

# **BUREAUCRATIE PUBLIQUE ET RÉFORME**

## **GESTIONNAIRE**

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Pour publication dans le numéro thématique de la  
*Revue Internationale de Politique Comparée*, mars  
2010.

La haute bureaucratie publique professionnelle devient partie des classes dirigeantes brésiliennes à partir des années 1930. Pendant cinquante ans elle sera essentiellement associée à la bourgeoisie industrielle dans le commandement et la promotion d'un extraordinaire processus d'industrialisation ou de développement économique. En même temps, dans sa condition de classe administrative, elle accomplit la réforme de l'appareil de l'État : d'abord, encore dans les années 1930, en promouvant la Réforme Bureaucratique qui avait pour but de le rendre plus professionnel et effectif, et plus tard, à partir des années 1990, en entreprenant la Réforme Gestionnaire, qui a pour but de rendre cet appareil plus efficace : les agences deviennent plus autonomes et leurs administrateurs, plus responsables par rapport à la société. Cette deuxième réforme, cependant, a eu lieu dans un contexte politique et économique défavorable. La stratégie nationale et développementiste qui avait servi de devise pour les deux classes est tombée en crise dans les années 1980, au sein d'une grave crise de la dette extérieure. Déboussolée, non seulement l'économie mais la société brésilienne elle-même tombe en crise, ce qui se 'résout' à partir du début des années 1990 : les patrons de l'industrie et la bureaucratie publique ne commandent plus le processus économique et politique et font place à une coalition de rentiers, d'agents du secteur financier et d'intérêts étrangers qui adoptent l'orthodoxie conventionnelle – l'ensemble de diagnostics et de recommandations issues du Nord – comme politique économique. Sans une stratégie nationale de développement, l'économie du pays entre dans un régime de quasi-stagnation. Dans cette

---

Luiz Carlos Bresser-Pereira est professeur émérite à la Fundação Getúlio Vargas.  
[lcbresser@uol.com.br](mailto:lcbresser@uol.com.br) - [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br). Je remercie Mariane Nassuno pour ses commentaires.

nouvelle conjoncture sociale et politique, il n'y a pas de place ni pour les entrepreneurs nationaux ni pour la bureaucratie publique. Cependant, la Réforme Gestionnaire de 1995, conduite par la bureaucratie publique et encouragée par la société, progresse d'abord au niveau fédéral et ensuite dans les états et les grandes municipalités. Et elle donne un nouveau sens de mission à tous ceux qui y participent. D'un autre côté, à partir du début des années 2000, le système hégémonique derrière l'orthodoxie conventionnelle s'affaiblit, secoué par l'échec de ses réformes qui contrastent avec le succès des pays – surtout asiatiques – qui les avaient rejetées et qui avaient adopté des stratégies nationales de développement. Une opportunité s'ouvre ainsi pour qu'une nouvelle coalition nationale soit formée, comprenant les patrons de l'industrie, la bureaucratie publique et les travailleurs, et pour qu'un nouveau développementisme remplace l'orthodoxie conventionnelle.

Dans ce travail, cependant, mon objet n'est pas aussi étendu que celui qui est suggéré dans le paragraphe précédent. Mon attention se fixera sur le rôle politique et gestionnaire de la bureaucratie publique brésilienne depuis le début des années 1990. Pour cela, il faut distinguer la bureaucratie publique de l'appareil ou organisation de l'État ; et il faut adopter une position claire par rapport à un problème, dont la nature est ambiguë et dialectique, qui est celui du rapport entre société et État. La bureaucratie publique a été autrefois un simple groupe de statut ; aujourd'hui elle est un secteur de la classe professionnelle ou technobureaucratique ; elle a toujours été responsable de la gestion de l'appareil de l'État, ainsi que, dans plusieurs moments, un acteur important dans la définition de ses politiques.<sup>1</sup> En même temps qu'elle est un groupe d'intérêt comme tout autre, qui fait pression sur l'État, la bureaucratie publique constitue ou fait partie de l'appareil de l'État. À cause de cela, on confond souvent l'État avec la bureaucratie publique elle-même, et on attribue à l'État une “autonomie relative”. Si l'État était sa bureaucratie, lorsqu'elle aurait beaucoup de pouvoir on pourrait légitimement parler d'autonomie de l'État. La bureaucratie publique, cependant, n'est qu'un des secteurs sociaux qui cherchent à influencer l'État. D'un autre côté, l'État est beaucoup plus qu'un simple appareil ou organisation : il est le système constitutionnel-légal – il est l'ordre juridique et l'organisation qui garantit cet ordre. Et, dans cette qualité, l'État est l'instrument de l'action

---

<sup>1</sup> J'ai fait l'analyse de la classe technobureaucratique notamment dans Bresser-Pereira (1981) *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia [La Société étatique et la technobureaucratie]*.

collective de la nation. Ses lois et politiques sont le résultat d'un complexe système de forces sociales, parmi lesquelles la bureaucratie publique n'en est qu'une. L'État n'est donc jamais autonome ; il reflète ou exprime la société. Il peut arriver que la bureaucratie publique atteigne un pouvoir hors de proportion par rapport aux autres classes dirigeantes lorsque celles-ci sont divisées. Dans ces moments-là l'élite bureaucratique-politique augmente son pouvoir par rapport aux autres classes, et on dit que l'État 'est devenu plus autonome'. En effet, ce qui s'est passé c'est que les autres classes qui composent la société ont momentanément perdu du pouvoir relatif par rapport à la bureaucratie publique dans la détermination des politiques, dans la définition de leur système juridique et dans la façon de le mettre en oeuvre. En tout cas, l'État est l'institution la plus étendue de chaque État-nation, puisqu'il est l'ordre public lui-même et l'organisation qui garantit cet ordre. Mais au nom de qui cet ordre est-il défini et garanti? Essentiellement, au nom des trois classes fondamentales des sociétés capitalistes contemporaines : la classe capitaliste, la classe technobureaucratique ou professionnelle, et la classe ouvrière. Le pouvoir de ces classes, naturellement, variera historiquement : plus démocratique est un pays, moins les capitalistes auront du pouvoir et plus les travailleurs auront du pouvoir dans la société elle-même et, donc, dans l'État. En tout cas, cependant, les deux secteurs sociaux qui auront plus de pouvoir politique seront les grands capitalistes et la haute bureaucratie publique, qui peut aussi être simplement dénommée 'bureaucratie politique' puisqu'elle comprend, outre les fonctionnaires au sens strict, les politiciens élus qui vivent des paiements de l'État. L'alliance entre ces deux secteurs sociaux est souvent identifiée dans la littérature de la sociologie politique et du développement économique comme une alliance entre les patrons et l'État ou, comme on dit aux États-Unis, comme une coalition entre "business and government". Au Brésil, cette alliance a conduit au développementisme national – une heureuse stratégie nationale de développement.

La bureaucratie publique brésilienne, associée aux patrons de l'industrie, a fait, entre 1930 et 1986, partie intégrante de l'élite dirigeante ou du pacte politique développementiste national qui a promu l'industrialisation brésilienne. En même temps, elle s'est profondément engagée dans la Réforme Bureaucratique de 1937. Cependant, à partir de l'effondrement, en 1986, du Plan Cruzado et de la coalition politique démocratique et nationale qui a mené la campagne des "Diretas Já" – à laquelle a participé une partie importante de cette bureaucratie – le pays

est entré pendant quatre ans (1987-2001) dans un vide politique ou vide de pouvoir, jusqu'à ce qu'en 1991, dans le second gouvernement Collor, il s'est soumis au Nord, il a fini de penser avec sa tête, et il a adopté l'orthodoxie conventionnelle au lieu de s'appuyer sur une stratégie nationale de développement<sup>2</sup>. Pendant un court moment, en 1994, le Plan Real, mis en oeuvre selon une théorie de l'inflation inertielle développée au Brésil, a restitué au pays l'idée de nation, mais tout de suite après les autorités économiques se sont de nouveau subordonnées aux idées venues de Washington et de New York. Par conséquent, l'alliance développementiste nationale classique, rompue en 1986, a été remplacée, au début des années 1990, par une nouvelle coalition politique formée par des rentiers, par le secteur financier, par des sociétés multinationales et par des intérêts étrangers au Brésil, les deux premiers groupes profitant des hauts taux d'intérêt qui commencent à prédominer, et les deux derniers, des taux de change appréciés. Entrepreneurs et bureaucratie publique sont restés en dehors du pouvoir. Pourtant, je ne suis pas pessimiste. L'hégémonie néolibérale et globaliste est sur le déclin, et un espace s'ouvre pour que la nation se rétablisse, pour que des politiques nationales soient adoptées et pour que, dans le contexte de la grande compétition entre les nations qu'est la mondialisation, le Brésil puisse de nouveau rivaliser avec succès ou se développer.

### **Réforme Gestionnaire dans un contexte de crise**

Entre 1987 et 1991 le Brésil a vécu une crise profonde : crise économique de la haute inflation, du moratoire de la dette extérieure ; mais une crise surtout politique, car elle signalait la fin de l'alliance historique entre les grands patrons de l'industrie et la bureaucratie politique, et le remplacement de ces deux classes, dans la direction du pays, par les grands rentiers – qui vivent d'intérêts – par les agents financiers – qui vivent des commissions payées par les rentiers – par les sociétés multinationales – qui s'étaient emparées d'une grande partie du marché interne brésilien et s'intéressaient à des taux de change appréciés pour remettre de

---

<sup>2</sup> Par "second gouvernement Collor" je veux dire le gouvernement après la réforme ministérielle de mai 1991, par laquelle Marcílio Marques Moreira occupe le poste de Ministre des Finances et change la politique économique du Brésil, se soumettant au consensus de Washington: le pays ouvre son compte de capitaux et passe un accord avec le Fonds Monétaire International qui n'arrive pas à contrôler l'inflation, mais inaugure la politique orthodoxe de taux d'intérêt réels élevés et d'un taux de change surévalué.

plus grands revenus à l'étranger – et par les intérêts étrangers au Brésil, également favorisés par un taux de change non compétitif.

Sur le plan de la politique économique et des réformes, l'ouverture commerciale a été hâtive et radicale, ignorant le fait que les tarifs douaniers avaient pour rôle non seulement de protéger une industrie qui n'était plus naissante, mais surtout de neutraliser l'appréciation du taux de change provoquée par le syndrome hollandais<sup>3</sup> et par la politique de croissance avec de l'épargne extérieure.<sup>4</sup> Cette politique devient la grande politique de développement à partir de l'explication erronée selon laquelle “le Brésil n'a plus de ressources pour financer son développement économique”. À vrai dire, elle n'entraînerait que l'augmentation artificielle des salaires et de la consommation intérieure, et le remplacement de l'épargne intérieure par l'épargne extérieure, en même temps qu'elle endettait le pays. D'un autre côté, l'ouverture financière, avec la libération totale des mouvements de capital, a été adoptée en 1991 – ce qui a conduit le pays à perdre le contrôle de son taux de change. Les privatisations ont également été approfondies, et la réserve pour le capital national qui existait dans les services publics monopolistes a été éliminée ; la dénationalisation des banques commerciales devient autorisée. Les résultats sont une profonde dénationalisation de l'économie brésilienne, deux crises de la balance des paiements et de faibles taux de croissance ; cependant, à partir du début des années 2000, une énorme augmentation des prix des matières premières [*"commodities"*] exportées par le Brésil avait fait doublé les exportations en cinq ans.

Vers le milieu des années 1990 les patrons de l'industrie étaient marginalisés et la bureaucratie publique constatait la négation de tout ce qu'elle avait été amenée à croire dans la période développementiste. L'appareil de l'État était alors dirigé par une ‘équipe économique’ constituée d'économistes étrangers à la bureaucratie publique, qui avaient fait des études de doctorat aux États-Unis et rentraient travailler dans le marché financier. D'un autre côté, pendant le gouvernement Collor, il y avait eu une tentative de démantèlement de l'appareil de

---

<sup>3</sup> Le syndrome hollandais [*aussi dénommé "maladie hollandaise"*] est une défaillance du marché qui fait que les pays doués de ressources naturelles vastes et bon marché voient leur taux de change s'apprécier de façon à rendre non compétitives des activités industrielles opérant avec des technologies de pointe, pouvant même, selon le degré d'appréciation, les rendre non-viables.

<sup>4</sup> L'épargne extérieure signifie un déficit du compte courant ; lorsque un pays encourt un déficit du compte courant, son taux de change s'apprécie par rapport à celui qui aurait existé dans une situation d'équilibre du compte courant.

l'État, inspirée par le même néolibéralisme et par la même orthodoxie conventionnelle qui guidait la politique économique. C'est dans ce contexte défavorable qui débutera, dans le gouvernement Fernando Henrique Cardoso, la Réforme Gestionnaire ou Réforme de la Gestion Publique de 1995. Cette réforme, qui a été conçue et mise en oeuvre par moi et mon équipe dans le MARE (Ministère de l'Administration Fédérale et de la Réforme de l'État), était une obligation historique pour le Brésil comme pour tous les autres pays qui avaient établi pendant les cinquante années précédentes un État du Bien-Être. La grande croissance que l'appareil de l'État s'était fixée pour pouvoir assurer les droits sociaux exigeait que la prestation des respectifs services d'éducation, de santé, de sécurité sociale et d'assistance sociale fût accomplie de manière efficace. Cette efficacité devenait même une condition de légitimité de l'État lui-même et de ses dirigeants. Dans la mesure où la réforme gestionnaire est la deuxième grande réforme administrative de l'appareil de l'État capitaliste, son adoption par nous, comme par tous les pays à revenu intermédiaire et élevé, n'était qu'une question de temps. Certains avancent, d'autres sont en retard. Le Brésil, en 1995, est sorti en premier parmi les pays en voie de développement, et a devancé certains pays riches, tels que la France et l'Allemagne.

Il y avait déjà eu des réformes de la gestion dans certains pays développés depuis la décennie précédente, en réponse au fait que la transition de l'État Libéral à l'État Démocratique dans le début du XX<sup>e</sup> siècle avait conduit à l'augmentation de la taille de l'État et, donc, à sa transformation dans un État Démocratique et Social. Par contre, la mondialisation qui prenait alors de l'ampleur augmentait de façon extraordinaire la compétition entre les États-nation et obligeait leurs entreprises et leurs services publics à devenir plus efficaces. L'administration publique bureaucratique et sa bureaucratie wébérienne étaient appropriées à un petit État Libéral, dans le cadre des États démocratiques et sociaux de la fin du siècle ; dans un monde plus compétitif qu'à aucune autre époque de son histoire, la seule alternative était de s'engager dans la réforme de la gestion publique ou réforme gestionnaire.

Le besoin de changement commence à devenir clair pendant le gouvernement Collor – un gouvernement contradictoire, qui fait au début l'affirmation de l'intérêt national mais finit par se plier à l'orthodoxie conventionnelle, et qui fera des pas décisifs pour entamer les réformes nécessaires orientées vers le marché, mais qui commet des graves erreurs. Dans le domaine de

l'administration publique, les tentatives de réforme du gouvernement Collor ont été erronées parce qu'elles confondaient – comme le faisait la droite néolibérale qui arrivait alors au pouvoir – réforme de l'État avec suppression de fonctionnaires, réduction des salaires réels et diminution à tout prix de la taille de l'État. La bureaucratie publique, qui avait vu l'appareil de l'État devenir rigide et formel pendant la régression bureaucratique qui avait eu lieu autour de la Constitution de 1988, résistait autant que possible aux réformes maladroites du gouvernement. Lorsqu' Itamar Franco arrive au pouvoir, ces réformes ont été correctement abandonnées. Cependant, la vague idéologique néolibérale venue du Nord était devenue dominante dans la société – et la pression contre l'État et sa bureaucratie ne faisait que grandir.

Néanmoins, il était clair pour moi que la grande crise à laquelle le pays était confronté depuis les années 80 était une crise de l'État – une crise fiscale, administrative et de sa façon d'intervenir dans l'économie. C'était une crise qui affaiblissait l'État et ouvrait la voie pour que l'idéologie néolibérale venue du Nord le rendît encore plus faible. La solution des grands problèmes brésiliens n'était pas de remplacer l'État par le marché, comme le suggérait l'idéologie libérale, mais de réformer et reconstruire l'État pour qu'il puisse être un agent effectif et efficace de régulation du marché et de qualification des entreprises dans le processus compétitif international. Ainsi, au MARE, je n'ai pas tardé à faire le diagnostic et à définir les orientations et les objectifs de ma tâche. Alors commençait la Réforme Gestionnaire de 1995. Ce n'est pas moi qui ai demandé le changement de *statut* et de nom du ministère, mais ce changement probablement avait un sens pour le président : il lançait ainsi un défi au nouveau ministre et à l'équipe que j'allais rassembler autour de moi. La réponse au défi a été d'élaborer, encore pendant le premier semestre de 1995, le *Plan Directeur de la réforme de l'appareil de l'État* et l'amendement constitutionnel de la réforme administrative, qui serait enfin approuvée trois ans plus tard (Amendement 19). On se basait sur des expériences récentes dans des pays de l'OCDE, surtout dans le Royaume-Uni, où avait été mise en oeuvre la deuxième grande réforme administrative de l'histoire du capitalisme – la réforme gestionnaire de la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Les nouvelles idées étaient encore en formation ; dans le Royaume-Uni une nouvelle discipline était née, le *new public management* qui, quoique influencée par les idées néolibérales, en réalité ne pouvait pas être confondue avec les idées de la droite ; plusieurs pays sociaux-démocrates en Europe étaient engagés dans le

processus de réforme et de mise en oeuvre de nouvelles pratiques administratives. Le Brésil avait l'occasion de participer à ce grand mouvement et de devenir le premier pays en voie de développement à faire la réforme.

Lorsque les idées ont été initialement présentées, en janvier 1995, il y a eu beaucoup de résistance (Bresser-Pereira, 1999), surtout parce que c'étaient des idées nouvelles, et aussi parce qu'elles semblaient néolibérales et contre les intérêts des fonctionnaires. J'ai essayé, cependant, de faire face à cette résistance de la façon la plus directe et ouverte possible. Le sujet était nouveau et complexe pour l'opinion publique, et la presse avait du mal à donner au débat une vision complète et fidèle. Néanmoins, la presse a été un merveilleux instrument pour le débat d'idées. Mon stratégie principale était d'attaquer l'administration publique bureaucratique, et en même temps d'affirmer l'importance du service public, de défendre les carrières de l'État et de montrer le rapport direct entre la réforme que je proposais et l'affermissement de la capacité de gestion de l'État. De cette façon, je confondais mes critiques, qui affirmaient que j'agissais contre les bureaucrates publics, tandis que j'essayais de raffermir ces derniers, de leur donner une plus grande capacité d'action et de les rendre responsables. En peu de temps, un sujet qui n'était pas à l'ordre du jour dans le pays a pris le caractère d'un grand débat national. Les manifestations d'appui des fonctionnaires, des politiciens – surtout des gouverneurs et des maires – et d'intellectuels n'ont pas tardé, et finalement lorsque la réforme constitutionnelle a été promulguée, en avril 1998, un quasi-consensus s'était formé sur son importance pour le pays, alors fortement encouragé par l'opinion publique, par les élites leaders d'opinion et en particulier par la haute bureaucratie publique. Il était clair que la réforme bénéficiait à la plupart des hauts administrateurs publics existant dans le pays et qui sont doués de compétence technique et d'esprit public. La réforme avait conquis le coeur et les esprits de la haute bureaucratie qui, au contraire de ce qui affirme la théorie du choix rationnel, ne fait pas que des compensations entre son désir de devenir riche par le biais de la corruption et celui d'avancer dans la carrière, mais, pour la plupart, fait des compensations entre ce dernier but et celui de contribuer à l'intérêt public.

Pour accomplir la réforme, deux instruments ont été utilisés : d'une part, le *Plan Directeur de la Réforme de l'appareil de l'État*, et d'autre, un amendement à la Constitution. La réforme constitutionnelle a été une partie fondamentale de la Réforme Gestionnaire de 1995, puisque



celle-ci impliquait des changements institutionnels fondamentaux. Beaucoup de changements institutionnels, cependant, ont été de caractère infraconstitutionnel. Mais même sur le plan légal la réforme a dépassé de beaucoup l'Amendement 19. Lorsque, par exemple, en 1997, les deux nouvelles institutions organisationnelles essentielles de la réforme ont été formellement créées – les “agences exécutives” (des institutions étatiques qui exécutent des activités exclusives à l'État) et surtout les “organisations sociales” (des institutions hybrides entre l'État et la société qui exécutent les services sociaux et compétitifs) – cela n'a pas exigé de modification de la Constitution. De grandes modifications ont également eu lieu dans la façon de rémunérer les postes de confiance, dans la façon de recruter, de sélectionner et de rémunérer les carrières de l'État, sans avoir besoin de modifier la Constitution. Par contre, quelques-unes des lois complémentaires à l'Amendement 19, comme celle qui définit les carrières de l'État et celle qui, à partir de la précédente, détermine les critères de licenciement par insuffisance de performance, n'ont pas encore été approuvées par le Congrès. Le document essentiel à la réforme, cependant, a été le *Plan Directeur de la Réforme de l'appareil de l'État*, contenant le diagnostic et toute la logique de la réforme qui débutait alors. Fernando Abrucio (2007 : 5) a récemment remarqué que les principaux progrès obtenus par la Réforme Gestionnaire de 1995 concernent le processus de complémentation de la Réforme Bureaucratique de 1937 :

le plus grand changement a été, paradoxalement, la poursuite et le perfectionnement de la *civil service reform*, bien que le discours du Plan Directeur de la Réforme de l'État soit basé sur une vision (erronément) d'étapes – la réforme gestionnaire venant après la réforme bureaucratique. Il y a eu une forte réorganisation administrative du Gouvernement Fédéral, notamment une amélioration considérable des informations de l'administration publique – auparavant désorganisées ou inexistantes – et l'affermissement des carrières de l'État. Un nombre important de concours a eu lieu et la qualification conduite par l'ENAP a été revitalisée. Bref, l'idéal méritocratique contenu dans le modèle dit webérien n'a pas été abandonné par le MARE ; au contraire, il a été perfectionné.

Abrucio a raison quand il montre que la Réforme Gestionnaire de 1995 avait un côté bureaucratique. Mais il n'y avait rien de paradoxal là-dessus. L'accent que j'ai mis sur le cœur stratégique de l'État et la réalisation de concours publics annuels pour toutes les carrières bureaucratiques avaient délibérément cet objectif. La réforme n'a pas été une simple copie de la Nouvelle Gestion Publique. Elle a été une adaptation créative des réformes de la gestion publique qui se produisaient dans certains pays riches, avec le développement d'une série de

concepts et d'un modèle structural qui n'étaient pas présents ou qui étaient mal définis dans la littérature européenne et américaine à ce sujet.

La Réforme Gestionnaire de 1995 a trois dimensions : la dimension institutionnelle, la dimension culturelle et la dimension de gestion.<sup>5</sup> La priorité, naturellement, était donnée au changement institutionnel, puisqu'une réforme est d'abord un changement d'institutions. Pour l'accomplir, on a eu besoin, d'abord, d'un débat national dans lequel la culture bureaucratique jusqu'alors dominante a été soumise à une critique systématique, en même temps qu'on insistait sur deux aspects de la réforme : la nouvelle structure de l'appareil de l'État qu'on proposait, basée sur une vaste décentralisation vers des agences et des organisations sociales, et la nouvelle forme de gestion appuyée non plus sur des règlements strictes, mais sur la responsabilisation pour les résultats à l'aide de contrats de gestion.

La Réforme Gestionnaire de 1995 est basée sur un modèle qui implique des changements structuraux et de gestion. La réforme ne s'intéressait pas à la discussion du degré d'intervention de l'État dans l'économie, étant donné qu'on est déjà arrivé à un consensus raisonnable sur l'infaisabilité de l'État minimal et de la nécessité de l'action régulatrice, correctrice et stimulatrice de l'État. Au lieu d'insister sur cette question, la réforme est partie d'une série de questions de caractère structural qui avaient comme postulat gestionnaire le fait que la décentralisation, la conséquente autonomie des gestionnaires et leur responsabilisation pour les résultats rendent les gestionnaires et les exécuteurs plus motivés et les agences, plus efficaces. Les questions de caractère structural étaient : d'abord, quelles sont les activités exécutées à présent par l'État qui lui sont exclusives, impliquant pouvoir d'État ? Deuxièmement, quelles sont les activités que la société et l'État jugent nécessaire de financer, quoiqu'il n'y ait pas cette exclusivité (particulièrement des services sociaux et scientifiques) ? Finalement, quelles sont les activités commerciales, de production de biens et services pour le marché ? La réponse à ces questions dépendait de l'existence d'une troisième forme de propriété dans le capitalisme contemporain, outre la propriété privée et la propriété d'État : la

---

<sup>5</sup> Visant à la formulation et au début de la mise en oeuvre de la Réforme Gestionnaire de 1995, j'ai non seulement écrit, avec l'aide d'assesseurs, le *Plan Directeur de la Réforme de l'appareil de l'État*, mais aussi de plusieurs travaux publiés surtout dans la *Revista do Serviço Público*. J'ai synthétisé ces travaux et les premières réalisations de la réforme dans le livre *Reforma do Estado para a Cidadania* (1998) [*Réforme de l'État pour la*

propriété publique non-étatique, qui prend une importance de plus en plus grande dans les sociétés contemporaines. À partir de ces questions et de la dichotomie entre administration bureaucratique et gestionnaire, il m'a été possible de construire le modèle structural de la réforme. Les États modernes s'appuient sur trois secteurs : le secteur des activités exclusives à l'État, où sont le coeur stratégique et les agences exécutives ou régulatrices ; les services sociaux et scientifiques, qui ne sont pas exclusifs mais qui, étant donné les externalités qu'ils possèdent et les droits de l'homme qu'ils garantissent, demandent un solide financement de l'État ; et, finalement, le secteur de production de biens et de services pour le marché. Vu ces trois secteurs, la réforme a posé trois questions supplémentaires : quel type d'administration, quel type de propriété et quel type d'institution organisationnelle doivent-ils prédominer dans chaque secteur ? La réponse à la première question est simple : il faut adopter l'administration publique gestionnaire. Sur le plan des activités exclusives à l'État, cependant, une stratégie essentielle est celle de renforcer le coeur stratégique, l'occupant avec de fonctionnaires hautement compétents, bien entraînés et bien rémunérés. La question de la propriété est une question structurale essentielle pour le modèle de la Réforme Gestionnaire. Dans le coeur stratégique et dans les activités exclusives à l'État, la propriété sera, par définition, étatique. Dans la production de biens et de services, par contre, on voit aujourd'hui un consensus de plus en plus grand selon lequel la propriété doit être privée, surtout quand il n'y a pas de monopole, mais un raisonnable degré de compétition. Dans le domaine des services sociaux et scientifiques la propriété devra être essentiellement publique non étatique. Les activités sociales, surtout celles de santé, d'éducation fondamentale et de garantie du revenu minimum, de même que la réalisation de la recherche scientifique, comportent des externalités positives et se rapportent à des droits fondamentaux de l'homme. Ce sont, donc, des activités que le marché ne peut pas assurer de façon convenable par le prix et les profits. Par conséquent, elles ne doivent pas être privées. D'un autre côté, étant donné qu'elles n'entraînent pas l'exercice du pouvoir d'État, il n'y a pas de raison pour qu'elles soient contrôlées par l'État ni pour qu'elles soient soumises à tous les contrôles inhérents à l'administration bureaucratique. Donc, si les activités sociales ne doivent être ni privées ni étatiques, l'alternative est d'adopter le régime de la propriété publique non-étatique et d'utiliser des organisations de droit privé mais à finalité

---

*Citoyenneté*. Encore dans la période 1995-98, voir le livre organisé par Vera Petrucci et Leticia Schwarz, orgs. (1998), et le travail d'Indermit Gill (1998). Aujourd'hui il y a une énorme bibliographie sur la réforme.

publique, sans but lucratif. “Propriété publique”, dans le sens qu'elle doit se consacrer à l'intérêt public, qu'elle doit être de tous et pour tous, qu'elle ne cherche pas le profit ; “non étatique”, parce qu'elle ne fait pas partie de l'appareil de l'État. Les organisations publiques non étatiques peuvent être en grande partie – et en certains cas, totalement – financées par l'État. Quand il s'agit, par exemple, d'un musée, il doit être presque entièrement financé par le pouvoir public. Cette forme de propriété garantit des services sociaux et scientifiques plus efficaces que ceux qui sont réalisés directement par l'État, et plus fiables que ceux qui sont rendus par des sociétés privées qui cherchent plutôt le profit que l'intérêt public. Elle est plus fiable que les sociétés privées car, dans des domaines aussi délicats que l'éducation et la santé, la recherche du profit est très dangereuse. Elle est plus efficace que les organisations étatiques, car elle peut se passer des contrôles bureaucratiques strictes, dans la mesure où les activités concernées sont en général des activités compétitives, qui peuvent être contrôlées par les résultats avec une certaine aisance.

Trois institutions organisationnelles ont émergé de la réforme, elle-même étant un ensemble de nouvelles institutions : les “agences régulatrices”, les “agences exécutives” et les “organisations sociales”. Dans le domaine des activités exclusives à l'État, les agences régulatrices sont des entités avec autonomie pour réglementer les secteurs commerciaux qui opèrent dans des marchés non suffisamment compétitifs, tandis que les agences exécutives s'occupent notamment de la régulation des activités compétitives et de l'exécution des politiques publiques. Aussi bien dans un cas que dans l'autre, mais surtout dans les agences régulatrices, la loi a laissé place à l'action régulatrice et discrétionnaire de l'agence, étant donné qu'il n'est ni possible ni désirable de tout réglementer à l'aide de lois et de décrets. Dans le domaine des services sociaux et scientifiques, c'est-à-dire, des activités que l'État exécute mais qui ne lui sont pas exclusives, l'idée a été de transformer les fondations étatiques actuellement existantes dans des “organisations sociales”. Les agences exécutives seront pleinement intégrées à l'État, tandis que les organisations sociales feront partie du secteur public non étatique. Les organisations sociales sont des organisations non étatiques autorisées par le parlement d'un pays à recevoir des allocations budgétaires du pouvoir exécutif à qui elles doivent rendre compte, à l'aide de contrats de gestion.

Mais tous ces changements structureaux doivent être suivis de changements sur le plan de la gestion au sens strict. Tandis que l'administration publique bureaucratique mettait en relief la supervision rigoureuse, l'emploi de règlements stricts et détaillés et la révision de procédures, la Réforme Gestionnaire mettra en relief le contrôle par résultats, la compétition administrée par excellence et la participation de la société au contrôle des organisations et politiques de l'État. L'instrument que le coeur stratégique utilise pour contrôler les activités exclusives réalisées par des agences et les activités non exclusives attribuées à des organisations sociales est le contrat de gestion. Dans les agences, le ministre désigne le directeur général et passe avec lui le contrat de gestion ; dans les organisations sociales, le directeur général est choisi par le conseil d'administration ; le ministre signe les contrats de gestion et contrôle les résultats. Les contrats de gestion doivent prévoir les ressources de personnel ainsi que les ressources matérielles et financières sur lesquelles les agences ou les organisations sociales pourront compter, et définiront nettement - du point de vue de la quantité et de la qualité - les buts et les indicateurs de performance respectifs : les résultats à atteindre, convenus par les parties. La compétition administrée par excellence compare des agences ou des unités qui réalisent des activités semblables, de sorte que les indicateurs de performance dérivent de la compétition elle-même et des incentives positifs qui sont établis. Le contrôle ou la responsabilisation (*accountability*) sociale sont essentiels pour le succès de la réforme basée sur des agences décentralisées.

### **Une réforme réussie**

Depuis le début de 1998 il est devenu évident que la Réforme Gestionnaire de 1995 avait réussi sur le plan culturel et institutionnel.<sup>6</sup> L'idée de l'administration publique gestionnaire remplaçant l'administration bureaucratique était devenue victorieuse, et les principales institutions nécessaires à sa mise en oeuvre avaient été approuvées, à commencer par l'Amendement 19. Cependant, il était également évident pour moi que le Ministère de l'Administration Fédérale et Réforme de l'État, créé en 1995, n'avait pas le pouvoir suffisant pour la deuxième phase de la réforme : sa mise en oeuvre. Il ne l'aurait que s'il avait été un secrétariat spécial de la Présidence et s'il avait intéressé directement le Président de la

---

<sup>6</sup> Sur le processus politique d'approbation de la réforme voir Marcus Melo (2002) et Bresser-Pereira (1999).

République. Étant donné que cette alternative n'était pas réaliste, j'ai essayé de défendre dans le gouvernement l'intégration de ce ministère dans celui de la Planification, soutenant qu'un ministère qui contrôle le budget public aurait le pouvoir suffisant pour mettre en oeuvre la réforme. Ma proposition coïncidait avec la vision du problème qu'avait la "Casa Civil" [*secrétariat général de la Présidence*], et elle a fini par être acceptée dans la réforme ministérielle qui a inauguré, en janvier 1999, le second gouvernement Fernando Henrique Cardoso. Le MARE a été fusionné avec le Ministère de la Planification, qui est devenu Ministère de la Planification, du Budget et de la Gestion.<sup>7</sup> Ce ministère, auquel a été attribuée la mission de mettre en oeuvre la réforme gestionnaire, n'a cependant pas donné l'attention méritée à sa nouvelle mission, sauf dans les actions liées à la mise en oeuvre des projets du PPA, le Plan Pluriannuel. Pratiquement tous les ministres se sont occupés exclusivement du budget, et on laissé la gestion en arrière-plan. Le budget n'a pas été directement rattaché au programme de gestion de la qualité. La transformation d'organismes de l'État en agences exécutives ou, le cas échéant, en organisations sociales, a manqué d'élan au niveau fédéral. Les concours publics annuels pour les carrières de l'État ont été partiellement suspendus à titre d'économie fiscale. Aujourd'hui je suis convaincu que je me suis trompé en proposant l'extinction du MARE : je ne prévoyais pas le manque d'intérêt du ministre au sujet de la gestion, et sa presque totale concentration sur le processus budgétaire.<sup>8</sup>

Le gouvernement Lula commence en 2003. Le PT s'était opposé à la réforme parce qu'il la croyait néolibérale, et aussi parce que ses bases syndicales sont constituées de plus en plus de fonctionnaires de niveau intermédiaire et inférieur. Or, la Réforme Gestionnaire de 1995, en soulignant l'importance du coeur stratégique de l'État et en défendant que les activités opérationnelles de l'État fussent transférées à des organisations sociales, quand il s'agissait de services sociaux et scientifiques, ou simplement sous-traitées, quand il s'agissait d'activités

---

<sup>7</sup> Quand le président m'a informé de sa décision de fusionner les deux ministères, il m'a dit qu'à son avis ma mission dans l'administration fédérale avait été accomplie, et m'a invité à assumer le Ministère de la Science et de la Technologie. J'ai occupé ce poste entre janvier et juillet 1999, quand j'ai repris mes activités académiques.

<sup>8</sup> Malgré le fait que le Ministère de la Planification, du Budget et de la Gestion n'a pas utilisé le budget comme ressource de pouvoir pour influencer la mise en oeuvre de la Réforme Gestionnaire dans le second gouvernement Fernando Henrique Cardoso, on a eu des progrès. Voir, à ce sujet, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002). Dans le gouvernement Lula, ces progrès ont continué au niveau de la bureaucratie publique fédérale, d'abord sans le soutien du gouvernement ; peu à peu, cependant, les idées de gestion sont également arrivées au niveau de décision.

commerciales, réduisait énormément l'espace pour la bureaucratie publique inférieure et intermédiaire. L'État devait rester grand, parce que la charge fiscale continuerait haute ou, autrement dit, parce qu'il continuait responsable de la garantie des droits sociaux, notamment de l'éducation fondamentale, des soins de santé et d'un revenu minimum de sécurité sociale, garantis de façon universelle. Mais ces services pouvaient être exécutés en son nom par des organisations sociales qui, par définition, n'emploient pas de fonctionnaires. Par conséquent, à partir de 2003 la réforme a été relativement paralysée au niveau fédéral. Cependant, même à ce niveau-là, son activité sociale la plus réussie, le "Bolsa Família", est administrée selon des critères de gestion. D'un autre côté, son service social qui emploie le plus grand nombre de fonctionnaires, la Sécurité Sociale, est en train de subir une réforme où les principes de gestion sont adoptés. Finalement, le gouvernement a commencé la discussion de la création d'une 'fondation publique' qui, si elle se matérialise et si elle n'a pas de fonctionnaires, sera une forme modifiée et peut-être perfectionnée d'organisation sociale. En tout cas, il est évident que la Réforme Gestionnaire de 1995 reste vivante même au niveau fédéral. Le fait d'être une réforme qui correspond au niveau de développement de l'État brésilien la rend inéluctable. Sa garantie la plus grande est le numéro grandissant de gestionnaires publics à Brasilia qui reconnaissent son importance pour la légitimation de l'action de l'État et pour la garantie du développement économique et social du pays.

Si cela est vrai au niveau fédéral, il l'est encore plus au niveau des états et des municipalités – ce qui n'est pas surprenant, étant donné que les services sociaux et scientifiques qui incorporent de grands contingents de fonctionnaires et servent un grand nombre de citoyens sont exécutés à ce niveau. Aux États-Unis, comme l'ont démontré Osborne et Gaebler (1992), la réforme a commencé et a beaucoup plus progressé au niveau des municipalités et des états qu'au niveau fédéral. Cela était vrai dans les années 1990 et continue vrai dans la présente décennie. Au Brésil, au niveau des états, la Réforme Gestionnaire progresse partout (Consad, 2006). À São Paulo, à l'initiative du gouverneur Mario Covas, de grandes organisations hospitalières de santé ont été créées, selon le modèle des organisations sociales. Leur succès en termes de qualité des services et de réduction de coûts est impressionnant. Dans d'autres états, comme à Pernambuco et à Minas Gerais, de vastes réformes sont en train d'être réalisées utilisant tous les critères et principes de la Réforme de la Gestion Publique de 1995. Abrucio et Gaetani (2006 : 32-33), dans l'évaluation des progrès de la Réforme de la Gestion Publique

de 1995 dans les états, ont trouvé des effets à quatre niveaux : le premier se rattache à l'appui que j'ai donné, en tant que ministre, aux réunions des secrétaires de gestion des états ; deuxièmement, "l'adoption de modèles institutionnels dérivés de la Réforme Bresser constitue une deuxième démonstration de son importance". Actuellement on a déjà 67 organisations sociales dans 12 états de la fédération, et on n'y voit pas "une copie de la proposition du Plan Directeur, mais un encouragement à l'imagination institutionnelle des états". Dans un troisième niveau, "à partir du débat qui s'est installé pendant quatre ans (1995-1998), cette conception de réforme a été utilisée comme un arrière-plan des réformes, même lors de l'affaiblissement de ce modèle sur le plan fédéral. De ce 'bouillon de culture' un référentiel général de modernisation s'est établi, capable de fournir des motivations pour l'adoption d'un nouveau modèle de gestion publique... Achevant le processus de propagation des idées présentes dans la Réforme Bresser, il y a eu dans la période 2003-2006 une migration de techniciens de haut niveau qui avaient travaillé dans le gouvernement fédéral, surtout dans le premier gouvernement FHC, vers les gouvernements des états". Selon Regina Pacheco (2006 : 171, 183), quatorze états présentent de la gestion par résultats ; la contractualisation a impliqué plusieurs indicateurs de performance, certaines expériences utilisant comme indicateur final l>IDH (Indice de Développement Humain) qui, pourtant, n'est pas recommandé en raison de sa trop grande ampleur. Dans un niveau plus étendu, les idées de la Réforme Gestionnaire de 1995 ont dépassé les frontières du pays et, par l'intermédiaire du CLAD – Conseil latino-américain d'administration pour le développement - qui réalise depuis cette date de grands congrès annuels, se sont répandues en Amérique Latine, grâce à l'approbation, par les ministres d'administration latino-américains, du document *Une Nouvelle Gestion Publique pour l'Amérique Latine*.<sup>9</sup>

La mise en oeuvre de la Réforme Gestionnaire de 1995 prendra plusieurs années au Brésil, passera par des progrès et des reculs, affrontera la résistance naturelle au changement et le corporatisme de vieux bureaucrates, les intérêts électoraux des politiciens, l'intérêt des capitalistes à obtenir des avantages de l'État. Mais l'essentiel est que, d'une part, elle correspond au niveau historique du développement brésilien et, de l'autre, elle a été adoptée

---

<sup>9</sup> Voir CLAD (1998). Le CLAD, siégé à Caracas, réunit les gouvernements de 24 pays latino-américains et des Caraïbes, outre les gouvernements des deux pays ibériques. Son Conseil Directeur est formé par les ministres d'administration ou leurs homologues dans chaque pays.



par la haute bureaucratie publique brésilienne qui sait que son pouvoir et son prestige dépendent d'un État efficace. Mais la bureaucratie publique ne reviendra au prestige et au pouvoir qu'elle a eus dans l'âge d'or du développement brésilien que quand elle participera de nouveau à une nouvelle stratégie nationale de développement. Il est important de pousser en avant la Réforme Gestionnaire, elle est un moyen : pour que l'action de la bureaucratie publique brésilienne ait de nouveau un sens complet, il faut aussi que les objectifs de développement économique et social soient rétablis.

### **Un nouveau sens de mission**

L'État brésilien, du point de vue social et politique, a traversé plusieurs phases. L'État Oligarchique était par définition un État capturé par les intérêts de classe. L'État Développementiste national, entre 1930 et 1984, a été un État de transition qui a promu l'industrialisation et réalisé la Réforme Bureaucratique de 1936, à partir de l'alliance politique entre la bourgeoisie industrielle et la haute bureaucratie publique, mais il a été marqué plutôt par l'autoritarisme que par la démocratie. L'État qui existe aujourd'hui au Brésil est, sur le plan politique, l'État Démocratique – ce qui a été un grand développement. Pourtant, du point de vue social et économique, il a cessé d'être national et est redevenu dépendant : c'est un État Libéral-Dépendant incompatible avec la reprise du développement économique. Dans cet État, le pacte politique dominant est alors constitué par une alliance des rentiers ou capitalistes inactifs avec le secteur financier, les sociétés multinationales et les intérêts internationaux au Brésil – les deux premiers groupes attirés par les taux d'intérêts élevés et les deux derniers, par le taux de change surévalué.

Plusieurs causes peuvent expliquer ce désastre national, toutes associées à l'échec du Pacte Populaire-Démocratique de 1977 dans la direction le pays. Ce pacte a été capable de promouvoir la transition démocratique, a engendré toute une série de politiques sociales qui ont contribué à réduire en partie la grande concentration des revenus existante, mais il n'a pas eu de propositions par rapport au développement économique et, lorsqu'il s'est vu au pouvoir pour peu de temps, en 1985, il a conduit le pays au grand désastre qu'a été le Plan Cruzado. On avait besoin, alors, d'un changement profond des politiques économiques auxquelles la société brésilienne n'était pas préparée. Les causes immédiates de la Grande Crise étaient la

dette extérieure contractée dans les années 1970 et la haute inflation inertielle qui a découlé de l'utilisation de l'indexation des prix, mais il fallait aussi abandonner le vieux développementisme basé sur la substitution des importations et sur les investissements de l'État pour un nouveau développementisme voué à rendre l'économie brésilienne plus compétitive à l'étranger à l'aide de politiques macroéconomiques combinant stabilité et croissance et garantissant aux entrepreneurs des taux d'intérêt modérés et surtout des taux de change compétitifs. C'est, essentiellement, le sujet de mon livre *Macroeconomia da Estagnação* (2007) [*Macroéconomie de la Stagnation*], dont les thèses je ne répéterais pas ici.

Ce qui est important de signaler ici c'est que les facteurs qui ont conduit le Brésil à renoncer à sa condition de nation indépendante dans le second gouvernement Collor et à l'arrivée au pouvoir d'une coalition politique intrinsèquement adverse au développement économique du pays – le Pacte Libéral-Dépendant – sont en train de disparaître. Quoique les taux de croissance soient très faibles quand on les compare à ceux des autres pays, l'économie brésilienne ne vit plus le cadre de crise des années 1980. D'un autre côté, le postulat de ses élites intellectuelles, marquées par la théorie de la dépendance et par le Cycle Démocratie et Justice Sociale, selon lequel le développement économique était assuré et il n'y avait pas de raison de s'inquiéter, a perdu contact avec la réalité : le développement qui était assuré n'a duré que les années 1970. Troisièmement, la société est en train de se rendre compte de l'échec de l'orthodoxie conventionnelle, ici et dans d'autres pays comme l'Argentine et le Mexique, à promouvoir le développement économique ; lorsque, dans ce contexte, l'Argentine rompt avec l'orthodoxie conventionnelle et commence à adopter des stratégies macroéconomiques semblables à celles des pays asiatiques (taux de change compétitif, taux d'intérêt modéré et ajustement fiscal strict), elle commence à se développer fortement. Quatrièmement, l'hégémonie idéologique nord-américaine, qui était devenue absolue dans les années 1990, s'est affaiblie de façon extraordinaire dans les années 2000 à cause de l'échec de l'orthodoxie conventionnelle à promouvoir le développement économique et à cause du désastre que la guerre d'Irak a représenté pour les États-Unis. Finalement, on observe parmi les patrons de l'industrie, qui se sont tus pendant les années 1990, une nouvelle conscience des problèmes nationaux, ainsi qu'une nouvelle compétence en matière de macroéconomie de la part de leurs conseillers, qui seront essentielles pour la définition, conjointement avec la bureaucratie publique, d'un nouveau développementisme.

C'est dans ce contexte plus étendu que s'impose l'idée d'un nouveau développementisme, opposé aussi bien à l'orthodoxie conventionnelle qu'au vieux développementisme. Le développementiste national a joué son rôle mais il a été dépassé, tandis que l'orthodoxie conventionnelle est une stratégie suggérée par nos concurrents qui neutralise plutôt que n'encourage le développement économique. C'est dans le cadre du nouveau développementisme qu'il faut penser le rôle de la bureaucratie publique. Pour le moment, elle continue désorientée, comme toute la société brésilienne. Son secteur économique se borne à la rationalité de réduire les dépenses – ce qui est nécessaire, mais loin d'être suffisant. Il manque à tous une stratégie nationale de développement. Tant que le Brésil n'aura pas de nouveau un projet de nation, tant que la coalition politique dominante sera formée par des sociétés multinationales et des intérêts étrangers au Brésil, il n'y aura pas de développement économique. Le Brésil pourra de nouveau se développer effectivement, à condition qu'une vaste coalition politique se rétablisse dans le pays, composée de la haute bourgeoisie industrielle et de la haute bureaucratie publique. Entre-temps, le pays restera quasi-stagné – se développant puisque le capitalisme est dynamique, mais voyant sa distance par rapport aux pays riches augmenter au lieu de diminuer, comme on pourrait s'y attendre.

L'éventuelle reprise du développement économique en termes nationaux ne résoudra pas comme par magie les problèmes du pays. On continuera de voir au Brésil un haut degré de corruption, une violence généralisée aux droits républicains des citoyens, c'est-à-dire, au droit que chaque citoyen a de voir le patrimoine public utilisé de façon publique. La pauvreté, l'injustice et le privilège continueront encore largement dominants au Brésil. La violence aux droits sociaux va encore de pair avec la violence aux droits civils, particulièrement ceux des plus pauvres. Mais dans tous ces domaines le progrès dépend de la reprise du développement économique. Il est vrai que, dans le domaine politique et social, il y a eu une considérable évolution depuis 1980, c'est-à-dire, depuis que l'économie est entrée en régime de quasi-stagnation. Cela a été possible grâce surtout au Pacte Démocratique-Populaire de 1977. Cependant, on pourra difficilement continuer de progresser dans ces deux domaines et dans la protection de l'environnement si la Nation ne se reconstitue pas, si la société dans sa totalité ne se rétablit pas en tant que Nation, et si ses classes dirigeantes ne s'appuient pas de nouveau sur une bureaucratie publique douée d'une mission républicaine.

La bureaucratie publique exerce un rôle important lorsque la société respective, et surtout la classe bourgeoise qui y exerce un rôle dominant, a une raisonnable clarté par rapport aux objectifs à atteindre et aux méthodes à adopter. Cela est arrivé entre 1930 et 1980, avec une période de crise dans la première moitié des années 1960 ; mais depuis les années 1980 le Brésil n'a plus de stratégie nationale de développement. Néanmoins, cette bureaucratie, contrairement à ce qu'on dit, a eu des succès importants dans la gestion de l'appareil de l'État. Cela est arrivé notamment dans la santé publique, grâce au succès du SUS (Système Unique de Santé) dans l'établissement d'un système de soins de santé pour la population qui est universel, très bon marché et d'une qualité acceptable. Elle a également fait des progrès, entre autres, dans la défense de l'environnement et de l'éducation fondamentale, où le problème central n'est plus de la quantité, mais de la qualité de l'enseignement. Et elle pourra progresser encore plus dans la mesure où cette qualité dépend non seulement d'un plus grand entraînement des professeurs, mais surtout de nouvelles formes de gestion de l'éducation. Elle échoue dans le domaine de l'enseignement universitaire, qui au Brésil, pour être étatique comme en France et en Allemagne, au lieu de public non étatique comme aux États-Unis et en Grande-Bretagne, présente des résultats hautement insatisfaisants.

Dans le domaine plus général de la gestion, à cause des concours annuels pour toutes les carrières du cycle de gestion et particulièrement pour celle des gestionnaires publics, l'État brésilien a actuellement dans le domaine fédéral une bureaucratie beaucoup mieux préparée et efficace que ce qu'on pourrait imaginer. Au niveau des états, les carrières de gestionnaires publics sont aussi en train de se multiplier. Dans le domaine du Pouvoir Législatif, la bureaucratie publique a connu une évolution significative à cause des carrières de conseil créées au Sénat et à la Chambre des Députés.

Ces succès sont dus en grande partie à la Réforme Gestionnaire commencée en 1995 qui non seulement a rendu plus efficace l'appareil de l'État, mais qui est aussi en train de restituer à la bureaucratie publique brésilienne une partie du prestige social qu'elle a perdu en raison de l'épuisement de la stratégie développementiste nationale et du retour à une démocratie libérale. En plus, la réforme de la gestion publique donne à de vastes secteurs de la bureaucratie publique brésilienne un nouveau sens de mission. L'ethos du service public, qui ne lui a jamais fait défaut, a été terni par la désorientation sociale, mais l'existence d'un cadre

de réforme faisable lui donne en ce moment un nouvel élan et des objectifs plus clairs. Ce sont, pour le moment, des objectifs internes à l'appareil de l'État. Un objectif plus grand, de participation à la reprise du développement national, dépend de ce que la société et ses leaders politiques s'y consacrent. Il dépend de la refondation de la nation brésilienne.

Dans ce processus, le rôle de la bureaucratie publique – de ses fonctionnaires, de ses intellectuels – est important. Dans tous les domaines de l'État, la bureaucratie publique au sens strict partage le pouvoir avec les politiciens. Des trois pouvoirs, ce n'est que dans le Judiciaire que les bureaucrates détiennent le pouvoir final ; dans les autres, ce sont les politiciens. Depuis la Constitution de 1988, l'autonomie de la haute bureaucratie judiciaire, qui comprend, outre la magistrature elle-même, le Ministère Public, l' "Advocacia do Estado" [*avocats du gouvernement*], et l' "Advocacia Pública" [*aide juridictionnelle*], est devenue beaucoup plus forte – en certains moments, excessive. Il y a eu, cependant, un processus de dissociation graduelle de la magistrature publique par rapport à une idéologie libérale et formaliste qui sert les intérêts de l'ordre établi, et son association, d'une part, à ses propres intérêts corporatifs, et de l'autre, aux intérêts de la justice sociale qui ont animé la Constitution de 1988. Cependant, selon Vianna et al. (1997 : 38), quoique “partie de l'État, ancré dans ses structures, le Judiciaire en tant qu'acteur n'est pas destiné à apparaître comme porteur de ruptures à partir d'un concept rationnel qui dénonce le monde comme injuste”. La lente autonomisation du Judiciaire par rapport aux intérêts économiques est un élément positif qui reflète le fait que les magistrats se voient comme partie de la classe professionnelle, ayant des devoirs envers les pauvres, au lieu de faire partie de la classe capitaliste.

La bureaucratie publique, pour remplir son rôle, a besoin de plus d'autonomie et plus de responsabilisation (*accountability*). La Réforme Gestionnaire de 1965 a attribué un rôle décisif au contrôle social, c'est-à-dire, à la responsabilisation de la bureaucratie publique par rapport à la société, mais cela se produit lentement. On sait, cependant, que la démocratie implique non seulement la liberté de pensée et des élections libres, non seulement la représentation effective des citoyens par les politiciens et plus largement par la bureaucratie publique, mais qu'elle signifie aussi que la bureaucratie publique doit rendre des comptes en permanence, de façon à permettre la participation des citoyens au processus politique. Les quatre piliers de la démocratie sont la liberté, la représentation, la responsabilisation et la

participation. Dans un autre travail (Bresser-Pereira, 2004), j'ai observé trois stades historiques de la démocratie : la démocratie des élites ou libérale, de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la démocratie de l'opinion publique ou sociale, de la seconde moitié de ce siècle, et la démocratie participative qui apparaît peu à peu. Au Brésil, les trois formes de démocratie sont présentes et mélangées : on a beaucoup de démocratie des élites, on est déjà une démocratie sociale et la Constitution de 1988 a ouvert la voie à une démocratie participative. Cependant, avant d'y arriver, il faudra non seulement perfectionner nos systèmes de participation, mais aussi rendre la bureaucratie publique plus responsable envers la société.

Mais je ne crois pas que ce changement soit possible, à moins que la société brésilienne redevienne une véritable Nation et qu'elle ait de nouveau une stratégie nationale de développement économique, social et politique. Entre le début du XX<sup>e</sup> siècle et 1964 la société brésilienne – dans le cadre du Cycle Nation et Développement – a établi la nation brésilienne et industrialisé le Brésil mais, en revanche, elle a laissé en arrière-plan la démocratie et la justice sociale. Ce cycle a pris fin avec le putsch militaire de 1964. À partir du début des années 1970, un nouveau cycle de la société a commencé – le Cycle Démocratie et Justice Sociale – qui a promu le progrès de la démocratie et a essayé de réduire les inégalités sociales les plus criantes et l'extrême pauvreté ; cependant, il a abandonné l'idée de nation et a été incapable de promouvoir le développement économique. Ce cycle s'est également épuisé vers le milieu des années 2000. Le grand défi qui se pose aujourd'hui pour la société brésilienne est celui de faire une synthèse de ces deux cycles – ce qui est possible et qui donnera une orientation et un sens à sa bureaucratie publique.

## Références

Abrucio, Fernando Luiz (2007) “Trajetória recente da gestão pública brasileira : um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas”. *Revista de Administração Pública*, approuvé pour publication.

Abrucio, Fernando Luiz e Francisco Gaetani (2006) “Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados : agenda, aprendizado e coalizão”. *In Consad – Conselho Nacional de*

- Secretários de Gestão (2006) *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. São Paulo : Fundap :
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1981) *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*. São Paulo : Editora Brasiliense.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1999) "Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995". *Revista do Serviço Público*, 50(4) : 5-28.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004) *Democracy and Public Management Reform : Building the Republican State*. Oxford : Oxford University Press.
- CLAD (1998) *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*. Caracas : CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Document en espagnol, portugais et anglais préparé par le Conseil Scientifique et approuvé par le Conseil Directeur du CLAD, 14 octobre 1998. Disponible dans le site Internet du CLAD et en [www.reformadagestaopublica.org.br](http://www.reformadagestaopublica.org.br).
- Consad (2006) *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. São Paulo : Editora da Fundap e Consad (Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração).
- Gill, Indermit S. (1998) "Some determinants of sustainable public administration reform. Or, why I am optimistic about administrative reforms in Brazil". Brasília : Bureau de la Banque Mondiale à Brasilia, novembre 1998. Travail présenté dans le colloque parrainé par le Conseil Britannique, "Public reform in Brazil and the British technical cooperation", Londres, 23 novembre 1998.
- Melo, Marcus André (2002) *Reformas Constitucionais no Brasil*. Rio de Janeiro : Editora Revan.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002) *Balanço da Reforma do Estado no Brasil : A Nova Gestão Pública*. Brasília : Secretaria da Gestão, Coleção Gestão Pública.
- Osborne, David e Ted Gaebler (1992) *Reinventing Government*. Reading, Mass. : Addison-Wesley.
- Pacheco, Regina Silvia (2006) "Regulação no Brasil : desenho das agências e formas de controle". *Revista de Administração Pública*, 40 (4) : 523-543.

Petrucci, Vera e Leticia Schwarz, orgs. (1999) *Administração Pública Gerencial : A Reforma de 1995*. Brasília : Editora da Universidade de Brasília.

Vianna, Luiz Werneck, Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Palácios Cunha Melo e Marcelo Baumann Burgos (1997) *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Rio de Janeiro : Editora Revan.