

La contradiction de la citoyenneté

Dans cet ouvrage, j'analyse la société brésilienne depuis 1979, moment où éclata la grande crise économique au Brésil et en Amérique latine, jusqu'à nos jours. Cette crise, que je définis comme une crise de l'État, peut aussi être vue comme une crise de la modernisation. À partir de 1930, le Brésil et le reste de l'Amérique latine adoptèrent une stratégie de développement capitaliste, nationale-volontariste. Pendant plusieurs décennies, cette stratégie de modernisation a été une réussite. Mais au milieu des années 1960 elle comportait des problèmes croissants. Aussi bien les régimes militaires bureaucratiques-capitalistes qui prirent alors le pouvoir que l'endettement extérieur des années 1970 ont constitué des moyens artificiels pour prolonger une stratégie nationale-volontariste de développement déjà épuisée. La conséquence est bien connue : le processus de modernisation s'effondra, suivi de la stagnation économique et de la rapide détérioration des conditions sociales.

Depuis cette époque, le Brésil et l'Amérique latine s'efforcent de surmonter cette crise. Beaucoup d'analystes s'accordent pour considérer que cela ne sera possible que si la région réussit à définir un nouveau pacte politique, tourné vers le développement, afin d'assurer une légitimité aux élites politiques. Dans ce chapitre, je discute ce problème en commençant par une interrogation que, me semble-t-il, les latino-américanistes ne se sont jamais posée : pourquoi les Latino-Américains, et en particulier les Brésiliens, insistent-ils tant sur le besoin d'un pacte politique, alors que dans les pays développés un tel pacte est rarement évoqué ? Pour répondre à cette question, j'invoque le problème de l'extrême hétérogénéité des sociétés latino-américaines et brésilienne. Alors qu'un contrat social préconisé par Hobbes est suffisant pour des sociétés relativement homogènes, comme les sociétés développées, des sociétés duales et sous-développées ont besoin d'une coalition de classes qui soit tournée vers le développement.

Comme nous le verrons dans la dernière partie de ce livre, le Brésil est champion en tentatives échouées de stabilisation. Des réformes économiques en faveur du marché ont eu lieu, mais de manière incertaine et contradictoire. Pourquoi a-t-il été si difficile de stabiliser l'économie et de la réformer ?

Nous avons vu que les obstacles politiques ont joué un rôle important. Il est clair que l'inefficience des plans de stabilisation et l'incompétence des décideurs politiques ont aussi été des causes décisives (voir les chapitres 13 et 14). Dans ce chapitre, j'adopte une perspective plus globale, plus politique. Je discute l'échec relatif de la modernisation. Pourquoi le Brésil n'a-t-il réussi que partiellement à s'ajuster et à adopter des réformes sociales et structurelles ? Que signifie « la modernisation » au Brésil aujourd'hui et quelles sont les raisons politiques qui l'ont rendue incomplète ? Ceci peut-il s'expliquer par l'extrême hétérogénéité de la société brésilienne et par « la contradiction de la citoyenneté » qui en résulte ?

Le concept de modernité

L'élection de Fernando Henrique Cardoso à la présidence en octobre 1994 sera probablement vue comme un passage important en direction de la modernisation du Brésil, bien que le pays soit encore loin d'avoir atteint la modernité. La modernisation est un terme ouvert et imprécis. Habituellement, elle signifie la transition au capitalisme, mais pas n'importe quel type de capitalisme. La modernité s'assimile avec le capitalisme qui prévaut dans les pays développés. En dépit de leurs problèmes, ils sont un modèle pour les pays en développement. Une société est moderne quand elle alloue les ressources dans la sphère économique de manière raisonnablement efficiente par l'intermédiaire du marché, quand elle est dynamique en termes technologiques, quand dans la sphère sociale l'inégalité est limitée, bien qu'existante, et quand dans le domaine politique la démocratie est consolidée.

L'idée de modernité a une connotation idéologique, mais ne doit pas être confondue avec la droite politique. Être moderne dans un pays où l'inégalité est énorme, ce n'est pas être conservateur et encore moins néolibéral. La distinction reste toujours importante entre un conservateur qui met l'ordre au-dessus de la justice sociale et une personne de gauche ou progressiste qui est disposée à remettre en cause l'ordre au nom de la justice sociale. Pourtant, en période de transformation comme aujourd'hui, la distinction entre archaïque et moderne devient cruciale. En fait, nous avons une matrice à deux entrées et quatre combinaisons : on peut être de droite ou de gauche, archaïque ou moderne. Jaguaribe (1990, p. 4) suggère avec raison que « la gauche moderne est plus proche de la droite moderne que de la gauche archaïque ». En Allemagne, Helmut Schmidt et Oskar Lafontaine sont plus proches d'Helmut Kohl que des anciens dirigeants de l'Allemagne de l'Est. Au Brésil, la gauche sociale-démocrate ou sociale-libérale est plus proche de la droite libérale-démocrate que de la gauche corporatiste.

La modernité signifie la démocratie, la primauté de l'efficacité et une réelle préoccupation pour l'équité sociale. Les conservateurs modérés et

modernes, qui aiment s'appeler démocrates libéraux, acceptent une importante intervention de l'État en matière sociale, mais qui reste limitée dans le domaine économique. Les sociaux-démocrates modernes, que j'assimile à la gauche moderne¹, se rapprochent chaque fois davantage d'une perspective sociale-libérale² et même d'une vision libérale-démocrate. Ils privilégient l'allocation des ressources par le marché, ils stimulent l'individualisme – conçu comme cohérent avec les droits sociaux – et ils considèrent la distinction entre la société civile et l'État essentielle pour la démocratie. Mais, par opposition aux conservateurs et aux libéraux-démocrates, les sociaux-démocrates ainsi que les sociaux-libéraux sont plus engagés en faveur de l'égalitarisme. Leur utopie personnelle est une sorte de socialisme démocratique de marché autogéré dans lequel le troisième secteur des organisations publiques non étatiques serait de plus en plus important. Malgré toutes ses déficiences, le capitalisme peut être la forme la plus efficace pour atteindre cette utopie sans pour autant le confondre avec elle.

Entre 1930 et 1960, la modernité était liée à un certain degré d'intervention de l'État et à l'État-providence. Cependant, comme le développement conduit par l'État est entré en crise et qu'il était de plus en plus désarticulé par le populisme économique et le nationalisme étroit, la modernité a progressivement été assimilée aux réformes en faveur du marché et à la discipline fiscale à partir de 1970.

Toutefois, la modernisation au Brésil n'a acquis un certain poids que lorsqu'une nouvelle coalition de classes, au cours des années 1990, a occupé le centre politique et a réussi à célébrer un pacte politique informel fondé sur une nouvelle interprétation de la crise et sur une nouvelle stratégie pour la surmonter. Cette interprétation correspond à « l'approche de la crise de l'État » et la stratégie correspondante sera sociale-démocrate ou, peut-être plus précisément sociale-libérale, c'est-à-dire une stratégie orientée vers le marché et qui utilise l'État de manière pragmatique pour promouvoir la redistribution du revenu et l'innovation technologique.

Dans les pays développés, un contrat social est suffisant pour légitimer le gouvernement. Ces sociétés sont relativement homogènes de telle sorte que les principes constitutionnels qui expriment le contrat social classique analysé par Hobbes, Locke, Rousseau et Kant suffisent à légitimer le gouvernement et à garantir l'ordre public. La société délègue à l'État le pouvoir de maintenir l'ordre, d'administrer la justice, de protéger les droits de propriété et de faire valoir les contrats, tandis que les citoyens seront protégés contre les abus de l'État (dénigrement des droits individuels) et contre les abus des puissants (dénigrement des droits sociaux).

1. J'ai conscience que beaucoup de personnes qui se définissent comme sociales-démocrates, membres de partis politiques sociaux-démocrates, sont, en fait, des démocrates libéraux.

2. Il est à noter que j'utilise le terme « libéral » dans son sens européen.

Néanmoins dans les pays en développement, et en particulier au Brésil où l'hétérogénéité sociale est si prédominante, le contrat social n'est pas suffisant. Pour être légitime, le gouvernement a besoin d'un pacte politique orienté vers la croissance qui souscrit à une perspective concrète de progrès pour les masses défavorisées.

Une société hétérogène à l'extrême

Selon Aspásia Camargo,

« la crise brésilienne est, en grande partie, le fruit du fardeau que, jusqu'à présent, nous portons pour notre passé archaïque – encore présent dans la culture politique – et des nécessaires concessions pour garantir l'engagement des vieilles élites en faveur des changements. Le premier de ces fardeaux consiste en ce que nous appelons aujourd'hui notre « dette sociale » qui résulte d'une tradition culturelle esclavagiste calquée sur la dépréciation du travail productif et sur la rigidité hiérarchique des relations sociales. » (1990, p. 51-52.)

La « dette sociale » est une autre manière d'exprimer la prépondérance de l'extrême concentration du revenu.

Il existe un consensus sur le caractère fondamental de la société brésilienne, elle est duale, hétérogène à l'extrême. Abranches insiste sur le fait que

« le dilemme institutionnel brésilien est défini par la nécessité de trouver un système d'institutions capable d'agrèger et de traiter de manière efficace les pressions d'une structure sociale essentiellement hétérogène. » (1990, p. 174.)

En principe, l'État et les partis politiques sont ces institutions. Mais en raison de l'extrême hétérogénéité de la société brésilienne, les partis politiques aussi bien que l'État souffrent du manque de légitimité politique.

Comment former des institutions politiques plus adéquates est un des principaux thèmes discutés au Brésil, mais il n'existe pas de consensus. La réforme politique la plus importante, l'adoption d'un système parlementaire, a été repoussée en avril 1993. Mais les réformes qui restent à l'ordre du jour sont elles aussi importantes. Celles-ci incluent : un système électoral hybride, de style allemand, en partie proportionnel et en partie fondé sur les districts ; la correction de la représentation disproportionnée des États fédérés à la Chambre des députés ; la limitation du nombre de partis politiques et l'organisation d'un nouveau fédéralisme qui restreigne le rôle du gouvernement central dans les dépenses locales.

Tous ces changements institutionnels sont nécessaires et il existe des arguments rationnels forts pour les défendre. Leur motivation la plus profonde est d'augmenter la légitimité de l'élite gouvernante. Ces changements

augmenteront la représentativité des politiciens brésiliens, mais ils ne seront pas décisifs. Ils ne sont pas une panacée car ils ne résoudreont pas le problème de légitimité du gouvernement brésilien, puisque le fondement de ce manque de légitimité n'est pas institutionnel mais social. Il dérive du caractère extrêmement hétérogène de la société brésilienne.

Le Brésil a l'une des concentrations du revenu les plus élevées au monde. En 1991, parmi un échantillon de 56 pays comprenant l'Ouganda, les Philippines et le Guatemala, le Brésil était au sommet en termes de concentration du revenu (World Bank, 1991). Même un pays comme le Pérou, qui avait récemment un revenu plus concentré, a aujourd'hui de meilleures performances. Le rapport entre le premier et le dernier quintile en matière de répartition du revenu, qui est de 6 dans les pays développés et de 7 dans les pays asiatiques, est de 24 au Brésil. Les 50 % des travailleurs les plus pauvres du Brésil gagnaient 12 % du revenu total, tandis que les 10 % les plus riches en recevaient 48 %. En 1990, 50 % des travailleurs avaient un salaire égal à deux salaires minimums, lequel était fixé à 60 dollars des États-Unis par mois. Le salaire mensuel des enseignants du service public dans l'État le plus riche du Brésil, São Paulo, était à peine de 200 dollars.

Les conditions sociales au Brésil se sont lentement améliorées. Selon l'Institut brésilien de géographie et statistique (IBGE) entre 1960 et 1990, l'analphabétisme a baissé de 39 à 20 %, l'espérance de vie a augmenté de 52 à 62 ans, le taux de mortalité infantile a chuté de 118 à 85 ‰. Ces données sont encore très insatisfaisantes. Les pays développés ont un taux d'analphabétisme de 2 %, une espérance de vie d'environ 75 ans et une mortalité infantile proche de 9 ‰.

Ces indicateurs négatifs sont une conséquence à la fois du faible niveau de revenu par habitant et de la concentration du revenu. Jusqu'en 1980, les taux de croissance et de productivité augmentaient. De 1960 à 1980, le revenu par habitant a augmenté de 120 %, soit un taux annuel moyen de 4 %. De 1980 à 1993, ce taux est resté stagnant, en fait il a chuté de 8 %. Il n'a recommencé à croître qu'en 1993. Le niveau de concentration du revenu s'est accentué, exprimant ainsi le caractère pervers ou désarticulé du processus antérieur de modernisation. En 1960, le revenu moyen du dernier décile était 34 fois supérieur au premier, en 1990 il était 60 fois supérieur. Durant cette période, alors que le revenu du neuvième et du dixième décile augmentait respectivement à un taux annuel moyen de 2,9 et 3,1 %, celui du premier et du deuxième décile augmentait de 1,3 et 1,7 % et le revenu des troisième, quatrième et cinquième déciles n'augmentait que de 1,1 % (IBGE ; World Bank, 1991).

Selon Romão (1991), la proportion de pauvres dans la population, environ 40 % en 1960 et 1970, a chuté à 24,4 % en 1980. Pendant la crise économique des années 1980, ce chiffre a augmenté. De plus en plus de familles sont passées sous le seuil de pauvreté, atteignant ainsi en 1988 le niveau de 1970 (39,3 %). La pauvreté était très inégale en termes régionaux. Selon

Rocha (1991) le niveau de pauvreté était d'environ 40 % en 1989 dans les zones métropolitaines du Nord-Est, atteignant 47,2 % à Recife, alors qu'il était de 20,9 % à São Paulo et de 13,5 % à Curitiba. Enfin, selon Lopes J. B. (1993), la pauvreté était plus présente parmi les enfants et les non-Blancs. La pauvreté se caractérise par la faiblesse du revenu, l'accès faible ou inexistant aux services de santé publique, l'habitation dans des bidonvilles (*favelas*), l'analphabétisme, le grand nombre d'enfants par famille (trois ou quatre fois plus que dans les familles non pauvres) et l'absence de livre, de téléphone et d'appareil de télévision³.

La citoyenneté contradictoire

Pourtant cette immense masse de pauvres sont des électeurs dans cette société intrinsèquement duale. Ses membres sont des citoyens. La proportion d'électeurs dans la population a augmenté (tabl. 22). Cela a représenté une révolution politique silencieuse, dont les conséquences n'ont pas encore été complètement analysées. Les pauvres ont reçu le droit de voter mais, pour eux, il est très difficile d'exercer ce droit et de protéger leurs intérêts. Ils sont des citoyens selon la loi mais, subjectivement, la plupart d'entre eux ne le sont pas puisqu'ils n'ont pas conscience de leurs droits politiques. Ils ont peu de capacité d'affirmer ces droits et de participer à la vie politique. Parmi une population de 150 millions de personnes, il existe presque 100 millions d'électeurs, mais seulement la moitié sont des citoyens effectifs. Ce droit à la citoyenneté est une conséquence directe de la démocratie et représente un clair avertissement aux conservateurs. Il montre que le ghetto social est incompatible avec la modernisation. Associé au dualisme extrême de la société brésilienne, le droit de vote est une « contradiction de la citoyenneté », une source d'illégitimité à court terme de tout gouvernement. Il est à l'origine des valeurs autoritaires qui, bien que réprimées, sont encore vivaces.

Le dualisme social extrême crée d'énormes problèmes politiques. Premièrement, il facilite l'exploitation et, donc, la poursuite d'une concentration extrême du revenu. Deuxièmement, il valide le conservatisme traditionnel et l'autoritarisme des élites brésiliennes. Troisièmement, il favorise les politiques populistes, en particulier lors des campagnes électorales. Quatrièmement, il prive les élites de la légitimité politique et bloque ainsi un large pacte populaire et démocratique qui faciliterait la capacité de gouverner. Comme Weffort (1992, p. 25) l'a observé, « le dualisme, avant d'être un système qui exclut, est un système de domination ». Mais j'ajouterais que c'est un système

3. Le seuil de pauvreté dans ces études, en termes de revenu mensuel en dollars des États-Unis, varie selon le coût de la vie dans chaque région ou ville.

de domination qui opère de manière chaque fois plus précaire car il devient victime d'une contradiction fondamentale : les dominés sont, ou ont le droit d'être, des citoyens.

22. PROPORTION DE L'ÉLECTORAT DANS LA POPULATION TOTALE AU BRÉSIL
(EN POURCENTAGE)
1940-1990

ANNÉE	POURCENTAGE
1940	6,45
1950	22,05
1960	22,18
1970	31,10
1980	49,26
1990	57,03

Sources : IBGE (1990) pour les données de 1940 à 1980 ;
IBGE (1993) pour 1990.

Les cercles vicieux

Il était devenu habituel de dire que la cause de la crise brésilienne était politique et que les solutions étaient donc aussi politiques. Cette affirmation est en partie vraie. Elle reflète la contradiction essentielle et permanente à laquelle sont confrontés les politiciens. Ils sont censés appuyer des politiques saines et rationnelles qui résolvent la crise fiscale et mettent en place la réforme de l'État, mais ils sont élus par une masse d'électeurs qui éprouvent de grandes difficultés à s'orienter dans une telle direction. Par conséquent, ils deviennent souvent les otages de groupes particuliers d'entrepreneurs, de bureaucrates et de dirigeants syndicaux qui font du *lobbying* auprès du Congrès. Si les électeurs étaient bien informés, si la culture et l'éducation politique au Brésil étaient semblables à celles des démocraties consolidées, le Congrès, l'exécutif et le pouvoir judiciaire fonctionneraient plus efficacement. Il y aurait moins de place pour le populisme et pour la défense d'intérêts particuliers. La démocratie ne serait pas « déléguée » (O'Donnell, 1991) ou « régulatrice » (Weffort, 1989, 1992).

Tout ceci est évident. Mais l'affirmation que la cause principale de la crise brésilienne est politique est trop générique et ne signifie rien. Par ailleurs, elle nous entraîne dans un cercle vicieux où démocratie et développement économique deviennent incompatibles. En outre, cela traduit une attitude technocratique d'une société qui attend trop de l'État ou d'une croyance autoritaire que seul un prince éclairé peut résoudre les problèmes du Brésil.

En fait, si cette explication politique était vraie, le développement politique et économique aurait été impossible dans toutes les démocraties. Les périodes où le Brésil s'est développé dans le cadre d'un régime démocratique n'auraient

pas existé. Je ne vais pas en discuter ici. Sans l'accumulation primitive du capital et sans la consolidation du système capitaliste, la démocratie reste un régime politique improbable. Mais dès que ces deux événements se sont produits, la démocratie devient viable et constitue de loin le meilleur régime politique. Cette situation apparaît lorsque le taux d'investissement atteint un niveau relativement élevé (bien que toujours insuffisant) et lorsqu'une classe capitaliste importante réussit à s'approprier l'excédent économique par l'intermédiaire des mécanismes du marché, au lieu de recourir à la force (comme le font les classes précapitalistes et mercantilistes). Ainsi la démocratie devient non seulement le régime politique le plus viable, mais aussi le plus commode pour arbitrer la répartition et l'alternance du pouvoir politique. Le Brésil a d'ores et déjà atteint ce niveau⁴.

L'affirmation que la crise brésilienne est essentiellement politique est pourtant une demi-vérité. C'est un cas classique de savoir conventionnel. Quand il y a une crise économique profonde, comme celle qui s'est produite au Brésil, nous devons chercher les nouveaux faits historiques qui lui ont donné naissance. Dans ce livre, j'explique que la cause fondamentale de la crise brésilienne est la crise de l'État. En fait, cette crise fait partie d'un phénomène plus large que nous pourrions appeler le cercle vicieux économique de la crise brésilienne. Outre celui-ci, il existe un cercle vicieux social et politique synthétisé par la contradiction de la citoyenneté. Ensemble, ils fournissent une explication à la crise et des pistes de réformes pour la résoudre.

Le cercle vicieux économique peut être décrit en partant de l'épuisement de la stratégie de substitution des importations et de la persistance de politiques économiques populistes. En conséquence, nous avons la crise de la dette extérieure qui met en lumière la crise fiscale de l'État, laquelle génère une inflation élevée, provoque la réduction du crédit public, entraîne la nécessité de taux d'intérêt élevés et réduit le taux d'investissement, provoque la réduction de la croissance économique et la baisse des prélèvements obligatoires, aggravant ainsi la crise fiscale de l'État. La crise fiscale de l'État s'exprime par la baisse de l'épargne publique, par l'augmentation du déficit public et de la dette publique, de telle sorte que le cercle vicieux économique se referme avec la crise fiscale de l'État qui endosse le caractère d'une crise générale de l'État.

En ce qui concerne le cercle vicieux social et politique, nous trouvons son origine dans la contradiction de la citoyenneté. La société brésilienne est très hétérogène, elle est marquée par un degré élevé de pauvreté et d'analphabétisme. Or, une transformation structurelle donne à tous le droit démocratique

4. J'ai développé ce thème dans le chapitre 2 de Bresser-Pereira (1977). Par ailleurs, cette théorie fut l'une des hypothèses que j'ai utilisées dans Bresser-Pereira (1978) pour prédire la transition du Brésil à la démocratie. Au milieu des années 1970, la bourgeoisie brésilienne ne se sentait plus menacée par le communisme et commença à rompre son alliance avec les militaires. Elle n'avait plus besoin d'un régime autoritaire pour réaliser des profits et pouvait s'approprier l'excédent économique par l'intermédiaire du marché.

de voter. L'extrême hétérogénéité rend le contrat social classique insuffisant et rend indispensable un pacte politique en faveur du développement pour légitimer le gouvernement. De la contradiction de la citoyenneté émerge un manque intrinsèque de légitimité des élites qui détermine la difficulté de célébrer un pacte politique. Cette difficulté approfondit la crise de légitimité du gouvernement et se transforme en crise de capacité de gouverner. Elle paralyse l'État. La crise fiscale de l'État et l'épuisement des stratégies d'intervention aggravent cette crise qui paralyse le gouvernement. C'est la porte ouverte à l'appropriation privée de la chose publique (privatisation de l'État ou recherche de rentes) par des groupements corporatifs de capitalistes, de fonctionnaires, de la classe moyenne en général et des intérêts régionalistes, de telle sorte que le dualisme social et la contradiction de la citoyenneté se renforcent. La concentration du revenu s'accroît, la modernisation est bloquée, le cercle vicieux social est bouclé.

Ces cercles vicieux ne sont pas insurmontables. J'ai discuté le cercle vicieux économique dans la deuxième partie de ce livre, en particulier au chapitre 5 où j'ai analysé la macroéconomie perverse de la crise fiscale. Dans cette troisième partie, j'analyse le cercle vicieux social et politique. De la même manière que le cercle vicieux économique possédait un « maillon faible », l'inflation élevée qui une fois cassée désagrège tout le cercle vicieux, la contradiction de la citoyenneté possède également son maillon faible : la définition d'un pacte politique à court terme et l'éducation à moyen terme.

Je ne suis pas en train de suggérer qu'il soit facile de contrôler l'inflation et de stabiliser l'économie. Mais à la fin des années 1980, quand l'ajustement fiscal et les réformes économiques ont eu lieu, il était clair que l'inflation était devenue essentiellement inertielle. Or le plan Real a été capable de neutraliser l'inertie et de stabiliser l'économie, ouvrant un espace pour surmonter les autres facteurs qui entraînaient l'économie brésilienne à la stagnation. De la même manière, un pacte politique entre capitalistes, bureaucrates et travailleurs ouvrirait la route pour surmonter la contradiction de la citoyenneté. Il n'est pas facile de définir un pacte de cette nature, mais les effets du plan Real le rendent viable. L'élection en 1994 de Fernando Henrique Cardoso a été la manifestation immédiate qu'un nouveau grand pacte politique tourné vers le développement se réinstallait au Brésil. Néanmoins les résistances de la gauche corporatiste et du vieux clientélisme patrimonial continueront à être très fortes, rendant difficile la consolidation de ce pacte politique indispensable.

À moyen terme, il n'y a aucun doute que l'accès à l'éducation pour tous est la solution fondamentale à cette contradiction. L'éducation est essentielle pour le développement économique, la redistribution du revenu et la culture politique. Mais l'éducation est elle-même limitée par l'hétérogénéité sociale. Comme Camargo J. M. (1993) l'a observé, l'échec du Brésil à éduquer ses citoyens est moins lié aux échecs du système éducatif qu'à l'extrême pauvreté. La grande déficience éducative et le taux élevé d'évasion scolaire

peuvent avoir des causes éducatives directes, mais leur principale cause est que les enfants doivent travailler très jeunes. En 1988, 30 % des enfants entre dix et quatorze ans dont la famille avait un revenu par personne de 25 % en dessous du salaire minimum travaillaient. Plus de 50 % de ces enfants travaillaient plus de quarante heures par semaine, participant de manière significative au revenu familial⁵.

Conclusion

En résumé, au cours des années 1980, le Brésil et l'Amérique latine ont été confrontés à la pire crise économique de leur histoire. Sa cause principale n'était pas l'insuffisance chronique de la demande, mais la crise de l'État, lequel avait joué un rôle primordial pour promouvoir la croissance économique. La crise de l'État a été définie à la fois par la crise fiscale et la crise du mode d'intervention : la stratégie de substitution des importations. Suite à cette crise, l'État était paralysé. Au lieu d'être un outil de développement économique, la substitution des importations était devenue un obstacle au développement.

La stagnation économique qui en découle, définie par la croissance négative du revenu par habitant, a entraîné le blocage du processus de modernisation. Un seul aspect de la modernité a progressé : la démocratisation. Plusieurs pays latino-américains, y compris le Brésil, ont effectué la transition à la démocratie. En revanche, les deux autres éléments d'une société moderne – la croissance économique et la redistribution du revenu – étaient absents. Les nouvelles démocraties souffraient d'une carence fondamentale : le manque de légitimité de leur gouvernement. Au Brésil, cet aspect provient du caractère hétérogène de la société. Dans une société duale comme celle-ci, où 40 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, un contrat social comme celui préconisé par Hobbes n'est pas suffisant pour intégrer la société et assurer la légitimité du gouvernement ; un pacte politique informel tourné vers le développement est également nécessaire.

Entre 1930 et 1960, le Brésil a eu le pacte populiste du développement national-volontariste. De 1964 à 1977, celui-ci a été substitué par un pacte bureaucratique-capitaliste excluant, autoritaire et tourné vers le développement. De 1977 à 1987, un pacte populiste démocratique a prévalu. Depuis l'échec du plan Cruzado, un vide politique frappe le Brésil. Cependant, avec la reprise de la croissance, la consolidation de la démocratie et le retour d'un développement économique soutenu dépendront de la définition d'un nouveau et large pacte politique informel, orienté vers le développement : un pacte

5. Ce problème pourrait être résolu ou évité par un programme social minimum, fondé sur l'idée d'un impôt négatif sur le revenu, comme l'a proposé au Congrès le sénateur Eduardo Matarazzo Suplicy (Suplicy, Cury, 1994). Toutefois, l'efficacité d'une telle proposition est limitée et ne traite pas la crise fiscale de l'État.

de modernisation. Ce pacte, associant les capitalistes, la bureaucratie, les travailleurs ainsi que les multinationales, sera la réponse à la crise de l'État. De la même manière que dans les années 1950 le pacte national-bourgeois correspondait à l'interprétation nationale-volontariste du développement et dans les années 1970 le régime autoritaire bureaucratique-capitaliste correspondait à la stratégie de la dépendance, un pacte « modernisateur » correspondra à l'interprétation de la crise de l'État.

De nouveaux pactes et de nouvelles interprétations se font jour après des crises : la crise de la Seconde Guerre mondiale entraîna l'interprétation nationale-bourgeoise et celle des années 1960 l'interprétation de la nouvelle dépendance. La crise des années 1980 et 1990 est en train d'être surmontée et, à mesure que cela se réalise, elle produira sa propre interprétation de la crise, sa propre stratégie de développement et son pacte politique correspondant ⁶.

6. Je reviendrai sur l'émergence d'un nouveau pacte politique tourné vers le développement au chapitre 18.