

Vers un nouveau pacte politique

Nous avons commencé ce livre par une analyse des interprétations historiques du Brésil et des stratégies de développement économique. Nous avons suggéré que l'interprétation la plus adéquate pour le Brésil aujourd'hui devrait être appelée interprétation de la crise de l'État et que la stratégie de croissance correspondante devrait être sociale-démocrate, ou sociale-libérale, avec un contenu clairement pragmatique. En outre, dans le chapitre 11, nous avons montré que cette interprétation et cette stratégie n'auront une pertinence historique que si elles sont appuyées par un pacte politique tourné vers le développement et fondé sur une nouvelle coalition de classes qui puisse dominer le centre politique. La question centrale, que je discute dans ce chapitre, est de savoir si ce pacte politique émerge déjà.

Entre 1930 et 1960, il n'y avait pas de contradiction entre être moderne et être en faveur d'un degré relativement élevé d'intervention publique. Depuis les années 1970, la stratégie de développement conduite par l'État est de plus en plus désarticulée par le populisme économique et par un nationalisme rétrograde. C'est pourquoi la modernisation du pays s'est identifiée chaque fois plus avec les réformes orientées vers le marché et la discipline fiscale. Le Brésil, comme toute l'Amérique latine d'ailleurs, a résisté à cette transition intellectuelle et politique. Au début des années 1980, les visions prédominantes dans le pays, exprimées par les pactes politiques, étaient toujours populistes et nationalistes. C'est seulement après l'échec du plan Cruzado que des politiques, des entrepreneurs et des dirigeants syndicaux ont commencé la transition intellectuelle vers de nouvelles idées. Avec l'élection du président Fernando Henrique Cardoso en 1994 semble émerger un pacte politique moderne, fondé sur une large coalition politique, englobant la gauche et la droite modérées, et par conséquent le centre. Dans ce dernier chapitre, j'analyse ce processus qui est essentiel pour la consolidation de la démocratie et la reprise du développement au Brésil.

Le pacte démocrate-populiste de 1977

La modernisation, c'est-à-dire la transition des valeurs et des pratiques archaïques vers des valeurs et des pratiques modernes, est un processus difficile qui a subi des revers au Brésil. Dans les années 1960, la droite appuyée par les militaires a pris le pouvoir et était considérée comme moderne mais, en fait, elle n'était qu'une nouvelle manifestation, bureaucratique et autoritaire, du vieux national-volontarisme, alors que la gauche restait attachée au populisme économique. Depuis les années 1980, la crise a imposé une transition contradictoire et parfois dramatique vers la modernité. Un processus effectif de démocratisation, des réformes tournées vers le marché, des améliorations significatives de la représentativité des organisations syndicales, un progrès technologique considérable et une augmentation généralisée de la productivité coexistent avec des politiques économiques importées et inefficaces. On observe également la résurgence du populisme, une gauche archaïque encore prisonnière des idées des années 1950 et l'avancée du néolibéralisme.

La transition démocratique, effectuée au Brésil en 1985, était une transition d'une droite bureaucratique et autoritaire dominée par les militaires vers une coalition populiste, non moins archaïque, d'entrepreneurs, de bureaucrates de la classe moyenne et de travailleurs. J'ai appelé cette coalition politique, formée aux environs de 1977 et qui a perduré jusqu'en 1987, le pacte démocrate-populiste de 1977¹. Comme on devait s'y attendre, cette coalition politique avec le président Sarney en 1985 n'a pas relancé le processus de modernisation et de développement du pays.

João Paulo dos Reis Velloso, fondateur du prestigieux Forum national et figure célèbre de la recherche d'un nouveau pacte politique tourné vers le développement du Brésil, considérait que la première idée de base pour moderniser la société brésilienne réside dans

« l'option politique en faveur d'une démocratie soutenue par une nouvelle coalition sociale dirigeante plus large que la précédente. Que le gouvernement soit de centre, de centre gauche ou de gauche, la coalition qui l'appuie devra incorporer certaines forces populaires, y compris à caractère syndical, en raison des exigences sociales accumulées à satisfaire. C'est seulement ainsi que nous aurons une large majorité politique capable d'appuyer un gouvernement stable. » (Velloso, 1990, p. 24.)

Velloso véhiculait une croyance très générale selon laquelle la modernisation du Brésil exige un pacte politique qui puisse incorporer les masses. Toutefois, depuis l'échec du plan Cruzado en 1987 et jusqu'en 1994, le Brésil a

1. En 1977, le « Pacte d'avril » du président Geisel était un ensemble de mesures autoritaires qui ont indigné la société civile. Elles sont à l'origine de la rupture politique entre les entrepreneurs et le régime militaire. Je l'ai analysé dans Bresser-Pereira (1978, 1985).

connu un vide politique. Les pays industrialisés n'ont habituellement pas besoin d'une coalition politique claire pour être gouvernés. Un large contrat social définissant le pouvoir que la société civile « délègue » à l'État ou plus précisément au gouvernement qui dirige l'État est suffisant². Très puissante dans les pays développés, cette institution est très faible dans les sociétés en développement. De plus, il faut des coalitions politiques capables de formuler à la fois un projet national pour garantir la stabilité politique et un projet pour la société. Longtemps le Brésil n'a pas connu une coalition politique de cette nature³. C'est seulement en 1994, avec l'élection de Fernando Henrique Cardoso, qu'une nouvelle coalition politique composée par le centre gauche et le centre droit est devenue une possibilité réelle.

L'histoire politique brésilienne peut se résumer par la définition des grandes coalitions politiques ou des alliances de classes. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, un pacte politique oligarchique, fondé sur le modèle du développement de l'exportation de produits primaires, a prévalu jusqu'en 1930. De 1930 à 1964, c'est le pacte populiste ou du développement national-volontariste qui a prédominé. Là, la bourgeoisie industrielle, la classe moyenne bureaucratique et des secteurs de la vieille oligarchie se sont unis autour de l'industrialisation substitutive d'importations. Le régime autoritaire de 1964 correspond au pacte bureaucratico-capitaliste qui a regroupé la bourgeoisie, les militaires et les fonctionnaires publics. Il a exclu la majorité des travailleurs et les secteurs démocratiques de la classe moyenne.

L'échec du parti autoritaire lors des élections au Sénat en décembre 1974 et, deux ans plus tard, le Pacte d'avril – coup d'État à l'intérieur du coup effectué par le président Geisel qui suspendit le mouvement de « décompression »⁴ qu'il avait commencé en arrivant au pouvoir en 1974 – ont déclenché la crise de la coalition autoritaire⁵. Une nouvelle coalition politique, à savoir le pacte démocrate-populiste de 1977, a commencé à se former. Cette coalition de classes s'est constituée à partir du moment où la bourgeoisie n'a plus eu peur de la menace communiste et qu'elle a vu que les militaires n'étaient

2. Je n'utilise pas le terme de gouvernement comme synonyme d'État, comme le fait la tradition anglo-saxonne, mais comme l'ensemble des individus qui dirigent l'État aux niveaux exécutif, législatif et judiciaire. Le gouvernement est ici l'administrateur de l'État.

3. Le pacte politique démocrate-populiste qui a prédominé de 1977 à 1987 était un pacte tourné vers la démocratie et non pas vers le développement.

4. Projet de gouvernement du président Geisel, connu au Brésil sous le nom de *distensão*, dont l'objectif était, à ses débuts, de stabiliser le régime en diminuant l'autoritarisme mais sans aller vers la libéralisation politique. (N.d.T.)

5. Lamounier (1989, 1990) a privilégié l'élection de 1974 comme point d'inflexion dans la transition alors que pour ma part, sans ignorer son importance, je soutiens que la coalition bureaucratique autoritaire a réellement commencé à se rompre en 1977. J'ai développé cette explication sur la transition du Brésil vers la démocratie pour la première fois dans Bresser-Pereira (1978). Voir aussi Bresser-Pereira (1983) où j'analyse le processus de démocratisation à l'intérieur de la société civile et Bresser-Pereira (1984, chapitre 9) où je discute la dialectique du retour à la démocratie, exigée par la société, et l'ouverture, stratégie autoritaire pour retarder ou restreindre le processus de démocratisation. Dans Bresser-Pereira (1985), on trouve des articles sur le thème des pactes politiques et la transition à la démocratie.

pas meilleurs que les civils dans la conduite de l'économie. La bourgeoisie décida alors de rompre – bien qu'au travers d'un processus long et incertain – ses attaches avec les militaires et de s'allier avec la classe moyenne démocratique et les travailleurs. Ainsi, la transition vers la démocratie n'a pas été le résultat d'un conflit interne aux militaires divisés entre partisans d'une ligne dure et partisans d'une ligne souple, ni d'un cadeau du régime militaire graduellement converti à la démocratie, comme le suggère la littérature dominante et conventionnelle aux États-Unis⁶. En revanche, la transition résulte de la décision de la classe des entrepreneurs de rompre avec la bureaucratie militaire et d'établir une nouvelle alliance avec les secteurs démocratiques de la société civile brésilienne.

Pour être précis, le nouveau pacte politique a surgi en avril 1977 après le Pacte d'avril qui a entraîné une réaction d'indignation dans la société civile⁷. Le pacte se désintégra au début de 1987 quand l'échec du plan Cruzado montra qu'il représentait une réponse insatisfaisante, déphasée pour résoudre la crise. Ce pacte a réussi son objectif majeur et spécifique, à savoir rétablir la démocratie au Brésil, mais a échoué à promouvoir les réformes économiques nécessaires, à stabiliser la monnaie, à impulser la croissance et à encourager une redistribution plus égalitaire du revenu. Il a échoué non seulement parce que la crise héritée du régime autoritaire était extrême, mais encore parce que la coalition politique démocratique était populiste, misant encore sur la stratégie de substitution des importations, sur les dépenses déficitaires et sur un vaste système de subventions étatiques. Elle croyait que des politiques salariales naïves pouvaient être efficaces pour promouvoir la croissance et redistribuer le revenu.

La Nouvelle République, instaurée au Brésil en 1985 avec beaucoup d'espoirs et d'aspirations, était victime de son attitude populiste. Elle disait non à la récession et niait ou ignorait que les augmentations de salaires pouvaient provoquer l'inflation. Elle ne voyait pas que le déficit public était un problème chaque fois plus grave, que l'État s'était développé de manière trop importante, que les vieilles stratégies de développement étaient épuisées et que l'État était plongé dans une profonde crise fiscale.

6. Voir, entre autres, Martins (1983), O'Donnell et Schmitter (1986), Selcher (1986) et Mainwaring (1992). O'Donnell et Schmitter (1986, p. 19), dont le travail a été très influent, considèrent qu'il « n'y a pas de transition dont le commencement ne soit pas la conséquence – directe ou indirecte – de divisions importantes à l'intérieur du régime militaire lui-même, principalement le long du clivage fluctuant entre partisans d'une ligne dure et ceux d'une ligne souple. Le Brésil et l'Espagne sont des cas d'une telle causalité ». Au début, Stepan (1986, p. 19) a adopté cette même position ; pourtant dans la version anglaise, totalement révisée, de ce livre publié plus tard sous le titre *Rethinking Military Politics* (1988), il a donné plus de pertinence à la société civile.

7. En avril 1977, le président Geisel a suspendu le Congrès parce qu'il a refusé d'approuver une loi de réforme du système judiciaire. L'autoritarisme et la gratuité de cet acte ont provoqué une indignation nationale qui a déclenché la transition vers la démocratie car l'alliance politique entre la bourgeoisie civile et militaire qui contrôlait le gouvernement s'était rompue.

De l'échec du plan Cruzado en 1987 jusqu'aux élections présidentielles de 1994, le Brésil s'abîmait dans un vide politique. La grande coalition de classes qui a caractérisé le pacte démocrate-populiste était morte et aucune autre ne l'a remplacée. L'effondrement du pacte démocrate-populiste de 1977 a ouvert l'espace aux réformes du président Fernando Collor qui n'a pas réussi à diriger une nouvelle coalition politique.

Du vide politique à un nouveau pacte

Collor a été élu en 1989, sans l'appui politique d'aucun grand pouvoir politique. Sa victoire a été en grande partie le fruit de sa communication directe avec les masses. Cela était vu par beaucoup comme « normal » dans un Brésil non développé, mais c'est une erreur. L'élection d'un président sans base politique était possible parce que la rupture du pacte démocrate-populiste a laissé un vide. L'élection de Collor n'était ni le résultat d'une coalition de classes, ni une victoire d'un quelconque parti ou même d'une tendance politique. C'était simplement la conséquence de son habilité à toucher les gens avec une plate-forme fondée sur une indignation morale à une époque où les partis politiques et les classes sociales étaient particulièrement désorganisés.

Collor a été élu sous la bannière de la modernité qu'il a définie comme la supériorité du marché sur l'État dans l'allocation des ressources et dans l'engagement à combattre la pauvreté et les inégalités. Il est certain que dans la relation personnelle et directe avec chaque électeur il y avait un élément clairement populiste, mais cela ne l'a pas amené à adopter des pratiques populistes lorsqu'il était au pouvoir. Sa politique de stabilisation a échoué, mais non par manque de mesures impopulaires ou de soutien apporté à son équipe économique, ni par manque d'ajustement fiscal ou de politiques monétaires dures. Sa politique a échoué parce que le caractère inertiel de l'inflation brésilienne n'a pas été correctement évalué. La destitution de Collor en 1992 n'a pas été le résultat d'une résistance aux politiques économiques adoptées ou l'échec de la stabilisation. Sa destitution a été la conséquence des dénonciations prouvées de corruption qui ont révélé une personnalité divisée et instable : à certaines occasions il était totalement incapable de discerner la sphère publique de ses intérêts privés, dans d'autres il avait une vision courageuse à propos de la modernisation du Brésil, ce qui lui a permis de réaliser l'ajustement fiscal, de libéraliser le commerce, de privatiser et de changer l'ordre du jour du pays.

Le gouvernement Collor a pris formellement fin en septembre 1992 quand il fut remplacé par le vice-président Itamar Franco, mais il avait déjà subi son premier revers significatif lors de l'échec de la stabilisation effectuée par Zélia Cardoso de Mello. Sous Marcflio Marques Moreira, le plan de non-stabilisation, incapable de contrôler l'inflation haute et inertielle, reflétait une vision monétariste conventionnelle. Il a montré la fragilité des élites brésiliennes qui n'avaient pas de projet national et s'accommodaient d'une inflation élevée.

Le gouvernement Itamar Franco a été confronté aux mêmes problèmes. Au début, le nouveau président manquait des qualités nécessaires pour stabiliser l'économie et combler le vide politique par un nouveau projet de développement. C'est seulement quand Fernando Henrique Cardoso a été nommé au ministère des Finances, en 1993, que la situation a commencé à changer. En 1994, Fernando Henrique Cardoso a réussi à stabiliser les prix et, quelques mois plus tard, il était élu à la présidence avec une large majorité. Le vide politique était surmonté. L'élection de Cardoso a montré qu'une plus large coalition de classes est en formation au Brésil, que la société avait changé, que la modernisation avait eu lieu et que la rhétorique nationale-volontariste et populiste ne faisait déjà plus aucun sens. En outre, il était clair que sans une coalition politique nouvelle englobant une partie des masses, les élites politiques en manque de légitimité n'auraient pas eu le pouvoir de réaliser l'ajustement fiscal, de stabiliser de manière permanente les prix et de définir une nouvelle stratégie de développement. Les élites politiques au Brésil étaient dans le désarroi et la perplexité, essentiellement en raison du vide politique. Un pacte démocratique et moderne n'avait pas encore remplacé la coalition démocrate-populiste de 1977. C'est pour cela que la crise a été traitée de manière si précaire par les élites qui n'avaient pas de projet pour le Brésil. Elles ne pouvaient pas assumer le rôle salvateur, comme elles le firent en 1964.

Pourtant, la culture démocratique a progressé au Brésil. Comme l'a observé Moisés

« l'évidence empirique confirme l'existence au Brésil d'une « réserve » préliminaire de légitimité démocratique. Malgré le malaise croissant et intense parmi les citoyens à propos de la politique au jour le jour, l'adhésion aux principes normatifs de la démocratie persiste parmi les différents segments de l'opinion publique. » (1993, p. 32.)

La société essayait de rétablir un large pacte politique. De nombreux accords entre la communauté des entrepreneurs et les travailleurs ont eu lieu. Du côté des entrepreneurs, la FIESP et le Plan national des entrepreneurs de base (PNBE) – un groupe de jeunes entrepreneurs – se sont révélés plus ouverts au dialogue. Du côté des travailleurs, le syndicalisme s'était rénové avec Force syndicale. La Centrale unique des travailleurs (CUT) était moins radicale, démontrant une plus grande ouverture à la négociation. Du côté des bureaucrates et des intellectuels, il y avait des tentatives pour s'organiser autour de partis proches du centre, comme le PSDB, ou pour entraîner le PT sur des positions plus proches de la social-démocratie. Le populisme, le corporatisme, l'étatisme et le nationalisme, critiqués par le PSDB depuis sa création, commençaient à être remis en cause par de larges secteurs de la société. Collor, qui venait de la droite, a essayé de définir sans succès un espace commun au centre droit libéral et au centre gauche social-démocrate

avec sa proposition de « libéralisme social »⁸. Fernando Henrique Cardoso, qui vient de la gauche, démontre qu'un mélange de libéralisme social de centre droit et de social-démocratie de centre gauche est un projet politique viable, capable de mobiliser un large spectre politique, dès lors qu'il est mis en place avec une notion claire de l'intérêt national et la conviction que les masses doivent avoir une plus grande part du revenu et du pouvoir politique qu'elles n'en ont actuellement.

Pourtant, les obstacles à la définition et à la consolidation d'un nouveau pacte politique restent importants. Tout d'abord, la vieille conception patrimoniale et son expression moderne, le clientélisme, sont encore très présents dans le pays – comme d'ailleurs le national-volontarisme et son expression contemporaine, le corporatisme, bien qu'ils soient clairement en déclin. Des secteurs significatifs des travailleurs et de la classe moyenne bureaucratique sont attachés à une vision archaïque du développement et refusent de participer à un pacte de modernisation. Lourdes Sola l'a noté :

« Les ajustements intellectuels, que les élites gouvernementales, politiques et économiques ont été poussées à effectuer en raison de la nécessité de reconstruire l'État sur de nouvelles bases, sont aussi importants que l'impact social et politique des processus de restructuration économique. » (1993, p. 237.)

Toutefois cet ajustement ou cette transition intellectuelle est difficile. Une personnalité intellectuelle comme Celso Furtado, dont la contribution à la pensée latino-américaine sur le développement économique à partir d'une perspective structuraliste a été immense, égalant celle de Raúl Prebisch, a exprimé sa difficulté devant les idées et les réalités nouvelles. Dans un livre récent, Furtado (1992) observe que les pays développés transfèrent des revenus à leur bénéfice, à travers l'endettement élevé et des taux d'intérêt également élevés, et désorganisent l'État national dans les pays en développement. En outre, selon un principe de base de l'interprétation de la nouvelle dépendance,

« la prédominance de la logique des entreprises transnationales dans l'organisation des activités économiques conduira presque nécessairement à des tensions inter-régionales, à l'exacerbation de rivalités corporatives et à la formation de grandes poches de misère, tout allant dans le sens de rendre non viable le pays en tant que projet national. » (Furtado, 1992, p. 35.)

Ainsi, Furtado reste prisonnier de la vision de l'interprétation de la nouvelle dépendance pour laquelle la présence des entreprises multinationales peut promouvoir l'industrialisation mais cause, intrinsèquement, des distorsions qui concentrent le revenu et rendent la construction d'une nation non viable.

8. Sa proposition de libéralisme social a été inspirée par Merquior (1991). En raison de la qualité intellectuelle de ce dernier, c'était une proposition sur le plan idéologique respectable mais qui s'est perdue avec le naufrage du gouvernement Collor. Dans cet ouvrage, nous parlons d'une proposition sociale-libérale qui correspond à l'État social-libéral de la fin de ce siècle.

La bureaucratie étatique, dont le rôle dans tout nouveau pacte politique est crucial, a perdu son influence et se trouve depuis les quinze dernières années sur la défensive à cause des accusations d'autoritarisme de la part des démocrates et d'étatisme de la part des néolibéraux. Pourtant, comme le dit de manière pénétrante Martins,

« en fait, c'est l'État qui a toujours « pensé » le développement du pays, que cela soit sous le régime démocratique ou sous le régime autoritaire, par l'intermédiaire des circuits les plus élevés de sa propre bureaucratie ou par l'intermédiaire d'une partie de l'intelligentsia insérée d'une manière ou d'une autre dans l'État. » (1993, p. 12.)

Or, quand l'État entre en crise, il est clair que les intellectuels qui lui sont proches entrent également en crise.

Enfin, la distance entre les élites et le peuple est très grande au Brésil. L'hétérogénéité extrême de la société brésilienne fait des pauvres des demi-citoyens, les transformant en sujets politiques qui sont des citoyens, certes, mais qui ont peu conscience de leurs droits. Ils ne savent pas comment les protéger vis-à-vis de politiciens patrimoniaux ou corporatistes. Ainsi, nous avons une situation de « contradiction de la citoyenneté » : les masses, qui ont le droit de vote, sont des victimes faciles des politiciens démagogues de droite comme de gauche.

Le pacte politique possible

À long terme, les solutions à ces problèmes sont liées au développement économique, à la distribution du revenu et à l'éducation. À court terme, toutefois, le pacte politique est la solution la plus évidente à la crise de légitimité qui se cache derrière la contradiction de la citoyenneté. Ce pacte engloberait les élites politiques représentant les trois classes sociales de base actuellement présentes au Brésil : la classe capitaliste, la classe travailleuse et, entre les deux, la classe bureaucratique ou technobureaucratique. Abranches (1993) a décrit trois scénarios politico-stratégiques possibles pour faire face à l'actuelle crise : « le contrôle de la tension », « l'avancée désordonnée » et « la mobilité durable ». La réponse à l'hyperinflation serait dans la stratégie du contrôle de la tension contrôlant les effets aigus de la crise. Lorsque les mécanismes de contrôle échouent, une nouvelle rupture a lieu. L'avancée désordonnée, consistant à se débrouiller avec la crise, est la réponse normale à la crise qui passe par des essais et des erreurs : la stabilité est toujours précaire. La solution effective sera le troisième scénario, la mobilité durable, qui correspond au pacte politique tourné vers le développement que je discute dans ce chapitre. Abranches l'a exprimé ainsi :

«Le consensus sur les règles et les objectifs macros établit les conditions socio-politiques pour mettre en place des politiques publiques nécessaires visant des objectifs collectifs de bien-être, alors que les stratégies des entrepreneurs et des individus continuent à être individualistes. Le dessein commun d'atteindre des objectifs de bien-être, rendus possibles par l'augmentation continue de la productivité et de la compétitivité, conditionne les objectifs plus spécifiques.» (1993, p. 21.)

En me référant à un pacte politique, je ne l'identifie pas à un simple accord social qui concilierait dirigeants d'entreprises et syndicalistes avec le gouvernement comme médiateur. Un accord social peut aider à stabiliser l'économie, mais c'est un accord de court terme plus spécifique qu'un pacte politique. Par pacte politique j'entends un accord plus large, plus informel – une coalition de classes où les représentants politiques auraient un rôle essentiel. Au cours de l'histoire récente, les pactes politiques ont inclus le pacte populiste entre 1930 et 1960, le pacte bureaucratique-capitaliste autoritaire entre 1964 et 1977 et le pacte démocrate-populiste entre 1977 et 1987.

Le nouveau pacte politique, qui émerge avec la stabilisation de la monnaie et l'élection de Fernando Henrique Cardoso, est un pacte politique pragmatique et social-démocrate. C'est un pacte de modernisation soutenu par une large coalition de classes. Si ce pacte transcende l'élection présidentielle et se consolide dans les prochaines années, il sera compatible avec l'interprétation de l'Amérique latine que j'ai présentée dans ce livre. Une proposition sociale-libérale va s'esquisser peu à peu. Ce pacte sera le résultat d'une approche sociale-démocrate européenne et d'une approche pragmatique de l'Asie de l'Est et du Sud-Est. Elle établit que le développement économique et social aura lieu dans le cadre d'un État financièrement rétabli. Il exercera un rôle important en complétant le marché, coordonnant l'économie et favorisant sa compétitivité internationale. L'État investira dans les infrastructures et favorisera la redistribution du revenu par l'intermédiaire d'un système d'imposition progressif et de dépenses sociales finançant à fonds perdus les actions dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'assistance sociale au lieu de les réaliser directement.

Un pacte de cette nature n'englobe pas tout le monde. Certains groupes sociaux seront perdants, en particulier les bureaucrates des entreprises étatiques et la bureaucratie la plus basse qui ont réussi à obtenir des privilèges de l'État. Les entreprises surprotégées seront également perdantes tout comme les marginaux sans terre, sans toit, sans éducation. Acuña et Smith (1994, p. 22) ont noté que «les transformations impliquées par le «retour au marché» ne sont pas neutres par rapport à la structure qui prévaut». Ils ont parfaitement raison. Les groupes économiques qui ont des difficultés à lutter sur le marché verront leur part du revenu diminuer. Pourtant, je ne suis pas sûr que les réformes orientées vers le marché «renforcent clairement les intérêts structurels des capitalistes internationaux et des secteurs dirigeants de la classe des

entrepreneurs nationaux » (Acuña et Smith, 1994, p. 22). C'est le cas, par exemple, au Mexique et en Argentine où les réformes économiques ont été faites selon la stratégie de la construction de la crédibilité. Au Brésil, les réformes étaient plus pragmatiques et systématiquement plus tournées vers les intérêts du pays.

C'est une grave erreur de considérer qu'au cours de l'âge d'or du national-volontarisme, la distribution du revenu était plus favorable aux pauvres et aux travailleurs. Beaucoup le pensent, mais c'est totalement faux. Dans toute l'Amérique latine la stratégie de substitution des importations s'est accompagnée de la concentration du revenu. À présent, avec Fernando Henrique Cardoso, on s'attend à ce que les aspects sociaux du développement reçoivent une attention particulière. Par ailleurs, sur la base de l'expérience asiatique, nous savons maintenant que les stratégies de développement tournées vers la croissance des exportations, à condition que les industries capables d'exporter soient intensives en main-d'œuvre, sont plus compatibles avec une distribution du revenu égalitaire que les industries introverties. La stratégie de substitution des importations, avec ses projets intensifs en capital, tend naturellement à concentrer le revenu, alors qu'une économie compétitive au niveau international, tournée vers le marché, aura un résultat contraire.

Il existe quelques obstacles évidents à ce pacte. Un pacte politique tourné vers le développement ne se réalise que lorsque le développement économique est déjà en cours. Jusqu'en 1996, il n'était pas encore possible de l'affirmer en raison des difficultés à consolider la stabilisation et à baisser le taux d'intérêt. Nous voilà face au problème classique de l'œuf et de la poule : le pacte politique ne se consolide pas tant qu'il n'y a pas de développement et celui-ci ne se réalise pas tant que le pacte politique ne lui assure pas les conditions politiques nécessaires. Il n'existe pas de solution évidente à ce type de problème. Quand une solution surgit, c'est toujours de manière pratique et imprévisible. Depuis 1993, le Brésil connaît une certaine croissance en même temps que le secteur productif se restructure de manière importante. On attend la poursuite de cette croissance. Dans ce cas, un nouveau moment du paradigme de l'interprétation de l'Amérique latine sera alors défini par le diagnostic de la crise de l'État et la proposition pragmatique et sociale-libérale de la surmonter en combinant des réformes orientées vers le marché. Une grande attention sera portée aux investissements d'éducation et de santé. C'est probablement ce qui est en train de se passer car la crise des années 1980 recule et le développement économique redémarre.

Les facteurs positifs qui favorisent un nouveau pacte politique sont présents. La structure sociale brésilienne a traversé de profondes transformations durant les trente dernières années. Comme l'a remarqué Santos (1985), les quatre acteurs majeurs au Brésil – les entrepreneurs, les travailleurs, les travailleurs ruraux et la classe moyenne – sont aujourd'hui très différents de ce qu'ils étaient avant 1964. Aujourd'hui les entrepreneurs sont représentés

par une infinité d'associations parallèles au système officiel. La même situation existe pour les travailleurs. Les travailleurs ruraux sont passés par un énorme processus d'unification. La classe moyenne – que j'appellerai plutôt classe moyenne bureaucratique ou salariée (la classe moyenne traditionnelle ou capitaliste correspond à la strate la plus basse de la classe capitaliste) – a augmenté en taille. Elle a été prolétarisée et s'est chaque fois plus unifiée. Dans une étude récente, Santos (1993) a examiné l'augmentation impressionnante du nombre d'associations d'intérêts particuliers au Brésil. Dans la mesure où elle rend la représentation politique difficile et complexe, cette extrême fragmentation est l'une des principales causes du désordre existant, bien qu'une telle fragmentation montre aussi la vitalité de la société civile.

La classe capitaliste, comme classe dominante, est prête à participer à un nouveau pacte politique. Elle ne craint plus le communisme ni la subversion. Depuis la transition vers la démocratie en 1985, l'expérience montre que la classe capitaliste n'a aucune possibilité de diriger seule le pays. Elle participera à une coalition de classes et jouera toujours un rôle stratégique en raison de sa responsabilité dans l'accumulation du capital, mais son rôle politiquement dirigeant sera limité. La perte relative de pouvoir des entrepreneurs industriels est très nette, notamment en ce qui concerne les industriels liés à la création de biens de production qui, au début des années 1970, jouissaient d'une grande influence au Brésil et étaient devenus ensuite partie stratégique du pacte démocrate-populiste de 1977. Ils perdent clairement de l'influence non seulement parce que leurs entreprises ne sont pas toutes compétitives au niveau international, mais aussi parce que, du point de vue idéologique, ils sont d'un néolibéralisme incompatible avec l'affirmation de l'intérêt national, ou continuent à tenir un discours désuet, inconciliable avec la nouvelle orientation⁹. Le secteur financier, qui s'est énormément développé avec l'inflation élevée, devra aussi perdre du pouvoir, alors que les secteurs exportateurs, y compris les agro-industries, les services et les producteurs de biens de série verront leur pouvoir économique et politique augmenté. Cependant, à défaut d'unité idéologique et d'organisation¹⁰, l'influence politique de la classe des entrepreneurs s'est révélée moindre que ce que l'on pouvait croire vu son rôle important dans la transition démocratique et la crise des gauches.

La classe des travailleurs est aujourd'hui beaucoup mieux préparée pour participer à un pacte politique. Elle peut compter sur un parti politique – le PT –, trois centrales syndicales – la CUT, Force syndicale et la Confédération générale des travailleurs (CGT) – et un nombre énorme d'associations

9. Dans le premier cas, nous pensons aux Instituts libéraux, dans le second à l'Institut d'études pour le développement industriel (IEDI) créé en 1988 avec la participation exclusive des trente plus grandes entreprises brésiliennes.

10. Selon l'analyse de Diniz (1993, p. 34-35), « la prédominance d'une vision sectorielle et l'absence d'incitations à la coopération entre leurs différents segments sont les traits marquants de la classe des entrepreneurs ».

citoyennes. Elle est devenue plus réaliste et moins exigeante par rapport à ce qu'elle était immédiatement après la transition vers la démocratie. Les premiers jours après l'institution du régime démocratique, les représentants de la classe des travailleurs ont senti qu'ils étaient les créanciers d'une énorme dette sociale à cause de « pertes salariales » réelles et présumées. Ils croyaient que pour obtenir ce qu'ils demandaient il fallait passer par une organisation politique, mais ils ne le croient plus aujourd'hui. Ils continuent légitimement à protester contre les bas salaires et la pauvreté, mais ils savent que la crise économique est plus sérieuse que ce qu'ils pensaient et que les augmentations de salaires et la redistribution de revenu ne seront possibles que si la stabilisation et la croissance sont consolidées. Grâce aux centrales syndicales, ils ont développé leur capacité technique de discuter les problèmes nationaux. Avant les années 1980, ils pouvaient seulement discuter et demander des augmentations de salaires. Ils n'étaient guère, si ce n'est pas du tout, capables de discuter de l'inflation, de la stabilisation, de l'ajustement fiscal et de la stratégie de développement. Cette situation a évolué dans une direction positive. Ils sont à présent beaucoup plus enclins à participer à des accords sociaux et politiques que par le passé. L'apparition du « syndicalisme de résultats » à l'intérieur de Force syndicale n'est qu'une des preuves de ce changement. Les modifications qui ont eu lieu à la CUT ou au PT sont aussi très nettes, même si à la CUT la prédominance croissante des syndicats de fonctionnaires, peu représentatifs, l'a affaiblie et a compromis son action.

Le problème de la bureaucratie ou de la classe moyenne salariée est plus complexe. Tout d'abord, tout le monde, y compris les intellectuels et les politiciens, persiste à ignorer cette classe. Je ne vais pas répéter mes arguments à ce propos ¹¹. La classe moyenne bureaucratique est une grande classe sociale complexe. Alors que la bourgeoisie, c'est-à-dire la classe capitaliste, est définie par la propriété privée ou par les moyens de production, à savoir le capital, la classe moyenne bureaucratique est définie par la propriété collective ou le contrôle des organisations bureaucratiques privées, publiques ou étatiques. Alors que les capitalistes accumulent les profits, la « nouvelle » classe moyenne ou bureaucratique reçoit une rémunération régulière. Les travailleurs ont des salaires horaires. Cette classe moyenne, essentiellement associée à la classe capitaliste, s'est développée dans le monde entier au cours des deux derniers siècles. À certains moments, en Union soviétique et dans d'autres pays communistes, elle a essayé de combattre et de remplacer la bourgeoisie, mais sans succès. Au Brésil, elle est sur la défensive depuis les années 1970, non seulement parce qu'elle s'est compromise avec le régime autoritaire, mais aussi parce que la crise de l'État et la vague néoconservatrice l'ont beaucoup affaiblie.

Le problème est complexe parce que cette classe émergente peut se déguiser ou se renier, en particulier depuis le milieu des années 1970 quand la

11. Voir Bresser-Pereira (1977, 1978, 1980).

haute bureaucratie étatique était sous les attaques des forces politiques démocratiques dans le combat contre le régime autoritaire. Enfin, pour la bureaucratie, la crise de l'État a augmenté l'instabilité et la désorganisation, diminué les salaires et son prestige. Ainsi, assiégée politiquement et démantelée par la crise de l'appareil de l'État, la bureaucratie étatique a aujourd'hui des difficultés à participer à une nouvelle coalition politique.

Ce dernier aspect implique une contradiction néolibérale comparable à la contradiction populiste classique. Pour promouvoir la croissance, les populistes appelaient de leur vœux une intervention étatique active, mais ils affaiblissaient l'État en favorisant des déficits budgétaires chroniques. Les néolibéraux, pour accomplir les réformes économiques tournées vers le marché et l'allocation efficiente des ressources, combattent la bureaucratie étatique parce qu'elle est l'agent de l'intervention étatique. Seule une forte bureaucratie étatique peut réaliser l'ajustement fiscal et promouvoir les réformes tournées vers le marché qui sont essentiellement des réformes de l'État¹². La bureaucratie étatique n'est pas nécessairement engagée dans l'interventionnisme de l'État ou dans le néolibéralisme ; son engagement est dans une certaine rationalité, une efficacité bureaucratique qui assumera différentes formes et applications.

Dans le capitalisme contemporain, tourné vers le marché et bureaucratique, une coalition de classes n'est possible qu'avec la participation de la classe moyenne bureaucratique, en particulier de la haute bureaucratie étatique qui, entre 1930 et 1980, a exercé un rôle clé dans le développement économique du Brésil¹³. La bureaucratie étatique, la bureaucratie publique non étatique et la bureaucratie privée doivent participer au pacte politique émergent, car elles participent aux décisions du gouvernement et à leur mise en œuvre, directement en ce qui concerne la haute bureaucratie étatique, par l'intermédiaire des universités et des organisations non lucratives en ce qui concerne la bureaucratie publique non étatique et par l'intermédiaire des grandes entreprises et des organisations de consultants en ce qui concerne la haute bureaucratie privée.

Quelle est la teneur d'un tel pacte politique ? C'est un pacte pragmatique et social-démocrate, ou social-libéral, qui domine le centre politique. Il adopte, jusqu'à un certain point, l'approche de la crise de l'État pour expliquer la crise brésilienne et latino-américaine en admettant que la crise de l'État est la cause de base de la crise brésilienne.

Ainsi, la première tâche est de reconstruire, ou de réformer, l'État, de restaurer ses finances, de valoriser les fonctionnaires publics, de réformer et de rendre plus flexible l'État que la Constitution de 1988 a laissé très rigide.

12. Sur le paradoxe néolibéral, voir Haggard et Kaufmann (1991) et Sola (1993, 1994).

13. Pour une analyse de la bureaucratie étatique au Brésil voir, entre autres, Martins (1976, 1985), Abranches (1978), Nunes (1984), Schneider (1991) et Gouvêa (1994).

La seconde tâche est de définir une stratégie de développement. Cette stratégie sera probablement un mélange de social-démocratie européenne, tournée vers le bien-être, et de pragmatisme est-asiatique, tourné vers l'industrie et la technologie. Cette stratégie rejettera le nationalisme étroit et adoptera une politique internationale cohérente fondée sur l'intérêt national défini au cas par cas. Par ailleurs, l'aspect libéral des réformes orientées vers le marché sera fortement présent dans une telle stratégie.

Si la technobureaucratie retrouve une partie de son prestige et réussit à participer à un nouveau pacte politique, un problème surgira immédiatement : cette bureaucratie réussira-t-elle, pour les problèmes économiques, à adopter de manière pragmatique un mélange d'approches social-démocrate et est-asiatique ? Réussira-t-elle à être sociale-libérale au lieu d'être sociale-bureaucrate, comme elle le fut avec l'État-providence ? Théoriquement, la réponse est positive. Mais il est vrai que la haute technobureaucratie latino-américaine est composée en majorité d'économistes, dont beaucoup ont des doctorats d'universités américaines. Ils sont fortement influencés par les idées néoconservatrices qui prédominent dans ces universités. Ainsi, James Malloy a fait remarquer :

« Nous pouvons observer un nouveau genre de division idéologique à l'intérieur des coalitions néolibérales : l'une expose des constructions théoriques abstraites du capitalisme de marché élaborées par des technocrates macroéconomistes à partir d'une compréhension du capitalisme forgé dans les expériences concrètes des entreprises et des secteurs économiques. [...] La contradiction centrale provient du fait que les technocrates liés aux gouvernements élaborent des programmes autour de préoccupations liées aux résultats d'agrégats (PIB, etc.) d'une logique économique fondée sur le marché et non pas sur le destin d'entreprises ou de groupes déterminés. » (1991, p. 27.)

Sans aucun doute ce risque existe.

Pourtant, si la bureaucratie étatique est fortement affectée par des influences étrangères, son orientation dominante continue à être nationale, dans le présent comme dans le passé. Dans de nombreuses circonstances, elle a été un gardien efficace de l'intérêt national au Brésil. Outre le principe de rationalité, sa *raison d'être*¹⁴ est fortement influencée par les visions dominantes de la bourgeoisie locale qui, au cours des dernières années, a eu tendance à se soumettre à l'hégémonie idéologique du néolibéralisme. Aussi, les bureaucrates étatiques ont été enclins à faire de même. Toutefois, comme une réaction moderne contre le néolibéralisme apparaît partout dans le monde, y compris au Brésil, il est raisonnable de penser que la haute bourgeoisie étatique, flexible en termes idéologiques, pourrait être un partenaire stratégique du pacte politique social-démocrate ou, plus précisément, social-libéral et pragmatique qui émerge.

14. En français dans le texte. (N.d.T.)