

TRANSITION VERS LA DEMOCRATIE AU BRESIL

Celso FURTADO*

Au Brésil, le processus de transition de l'autoritarisme vers la démocratie présente des particularités, de par sa durée et sa complexité, dont l'explication exige de connaître les transformations profondes des rapports entre l'Etat et la société.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'économie brésilienne a connu une croissance rapide et soutenue sous l'impulsion d'une industrialisation essentiellement orientée vers le marché intérieur. C'est le modèle classique dit de « substitution des importations », qui a été viable au Brésil en raison de sa population nombreuse et de la richesse de ses ressources naturelles. Durant les trois décennies comprises entre 1950 et 1980, la participation du commerce extérieur au produit national s'est réduite de moitié alors que le taux moyen annuel de croissance économique était de 7 % et celui de la production industrielle était supérieur à 8 %.

Le levier majeur de cette croissance a été l'action de l'Etat, qui a stimulé les investissements industriels à travers des politiques appropriées de change, de crédit et de fiscalité, et qui s'est chargé lui-même d'investir dans les secteurs stratégiques comme l'énergie, les transports, la sidérurgie et la pétrochimie. Ce processus a permis de transformer un pays exportateur de matières premières en une des dix plus grandes économies industrielles du monde contemporain.

Dans la mesure où les fonctions de l'Etat s'élargissent, la lutte des forces politiques pour son contrôle s'intensifie. Les intérêts liés aux exportations traditionnelles firent pression dans un sens, le secteur industriel protégé et subventionné dans un autre, les masses urbaines qui trouvaient du travail

* Economiste, ancien ministre brésilien de la Culture, ancien directeur d'études associé à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Celso Furtado est membre de la Commission du Sud. A publié notamment : *Théorie du développement économique* (Presses universitaires de France, 1970) ; *Le mythe du développement économique* (Anthropos, 1976) ; *Non à la récession, non au chômage* (Anthropos, 1984); *Le Brésil après le miracle* (Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1987).

Celso FURTADO

dans les industries nouvelles émergèrent comme nouvel acteur politique, entrant en compétition avec une classe moyenne à tendance corporatiste.

Dans ce climat tendu, propice à des radicalisations politiques, un sentiment d'impatience s'éveilla chez les dirigeants modernistes à l'égard des prétendus « obstacles au développement » créés par des structures tenues pour anachroniques. D'un autre côté, les confrontations politiques eurent tendance à se polariser entre la figure du président de la République, qui semblait symboliser un Etat moderne et la volonté de changement, et le pouvoir législatif, où les intérêts des exportateurs de matières premières et le latifundisme paraissaient prévaloir. En dix ans, cette confrontation a provoqué le suicide d'un président, la démission d'un autre et la déposition d'un troisième.

Dans cette situation de mobilisation politique, avec des acteurs ayant une représentativité sociale limitée, les messages idéologiques ont eu tendance à se radicaliser, créant les conditions de l'intervention des militaires, soit comme alliés occasionnels de certaines forces politiques soit comme arbitres, jusqu'à ce qu'ils assument la totalité du pouvoir en 1964.

Les forces qui avaient soutenu la montée au pouvoir des militaires étaient hétérogènes et, avec le temps, perdirent de l'influence. Comme cela est arrivé ailleurs, l'autoritarisme, en se consolidant, acquit sa propre logique en créant la base sociale qui lui convenait. Cette logique opéra dans deux directions. D'un côté, il y eut un élargissement indiscriminé de l'action de l'Etat dans la sphère économique. Grâce à l'autonomie d'action que leur donnait l'absence de contrôle politique, les entreprises d'Etat eurent tendance à élargir leur aire d'influence en utilisant les ressources qu'une politique de prix administrés leur assurait, ou bien en faisant appel au crédit. D'un autre côté, les responsabilités de l'Etat sur le plan social furent négligées en même temps que faiblissait l'action politique des forces sociales organisées. Par conséquent, les inégalités sociales eurent tendance à s'accroître.

L'hypertrophie du pouvoir bureaucratique et l'absence de contrôle exercé par la société civile engendrèrent l'inefficacité et la corruption généralisées, ainsi que le discrédit du secteur public - un des héritages les plus lourds du régime autoritaire.

La crise du modèle de croissance par lequel l'autoritarisme prétendait se légitimer s'est manifestée pendant la première moitié des années 1970. Elle a été précipitée par la hausse soudaine des prix du pétrole qui a eu des conséquences particulièrement graves au Brésil, dépendant alors à 80 % des importations pour couvrir ses besoins en combustible.

Transition vers la démocratie

Prétendant ignorer le fait que la dégradation brutale des termes de l'échange extérieur signifiait une réduction de la rente intérieure avec des conséquences négatives sur la capacité d'investissement dans le pays, le gouvernement autoritaire s'est engagé dans une politique d'expansion industrielle, financée par des emprunts à l'étranger, et orientée vers la substitution des importations et la promotion de nouvelles lignes de production. Cette politique est à l'origine du fort endettement extérieur qui allait conduire le pays à la grave situation de dépendance à l'égard des banques internationales que nous connaissons aujourd'hui.

La brusque hausse des taux d'intérêt sur le marché international, le maintien de la dégradation des termes de l'échange et la nouvelle vague de protectionnisme des grandes nations industrielles ont transformé la tentative du Brésil d'occuper de nouveaux espaces au niveau international en un effort démesuré pour produire des devises destinées à payer le service d'une dette extérieure qui s'élève à quatre fois et demi la valeur actuelle des exportations. Là se trouve la cause de la réduction considérable de la capacité d'investissement et du profond déséquilibre dans les finances publiques. Ce double déséquilibre est à l'origine de l'inflation brutale que doit supporter actuellement la population du pays.

La perte d'efficacité et de crédibilité de l'Etat que l'on a observée pendant les années 1970 a donné lieu, au début de l'actuelle décennie, à une situation de dérèglement administratif. Le rejet de l'autoritarisme est devenu un sentiment généralisé, et l'idée de transition vers un régime démocratique a grandi dans des secteurs croissants de la classe politique. Ces mêmes préoccupations sont apparues - tardivement, il est vrai - chez les militaires. Un pacte entre ceux-ci et un important groupe politique dirigé par Tancredo Neves a défini un modèle de transition qui excluait la participation de la population en fermant les portes à l'élection directe du président de la République. Les frustrations ainsi engendrées ont été considérables et n'ont été que partiellement compensées par la convocation d'une Assemblée nationale constituante. Celle-ci a su rendre à la population le sentiment de participation en ouvrant de larges voies de communication avec la société civile.

La particularité de la transition brésilienne tient à ce que les progrès dans la sphère politique n'ont pas eu de conséquences immédiates sur le plan institutionnel. Tout a été fait dans le cadre constitutionnel créé par l'autoritarisme. Le respect de la légalité existante – sinon totalement dans le fond, au moins dans la forme – fait partie du pacte implicite avec les militaires que les dirigeants politiques de la transition ont assumé. La coexistence de l'Assemblée nationale constituante avec un Congrès ordinaire

Celso FURTADO

dont elle est née – ces deux organes législatifs étant composés des mêmes personnes – a symbolisé l'ambiguïté d'une situation où l'ordre juridique répudié était chargé de créer un nouvel ordre capable de traduire les aspirations de changement de la société.

Cette transition dans l'ambiguïté est possible parce qu'un solide consensus s'est fait, au Brésil, sur des points politiques essentiels. Le premier d'entre eux est la volonté de consolider l'ordre démocratique. La complexité de la société brésilienne, à la formation de laquelle ont contribué tant de peuples et de cultures, aggrave les effets négatifs connus de l'autoritarisme sur le plan social. Le second point de consensus est la nécessaire modernisation de l'Etat et sa réorientation vers le social. L'économie brésilienne s'est caractérisée par la concentration de la rente, tendance qui s'est accentuée avec l'autoritarisme. Seule une action délibérée de l'Etat peut corriger les causes ou les effets de ce processus. Le troisième point est la prise de conscience de la nécessité urgente de lutter contre la concentration du pouvoir, en restaurant la Fédération et en ouvrant un espace à la participation effective de larges secteurs de la population encore marginalisés dans la vie politique.

C'est parce qu'il existe un accord sur l'essentiel que nous pouvons avoir confiance en la démocratie naissante au Brésil.