régions du Brésil, il accroissait encore ces disparités. Quantitativement, les inégalités étaient plus grandes et plus marquées au Nord-Est que dans les États du Sud et du Sud-Est. L'exemple des 9 500 habitants de Juripiranga (petite commune du Nord-Est) et des 17 000 administrés de Veranópolis (localité du Sud) était à cet égard flagrant : l'espérance de vie dans ces deux municipalités passait de 38 à 70 ans, le taux de mortalité infantile de 129 à 14 pour mille, le nombre de calories absorbées chaque jour de 650 à 2 800, celui des lits hospitaliers de 6 à 38, le pourcentage des maisons reliées à un réseau d'eau traitée de 50 à 100 %, et celui d'analphabétisme de 40 à 5 %, etc. Dans ces conditions la migration ne pouvait se tarir. Depuis 1980, 30 millions de Brésiliens avaient fui leur campagne pour affluer vers des villes ou mégapoles incapables d'offrir l'emploi, le toit ou les services qu'ils étaient venus y chercher ¹⁵. Du coup, le dénuement de franges importantes de la population urbaine a nourri la violence, a multiplié le nombre des larcins et des trafics en tout genre, a fait que les gens disposant de quelques biens ne s'attardaient plus dans les rues et se barricadaient dans leur maison. Cette transformation radicale menaçait à terme la culture brésilienne, basée tout entière sur la convivialité sincère ou feinte.

Lula et l'urgence d'un candidat anti-Lula

- 14 Lorsqu'il dénonçait vigoureusement de tels maux, Lula savait montrer qu'il venait de ce peuple miséreux, qu'il en connaissait les difficultés mieux que n'importe quel autre candidat issu des élites, et qu'à ce titre il pouvait en défendre les intérêts. Pareille adéquation entre l'image qu'il donnait de lui et celle qu'il donnait du peuple le dotait d'un charisme lui valant de nouveaux soutiens. Défendant par ailleurs un programme plus pondéré qu'en 1989, il séduisait de plus en plus les électeurs modérés des couches moyennes. Pour les partis conservateurs, il devenait clair que pour la première fois le *Planalto* allait leur échapper. Aucun ne disposant d'un champion capable à lui seul de battre Lula, ils cherchèrent à compenser le manque de notoriété et de popularité de leurs candidats potentiels respectifs en présentant une candidature commune servie par la complémentarité de leurs électors.
- 15 Ainsi, déjà alliés entre 1984 et 1986, PFL et PMDB multiplièrent les contacts ; à eux deux, ils détenaient 52 % des mairies du pays ¹⁶, 39 % des sièges au Congrès, 16 des 27 maisons de gouverneurs ¹⁷. Les machines électorales aux mains de leurs élus étant de loin les plus nombreuses et les plus puissantes, elles pourraient s'avérer très efficaces dans la conquête des voix de l'électorat populaire. Car, moins l'électeur est instruit et démuné, plus il suit les recommandations de vote des personnes qui lui ont offert quelques biens (sacs de riz, vêtements, petits appareils ménagers, etc.). Sa reconnaissance s'assimilant à une fidélité électorale quasi éternelle lorsque lui est fourni, par exemple, un emploi dans les services municipaux, huit mètres carrés dans une favela, la prise en charge de frais médicaux, etc. La direction du PFL était prête à ce que le candidat commun soit PMDBiste

à condition qu'il ne s'agisse point d'Orestes Quercia qu'elle estimait condamné d'avance. En janvier 1994, l'accord faillit se faire autour d'Antônio Britto¹⁸. Son action au gouvernement en faveur des retraités lui avait valu la reconnaissance de l'électorat du troisième âge et ses positions prudentes étaient aptes à fédérer des électors indécis et plus jeunes. Toutefois, il préféra tenter sa chance comme gouverneur (les sondages lui prédisaient une victoire facile) plutôt que de se lancer dans une compétition à l'issue plus incertaine. D'autres personnalités furent démarchées, mais l'alliance entre PFL et PMDB capota toujours sur le même obstacle : l'obstination d'Orestes Quercia. Dépité, le PFL se tourna alors vers le PSDB. La direction de celui-ci avait songé à soutenir Lula au second tour, comme lors des dernières présidentielles. Toutefois, aucun accord n'avait encore été signé car, au fil de l'envolée de Lula dans les sondages, le PT était devenu de plus en plus réticent à l'idée d'amender son programme et de partager demain le pouvoir. Si les négociations entre PSDB et PT devaient aboutir, Lula devenait à coup sûr chef de l'État. Inversement, si le PSDB acceptait l'offre du PFL, le PT restait isolé et tout demeurait possible. Du moins était-ce le pari de Fernando Henrique Cardoso. Car au PSDB, les élus restés sociaux-démocrates ou autrefois forcés à l'exil par le régime militaire jugeaient cette alliance contre nature. À leurs yeux, le PFL abritait trop de dirigeants ayant servi la dictature, trop d'hommes ayant traité le professeur Cardoso de "sympathisant communiste", trop de personnalités connues pour leur corruption. En outre, ils ne partageaient point le culte de l'entreprise et du profit qui sévissait au PFL. De la même façon, au sein du PFL, divers élus locaux étaient hostiles à l'idée de porter au *Planalto* un homme qui avait souvent dénoncé leur "archaïsme réactionnaire".

- 16 Cependant, dans chaque parti les opposants à l'accord étaient minoritaires ; depuis deux ans, nombre de députés et de sénateurs de ces formations votaient ensemble certains projets de loi du gouvernement. La plupart des réticences furent balayées. Il est vrai que du point de vue de la mathématique électorale, l'alliance était performante. Autant les élus PSDBistes étaient généralement appréciés des couches moyennes (estimées à 39 % de l'électorat), étaient assez bien implantés à São Paulo, Minas Gerais, voire Rio de Janeiro (unités fédératives regroupant 42,7 % de l'électorat du pays), autant le PFL était appuyé par de nombreuses chambres de commerce et d'industrie et encadrait plutôt les nombreuses populations déshéritées du Nord-Est (20 % de l'électorat national). D'autre part, Fernando Henrique Cardoso faisait savoir aux récalcitrants de son parti que la possible victoire de sa candidature allait doper les chances de victoire des candidats PSDBistes aux élections législatives et gubernatoriales, modifier de la sorte le poids des partis, lui permettre d'imposer au PFL ses choix progressistes en jouant de sa légitimité électorale et de cette transformation des rapports de force. De son côté, Antônio Carlos Magalhães rappelait aux réticents de son camp que des ministres PFListes seraient nommés au gouvernement, que leur parti obtiendrait la présidence de la Chambre et que celle du Sénat ne reviendrait pas au PSDB vu la majorité des élus PMDBistes devant y siéger. Ainsi, soulignait-il, à supposer que le président Cardoso soit pris par l'envie d'adresser au Parlement quelques projets de loi susceptibles de saper profondément la domination économique et politique des élites conservatrices, il lui faudrait d'abord vaincre des réserves intra-gouvernementales et surmonter l'hostilité prévisible du bureau des Chambres.
- 17 Autrement dit, le pacte entre PFL et PSDB ressemblait sur bien des points à un jeu de dupes ; jeu qui faisait dire à un sénateur :

“en politique, tout est possible, sauf faire voler un bœuf ; mais là, je vois un bœuf voler”¹⁹.

- 18 La même équivoque caractérisait l’appui des élites économiques à la candidature Cardoso. Pour 97 % des équipes patronales des cent pre-mières entreprises privées du pays, installer M. Cardoso au *Planalto* revenait à les protéger du “péril PTiste”²⁰. Les industriels, comme les dirigeants du secteur tertiaire et les grands propriétaires terriens, redoutaient que la victoire de Lula n’entraîne une série de grèves, de revendications et de débordements qui, à terme, pourraient effrayer les investisseurs, perturber gravement le marché, nuire à la santé de leur entreprises, modifier les obligations des employeurs et les droits des salariés, et de la sorte les priver de certaines des conditions grâce auxquelles ils avaient bâti leur fortune et assis leur rang. Ils financèrent donc à hauteur de plusieurs dizaines de millions de dollars la campagne électorale de celui qui leur épargnerait pareille mésaventure²¹. Toutefois, lorsqu’au printemps 1994 le ministre Cardoso souhaite augmenter les recettes de l’État en demandant au Congrès d’imposer davantage les entreprises et les ménages, ces mêmes élites économiques oublièrent leur engagement en faveur du candidat Cardoso. Elles firent efficacement pression sur les parlementaires et s’évitèrent cette nouvelle taxation. Seuls les ménages, c’est-à-dire les classes moyennes, durent payer plus d’impôts, puisqu’au Brésil comme ailleurs le patrimoine et les biens dont jouissent les puissants (maisons, terrains, voitures, avions, etc.) sont souvent ceux des entreprises qu’ils possèdent. Là encore M. Cardoso pariait que son arrivée au *Planalto* provoquerait une recomposition des alliances partisans lui permettant de faire plier les groupes économiques qui l’auraient porté au pouvoir. Et inversement, ceux-ci pensaient être en mesure de ligoter demain le Président et de fixer à leur avantage les règles du jeu économique. Bref, dans les faits, le candidat Cardoso était devenu le candidat anti-Lula²². Et ce qui faisait alors sa force, à savoir le soutien d’électeurs politiquement modérés et le besoin pressant des élites politiques et économiques conservatrices de se trouver un rempart les protégeant de Lula et de son programme, promettait déjà de rudes empoignades au lendemain de sa victoire.
- 19 Quelles que soit la cohérence et la cohésion de cette alliance, les suffrages des dirigeants politiques et économiques la composant ne pouvaient suffire à porter M. Cardoso au *Planalto*. Encore fallait-il obtenir les millions de voix des différents électors du pays. Cela exigeait de trouver une palette d’“arguments” décisifs, aptes à emporter l’adhésion des inscrits.

Un financement public

- 20 Le nom de Cardoso étant encore inconnu de la grande majorité des membres des couches populaires (57 % de l’électorat), Antônio Carlos Magalhães se dépêcha d’entraîner le candidat commun dans ses bases du *Nordeste*. Il le fit monter sur une mule, le coiffa d’un chapeau de vacher, lui fit prier Dieu, serrer des mains sales, prononcer quelques blagues bien lourdes, bref tenta de le rendre plus ordinaire, accessible et appréciable. Ce travail de communication, relayé et amplifié par la diffusion de ces scènettes sur toutes les chaînes de télévision, eût été insuffisant si, dans le même temps, les élus locaux du PFL et du PSDB n’avaient bénéficié des fonds de l’État fédéral et usé de leur savoir-faire clientéliste pour disputer aux militants du PT²³ et à leurs sympathisants (bas clergé, associations de quartier, syndicalistes)²⁴ l’encadrement de l’électorat populaire.

21 En effet, depuis le 28 avril 1993, Lula avait organisé plusieurs “caravanes de la citoyenneté”. Dans un bus, il avait traversé le pays de long en large, parcouru 41 000 km, s’arrêtant dans 653 villes comptant généralement moins de 10 000 inscrits. Dans ces communes déshéritées jamais visitées par un quelconque dirigeant politique national, et jouant sur l’impression de proximité sociale que leurs habitants ressentent lorsqu’ils étaient en sa présence, il prenait soin de traiter de questions politiques par le biais des réalités quotidiennes auxquelles ils étaient confrontés. Il dénonçait la misère et critiquait sévèrement le sous-équipement en service sociaux (écoles, crèches, hôpitaux, etc.) et en infrastructures (routes, ponts, téléphone, etc.). Il reprochait à l’État d’abandonner à leur triste sort ces populations pauvres. En parvenant ainsi à développer, au sein de ces auditoriums, la formulation d’un sentiment d’injustice, et en générant des processus d’expression identitaire d’un “nous” tout en leur fournissant des cadres d’action collective, Lula parvenait à les convaincre de voter pour lui²⁵. Travail de mobilisation efficace, puisqu’au 12 juillet 1994, au terme de sa septième caravane, les intentions en sa faveur parmi l’électorat disposant d’un revenu mensuel inférieur ou égal à 210 dollars avait doublé par rapport à celles enregistrées lors des présidentielles de 1989. Il devançait largement Fernando Henrique Cardoso. Or, selon un institut de sondage, 32 millions des électeurs pauvres étaient prêts à voter pour un candidat quelconque si celui-ci leur offrait quelques biens de première nécessité.

“À lui seul, le Programme gouvernemental de distribution urgente d’aliments (consistant à donner aux nécessiteux 25 kg de produits alimentaires de base et capable de toucher chaque semaine deux millions de familles nordestines pauvres) pouvait inverser les préférences électorales d’un segment de la population dans lequel Lula devançait alors M. Cardoso dans un rapport de trois à un”²⁶.

22 Pour provoquer un tel renversement de tendance, les fonds publics furent donc largement utilisés. Il est vrai que les conditions politiques et juridiques pour leur déblocage étaient réunies. D’une part, le président de la République et la plupart des ministres soutenaient ouvertement M. Cardoso ; leur signature pour l’affectation des sommes nécessaires était donc acquise. D’autre part, le Congrès n’avait pas encore voté le budget 1994 (il ne le fera qu’en décembre, c’est-à-dire après le deuxième tour) ; le gouvernement pouvait donc disposer assez librement de ses ressources²⁷. Ainsi, courant juillet, plusieurs des villes que visitait Lula reçurent d’appréciables subventions de l’État fédéral²⁸.

23 Si ces fonds publics servaient principalement à court-circuiter les efforts de Lula auprès des populations pauvres, d’autres bénéficiaient plus directement au candidat Cardoso. Ceux, par exemple, destinés à la réalisation de projets d’équipement tendaient à établir ou renforcer sa crédibilité et à rendre les inscrits redevables à sa personne. Ainsi, le gouvernement libéra plus de 16 millions de dollars pour la construction d’une ligne haute-tension, après que Fernando Henrique Cardoso eut promis aux électeurs du Mato Grosso l’électrification de l’éclairage public de toute une partie de leur État. De même, la présidence de la République ressortit un vieux projet pharaonique pour lequel aucun financement n’avait jamais été trouvé : à savoir, détourner de leur cours les eaux du principal fleuve du Nordeste dans le but d’assurer l’irrigation de millions d’hectares. Elle fit savoir que les travaux, d’un coût estimé à 2,2 milliards de dollars, débuteraient début juillet. D’ailleurs, d’une façon plus générale, le versement des aides publiques au développement ne s’effectua pas selon un rythme régulier et mensuel, mais de manière concentrée. La plupart des États fédérés et des communes ne reçurent ces sommes qu’à l’approche du scrutin, durant ces semaines où la majorité des électeurs se déterminent.

Ainsi, du 1^{er} janvier au 31 mai 1994, pour les États nordestins d'Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão et Pernambuco (20,3 % de l'électorat national), l'État fédéral n'avait déboursé que 8,2 millions de dollars. Mais du 1^{er} juin au 12 août, il leur en fit parvenir 26,6 millions, soit, rapportée au nombre de jours (150 contre 73), une augmentation de 1 215 %. Les États riches du Sud-Est et du Sud n'étaient pas exempts de cette manne électoraliste. Dans ces mêmes périodes, ceux de Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo et Rio Grande do Sul (49,3 % des inscrits) reçurent 1,1 million puis 10,5 millions de dollars, soit là une augmentation de 1 952 %.

- 24 Ce recours aux fonds publics auquel aucun autre candidat ne pouvait prétendre fut d'autant plus indispensable et profitable à M. Cardoso que le financement des campagnes de ses rivaux était loin d'être assuré ou d'atteindre les montants nécessaires. D'abord, contrairement à 1989, il s'agissait cette fois-ci d'élections simultanées, dites *casadas* (mariées) : outre le chef de l'État, les Brésiliens devaient choisir, en ce 3 octobre 1994, les gouverneurs des 26 États fédérés et du District fédéral, renouveler 54 des 81 sièges de sénateurs, désigner 513 députés fédéraux et 1 045 députés *estaduais* (c'est-à-dire les membres des Assemblées législatives d'État). Jamais autant d'emplois publics (1 633 au total, sans compter ceux des "vice") n'avaient été mis aux voix. Le nombre des candidats à financer était donc considérable : 8 pour le *Planalto*, 134 pour les maisons de gouverneur, 231 pour le Sénat, 3 038 pour la Chambre et 7 977 pour les assemblées législatives (soit 11 378 au total)²⁹. Comme les fonds privés disponibles pour ces campagnes électorales multiples n'étaient pas indéfiniment extensibles, les possibilités de financement privé se réduisaient. Par ailleurs, la mise au jour des comptes de campagne du président Collor et *l'impeachment* qui s'en était suivi avaient entraîné le vote d'une loi organisant de façon plus restrictive et contrôlée le financement des organisations politiques. Dans un souci de moralisation et de transparence, cette loi obligeait les partis et les candidats à rendre publics les dons qu'ils recevaient des citoyens et des entreprises. Dans ces conditions et voulant s'éviter toute mauvaise publicité, nombre de chefs d'entreprise rechignaient à financer les campagnes des candidats. Bref, grâce aux fonds publics dont ses soutiens gouvernementaux lui assuraient l'exclusivité, Fernando Henrique Cardoso disposait d'un avantage décisif. Non seulement le versement massif et concentré de subventions publiques pouvait, grâce aux travaux qu'il permettait d'entreprendre, améliorer la vie quotidienne de nombreux électeurs (ou leur en donner l'illusion) et orienter ainsi leurs suffrages vers M. Cardoso. Mais il aidait surtout à donner corps à l'alliance PSDB/PFL et à forcer la main des élus locaux prêts à soutenir Lula ou un autre prétendant. Car en cette période d'élections multiples et de contraction des financements privés, recevoir ces aides publiques pouvait venir gonfler les ressources d'un candidat à un poste local. De la sorte, beaucoup de députés ou de sénateurs en puissance et d'aspirants gouverneurs sacrifièrent leurs rares principes sur l'autel de la nécessité et appelèrent à voter Cardoso.

Le rêve de la stabilisation comme agent électoral

- 25 Accéder au *Planalto* dépendait aussi de la capacité à séduire les couches moyennes hautes (12 % de l'électorat) et basses (27 % de l'électorat). Jusqu'à la fin mai celles-ci furent très majoritairement favorables à Lula. Pour combler son retard, le camp Cardoso choisit de ne pas diaboliser le candidat du PT. Car l'attaquer systématiquement risquait de priver leur champion des suffrages des électeurs désireux de changement. Mieux valait priver Lula de l'un des principaux moteurs de sa campagne électorale : l'état d'esprit des

couches moyennes. Celles-ci étaient très pessimistes sur l'avenir du pays et sur leur propre sort³⁰. Certes, les taux de rémunération des divers placements financiers ou monétaires étant restés supérieurs à ceux de l'inflation, elles avaient bien moins souffert de l'hyper-inflation que les couches populaires qui ne disposaient ni de livrets de caisse d'épargne, ni de comptes rémunérés. Mais la crise économique persistait. La violence devenait insoutenable : celle du crime organisé (les raptés contre rançon se multipliaient et devenaient quotidiens) ; celle des trafics en tout genre, notamment de drogue (le Brésil redevenait une importante plaque tournante) ; celles des enfants des rues (quand ils n'étaient pas assassinés ou torturés, ils étaient le plus souvent livrés à eux-mêmes et dépouillaient les passants). Le flot des scandales ne s'était pas tari et il devenait impossible, avec la mort d'Ayrton Senna, de trouver désormais un héros, un symbole de réussite incarnant un Brésil qui gagne, capable de faire oublier un instant aux couches moyennes (éduquées à coup de discours moraux et nationalistes) les graves difficultés de leur pays. Pour remporter la course au *Planalto*, M. Cardoso devait donc faire admettre aux classes moyennes que le pays allait mieux que Lula ne l'affirmait. Pour les en convaincre, il allait remplir leur porte-monnaie et bénéficier d'une presse trop contente d'avoir trouvé son sauveur et prompt à considérer infaillible son plan de stabilisation économique.

- 26 Le plan de stabilisation aurait dû être mis en place plus tôt, si la révision constitutionnelle avait pu être véritablement entreprise. Mais les parlementaires avaient été trop occupés à défendre ou à dénigrer leurs collègues mis en cause dans la commission d'enquête du budget pour avoir le temps de se quereller sur un toilettage constitutionnel dont ils appréciaient diversement la nécessité et le contenu. Néanmoins, M. Cardoso avait fini par obtenir, en avril 1994, l'adoption d'un amendement lui permettant d'assurer l'équilibre budgétaire et de satisfaire ainsi la condition préalable à la mise en œuvre de son plan. Ce retard initial, en laissant persister les perspectives d'une inflation élevée, coûta d'abord quelques points à M. Cardoso dans les sondages et fit, que celui-ci l'ait voulu ou non, que les étapes suivantes du plan survinrent selon un calendrier pour lui plus avantageux : en mai, uniformisation et synchronisation des mécanismes d'indexation des salaires et des prix *via* la création d'un instrument de compte à vocation provisoire, sur lequel tous les agents économiques devaient peu à peu s'aligner³¹ ; puis au 1^{er} juillet, création d'une nouvelle monnaie basée sur le dollar, blocage des tarifs publics ; et à trois jours du premier tour, coup de pouce aux plus bas salaires. Autrement dit, l'inflation allait pouvoir chuter brutalement au moment où, le scrutin se rapprochant, les électeurs allaient s'intéresser davantage à la course au *Planalto*. De fait, tandis que du 1^{er} mai au 30 juin l'inflation avait galopé au rythme de 1,5 % par jour, durant tout le mois de juillet les prix n'avaient augmenté que de 4,3 %.
- 27 Ce brusque renversement de tendance persuada de l'efficacité du plan Cardoso : fin mai, seuls 28 % des Brésiliens étaient certains de sa réussite, tant Lula en avait pronostiqué l'échec³² et tant ils avaient été échaudés par le fiasco des plans précédents ; deux mois plus tard, ils furent 73 %. Dans ce laps de temps, accordant à M. Cardoso la paternité de ce qui leur semblait être une maîtrise de l'inflation³³, ils s'étaient décidés à voter en sa faveur. L'optimisme revenait. Le taux de croissance ne cessait d'être révisé à la hausse. Le volume des investissements étrangers était de 35 % supérieur aux prévisions. L'emploi redémarrait et, comble du bonheur, le Brésil venait de gagner la coupe du monde de football. Décidément, M. Cardoso avait beaucoup de chance. Chaque but de Romário et de son compère Bebeto redonnait espoir et fierté au pays.

L'appui des médias

- 28 La vague d'optimisme était d'autant plus forte que les couches moyennes s'en remettaient aisément aux jugements des éditorialistes de la presse écrite et audiovisuelle³⁴. Pour la plupart de ces derniers, le plan était "une incontestable réussite", "le Brésil se relevait" et M. Cardoso était "l'artisan de ce succès". Cette quasi-unanimité résultait d'abord de la dépendance des journalistes à l'égard des informations gouvernementales. De fait, pour ces professionnels toujours pressés de fournir un avis ou une opinion, il était avantageux d'obtenir rapidement les informations recherchées. Pour connaître, par exemple, les chances du Brésil de parvenir à l'équilibre budgétaire, ils allaient recueillir auprès des ministères compétents les chiffres relatifs au montant des recettes fiscales et aux dépenses de fonctionnement de l'État. Plus exactement, comme dans tous les pays, les services de presse de l'administration allaient par avance leur communiquer ces données, en y joignant des commentaires insistant sur les points positifs et dressant un bilan laissant croire que les objectifs économiques du gouvernement avaient été atteints. Or les journalistes, de par leur formation intellectuelle et les façons de travailler que leur imposait leur profession, n'étaient pas en mesure de vérifier la totale fiabilité de ces informations ou les présupposaient fidèles à la réalité³⁵. Concernant la possibilité d'un équilibre budgétaire, ils furent donc amenés à émettre un pronostic qui tendait à être conforme à ce que les ministres concernés cherchaient à faire dire et écrire sur ce sujet. Ainsi au mois de juillet, une importante polémique opposa l'état-major des forces armées et le ministère des Finances à propos de l'éventuelle existence d'une réserve de fonds publics pouvant permettre d'augmenter ou non la solde des militaires sans générer un déficit budgétaire. Aucun éditorial ou presque n'adopta le point de vue des militaires (pourtant fort mal payés) car les données dans lesquelles les journalistes avaient confiance étaient celles qui leur avaient été fournies par le ministère des Finances ; homme hostile à une augmentation importante et immédiate de la solde, partisan déclaré du candidat Cardoso et du respect intégral des mesures de son plan de stabilisation³⁶. Bref, les commentaires journalistiques basés sur les sources d'information gouvernementales qui les orientaient tendaient à faire l'éloge du plan et firent ainsi implicitement le jeu de M. Cardoso. Car aux commentaires sur la situation économique s'ajoutaient ceux portant sur la campagne électorale.
- 29 Non seulement la plupart des médias célébraient les vertus du candidat Cardoso, mais ils critiquaient fortement Lula et se servaient du PT comme d'un repoussoir. Du 1^{er} au 21 juillet, donc dans les trois semaines suivant l'introduction de la nouvelle monnaie, 40 % des articles ou paragraphes consacrés à M. Cardoso lui étaient favorables et 20 % ne le lui étaient pas. Situation inverse pour Lula. Non seulement le volume d'articles et de paragraphes qui lui étaient dédiés s'avérait inférieur d'un cinquième à celui de son adversaire direct, mais seuls 9 % d'entre eux lui étaient bienveillants et 66 % lui étaient contraire³⁷. Idem pour les éditions des principaux journaux télévisés : tandis que 78 % des séquences portant sur M. Cardoso étaient positives et 18 % négatives, seuls 37 % de celles parlant de Lula étaient favorables à ce dernier et 61 % lui étaient hostiles³⁸. Ce traitement si différencié ne provenait pas seulement de l'aversion de nombreux propriétaires de journaux ou de chaînes de radio et de télévision à l'égard de Lula et de son parti. Les consignes données par ces patrons de presse conservateurs à leur rédaction n'étaient qu'un des éléments d'explication. Doit également être pris en compte la fréquente similitude, ces quinze dernières années, entre la trajectoire intellectuelle de M. Cardoso

(notamment l'évolution de sa pensée concernant les institutions et le marché) et le glissement des préférences idéologiques ou partisans des journalistes. Or, parce que tout individu est plus réceptif aux offres politiques qui lui semblent conformes à sa vision de la politique et est amené à les promouvoir, les journalistes sont conduits à valoriser le candidat qu'ils perçoivent comme le plus proche de leurs représentations et de leurs aspirations au détriment des autres concurrents. Autrement dit, parce que M. Cardoso leur apparaissait comme un candidat réassurant leur propre vision du monde, ils le préférèrent à ses concurrents ; et cette préférence transpirait dans leurs articles ou commentaires. Par conséquent, après avoir rendu crédible sa candidature, ils contribuèrent à ce que des pans entiers des couches moyennes le soutiennent.

Les erreurs du PT comme alliées

- 30 La remontée de M. Cardoso sur Lula dans les sondages puis l'avance qu'il prit sur son rival provinrent aussi des erreurs commises par Lula et la direction du PT. La principale d'entre elles fut, après l'appréciation erronée du plan économique gouvernemental, de ne pas avoir rapidement remplacé le colistier de Lula (c'est-à-dire le candidat à la vice-présidence de la République), José Paulo Bisol. Fin juin, le sénateur Bisol se vit en effet reprocher d'avoir déposé, lors de la discussion budgétaire, des amendements en faveur de la réalisation de travaux d'équipement profitables à sa commune et facilitant aussi l'accès à sa fazenda. Certes ce type d'amendement est courant chez les parlementaires. Toutefois, les commentaires de la presse furent d'autant plus acerbes que M. Bisol avait été le rédacteur de la commission d'enquête chargée de la "mafia du budget". Dans ce rôle, il avait exigé la plus grande fermeté à l'égard des coupables et s'était doté à bon compte d'une image d'homme probe et intègre qui l'avait aidé à devenir populaire. L'accusation qui lui était maintenant faite écornait sérieusement son image. Niant d'abord tout en bloc, puis se retranchant derrière des arguments peu convaincants, il refusa de démissionner. Puis, faisant valoir qu'il avait été désigné par sa formation (le Parti socialiste brésilien) pour figurer aux côtés de Lula dans la course au *Planalto*³⁹, il affirma que c'était aux formations ayant fait alliance de décider de son maintien comme colistier. La direction du PT fut ainsi plongée dans l'embarras. Le maintenir en poste, c'était continuer de s'exposer aux critiques de la presse et risquer de banaliser Lula et les PTistes, de les rendre semblables aux autres hommes et formations politiques, c'est-à-dire mêlés à des gens corrompus. Le démettre revenait à reconnaître ses fautes et à faire le jeu du camp Cardoso qui, exploitant politiquement pareille aubaine, ironisait sur cette nouvelle version de l'arroseur arrosé. Qui plus est, écarter M. Bisol exigeait de lui trouver un remplaçant. Ce dilemme fut long à trancher, l'intensité des rivalités intra et interpartisans entraînant la tenue de réunions aussi nombreuses qu'interminables⁴⁰. Finalement, fin juillet, après 28 jours de valse-hésitation, M. Bisol fut remplacé par un économiste du PT. Durant ce temps, non seulement la campagne électorale de Lula avait été comme paralysée, mais les électeurs avaient gagné une nouvelle monnaie et voyaient affluer dans leurs régions les fonds publics tant espérés. Dans les sondages, M. Cardoso avait remonté son handicap. Au 1^{er} août, il fut à égalité avec Lula.
- 31 Plus M. Cardoso grimpait dans les sondages, plus les électeurs de droite l'identifiaient comme leur candidat sans qu'il perde son pouvoir d'attraction auprès des électeurs progressistes, inquiets des éventuels débordements qu'entraînerait l'accession de Lula au *Planalto*. Évidemment, dans le même temps, plus la perspective d'une remontée de M.

Cardoso transparaissait dans les sondages, et plus les hommes politiques des partis indisciplinés dont les candidats restaient en panne se mirent opportunément au service de M. Cardoso. À son tour, le ralliement de ces opportunistes permettait à M. Cardoso de disposer dans tous les États de soutiens politiques, financiers et symboliques utiles à sa victoire finale puisqu'ils lui amenaient des voix. Fin août, tout suspense avait disparu : Fernando Henrique Cardoso deviendrait chef de l'État. Et comme cette certitude alimentait la synergie entre publication de sondages, comportement des élites politiques et attirance d'électeurs nouveaux, il fut élu dès le premier tour.

Premiers enseignements du scrutin

- 32 Les conditions et les circonstances de la victoire de M. Cardoso obligent à demeurer prudent quant aux leçons à tirer de l'élection présidentielle. D'abord, la démocratie brésilienne ne sort pas de ce moment électoral aussi consolidée que le nouveau chef de l'État et certains observateurs ne l'affirment. Certes, pour la première fois depuis le coup d'État militaire d'avril 1964, un progressiste ayant toujours combattu l'autoritarisme occupe la Présidence. Mais c'est notamment la peur et l'intolérance des élites à l'égard de l'éventualité d'un changement politique plus radical qui rendit possible cette alternance à la tête de l'État. En outre, si les discours de campagne de Lula et de son vainqueur ne peuvent être taxés de populisme et si 82 % des suffrages exprimés se sont portés sur ces deux candidats, cela ne signifie pas que le populisme ait disparu. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder les résultats des élections législatives et gubernatoriales disputées le même jour. Les parlementaires et les gouverneurs les mieux élus sont toujours ceux qui ont su, à partir d'une rhétorique de l'appel au peuple, valoriser celui-ci contre la politique institutionnalisée (dénoncée comme corrompue) et exalter les valeurs identitaires. Quant aux chances de Cardoso d'appliquer son programme, elles sont devenues réelles sans être considérables. Car si d'un côté il dispose d'un ensemble appréciable d'atouts politiques et économiques, il est desservi d'un autre côté par les dysfonctionnements de l'État brésilien.

Les atouts politiques et économiques du Président

- 33 M. Cardoso a aujourd'hui dans ses mains plus de cartes politiques que ses alliés conservateurs ne l'imaginaient. Certes, à la Chambre, le groupe PSDBiste reste modeste bien qu'il ait légèrement progressé : 12 % des sièges contre 9 % sous la législature précédente. Mais les groupes les plus conservateurs ont perdu une trentaine de sièges, alors que le PT, la gauche populiste et les petites formations de gauche en gagnaient une quinzaine. Et comme le PMDB demeure le principal parti représenté, avec 110 sièges sur 513, le point d'équilibre de la Chambre s'est déplacé vers le centre-droit. Or le score exécrable d'Orestes Quércia à la présidentielle (3,5 % des suffrages) et sa responsabilité écrasante dans l'échec des négociations autour d'une candidature commune PMDB/PFL (échec qui coûte au PMDB le *Planalto*) poussent les députés PMDBistes à se débarrasser une bonne fois pour toutes de cet encombrant dirigeant et à se rapprocher du président Cardoso pour conserver quelques postes dans le gouvernement et dans la haute administration. Quant aux députés PTistes les moins doctrinaires, ils sont également prêts à soutenir les initiatives progressistes du gouvernement afin d'ancrer celui-ci à gauche et de ne pas positionner Lula dans le rôle politiquement peu bénéfique de l'éternel

et systématique opposant. Ils y sont d'autant plus conduits que l'électorat de Lula est aux trois quarts favorable à un tel rapprochement et que le président Cardoso leur a forcé en quelque sorte la main en offrant le ministère de la Culture à Francisco Weffort, un des fondateurs du PT et grand ami de Lula⁴¹.

34 De surcroît, le *Planalto* pourra compter sur l'influence que possèdent souvent les gouverneurs sur les députés et sénateurs de leur État en raison, principalement, du régionalisme des partis politiques. Aujourd'hui, les trois États les plus représentés à la Chambre (São Paulo, Rio de Janeiro et Minas Gerais), soit 34 % des sièges, sont aux mains de gouverneurs PSDBistes. Et 9 des 24 autres États sont aux mains de gouverneurs PMDBistes. Sachant que l'état d'endettement des États fédérés amène, depuis de nombreuses années, les gouverneurs à réclamer l'aide de l'État fédéral, il est sûr que M. Cardoso saura échanger une prise en charge partielle du remboursement de la dette de telle ou telle unité fédérative contre l'appui ponctuel des députés et sénateurs de ces unités à sa politique. Autrement dit, à l'heure du vote de ses réformes, le chef de l'État pourrait très bien trouver au centre et à gauche les voix qui lui feraient défaut à droite. Toutefois, si réunir une majorité de parlementaires sur le vote d'un projet de loi lui est possible, il lui sera plus difficile d'obtenir l'appui des trois cinquièmes des parlementaires nécessaire à la suppression ou à la modification de dispositifs constitutionnels freinant les chances d'une stabilisation économique prolongée. La lente professionnalisation de la vie politique brésilienne pourrait néanmoins lui faciliter la tâche. En effet, depuis quinze ans, le taux de renouvellement du mandat des députés ne cesse de croître. Non seulement, il y a de plus en plus de parlementaires qui parviennent à conserver leur mandat (sur les 427 députés qui se représentaient, 235 ont été réélus, soit 55 % ; ils n'étaient que 37 % à y parvenir en 1986), mais la part des députés ou sénateurs élus pour la première fois au Congrès et qui n'avaient auparavant détenu aucun mandat électif se réduit. Au Parlement, une majorité des sièges revient aujourd'hui à des hommes qui, certes changent encore souvent de parti, mais qui font de la politique leur activité principale et qui se déterminent, de la sorte, moins en fonction des pressions des élites économiques ou des lobbyistes qui arpentent les couloirs du Congrès qu'en fonction d'intérêts propres à leur carrière politique et au succès des chefs qu'ils servent. Cette tendance à la professionnalisation est assez marquée au sein du groupe PFListe. Du coup, se comprend mieux l'alliance passée entre PFL et PSDB. Certes, celle-ci faisait le jeu des chambres patronales et des grands groupes qui contrôlent le pays. Mais ce qui motivait le plus ces dirigeants politiques, c'était avant tout la crainte de perdre le pouvoir, de céder à des rivaux les charges et les fonctions auxquelles ils s'accrochent d'autant plus qu'elles les font vivre et qu'ils en tirent une énorme jouissance. Ainsi, à supposer que le président Cardoso sache orienter les intérêts de ce type d'élus, l'existence d'une majorité très large est envisageable. Les qualités d'analyse et d'adaptation dont il a fait preuve durant la course au *Planalto*, ainsi que la bonne santé de l'économie brésilienne, devraient demain l'aider à la faire surgir.

35 Effectivement, l'autre atout de M. Cardoso réside dans les bons indices économiques actuels. L'accélération et la libéralisation des échanges au sein du Mercosul devraient doper la croissance. L'inflation semble contenue (environ 4 % par mois depuis juillet 1994). La nouvelle monnaie, dont la parité est artificiellement maintenue au-dessus de celle du dollar, accroît nettement le pouvoir d'achat des Brésiliens. Certes, en raison de cette survalorisation, le commerce extérieur a connu un net déficit fin 1994 ; et la crise mexicaine de janvier 1995 a entraîné le rapatriement d'environ 10 % des investissements

étrangers. Mais les observateurs, les ménages et les entreprises sont confiants. Cela vaut au président élu une côte de popularité plus forte que celle dont disposait Fernando Collor à son arrivée au *Planalto*. À lui de savoir jouer de cette légitimité pour obtenir l'aval des parlementaires, indispensable à la mise en place des conditions juridiques d'une réelle stabilisation économique, elle-même gage d'un développement économique autorisant une plus juste redistribution des richesses. Cependant, les disparités sociales et économiques sont au Brésil trop fortes pour que la seule grâce de dispositifs législatifs ou constitutionnels nouveaux puisse réconcilier développement et redistribution. Encore faudrait-il changer l'État.

L'état de l'État

- 36 Pour qu'une politique soit suivie d'effet, il convient que l'État soit performant. Ce n'est pas le cas de celui du Brésil. D'une part, il est structurellement surdéveloppé. La démultiplication de l'administration est considérable. On recense près de 20 500 conseils, commissions, instituts, départements et super-intendances (à titre comparatif, les États-Unis ou l'Allemagne n'en comptent que quelques centaines); chiffre auquel il convient d'ajouter les organismes relevant de l'autorité des 27 États fédérés et des 5 022 communes. Quant à la masse des agents publics, elle a été pendant des années en augmentation constante et représente aujourd'hui 11 % de la population active. Cette pléthore de fonctionnaires est souvent répartie de façon peu cohérente. Mauvaise répartition dans l'espace : 27,7 % des fonctionnaires fédéraux travaillent à Rio alors que la capitale du pays s'est déplacée de Rio à Brasília (1 200 kilomètres au nord) en 1960. Et mauvaise répartition sectorielle : les services fiscaux fédéraux comptent environ 5 700 agents (soit autant que les services fiscaux du seul port d'Hambourg, ou 10 fois moins qu'au Japon et 28 fois moins qu'en France); la minceur de ces effectifs facilite l'évasion fiscale (le montant de celle-ci serait égal à celui des recettes et surpasserait le reliquat de la dette intérieure brésilienne); à l'inverse la Chambre et le Sénat brésilien comptent douze fois plus de fonctionnaires que le Parlement anglais; et la police militaire de l'État de São Paulo (dont la population s'élève à 35 millions d'habitants) compte en ses rangs 72 000 hommes, soit un effectif double de celui des forces armées de l'Argentine (population totale de 34 millions d'habitants). *Idem* dans le secteur public : telle importante compagnie minière du Nordeste comprend plus d'employés de bureau que de mineurs (2 200 contre 1 800); et la Banque du Brésil (premier établissement bancaire du pays) emploie trois fois et demi plus de personnel que la Citycorp (une des plus grandes banques nord-américaines dont le capital est pourtant quatre fois supérieur). En outre, non seulement 30 % des fonctionnaires fédéraux sont analphabètes, mais la sous-qualification des haut fonctionnaires est fréquente. Il est vrai que leur mode de recrutement n'offre pas toutes les garanties quant à leur maîtrise des savoirs spécialisés indispensables pour exercer leurs fonctions. De fait, aux sommets de l'État la méritocratie n'existe guère; y trônent des hommes qui doivent le plus souvent leur place aux faveurs d'élus influents. Et comme ces derniers ne sont pas toujours en situation de pouvoir maintenir en poste leurs protégés la continuité et l'impersonnalité au sein de l'administration demeurent accidentelles. Bref l'autonomisation de l'administration face au pouvoir politique et sa rationalité restent minces. De la sorte, l'État brésilien, quand bien même il ne serait pas handicapé par un déficit budgétaire et bénéficierait d'une conjoncture économique favorable, n'est pas en mesure d'assurer ses fonctions de

providence tant il souffre des dysfonctionnements engendrés par ces maux. La population qui voit ainsi déçues ses attentes ne lui accorde donc point sa confiance ⁴². Réconcilier État et société exige de changer l'organisation de l'État qui pénalise lourdement ses performances. Pour cela, il faudra à M. Cardoso plus que des lois ou des décrets ; il lui faudra du temps. Or son mandat n'est que de quatre ans.

Statistiques électorales : résultats officiels

Tableau n° 1 : Résultats officiels et nationaux de l'élection présidentielle

Candidats	Alliance	Nombre de voix	%*
Fernando Henrique Cardoso	PSDB/PFL/PTB	34 377 829	44,0
Luis Inácio Lula da Silva	PT/PSB/PCdoB PPS/PCdoB/PSTU	17 126 784	21,9
Eneas Ferreira Carneiro	PRONA	4 672 092	5,9
Orestes Quércia	PMDB	2 773 883	3,5
Leonel Brizola	PDT	2 016 410	2,5
Esperidão Amin	PPR	1 740 231	2,2
Carlos Gomes	PRN	387 949	0,4
Almirante Fortuna	PSC	238 332	0,3
Bulletins blancs		7 194 079	9,2
Bulletins nuls		7 445 435	9,5
Abstentions		16 809 386	17,7**

* Pourcentages des votants - ** Pourcentage des inscrits.

Source : TSE.

Tableau n° 2 : Répartition des voix par État pour la présidentielle et vainqueurs des élections gubernatoriales

États fédérés	% Inscrits	% Cardoso	% Lula	Gouverneurs élus	1° ou 2° tour	Parti
Norte	6,13					
Acre	0,28	43,67	19,21	Orleir Cameli	2° t	PPR
Amapa	0,21	53,64	24,31	João Capibaribe	2° t	PSB
Amazonas	1,17	52,49	20,18	Amazino Mendes	1° t	PPR

Pará	2,94	?	?	Almir Gabriel	2° t	PSDB
Rondônia	0,73	54,01	18,70	Valdir Raupp	2° t	PMDB
Roraima	0,12	64,35	12,29	Neudo Campos	2° t	PTB
Tocantins	0,68	52,95	27,14	Siqueira Campos	1° t	PPR
Nordeste	26,84					
Alagoas	1,22	53,63	8,67	Divaldo Suruagy	1° t	PMDB
Bahia	7,41	37,84	25,42	Paulo Souto	2° t	PFL
Ceará	4,23	43,46	24,21	Tasso Jereissati	1° t	PSDB
Maranhão	2,76	43,22	16,08	Roseana Sarney	2° t	PFL
Paraíba	2,20	47,04	19,21	Antônio Mariz	2° t	PMDB
Pernambuco	4,71	39,21	26,95	Miguel Arraes	1° t	PSB
Piauí	1,72	37,57	23,35	Mão Santa	2° t	PMDB
Rio Grande do Norte	1,57	43,38	18,12	Garibaldi Alves	1° t	PMDB
Sergipe	1,00	34,80	27,14	Albano Franco	2° t	PSDB
Centro-Oeste	6,45					
Goias	2,76	55,21	15,18	Maguito Vilela	2° t	PMDB
Mato Grosso	1,34	52,84	15,73	Dante de Oliveira	1° t	PDT
Mato Grosso do Sul	1,22	54,11	18,93	Wilson Martins	1° t	PMDB
Distrito Federal	1,12	34,42	39,84	Cristovam Buarque	2° t	PT
Sudeste	44,50					
Espirito Santo	1,80	50,50	23,44	Vitor Buaiz	2° t	PT
Minas Gerais	11,14	51,34	17,34	Eduardo Azeredo	2° t	PSDB
Rio de Janeiro	9,63	47,18	25,69	Marcello Alencar	2° t	PSDB
São Paulo	21,92	47,14	22,84	Mário Covas	2° t	PSDB
Sul	16,03					
Parana	6,06	50,22	18,94	Jaime Lerner	1° t	PDT
Santa Catarina	3,33	28,79	23,02	Paulo Afonso	2° t	PMDB

Rio Grande do Sul	6,64	25,63	29,02	Antônio Britto	2° t	PMDB
-------------------	------	-------	-------	----------------	------	------

La victoire de Fernando Henrique Cardoso est écrasante. Il enregistre deux fois plus de voix que Lula et trois fois plus que les six autres candidats en lice. Il atteint la majorité absolue des suffrages dans treize des vingt-sept unités fédératives. Il n'est devancé par Lula que dans le Rio Grande do Sul (mais ceci s'explique notamment par la présence d'un PTiste à la mairie de la capitale de cet État) et dans le District fédéral (ici c'est le nombre important de fonctionnaires syndiqués parmi les inscrits qui explique le vote pro-Lula). M. Cardoso enregistre son meilleur score dans le Roraima (64,35 %) et le pire dans le Rio Grande do Sul (25,63 %). Son faible score dans l'État de Bahia (37,84 %), pourtant aux mains du patron du PFL, Antônio Carlos Magalhães, vient de ce que les élus PSDBistes locaux ont refusé l'alliance nationale avec le PFL et ont soutenu Lula et le candidat de gauche au poste de gouverneur. Quant à Lula, si son pourcentage de voix oscille entre 8,67 (Alagoas, terre de l'ancien président Collor) et 39,84 (District fédéral), il est surtout faible dans les États ruraux du Centro-Oeste, du Norte et du Nordeste. L'encadrement des populations rurales par les équipes municipales en place n'y est sûrement pas étranger.

Concernant l'élection des gouverneurs, seul un tiers des candidats a été élu dès le premier tour. Dans la plupart des États où un PSDBiste disputait le second tour, celui-ci a généralement bénéficié de la victoire de M. Cardoso acquise dès le premier tour. En étant du parti du Président et en apparaissant ainsi plus légitime, il recevait un surcroît de suffrages. De la sorte, le PSDB remporte plus de maisons que prévu. Il en détient six, contre une en 1990, dont celles des trois États les plus peuplés et les plus riches du pays. De son côté, le PMDB redevient le premier parti en nombre de maisons de gouverneur. Il en gagne deux par rapport à 1990, mais il est évincé du Sudeste et ne réussit aucune percée dans le Norte. Quant au PT, il obtient pour la première fois deux maisons (Espírito Santo et le District fédéral) et plusieurs de ses candidats ont pu disputer le second tour avec de réelles chances de l'emporter. C'est là la preuve, surtout en rapprochant cela des gains en sièges parlementaires, de l'enracinement progressif du PT dans le corps électoral. La défaite de Lula ne doit pas faire oublier que le PT continue de s'implanter et d'accroître le nombre de ses élus. Le grand perdant, c'est le PFL. Il perd sept maisons sur les neuf qu'il détenait à l'issue du scrutin précédent. Le désastre aurait pu être plus grand encore si la fille de l'ex-président Sarney n'avait permis de conserver *in extremis* cet État dans le giron familial et sous étiquette conservatrice.

Tableau n° 3 : Évolution de 1990 à 1994 du nombre d'élus par parti

Partis	Gouverneurs		Sénateurs		Députés féd.		Députés d'État	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994
PDT	3	2	5	6	47	33	91	88
PFL	9	2	16	18	82	89	171	158
PL	-	-	0	1	16	10	51	50

PMDB	7	9	25	22	108	107	214	205
PP (exPTR/PST)	2/-	0	-/1	5	2/2	35	15/10	54
PPR (exPDS/PDC)	1/-	3	3/3	6	43/22	52	81/52	112
PRN	-	-	5	0	40	1	73	2
PSB	0	2	2	1	11	16	17	33
PSDB	1	6	10	11	37	62	74	98
PT	0	2	1	5	35	49	83	92
PTB	2	1	7	5	38	31	79	72
Autres	2	-	3	1	20	28	38	82
Total	27	27	81	81	503	513	1 049	1 045

Seuls deux partis progressent véritablement en nombre d'élus, le PT et le PSDB. Cela ne résulte pas seulement d'un effet d'entraînement au niveau local de la polarisation Lula/ Cardoso qui caractérisait à l'échelle nationale le scrutin présidentiel. En réalité, ces deux formations ne cessent de progresser depuis leur création. Et elles le font sensiblement au même rythme. Toutefois, malgré ses gains en maisons de gouverneur, le PSDB s'implante nationalement moins vite et moins bien que le PT. C'est particulièrement net au niveau des assemblées législatives d'État, puisque dans trois régions sur cinq (Norte, Centro-Oeste et Sul) les députés d'État (*estaduais*) PSDBistes ne forment pas un des cinq plus grands groupes parlementaires, tandis que les députés d'État PTistes ne sont absents de ces cinq plus grands groupes que dans la seule région du *Nordeste*. Concernant les autres partis, il faut noter la quasi-disparition du PRN, formation créée par l'ex-président Collor. Ses élus ont pour la plupart rejoint le PP. La nette progression de celui-ci par rapport au scrutin précédent n'est donc qu'une illusion. Quant au PFL, ses pertes de maisons de gouverneur sont partiellement compensées par des gains de sièges parlementaires.

ANNEXES

Fernando Henrique Cardoso

Fernando Henrique Cardoso est né à Rio, en 1931 dans une famille comptant en son sein des généraux, des maréchaux, un maire et un gouverneur. Peut-être cette ascendance lui a-t-elle donné le goût du pouvoir ? Déjà au lycée, il représente les élèves et participe à la gestion de l'établissement. À l'université de São Paulo, après avoir été un brillant étudiant en sociologie, il est à vingt-deux ans le plus jeune enseignant membre du conseil universitaire. Selon ses amis d'alors, il voulait devenir professeur agrégé, être invité par la Sorbonne, se faire élire sénateur à son retour de France, puis être nommé évêque afin de pouvoir élire le pape !

Cette trajectoire, hormis sa dernière étape, allait *grosso modo* s'accomplir. Après avoir publié quelques ouvrages remarquables, Cardoso doit en 1964 s'expatrier au Chili ; les militaires putschistes ayant lancé à son encontre un mandat de détention préventive tant pour activités subversives que pour ses sympathies à l'égard de plusieurs dirigeants communistes. À Santiago, il écrit son livre le plus fameux et gagne une renommée internationale en énonçant la "théorie de la dépendance" qui nuance fortement les affirmations marxistes quant aux relations entre pays capitalistes et pays pauvres et quant aux possibles transformations politiques de ces derniers. En 1968, il retourne au Brésil, devient professeur agrégé ; mais les militaires décident d'évincer cet intellectuel qui, dans ses travaux, analyse et condamne leur régime. Il est mis prématurément à la retraite. Un an plus tard, il fonde le CEBRAP qui deviendra au Brésil l'un des centres de recherche les plus influents.

Sa notoriété grandissante lui permet de cumuler d'importantes fonctions dans les milieux universitaires étrangers. Écrivant sur la politique, il est tenté par elle. En 1973, il se met au service du seul parti d'opposition toléré par la dictature, le MDB. Il y joue rapidement le rôle d'intellectuel organique et y défend les vertus de la démocratie parlementaire. Son discours témoigne de son refus total des idées prônant une brutale rupture de régime, et rend du même coup moins crédibles les déclarations et les milieux favorables à une révolution présumée capable de mettre fin à la domination séculaire des oligarchies et des nouvelles élites conservatrices.

Au contact des dirigeants (principalement paulistes) du MDB, il apprend le métier politique. En 1978, pour la première fois, il dispute une élection, comme candidat au Sénat. Son score ne lui permet que d'être le suppléant de Franco Montoro, qu'il remplacera néanmoins lorsqu'en 1983 ce dernier abandonnera son siège pour être gouverneur de São Paulo. Deux ans plus tard, il est le candidat du PMDB (héritier du MDB dans le cadre du multipartisme rétabli) à la mairie de São Paulo. Cardoso, qui se définit maintenant comme social-démocrate, échoue de peu face à un candidat de droite populiste. En 1987, il retrouve le Sénat pour un mandat de huit ans et joue un rôle essentiel dans la constituante. Les rivalités qui déchirent alors le PMDB et les échecs répétés des élus progressistes de cette formation à faire inscrire dans la future charte les dispositifs favorables à leur avenir politique poussent Cardoso et ces derniers à fonder, en 1988, un parti social-démocrate, le PSDB.

Mais Cardoso n'occupe pas dans ce parti la place qu'il estime être la sienne. De plus en plus séduit par les idées libérales, il est dans les faits quelque peu écarté de la direction d'un parti dont les résultats électoraux sont très inégaux. Au printemps 1992, alors que le

président Collor commence à être fortement contesté en raison de sa corruption présumée, Cardoso est sur le point d'accepter un portefeuille ministériel. La direction du PSDB lui interdit d'intégrer le gouvernement et de faire ainsi le jeu de Collor. Celui-ci ayant été destitué à l'automne et Itamar Franco, le vice-président, l'ayant remplacé au *Planalto*, Cardoso peut alors devenir ministre des Relations extérieures. Enfin, en mai 1993, il prend en charge les Finances. L'inflation est alors de 29 % par mois. Un an plus tard, au moment où il fait acte de candidature au *Planalto*, elle dépassera les 40 %. Entre-temps, pourtant, Cardoso aura arrêté les principales mesures d'un plan de stabilisation dont l'entrée en vigueur participe à la concrétisation de son nouvel objectif : être président de la République.

Luis Inácio Lula da Silva

Lula est né en 1945 dans une petite ville pernamboucane du *Nordeste*, au sein d'une famille qui immigrera cinq ans plus tard vers la région industrielle de Santos (São Paulo). Il n'entre à l'école qu'à l'âge de dix ans, sans pour autant cesser d'être vendeur-ambulancier de tapioca et d'orange. À douze ans, et après y avoir obtenu d'assez bons résultats, il quitte l'école et obtient son premier emploi "formel" (c'est-à-dire déclaré) dans une teinturerie. Trois ans plus tard, il devient ouvrier d'une grande entreprise sidérurgique. Il milite peu à peu dans les syndicats. D'abord premier Secrétaire du syndicat des métallurgistes de São Bernardo et Diadema, il en est élu président en 1975 avec 92 % des voix. Trois ans plus tard, il est reconduit dans ses fonctions avec 98 % des voix. En 1979, alors âgé de 34 ans et figure locale, il devient connu nationalement, en raison de la grève des 170 000 métallurgistes qu'il conduit et organise. Les revendications des grévistes ne sont pas que salariales : elles témoignent aussi du refus du cadre corporatiste imposé depuis l'ère Vargas et aménagé par les militaires depuis leur coup d'État d'avril 1964. Les grévistes réclament en effet l'instauration du pluralisme syndical et l'autonomie des syndicats par rapport à l'État. Dans les faits, ces revendications seront partiellement satisfaites avec la création de la CUT.

En 1980, débordés par une histoire sociale qu'ils ne parviennent plus à contrôler, les militaires emprisonnent Lula pour un mois ; celui-ci apparaît alors comme une victime de la répression. Profitant du rétablissement du multipartisme, Lula fonde cette année-là le Parti des travailleurs (PT) et en devient président. Largement battu à l'élection pour le poste de gouverneur de l'État de São Paulo en 1982, il est en revanche le candidat à la Chambre basse le mieux élu du pays lors des élections législatives de 1986. Candidat au *Planalto* en 1989, il devance Brizola au premier tour et peut ainsi disputer le second avec Fernando Collor. En 1994, Lula participe donc pour la seconde fois consécutive à l'élection présidentielle.

NOTES

1. Les portraits de Luis Inácio Lula da Silva et de Fernando Henrique Cardoso figurent en annexe.
2. Ce décompte intègre les prises de fonction des vice-présidents entraînées par le décès, la démission ou la fuite de tel ou tel chef d'État, ainsi que celles faisant suite aux divers coups d'État survenus depuis l'instauration de la République en 1889. Outre ces trente-huit présidents, deux juntes ont dirigé le pays.

3. Sur la législation électorale et ses effets pratiques sur la compétition politique, voir Stéphane MONCLAIRE, “Brésil : devenir candidat”, in Claude EMERI & Jean-Luc PARODI (org.), *Les candidats à l'élection présidentielle*, Paris, l'Harmattan (à paraître).
4. Entrevue à *Globo*, 2 octobre 1994.
5. Voir TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE), *Relatório 1994*, multigr. La plupart des données relatives au corps électoral citées ici proviennent des banques de données (pour certaines encore en constitution) de cet organisme. Je tiens à remercier son président, M. Carlos Mário Velloso, pour m'avoir permis de les consulter.
6. Le terme corruption ne doit pas être compris comme ce qui est contraire à la loi, mais plutôt comme forme d'échange social secrète et abus de position pour des gains personnels ou factionnels dénaturant les principes sur lesquels se fonde rhétoriquement le système politique en place.
7. Les circonstances mêmes de sa nomination montrent son hésitation ; en lire le récit in Gilberto DIMENSTEIN & Josias DE SOUZA, *A História do Real*, São Paulo, Atica, 1994, pp. 26-28.
8. Sur l'âpreté des débats de l'Assemblée constituante et la complexité des marchandages qui en résulte, lire ASSOCIATION FRANÇAISE DES CONSTITUTIONALISTES (dir.), *La nouvelle République brésilienne*, Paris, Economica, 1991 (cet ouvrage contient en annexe la version française de la Constitution brésilienne).
9. Selon un sondage de *Vox Populi*, réalisé début mars 1994, donc après la publication du rapport de cette commission, seuls 7 % des Brésiliens faisaient “toujours confiance” aux hommes politiques, soit deux fois moins qu'aux chefs d'entreprise, trois fois moins qu'aux policiers civils, quatre fois moins qu'aux journalistes, cinq fois moins qu'aux juges ou aux chauffeurs d'autobus, six fois moins qu'aux médecins, sept fois moins qu'aux professeurs et huit fois moins qu'aux pompiers ! De toutes les institutions, celles relevant de l'activité politique étaient et demeurent les plus décriées.
10. Son nom ou ceux de ses proches figuraient, par exemple, dans la liste des protecteurs d'un important jeu de hasard clandestin (*o jogo de bicho*) dont les bénéficiaires sustentaient le trafic de drogue carioca.
11. Un temps, il avait été contacté par le PFL pour être le candidat commun de cette formation et du PSDB.
12. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA, *Crianças e Adolescentes*, Rio de Janeiro, 1992, IBGE, p. 13.
13. PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, 1994, p. 28.
14. “Officiellement”, car ces pourcentages sont établis à partir des données des derniers recensements. Or celles-ci, au dire même des responsables chargés de leur collecte et de leur exploitation, ne sont pas fiables (cf. *Veja*, 13 juillet 1994, p. 65). Ceci viendrait à la fois d'erreurs méthodologiques et de la difficulté à mesurer le volume et la répartition des richesses provenant de l'économie informelle (elles sont estimées entre 10 et 20 % du PIB ; d'ailleurs, un compte bancaire sur quatre serait en réalité un compte écran ou un compte tenu par un prête-nom). En fait, les indigents seraient moins nombreux. Si d'un point de vue humaniste cette correction à la baisse est rassurante et constitue une bonne nouvelle, en revanche d'un point de vue politico-organisationnel elle est plutôt inquiétante. Car, comment un État incapable d'établir la sociographie de ses administrés et se fourvoyant sur leurs besoins pourrait-il définir des politiques publiques adaptées à la situation ?
15. L'urbanisation massive de l'électorat saute aux yeux. Ces quarante dernières années, la population urbaine a sextuplé (18 782 891 âmes en 1950 contre 110 875 826 en 1991) et le rapport urbain/rural s'est totalement inversé. En 1950, seul un habitant sur trois résidait en zone urbaine ; aujourd'hui, trois Brésiliens sur quatre y demeurent. Toutes les villes n'ont cependant pas vu leur effectif grossir au même rythme, car l'exode rural s'est principalement opéré en direction des grands centres urbains. Contrairement aux démocraties européennes, l'essentiel du

corps électoral ne réside donc pas dans les villes moyennes. Ainsi, seules 2,6 % des municipalités brésiliennes comptent entre 50 000 et 100 000 inscrits, soit un pourcentage sensiblement égal à celui des villes de plus de 100 000 électeurs, alors que ces dernières représentent 41,3 % de l'électorat national contre 9,4 % pour les premières. Cet afflux vers les grands centres est tel que 20,5 % des inscrits s'entassent dans 12 mégapoles de plus d'un million d'âmes. En outre, l'électorat est concentré sur la façade atlantique. Dans un pays 16 fois et demi grand comme la France, 83 % des inscrits vivent sur seulement 30 % du territoire et 45 % à moins de 90 kilomètres des côtes. L'héritage du peuplement du Brésil se fait donc encore lourdement sentir. Toutefois la densité de l'électorat le long du littoral ou dans l'immédiat arrière-pays est encore plus forte dans les zones devenues au fil du siècle les plus économiquement développées et les plus attractives, c'est-à-dire au Sud-Est et au Sud du pays. En ce sens, les déséquilibres de la carte électorale résultent aussi de l'importance de l'immigration interne. Si la construction de Brasília, puis le déplacement des frontières économiques vers l'Ouest et le Nord du pays (agriculture intensive, élevage et exploitation des minerais) ont généré l'apparition de nouvelles communes (5 022 aujourd'hui contre 2 700 en 1960) et accru quelque peu les électors des plateaux et du bassin amazonien, l'essentiel des flux migratoires s'opèrent encore entre ou au sein des régions côtières. Sur l'incidence de l'évolution de la répartition des inscrits sur la nature des mobilisations électorales et sur l'offre politique, lire Stéphane MONCLAIRE, "La clef des urnes", in *Cahiers d'Amérique Latine* (à paraître).

16. Respectivement 827 et 1 312 communes comptant en moyenne 21 620 et 31 190 électeurs, soit au total 17 881 810 et 40 924 440 inscrits au soir du scrutin municipal d'octobre 1992 (donc 19,8 % et 45,3 % de l'électorat d'alors).

17. Pour le PFL : Amapa, Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Sergipe ; unités fédératives auxquelles correspondaient 22 813 039 inscrits de 1994, c'est-à-dire 24,07 % de l'électorat national. Pour le PMDB : Amazonas, Goiás, Pará, Paraíba, Paraná, São Paulo et Tocantins ; soit 35 772 201 inscrits ou 37,75 % des électeurs du pays.

18. La direction du PSDB l'avait également contacté.

19. Jarbas Passarinho (PPR), cité in *Isto é*, 13 avril 1994.

20. Cf. *Exame*, avril 1994.

21. Les dépenses de campagne de M. Cardoso se sont élevées, selon son comité d'organisation, à 32,14 millions de dollars, soit un budget dix fois supérieur à celui de Lula (3,35 millions).

22. Du reste, le PTB, petite formation populiste de droite (277 mairies et 2 gouverneurs), allait bientôt rejoindre la coalition PFL/PSDB.

23. Le PT comptait 120 000 militants, disposait de 2 304 directoires répartis dans 48 % des communes du pays. En revanche le nombre de ses élus, bien que progressant d'un scrutin à l'autre, demeurait bas : 1 400 conseillers municipaux, 53 maires (dont ceux de quatre capitales d'État : Belo Horizonte, Porto Alegre, Goiana et Rio Branco), 77 députés nationaux, 36 députés fédéraux, 1 sénateur et aucun gouverneur.

24. Grâce aux organisations syndicales, le PT comptait 700 000 affiliés.

25. Si les inscrits des couches populaires disposent généralement d'une compétence politique bien inférieure à celle des électeurs des couches moyennes et supérieures, ils ne sont pas pour autant inaptes à émettre des opinions politiques, dans la mesure où ils parviennent à restituer de façon plus ou moins cohérente certains des faits les plus courants quant à l'ordinaire de la politique. L'étude sur les attentes des Brésiliens envers l'Assemblée nationale constituante de 1986 (Stéphane MONCLAIRE, *A Constituição Desejada*, Brasília, Cegraf, 1991) l'atteste et confirme sur ce point les travaux de D. GAXIE (*Le cens caché*, Paris, Le Seuil, 1978) ou de William A. GAMSON (*Talking Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992).

26. Cité par Luciano SUASSUNA et Luiz Antônio NOVAES, *Como FHC Foi Eleito Presidente*, São Paulo, Contexto, 1994, p. 32.

27. Lors du scrutin présidentiel précédent, cette pratique n'avait pas ou à peine été de mise. Non seulement le rythme de l'inflation l'avait rendue politiquement moins performante, mais la composition partisane du gouvernement d'alors et le non-engagement du président en exercice en faveur des candidats donnés favoris (Collor, Lula et Brizola) ne l'avaient pas encouragée.

28. Le cas de la commune de Piumhi (MG, 25 000 habitants) est à cet égard exemplaire. Alors qu'elle n'avait reçu qu'environ 6 000 dollars de subventions publiques au premier semestre 1994, elle en reçut 1 700 le lendemain du meeting de Lula et 86 000 supplémentaires jusqu'au 15 août. Pour d'autres exemples, voir *Isto é*, 24 août 1994, pp. 20-22.

29. Parmi ces candidats, le nombre et la proportion de femmes demeuraient bas : 0 à la Présidence (0 %), 13 aux maisons de gouverneur (7,5 %), 16 au Sénat (6,9 %), 188 à la Chambre (6,2 %) et 572 aux assemblées législatives (7,1 %) ; soit au total 789 (6,9 %).

30. Selon l'*Instituto brasileiro de opinião pública e estatística*, début mai 1994, 43 % des Brésiliens estimaient que "les choses allaient empirer" et 32 % qu'elles "resteraient les mêmes" ; seuls 25 % tablaient sur une amélioration de la conjoncture.

31. Cet instrument, appelé URV (Unité réelle de valeur) remplaçait, la dizaine d'indices utilisés jusque-là pour calculer l'inflation et dont les écarts engendraient une spirale inflationniste en multipliant les anticipations de hausse des salaires et des prix. L'État fixant en URV le salaire des fonctionnaires et incitant, par des mesures fiscales, à établir les contrats sur cette base, il devenait économiquement avantageux pour les entreprises et les commerces de calculer le coût de leurs produits et services en URV. Pouvant dès lors tabler sur une baisse de l'inflation, sans avoir eu – à la différence des plans précédents – à procéder à un blocage des prix, le gouvernement put engager l'étape suivante.

32. Pour les économistes du PT, le plan ne pouvait que "congeler la misère". Sur le fond, il ne réglait rien. Ce n'est qu'à la mi-août qu'ils s'aperçurent que ses effets bénéfiques dureraient non pas quelques semaines à compter de son entrée en vigueur (autrement dit jusqu'au premier tour), mais au minimum un semestre (donc bien au-delà du second tour).

33. Les véritables initiateurs de ce plan sont des économistes et des hauts-fonctionnaires : Edmar Bacha, Clóvis Carvalho et Winston Fritsch. Leur idée d'une dollarisation de l'économie via une unité de conversion intermédiaire avait germé bien avant l'arrivée de M. Cardoso aux Finances. Le rôle de ce dernier a consisté à aviver leur réflexion, à lever les obstacles politiques susceptibles d'empêcher la mise en place et le déroulement des premières étapes, et surtout à accélérer le passage d'une étape à l'autre. En effet, la plupart de ses conseillers considéraient plus sage d'émettre la nouvelle monnaie en 1995, donc après les présidentielles, et non pas avant comme le voulait – purement à des fins électoralistes – le ministre.

34. L'influence des médias brésiliens sur le comportement politique des électeurs varie essentiellement selon leur niveau d'instruction. Sachant peu lire et rebutées par tout débat maniant des abstractions, les couches populaires sont peu portées à suivre l'actualité politique. Elles subissent d'autant moins l'influence des articles ou des commentaires politiques qu'elles ne les lisent pas ou ne les écoutent pas. De leur côté, les couches supérieures sont trop instruites pour ne pas conserver un sens critique vis-à-vis des éditoriaux qu'elles dévorent quotidiennement. En fait, ce sont les couches moyennes, et principalement leurs franges basses, qui sont les plus influençables.

35. Les journalistes sont évidemment conscients de ce qu'implique une telle attitude, cf. SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DO DISTRITO FEDERAL, *Jornalismo de Brasília: impressões e vivências*, Brasília, Lantana Comunicação, 1993.

36. Le 1^{er} septembre, ce même ministre, successeur de M. Cardoso (en raison des incompatibilités fixées par la loi, ce dernier, comme tout autre candidat à cette élection, avait dû démissionner de ses fonctions exécutives et donc quitté les Finances début mai) confia hors antenne à un journaliste de TV-Globo qu'il n'avait "aucun scrupule à cacher de mauvais indices". Il dit aussi qu'en se servant de cette dépendance des sources, il arrivait à mieux faire croire au succès du

plan et qu'ainsi, avec la complicité des médias, le triomphe de M. Cardoso était assuré. En raison d'une erreur de régie, ces propos sincères furent entendus par les téléspectateurs disposant d'une antenne parabolique. Ils lui coûtèrent son portefeuille.

37. Selon l'institut d'enquêtes d'opinion *Deadline*.

38. Selon l'institut d'enquêtes d'opinion *Look Comunicações*. Le cas de TV-Globo (en audience, première chaîne télévisée du pays) mérite d'être souligné. Les éditions de ses journaux télévisés étaient d'autant plus favorables à Cardoso qu'elles traitaient quotidiennement des effets pratiques de la nouvelle monnaie sur le panier de la ménagère. Il est vrai que l'organisation et le contenu même de ces journaux sont confiés non pas à la rédaction mais au service du marketing de la chaîne, avec comme ambition de ne parler principalement que des sujets censés intéresser les couches moyennes et supérieures, c'est-à-dire les seules capables d'acheter les produits vantés à l'antenne lors des innombrables coupures publicitaires. Ainsi chaque jour, courant juillet, des dizaines de reportages insistaient sur, disaient-ils, les gains de pouvoir d'achat réalisés par les consommateurs. Deux d'entre eux par exemple, diffusés le lendemain de l'entrée en vigueur du plan, montraient qu'un même liquide vaisselle valait 3 real à São Paulo contre 4 à New-York. Ils affirmaient (en rappelant la parité entre real et dollar) que ce produit était donc moins cher au Brésil et en concluaient que les Brésiliens disposaient de la sorte d'un pouvoir d'achat supérieur à celui des Américains ! Certes, à la fin de son commentaire, le journaliste signalait que le montant des salaires minimum était "différent" dans ces deux pays, mais il ne développait pas cet aspect pourtant essentiel. Ce type de séquences glorifiait le plan. Le nom de Cardoso n'y était pas forcément prononcé, mais le candidat bénéficiait indirectement des vertus qui lui étaient ainsi attribuées.

39. Plusieurs petites formations socialistes, communistes ou écologiques disposant au total d'une petite dizaine de sièges au Congrès s'étaient jointes au PT.

40. Pour le seul PT, 14 réunions officielles et six rencontres secrètes, représentant au total plus de 60 heures de débat et d'affrontement, furent nécessaires.

41. Le faible budget de ce ministère (278 millions de dollars, soit la moitié de celui de l'université de São Paulo) n'empêche pas son titulaire de croire en l'importance de son action. Il compte faciliter le financement privé de manifestations culturelles et de travaux de restauration du patrimoine national.

42. Cf. Stéphane MONCLAIRE, "Entre insatisfaction multiforme et persistance des périphéries : l'illégitimité de l'État au Brésil", in *Cahiers de l'Amérique Latine*, n° 16, 1993, pp. 113-129.

AUTEUR

STÉPHANE MONCLAIRE

Centre de recherches politiques de la Sorbonne et Centre de recherche et d'études sur l'Amérique latine (CNRS)