

Les défis du développement économique et social du Brésil contemporain

par

Lia Hasenclever et Yves-André Fauré*

*Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro
Institut de Recherche pour le Développement*

Résumé

Ce document propose un panorama de la situation économique et sociale du Brésil au moment où ce pays est lancé dans une compétition présidentielle – octobre 2002 – qui devrait ouvrir sur d'importants changements concernant tout autant les bases électorales que les orientations et les méthodes du gouvernement. Les principaux défis du développement brésilien sont présentés et analysés à partir des thèmes débattus par les concurrents et les partis politiques. Sont d'abord rappelées les grandes options économiques brésiliennes adoptées depuis les années 1930 qui, pour avoir été diverses, ont ensemble contribué à l'édification d'une solide industrie nationale. Mais cette dynamique, notamment vérifiée par des taux de croissance du PIB à certaines périodes spectaculaires, ne s'est pas traduite au plan social qui a accumulé de graves retards et a vu s'accroître de profondes inégalités. Au contraire des décennies précédentes marquées par un volontarisme mobilisateur et un nationalisme ombrageux, l'ensemble des mesures adoptées depuis le début des années 90 ont concrétisé, en maints domaines, le triomphe du « consensus de Washington » par la mise en place, rapide et brutale, de mesures d'inspiration néo-libérale. Le bilan qui est dressé par les auteurs des deux présidences Cardoso (1994-2002) est pour le moins mitigé : alors que le premier mandat a été caractérisé par d'importants succès – stabilisation monétaire, lutte efficace contre l'inflation, élévation d'indicateurs sociaux, etc. – le second s'achève par la cruelle explicitation des limites et des contradictions du modèle de croissance retenu. Le décrochage du Real national par rapport au dollar puis sa très forte dépréciation sous les assauts des marchés ont mis à nu la vulnérabilité financière externe du pays et révélé le cercle vicieux produit par le profil de l'endettement public. Les auteurs passent en revue les principales propositions d'actions et de réformes – majoritairement opposées aux options suivies jusqu'ici – des candidats et des partis, en signalent les limites et évoquent, pour terminer, quelques-uns des dossiers cruciaux, dont certains semblent avoir été oubliés par les concurrents, auxquels les prochains gouvernants seront impérieusement confrontés.

Abstract

This paper proposes a panorama of the economic and social situation of Brazil, at the time when this country is launched in a presidential competition - October 2002 - which should open on significant changes concerning the electoral bases as much as the orientations and methods of the government. The principal challenges of the Brazilian development are presented and analyzed starting from the topics discussed by the political competitors and parties. The major Brazilian economic options adopted since 1930 are initially pointed out. Although varied, they contributed together to the construction of a solid national industry. But this dynamics, in particular checked by spectacular growth rates of the GDP at certain periods, was not transferred in the social dimension which accumulated serious delays and saw deep inequalities rise. Contrary to previous decades, marked by a mobilizing voluntarism and a touchy nationalism, all the measures adopted since the beginning of the Nineties concretized, in many fields, the triumph of the "consensus of Washington" by the rapid and brutal installation of neoliberal inspired measures. The assessment which is drawn up by the authors of the two Cardoso presidencies (1994-2002) is at the very least mitigated : whereas the first mandate was characterized by significant successes - monetary stabilization, effective fight against inflation, rise in social indicators, etc. - the second is completed by the cruel clarification of the limits and contradictions of the retained model of growth. The uncoupling of national Real compared to the dollar, followed by its very strong depreciation under the attacks of the markets, exposed the external financial vulnerability of the country and revealed the vicious circle produced by the profile of the public debt. The authors review candidates and parties principal proposals for actions and reforms - mainly opposed to the options followed up to now. They announce the limits of them and evoke, to finish, some of the crucial files, of which some seem to be forgotten by the competitors, to which next governments will imperiously be confronted.

Mots-clés : développement économique ; développement social ; stratégies de développement

JEL classification : E0, E6, H0, L0, O1, O2, O5

* Respectivement professeur, Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) et directeur de recherche, Institut de recherche pour le développement (IRD, France), co-responsables d'un programme de recherche en coopération conduit à l'IE/UFRJ sur les « Transformations des configurations productives locales dans l'Etat de Rio de Janeiro » financé par les autorités brésiliennes et françaises et auquel participent plusieurs professeurs de l'IE/UFRJ, des doctorants brésiliens et français ainsi que des étudiants de *graduação* (maîtrise) et de *mestrado* (DEA).

Sommaire

1.	Introduction	1
2.	Un survol des grandes options du développement brésilien depuis 1930	2
3.	Les principales mesures adoptées dans les années 90 dans le domaine économique .	4
4.	Eléments de bilan des gouvernements du Président Cardoso	6
5.	L'essoufflement du régime économique des années Cardoso	10
6.	Principaux défis du développement et propositions des candidats à la présidence ..	13
7.	Remarques conclusives	22
	<i>Références bibliographiques</i>	23
	<i>Annexes</i>	25

1. Introduction

Dans quelle mesure le Brésil peut-il devenir un “ pays d’avenir ”, recommencer à croître, régler la question de l’extrême pauvreté qui touche une partie significative de sa population, mobiliser et utiliser au mieux ses ressources publiques ? Quelles sont ses chances de faire valoir ses intérêts et de valoriser ses atouts, en un mot de ne pas être englouti dans le projet de Washington de formation de la zone de libre échange des Amériques ? Le Brésil sera-t-il capable d’agir comme sujet collectif, de dépasser les jeux parfois pernicious et futiles de ses forces politiques, de réduire les pesanteurs de ses oligarchies et d’affronter ses vrais problèmes : la misère et la faim et bien d’autres difficultés sociales encore ? En d’autres termes le pays est-il susceptible de rassembler ses forces et ses atouts pour faire face aux défis actuels de son développement ?¹.

L’intention des auteurs de ce document n’est pas de dresser un panorama ample et dûment argumenté de la situation macro-économique et macro-sociale brésilienne telle qu’elle apparaît en ce début de nouveau siècle ni de proposer une réflexion approfondie sur les conditions et facteurs éclairant tant la persistance des problèmes de développement que la montée de nouvelles difficultés qui accompagnent l’évolution des structures, des activités et des performances du pays. L’ambition, plus modeste, revient à retenir sélectivement quelques-uns des défis auxquels le Brésil est actuellement confronté en utilisant pour ce faire le filtre des principaux thèmes débattus au cours de la campagne électorale de l’année 2002 et avant tout ceux avancés dans le cadre de la compétition présidentielle. Ce truchement permet d’une part de rendre les questions économiques et sociales du Brésil contemporain plus vivantes qu’un tableau répondant plus strictement aux canons académiques et d’autre part de restituer, tant dans leur emphase que dans leurs carences et limites, la sélection et la hiérarchie des sujets qui préoccupent la classe politique nationale.

Si les élections présidentielles constituent, depuis le reflux prétorien opéré dans les années 80, le temps fort de la vie politique brésilienne, selon un rythme quadriennal, et si le régime est souvent présenté comme « présidentialiste », la structure très nettement fédéraliste du Brésil, la forte décentralisation organisée par la constitution de 1988 – assimilable à un mouvement de municipalisation consacrant la position d’élites politiques locales –, les importantes prérogatives des législatifs aux trois échelles fédérales, « estaduais », municipales, la nette autonomie des autorités juridictionnelles à ces mêmes trois niveaux, l’extrême fragmentation de la représentation politique entre de nombreuses formations, viennent, parmi bien d’autres mécanismes, contenir l’exercice réel des pouvoirs constitutionnels et du champ d’influence de la présidence de l’Union². La marge de manœuvre et la capacité d’action de la présidence et du gouvernement à l’échelle fédérale, qui dépendent en de nombreux domaines de la mobilisation d’appuis au Congrès que ne caractérisent pas la discipline et l’unité partisans, sont en définitive moins significatives en termes de relations administratives avec les deux autres niveaux de pouvoir qu’en termes financiers. Au résultat d’une organisation fiscale d’une extrême complexité qui aménage de nombreux transferts entre les différentes échelles institutionnelles selon de subtiles clefs et critères, la répartition – au demeurant variable d’une année sur l’autre – des recettes fiscales dont disposent en solde net les trois niveaux de pouvoir s’établit grosso modo à 56% au bénéfice de l’Union, 27% au bénéfice des Etats et 17% au bénéfice des *municípios*. Et si depuis l’adoption de la Constitution de 1988 on note un

¹ L’essentiel de ce texte a été préparé avant les deux tours de l’élection présidentielle brésilienne et présenté au cours d’une conférence organisée en octobre 2002 dans le cadre du DEA d’Economie du développement, CED, Université Montesquieu-Bordeaux IV. Les auteurs expriment leur remerciement au professeur Lachaud, directeur du CED, pour l’opportunité qu’il leur a offerte de présenter cette brève étude et aux enseignants-chercheurs et collaborateurs de ce laboratoire pour les pertinentes discussions et les fructueux échanges établis à cette occasion. Les auteurs se sont contentés, pour cette publication, de nourrir le document initial de quelques développements complémentaires et de fournir un appareil de notes jugées indispensables à la bonne compréhension des données brésiennes. Ils ont respecté en revanche les conditions temporelles de conception du document, fixé peu avant le verdict électoral. Certains termes et expressions ont été conservés entre parenthèses, à côté de leur correspondance en français, dans leur formulation en portugais du Brésil.

² Aux termes de la dernière Constitution brésilienne sanctionnant en 1988 le retour stabilisé à un régime civil et démocratique, la République fédérative du Brésil organise les pouvoirs publics selon trois niveaux : l’Union, les Etats (y compris le district fédéral de Brasília), les Communes (*Municípios*). A chaque niveau les compétences sont réparties entre un exécutif – président élu de la République et gouvernement de ministres pour l’Union, gouverneur élu et secrétaires d’Etat au plan des Etats (*estadual*), maire élu (*prefeito*) et secrétaires municipaux pour les communes – un législatif – bicaméral au plan national : Chambre des députés et Sénat, Assemblées législatives *estaduales* et municipales – enfin des autorités juridictionnelles (instances judiciaires et juridictions comptables notamment). Une caractéristique importante du fonctionnement institutionnel public consiste dans l’autonomie relativement grande dont disposent chaque niveau et chaque type de pouvoir rendant parfois problématique la continuité d’action et la coordination des acteurs, inconvénients partiellement compensés par la prégnance ancienne de rapports par ailleurs fortement personnalisés, l’art consommé des négociations et la flexibilité des alliances, due à la quasi-absence de partis politiques programmatiques et solidement structurés. Cette rapide description de l’organisation des pouvoirs publics n’est pas indifférente à la chose économique : les politiques publiques sont en effet largement conditionnées au Brésil, tant dans leur conception et élaboration que dans leur mise en œuvre et leurs résultats, par cette complexité institutionnelle.

relèvement régulier et sensible des recettes allouées aux communes, il reste que l'Union dispose, par ses ressources fiscales, d'indéniables atouts dans le pilotage institutionnel d'ensemble et dans la mise en oeuvre des politiques publiques bien qu'une grande part des financements soient dotés d'une inertie allocative (programmes pluriannuels, rémunérations et pensions des fonctionnaires fédéraux, dépenses obligatoires, etc.).³

Le présent document est constitué de quatre parties. Dans la première seront mis en évidence les différents modèles de développement national adoptés depuis les années 1930 ; la deuxième partie présentera les principales décisions ayant orienté le cours économique du pays dans les années 90 ; la troisième partie proposera un essai de bilan des deux présidences de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) ; la quatrième partie avancera une réflexion plus fondamentale sur le type et les limites du modèle de pilotage économique mis en oeuvre durant ces années ; enfin la cinquième partie sera dédiée à une réflexion sur quelques-uns des enjeux du développement économique et social contemporain, en relation avec les instruments et solutions que proposent les principaux candidats à l'élection présidentielle d'octobre 2002, et qui constitue le point crucial de l'agenda politique brésilien.

2. Un survol des grandes options du développement brésilien depuis 1930

Des années 30 aux années 90 le Brésil a adopté et mis en oeuvre des politiques industrielles plus ou moins actives visant à assurer le développement économique et social de la nation. Cette option volontariste dans la politique industrielle a reposé sur un processus de substitution des importations inspiré par les idées en cours à la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) de l'ONU : incombait à l'Etat la fonction de réduire le retard caractérisant les pays sous-développés par la libération des forces productives. Furent alors particulièrement importantes, dans la conception de cette politique industrielle, les idées de Raul Prebisch qui permirent d'établir un diagnostic sur la détérioration des termes de l'échange entre pays en développement et pays développés. Les premiers, spécialisés dans l'économie " extractiviste " et dans la production agricole, étaient exposés aux cycles d'expansion et de contraction de la production, et ne pouvaient obtenir des prix qui rémunèrent de manière adéquate les coûts des producteurs ; les seconds, spécialisés dans la production de biens industriels, percevaient des prix de monopole. Dans ces conditions les échanges étaient avantageux pour les pays spécialisés dans la production industrielle. C'était là une critique à la théorie ricardienne des bénéfices mutuels obtenus par les avantages de la spécialisation dans le commerce international.

Le processus d'industrialisation par substitution des importations (*Política de substituição de importações*) consistait, à la base, à identifier les vecteurs de la demande de biens industriels importés, et à stimuler l'internalisation de cette production dans le pays. Ce processus, une fois lancé, acquiert une dynamique propre. Tout d'abord sont " substitués " les biens finaux qui entraînent l'augmentation des biens intermédiaires qui, à leur tour, devront être " substitués ", impliquant de ce fait l'accroissement de biens d'équipement (*bens de capital*) qui devront être, en fin de course, eux aussi " substitués ". Selon plusieurs analystes, le processus ne serait complet que lorsque serait internalisée par le pays la production de ces biens d'équipement. L'industrialisation serait ainsi la voie la mieux assurée pour atteindre le développement économique et social. Il faut insister également sur le fait que cette construction des capacités productives locales a été tentée à la fois à travers le renforcement de groupes privés nationaux, au moyen de la création d'entreprises publiques, notamment dans le domaine des infrastructures, ou encore par l'attraction d'entreprises étrangères. A aucun moment, il n'a été opté de manière exclusive pour le capital national, comme on le verra plus loin.

Cette production interne et l'accès aux technologies correspondantes ont été réalisés sur financements extérieurs, investissements directs étrangers, transferts de technologies ou à partir d'efforts internes de mobilisation de l'épargne nationale. Le choix de l'une ou de l'autre des options dépendait principalement de la conjoncture macro-économique internationale et des cycles technologiques alors en vigueur. Dans la période allant des années 1950 aux années 1980, les technologies impliquées dans ces orientations de développement se sont épanouies et il en est résulté une offre abondante sur le marché international provenant d'entreprises soucieuses de valoriser leurs actifs technologiques, la plupart du temps avec des brevets (*patentes*) arrivés à terme.

³ Ainsi, par ex. sur un total de 328 milliards de Reais de recettes prévues au budget 2003, les dépenses dites obligatoires en représentent 80,5%, l'engagement d'excédent primaire arrêté avec le FMI (Fonds monétaire international) 9,8% et les dites « autres dépenses » 9,7%. Ajoutons que les règles et le calendrier institutionnels et électoraux font que le président élu, qui occupera son poste début janvier 2003, devra pour l'essentiel mettre en oeuvre un budget fédéral arrêté par le Congrès dans sa composition précédente à la fin de 2002.

Le succès de cette politique était mesuré à travers le degré de nationalisation de la production et non pas à travers la compétitivité ou les performances des entreprises sur le marché qui, de fait, se trouvait fermé à la concurrence avec les firmes étrangères pour cause de barrières douanières prohibitives.

Historiquement, le processus brésilien d'import-substitution s'est étendu de 1930 à la fin des années 1980. Il a pris naissance avec la substitution des importations des biens de consommation non durables, comme, par exemple, les médicaments. Il s'est approfondi dans les décennies 1950 et 1960 avec les biens de consommation durables comme par exemple l'automobile. Dans les années 1970 et 1980 ce fut le tour des biens intermédiaires et une partie des biens d'équipement, notamment la production pétrochimique et la fabrication de turbines pour les usines nucléaires.

A chacune de ces périodes, les dispositifs réunissant les principaux protagonistes de cette dynamique volontariste furent variés, alors que le projet « développementaliste », lui, demeurait toujours présent. Par exemple, entre 1951 et 1954, lors du second gouvernement Getúlio Vargas, c'est une stratégie de développement économique à la fois ample et bien définie qui fut adoptée, initiée par un assainissement financier et monétaire et qui, par la suite, misa sur la croissance du secteur des infrastructures, principalement dans le domaine des ports, du transport et de l'énergie par un afflux de capitaux étrangers. Les créations du Conseil national de politique scientifique et technologique (CNPq), de la Banque nationale de développement économique (BNDE, devenue par la suite BNDES par extension de ses interventions dans le domaine social), de l'entreprise publique de pétrole (Petrobras) et la confortation du Banco do Brasil⁴, sont significatifs de cette époque.

Au détour des années 1954 et 1955, certains analystes, comme par exemple Otávio Ianni, ont observé une crise du projet de développement national et populaire lancé par Vargas en 1930⁵. Pour d'autres, comme Carlos Lessa, ces années représentent seulement un intervalle de stabilisation entre cette période initiale et le gouvernement suivant de Juscelino Kubitshek, les deux renouant avec des politiques de croissance économique. Les divergences entre ces visions découlent de la prise en compte ou non des intérêts internationaux qui, pour Lessa, étaient déjà présents dans le gouvernement Vargas.

Entre 1956 et 1961, on a assisté à un engagement explicite des pouvoirs publics envers le développement économique à travers l'exécution du Plan d'objectifs (*Plano de Metas*), ensemble le plus ample et le mieux ordonné des investissements planifiés dans l'économie brésilienne. La majorité des objectifs poursuivis, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, furent atteints, mettant en évidence les exemples de la construction de Brasília et des grandes routes assurant l'intégration au continent, le développement de l'industrie automobile, l'exploitation pétrolière et l'essor de l'extraction du minerai de fer.

Les années 1961-1967 sont caractérisées par le début de la période d'inflation, la stagnation économique et la rupture des pactes politiques antérieurs : renoncement du président Jânio Quadros et adoption du parlementarisme en août/septembre 1961 ; restauration du présidentielisme en 1963 et échec, à la fin de cette même année, du Plan triennal de développement économique et social, élaboré par Celso Furtado ; finalement, rébellion militaire défendant le *statu quo* et le programme de stabilisation entre 1964 et 1967. Toute cette période agitée reflète les luttes de pouvoir entre les masses urbaines, mobilisées par le populisme, et les anciennes forces et structures agraires qui finiront par déboucher sur un nouveau pacte de développement piloté par les militaires, maintenant, à la manière du modèle bonapartiste, un équilibre entre les forces et différant, une fois de plus, la perspective d'intégration sociale comme l'un des objectifs du développement brésilien.

La séquence de régime militaire, qui court de 1967 à 1985, peut être elle-même subdivisée en trois moments successifs quant à la question du développement économique et social. Le premier, qui correspond aux années 1967 à 1973, se signale par la reprise de la croissance à un niveau jamais atteint jusque-là ; le

⁴ Le Banco do Brasil ne doit pas être confondu avec le Banco Central. Entreprise publique dont l'Etat détient encore de nos jours la majorité du capital social, elle continue à exercer des missions de service public dans le cadre de son activité financière semblable par ailleurs aux établissements privés. Les Etats de la fédération brésilienne disposaient encore il y a peu – et certains continuent à disposer encore – de banques publiques *estaduales* alliant activités classiques d'intermédiation financière, gestion de comptes publics et fonctions « développementalistes ». Un bon nombre d'entre elles ont été cédées à des investisseurs privés, dans le mouvement de privatisation dans lequel le Brésil s'est engagé au cours de la décennie 90.

⁵ Le *gétulisme*, régime politique et corpus idéologique qui s'est incarné dans les gouvernements de Getúlio Vargas parvenu au pouvoir dans les années 30 dans des conditions non démocratiques puis revenu à ce même pouvoir après la seconde guerre mondiale à l'issue d'élections, a combiné des pratiques autoritaires voire dictatoriales, un nationalisme accentué et des politiques sectorielles volontaristes inspirées par de réelles ambitions développementalistes (créations d'entreprises publiques, mobilisation de financements publics, investissements sectoriels stratégiques, affirmation de droits salariaux, etc.). C'est cet héritage *gétuliste*, mélange d'autoritarisme politique, d'interventionnisme économique et de paternalisme social et que la science politique qualifierait de corporatiste-populiste, que le président Fernando Henrique Cardoso s'est efforcé de démanteler au cours de ses deux mandats (1994-2002). Les réformes récemment tentées en matière de droit du travail, encore largement inspiré et organisé par le régime de la CLT (*Consolidação das Leis Trabalhistas*) de l'ère Vargas – cette CLT encore en vigueur date en effet de 1943 – que le gouvernement et le FMI jugeaient exagérément protecteur du salarié et source d'obstacle dans le mouvement de libéralisation de l'économie, ont donné lieu à des conflits qui témoignent de l'âpreté des intérêts en jeu et de la force des fractures idéologiques et des oppositions de doctrine dans le monde de la production et du travail.

deuxième, allant de 74 à 80, où est recherchée la poursuite du “ miracle ” brésilien qu’a apporté la phase antérieure ; le troisième, entre 1980 et 1984, marqué par l’ajustement externe du pays.

Dans l’option de développement retenue en 1967 à travers le Plan stratégique de développement (*Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED*), on pouvait relever que les principales lignes directrices consisteraient dans le développement économique et la limitation de l’inflation, en cherchant initialement à utiliser les capacités oisives existantes dans l’appareil de production et, postérieurement, à intensifier les investissements – en élevant le taux d’investissement à hauteur de 20% du PIB – dans les secteurs jugés prioritaires – infrastructures, sidérurgie, industries extractives, logements, santé, éducation et agriculture – à travers des efforts financiers du gouvernement central pour servir un objectif de 6% de croissance par an. Le contrôle de l’inflation ne serait plus seulement d’ordre monétaire – inflation reliée à la demande – mais prendrait en compte l’augmentation des coûts – inflation liée à l’offre – en établissant un contrôle des prix dans les secteurs où la concurrence était commandée par une réalité oligopolistique.

Des options fortes en faveur du développement régional furent pour la première fois annoncées dans le 1er Plan national de développement économique et social, en 1972, en vigueur jusqu’en 1974. L’objectif était d’intégrer les principales régions jusque-là marginalisées : le *Nordeste* et l’Amazonie.

Tous les objectifs de croissance furent dépassés et l’économie brésilienne a crû, dans la période de 1967 à 1973, à un taux moyen supérieur à 10% par an, avec un taux moyen d’investissement de l’ordre de 18% du PIB. Cependant les bénéfices de cette croissance ne furent pas distribués de manière équitable au sein de la population : quand ils ne subirent pas un déclin, les salaires augmentèrent à un taux très inférieur à l’élévation de la productivité et la part des revenus du travail ne grignota aucun pourcentage dans le revenu total. Les principales fragilités de la période furent la persistance du niveau d’inflation et l’augmentation de la dette extérieure.

La période suivante débute en 1974 avec une transition démocratique et poursuit l’objectif de maintenir le “ miracle ” économique brésilien malgré les changements qui affectent les règles du système financier international. Les principales voies de la politique industrielle passent alors par la substitution des importations dans les secteurs des biens d’équipement et d’intrants de base pour l’industrie, et par l’amplification de la prospection et de la production pétrolières, en recherchant ainsi à contourner les contraintes des comptes externes héritées de la période antérieure. Ont été poursuivies les incitations aux exportations qui ont progressé de 7,5% du PIB en 1974 à 8,4% en 1980. Cet effort de maintien du niveau de croissance face à une conjoncture extérieure défavorable a conduit à une détérioration progressive de la situation financière de l’Etat central, caractérisée par la chute des rentrées fiscales et par l’augmentation de la dette intérieure. Le résultat se manifesta dans l’exacerbation des conflits autour de la redistribution du revenu et l’accélération de l’inflation dans les années 80.

Le troisième acte du régime militaire, correspondant aux années 1980-1984, inaugure une période pendant laquelle les ajustements des comptes extérieurs devinrent prioritaires ainsi que la recherche explicite d’excédents commerciaux. A la différence des autres ajustements structurels réalisés, la politique mise en œuvre n’était pas associée à la croissance économique. Il s’agissait d’un ajustement récessif basé sur la réduction de l’investissement public, l’accélération de la dégradation du change, le maintien de taux d’intérêts élevés et la révision des prix domestiques pour inciter aux exportations. La nécessité d’une réforme financière et la perte de vitesse constatée dans la croissance du commerce mondial n’étaient pas des sujets de préoccupation dans cette période, laissant ainsi ces problèmes au gouvernement démocratique suivant.

La séquence séparant 1985 de 1989, connue comme la Nouvelle République, s’est distinguée par le combat contre l’inflation. Un auteur comme Eduardo Modiano résume cette période comme étant celle de trois croisades : les plans Cruzado, Bresser e Verão. Cependant aucune d’elles fut capable de contenir l’inflation qui atteignait près de 1.000% par an à la fin de 1989. Les chocs successifs de stabilisation finirent par se montrer aussi pervers que l’inflation qu’ils prétendaient éliminer. Les conflits “ distributifs ”, aiguillonnés par le faible taux de croissance de la période – en moyenne le PIB a crû à un niveau réel de 2,8% par an dans la décennie 80 pour une croissance démographique annuelle de 2,2%, – poussèrent à un ajournement des investissements qui finirent par renforcer la stagnation observée durant toutes les années 80.

3. Les principales mesures adoptées dans les années 90 dans le domaine économique

A partir de 1990, les orientations de la politique industrielle brésilienne ont été fortement altérées. On en est venu à adopter des instruments non directement actifs, instruments horizontaux tels que la dissémination de nouvelles techniques organisationnelles pour stimuler la productivité, la réforme des tarifs douaniers,

l'élimination des barrières non tarifaires, le programme de privatisation à travers la vente des actions d'entreprises publiques de sidérurgie et de production d'engrais, la déréglementation des activités, des soutiens financiers à la recherche-développement. L'unique secteur où s'est maintenue une politique industrielle active a été celui de l'informatique.

A partir de 1994, avec l'adoption du Plan Real – monnaie actuelle du Brésil – la politique industrielle a été subordonnée aux préceptes de stabilité économique mis en avant par le Consensus de Washington : discipline financière, privatisation, déréglementation, taux d'intérêt dictés par le marché, libéralisation commerciale, suppression des barrières au capital étranger, etc. Le résultat a été une forte croissance des importations, une réorientation drastique du parc productif national, composé d'entreprises brésiliennes et étrangères, avec la fermeture de diverses firmes et l'attraction de groupes extérieurs, principalement dans le cadre du rachat d'actifs publics. La privatisation s'est produite, dans cette période, essentiellement dans les secteurs des infrastructures comme les télécommunications et dans l'énergie électrique.

Les règles de la concurrence ont été renforcées, alors que jusqu'en 1994 la réglementation disciplinait seulement les pratiques anti-compétitives, pour concerner aussi les actes de concentration (fusions, acquisitions et *joint-ventures*). Les pratiques de négociations individuelles se sont aussi développées : l'industrie automobile bénéficia d'allègements fiscaux et de tarifs d'importation au-dessus de la moyenne nationale, comme une manière d'augmenter les emplois de la métallurgie et permettre la production de véhicules disposant de moteurs de faible cylindrée. Dans le même ordre d'idée ont été maintenus les soutiens à la production dans la zone franche de Manaus. On a aussi observé un accroissement des initiatives des Etats de la Fédération, accordant des facilités financières pour des activités industrielles, en particulier pour l'industrie automobile et, dans les Etats du *Nordeste*, dans le secteur de l'industrie textile et de confection, donnant lieu à une guerre fiscal-financière (*guerra fiscal*) entre les Etats de l'Union dont l'efficacité est douteuse pour le développement de l'industrie et surtout représente un coût très élevé au regard des bénéfices obtenus en termes d'emplois et de revenus.

Au début de ce nouveau siècle on peut affirmer que le " sous-développement " brésilien est essentiellement social. Le pays possède désormais un parc industriel et un niveau d'équipements technologiques dignes d'une puissance moyenne - comparables, par exemple, à ceux de l'Italie ou de l'Espagne⁶. Cependant, dans le domaine social, le Brésil accuse de sérieuses distances par rapport à ces exemples. Pour résumer la situation on pourrait avoir recours à deux valeurs qui classent le Brésil sur l'échiquier mondial : onzième puissance économique de la planète, le pays n'émarge pourtant qu'à la 73^e place par l'Indice de développement humain (IDH) des agences de l'ONU. Une autre formule peut synthétiser tant les potentialités que la cruciale problématique du développement de ce pays : le marché domestique que représente ce pays de 170 millions d'habitants est grevé dans son expansion possible par l'insolvabilité dans laquelle se trouve une importante partie de ses résidents. Ses nationaux héritent de l'ère coloniale un lourd passé de différences inacceptables entre couches aisées et pauvres de la société : aujourd'hui, 30% des Brésiliens ont un niveau de scolarisation et de formation, de conditions de vie et de revenus équivalents à ceux des pays les plus avancés, mais 30% peuvent se comparer aux populations des pays les moins développés. Environ 50 millions de Brésiliens vivent dans la misère et l'indigence, et leur pauvreté remet en cause l'unité sociale du pays.

Au contraire de ce qui était attendu à partir de l'application des idées de la CEPAL, en dépit de l'industrialisation le « sous-développement » s'est maintenu. L'industrialisation n'a pas été capable d'intégrer l'ensemble des Brésiliens dans les conditions du développement, de les associer au processus et aux effets bénéfiques de la croissance. Cette réalité se trouve confirmée tant du côté des indicateurs sociaux que de la dépendance technologique du pays.

La décennie 1990, qui a vu l'extension du processus de globalisation et des pressions internationales pour l'adoption de mesures libérales, révèle des résultats et des dimensions variables en matière de développement. D'un côté le gouvernement peut expliquer ses faibles performances par l'étroitesse de ses marges de manœuvre. Le président actuel de la République, bien qu'il soit souvent cité comme exerçant un " bon " gouvernement, a été confronté – comme le seront aussi ses successeurs – à un coût élevé pour former des majorités parlementaires, étant incapable d'imprimer une voie forte et consensuelle, assurer une gouvernance efficace entre les diverses institutions publiques, semi-publiques et privées autour de la construction d'un projet pour l'avenir. On relève aussi un excès d'autonomie des Etats de l'Union et du pouvoir judiciaire par rapport aux

⁶ Quelques exemples pris ici et là donnent une idée de ce niveau de développement – et, corrélativement, des profondes disparités qui le caractérisent : le premier poste du compte d'exportation du Brésil est constitué par les ventes de ses avions de marque *Embraer* ; les montages d'automobiles contribuent fortement au PIB ; le pays abrite l'un des tout premiers parcs d'hélicoptères privés du monde ; le réseau bancaire national est l'un des plus informatisés ; la Petrobras est en tête, devançant les entreprises américaines et japonaises oeuvrant dans le même secteur *off shore*, dans l'exploration et l'exploitation des gisements pétroliers en eaux profondes – la limite des 3 km sous le niveau de la mer est à présent atteinte –, etc.

intérêts nationaux et une absence de mouvements solides et d'organisations robustes émanant de la société civile brésilienne qui feraient pression dans cette direction : tout ceci contribue finalement à réduire sensiblement la gouvernabilité brésilienne.

D'un autre côté et paradoxalement, en raison de cette difficile gouvernance, le « consensus de Washington » a fini par s'imposer. Les deux mandats présidentiels de Fernando Henrique Cardoso ont réussi à démanteler plusieurs structures publiques efficaces et à vendre le patrimoine public sans grande résistance ; cependant, et malheureusement, ils ne permirent pas la réforme de l'Etat ni l'utilisation des ressources obtenues dans un vrai projet de développement économique et social. Ils n'ont pas permis non plus d'achever la transition en améliorant les indicateurs sociaux et de diminuer la vulnérabilité externe du pays, qui se poursuit principalement dans le domaine technologique.

Le projet des gouvernements de Fernando Henrique Cardoso a démarré par un agenda néolibéral de remise en ordre de la « maison Brésil » : garantir la stabilité de la monnaie et la stabilité financière et, sur cette base, générer des excédents susceptibles de soutenir un grand dessein fédéral de développement. Pourtant, dans la discussion de ce projet, on a pu noter l'absence d'objectifs clairs en vue de la réduction de l'exclusion sociale et de la dépendance technologique, l'absence aussi de préoccupation en vue d'obtenir un consensus entre différents pouvoirs et forces dans la construction du projet, ce qui finit par réduire la perspective à une grande vision, mais personnelle, de l'homme d'Etat placé à la tête du pays. Les mesures de stabilisation économique, caractérisées par le court terme, ont tari les ressources du gouvernement et l'excédent obtenu fut consommé. Un processus autophage d'engloutissement des ressources collectées avec les privatisations et des bénéfices obtenus dans la distribution des revenus, conséquence de la stabilisation économique, a été provoqué par la désorganisation de l'appareil d'Etat – que cachent mal son formalisme, la multiplicité de ses organes et, plus généralement, son haut degré de bureaucratie.

Au-delà, la stabilité a été atteinte sur la base du maintien d'un taux de change très supérieur aux conditions réelles, poussant à la nette élévation du niveau d'endettement extérieur, à une politique de taux d'intérêt insoutenable dont l'objectif est d'attirer les capitaux étrangers et équilibrer l'endettement croissant, qui finit par porter préjudice à la croissance économique et même aux exportations⁷. En d'autres termes, la stabilité, ancrée sur un taux de change fixe a conduit le pays à devoir payer un prix très élevé pour combattre l'inflation. En vérité on a abandonné l'idée de construire l'avenir, laissant le pays soumis aux seules perspectives futures des compagnies multinationales et de leurs plans d'investissement.

La libéralisation et la déréglementation de l'économie, au cours des années 90, ont porté, de manière très large, sur les domaines suivants qui mettent en relation le Brésil et le reste du monde : commerce, production, monnaie, finance et technologie. Si le pays a toujours connu une vulnérabilité externe, jamais jusque-là il n'a présenté une vulnérabilité touchant simultanément tous ces domaines. Cette situation nouvelle laisse le pays à la merci des crises de change.

4. *Éléments de bilan des gouvernements du Président Cardoso (1994-2002)*

Seront ouverts et examinés ici quelques grands dossiers dans des secteurs qui alimentent le débat aussi bien économique que politique et qui pourraient conditionner les choix électoraux d'octobre 2002⁸. Bien sûr nous savons que la principale difficulté méthodologique de cet exercice réside dans le processus d'imputation qui fait porter au crédit ou au passif d'un appareil gouvernemental, de ses conceptions et des politiques publiques qui en sont issues, les résultats et les effets enregistrés dans tel ou tel domaine. La prudence a recommandé ici de ne retenir que les volets dans lesquels les responsabilités des autorités, depuis 1994, sont

⁷ Si la déréglementation de l'économie et son ouverture extérieure, volets, parmi d'autres, de la dernière phase gouvernementale, ont été bien réelles et ont eu d'évidents impacts, il ne faut pas non plus exagérer, comme certains le font hâtivement, le niveau d'insertion du pays dans l'économie mondialisée – on parle au Brésil, comme d'ailleurs dans les pays anglophones, de globalisation (*globalização*) pour désigner ce phénomène. Les exportations brésiliennes représentent à peine 10% du PIB, à comparer, *grosso modo*, aux proportions américaine (15%), mexicaine (26%) ou française (25%). Et, pour conforter notre analyse, on peut avancer que l'accroissement des exportations du pays est moins dû aux effets structurels de politiques publiques rationnelles et efficaces qu'aux bénéfices conjoncturels de dévaluations subies de fait par le Real, attaqué sur les marchés une première fois en 1999 (perte de près de 30% de sa valeur par rapport au Dollar), une deuxième fois en 2002 (perte de 60%) sans compter la dépréciation constatée au fil du temps.

⁸ Les principales sources documentaires et statistiques utilisées dans cet essai proviennent des institutions publiques suivantes : ANATEL (Agence nationale des télécommunications), Banco Central, BNDES, FGV (Fondation Getúlio Vargas), IBGE (Institut brésilien de géographie et de statistiques), IPEA (Institut de recherche en économie appliquée), *Ministério da Educação e Ciência, Ministério da Saude*.

reconnues de l'avis général dans la mesure où elles réfèrent à des domaines où s'exerce nettement le pouvoir décisionnaire ou la capacité d'influence et d'orientation du gouvernement central.

Emploi

Les gouvernements successifs de Fernando Henrique Cardoso ayant privilégié la stabilité monétaire et la discipline financière, l'emploi est mécaniquement passé au second plan des préoccupations, les autorités misant davantage sur la relance des activités qu'autoriserait le nouveau climat de confiance pour l'investissement plutôt que sur des trains de mesures claires et fortes provenant du pouvoir fédéral. Il n'est d'ailleurs pas étonnant, dans ces conditions, que le dauphin du président, candidat aux élections, ait mis l'accent sur la nécessité, pour la nouvelle période gouvernementale, de développer l'emploi. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan Real le taux de chômage – tel que calculé par l'IBGE et qui porte sur les 6 grandes aires métropolitaines du pays – a été contenu en dessous des 6% (5,1% en 1994, 4,6% en 1995, 5,4% en 1996, 5,7% en 1997. Puis il s'est redressé (7,6% en 1998, 7,6% en 1999, 7,1% en 2000, 6,2% en 2001) et tend actuellement à accroître durablement (7,3% en septembre 2002) alors que de nombreux établissements licenciaient ou s'approprièrent à le faire à très court terme.

Une nouvelle méthodologie, conforme aux recommandations de l'Organisation internationale du Travail (OIT), va être désormais utilisée dans les enquêtes et les statistiques brésiliennes de l'emploi réalisées par l'*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE)⁹. On doit donc s'attendre à une approche plus réaliste du taux de chômage et, par voie de conséquence, à sa profonde réévaluation. Pour donner un exemple des écarts entretenus en ce domaine par les différentes techniques et études, alors que l'enquête mensuelle sur l'emploi (*Pesquisa mensal de emprego* – PME – de l'IBGE) établissait le taux de chômage à 6,2% en 2001, l'enquête nationale sur échantillon et portant sur les familles (*Pesquisa nacional por amostra domiciliar* – PNAD – du même IBGE) élevait ce taux à 15% et le Recensement de 2000 le portait à 22%.

Pauvreté

Le nombre de pauvres (définis officiellement comme percevant des revenus mensuels jusqu'à 100 R\$) dans la population est passé de 41,7% en 1993 à 32% en 2000, soit 54 millions de Brésiliens qui demeurent au-dessous de la ligne de pauvreté. Le nombre d'indigents (définis officiellement comme percevant des revenus mensuels jusqu'à 66,66 R\$ soit un tiers du salaire minimum) dans la population est passé de 19,5% en 1993 à 13,3% en 2000. La pauvreté a été réduite dans la plupart des régions entre 1995 et 1999 (*Nordeste, Norte, Centro-Oeste, Sul*), à l'exception du *Sudeste*, mais la baisse avait été plus forte entre 1992 et 1995.

On note donc des progrès mais, en premier lieu, ceux-ci ont été pour l'essentiel atteints lors du premier mandat du président Cardoso (1995-1998) dans la première phase du Plan Real et par la suite ils ont été très modestes. En second lieu les avancées constatées le doivent pour beaucoup à des transferts sociaux (sécurité sociale et assistance sociale) passés de 572 R\$ *per capita* en 1992 à 672 R\$ en 2001 et non à une politique de création et de redistribution des revenus. De nombreux programmes ont été lancés par le gouvernement fédéral dans le domaine de l'action sociale – tels les programmes d'éradication du travail infantile, l'opération bourse scolaire, l'opération bourse alimentaire, l'aide à l'achat de gaz domestique, l'opération de bourse de qualification, etc.

Les dépenses sociales du gouvernement fédéral sont passées de 133,835 milliards de R\$ en 1995 à 160,548 milliards en 2001, soit une augmentation nominale d'environ 20%. Elles représentaient 12% du PIB en 1995 et 14% du PIB en 2001. Ces dépenses couvrent les secteurs suivants : sécurité sociale et assistance sociale, santé et assainissement, éducation, culture et loisirs, travail, organisation agricole, habitation et urbanisme. Cependant, rapportées aux rentrées fiscales du gouvernement fédéral, en nette augmentation sur la période, les dépenses sociales ont constitué, de 1995 à 2001, une proportion sans cesse décroissante, passant de 60% à 55% des ressources de l'Union.

Concentration des revenus

Les 20% les plus pauvres de la population disposaient en 1994 de 2,2% du revenu total. En 1999 ils disposaient de 2,3% du revenu total. On note peu ou pas de progrès en matière de distribution des revenus qui

⁹ Les principales nouveautés consistent à ne pas retenir les seules personnes sans travail et déclarant être à la recherche d'un emploi mais aussi celles qui, par découragement (*desemprego por desalento*) n'en cherchent pas, à prendre en compte la réalité du sous-emploi – ignorée jusqu'à présent par les calculs excluant les personnes ayant travaillé ne serait-ce que quelques heures dans la période précédant l'enquête – et à élargir nettement la base géographique des enquêtes.

restent très fortement concentrés : en 1999 la moitié riche de la population détient 87,4% du revenu total alors que la moitié plus pauvre détient 12,6% de ce même revenu total. Un individu appartenant au quintile supérieur des revenus perçoit en moyenne 30 fois le revenu d'un individu appartenant au quintile inférieur¹⁰. Cette concentration sociale, source de profondes disparités – encore que celles-ci ne se limitent pas aux revenus mais s'exprime aussi ou surtout en matière de patrimoine – se dédouble par des différenciations spatiales très nettes : pour un PIB par habitant de 6.362 R\$ en 1999 dans l'ensemble du territoire, celui du *Sudeste* (comprenant São Paulo et Rio de Janeiro) est de 11.405 R\$ alors que celui du *Nordeste* est de 2.955 R\$.

Endettement

La dette publique nette totale (Union, Etats, *municípios* et entreprises publiques) était de 153,16 milliards de R\$ en janvier 1995, au début du premier mandat du président Cardoso. Elle atteignait en août 2002 la somme de 784,06 milliards de R\$. Elle représentait 30,4% du PIB en décembre 1994, 41,7% en décembre 1998 (fin du premier mandat du président Cardoso) et 63,9% en septembre 2002.

Le haut niveau d'une part et la très forte élévation d'autre part de l'endettement tiennent à plusieurs facteurs parmi lesquels figurent l'importance des taux d'intérêt que s'impose le gouvernement et la reconnaissance par celui-ci d'anciennes dettes non chiffrées jusque-là – appelées « squelettes » dans le langage fleuri du monde politique brésilien. Mais l'augmentation s'explique majoritairement par la dévalorisation du Real dont les spécialistes ont calculé qu'elle a provoqué à elle seule 207,74 milliards de R\$ de surcroît d'endettement entre janvier 1995 et août 2002, du fait qu'une partie importante de la dette du secteur public est automatiquement corrigée par la variation du change Real/Dollar, augmentant par-là même et à la fois la composante « US Dollars » de cette dette et son volume global. Ainsi la composante US Dollars représentait 22,82% du total de la dette publique en décembre 1999, 37,05% en juillet 2002 et approchait les 45% fin septembre de cette même année.

Pour montrer les aggravations considérables et à très court terme de cette dette, indiquons que du fait de la dépréciation du Real en relation avec le Dollar depuis l'ouverture officielle de la campagne électorale présidentielle en mars-avril 2002 et les premiers sondages donnant un net avantage au candidat de la « rupture » avec l'ère Cardoso, le volume de la dette publique nette consolidée de l'ensemble du secteur public brésilien est passé de 685,286 milliards de Reais en janvier 2002 à 885,191 milliards de Reais en septembre 2002, soit une augmentation de près de 200 milliards dans cette période de 9 mois (+ 30%) ; l'accroissement pour le seul mois de septembre qui précédait les élections a été de 101,1 milliards. Au cours de ces 9 premiers mois de 2002 cet endettement est passé de 55,2% du PIB à 63,9%.

Inflation

Dans le cadre du plan Real le contrôle de l'inflation a été associé à la politique de change, le gouvernement ayant décidé de la quasi-parité du Real et du dollar US. Cette stratégie a été suivie pendant tout le premier mandat du président Cardoso (janvier 1995 à décembre 1998). Les turbulences sur les marchés et les crises financières qui ont alors affecté les économies dites émergentes ont touché le Brésil en 1999. Pour éviter que les investisseurs étrangers se retirent, le gouvernement a décidé d'élever les taux d'intérêt à un niveau que les Brésiliens ont qualifié de stratosphérique (40% au sommet de la crise). Ce qui a eu pour effet d'accroître considérablement le niveau de la dette publique.

Durant les deux mandats du président Cardoso l'inflation a été la plus faible de toute l'histoire du pays. Son taux annuel, mesuré par l'indice des prix à la consommation à São Paulo, a été de 23,17% en 1995, 10,04% en 1996, 4,83% en 1997, -1,79% en 1998, 8,64% en 1999, 4,38% en 2000, 7,13% en 2001 et l'estimation pour l'ensemble de l'année 2002 est de l'ordre de 7,2% à 7,5%.

Ces résultats sont à comparer aux taux de 2.490% en 1993, plus de 1.600% à la fin des années 80, près de 85% en 1980. Si la réussite de Plan Real est patente en matière de lutte contre l'inflation, cet acquit demeure fragile et la reprise inflationniste menace toujours du fait des turbulences qui affectent la monnaie nationale.

¹⁰ Le salaire minimum mensuel (*salário mínimo*) est fixé à 200 R\$ dans l'ensemble du pays, à l'exception de l'Etat de Rio de Janeiro où il est de 240 R\$. Les gouverneurs des Etats ont en effet le droit de fixer un montant supérieur à celui décidé au sein de l'Union. Ce concept ne recouvre pas le sens et les usages qu'il a dans les pays européens où peut exister également un salaire minimum. D'une part parce qu'un grand nombre de personnes, dans les villes et dans l'agriculture, ont une activité informelle non régulée par le salaire minimum (de l'ordre de 30% de l'emploi). D'autre part parce qu'il est utilisé, au Brésil, essentiellement comme une unité de compte pour tous les calculs, classements et catégorisations, depuis les conventions du travail et la détermination des grilles salariales jusqu'aux enquêtes et recensements socio-économiques. Ainsi calcule-t-on par exemple le revenu en nombre de salaire minimum, de même que les catégories de populations sont réparties en fonction d'un multiplicateur de celui-ci.

La dévalorisation du Real favorise certes en partie les exportations, mais les intrants importés subissent en contrepartie des hausses spectaculaires qui sont répercutées, parfois avec des effets en cascade, jusqu'au stade de la consommation finale¹¹.

Revenu et consommation

Dans les premières phases du Plan Real, par le redressement du pouvoir d'achat qu'autorisait la chute très spectaculaire de l'inflation et par la parité décidée entre le Real et le Dollar, la consommation a explosé, ralliant au gouvernement les classes populaire et moyenne. Les turbulences financières, la dévalorisation de la monnaie nationale, l'accroissement du chômage, la baisse des revenus ont cassé cette dynamique consumériste.

Le revenu réel – corrigé donc de l'inflation – moyen mensuel du Brésilien, parti de 769 R\$ en 1992 et de 824 R\$ en 1993, atteignait 869 R\$ en 1994, 1.066 R\$ en 1995, 1.098 R\$ en 1996 puis déclinait inexorablement les années suivantes : 1.080 R\$ en 1997, 1.075 R\$ en 1998, 1.007 R\$ en 1999, 1.000 R\$ en 2000, 993 R\$ en 2001. La conséquence d'ensemble de cette évolution a été une augmentation sensible des effectifs des classes supérieures (dites A, B, C) de revenus – mesurées par un multiplicateur du salaire minimum et dans le cadre familial : ainsi les classes A et B se situent au-dessus de 10 salaires de base, la classe C comprend les revenus familiaux entre 4 et 10 salaires de base – et une décreue des effectifs des classes D et E les plus modestes. Les grandes disparités de revenus n'ont pas pour autant été amoindries : les classes de revenus A et B, qui représentent 19% des foyers contribuent pour 52% à la valeur totale des achats dans le pays. La classe C, qui représente 30% des foyers, contribue pour 28% à ces achats totaux et les classes D et E, qui représentent 51% des foyers et qui perçoivent au maximum 4 salaires de base par famille, ne contribuent qu'à 20% de ces achats.

Education

Au titre des avancées constatées dans ce secteur pendant les deux mandats du président Cardoso on note un allongement moyen de la durée de scolarité de la population âgée de 10 ans et plus (+ 0,15 ans par an) soit un résultat deux fois supérieur à ceux enregistrés lors des 4 présidences précédentes. Le nombre d'inscrits dans l'enseignement supérieur a très nettement augmenté : + 53,1% entre 1995 et 2000. Le taux d'analphabétisme dans la population âgée de 10 ans et plus n'a cessé de baisser, passant de 15% en 1995 à 11,04% en 2001, poursuivant en cela une décreue régulièrement observée depuis le début des années 80 (22,3% en 1981). En 1999, confirmant la priorité donnée par les autorités fédérales à l'enseignement primaire, 97% des enfants âgés de 7 à 14 ans s'y trouvaient scolarisés. Ces progrès, complétés par des efforts réalisés en matière d'évaluation des élèves et des enseignements, se sont trouvés limités par la persistance de grandes disparités sociales dans les chances et les conditions d'accès à la scolarisation. Les différences de durée d'étude entre pauvres et riches se sont maintenues stables voire se sont aggravées – l'écart moyen était de 5,9 ans en 1999 entre les 20% les plus riches et les 20% les plus pauvres contre 5,7 ans en 1993 bien que l'accroissement des effectifs ait été significatif pour l'ensemble des catégories de population. Entrent à l'université, en 1999, 6,9% des individus issus des 50% les plus pauvres de la population contre 47,8% des individus issus des 10% les plus riches.

Santé

Dans le domaine de la santé des améliorations ont été attestées en matière de médecine préventive et de mortalité infantile. Le programme de santé familiale créé sous la présidence d'Itamar Franco (1993/1994) avec 328 équipes qui atteignaient 1,1 millions de personnes dans 55 communes, a fonctionné en 2002 avec 15.867 équipes, a touché 52,4 millions de personnes dans 3.948 communes. Le nombre d'agents communautaires de santé – qui habitent dans les zones où ils interviennent – a été multiplié par 4,73 (168.160 agents en 2002) et couvre la très grande majorité des communes (4.914 sur les 5.500 que compte le Brésil). Les programmes de vaccinations (contre le choléra, la tuberculose, la méningite, la rougeole, la typhoïde, et celui dédié au sida) ont

¹¹ Notons au passage que l'augmentation des prix administrés ou contrôlés par la puissance publique a été supérieure à l'augmentation des prix « libres » : les données de l'IBGE montrent que, pour un indice général des prix qui a crû de 117,7% entre juillet 1994 et juin 2002, l'augmentation des produits « libres » s'est établie par ex. à + 47,3% pour les vêtements, + 68,1% pour l'électroménager, + 73,3% pour les produits alimentaires, + 138,8% pour les réparations automobiles alors les produits aux prix administrés ont subi de plus fortes élévations tels par ex. l'essence + 138,8%, l'électricité domestique + 211,2%, les communications à partir de postes fixes + 379,9%, le gaz en bonbonnes + 472,2%. Signalons enfin que les données officielles portant sur l'inflation sont relatives aux produits dont les prix sont fixés par le marché (IPCA, selon le sigle brésilien) ; la hausse réelle des prix, incorporant notamment les augmentations des tarifs publics et les augmentations de la valeur des contrats, est évidemment supérieure à celle fondée sur l'IPCA.

rencontré des succès reconnus par tous avec des taux d'infections très nettement abaissés. Une politique très volontariste de baisse des prix des médicaments et de développement des produits génériques – qui a vu le Brésil être confronté aux intérêts des grands pays et des grands groupes pharmaceutiques dans les arènes internationales et être poursuivi un temps jusque devant l'OMC – a été indiscutablement à l'origine de ces succès. Le taux de mortalité infantile mesuré par le nombre de décès dans la première année pour 1.000 naissances vivantes est passé de 36,5/1.000 en 1995 à 29,6, continuant au demeurant une tendance de plus long terme (115/1.000 en 1970, 82,8 en 1980, 48 en 1990).

Des inégalités persistent vis-à-vis de la santé, tant du point de vue social que du point de vue spatial. Ainsi lorsque la mortalité infantile est de 19,7/1.000 en 2000 dans la région Sud, elle atteint encore 44,2/1.000 dans le *Nordeste*. L'ensemble des progrès signalés ici ont été rendus possibles par une plus grande mobilisation des financements publics : les dépenses totales de santé *per capita* consenties sur le budget fédéral, qui étaient de 122,98 R\$ en 1993, ont atteint 158,57 R\$ en 2001, cependant que, rapportées au PIB, ces mêmes dépenses, qui représentaient 2,3% en 1995 n'en représentaient plus que 2,21% en 2001.

Infrastructures et équipements

Dans ce domaine divers inventaires montrent l'augmentation considérable des postes téléphoniques fixes privés (passant de 13,3 millions en 1994 à 49,4 millions en août 2002), des postes publics (1,37 millions contre 547.000), et des appareils cellulaires (passés de 800.000 en 1994 à 31,6 millions en août 2002). Cette expansion spectaculaire qui a immédiatement suivi la privatisation du secteur s'est cependant accompagnée d'importantes hausses de tarification. Les infrastructures d'énergie, faute d'investissements et du fait de retards enregistrés dans plusieurs grands ouvrages, ont montré leurs limites avec le grand rationnement d'électricité imposé au pays de juin 2001 à février 2002, le premier de la période moderne à l'échelle nationale. Pourtant les tarifs de l'énergie n'ont cessé d'augmenter très sensiblement, de 59,58 R\$ par 1.000 kwh en 1995 à 138,18 R\$ en avril 2002.

5. L'essoufflement du régime économique des années Cardoso

Il serait aisé de trouver et de multiplier les éléments nourrissant les deux colonnes du bilan des deux présidences Cardoso en matière économique et sociale, ce que n'ont manqué de faire ni les acteurs de la classe politique au détour des échéances électorales nationales ni les experts académiques sollicités par les divers camps et partis. Il nous semble plus adéquat d'épouser une posture et d'adopter une comptabilité dynamique pour établir un bilan plus significatif de cette période : à travers et à la suite de la première (puis de la seconde) grande dépréciation du Real face au dollar, le modèle économique sur lequel a reposé toute la stratégie gouvernementale – le régime de croissance retenu par les autorités du pays – s'est explicitement essoufflé et a montré ses limites. La stabilité monétaire et la rigueur financière qui constituaient les piliers de ce bréviaire officiel ont volé en éclats, le Real subissant, lors des deux attaques cambistes de 1999 et 2002 une dépréciation considérable – cette dernière année le Real a d'ores et déjà subi une perte de 60% de sa valeur para rapport au Dollar –, l'endettement public, indexé en partie sur la devise américaine, atteignant mécaniquement des sommets, les investissements directs étrangers se réduisant dangereusement et creusant le déficit des transactions courantes, l'inflation reprenant de ses droits et grignotant le pouvoir d'achat des couches les plus exposées de la population¹².

Un des phénomènes les plus contradictoires rencontrés ou produits par ce modèle aura été que les quelques 100 milliards de dollars US qu'aura rapportés, au cours des années 90, le processus de privatisation des entreprises publiques non seulement n'auront pas permis le moindre désendettement de l'Etat¹³ – qui a bien au contraire considérablement augmenté – mais, absorbés essentiellement par la croissante contrainte des remboursements, ces ressources n'auront que peu contribué au financement de programmes sociaux. Tout se sera passé comme si le modèle choisi pour orienter les politiques économiques et financières et prendre les décisions correspondantes imposait aux autorités de donner sans cesse de nouveaux gages de respect de ces orientations sans que les bénéfices d'une telle fidélité se fassent clairement et durablement ressentir. Et ce ne

¹² Pour donner un exemple des effets socialement négatifs de cet essoufflement contentons-nous d'indiquer que si, en 1994, 70% du salaire minimum permettait d'acquérir les produits composant le panier alimentaire de base (*cesta básica* qui sert de référence aux actions d'assistance organisées ponctuellement auprès des couches de population les plus déshéritées), ce même salaire minimum n'est plus actuellement suffisant pour garnir ce panier des mêmes produits.

¹³ Réduction des déficits publics, désendettement de l'Etat, gages donnés aux investisseurs sur la réalité de la libéralisation l'économie, réduction du coût de production des biens et services figurent parmi les principales justifications avancées ici ou là par les partisans d'un moindre Etat (cf. par ex. Giambiagi et Alem, 1999).

sera pas faite pour ce régime de croissance d'avoir été conforme aux attentes ou aux prescriptions du FMI, des marchés financiers et des opérateurs sur le marché des changes¹⁴. Le dernier accord de financement signé entre Brasilia et le FMI et portant sur environ 30 milliards de dollars et que justifiaient les difficultés montantes des comptes extérieurs du pays dont la monnaie était de nouveau attaquée (septembre 2002) illustre le cercle vicieux de ce modèle : une partie du montant accordé par l'institution de Washington – la plus grande partie du prêt sera à libérer éventuellement par le nouveau gouvernement à partir de 2003 – aura servi à défendre, en vain, la monnaie nationale et à accroître, réellement, la dette du pays.

D'autres éléments fondateurs du modèle de croissance adopté par les autorités brésiliennes depuis le lancement du Plan Real sensés donner des garanties de stabilité monétaire d'une part et gagner la confiance des investisseurs étrangers d'autre part se sont révélés être à la longue de redoutables obstacles à la croissance.

Un des premiers moyens a consisté dans la fixation de taux d'intérêts très élevés afin de lutter contre la pression inflationniste et de rémunérer placements et investissements. Si l'augmentation des prix a été nettement contenue – faut-il rappeler ici qu'en peu de temps le pays est passé d'une inflation de plus de 2.000% par an à un taux de 5 à 6% – les taux d'intérêts réels (hors inflation) pratiqués ont hissé le pays en tête de la planète avec un niveau moyen de 13% dans la période de mai 1997 à septembre 2002 - pour un taux directeur nominal de l'ordre de 18% passé en octobre 2002 à 21% – quand l'ensemble des économies émergentes ont présenté, dans la même séquence de temps un taux réel moyen de 4,4% et les pays les plus industrialisés un taux moyen de 1,6%. Ce haut niveau des taux d'intérêts a interdit bien souvent le financement des investissements par le système bancaire et a fini par décourager bien des initiatives productives. Les grandes entreprises se financent sur le marché international, quand elles le peuvent, certaines profitant de leur intégration dans des groupes internationaux et les petites firmes sont réduites à pratiquer l'auto-financement de leurs activités et projets. De son côté le commerce de détail tend à financer la consommation finale en proposant généralement aux acheteurs des paiements échelonnés dans le temps. En bref, si le haut niveau des intérêts a permis de combattre efficacement l'inflation – résultat et valeur nouvelle auxquels tient la grande majorité de la population – il a fini par compromettre sérieusement la croissance économique.

Un deuxième élément ambigu voire contradictoire découle des mesures d'ouverture commerciale et de libéralisation de l'activité économique interne, des gages ainsi donnés aux investissements étrangers. Mais ce facteur jugé indispensable, dans un tel modèle de croissance, à l'équilibre des comptes extérieurs – rôle effectivement rempli un moment – s'est transformé en cruciale vulnérabilité financière externe dès lors que le Real était attaqué sur les marchés, que les investissements étrangers se tarissaient et que le risque Brésil s'élevait spectaculairement, plaçant le pays en tête de ceux dont les défauts de paiement sont redoutés.

En définitive deux des piliers du modèle de croissance appliqué par les autorités depuis 1994 se sont évanouis, l'un, le mécanisme de la stabilité de la monnaie ayant succombé sous les attaques des marchés, l'autre, l'objectif d'une progressive moindre vulnérabilité financière externe, n'ayant pas été atteint.

La parité avec le Dollar US a été, on l'a dit, remise en question par la crise de confiance des investisseurs qui a atteint le Brésil en 1999 : le gouvernement, se distinguant de son homologue argentin, a alors décidé de « laisser filer » le Real et la valeur de celui-ci s'est un long moment stabilisé autour de 1,8 R\$ pour 1 Dollar US. La nouvelle grande secousse qui a agité les marchés à l'horizon d'élections présidentielles dont les sondages prédisaient unanimement le changement politique et d'orientation économique à la tête de l'Etat a accentué la dévalorisation du Real échangé en septembre 2002 à 3,9 unités contre 1 Dollar.

Quant à la vulnérabilité financière externe, elle est loin d'avoir été amenuisée. Si la forte dépréciation du Real par rapport au Dollar subie depuis avril-mai 2002 tend à améliorer légèrement le compte des transactions courantes – du fait notamment du léger accroissement des exportations mais surtout de la baisse des importations et donc de l'excédent de la balance commerciale – celui-ci reste structurellement déficitaire bien que son résultat positif au mois de septembre 2002 (1,221 milliards de dollars US) ait été le meilleur depuis 1947. Paradoxalement, en dépit de ce rééquilibrage ponctuel, c'est le recours au FMI qui a permis d'assurer le bouclage des opérations de paiement. Lors des 12 derniers mois le déficit cumulé du compte des transactions courantes s'est établi à plus de 13 milliards de dollars soit un peu plus de 2,8% du PIB. La vulnérabilité demeure un trait fondamental car les partielles améliorations survenues à l'occasion de la crise du Real laissent totalement intacts, quand ils n'aggravent pas les conditions d'arrivée des investissements étrangers directs et la capacité d'emprunt sur le marché financier international ; ces investissements directs étrangers ont en effet

¹⁴ Parmi ces garanties financières données par les autorités brésiliennes et sonnait comme autant d'appels aux capitaux étrangers signalons l'engagement de réaliser un excédent du solde primaire budgétaire (avant paiement de la dette) supérieur à 3% du PIB. Ce niveau, à la demande du FMI, a été relevé lors des attaques subies par le Real et des besoins de financement révélés par le compte des transactions courantes. De fait, tant par l'accroissement significatif des rentrées fiscales que par des coupes opérées dans des programmes sociaux et d'investissement, les gouvernements brésiliens ont présenté des résultats budgétaires supérieurs aux engagements pris.

mécaniquement tendance à baisser dans ce même contexte alors qu'ils avaient progressé depuis 1996 où ils s'élevaient à 10,5 milliards de Dollars : de 33,5 milliards de dollars en 2000, ils sont descendus à moins de 23 milliards en 2001 et devraient difficilement atteindre 16 milliards en 2002. Comme par ailleurs le secteur privé éprouve de sérieuses difficultés dans la recherche de financements extérieurs, le pays doit au total recourir au FMI pour compenser la moindre rentrée de dollars. Au-delà de ces péripéties conjoncturelles le déficit externe – du fait de la rémunération des services entrant au pays, de la dette extérieure, des transferts unilatéraux dont le solde est négatif et des « exportations » de profits¹⁵ – est donc bel et bien structurel, consubstantiel au régime de croissance choisi, de sorte que le Brésil est placé devant la nécessité d'attirer, bon an mal an, de 45 à 55 milliards de Dollars US en misant sur les investissements directs étrangers¹⁶.

Les caractéristiques du profil de la dette doivent être signalés qui montrent à la fois les garanties de stabilité monétaires ostensiblement données aux marchés et aux investisseurs lors des deux mandats du président Cardoso mais aussi l'implacable logique de gonflement du débit gouvernemental. Hors les besoins de financement externe générés par le solde déficitaire des transactions courantes et qui pèsent à la fois sur le secteur privé et sur le secteur public¹⁷, la dette publique brésilienne est essentiellement interne. Et l'essentiel de celle-ci est une *dívida mobiliária* qui s'exprime sous la forme de *títulos públicos* (équivalant à des bons du Trésor) placés, via les banques de la place, auprès des personnes physiques et morales brésiliennes. Les titres de la dette publique sont donc pour l'essentiel détenus par des Brésiliens, estimés à environ 2 millions. Ces titres bénéficient d'un taux d'intérêt très rémunérateur.

L'effet économique principal produit par le paiement d'intérêts élevés, outre naturellement l'élévation correspondante du stock de dette de l'Etat, est de favoriser la poursuite, voire d'accentuer une économie non directement productive, de type spécialement financier et pour tout dire rentier (*economia rentista*). Toutes les études et enquêtes montrent notamment que le système bancaire privilégie le placement de ces titres de dette et tire, sur cette base, des bénéfices considérables. On ne doit donc pas s'étonner que le profit moyen des établissements financiers ait été ces dernières années trois fois plus important que le profit moyen des entreprises du secteur industriel. Un tel mécanisme – qui permet à l'Etat de couvrir ses besoins de financement tout en contenant l'inflation – a pour conséquence de décourager l'investissement productif. Les Banques ne remplissent donc pas leur fonction sociale et économique d'intermédiation financière et de financement des activités économiques. Piliers et grandes bénéficiaires des politiques financières et monétaires décidées par la présidence depuis 1994, elles participent à la dangereuse persistance d'une économie de rente dont on voit maints aspects par ailleurs dans le pays¹⁸. Ce processus n'est sans doute pas étranger au déclassement dans la liste mondiale des PIB dont a souffert le Brésil depuis 1994, passant de la 8^e à la 11^e place et dès à présent menacé de rétrograder au 13^e rang.

Les trois principaux candidats non gouvernementaux à la présidence de la République ont inscrit dans leur programme des mesures, parfois énergiques, pour réduire les taux d'intérêt et tenter de mettre fin à un tel cycle. Si l'on peut expliquer ainsi les craintes et le retrait des investisseurs étrangers dans la dernière phase de turbulence qui a agité le Real, on peut aussi comprendre, dans le même temps, pourquoi les milieux entrepreneuriaux brésiliens ont fini par rallier ou en tout cas être sensibles aux propositions porteuses de changement en ce domaine.

Nous ne prétendons pas ici avoir rigoureusement et totalement rendu compte, tant dans l'identification de ses éléments constitutifs que dans leur combinaison et pondération dynamiques, du régime de croissance adopté par les autorités brésiliennes depuis 1994. Mais les quelques facteurs rappelés ci-dessus illustrent la fragilité et finalement les contradictions du modèle retenu. Au bout du compte ces orientations se seront

¹⁵ Longtemps le rapatriement des profits tirés des investissements étrangers a été limité à 25%. C'est aussi l'occasion de rappeler que des pays comme le Chili ou Singapour ont mis en place des mécanismes de protection contre la spéculation.

¹⁶ Lorsqu'on parle d'investissements directs étrangers, on se doit d'être prudent. On observe en effet, notamment dans les périodes d'incertitude et de crise sur les marchés, que les entrées de capitaux sont loin de s'analyser comme du pur financement d'investissement. Ainsi les spécialistes ont-ils pu calculer, sur la dernière période de turbulence financière et monétaire affrontée par le Brésil, que des 10,3 milliards de dollars arrivés dans le pays entre janvier et septembre/octobre 2002 et trop hâtivement classés comme y étant dédiés à l'investissement, 64,4% de la valeur doivent être compris comme des opérations de secours intra-groupes, apportés par les multinationales à leurs filiales locales en vue de faire face aux difficultés qu'elles éprouvent. Ce pourcentage n'était, selon les données de la Banque Centrale, que de 17% pour toute l'année 2001.

¹⁷ Pour donner un ordre d'idées ces besoins programmés pour 2003 seront de 14,5 milliards de Dollars s'agissant du secteur privé et de 25,2 milliards de Dollars s'agissant du secteur public dont 16,4 milliards à régler au FMI.

¹⁸ Donnons deux exemples de cette économie de rente pour en illustrer l'étendue et la profondeur encore réelles : celui des contrats passés par nombre de municipalités avec des entreprises de vente et de maintenance des radars assurant le contrôle des vitesses atteintes par les véhicules ; beaucoup de firmes se trouvent ainsi rémunérées en fonction directe du nombre d'infractions constatées (système dit de *produtividade* dans le pays), ce qui a finalement conduit les tribunaux à demander à ce que soit mis un terme à une telle mécanique dispendieuse pour les finances publiques locales ; celui de l'impôt syndical, prélevé à la source des salaires, et que se répartissent les syndicats (selon des clefs locales, *estaduais* et fédérales) et l'Union.

montrées moins erronées qu'insuffisantes et, en dernière instance, incapables de faire passer l'économie brésilienne de la stabilité à une croissance significative et durable. C'est bien en ce sens qu'on peut parler de limites et d'essoufflement du régime de croissance retenu par les gouvernements brésiliens de ces 8 dernières années.

Aujourd'hui, le Brésil se retrouve complètement immobilisé. Le niveau global de croissance économique n'a pas été spectaculaire – de l'ordre de 3,3% par an entre 1993 et 2000 et il s'approchera plutôt des 2 ou 2,5% pour une période étendue jusqu'à nos jours. Surtout la courbe du PIB s'est sérieusement infléchie ces deux dernières années, à 1,5% en 2001 et les prévisions pour 2002 sont légèrement inférieures à ce chiffre. Ainsi la croissance économique sera-t-elle devenue inférieure au croît démographique du pays. L'Union collecte une valeur correspondant à plus de 16% du PIB – soit environ 80 milliards de Dollars – et les seuls intérêts de la dette intérieure consomment 35% de ces rentrées au niveau fédéral. Les déficits de la sécurité sociale (*Prévidência*) en absorbent à peine 1%, montrant bien que les ressources collectées ne sont pas dédiées à la réduction des disparités entre les couches aisées et pauvres de la population. Il n'y a pas un centime (*centavo*) disponible, le Brésil termine chaque exercice en dépendant de nouveaux capitaux pour assurer la couverture du déficit des transactions courantes – de l'ordre de 20 milliards de dollars US – et respecter une dette extérieure de 35 milliards de dollars US, alors que les exportations approchent seulement les 55 milliards.

Le projet de développement d'un pays démocratique, où interagissent divers groupes d'intérêts, passe nécessairement par la formation, entre les différents courants politiques et l'opinion publique, d'une profonde conviction selon laquelle les objectifs doivent être définis et garantis en relation à l'économie, l'éducation, la distribution du revenu. Un consensus doit être forgé autour de ces buts nationaux et sur la façon dont ils doivent être atteints. Il doit faire l'objet d'un débat entre les diverses forces partisanes et les responsables de la conduite de la politique nationale. Comme on l'a vu dans la première partie de cet exposé, sages furent les gouvernements qui surent profiter de conjonctures internationales favorables et n'hésitèrent pas à rechercher des voies alternatives quand celles-là se sont montrées inappropriées. Un consensus devra toujours être recherché autour des objectifs de développement interne, et ceux-ci ne peuvent pas être négociés en fonction des seules conditions économiques internationales défavorables au développement brésilien.

Plusieurs analyses de l'économie brésilienne, comme par exemple celle de l'Instituto Latinoamericano de Desenvolvimento Econômico e Social (ILDES) soulignent que les objectifs d'un projet national brésilien peuvent être divisés en trois grands groupes : une croissance économique qui permette au pays d'atteindre une situation équivalente à celle de l'Italie d'ici à 20 ans et pour laquelle le taux d'augmentation du PIB devrait être de l'ordre de 7% par an ; des objectifs sociaux qui garantissent l'éradication totale de la " grande poche de misère " (*bolsão de miséria*), l'élévation significative du niveau de vie de la population et l'obtention d'un revenu par habitant de 14.000 Dollars US en 2020 ; enfin, des objectifs culturels et éducatifs qui permettent la scolarisation de la totalité des enfants, se préoccupent de l'enseignement secondaire et technique et favorisent la réforme de l'enseignement universitaire privé.

Les principaux objectifs de cette transition devraient consister dans la réduction de la dépendance à l'égard du capital extérieur, dans une réforme financière et du crédit et dans d'autres aspects encore qui facilitent la diminution du coût de l'investissement brésilien.

6. Les principaux défis du développement et les propositions des candidats à la présidence

Les défis majeurs auxquels la société et l'économie brésilienne sont confrontées, et qui interpellent l'action gouvernementale, peuvent être commodément résumés sous la forme de questions que nous examinerons successivement, en réagissant aux agendas politiques et aux propositions articulés par les principaux candidats à l'élection présidentielle d'octobre 2002.

Il paraît nécessaire de présenter très rapidement les 4 principaux candidats entre lesquels l'élection va se décider, sachant que les sondages donnent une nette avance au candidat du PT et que l'une des principaux enjeux est de savoir si la décision interviendra ou non dès le premier tour, comme ce fut le cas lors des deux candidatures successives de Fernando Henrique Cardoso¹⁹.

¹⁹ Le vote est obligatoire au Brésil et, depuis la Constitution de 1988, seules les personnes âgées de 16 à 18 ans, les personnes au-delà de 65 ans et les analphabètes peuvent s'y soustraire. Le résultat est établi hors les votes blancs et nuls et les abstentions. En raison de la pluralité de candidatures et dans un contexte d'avance substantielle d'un candidat sur ses concurrents il arrive fréquemment que les élections de même type (des présidents de la République et des gouverneurs) se jouent dès le premier tour, indépendamment des voix obtenues en proportion du corps électoral total, dès lors que sont atteintes 50% + 1 des voix valides. Signalons enfin que le cycle électoral d'octobre 2002 concerne aussi les 27 gouverneurs et vice-gouverneurs, 54 sièges de sénateurs, soit les deux tiers du Sénat, la totalité des

Les principaux candidats à l'élection présidentielle

Luiz Inácio Lula da Silva, président d'honneur du Parti des Travailleurs (*Partido dos Trabalhadores*). Formation politique créée en 1980, lors des grandes grèves organisées par le syndicat des métallurgistes, dont un des leaders était Lula, dans la grande région industrielle de São Paulo, sous le régime militaire. A été trois fois candidat, battu au second tour par Fernando Collor de Melo en 1989 et au premier tour en 1994 et 1998 par le président actuel Fernando Henrique Cardoso. Se présente en 2002 sur la base d'une alliance avec le petit Parti Libéral (PL) dans les rangs duquel il a choisi son candidat à la vice-présidence, important entrepreneur du textile du Minas Gerais, troisième collège électoral du pays par son importance démographique. D'autres très modestes formations de gauche et d'extrême-gauche ont rallié cette candidature au premier tour qui a le soutien de la centrale syndicale CUT (Confédération Unitaire des Travailleurs) liée au PT et de la Confédération des évêques de l'église catholique. Programme proposant « le changement », misant sur une croissance vigoureuse et la lutte contre les inégalités.

José Serra, dernièrement ministre de la Santé après avoir été celui du Plan dans les gouvernements successifs de Fernando Henrique Cardoso. Un des leaders – et un des fondateurs dans les années 80 au moment de l'ouverture démocratique – du Parti Social-Démocrate Brésilien (PSDB). Candidat d'une alliance qui dirige le gouvernement fédéral depuis les deux mandats du président actuel, composée essentiellement, outre le PSDB, du PMDB (Parti du Mouvement Démocratique Brésilien), formation dominée par un ensemble de leaders régionaux et du PFL (Parti du Front Libéral), parti de droite qu'animent principalement les représentants d'oligarchies du *Nordeste*. Dauphin désigné du président Cardoso dont il doit à la fois assumer l'héritage et tenter de se démarquer pour répondre aux aspirations majoritaires de changement. La candidate à la vice-présidence est une députée fédérale de l'Etat du Espírito Santo, issue du PMDB et qui s'est signalée par de nombreux votes contraires au gouvernement.

Ciro Gomes, ancien ministre des Finances (1994) sous la courte présidence d'Itamar Franco, ancien maire de Fortaleza, ancien gouverneur du Ceará. A appartenu au PSDB. Candidat du PPS (Parti populaire socialiste) et d'un Front travailliste composé de plusieurs autres formations (PTB, PDT principalement). A choisi comme candidat à la vice-présidence un leader d'un syndicat qui n'appartient pas à la mouvance du PT (Force syndicale). Programme inspiré par un nationalisme économique ferme mais aussi caractérisé par des propositions libérales (système de capitalisation individuelle pour seconder la sécurité sociale par exemple) et par quelques audacieuses réformes (basculement de la fiscalité des revenus vers une fiscalité de la consommation, introduction de la TVA, etc.).

Anthony Garotinho, ancien maire de Campos dos Goytacazes, ville de 400.000 habitants dans l'Etat de Rio de Janeiro, ancien gouverneur de cet Etat (1999-2002). Présente une trajectoire de nomadisme partisan assez courante au Brésil. Candidat cette fois du PSB (Parti Socialiste Brésilien) dont la force provient notamment des importantes communautés évangélistes dans le pays et de l'efficacité de leurs réseaux. Présente un programme critique à l'endroit de l'œuvre du président Cardoso, focalisant le retour à l'expansion, à la création d'emploi de revenus par l'abaissement volontariste et significatif des taux d'intérêt.

Est-il possible de créer 8 à 10 millions d'emplois ?

Selon la vieille tradition économique, la formule de base revient à dire que sans croissance économique il n'est pas possible d'envisager la création d'emplois. Cependant, en considérant l'énorme augmentation de la productivité réalisée par l'économie internationale depuis les années 70, avec l'introduction de nouvelles technologies, y compris les innovations organisationnelles, on doit tenir compte du fait que le nombre de postes de travail en principe générés avec la croissance des investissements tend à se réduire nettement. Cette constatation pose sous un jour différent la question de la création d'emplois : il ne suffit pas d'élever le niveau de croissance, encore faut-il être sélectif quant aux secteurs qui doivent croître. En outre, il est souvent important qu'une politique de création d'auto-emplois soit accouplée à une politique d'investissement. Une telle création d'auto-emplois pourrait être menée à la fois grâce à des instruments stimulant les travailleurs indépendants et à des mesures visant à la création de micro-entreprises sans employés.

Tous les candidats associent l'augmentation des emplois à la croissance du produit ou de l'investissement ; certains perçoivent que cette augmentation sera sélective. Cependant, aucun d'eux n'a avancé de réponse au problème supplémentaire qui fait que les investissements sont de moins en moins capables d'offrir

des solutions totalement satisfaisantes en termes d'occupations dans la société moderne, et, à la limite, de dire comment vivre dans un monde sans emplois.

Création d'emplois : propositions des candidats

Lula – Tous les investissements, publics et privés, doivent être prioritairement orientés vers la création d'emplois ; sans programmation précise.

Ciro – La création d'emplois dépend de la croissance économique ; sans programmation précise.

Serra – Un excédent croissant du commerce extérieur est la condition pour abaisser les taux d'intérêt ; priorité sera donnée aux investissements dans les secteurs les plus intensifs en main d'œuvre tels que l'agriculture, le tourisme et le BTP.

Garotinho – La plus grande création d'emplois dépend du taux de croissance et des secteurs qui la tirent ; priorité sera donnée à l'agriculture et à l'élevage, à l'agro-industrie, au tourisme, au BTP, au développement du réseau d'assainissement, aux services de l'éducation et de la santé en tant que secteurs les plus susceptibles de créer des emplois.

Un autre point qu'on peut considérer comme important est de savoir si les 8 à 10 millions d'emplois promis par certaines forces politiques sont ou non suffisantes. Cet aspect est esquivé par les candidats. L'examen de cette question implique des considérations relatives au taux de croissance de la population qui révèle l'accroissement du volume d'emplois nouveaux qui devront être créés pour, non pas seulement en finir avec le stock de chômeurs, mais aussi absorber les nouvelles vagues de jeunes arrivant sur le marché du travail. Le volume de chômage, au Brésil et en 2002, concerne environ 11,5 millions de personnes, soit 7,3% de la population active. Les propositions de création d'emplois ne seront donc pas d'un niveau suffisant, ni pour mettre un terme au chômage, ni pour faire face à l'arrivée de 1,5 millions nouveaux actifs sur le marché du travail.

Que faudrait-il pour que le pays croisse de 7% par an ?

Depuis 20 ans le Brésil ne connaît plus de croissance économique. On connaît les vieux remèdes pour renouer avec la croissance : augmenter le taux d'investissement et réduire le *spread* bancaire absurde qui renchérit les taux d'intérêt²⁰. L'offre de crédit au secteur privé atteint péniblement aujourd'hui 25% du PIB, alors qu'au Chili elle dépasse les 60%, qu'en Corée du Sud elle arrive à 80% et qu'elle est de 120% en Allemagne. Aucun pays ne fait l'option de fonder sa croissance sur le crédit extérieur. Le financement extérieur n'a jamais représenté plus de 4% du PIB en moyenne sur la décennie 70. De plus l'augmentation de la propension à investir et, par voie de conséquence, du taux d'investissement ne sont pas sans relation avec les perspectives d'accroissement du marché.

Le marché intérieur dispose d'un énorme potentiel de croissance, mais la condition fondamentale pour le réaliser est la réduction des disparités de revenus. Le marché extérieur présente également des opportunités, même dans un contexte de faible taux de croissance du commerce mondial. Le PIB du Brésil représente environ 3% du PIB mondial, alors que sa participation au commerce international est à peine de 1%. Ainsi, en prenant en considération la représentativité de l'économie brésilienne par rapport au monde, son volume de commerce pourrait augmenter jusqu'à 3%. Entre les deux voies – croissance fondée sur le marché domestique et croissance basée sur le commerce extérieur – il apparaît que le degré de liberté ou les marges de manœuvres de l'agenda gouvernemental est supérieur dans le cas de la première option, étant donné la conjoncture internationale récessive.

Mais il n'y a pas que cela. Il faut aussi impérativement prendre en compte les contraintes externes à la croissance qui adviennent avec les besoins d'importation de biens et services. L'élasticité-revenu des importations fluctue autour de 2,5 et 3%, indiquant qu'à chaque Real de croissance du revenu correspond une croissance de 2,5 à 3% des importations. L'heure étant à un scénario de faible expansion du commerce international en dehors des zones de libre échange – Union européenne ou NAFTA (unissant le Canada, les Etats-Unis et le Mexique) – et devant la nécessité d'augmenter les exportations à un taux minimum de 6% par an afin de garantir l'équilibre des comptes extérieurs du pays, il faudrait donc amplifier les exportations pour atteindre un taux de l'ordre de 9 à 10% chaque année. Niveau éventuellement accessible mais difficile à concrétiser dans le contexte actuel.

²⁰ Le *spread* bancaire – différence entre le niveau du loyer de l'argent que paient les banques pour acquérir les ressources dont elles ont besoin et les taux d'intérêt qu'elles pratiquent auprès de leurs clients emprunteurs – a oscillé en 2002 entre 15,5 et 17,5%.

Deux des aspects considérés jusqu'ici paraissent être fondamentaux pour bien faire comprendre l'équation de la croissance. Le premier est que l'attraction des investissements étrangers pour financer le déficit commercial dépend d'une politique de taux d'intérêts élevés, qui est incompatible avec le besoin de fixer des niveaux de taux d'intérêts favorisant l'investissement domestique. Le second est que, parfois, la croissance du marché intérieur est aussi une alternative plus importante que le maintien de taux d'intérêts élevés ou les privatisations aux fins de séduire les investissements extérieurs.

De surcroît, une fois de plus, devient centrale la question de la sélection des investissements qui devront tirer la croissance économique, soit du point de vue de l'élasticité des importations, soit du point de vue de la création d'emplois.

Croissance économique : propositions des candidats

Lula – Développement d'un solide marché intérieur à travers la priorité donnée au secteur productif et renforcement du secteur exportateur ; redistribution du revenu, mesures de soutien pour une croissance forte et la création d'emplois.

Ciro – Des réformes propres à réduire la dépendance externe et à stimuler l'épargne intérieure ; réforme fiscale déplaçant la charge du prélèvement de la production vers la consommation et substituant un modèle de retraite par répartition par une formule de capitalisation ; élévation de la compétitivité des produits à l'international : telles sont les conditions de base pour faire baisser les taux d'intérêt.

Serra – Des règles de responsabilité dans la gestion des finances publiques, le maintien du change flottant et du régime d'objectifs dans le domaine de l'inflation garantissent l'accroissement des exportations et la substitution des importations.

Garotinho – Réforme fiscale exemptant l'investissement productif et les exportations ; adoption de mesures d'expansion du crédit par la réduction des taux d'intérêt ; adoption de politiques visant à stimuler les exportations, la substitution compétitive des importations et l'accroissement de la productivité.

Seul un candidat présente un programme de développement tablant sur la croissance interne. Les autres candidats misent sur un programme de transition susceptible de réduire les taux d'intérêts, mais sans comporter un plan soutenable de croissance, répétant ainsi la même erreur stratégique que l'actuel gouvernement. Seul un candidat montre l'importance du choix de politique entre les secteurs qui devront être privilégiés en garantissant un faible niveau d'augmentation des importations et une plus grande redistribution du revenu donnant ainsi des signes, entre autres, à l'investissement étranger direct et des indications sur la contrainte externe pesant sur la croissance.

Comment, simultanément, assurer la croissance et garantir la réduction des disparités sociales ?

Le premier portrait socio-économique du Brésil du nouveau siècle, portant sur l'année 2001, montre que des améliorations ont été obtenues en ce qui concerne les indicateurs de l'éducation – le taux d'analphabétisme a chuté de 16,4% en 1992 à 11,4% en 2001 et le pourcentage des personnes ayant plus de 8 années de scolarisation, entre 1999 et 2001, est passé de 33,8 à 37 – et dans l'accès aux biens durables – par exemple le nombre de foyers équipés de téléphones fixes et cellulaires a crû de 60% ces cinq dernières années –, mouvement initié lors de la décennie passée ; dans le même temps, les données révèlent une détérioration du marché du travail. Le revenu moyen des travailleurs brésiliens a chuté durant cinq années consécutives depuis 1996, accumulant une baisse de 10,3% en termes réels, et, malgré une croissance économique significative de 4% en 2000, celle-ci fut insuffisante sur toute la période (environ 1,5% en moyenne).

Les disparités des niveaux salariaux sont également très grandes. Le revenu moyen des 10% les plus pauvres s'est réduit de 63 Reais à 61 Reais (soit une chute de 3,17%) alors que celui du 1% plus riche s'est accru de 5,2%, parvenant à 7.923 Reais.

L'évolution positive du revenu moyen mensuel entre 1990 et 2001 a varié entre 526 et 595 Reais. Le revenu moyen le plus élevé a été atteint en 1966 (663 Reais), conséquence immédiate des résultats de la stabilisation monétaire. Ensuite, il a chuté, soulignant que la stabilité monétaire réaligne seulement les prix relatifs mais que, en l'absence d'une redistribution du revenu réel, ces gains de réaligement des prix relatifs disparaissent rapidement. Le Plan Real, entre 1994 et 1997, a entraîné un gain cumulé de 10% du revenu moyen mensuel des travailleurs. Ces gains se sont évanouis entre 1998 et 2001 avec une perte cumulée de 14% de ce même revenu moyen mensuel réel des travailleurs.

Mais, la présence d'un éventail aussi large de salaires est seulement une facette de la disparité des revenus au Brésil. Il est en effet seulement question ici de l'inégale distribution de la part qui représente à peine un tiers

de la valeur ajoutée dans le pays, soit la portion appropriée par le travail – proportion qui atteste en soi des propensions rentières de l'économie nationale. L'inégalité plus grave, cependant, est inhérente aux indicateurs liés à la propriété immobilière, à la richesse patrimoniale qui s'approprie les deux tiers de la valeur ajoutée. L'indice de Gini de 0,607, qui mesure l'inégalité de revenu d'un pays entre les ressources des plus riches et des plus pauvres, place le Brésil parmi les quatre pays les plus inégalitaires - seuls les pays africains comme la Sierra Leone, la République Centrafricaine et le Swaziland, ont un indice plus élevé.

Les candidats n'ont pas d'agenda spécifique relatif à la politique de (re)distribution du revenu. On peut penser qu'il s'agit ici du point le plus controversé et délicat dans les propositions qui nous sont présentées, parce qu'il a partie liée à la défense d'intérêts divergents et même contradictoires. Les deux tiers de la richesse nationale sont fortement défendus par les détenteurs de ces privilèges.

Une question qui domine l'ensemble des points présentés ci-dessus est celle de l'indétermination des responsabilités respectives des trois niveaux gouvernementaux que connaît le Brésil : fédéral, *estadual* et municipal, ce qui reflète peut-être le manque de consensus sur la manière d'améliorer la distribution des revenus sans porter atteinte aux intérêts bien établis. Un autre problème tient à ce que l'universalisation de l'accès aux services – promesse plus ou moins ample et plus ou moins explicite contenue dans les agendas politiques – implique nécessairement une discussion sur qui garantira la solvabilité de cet accès, dans la mesure où le problème de l'accès n'est pas seulement une question technique consistant à le fournir, mais pose essentiellement la question de savoir comment le viabiliser puisque la majorité de la population ne dispose pas de revenus suffisants pour payer les services de transport, d'éducation, d'assainissement, entre autres. Un seul candidat - dans le cas de l'éducation - relie l'accès au service à la création d'un programme de revenu minimum et à des projets de création d'emplois et de revenus. D'une manière générale la discussion sur le thème de la redistribution du revenu n'est pas associée à la promotion des services et infrastructures, ni aux effets sociaux de leur accès.

Questions sociales et infrastructures : propositions des candidats

Transports : la solution est-elle de privatiser les routes fédérales ?

Lula – Non ; la politique nationale des transports sera attentive aux autres modes tels que le chemin de fer, la navigation de cabotage et les voies fluviales.

Ciro – Oui en ce qui concerne les routes fédérales ayant les trafics les plus denses ; les investissements publics seront réservés aux axes de moindre trafic.

Serra – Non ; il conviendra de réhabiliter 18.000 km des routes les plus détériorées en leur consacrant 900 millions de Reais en trois ans, auxquels s'ajouteront 160 millions de Reais par an pour l'entretien du réseau des gares routières ; des concessions d'exploitation ne sont pas écartées.

Garotinho – Non, mais d'importants financements doivent être investis pour les réhabiliter et les développer ; il conviendra d'investir dans des transports alternatifs tels que le chemin de fer et les voies fluviales qui sont moins polluants.

Sécurité : comment réduire la violence urbaine et combattre le narcotrafic ?

Lula – Création d'un Secrétariat fédéral à la sécurité publique dépendant de la Présidence et unifiant les commandements des diverses polices ; mesures de réduction de l'impunité.

Ciro – A l'Union incombe la coordination des actions estadales et le combat contre le narcotrafic ; accroître l'effectif de la police fédérale en trois ans.

Serra – Elimination des canaux criminels d'approvisionnement en armes, drogues et argent ; commandements des polices et de leurs systèmes d'information replacés dans le cadre national ; mobilisation des polices fédérales et estadales, du Ministère public et de la Recette fédérale ; contrôle policier des frontières et des routes par accroissement de l'effectif de la police fédérale, extension du port de l'uniforme à d'autres services de la police fédérale ; renforcement de la législation contre les crimes odieux et modification des dispositions juridiques favorisant l'impunité.

Garotinho – Une série de mesures d'urgence : création d'une garde frontalière ; accroissement de l'effectif de la police fédérale ; système d'information unifié et relié au Ministère de la justice ; réformes du Code pénal ; constructions de prisons fédérales ; autres mesures de long terme et programmes de prévention du crime.

Éducation : que faire pour augmenter la durée de la scolarisation ?

Lula – Création d'un système national intégré de l'éducation visant l'augmentation du nombre des écoles, l'entretien de leur réseau, la mise en place de transports scolaires, le lancement de programmes de revenu

minimum et d'autres mesures de soutien des emplois et des salaires pour permettre l'élargissement de l'accès scolaire à toutes les couches sociales.

Ciro – Améliorer la qualité de l'enseignement, le rendre plus attractif par l'utilisation de la méthode de Paulo Freire et le recours à la philosophie d'inspiration constructiviste ; perfectionnement du corps professoral et amélioration des salaires dans le cadre d'un programme renforçant l'enseignement secondaire.

Serra – Améliorer la qualité du corps professoral et de l'école par le recours aux nouvelles technologies et développer les équipements sportifs ; assurer des subventions scolaires à travers des programmes comme ceux de la " bourse d'éducation " en vue d'éradiquer le travail des enfants ; accroître le nombre de places dans l'enseignement secondaire ; prendre des mesures afin qu'au moins 20% des élèves du réseau scolaire public de l'enseignement du premier degré parviennent à achever ce cycle d'étude.

Garotinho – Développer l'enseignement du premier degré et associer les familles et les communautés dans l'objectif de maintenir les enfants à l'école et de diminuer ainsi le taux d'abandon ; consolider le financement de l'enseignement secondaire.

Santé : comment améliorer le système public ?

Lula – Garantir l'accès universel aux programmes et services de santé ; concevoir des politiques sociales préventives, investir dans les travaux et équipements d'assainissement et dans le combat contre la dénutrition infantile ; décentraliser la direction du Système unique de santé (SUS) ; améliorer les compétences des Etats et des municipalités dans la planification des actions de santé.

Ciro – Remédier à la situation qui fait qu'actuellement 50% des ressources du SUS sont consommées par le réseau privé de santé : accroître, en conséquence, les investissements du secteur public, assurer son financement et améliorer son système d'accueil par la création de services de prévention et la promotion des familles et des individus.

Serra – Universaliser l'accueil du système de soins en triplant les équipes chargées des programmes de santé familiale afin de faire baisser la pression sur le SUS ; achever l'implantation de la carte sanitaire pour améliorer l'accueil des populations ; étendre la distribution des médicaments par le SUS ; élargir à 500.000 patients le bénéfice du programme d'assistance pharmaceutique de base, étendre l'accès au médicament par des subventions publiques accordées aux remèdes d'usage continu.

Garotinho – Consacrer 8% du PIB à la santé en donnant priorité à la production de remèdes et à la prévention des maladies ; améliorer les salaires et les conditions de travail des professionnels de la santé ; réorganiser tout le système national de santé, l'Union en assurant seulement la direction, les Etats devant se préoccuper d'améliorer les conditions sanitaires des populations et élargir l'accès au système de soins.

Réforme agraire : que faut-il décider pour la réaliser vraiment ?

Lula – Création d'un plan national de réforme agraire et participation, tant dans son élaboration que dans sa phase d'exécution, des " sans-terre ", des organisations syndicales et des propriétaires fonciers.

Ciro – Donner priorité à l'installation de plus de 3 millions de familles pauvres dans le cadre d'une politique de développement rural : expropriations foncières indemnisées, création de réseaux ruraux de transport, de santé et d'éducation ; appui technologique, aide au crédit commercial et public, installations à réaliser dans des zones fertiles. La politique agraire devrait être l'instrument permettant de combattre à la fois le chômage, la pauvreté et l'urbanisation désordonnée du pays.

Serra – Consolider les installations déjà réalisées des " sans-terre " par des infrastructures de transport, de commerce, de services de santé et d'éducation, ainsi que par une assistance technique aux agriculteurs ; développement du crédit agricole.

Garotinho – Associer des politiques de redistribution du revenu et des politiques portant sur les conditions de vie en milieu rural, des politiques de développement des technologies et d'organisation des filières de commercialisation ; réhabiliter les infrastructures de soutien à l'agro-industrie, relancer le maillage des gares routières et ferroviaires et étendre l'électrification des zones rurales.

Assainissement : comment universaliser le système d'assainissement de base ?

Lula – Mettre en œuvre une politique nationale d'assainissement associant l'Union, les Etats et les municipalités ; prendre des mesures assurant une réglementation claire et la gestion partagée dans les aires métropolitaines ; sauvegarder les entreprises publiques estadales et municipales et respecter les responsabilités locales dans ce domaine.

Ciro – Développement de ce secteur par la sphère publique à travers la création d'un Fonds national créé sur ressources fédérales extra-budgétaires, et accès au crédit de la BNDES pour les entreprises publiques estadales et municipales.

Serra – Etablir un nouveau système de financement pour le secteur concerné et définir les responsabilités respectives dans les contrats de concession qui concernent les réseaux d'eau et d'assainissement.

Garotinho – Clarification des responsabilités dans ce secteur ; l'Union devrait aider les Etats et les municipalités les plus pauvres en allouant des ressources en fonction de critères épidémiologiques, sanitaires et des risques environnementaux, et en stimulant la participation de la société dans la définition des missions, des investissements et l'universalisation de l'accès aux services et équipements.

Un peu d'inflation ferait-il du mal ?

En juillet 2002, la Banque Centrale a admis que le plafond de l'inflation annuelle figurant dans les objectifs gouvernementaux, qui était de 5,5% - calculé par l'IPCA (Indice des prix à la consommation) -, serait dépassé. Le plus grave problème de la reprise de l'inflation est la perte subie par les segments de revenus les plus modestes²¹. Il est cependant important de se rappeler qu'un contrôle très rigide de l'inflation peut aussi entraîner un taux de chômage très élevé. C'est un *trade-off* de base dans les pays ayant un niveau de développement encore insuffisant. Il s'agit de sélectionner la meilleure option à chaque moment. D'un côté, l'augmentation de l'inflation diminue le revenu des travailleurs à travers la réduction de leur pouvoir d'achat monétaire. L'autre option entravant la croissance et la création de nouveaux emplois et réduisant ainsi la participation réelle des travailleurs dans l'appropriation du revenu.

Objectifs en matière d'inflation : propositions des candidats

Lula – Il faut, certes, contrôler l'inflation, mais en prenant mieux en compte la situation du pays ; objectifs sans programmation précise.

Ciro – Sans objectifs précis ou directs concernant l'inflation, mais avec des perspectives attentives aux inconvénients prenant en considération le *trade off* entre inflation et chômage ; sans programmation précise.

Serra – Des objectifs de maîtrise de l'inflation semblables aux pays développés ; la condition de la croissance est la stabilité monétaire ; sans programmation précise.

Garotinho – L'objectif est de limiter l'inflation à un chiffre ; son contrôle doit se faire à travers la politique financière et monétaire, et non à partir des conditions imposées par les opérateurs sur le marché des changes.

Dans le diagnostic de ce problème tous les candidats paraissent s'accorder sur la nécessité de fixer des objectifs. Seul un candidat explicite l'existence d'un *trade-off* entre inflation et chômage, proposant d'utiliser cet indicateur pour la fixation d'objectifs en matière d'inflation. Cependant, ce même candidat ne présente aucun agenda et ne propose aucun moyen pour obtenir ce résultat. L'unique candidat qui propose quelque chose se limite à annoncer un agenda général consistant à miser sur la politique financière et monétaire et non à partir d'un ancrage au change.

Comment repousser les entraves aux exportations brésiliennes ?

A la suite de la crise argentine et de l'affaiblissement du *Mercosul* – le *Mercosur* des Hispanophones – il n'est plus possible de parler de l'Amérique latine comme d'un bloc dans les négociations pour la formation d'une zone de libre échange. Le Chili et l'Equateur sont favorables à la position des Etats-Unis, et ne se présentent pas en partenaires alternatifs. Il apparaît nettement que le Brésil sera eseuilé dans ces négociations. Le pays est confronté à de très importantes barrières commerciales, pâtit du protectionnisme des nations riches, et est donc dans l'obligation d'adopter une stratégie comportant des exigences de plus en plus fortes avec ses partenaires commerciaux. Il est nécessaire que le Brésil ait une politique incitative pour les exportations, et un agenda composé de priorités en ce qui concerne les importations. Certaines importations sont indispensables à l'augmentation de la productivité de l'industrie nationale, et d'autres sont inutiles eu égard à la croissance du pays. Elles représentent une perte de marché pour les firmes locales dans la mesure où les capacités de réponse à la demande sont disponibles au sein de l'appareil productif domestique.

²¹ Les classes aisées échappent tendanciellement à la perte de pouvoir d'achat générée par l'inflation du fait, entre autres choses, de l'existence de revenus exprimés en Dollars et d'une richesse patrimoniale qui minimise beaucoup l'importance relative des revenus tirés du travail et/ou de l'activité économique. Par ailleurs, particularité brésilienne qui atteste de l'influence des possédants sur la définition des politiques, les avoirs bancaires ont bénéficié d'un mécanisme de correction monétaire les mettant ainsi à l'abri de toute dépréciation, ce qui a été particulièrement important pendant la période de haute inflation.

Repousser les barrières à l'exportation : propositions des candidats

Lula – Création d'un Secrétariat d'Etat et d'une agence du commerce extérieur ; politique de diversification des partenaires commerciaux (Chine, Russie, Mexique, pays d'Amérique du Sud, au-delà de l'Europe et des Etats-Unis) ; réforme fiscale exemptant les exportations et préservant les produits stratégiques.

Ciro – Introduction d'un nouveau régime exemptant la production et soutenant les investissements dans les infrastructures ; attraction des investissements étrangers directs ayant le plus grand potentiel de développement des exportations ; maintien du régime de change flottant ; diplomatie plus active dans le domaine commercial et prenant mieux en compte les intérêts nationaux.

Serra – Création d'un Ministère du commerce extérieur pour traiter des questions tarifaires et de tout ce qui touche à ce secteur ; réforme fiscale visant à exempter les exportations et à accorder aux produits nationaux les mêmes avantages que les produits importés ; politique plus agressive de défense des intérêts brésiliens à l'extérieur.

Garotinho – Création d'un Ministère du commerce extérieur ; réforme fiscale visant à exempter les exportations ; réduction des entraves bureaucratiques ; développement du crédit à l'exportation ; diplomatie active en matière de commerce international.

Est-il possible de réduire les taux d'intérêt et de contenir la hausse du dollar ?

La réponse est positive à condition que la valeur des titres ne soit plus corrigée par le taux de change. En juillet 2002, on a pu constater l'impact de la dévalorisation du Real face au dollar en terme de dette publique, qui a crû de 57,9% du PIB (750,258 milliards de Reais) à 61,9% (819,376 milliards de Reais) en un seul mois. Cette augmentation du montant de la dette a été calculée sur la base d'une cotation de 3,4285 Reais par dollar. Sur la base d'un taux de change moyen de 2,93 Reais par dollar le rapport dette/PIB serait de 57,8%.

On a vu que le Brésil est un des premiers pays du point de vue du niveau très élevé des taux d'intérêt. Le taux réel, déflaté de l'indice des prix, tourne autour de 10% - taux de base pour les 12 derniers mois –, contre une moyenne de 2,5% établie pour 22 pays. Les taux d'intérêt pratiqués imposés aux consommateurs sont également une entrave à l'achat de biens durables, principalement pour la couche de population la plus pauvre. Les taux d'intérêt moyens, perçus par les établissements financiers lors des opérations personnelles, arrivent à 12% par mois, soit 289,6% par an. La contribution des intérêts dans les dépenses des ménages correspond à un tiers du revenu des familles les plus modestes, qui sont en même temps les plus pénalisées.

Le modèle actuel, on l'a noté, est fondé sur des objectifs plafonds en ce qui concerne l'inflation et un change flottant, et a évolué vers une situation de taux d'intérêt élevés et d'un régime de change fluctuant. Cependant, pour la majorité des analystes, ceci n'est pas encore suffisant. Il faut avancer vers une politique financière qui aille au-delà d'une politique de collecte de la CPMF (Impôts de l'Union sur toutes les opérations bancaires, y compris des particuliers). La réduction de la vulnérabilité financière, qui finit par se refléter dans les niveaux élevés de risque-pays, dans la fixation du change et des taux d'intérêt, sera seule susceptible d'améliorer la compétitivité économique et de rééquilibrer la sécurité sociale à travers une réforme fiscale et, plus largement, des prélèvements obligatoires.

Réduction des taux d'intérêt et limitation de la hausse du dollar : propositions des candidats

Lula – Le contrôle de l'inflation ne dit pas être lié à la cotation du dollar, mais être relié aux politiques nationales, monétaire et financière.

Ciro – Des réformes sont nécessaires pour réduire le déficit externe et accroître l'épargne intérieure.

Serra – Austérité financière et maintien de l'actuel profil de la valeur et du paiement de la dette ; développement des exportations et de la substitution aux importations en vue de diminuer le déficit du compte courant.

Garotinho – Maintien d'un excédent budgétaire primaire élevé et réduction du déficit des transactions courantes avec l'extérieur.

Comment réduire la dette publique interne sans rompre les contrats ?

La dette interne atteint une proportion exorbitante et devient un problème aussi aigu que la dette extérieure. Le futur président devra payer ou refinancer près de 168,5 milliards de Reais de dette publique mobilière (sur titres émis par l'Etat central et en partie indexés sur le cours du dollar) en 2003, ce qui représente environ 25% de la dette totale. Celle-ci est passée de 441 milliards de Reais en décembre 1999 à 674,4 milliards en juillet 2002, présentant un accroissement de 65,4% en moins de 3 ans et correspondant à 61,9% du PIB.

Deux facteurs expliquent, en grande partie, cet accroissement de la dette. Le premier est l'élévation des taux d'intérêt, qui est également une conséquence de la nécessité d'avoir du succès dans l'anticipation des échéances de titres – selon une programmation pour la période 2004-2006 où seront présentés les titres de plus court terme (2002 et 2003). Le second est l'augmentation de la valeur des titres publics indexés au dollar qui, lorsqu'il s'élève, fait automatiquement croître la dette mobilière.

L'unique manière de convaincre les créanciers de la crédibilité du remboursement de la dette interne a été d'augmenter l'excédent budgétaire primaire – recettes moins dépenses, hors paiement du service de la dette. Pour obtenir un excédent supérieur, il a été proposé un ajustement financier qui impose l'accroissement des recettes publiques et de nouvelles coupes dans les dépenses de l'Etat. Cette politique comporte d'évidentes implications récessives sur l'économie, puisque le point fort des investissements est encore constitué par les dépenses publiques.

L'objectif d'excédent primaire est de 3,75% du PIB (soit 53,3 milliards de Reais). Le plus grand obstacle au respect de ce but réside dans la possible baisse des recettes, liée à la fois à la non reconduction automatique de la CPMF par le Congrès à partir de 2004, et à la non prolongation du taux maximum d'impôt sur le revenu (27,5%). Dans l'hypothèse où ces deux sources de recettes ne seraient pas maintenues, ceci représentera une chute de la collecte de 69,9 milliards de Reais, soit un peu plus de 10% de la dette publique intérieure actuelle. Un autre aspect relatif à l'accomplissement de l'objectif d'excédent primaire concerne la politique financière de la sphère publique, qui s'est améliorée depuis 1998 lorsque la Loi de responsabilité financière (*Lei de Responsabilidade Fiscal*) fut adoptée. Cette dernière prévoit jusqu'à l'emprisonnement pour les responsables des diverses administrations qui dépensent plus qu'ils ne le peuvent.

La collecte des impôts et des prélèvements sociaux obligatoires, entre 1994 et 2001, a nettement progressé, passant de 24% du PIB à plus de 33%. Mais, cet accroissement a été incapable de compenser l'augmentation des taux d'intérêt et de corriger le taux de change, de sorte que la dette intérieure a crû dans la même période.

Réduction de la dette intérieure sans rupture des contrats : propositions des candidats

Lula – Revenir à des clauses contractuelles plus favorables comme, par exemple, la réduction des taux d'intérêt ; la reprise de la croissance, l'augmentation des exportations et la substitution compétitive des importations sont jugées comme des conditions importantes pour réduire la dette.

Ciro – L'introduction de réformes et la suppression du déficit extérieur permettront la réduction des taux d'intérêt directs ; les délais de la dette publique interne sont à renégocier.

Serra – Continuation de la politique actuelle.

Garotinho – Réformes fiscales, politique favorisant les exportations, substitution compétitive des importations, plus grande disponibilité du crédit et appui aux innovations technologiques, autres mesures à prendre visant à rendre la croissance plus vigoureuse et à améliorer le ratio dette/PIB.

Aucun des candidats ne table sur une stratégie de rupture des contrats pour réduire la dette intérieure. Les propositions de renégociation de ces contrats sont plutôt timides et avancées par un seul des présidentiables.

Doit-on privatiser la Petrobras et le Banco do Brasil ?

Le thème des privatisations a toujours été objet de polémiques, principalement s'agissant de secteurs stratégiques pour le développement économique d'un pays. A un moment donné, cependant, la question de la dette intérieure a pesé plus lourdement que le sujet de la stratégie du développement dans les décisions de privatisation. Depuis 1995, la vente du patrimoine public a permis une réduction relative de la dette et, par voie de conséquence, une réduction des dépenses correspondant au paiement des intérêts.

Cependant, le nouveau gouvernement central ne pourra compter avec cette source du fait du petit nombre d'entreprises publiques qui sont susceptibles d'être privatisées. Il restera essentiellement à vendre des actifs dans les secteurs de l'énergie, des transports et l'IRB (Institut brésilien de réassurance). Restent, en outre, la Petrobras, le Banco do Brasil, la Caisse économique fédérale (Caixa Econômica Federal), la Banque nationale de développement économique et social (BNDES), tous ces organismes ayant des fonctions stratégiques et symboliques dans le développement du pays, et dont une éventuelle privatisation trouverait peu de partisans dans l'opinion publique.

Une alternative à la privatisation de ces entreprises serait l'ouverture du capital à des actionnaires minoritaires, visant simultanément la capitalisation de ces entreprises et le renforcement du marché brésilien des capitaux, encore très réduit et incapable, en l'état, de se présenter en alternative réelle au financement des

investissements privés. Cette formule fut adoptée par le président Fernando Henrique Cardoso dans la vente d'actions de la Petrobras et dans celle de la Companhia Vale do Rio Doce (CVRD, extraction de minerais de fer, une des toutes premières entreprises au monde dans ce secteur) à hauteur d'environ 20% du capital social de ces entreprises. On a pensé à cette même formule pour la privatisation de Furnas (Centrais Elétricas S.A.) mais la décision a été différée du fait de la crise énergétique que le pays a connue récemment. Elle sera de la responsabilité du prochain gouvernement.

Un autre domaine exposé à une éventuelle politique de privatisation est celui des grandes routes et autoroutes fédérales, par le moyen d'une concession à des exploitants privés. Jusqu'ici, seules cinq grandes routes l'ont été, représentant un total de 854 kilomètres.

La fin du monopole d'exploration et de production du pétrole, déterminée par la loi 9.478 en 1997, a été la plus emblématique et polémique des décisions de privatisation, bien que le processus n'ait pas compris l'entreprise elle-même. De fait, la Petrobras demeure une entreprise publique. Ce qui a changé, c'est la décision d'ouvrir à la concurrence privée la concession des activités d'exploration et d'extraction. La Petrobras participe aussi à cette mise en concurrence, et elle le fait désormais en général avec des partenaires privés. Sa connaissance géologique du pays lui sert d'excellente monnaie d'échange pour garantir cette collaboration. Pour le moment, le résultat de cette flexibilisation du monopole s'est traduit par l'arrivée de 41 entreprises étrangères dans le domaine de l'exploration, qui ont programmé des investissements de l'ordre de 4 milliards de dollars pendant 9 ans. En ce qui concerne les segments de la production et de la commercialisation, la Petrobras conserve le monopole de fait du raffinage et de la distribution. La fin de ce monopole dépend des possibilités offertes par la phase d'exploration-extraction, et des promesses de résultats qui devraient justifier les investissements ultérieurs dans le raffinage et la distribution.

Privatisations : propositions des candidats

Lula – La Petrobras et le Banco do Brasil sont deux institutions stratégiques pour le développement qui réduisent le déficit extérieur en énergie pour l'un et financent l'agriculture pour l'autre ; elles ne seront pas privatisées.

Ciro – Contre la privatisation de ces deux entreprises publiques ainsi que contre celle des usines de production d'électricité.

Serra – Ces institutions doivent être maintenues dans la sphère publique et générer des excédents pour le Trésor public.

Garotinho – Contre ces privatisations, ces institutions étant importantes pour la réduction du déficit énergétique et pour le financement de l'agriculture et de l'élevage.

Les privatisations et la fin de quelques monopoles publics, qui assuraient la régulation et l'organisation de leurs secteurs d'activité, ont imposé la création d'agences régulatrices qui contrôlent les concessions et garantissent les droits des consommateurs. Ces agences ne dépendent pas, pour leur fonctionnement, des ressources du Trésor public, car elles tirent leur autonomie financière de prélèvements propres opérés dans les secteurs considérés. Cependant, elles n'ont pas d'autonomie de décision sur l'usage de ces ressources, puisqu'elles dépendent des ministères techniques auxquels elles sont reliées, qui décident de l'usage de ces prélèvements. On notera que n'ont pas été déterminées jusqu'ici les conventions portant sur les personnels de ces agences.

Aucun des candidats ne paraît s'engager dans la poursuite du programme de privatisation, et tous reconnaissent le rôle crucial que jouent ces institutions dans la mise en œuvre des actions et du financement du développement. De la même manière, aucun d'eux n'a abordé la question de savoir comment résoudre les problèmes que les privatisations passées ont posé en terme de fonctionnement des agences régulatrices. Ceci montre probablement une méconnaissance d'un thème qui peut être une source de pression sur l'usage des ressources publiques dans le prochain gouvernement, en diminuant la marge de manœuvre dans le contrôle des dépenses publiques. Sans aucun doute, la question de la privatisation sans une réforme correspondante de l'appareil bureaucratique public se transforme en non-solution dans le règlement de la dette publique.

Que doit-on exposer à l'impôt et que doit-on exonérer ?

Le principe de base qui devrait être adopté en matière fiscale est que les agents inégaux devraient se voir traités de manière différenciée. Par exemple, les petites entreprises peuvent devenir une alternative d'emploi pour de nombreux chômeurs, fonctionnant comme des génératrices de revenus et, parfois, comme des sources d'innovations. Elles peuvent exercer un rôle fondamental dans le développement du pays. Pour cela, il faudrait

élargir à l'ensemble des activités – alors qu'aujourd'hui celles-ci sont sélectives – le recours à l'impôt simplifié, en permettant qu'un plus grand nombre de ces unités sortent de l'informalité et étendent la base imposable, compensant ainsi, et bien au-delà, la réduction du niveau d'imposition. Ceci permettrait aussi de réduire l'évasion financière entre les entreprises déjà légalisées, ce qui augmenterait l'efficacité de la collecte fiscale.

Il conviendrait de substituer progressivement les impôts indirects, nombreux et en cascade, par un impôt sur la valeur ajoutée. Il faudrait aussi décider d'exonérer le salaire minimum des charges de sécurité sociale, au profit des seuls employés. Il serait souhaitable que les employeurs obtiennent des réductions dans les charges patronales en fonction des augmentations salariales qu'ils consentiraient.

Fiscalité : propositions des candidats

Lula – Mettre fin à l'aspect cumulatif des impôts et réduire les impôts sur la production et sur les salariés ayant des revenus faibles ou moyens ; les principales mesures à prendre portent sur la suppression de l'ICMS – impôt sur le commerce des biens et services – et la création d'une TVA ; exemptions fiscales à prévoir pour la production et les exportations.

Ciro – Transfert du fardeau fiscal de la production et des salaires vers la consommation, principalement celle des classes sociales à hauts revenus et vers les gains liés à la spéculation financière.

Serra – Exempter de l'impôt les exportations et les investissements productifs ; la pression fiscale sur les produits importés devra être de même niveau que celle pesant sur les productions internes.

Garotinho – Exempter les investissements productifs et les exportations qui, en stimulant la croissance, permettront l'accroissement des recettes publiques sans augmentation de la pression fiscale.

Elargir la base de la collecte des prélèvements obligatoires doit être une priorité, en ce qu'elle permet de réduire le degré d'informalité de l'économie brésilienne. Plusieurs études appréhendent de manière erronée le problème du déficit de la sécurité sociale, comme la conséquence de la politique à l'égard des retraités de la fonction publique. Une récente analyse, réalisée par le Service fédéral d'appui aux micro et petites entreprises (SEBRAE), a montré que l'informalité est bien la cause principale du déficit du régime des retraites.

7. Remarques conclusives

Si la campagne électorale de 2002 est l'occasion d'identifier et de débattre de quelques-uns des grands dossiers qui appellent d'importantes et parfois de cruciales décisions et réformes, il doit être entendu que nombre de problèmes rencontrés par le Brésil et de défis sur la voie d'un développement à la fois plus solide et mieux équilibré n'ont guère été évoqués par les principaux candidats. Et lorsque de sérieux problèmes sont abordés par ceux-ci, on relève leur faible propension à expliciter les voies et moyens envisagés pour améliorer les situations dénoncées. Ainsi se confirment les difficultés à concevoir et à mettre en œuvre de profondes transformations économiques et sociales – qui plus est dans des cycles politiques rendus très courts par les règles électorales – qui tiennent tant à la complexité systémique de variables imbriquées entre elles dans ce qui constitue la société qu'à la pesanteur des intérêts qui sont affectés par la moindre proposition de modification de l'état des choses.

Le principal problème brésilien contemporain est constitué par les retards accumulés dans le domaine social tout au long d'une cinquantaine d'années d'efforts d'industrialisation. Si, d'un côté, l'expérience brésilienne de se doter d'un parc industriel fut couronnée de succès, d'un autre côté ces succès n'ont pas généré spontanément une distribution égalitaire des revenus qui aurait permis que le pays disparaisse de la liste des nations ayant de bien mauvais indicateurs sociaux. En outre, dès le début de la décennie 90, la décision d'affronter ces déficits a été différée du fait que l'option qui l'a emportée a été la mise en place d'un programme néolibéral dans lequel les questions de stabilité monétaire et de réduction de la dette extérieure sont devenues prioritaires et la question du développement économique leur a été finalement subordonnée. Paradoxalement, malgré le succès initial du combat contre l'inflation et les efforts de contention de la dette²², c'est sur ces deux registres majeurs que le régime de croissance retenu a montré, progressivement et inéluctablement, ses faiblesses et donc ses limites.

Bien que puissent être positivement qualifiées des avancées sociales constatées principalement dans le domaine de l'éducation et de la santé sous les gouvernements successifs de Fernando Henrique Cardoso, il reste encore un agenda plutôt chargé de réformes structurelles et prioritaires à opérer pour que le développement

²² Succès qui ont valu sa réélection dès le premier tour au Président Cardoso en 1998.

économique soit relancé sur des bases élevées, générant de nouvelles opportunités d'insertion et d'ascension sociales pour une population économiquement active, mieux qualifiée et améliorant son état sanitaire.

Parmi les réformes structurelles qui paraissent nécessaires et qui n'ont pas été engagées lors des deux présidences Cardoso on peut insister sur les dossiers de l'insalubrité – le Brésil ayant des niveaux de pollution importants et de très importants travaux d'assainissement s'avérant indispensables –, des infrastructures de transports, dont la réhabilitation et l'extension supposent notamment la relance des voies ferroviaires laissées jusqu'ici à l'abandon. La réforme de l'Etat, sans cesse reportée, est devenue tout aussi décisive, non seulement dans le but de moderniser une bureaucratie encore pesante et souvent redondante, mais aussi en vue de lutter contre la corruption et d'introduire de profondes modifications de la fiscalité. Celle-ci est en effet archaïque, fort complexe et pénalisante pour la production et l'exportation – ce qui est un comble dans un régime de croissance fondé principalement sur l'ouverture commerciale du pays. Des impôts en cascade et des impôts qui grèvent les exportations figurent parmi les handicaps que le cadre fiscal brésilien exerce sur le système productif national. D'autres réformes sont d'ores et déjà rendues nécessaires pour réduire un niveau de violence non seulement intolérable au plan social et moral mais créateur de surcoûts économiques que les agences internationales, en y associant les fraudes de toutes sortes, n'hésitent pas à estimer à près de 10 points du PIB. L'amélioration de la démocratie et du régime représentatif par lequel elle s'incarne appellera aussi des mesures énergiques d'assainissement des mœurs politiques et d'accroissement des contrôles de gestion des ressources publiques. Si des politiques de réduction des disparités sociales, de redistribution de la richesse, de lutte contre la pauvreté – à laquelle on ne doit pas réduire l'insupportable persistance de la faim – sont absolument indispensables, on ne doit pas se cacher les difficultés qu'affronteront les décisions et les réformes en ces domaines, ne serait-ce que, on a antérieurement souligné ce point, parce que les différenciations fondamentales renvoient aux patrimoines et bien moins aux revenus.

Deux autres problèmes qu'affrontent l'économie et la société brésilienne devront être rapidement abordés par les autorités. Le plus crucial est celui de l'informalité dans lequel oeuvrent plus de 30% des travailleurs – niveau qui n'a cessé d'augmenter ces dernières années – et qui cause de graves déficits au régime de sécurité sociale et d'importants manques à gagner au Trésor public²³. Précisément les déficits des deux régimes de retraite – secteur privé et fonction publique – de l'ordre d'une quarantaine de milliards de Reais et en augmentation régulière, jusqu'ici comblés par des apports de l'Union, devront être solutionnés plus durablement, sans doute dans le cadre d'une réforme durcissant les conditions de cotisations et de versements de la *Previdência*²⁴.

Si l'on ajoute les décisions qui devront être prises en relation avec le Mercosul mis à mal par la crise argentine et avec l'ALCA – Accord de libre-échange réunissant les deux hémisphères américains et vers lequel pousse avec insistance Washington – on le voit : ce ne sont pas les chantiers qui manquent sur les agendas officiels et les futurs gouvernements trouveront aisément à s'activer pour remettre le Brésil sur la voie d'un développement économique plus soutenu dans son rythme d'expansion, mieux réparti socialement et géographiquement, plus équilibré financièrement et pour tout dire plus durable.

Références bibliographiques

Abreu, Marcelo de Paiva (org.), 1990, *A Ordem do Progresso: cem anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

Bovo J. M., *Federalismo Fiscal e Descentralização de Políticas Públicas no Brasil*, São Paulo, Cultura Acadêmica Editora.

Braga Furtado M., 1998, *Síntese da Economia Brasileira*, Rio de Janeiro, LTC Editora.

Bresser Pereira L. C., 1998, *Economia Brasileira. Uma Introdução Crítica*, São Paulo, Editora.

²³ Un des effets de cette soustraction aux prélèvements obligatoires est de faire supporter la charge publique ou collective (impôts et cotisations sociales) sur une classe moyenne qui ne dispose pas, comme les possédants, des moyens de réduire son exposition ou d'y échapper et qui, du coup, tend à manifester son exaspération à la fois vers les strates aisées mais aussi vers les strates modestes de la société. On notera en passant que, en raison de ce niveau important d'informalité, le PIB brésilien est sans aucun doute sous-estimé.

²⁴ C'est le lieu de rappeler que, de la même manière que les valeurs engrangées par les privatisations n'ont pas permis le désendettement public, le niveau des prélèvements obligatoires ne peut suggérer que les recettes fiscales puissent représenter des sources de financement augmentant les marges d'action gouvernementales. Ce niveau – *carga tributária* – atteint 34 % du PIB, plaçant désavantageusement le pays dans le peloton des pays avancés du point de vue extractif, mais dans le groupe des pays en développement du point de vue des services et infrastructures mis à disposition en contrepartie de ces contributions... Ceci obligera le futur gouvernement à opter pour une gestion plus qualitative des dépenses publiques plutôt que de miser sur leur accroissement.

Castro, Iná E. de; Miranda, Mariana e Egler, Claudio A. G. (org.), 2000, *Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil/FAPERJ.

Da Motta Veiga P. (organizador), 2000, *O Brasil e os Desafios da Globalização*, Rio de Janeiro, Relume Dumará.

Dos Reis Velloso J. P. (coordenador), 1997, *Brasil : Desafios de um País em Transformação*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora.

Giambiagi F. et Alem A. C., 1999, *Finanças Públicas. Teoria e Prática no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Campus.

Kupfer, David e Hasenclever, Lia (org.), 2002, *Economia Industrial. Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil*, Rio de Janeiro: Editora Campus.

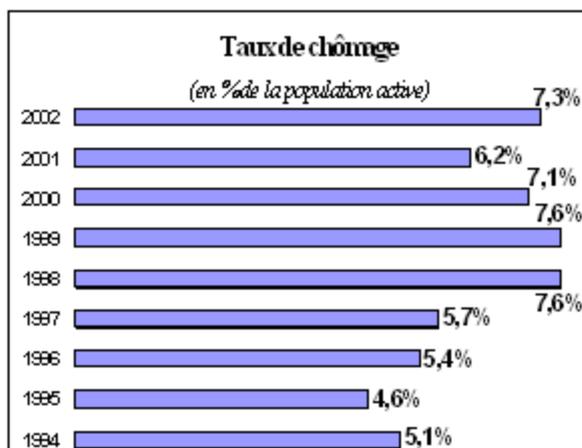
Melo M. A., 2002, *Reformas Constitucionais no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Revan.

Sachs, Ignacy; Wilhelm, Jorge e Pinheiro, Paulo S. (org.), 2001, *Brasil: um Século de Transformações*. São Paulo: Companhia das Letras.

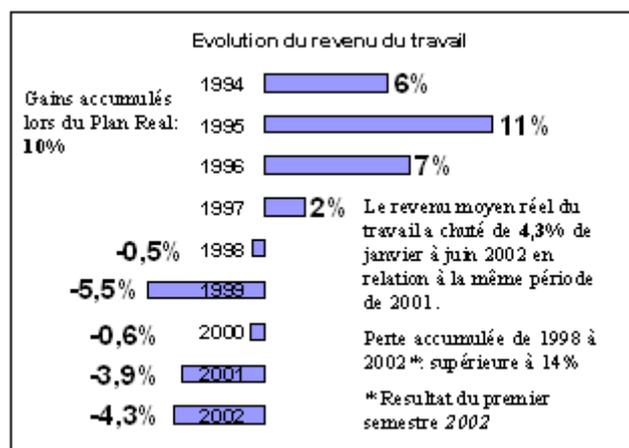
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2002, *Desenvolvimento Humano, Trabalho Decente e Futuro dos Empreendedores de Pequeno Porte no Brasil*. Brasília: Edição Sebrae.

Tigre P. (organizador), 2001, *O Futuro da Indústria*, Rio de Janeiro, Revista de Economia Contemporânea, IE/UFRJ, n° 5.

Annexes



Source: IBGE



Source: Recensement 2000/IBGE

Dépenses sociales du budget fédéral

(en milliards de Reals)

	1995		2001	
	R\$	%	R\$	%
Service de la dette (interne et externe)	40,4	16,6	106,9	29,6
Pensions de retraites	63,5	26	81,2	22,4
Cotisations de retraite	29,5	12,1	30,8	8,5
Masse salariale et charges sociales	42,4	17,4	38,2	10,6
Autres dépenses sociales	37,9	15,5	35,4	9,8
Investissements	9	3,7	15	4,3
Autres	21	8,6	53	14,7
Total	243,7		361,6	

Source: IBGE

Indice de Gini

Classement des pays les plus inégaux

Sierra Leone	0,629
Certrafricque	0,613
Swaziland	0,609
Brésil	0,607

Source: Rapport sur le développement dans le monde (DMU)

Budget fédéral 2002, approche fonctionnelle

(jusqu'au 20 juillet, en milliards de Reals)

	R\$	%
Santé	9,5	4,8
Educacion	3,3	1,6
Fonds de soutien au travailleur	4,5	2,3
Transferts	28,8	14,6
Service de la dette (interne et externe)	57,4	29,1
Sécurité sociale	38	19,2
Pensions de retraites fédérales	16,3	8,3
Masse salariale et charges sociales	16,7	8,5
Autres	22,3	11,3
Total	197,4	

Source: IBGE

Chômage par région

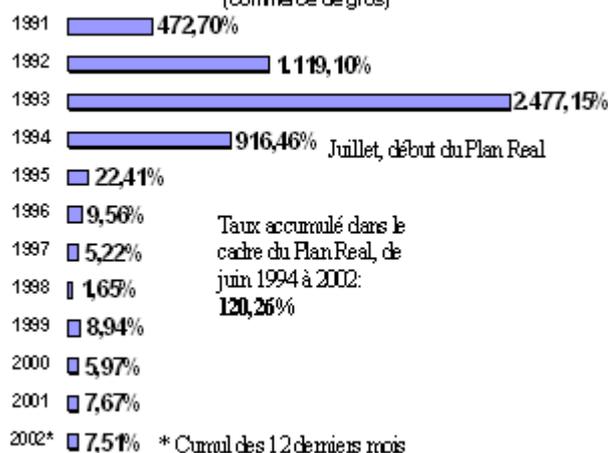
(Taux en juillet 2002)

Belo Horizonte	7,2%
Salvador	8%
Recife	7,2%
São Paulo	8,9%
Rio de Janeiro	6%
Porto Alegre	6,2%

Source: hesc

Inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation

(commerce de gros)



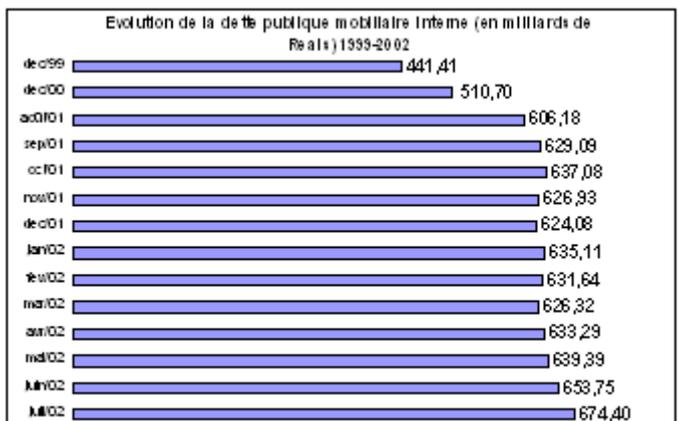
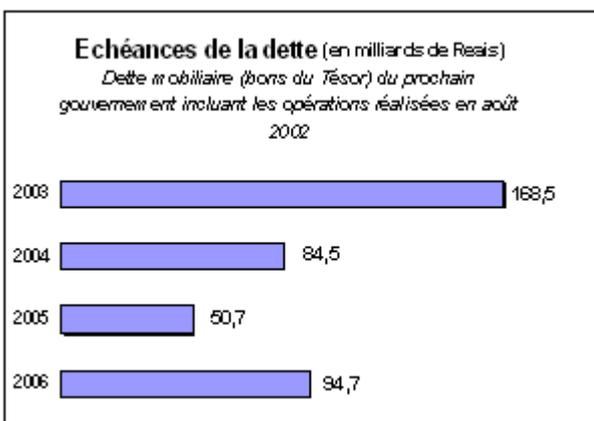
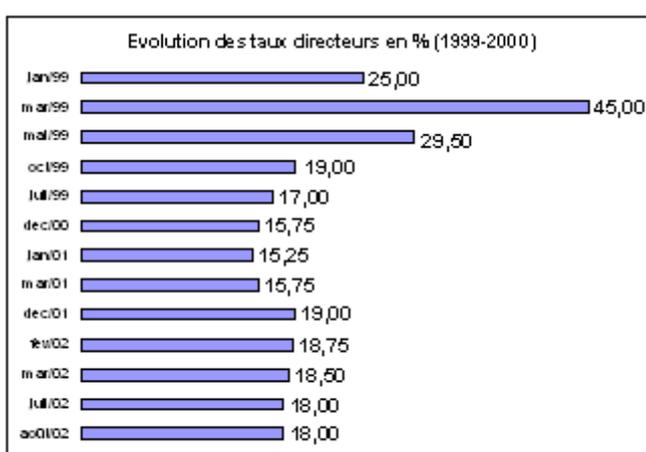
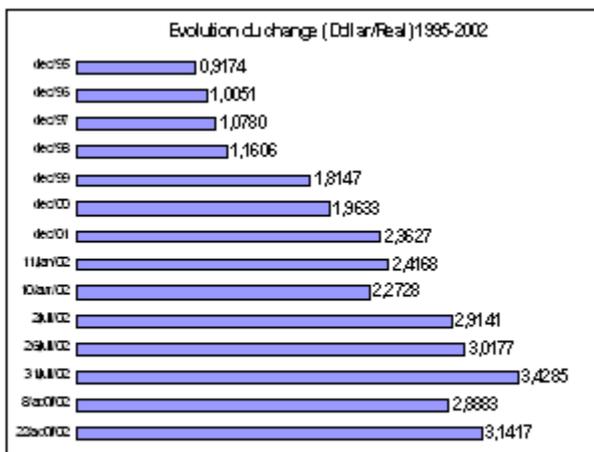
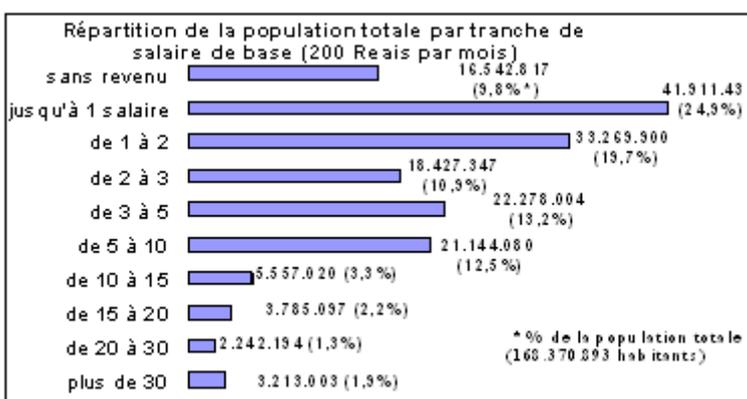
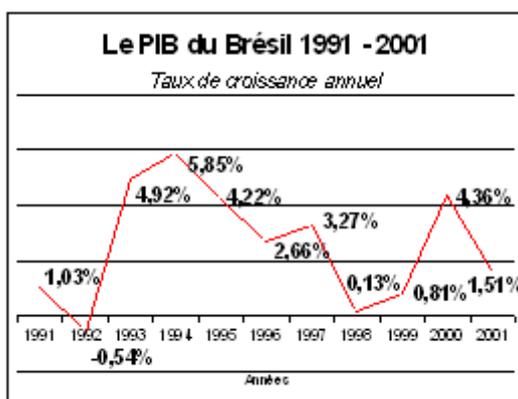
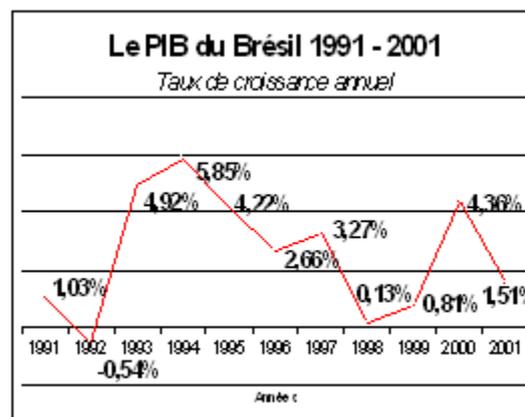
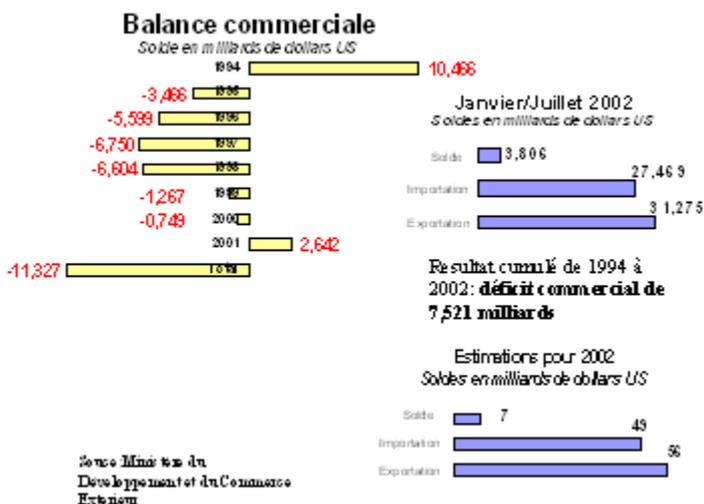
Source: IBGE

Augmentations cumulées des prix

dans le cadre du Plan Real de juillet 1994 à 2002

Loyers	383,07%
Gaz en bonbonne	497,43%
Electricité	241,12%
Bus urbains	250,29%
Essence	220,18%
Téléphone fixe	431,8%
Riz	71,5%
Haricot noir	99,88%
Haricot en farine	166,54%
Farine de blé	128,82%
Viande	78,78%
Poulet	59,00%
Lait pasteurisé	83,00%
Sucre raffiné	7,52%
Yaourt	51,96%
Pain	139,44%

Source: IBGE

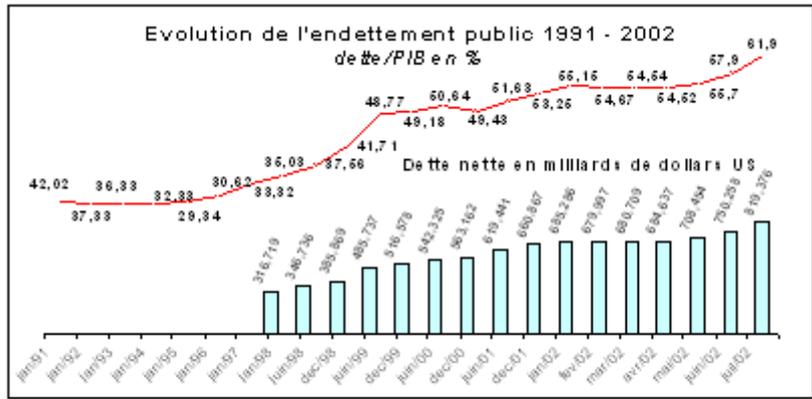


Parts en dollars US de la dette publique

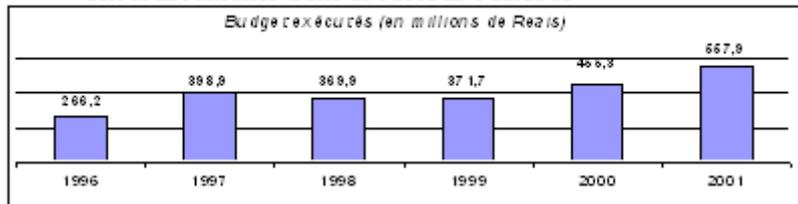
modifiées par le change, exprimées en Reais

	R\$ milliards	% du total
Dec/1999	100,71	22,82
Sep/2001	197,33	31,37
Mar/2002	179,6	28,68
Mai/2002	193,7	30,29
Juin/2002	216,74	33,15
Juillet/2002	249,84	37,05

Source Banque Centrale



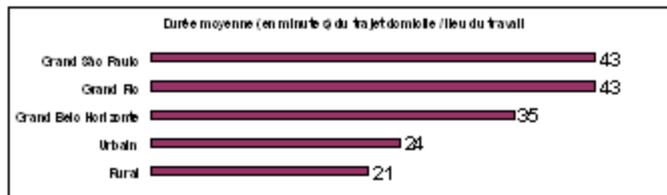
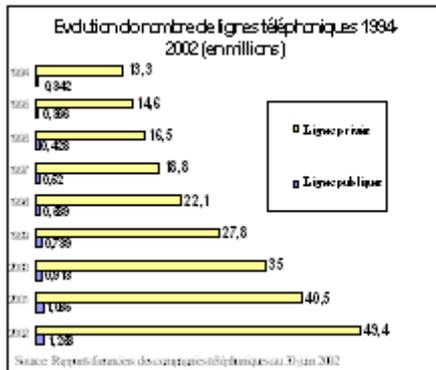
Investissements dans le secteur culturel



Source: Ministère de la Culture

Par région (en million de Reais)	1996	2001
Centre-Ouest	19,8	25,1
Nord-Est	17,2	42,8
Nord-Ouest	7,2	7,7
Sud-Est	18,5	369,6
Sud-Ouest	16,5	45,6
Extérieur	1	5,3
Inter-régional	19,1	61,5

Source: Ministère de la Culture

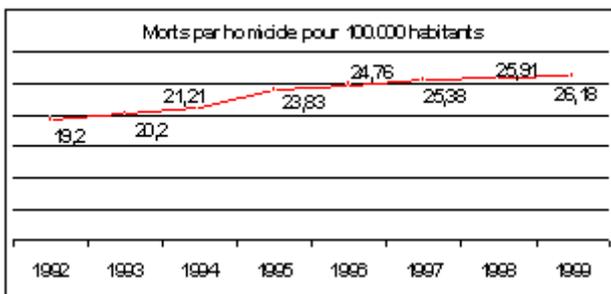
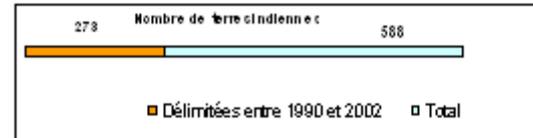


Source: IBGE/1998, Confédération Nationale des Transports (CNT) et Département National des Infrastructures de Transport (DNIT)

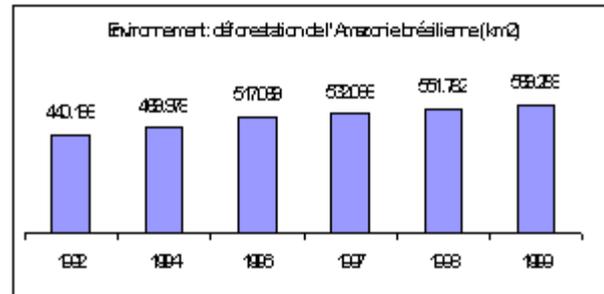
Population Indienne

	Population du Brésil	Population Indienne	%
	169.690.698	701.462	0,41%

Source: Recensement 2000/IBGE et ISA

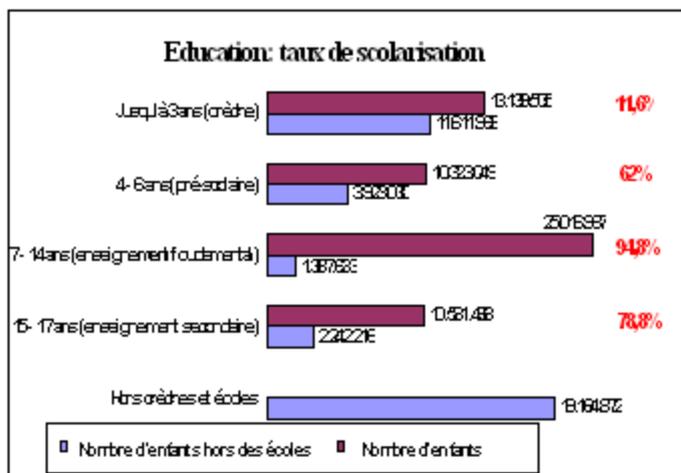


Source: Ministère de la Santé / Fédération Nationale de la Santé, Service Unifié de Santé et Bulletin de Conjoncture Criminelle.



Source: INPE et Recensement 2000/IBGE

- Le coût de la violence équivaut à 10% du PIB, se km le chercheur Ib Teixeira.
- Dans l'Etat de São Paulo le nombre de crimes violents (homicides, tentatives d'homicides, attaques à main armée, viols, vols) a crû de 103,8% de 1995 à 2002.



Source: IBGE (données préliminaires du Recensement 2000)

Réforme agraire

	Campements spontanés	Nombre de familles
1990	119	12.805
1991	585	75.730

Source: MST (Mouvement des "sans-terre")

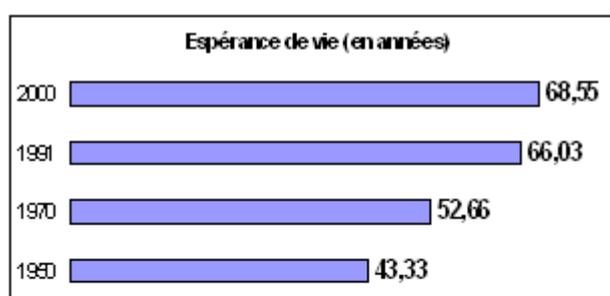
Nombre de familles officiellement installées

1964 à 1994 : 218.033
 1995 à 2001 : 588.173

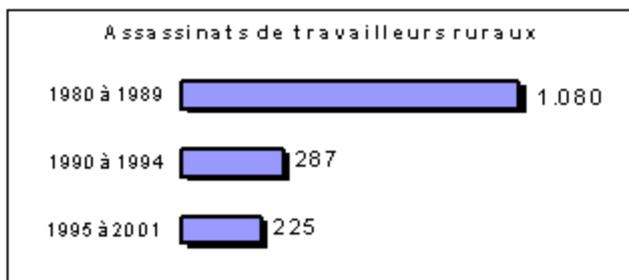
Source: MST (Mouvement des "sans-terre")



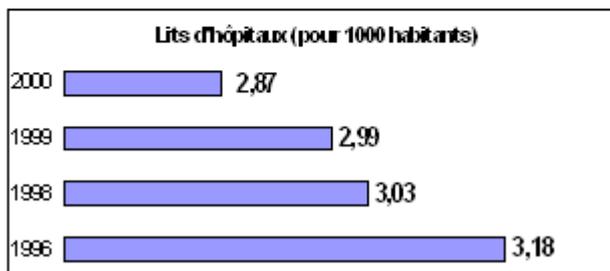
Source: Ministère du Développement Agricole



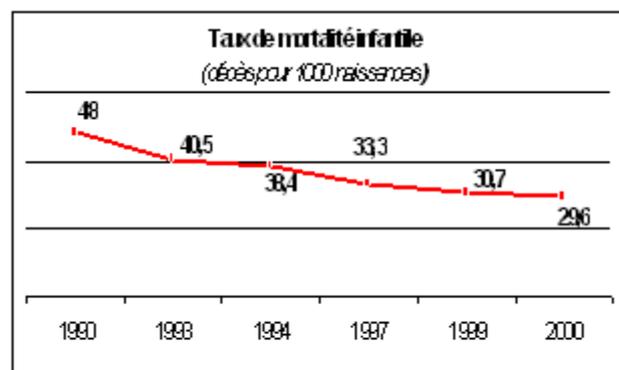
Source: Ministère de la Santé



Source: Commission Pastorale



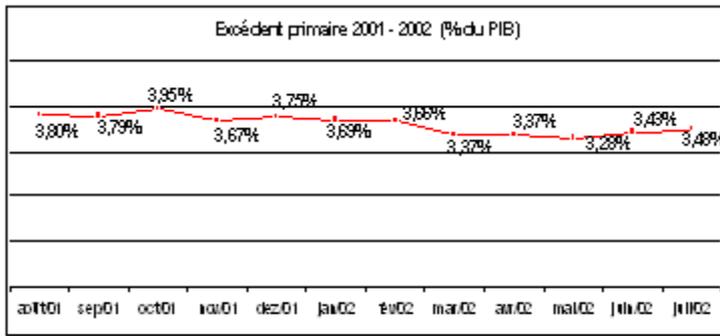
Source: Ministère de la Santé



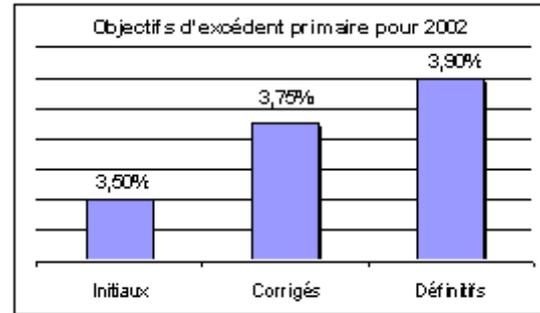
Source: IBGE

	Réseau de distribution d'eau	Réseau d'épuration
	Communes disposant d'un service	Communes disposant d'un service
1989	95,9%	47,3%
2000	97,9%	52,2%

Source: Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000/IBGE



Source: Banque Centrale



Source: Banque Centrale

Cet excédent primaire concerne le budget de l'Union, des États, des communes et des entreprises publiques. Il s'agit des données corrigées des 12 derniers mois dont les résultats sont connus.

Brésil: limites des Etats et des Régions

