



# **Centre d'économie du développement**

*IFReDE - GRES - Université Bordeaux IV*

**Document de travail**

DT/99/2004

## **Décentralisation institutionnelle et dynamiques économiques localisées. Discordances brésiliennes**

par

**Yves-A. Fauré**

*Directeur de recherche - Institut de Recherche pour le Développement (IRD, France) et Instituto de  
Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ, Brésil)*

# Décentralisation institutionnelle et dynamiques économiques localisées. Discordances brésiliennes

par

**Yves-A. Fauré**

*Directeur de recherche - Institut de Recherche pour le Développement (IRD, France) et Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ, Brésil)*

## **Résumé :**

L'étude montre l'étendue des moyens, tant juridiques que matériels et symboliques dont disposent les *municípios* (communes), échelon le plus décentralisé de l'appareil institutionnel brésilien, pour orienter et soutenir l'activité économique locale ou pour peser sur les effets localisés de dynamiques économiques d'échelle supra-municipale. Ces dynamiques sont cependant étroitement conditionnées par les vocations économiques régionales, elles-mêmes largement héritières de modes d'exploitation passés et qui maintiennent de profonds contrastes entre les différents espaces brésiliens. La densification industrielle du pays est le résultat de politiques centrales et volontaristes qui ont en outre accentué, dans bien des cas, la concentration spatiale des activités. Les diverses tentatives de rééquilibrage interrégional des activités, pour l'essentiel conduites depuis le sommet de la Fédération, n'ont obtenu que des résultats très modestes. Le paysage productif brésilien est complété par de nombreux pôles locaux d'activité dont les plus remarquables doivent leur essor et leur spécialisation éventuelle à des initiatives strictement privées et souvent antérieures à l'affermissement du régime municipal. Les phénomènes contemporains de déconcentration industrielle sont davantage commandés par l'évolution économique – mondialisation, cycles sectoriels, recherche de coûts de production, et notamment de main-d'œuvre, bon marché, déséconomies externes des grandes agglomérations, etc. – que par des programmes municipaux d'attraction des entreprises et des investissements. Et quand il s'agit de grandes opérations de localisation de firmes ce sont bien plutôt l'Union, pour cause de plus grande capacité financière et les Etats fédérés pour cause de capacités fiscales qui conduisent le jeu. Ces constats confirment une déconnexion tendancielle entre les conditions d'une vivace décentralisation institutionnelle qui caractérise les communes brésiliennes et les fondements du «développement local » qui semblent reposer sur des facteurs et mécanismes largement hors de portée des appareils administratifs et des pouvoirs publics municipaux.

## **Abstract : Institutionalized decentralization and local economic dynamics. Brazilian discordances**

The study shows the scope of the legal, material and symbolic means that municipalities (*municípios*) dispose of in Brazil for orienting and lending support to local economic activities and for influencing the local effects of economic dynamics situated at supra-local levels. These dynamics are deeply conditioned by regional specializations, which are largely a legacy of history and which contribute to maintaining in place strong regional contrasts. Industrial density in Brazil is a result of federal policies, which also had the effect in many cases of reinforcing the spatial concentration of industry. The various attempts to achieve a more balanced regional distribution of economic activities, undertaken for the most part by the central government, have obtained only modest results. The productive landscape of Brazil also includes numerous localized industrial centers, of which the most remarkable owe their development to private initiatives, often undertaken before the current municipal regime was in place. Likewise, current trends in industrial dispersal are more the result of the evolution of capitalism —globalization, sectoral cycles, strategies to reduce production costs through cheap labor especially, rising diseconomies of large agglomerations, etc.— than the result of municipal policies designed to attract firms and investment. Moreover, the central and states governments are usually in charge of negotiating large investment projects, due to their superior financial and fiscal capacities. These observations confirm a disconnection between seemingly favorable conditions for a robust decentralization that characterize Brazilian towns and cities, on one hand, and the foundations of local development, on the other hand, which seem to rely on factors and mechanisms largely beyond the reach of municipal administrations and elected officials.

**JEL classification : H7 ; O54 ; R38**

## Sommaire

<b>1. Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>2. La décentralisation municipale brésilienne : profonde et vigoureuse</b> .....	<b>3</b>
1. <i>L'ancrage historique de l'appareil décentralisé brésilien</i> .....	4
2. <i>Le régime municipal dans l'organisation fédérale brésilienne contemporaine</i> .....	5
3. <i>Le système d'action municipal : compétences et ressources</i> .....	7
<b>3. L'absence d'articulation entre le régime municipal et les dynamiques économiques localisées</b> .....	<b>9</b>
1. <i>Le cadre régional des activités économiques : entre héritage colonial et volontarisme descendant ...</i>	10
2. <i>L'expansion industrielle brésilienne, œuvre des gouvernements fédéraux</i> .....	12
3. <i>Diversité et diversification du tissu productif : pôles localisés d'activités et déconcentration industrielle</i> .....	14
<b>4. Conclusion</b> .....	<b>16</b>
<b>Références bibliographiques</b> .....	<b>17</b>



## 1. Introduction

La question abordée dans ce document<sup>1</sup> peut être formulée en des termes très simples : l'organisation décentralisée des pouvoirs publics et des administrations a-t-elle favorisé, au Brésil, l'écllosion de dynamiques économiques localisées, influencé le dispositif spatial de pôles de croissance, facilité l'apparition de spécialisations sectorielles, dans des villes et micro-régions, induit du « développement local » ? Si la question peut être assez aisément exprimée, le seul fait de sa problématisation est loin d'aller de soi. Elle contrevient en effet à ce que le sens commun tend à imposer de plus en plus, sous l'effet des programmes d'action des agences internationales et nationales de développement et des compétences que se sont constituées maintes ONG en ce domaine figurant leur nouvelle terre de mission, à savoir l'assimilation mécanique entre les processus de décentralisation institutionnelle et de développement socio-économique d'échelle locale. La modeste taille des unités considérées, la proximité des agents et des institutions, la souplesse des initiatives et la rapidité des décisions contribuent à donner de la force à cette apparente liaison entre la modestie de la circonscription d'action publique et le dynamisme inventif de sa base socio-économique.

Au Brésil, comme ailleurs dans le monde, de puissants mouvements contemporains tendent à la fois à situer au plan local des responsabilités politiques nouvelles en matière de croissance économique et à remettre en cause la pérennité des dynamismes productifs localisés. Les risques de mobilité croissante des facteurs de production, de réversibilité des implantations d'entreprises ou de volatilité des circuits d'approvisionnements et de sous-traitance prennent un relief particulier dans le cadre de la dynamique et de l'équilibre des pouvoirs entre l'Union, les Etats, et les municipalités. Les autorités locales sont mises en demeure de trouver sur place les moyens de fonctionnement des services collectifs et les ressources nécessaires au financement des investissements publics, de favoriser les conditions d'une croissance économique significative par des actions de soutien à la création et/ou à la fixation des activités privées et, plus généralement, à faire des collectivités locales les actrices de leur propre développement.

Le sujet traité ici apparaît d'autant plus intéressant que le Brésil est un pays disposant d'une puissante armature décentralisée, où la forme institutionnelle fédérative déjà ancienne n'a fait, à l'exception de quelques épisodes centralisateurs, impériaux et républicains, que prendre acte de l'immensité du territoire et de l'extrême diversité des situations régionales et locales et où, au surplus, la municipalisation, expression politique et administrative qui a donné une nouvelle impulsion à la décentralisation, a été assimilée au combat pour la liberté et la démocratie avec la fin du régime militaire au milieu des années 80. Cette charge de sens philosophique et politique s'est ajoutée aux présupposés généralement associés aux collectivités publiques et territoriales locales. Des auteurs brésiliens résumant bien ces connotations courantes et très positives en signalant qu'« en élargissant l'autonomie politique et administrative des communes le sens recherché était fort clair : les initiatives locales, en ce qu'elles sont plus proches des citoyens et des possibilités de contrôle social sont plus réalistes, économiquement plus pertinentes, plus efficaces et mieux orientées vers les résultats attendus par la société locale » (Vergera et Almeida Corrêa 2003 p. 11).

Si les principes et le fonctionnement du régime de décentralisation du Brésil concernent tout à la fois les Etats de la fédération et les *municípios*, c'est principalement à partir du mode d'organisation et des actions de ceux-ci, souvent présentés comme les fleurons et l'expression la plus vivace de la décentralisation, que la question du lien avec les dynamiques économiques localisées sera ici abordée.

Les notions de « dynamiques économiques localisées », de « dynamisme d'échelle locale », etc. qu'on associera à – et qu'on synthétisera commodément par – l'expression de « développement

---

<sup>1</sup> Texte d'une communication présentée au *Seminario internacional CIESAS, IRD, Universidad de Guanajuato, CEMCA « Los espacios de la globalización »*, Guanajuato (Mexique), 2-4 juin 2004.

local »<sup>2</sup>, font référence à un ensemble de dimensions, spatiales, économiques, sociales, culturelles et politiques qui, par leur liaison dynamique, peuvent créer les conditions d'un essor local non réductible au seul taux de croissance du PIB à l'échelle municipale. L'amélioration des effets d'agglomération, la densification des économies de proximité, l'ancrage physique des firmes, l'activation de programmes de création d'emplois et de revenus, le soutien à la modernisation du tissu entrepreneurial, la construction du territoire par un ensemble d'organisations et de services, la mise en place d'une gouvernance associant les sphères publiques et privées, la création d'instruments institutionnels en vue de s'adapter aux changements et anticiper les problèmes et les défis, figurent parmi les composantes du « développement local » tel qu'il peut être appréhendé de manière rapide. Plus précisément celui-ci peut être explicité à partir de trois concepts mis en évidence par les travaux académiques les plus récents : endogénéité, territorialisation, institution. Le premier renvoie aux actions de valorisation des richesses locales, aux processus d'approfondissement et de diffusion des savoir-faire ou de diversification des activités, à la mobilisation des liens de solidarité fondateurs de relations sociales et professionnelles économiquement créatrices ou dynamiques, à l'efficacité productive de rapports humains non exclusivement marchands. Le deuxième concept, induit par la concurrence croissante entre les espaces productifs, appréhende le territoire comme un construit organisationnel composé d'infrastructures publiques, d'équipements collectifs et de services (écoles, systèmes de formation professionnelle, agences d'information économique et de développement, etc.). Cette « offre de territoire » – tout à la fois offre d'infrastructures, de services et de compétences – consiste, pour les autorités publiques locales, à valoriser les conditions du site, à transformer des ressources génériques en ressources spécifiques, à justifier l'attraction des investissements privés et l'implantation durable des entreprises<sup>3</sup>. Le troisième concept, enfin, réfère à l'articulation dynamique entre la configuration productive locale et le dispositif institutionnel. De nombreuses études suggèrent l'importance du "complexe institutionnel" qui accompagne, sous-tend et favorise tout processus de développement. La littérature économique est riche, à présent, de nombreuses preuves qui montrent le rôle fondamental, trop longtemps négligé, de la coordination entre agents dans l'efficacité et la dynamique des dispositifs productifs. Ces aspects, qui ne se limitent pas à une « approche marchande », englobent tant les facteurs organisationnels que sociaux et culturels<sup>4</sup>.

Il est cependant hors de propos d'idéaliser le niveau local ou localisé de la dynamique productive et du développement. On persiste à considérer que l'échelle macro – politique, économique, etc. – est encore très largement déterminante sur les situations localisées. On ne peut méconnaître l'importance des règles et des facteurs qui, au plan national, conditionnent les activités et les résultats économiques, même les plus géographiquement délimités : la fixation des salaires, le régime de la concurrence, l'organisation des marchés, les niveaux d'intérêts, etc., sont quelques exemples qui montrent l'influence très nette des conditions macroéconomiques sur les comportements et sur les résultats locaux. Mais on ne peut ignorer l'accentuation du processus de globalisation des activités qui tend à relativiser le niveau national-étatique des économies et, dans le même temps, à rapprocher les échelles globale et locales en mettant en concurrence les territoires de la production. Par ailleurs le processus de décentralisation administrative et politique a donné aux collectivités locales – les *municípios* – des moyens, des compétences juridiques et, finalement, des responsabilités importantes en matière de développement local.

Le résultat de ces processus est assez clair : alors que les règles, les principes, les facteurs et les moyens qui conditionnent les activités économiques peuvent être à peu près les mêmes d'un lieu à un autre dans le cadre national, il faut bien constater que les situations locales, en terme de performance, de résultat, de croissance économique, peuvent être sensiblement différentes sans pouvoir être expliquées par des dotations en facteurs naturels particuliers ou en ressources spécifiques. S'il ne peut donc s'agir de nier l'importance des facteurs macroscopiques qui conditionnent la vie et l'activité à l'échelle locale, la seule existence de spécificités historiques et géographiques locales, la diversité des

---

<sup>2</sup> La littérature française spécialisée est plutôt avare de définitions simples et claires de ce qu'on peut ou de ce qu'il faudrait entendre par développement local ; cf. par ex. Abdelmaki et Courlet 1996, Tourjansky-Carbart 1996, Pecqueur 2000, Greffe 2002. La même remarque vaut pour les analyses brésiliennes.

<sup>3</sup> cf. Zimmermann 1998 dans le cas français et Silva Pires et Verdi 2001 pour une application au Brésil.

<sup>4</sup> L'articulation entre les plans d'action des divers agents ne présuppose pas l'existence d'un accord, d'un consensus sur l'action publique ou collective, la présence d'une « pensée unique » du développement local. Celui-ci se nourrit d'une libre expression de divergences et d'alternatives.

combinaisons possibles dans chaque site entre dispositifs institutionnels et facteurs et forces de production, les disparités de croissance et de performance pouvant séparer des localités, villes et micro-régions qui partagent pourtant les mêmes conditions et les mêmes contraintes justifient l'attention portée à l'échelle locale ou localisée de la dynamique économique et aux contextes institutionnels qui l'encadrent.

L'action publique locale est directement justiciable d'une approche et d'une analyse sous-tendues par ces conceptions. Beaucoup de collectivités locales brésiliennes préoccupées par leur situation et leur devenir semblent désormais tenir compte de ces contraintes et intégrer ces orientations. On constate ainsi la multiplication des plans municipaux de développement, sous des appellations variées : intégré, participatif, durable (*sustentavel*). Les programmes, plans, schémas directeurs et autres politiques publiques tentent d'attirer les investissements et les entreprises et de favoriser le maintien ou l'arrivée de nouveaux établissements privés par des mesures et décisions dans des domaines aussi divers que la fiscalité locale, les équipements et les services collectifs de base (transports, écoles, établissements médicaux et hospitaliers, réseaux d'eau et d'assainissement, etc.), l'aménagement urbain, la création de services d'affaires partagés – type *Business Centers* – le développement des agences spécialisées dans le développement des PME, l'appui aux entreprises, l'amélioration de la formation professionnelle, etc.<sup>5</sup>.

Si le « développement local » ne dépendait que des marges de manœuvre et des opportunités d'initiative générées et entretenues par les dispositifs institutionnels formels le Brésil abriterait les meilleures conditions pour assurer le dynamisme de ses collectivités territoriales infra-nationales. Son organisation municipale, par les autonomies et les libertés locales sur lesquelles elle repose, constituerait un cadre extrêmement favorable à l'éclosion de foyers de croissance et des transformations sociales correspondantes. On se propose de montrer qu'en dépit de ces apparents atouts les *municípios* brésiliens, s'ils constituent au quotidien le socle d'une réelle décentralisation, ne produisent pas tendanciellement, tels qu'ils sont organisés et surtout tels qu'ils fonctionnent, du « développement local » ou n'induisent pas de « dynamiques économiques localisées ». Lorsque ceux-ci sont vérifiés on verra qu'ils résultent de facteurs et d'échelles qui ne se réduisent pas au « local ».

## **2. La décentralisation municipale brésilienne : profonde et vigoureuse**

Il importe de préciser que l'ancienneté de la décentralisation dans le pays fait que les facteurs et les objectifs qui accompagnent le processus actuel de décompression des administrations centrales dans de nombreuses régions du monde ne se vérifient que partiellement ici. Certes les injonctions des grands organismes multilatéraux favorables à l'allégement des missions et des dépenses des Etats pèsent aussi sur le Brésil et influencent ses orientations<sup>6</sup>. Certes aussi la crise financière conjuguée à la montée en puissance d'associations et d'ONG revendiquant la représentation « légitime » des intérêts de la « société civile » ou encore les interrogations sur l'efficacité des programmes d'action publique ne sont pas étrangers à l'approfondissement de la décentralisation des appareils politico-administratifs brésiliens. Mais la décentralisation y est davantage un état de fait, avéré depuis longtemps, qu'un processus nouveau et en cours de développement. On pourrait même avancer, en maniant à peine le paradoxe, que les inconvénients de fragmentation, de discontinuité et de déperdition produits par l'extrême décentralisation institutionnelle donnent à penser que l'amélioration du fonctionnement des

---

<sup>5</sup> A l'échelle des Etats de la Fédération l'une des initiatives les plus accomplies est celle du Minas Gerais – il est vrai marqué par une forte tradition politique et par d'anciennes préoccupations régionales – à travers un important programme d'action économique visant à favoriser la naissance ou le développement de plus d'une centaine de clusters spécialisés d'entreprises locales (cf. FIEMG 2000). Le programme du Ceará, Etat du *Nordeste*, consistant à favoriser l'implantation ou le renfort de plusieurs dizaines d'agglomérations de petites et moyennes entreprises, est analysé par do Amaral Filho et alii 2003.

<sup>6</sup> Les effets de ces tendances sont visibles dans la chute régulière du nombre des fonctionnaires fédéraux – corps des agents actifs, hors les retraités et les pensionnés – passé de 1.489.000 en 1989 à 781.000 au début de 2004 (Source : Ministério do Planejamento et *Boletim Estatístico de Pessoal*). Cette considérable réduction des effectifs a été compensée par une externalisation – *terceirização* – croissante des tâches administratives justifiée par la recherche d'une plus grande flexibilité mais dont les coûts sont trois fois supérieurs aux salaires versés aux fonctionnaires accomplissant les mêmes fonctions (Sources : Ministério do Planejamento et *O Globo*, 15 de fevereiro de 2004).

appareils publics et de l'efficacité des politiques publiques, dans maints domaines, passent plutôt par un processus de recentralisation<sup>7</sup>.

## 1. L'ancrage historique de l'appareil décentralisé brésilien

La décentralisation du Brésil puise ses origines dans un lointain passé et ses premières manifestations se vérifient dans le mode de gouvernement établi lors de la colonisation de cet énorme territoire. Celui-ci est alors divisé en une quinzaine de « capitaineries héréditaires » espèces de transects partant du littoral océanique et s'enfonçant à l'intérieur des terres en direction de la ligne imaginaire fixé par le Traité de Tordesillas qui départageait les intérêts de Lisbonne et de Madrid, et qui étaient données à titre perpétuel par la couronne portugaise à des nobles en vue de peupler la colonie, l'exploiter, la gérer avec des moyens autonomes, approvisionner les marchés de la métropole en ressources naturelles puis en sucre, répandre la foi catholique, organiser l'ordre public, distribuer des terres à cultiver, fonder des villes et des communes et les doter d'une *Câmara municipal*, la base matérielle de ce dispositif reposant sur la force de travail esclavagiste dont le maintien sera durable<sup>8</sup>.

Ce système des capitaineries, bien qu'il ait été éteint par la monarchie portugaise en 1759, a marqué très profondément la structuration du territoire brésilien, ses divisions spatiales et son mode d'occupation bien entendu mais aussi son système de gestion, d'administration et de gouvernement. Les capitaineries constituent les premiers linéaments d'une structure de pouvoir régional dont on peut de nos jours repérer la trame. Ainsi, dès l'origine, une nette décentralisation caractérise l'administration publique des territoires et des agglomérations humaines notamment à travers la maille de conseils municipaux. Les événements de l'histoire plus récente ont eu évidemment pour effet de modifier, corriger, compléter ce schéma initial mais l'évolution est allée dans le sens du renforcement de cette structure, sinon exclusivement au moins tendancielle car on ne peut occulter les périodes de reprise en main autoritaire et centralisée qui ont aussi nourri la trajectoire politique et institutionnelle brésilienne.

Déjà sous l'emprise de la première constitution brésilienne de 1824, pendant la période monarchique<sup>9</sup>, par un *Ato adicional* de 1834, sont créées des Assemblées législatives dans les différentes provinces de l'Empire. Plus tard la première constitution républicaine de 1891 renforce l'autonomie des Etats de la jeune Fédération – tout en garantissant la liberté de formation et de fonctionnement des partis politiques. Lors de la présidence Campos Salles (1898-1902) est mis en place un pacte garantissant les pouvoirs du gouvernement fédéral et des Etats par des engagements réciproques de soutien connus sous l'expression de « *política dos governadores* » : en échange de l'appui apporté par le Président de la Fédération aux candidats officiels des gouvernements *estaduais* aux diverses élections, les gouverneurs donnent leur appui au candidat à sa succession indiqué ou pressenti par le Président. Ainsi, loin de se limiter à un jeu à somme nulle où les pouvoirs d'un niveau de la Fédération gagneraient au détriment des pouvoirs des autres niveaux, ce pacte renforce l'autonomie des niveaux central et *estadual* du système politique tout en les liant entre eux.

Les constitutions de 1934 et surtout celle de 1937, obtenue par la poigne de fer de Gétúlio Vargas et de son *Estado Novo*, inspiré des idées du mouvement fasciste européen, redonne l'essentiel des attributions au gouvernement fédéral dans le cadre d'un régime dictatorial organisé sur un mode corporatiste et qui supprime toute séparation des pouvoirs. La constitution de 1946, infléchie par la déroute du fascisme en Europe, rétablit les libertés individuelles et collectives, et, au plan administratif, reconnaît l'autonomie des Etats de la fédération et des *municípios* au sein d'un présidentielisme réaffirmé et durable puisqu'il sera seulement, de 1961 à 1963, entrecoupé d'une parenthèse parlementariste.

<sup>7</sup> Ainsi en va-t-il par exemple du programme emblématique du gouvernement Lula, *Fome zero* (Faim zéro), dont les retards et les difficultés s'expliquent par les notoires problèmes de coordination de multiples services d'assistance intervenant aux trois niveaux des pouvoirs de la Fédération et l'absence d'intégration de données sur les populations en principe concernées réparties en de nombreux fichiers étanches, sectoriels, nationaux, régionaux et locaux.

<sup>8</sup> Les premiers signes politiques de résistance au système esclavagiste apparaissent vers 1850 mais l'abolition ne sera proclamée qu'en 1888 et précèdera de très peu la fin de l'Empire brésilien, comme pour en signaler la consubstantialité.

<sup>9</sup> La Cour portugaise, sous la menace napoléonienne, s'est réfugiée à Rio de Janeiro en 1809. Le roi João VI étant retourné à Lisbonne en 1821, le prince régent, dom Pedro, refuse de le suivre et proclame l'indépendance du pays que le Portugal reconnaîtra en 1825. La République est proclamée en 1889.



Un nouveau recul du régime municipaliste est consacré par la constitution de 1967 dont l'objectif essentiel est d'institutionnaliser le régime militaire établi par le coup d'Etat de 1964. Divers amendements explicitent le caractère dictatorial du nouveau régime qui réprime toute opposition et « organise » un système bipartisan. Le gouvernement, contrôlé par des militaires qui nomment des « techniciens » à la tête des ministères, s'impose face au législatif et au judiciaire. Au nom de la « sécurité nationale » et influencé par l'aile dure du régime militaire, le gouvernement suspend l'autonomie de 68 des principaux *municípios* du pays, dont toutes les capitales *estaduales*, et décide que leurs *prefeitos* (maires) seront nommés par le président. Une série d'amendements prépare ensuite progressivement le retour à un régime civil au milieu des années 80.

Enfin la 8<sup>e</sup> constitution brésilienne, de 1988, consacre le retour au régime civil et à la démocratie. Tout en maintenant le présidentielisme elle se caractérise par le renforcement de la structure fédérale des pouvoirs publics brésiliens et accroît les compétences juridiques et les domaines d'action de ses composantes décentralisées (Etats et *municípios*).

## 2. Le régime municipal dans l'organisation fédérale brésilienne contemporaine

Ces très rapides rappels historiques sont là pour montrer à quel point les concepts de Fédération et de décentralisation ont été, non pas opposés comme cela a été le cas par ex. aux Etats-Unis, mais associés, vécus, interprétés comme étant compatibles. Les épisodes dictatoriaux de l'histoire nationale ont été, au fond, une démonstration *a contrario* de l'importance politique attachée à cette structure institutionnelle éclatée. C'est d'ailleurs cette haute valorisation persistante du vocable et des idéaux auxquels il réfère qui a sans doute facilité, parmi d'autres facteurs, la collusion entre revendication démocratique et libertés publiques locales accompagnant le retrait des prétoriens et la décomposition du régime militaire dans les années 80 dans ce qu'on a pu identifier comme le « mouvement municipaliste » brésilien (cf. par ex. Camargo 2003).

Tentons une brève description d'ensemble des pouvoirs publics brésiliens. Aux termes de la dernière Constitution brésilienne sanctionnant en 1988 le retour stabilisé à un régime civil et démocratique, la République fédérative du Brésil distribue les pouvoirs publics selon trois niveaux : l'Union, les Etats (y compris le district fédéral de Brasília), les Communes (*Municípios*)<sup>10</sup>. A chaque niveau les compétences sont réparties entre un exécutif – président élu de la République et gouvernement composé 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 financières notamment).

Cette architecture juridique a été conçue pour ménager l'identité et les intérêts propres de chaque collectivité – et de ses instances – participant à la fédération. C'est ainsi qu'il institutionnalise un double processus d'autonomie verticale des niveaux de gouvernement et de séparation horizontale des types de pouvoirs. Ni l'Union ni les Etats ne peuvent par exemple intervenir dans les affaires municipales et, à chaque échelon, les différents organes, législatifs, exécutifs et juridictionnels sont particulièrement vigilants à conserver leurs prérogatives respectives. Telles se présentent, au moins formellement, les règles du jeu institutionnel brésilien, qui tendent à se vérifier dans les grandes lignes par la pratique quotidienne des acteurs de ces différentes instances, ce qui, bien évidemment, n'interdit ni les débordements des périmètres de compétence ni des collusions et connivences, socio-politiques ou économiques, qui donnent la souplesse à ce cadre apparemment rigide jusqu'à, parfois, l'altérer et le corrompre.

Dans le cadre de cette organisation décentralisée des collectivités publiques les pouvoirs normatifs et réglementaires sont très étendus aux échelons infra-nationaux, au même titre, d'ailleurs, que les compétences en matière fiscale. Les subventions et participations publiques de l'Union et des

<sup>10</sup> L'article premier de la Constitution de la République Fédérative du Brésil promulguée en 1988 consacre ce statut en disposant que « A Republica Federativa do Brasil, formada pela união dos Estados e *Municípios* e do Distrito Federal, constitui-se em estado democrático de direito, etc. » (Oliveira 2002, p. 13).

Etats<sup>11</sup> indispensables pour « boucler » le financement de maints programmes d'action et de maints investissements se négocient au fur et à mesure des besoins et sur un plan essentiellement interpersonnel. Aussi peut-on voir là à la fois un produit emblématique du patrimonialisme brésilien – couramment désigné par les journalistes et les politiciens par le terme de *fisiologismo* – marqué par la pesanteur des relations de dépendance et à la fois l'effet de la mécanique institutionnelle, qui redouble ces caractéristiques politico-culturelles.

Dans le même sens chaque Etat, chaque municipalité organise ses concours d'entrée dans la fonction publique *estaduale* ou locale, définit les conditions de recrutement, les plans de carrières, les profils de postes, les compétences et les fonctions, fixe et gère les rémunérations de ses fonctionnaires, fixe et gère les retraites de ses anciens agents et les pensions de réversion<sup>12</sup>. Les Etats et les municipalités adhèrent ou non, comme ils l'entendent, aux programmes fédéraux. Les *municípios* disposent, pour définir leur statut, expliciter leurs programmes, formuler leurs décisions publiques, des mêmes instruments juridiques, de même portée obligatoire et surtout de même appellation formelle, par lesquels les deux autres échelons de pouvoirs libellent leur production normative : lois, décrets, etc.

Actuellement le Brésil est composé de 5.561 *municípios* pour une population légèrement supérieure à 170 millions d'habitants. Une extrême variété de caractéristiques marque le panorama communal, tant au plan physico-environnemental et territorial qu'au plan social, économique, financier. Des *municípios* de quelques kilomètres carrés cohabitent avec des *municípios* s'étendant sur plus de 100.000 km<sup>2</sup>. Quand celui de São Paulo présente le deuxième budget public du pays<sup>13</sup>, après celui de l'Union, de nombreux autres se trouvent désarmés au plan des infrastructures et d'une grande pauvreté financière.

Revigorés dans les années 80 à l'occasion du retrait du régime militaire, choyés par les Constituants civils – qui se trouvaient être, en l'occurrence, et après des élections redevenues libres, majoritairement les mêmes que les parlementaires « tolérés » ou soutenus par les militaires dans les années précédentes – ayant réussi à faire confondre le retour à une vie démocratique avec le renforcement de la vie locale et de son appareil municipal, les Maires ont constitué de puissantes associations et d'actifs réseaux, développé des activités de représentations et de lobbying, organisé régulièrement manifestations publiques et grandes rencontres. Parmi les principaux groupes d'intérêt et de pression issus de ce pouvoir municipal notons l'imposante *Confederação Nacional dos Municípios* (CNM) qui réunit la grande majorité des maires brésiliens et des conseillers municipaux (*vereadores*), la *Frente Nacional de Prefeitos* qui rassemble les maires des grandes villes du pays, l'*Associação Brasileira dos Municípios* (ABM) et l'*União Brasileira de Vereadores* (UBV). Ces activités de représentation et de lobbying sont renforcées par de grandes ONG qui se sont spécialisées dans l'appui à la municipalisation, offrant services, consultations et spécialistes, réalisant de nombreuses études et évaluations et se présentant, pour certaines d'entre elles, comme de très efficaces instruments de prosélytisme municipal<sup>14</sup>.

Il suffira de signaler le « tour de force » réalisé dans la distribution des *royalties* de l'exploitation pétrolière pour donner un bon indicateur de la montée en puissance du municipalisme à l'occasion de la fin du régime militaire. A partir de 1985 en effet les *municípios* ont accru leurs parts des transferts opérés par la Fédération sur la base des revenus tirés de l'exploitation des gisements de pétrole dont la production actuelle, au moins en volume sinon en caractéristiques techniques, assure une quasi auto-suffisance au pays. Non seulement au bénéfice des communes sur le territoire terrestre desquelles sont situés des puits ou des installations opérationnelles amont et aval de pétrole mais aussi

<sup>11</sup> Les fameuses *verbas* attendues des Exécutifs ainsi que les *emendas* que les membres des Législatifs obtiennent des budgets publics pour favoriser leur base électorale.

<sup>12</sup> C'est précisément cet éclatement des gestions salariales et des retraites qui a constitué une des difficultés aux actuels projets de réforme du secteur des retraites au Brésil : il est en effet difficile de faire le point sur l'état des engagements présents et à venir des diverses collectivités publiques en matière de rémunérations et de retraites.

<sup>13</sup> Ce qui ne signifie nullement que la ville et sa population soient bien dotés : nous raisonnons ici en volume global indépendamment de la répartition – *per capita* et entre catégories et classes – de ces ressources et moyens.

<sup>14</sup> Allant jusqu'à soutenir parfois aveuglément les pouvoirs locaux. Ce qui ne laisse pas de surprendre tant ces associations et organisations qui se flattent d'appartenir au « mouvement social » et au « mouvement démocratique » paraissent méconnaître combien de nombreux pouvoirs locaux sont appropriés, domestiqués, cadencés par des lignées et dynasties patriciennes et par de puissantes et tenaces oligarchies. Mais on retrouve là les confusions même de la période du municipalisme triomphant des années 80 qui ont fait assimiler libertés locales et ouverture démocratique.

et surtout en haute mer, à plus de cent kilomètres des côtes brésiliennes, au bénéfice des *municípios* dits *confrontentes*<sup>15</sup>. Ces *royalties*, qui alimentent au total les caisses d'un peu plus de 800 municipalités, arrivent à constituer, dans les zones dites « de production », plus de 50% des recettes budgétaires communales. La part « locale » dans la redistribution de ces revenus pétroliers a été sans cesse accrue et cette augmentation souligne bien le poids et l'influence du mouvement municipal brésilien, jusqu'à un point tout à fait inédit puisque le processus de redistribution des *royalties* tend à étendre bien au-delà des limites terrestres des *municípios*, loin en haute mer dans la Zone Economique Exclusive (la fameuse ZEE du droit international), le principe implicite de leur territorialité...

### 3. Le système d'action municipal : compétences et ressources

S'il est impossible de nier l'importance des variables d'échelle macroscopique qui influencent la structure et l'évolution des situations locales, on peut identifier, au plan local, des paramètres non moins importants qui orientent les activités et les agents et qui montrent que les *municípios* pourraient constituer un cadre adéquat d'action socio-économique. D'une part en effet de fortes et nombreuses compétences sont reconnues aux municipalités, notamment dans le domaine économique qui retiendra davantage notre attention, mais, en outre, elles disposent, outre le « droit d'agir » des moyens d'action qui ne sont pas négligeables<sup>16</sup>.

La définition de larges compétences – certaines partagées avec l'Union et les Etats selon des principes au demeurant jamais explicités, d'autres exercées exclusivement – a manifesté la très nette consolidation, par la Constitution de 1988, du pouvoir des *municípios* (Melo 2002), même si on est en droit de suivre certaines analyses qui mettent en évidence l'antériorité de la politique de décentralisation financière des gouvernements militaires et son accentuation à compter de 1982 (cf. Bovo 2000 et Giambiagi et Alem 1999). En vertu de ce large éventail de compétences les municipalités disposent en principe de sérieux atouts pour faciliter, orienter, soutenir des actions susceptibles d'induire une dynamique socio-économique d'échelle locale<sup>17</sup>.

Comme déjà indiqué, le pouvoir municipal est politiquement et administrativement autonome des autres niveaux de pouvoir (*esferas de governo*) : élire le gouvernement local, décider et collecter ses propres impôts, taxes et contributions dans le cadre d'un *Código tributário* arrêté et modifié par chaque commune, organiser ses services, concevoir et adopter sa propre loi organique, équivalent de la Constitution du *Municípios*, légiférer dans les matières, amples, de sa compétence, suppléer ou compléter les législations fédérales et estaduais, etc. : toutes ces fonctions ne peuvent être entamées et réduites par l'Union et par les Etats.

Au-delà de ces principes, les outils de l'action municipale sont consistants et variés. Qu'il s'agisse des instruments juridiques sous la forme d'actes normatifs comme les lois municipales – lois complémentaires, lois déléguées, décrets, avis, décrets législatifs, résolutions législatives – ces deux derniers actes relevant de la compétence de l'Assemblée locale (*Câmara dos Vereadores*)<sup>18</sup>. Le Maire dispose d'amples pouvoirs de police administrative – par exemple dans le domaine de la planification urbaine – peut décréter des expropriations pour cause d'utilité publique ou pour cause d'intérêt social, instituer une garde municipale, etc.

La capacité d'action municipale provient aussi des fonctions assumées quotidiennement par le Maire et ses chefs d'administration dans de très nombreux domaines : autorisations d'exercice d'activités économiques, fixation du régime de l'organisation et du fonctionnement des services publics locaux, soit sous forme de gestion directe ou de gestion décentralisée (*autarquias, fundações, sociedades de economia mista* et autres *empresas públicas*) dans des secteurs très divers tels les transports collectifs, les marchés, les abattoirs, les foires, les cimetières, les réseaux d'eau,

<sup>15</sup> Le Brésil extrait entre 85 et 90% de son pétrole dans des zones *off shore* et 85% de cette production maritime est assurée dans la Bacia de Campos, face au littoral nord de l'Etat de Rio de Janeiro.

<sup>16</sup> Les dimensions politiques, idéologiques et culturelles du système d'action d'échelle locale ne seront pas abordées ici. Elles en infléchissent bien sûr le cours pratique sans remettre véritablement en question les principales caractéristiques générales des moyens présentés dans cette section.

<sup>17</sup> La présentation sélective qui suit s'appuie sur le texte même de la Constitution brésilienne et sur les ouvrages de Oliveira 2002 et Reston 2000.

<sup>18</sup> A côté des *Prefeituras* et des *Câmaras municipais* existent, pour autant qu'ils ont été volontairement créés localement, des *Conselhos Municipais* composés, outre d'élus, de représentants de la « société civile locale ».

d'assainissement, l'éclairage public, le nettoyage urbain, les habitations populaires, la protection de l'environnement, les activités de défense civile, etc. La compétence, l'intervention, la gestion municipales se manifestent dans d'autres domaines essentiels : l'éducation pré-scolaire et l'enseignement fondamental, les services sociaux, la santé publique, la promotion de la culture, la protection du patrimoine historique, artistique et touristique local, les travaux publics, l'aménagement du territoire et la planification des usages du sol, la réglementation des occupations foncières, la voirie et la signalisation de rues et routes, etc.

Dans le domaine plus spécialement économique plusieurs instruments suggèrent que les pouvoirs publics locaux sont des acteurs potentiels du développement de proximité. Administrativement les Maires ont toute latitude pour concéder des autorisations de localisation, d'installation et de fonctionnement des établissements industriels, commerciaux et de services, qu'il s'agisse d'activités personnelles ou exercées par des entreprises.

La municipalité exerce un rôle important dans la création, l'expansion, la modernisation des infrastructures qui sont de nature à stimuler l'activité, à soutenir des entreprises, à attirer des investissements, à créer des zones d'affaires, développer l'emploi et les revenus locaux. L'installation et l'aménagement de zones industrielles – *distritos industriais* selon la terminologie brésilienne courante – entre dans le ressort de ces compétences locales.

S'agissant de l'appui aux micro et petites entreprises, le pouvoir municipal a compétence pour financer l'acquisition d'équipements et de matières premières et pour prendre en charge l'exécution de programmes de soutien et de développement. Le Maire et son administration ont le pouvoir de concéder des exemptions ou des taux préférentiels d'impôts locaux pesant sur l'activité économique et de simplifier les procédures d'enregistrement.

Le *prefeito* et la *Câmara Municipal* ont aussi la possibilité, aux fins de dynamiser l'activité économique du site, d'externaliser une partie des services municipaux – *terceirização* – en faveur d'entreprises locales, de mettre en place des services et des filières d'information sur les potentialités économiques communales à destination d'entreprises nouvelles ou extérieures au territoire municipal<sup>19</sup>.

Les ressources budgétaires des municipalités se composent pour l'essentiel de recettes courantes propres (impôts, taxes et contributions) et de transferts opérés par les Etats et par l'Union. Au titre des recettes fiscales propres signalons l'importance, du point de vue des rentrées de caisse, de l'impôt sur les immeubles urbains (IPTU) et de l'impôt sur les services (ISSQN). Les transferts sont essentiellement assurés via le Fonds de participation municipal (FPM) alimenté par l'Union et par les retours effectués par les Etats d'une partie de l'impôt sur la circulation des marchandises (ICMS)<sup>20</sup>.

Ce rapide panorama suggère que les *municípios* brésiliens détiennent apparemment d'importantes compétences, disposent d'outils d'autorité et de moyens financiers pour engager ou soutenir un processus de développement économique local ou pour le moins participer à une dynamique économique localisée. Il est vrai, toutefois, que les ressources matérielles sont très loin d'être également réparties. Il est clair, aussi, que la mise en oeuvre des capacités, l'ampleur des responsabilités exercées dans le domaine économique vont dépendre, non seulement des conditions socio-politiques locales, ce qui est une évidence même, mais aussi de la portée des investissements en jeu et de la taille des entreprises et des opérations concernées. Les *municípios* de taille modeste ont plus de chances de pouvoir orienter le cours du tissu des micro, petites et moyennes entreprises que celui des firmes de grande dimension. Le pouvoir de négociation se trouve ainsi conditionné par l'état des forces en présence et par la nature des relations entre elles.

---

<sup>19</sup> Les lois municipales peuvent aller très loin dans la réglementation des activités. Ainsi, par exemple, les organismes et entreprises privées qui accueillent du public peuvent voir sanctionner des files d'attente de plus de 30 minutes ; des normes municipales sont susceptibles de régir jusqu'aux conditions techniques de production et de commercialisation des produits alimentaires, etc.

<sup>20</sup> Les données financières et statistiques rassemblées sur l'ensemble des *Municípios* de l'Etat de Rio de Janeiro montrent que, en 2000, l'ISSQN constituait 47% et l'IPTU 28% des recettes fiscales propres des communes, l'Union, à travers plusieurs Fonds dont le FPM assurait 39% et les Etats 61% des transferts au bénéfice des communes. Le rapport ressources propres / transferts varie considérablement entre les *municípios*.

### 3. **L'absence d'articulation entre le régime municipal et les dynamiques économiques localisées**

La vérification d'une liaison tendancielle entre le dispositif institutionnel décentralisé – et tout particulièrement les collectivités municipales décrites jusqu'ici – et les dynamiques économiques localisées ou d'échelle locale peut être conduite selon diverses approches.

Une première procédure pourrait consister à évaluer le fonctionnement réel des pouvoirs décentralisés, dans leur routine quotidienne en quelque sorte, à mesurer leur capacité à mobiliser des ressources pour générer de la croissance *in situ* et à mettre ces marges d'action en perspective avec les inerties et blocages également produits par les appareils politico-administratifs concernés. Les limites en termes de « développement local » générées par le dispositif décentralisé brésilien, les effets contre-productifs de l'éclatement du système institutionnel handicapent les conditions d'élaboration et les processus de mise en œuvre de politiques publiques de fonction locale – elles sont détaillées par ailleurs : cf. Fauré 2005). Les vastes libertés locales reconnues aux pouvoirs municipaux, par le désordre dans lequel elles sont exercées, ont pour effet d'accroître les incertitudes (absences de droits énoncés ou clarifiés, absence de normes dans de nombreux domaines de compétence locale non régulés, etc. ) auxquelles contribuent le lot commun des incompétences, des irrégularités et des fraudes, la médiocrité de certaines performances qui a conduit à une recentralisation ou à un contrôle plus net du pouvoir central (par ex. *Lei de responsabilidade fiscal* en vue de juguler des dépenses publiques locales et des endettements municipaux incontrôlés). Par ailleurs la diversité locale qui justifie l'organisation décentralisée a pour conséquence d'augmenter les inégalités spatiales et sociales dont le Brésil est un des champions du monde et d'accroître les coûts institutionnels : les dernières vagues de création des *municípios* montrent que ceux-ci n'ont pas les moyens financiers et économiques de leur fonctionnement autonome. L'extrême fragmentation des pouvoirs handicape fortement la coordination des actions encore accentué par le « nomadisme partisan » des responsables politiques, à tous les niveaux de pouvoir. Les discontinuités administratives engendrées par le *spoil system* appliqué à tous les échelons et les fréquentes ruptures financières induites par une gestion budgétaire de très court terme nuisent à la poursuite des programmes sur la durée. Enfin la vivace autonomie fiscale locale et sa minutieuse territorialisation empêchent la modernisation du système des impôts et met les collectivités locales et régionales à la merci du chantage des entreprises qui jouent très habilement de la *guerra fiscal* entre les entités publiques en appauvrissant la communauté sans s'engager pour autant dans des investissements et des installations durables.

L'existence de conditions éventuellement favorables à cette liaison entre décentralisation et dynamiques économiques locales ou localisées peut aussi être interrogée à partir de la nature politique réelle des pouvoirs exercés aux échelles décentralisées. Ces pouvoirs, historiquement et sociologiquement, n'ont pas grand chose à voir avec la défense des libertés publiques et les préoccupations de croissance économique municipale. Ils ont eu et continuent souvent à avoir pour fonction de ménager les intérêts des oligarchies régionales et des patriciats locaux. Dans ce cadre le phénomène du coronélisme prend tout son sens qui modèle l'organisation publique – à la fois sous l'angle des relations de pouvoirs, institutionnalisés ou non, et sous l'angle de l'administration des territoires – et vide la décentralisation de tout contenu démocratique réel et n'en fait guère le prérequis institutionnel du « développement socio-économique local ». Le coronélisme est, d'une certaine façon, l'héritier du vieux mode de direction politique et de domination économique de la colonisation. Il s'alimente de la décentralisation et la perpétue à sa manière, puissante, autoritaire<sup>21</sup>. Le rôle des *coronéis* s'amplifie avec le développement progressif du suffrage comme base du pouvoir politique. Ils mobilisent le vote et assurent, par leur influence et leurs soutiens, les résultats des élections – dans un régime où pendant longtemps le vote n'est pas secret et devient peu à peu obligatoire ils supervisent jusqu'au décompte des bulletins. Ils triomphent dans la période dite de la *Republica velha*

---

<sup>21</sup> Le coronélisme puise son origine dans la participation des grands propriétaires fonciers à la jeune garde nationale créée dans les années 1830 lors des troubles liés à la régence. La garde nationale est maintenue même après l'apaisement de ces conflits et elle est chargée du maintien de l'ordre par la mobilisation de troupes privées (*jagunços*, véritable milice). La proclamation de la République (1891) met en principe fin à la garde nationale mais le système des *coronéis*, qui s'inscrit profondément dans les mœurs politiques locales et régionales, se perpétue efficacement. Voir par ex. Pereira de Queiroz 1977.

(1891-1930). Sous des appellations différentes selon les grandes régions du Brésil (*coronel caudilho* au Sud, *coronel de barranco* dans la région Norte et l'Amazonie, *coronel donatário* dans les *sertões* du désert *Nordeste*, *coronel empresário* dans les *fazendas* de caféiculture du *Sudeste* (Rio et São Paulo, Espírito Santo et *Sul* de Minas), etc., ils accomplissent les mêmes fonctions et sont organisés selon la même structure. Par eux les grands propriétaires et les oligarchies rurales échangent des faveurs à l'occasion du vote des populations : distribution de biens de consommation, emplois dans les administrations publiques, etc. Ce phénomène prend place dans des pratiques et une idéologie plus amples qui caractérisent les relations interpersonnelles au Brésil ce que certains appellent le paternalisme issu de la société coloniale, qui certes commence à se modifier avec l'industrialisation et l'urbanisation du pays mais qui marque encore fortement les rapports sociaux et politiques d'essence patrimonialiste<sup>22</sup>. Qu'il s'agisse de la période coloniale ou post-coloniale, du régime impérial ou des Républiques successives, la figure du *coronel*, finalement, donne sa marque essentielle à la vie politique brésilienne, longtemps organisée autour des intérêts de la *fazenda*, et des luttes pour le contrôle des collectivités publiques décentralisées (*municípios* et Etats) accentuant ainsi les fondements locaux et régionaux de la structure politique du pays.

Pour examiner plus en détail la liaison entre le dispositif de la décentralisation et les dynamiques économiques localisées on s'attachera ci-dessous à reconstituer la cartographie des principales vocations et spécialisations d'activités et à rappeler leurs conditions de formation. On s'efforcera ensuite de restituer les phases cruciales de l'industrialisation du pays. C'est en effet dans ces deux ensembles de contextes, régionalisation d'une part, politique industrielle d'autre part, qu'ont été rendues possibles des croissances économiques localisées. On n'omettra pas pour autant de prêter attention à des complexes d'activités d'échelle plus modeste et de création plus endogène qu'on associe plus communément à du « développement local ».

## 1. Le cadre régional des activités économiques : entre héritage colonial et volontarisme descendant

Les grandes caractéristiques structurelles, tant sectorielles que spatiales, de l'économie brésilienne contemporaine portent encore la trace des orientations prises par l'exploitation coloniale, fondamentalement extrativiste et agro-exportatrice, qui, à partir de la bande littorale<sup>23</sup> s'organise progressivement à l'intérieur et tend à s'accélérer, les Portugais étant pressés par les menaces concurrentielles européennes et par les pertes subies par la Couronne en Extrême Orient. Souvent résumée à une succession de cycles mono-productifs marqué chacun par une phase d'essor suivie d'une dépression non moins spectaculaire, cette histoire a dessiné la carte des vocations économiques des grandes régions brésiennes dont l'articulation a été, au milieu du 20<sup>e</sup> siècle, un sujet constitutif d'une problématique de développement (cf. par ex. Furtado 1959) : l'économie du *nordeste* bâtie sur la canne à sucre et sur le coton, l'aire bahianaise où la canne à sucre puis le tabac sont progressivement supplantés par l'exploitation cacaoyère, le Centre-Sud qui se spécialise dans la culture caféière, le Sud qui prospère d'abord par les activités d'élevage, la région amazonienne dont l'impulsion est donnée par le caoutchouc (*borracha*) et dont l'expansion sera aussi remarquable que de courte durée (1870-1920). Ce schéma de base n'est évidemment pas figé et il s'enrichit peu à peu des effets liés aux initiatives productives – par ex. exploitation minière dans le Minas Gerais – et aux déplacements des fronts agricoles – par ex. la culture sucrière qui se développe dans les régions de Rio de Janeiro et de São Paulo.

Une mention particulière doit être réservée à l'exploitation caféière parce qu'elle a dominé l'économie nationale jusqu'au milieu du 20<sup>e</sup> siècle, parce qu'elle a imposé ses intérêts aux divers régimes politiques et parce qu'enfin elle est à l'origine directe de l'industrialisation brésilienne et de sa principale et durable localisation. Le café dont les plantations se répandent, surtout à partir du 19<sup>e</sup> siècle, sur les territoires des actuels Etats de Rio de Janeiro, puis de São Paulo, enfin du Minas Gerais, fait la richesse du pays et, encouragé par la forte et durable demande européenne et nord-américaine il

<sup>22</sup> Sur cette question cf. les travaux de J.-F. Médard 1976 sur le rapport de clientèle et 1982 sur le néo-patrimonialisme, de Fauré et Médard 1995 sur les politiciens-entrepreneurs. Sur le paternalisme dans le Brésil contemporain qui représente une des figures concrètes des modèles et idéaux-types précédents, cf. l'ensemble des articles réunis sous la direction de Araujo, Geffray et Léna 1996.

<sup>23</sup> Où abonde le bois de braise (*pau-brasil*) recherché en Europe pour la teinture des tissus.

représente pendant longtemps plus de 50% des revenus nationaux d'exportation. Il fournit aussi durablement la base politique du Brésil, à tout le moins de ses institutions centrales, gouvernements et parlements, à travers les élites politiques de l'Empire puis de la République. Contrairement aux autres cultures agroexportatrices, l'exploitation caféière, dont l'expansion correspond historiquement à l'amenuisement puis à l'extinction du régime esclavagiste, s'appuie sur l'arrivée de colons (d'Europe, du Japon) et développe le salariat. Une véritable politique publique du café est mise en place par les gouvernements fédéraux aux fins de soutenir la culture et les prix (crédits, politique de change, etc.). Ces conditions très favorables, tant aux plans international que national, provoquent un essor considérable de cette production, conduisent à la formation de substantiels surplus monétaires qui sont réinvestis, par les « barons du café », dans l'économie urbaine et industrielle dont profite la ville de São Paulo, le front caféier s'étant en effet déplacé vers les riches terres paulistas (*terras roxas*) à partir de la seconde moitié du 19<sup>e</sup> siècle.

Les transformations de la structure productive brésilienne, en fonction de son propre dynamisme interne ou en réponse à des incitations ou des contraintes extérieures – à cet égard les guerres mondiales ont été de puissants leviers dans le sens de ces changements – impulsées enfin par des publiques aux accents nationalistes ou développementalistes viendront diversifier, affiner, complexifier cette cartographie des spécialisations régionales notamment dans le secteur industriel.

Et les faveurs données, au 20<sup>e</sup> siècle, aux mesures d'import-substitution dont quelques caractéristiques seront précisées plus loin, n'ont fait, la plupart du temps, que renforcer la concentration régionale des activités et confirmer les vocations géo-économiques léguées par les périodes précédentes. Cette politique, mise en œuvre dès les années 30 jusqu'au début des années 80, a eu une efficacité certaine dans la création d'un parc industriel national. Elle a, par ailleurs, généré ou structuré des milieux entrepreneuriaux, – encore que l'immensité du pays et sa diversité sociale et économique suggèrent l'existence de distinctions notables entre les bourgeoisies d'affaires des différentes régions. Elle a eu surtout, pour ce qui nous préoccupe ici, un effet très net, qui n'a été partiellement compensé que plus tard, de polarisation des activités productives dans les bassins industriels et les agglomérations humaines qui se distinguaient déjà et notamment dans la Grande São Paulo, dans ce qui sera désigné comme l'ABC *paulista* (complexes industriels de Santo André, São Bernardo, São Caetano do Sul) qui a tiré profit de son industrialisation antérieure et de la présence d'un énorme marché de consommateurs. C'est dans de telles conditions qu'on y comprend la localisation initiale d'usines de montages automobiles. En polarisant les ressources dans ces bassins industriels cette politique a accentué dangereusement le contraste économique avec le Nord et le *Nordeste* du pays, encore dominés par l'économie extrativiste et de plantation. C'est pour tenter de remédier à ces très importants déséquilibres géo-économiques que les autorités nationales ont créé, dans les années 50, des organismes de développement régional en Amazonie et dans le *Nordeste*, sous l'impulsion de Celso Furtado. Il s'agissait d'en finir avec les mesures d'assistencialisme qui avaient eu cours jusque-là et de mettre en place les conditions d'un développement régional notamment par la mobilisation de fonds d'investissement. Mais le rééquilibrage recherché a été dans l'ensemble extrêmement modeste et les fraudes et détournements ajoutés à l'incurie des agents ont miné ces agences et ont conduit à leur disparition sous la présidence Cardoso<sup>24</sup>.

Ce n'est finalement qu'à partir du 2<sup>e</sup> Plan national de développement (1974) qui met l'accent, dans le cadre maintenu de l'import-substitution, sur les biens d'équipements et les biens intermédiaires – alors que les plans antérieurs, sous diverses appellations, misaient sur les biens de consommation durable ce qui avait pour effet d'accroître l'importance des marchés de consommateurs donc la proximité des grands centres industriels et humains – qu'une déconcentration, au demeurant partielle, de l'appareil productif sera opérée et que la politique d'ouverture des années 90, jointe, faut-il le préciser, aux crises affrontées par les bassins industriels traditionnels, viendra confirmer (cf. par ex. Paiva Abreu 1990). La déconcentration industrielle du pays est donc beaucoup plus tardive que la mise en place de la politique d'import-substitution et elle s'est montrée fort timide : l'Etat de São Paulo, une des 27 unités fédérales, contribuait encore à 38% du PIB brésilien à la fin des années 80 et les trois Etats limitrophes les plus industrialisés du pays, São Paulo, Rio de Janeiro et Minas Gerais à la même période réalisaient 60% du PIB. C'est dire l'inertie de la distribution spatiale des activités économiques. C'est par des mesures politiques volontaristes qu'il a été tenté de réduire le poids

<sup>24</sup> Elles ont été récemment recréées, sous une forme différente, par le président Lula.

exorbitant des concentrations industrielles brésiliennes, justifiant ainsi qu'on puisse parler de d'opérations de « régionalisation descendante » de l'appareil productif brésilien, ce qui suggère bien que les forces économiques locales ou régionales sont nettement étrangères à ces rééquilibres.

## 2. L'expansion industrielle brésilienne, œuvre des gouvernements fédéraux

Le processus d'industrialisation a longtemps été bridé, pendant la période coloniale, par la soumission du territoire aux intérêts financiers et économiques tant de la couronne – il s'agissait d'opérer des prélèvements fiscaux destinés à enrichir la monarchie et financer le fonctionnement de son appareil administratif – que des milieux d'affaires privés métropolitains, soucieux d'empêcher l'apparition, dans la colonie, de toute activité concurrentielle. Ces limites, conformes à l'esprit du « pacte colonial » font l'objet d'une prohibition tout à fait officielle et formelle en 1785 qui interdit l'installation de fabriques dans la colonie pour ne pas porter tort au circuit d'approvisionnement de tissus et vêtements que les Portugais se procurent auprès des Anglais et qu'ils revendent dans la colonie<sup>25</sup>. L'industrialisation démarre donc très tardivement, pendant la période dite du *segundo reino* de l'empire où apparaissent des contradictions de plus en plus fortes entre les intérêts de la branche monarchique demeurée au Brésil, et de l'élite économique qui lui est associée, et les intérêts de la couronne revenue s'installer à Lisbonne. Des figures nationales comme le Visconde de Maua et des groupes étrangers, principalement anglais, investissent dans les chemins de fer indispensables à l'écoulement du café, les chantiers navals, les banques et assurances, les transports urbains, etc. Mais la politique économique des gouvernements reste avant tout agro-exportatrice. Même lorsqu'elle fut rendue possible, l'industrie restera longtemps modeste en taille – il s'agit de petites fabriques – et limitée à quelques secteurs de biens de consommation : textile (fils et tissus), conserves, boissons, minoteries, transformation du bois, etc.

Au 20<sup>e</sup> siècle la crise du café – et les effets de la chute de la bourse américaine et de la grande dépression qui s'ensuit – encouragent le gouvernement autoritaire de Vargas, dans les années, 30, à donner un caractère à la fois industrialiste et nationaliste aux orientations économiques du pays. Est alors lancé un programme visant l'installation d'une industrie de base : sidérurgie, métallurgie, mécanique, chimie, etc. propre à réduire les importations et à stimuler la production de biens de consommation. Cette stratégie de substitution des importations trouve de nouvelles opportunités avec les difficultés commerciales engendrées par le second conflit mondial. En 1943 est créée à Rio de Janeiro la *Fabrica Nacional de Motores*. En 1946 est mis en activité le premier haut-fourneau de la *Companhia Siderurgica Nacional* (CSN) à Volta Redonda (dans la région de Rio de Janeiro). La Petrobras, qui détient le monopole de l'exploration, de l'exploitation et du raffinage du pétrole est créée en 1953. Toutes ces unités sont des entreprises publiques.

Le processus d'industrialisation s'accélère réellement à partir du milieu du 20<sup>e</sup> siècle. A compter des décennies 40 et 50 ce secteur devient le moteur de l'économie nationale. Cette tendance est largement confirmée, après l'ère autoritaire Vargas, sous la présidence de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Mais elle si elle garde toujours un caractère très volontariste et dirigiste, elle substitue le développementalisme au nationalisme gétuliste. Il s'agit en effet d'une politique économique qui mobilise tant les capitaux étrangers que les capitaux nationaux sur la base d'avantages fiscaux et financiers et d'une protection du marché intérieur. C'est la phase de production de biens de consommation durables, dont le fer de lance est l'automobile et l'électro-ménager dans la grande agglomération de São Paulo, avec l'intention de développer les segments induits de fabrication de pièces et de composants. Les infrastructures ne sont pas oubliées comme les transports et l'énergie électrique, complémentaires de cette expansion industrielle. A la fin de la présidence Kubitschek – qui sensibilise le pays à « interioriser » son occupation humaine et son activité économique à travers la création de Brasília – le secteur industriel domine désormais les autres secteurs productifs.

Le gouvernement de João Goulart – qui sera déposé en 1964 par l'alliance des militaires et des forces conservatrices – met à son tour en œuvre un Plan triennal de développement économique et social (*Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*) conçu par Celso Furtado et un groupe

---

<sup>25</sup> Le Traité dit de Methuen qui a régi les rapports, asymétriques, entre l'Angleterre et le Portugal, constitue la base historique et concrète de la pensée classique sur les avantages de l'échange international.



d'économistes liés aux travaux de la CEPAL dont le siège est à Santiago du Chili. Ce plan est fortement marqué par le volontarisme développementaliste.

La période allant de 1968 à 1974 constitue une nouvelle étape dans l'accélération industrielle du pays et dans ses orientations sectorielles et spatiales. Les militaires qui dirigent alors le pays, animé par l'idée de faire du Brésil, selon leur vocabulaire, une « puissance émergente » (*potência emergente*), décident de concentrer d'importants investissements dans des secteurs cruciaux comme les infrastructures (routes, chemins de fer, télécommunications, ports, usines hydroélectriques, usines nucléaires), dans les industries de base (minerais, sidérurgie), les industries de transformation (papier, ciment, aluminium, produits chimiques, fertilisants), les biens d'équipements (générateurs, centraux téléphoniques, machines moteurs, turbines), biens durables (automobiles, électro-ménager), agroindustries alimentaires (viande, grains, produits du lait). Ces initiatives massives ont pour effet, au début des années 70, de faire exploser le PIB qui croît à un rythme de plus de 10% par an. C'est la période dite du « miracle économique » (*milagro econômico*) – le secteur industriel croissant à un rythme de presque 20% par an – et qualifiée par certains analystes de « modernisation conservatrice » (Becker et Egler 1998). Cette expansion, largement financée par des capitaux étrangers, est peu après stoppée par l'augmentation des taux d'intérêt liée aux chocs pétroliers et aux difficultés économiques mondiales des années 70. Le déséquilibre des comptes extérieurs brésiliens s'accroît dangereusement et ouvre une période de haute inflation. La très longue période de récession qui suit bloque l'expansion industrielle du pays. La production industrielle, au début des années 90 est de même niveau que celle du début des années 80. Et son redémarrage ne sera pas encouragé par l'ouverture libérale des gouvernements successifs qui rend plus facile l'importation de produits étrangers.

Au cours de cette période de spectaculaire expansion industrielle, L'Etat brésilien se trouve financer environ 50% de l'investissement total. L'Union et les Etats ont créé plus de 200 entreprises publiques. Les caractéristiques autoritaires et par nombre d'aspects dictatoriaux des gouvernements de cette phase, par les garanties de stabilité offertes, les possibilités accrues de transferts des bénéficiaires, la coercition exercée sur le monde du travail – les salaires réels diminuent, les grèves sont interdites et les syndicalistes, tout comme les opposants politiques, sont poursuivis et réprimés – suscitent et favorisent l'arrivée de capitaux étrangers. Ceux-ci s'investissent dans plusieurs régions brésiliennes à l'appui des divers plans de développement adoptés par les autorités qui ne sont pas seulement des programmes sectoriels mais comportent peu à peu des mesures de régionalisation (cf. notamment Lago 1990). Si c'est le plan de développement triennal 1972-1974 qui définit en effet pour la première fois un ensemble de programmes en vue du développement régional, celui-ci en fait est bien à l'œuvre à travers l'exécution localisée des plans antérieurs (cf. Fauré et Hasenclever 2003). Des pôles régionaux de croissance sont alors définis autour de grandes agences de développement (Sudene dans le Nordeste, Sudam en Amazonie, Sudeco dans le Centre-Ouest, Sodesul dans le sud), bénéficiant d'avantages fiscaux, sont animés par de nouvelles élites techniques et intellectuelles pour tenter de contourner le poids et l'influence des oligarchies traditionnelles locales en suscitant l'arrivée d'entreprises nouvelles et d'entrepreneurs « modernisateurs » (cf. Becker et Egler 1998).

Ces initiatives nationales portent sur d'importantes opérations industrielles : création puis extension de la Compagnie sidérurgique nationale dans l'Etat de Rio de Janeiro, installation de complexes pétrochimiques dans l'Etat de Bahia puis dans le Rio Grande do Sul, fabriques d'automobiles et d'avions dans l'Etat de São Paulo et, pour les premières, également dans le Minas Gerais, Zone franche de montage de Manaus, etc. Leurs effets « industrialisants » – des spécialisations s'accroissent grâce à un processus de *clusterisation* né de la recherche des avantages d'agglomération et de proximité autour de grandes filières – finissent par induire, sinon du « développement local », au moins d'innombrables traces de développement clairement localisé. La Zone franche de Manaus, lancée à la fin des années 60 et organisée et animée autour de la Superintendência Suframa, est ainsi à l'origine du boom évident de l'économie amazonienne qui a connu le taux de croissance cumulé le plus important du Brésil ces dix dernières années. Cette prospérité est cependant très concentrée, 90% du PIB de cet immense Etat provenant en effet des 400 entreprises installées dans le parc industriel de Manaus spécialisé dans le montage d'appareils électroniques, informatiques, motos et bicyclettes et dans les produits chimiques et les boissons.

Hormis les installations industrielles et d'infrastructures commandées par les facteurs naturels (mines, ports, barrages) qui complètent le panorama des grandes vocations géo-économiques, cet essor à marche forcée montre assez clairement que l'industrialisation du pays est le résultat du dirigisme

impulsé depuis l'Union et non pas le fruit des initiatives régionales et locales et que les modestes effets du rééquilibrage inter-régional des politiques économiques ne sont pas de nature à remettre en cause le poids des concentrations industrielles acquises. La multiplication des pôles de croissance et la diversification des spécialisations géo-économiques, également permises par cette politique développementaliste, ne réduisent que très modérément les considérables déséquilibres territoriaux et sociaux. Il convient enfin de souligner que cette régionalisation partielle de l'appareil industriel doit son succès économique à des « paquets » (*pacotes*) d'aides publiques considérables, directes ou indirectes, seules à même d'attirer de nouvelles firmes (subventions publiques, prêts à intérêts réduits par les agences financières fédérales, exemptions fiscales volumineuses et de longue durée, etc.).

### **3. Diversité et diversification du tissu productif : pôles localisés d'activités et déconcentration industrielle**

Les vocations productives des grandes régions décrites jusqu'ici ne suffisent pas à rendre compte de la répartition spatiale des activités. Le Brésil est parsemé de ce qu'on pourrait appeler, selon l'ancienne expression de F. Perroux, de « pôles de croissance », organisés soit autour de grandes firmes et filières, soit en tant qu'ensembles productifs assurés par des établissements nombreux et de taille plus modeste, dans des villes, vallées et micro-régions. Ces agglomérations sont désignées et caractérisées de différentes manières par les spécialistes, certains évoquant le modèle des districts, d'autres, plus nombreux, des clusters (par ex. Schmitz 1993, Vargas 2001), d'autres des systèmes productifs localisés (par ex. Azevedo 1996) ou des systèmes industriels localisés (Galvão 1999), des complexes industriels ou d'industrialisation décentralisée (Raud 1999 et 2000 et Tironi 2001), des « communautés industrielles » (Bazan et Schmitz 1997) des dispositifs productifs locaux (*arranjos produtivos locais*, Cassiolato et Lastres 2003), etc. Ces ensembles productifs localisés présentent certes des intensités de coopération et de division du travail très différents – d'où la variété des qualifications qu'ils reçoivent et des modèles servant de référence – mais se fondent sur l'exercice de quelques activités spécialisées ou en tout cas dominantes. Ailleurs on observe des foyers productifs dynamiques, dans des villes de petite dimension ou dans des micro-régions, organisés parfois autour d'une filière principale, mais reposant sur l'activité de petites et moyennes entreprises très faiblement reliées entre elles.

Ces complexes d'activités positionnés dans des périmètres géographiques délimités présentent un certain nombre de caractéristique qui éloignent de la perspective qui relierait le cadre contemporain décentralisé et le « développement local ».

Tout d'abord il s'agit, dans bien des cas, de pôles anciens, reflétant certes des vertus bien enracinées et tirant parti d'avantages locaux, mais dont l'émergence et l'évolution sont indépendants du cadre institutionnel décentralisé. Ce sont des compétences originales, parfois directement issues des vagues d'immigration du 19<sup>e</sup> siècle – Etats du Rio Grande do Sul, du Parana, du Santa Catarina principalement – et des traditions sans cesse vivantes qui ont assuré le succès de ces foyers d'activités bien plus que la présence et l'intervention des pouvoirs publics locaux. Les réussites ainsi enregistrées l'ont été, dans bien des cas, sans aucune intervention des autorités locales (cf. par ex. Hasenclever 2000).

Ces pôles ont affronté ces dernières années de sérieuses crises, des plates-formes productives urbaines ou des vallées industrielles sont entrées en déclin, sous l'effet notamment de l'ouverture des frontières et de la libéralisation des activités économiques (cf. Lins 2000). Mais leurs mutations, souvent délicates, ne sont pas facilitées par les autorités et administrations municipales généralement sous informées des problèmes, techniques, commerciaux, financiers, etc. rencontrés par les établissements et les filières concernés.

On assiste bien, depuis peu, à certains faits de délocalisation des activités dans des régions à moindre coût de main d'œuvre – dans l'Etat du Ceará par ex. dans le secteur textile-confection (cf. Pacheco 1999). Des aides publiques favorisent ces redéploiements dans l'espace mais la recherche, par les chefs d'entreprises, des moyens de réduire les coûts de production explique davantage ces déplacements que des politiques publiques locales, planifiées et intégrées, d'attraction des firmes et des investissements. On ajoutera qu'il s'agit dans bien des cas moins d'adaptations entrepreneuriales par le haut – qui se fonderaient sur l'incorporation d'innovations, l'amélioration des compétences, le

développement de systèmes d'information, etc. – que d'ajustements par le bas, via la réduction des coûts et la simple poursuite d'une précaire ligne de survie économique.

Les politiques d'inspiration libérale visant en particulier la croissance par les exportations appliquées au Brésil depuis le début de la décennie 90, si elles n'ont pas eu pour effet de transformer le pays en plate-forme mondialisée<sup>26</sup> ont été suffisamment brutales pour une économie jusque-là très protégée pour avoir eu des conséquences sur la distribution spatiale des activités. Plusieurs études – notamment Saboia 2001 auquel on se réfère ici – montrent que le secteur industriel a été celui qui a le plus licencié pendant la décennie 90 assimilée à l'ouverture économique du pays. Dans les 6 grandes régions métropolitaines représentatives du marché du travail urbain, les années 90 ont vu une chute de 30% des postes de travail dans l'industrie extractive, 21% dans l'industrie de transformation, 20% dans les services industriels d'utilité publique (énergie) et un accroissement de 4% dans le bâtiment (*construção civil*). Géographiquement les centres industriels de São Paulo (-34%), de Rio de Janeiro (-40%) et du Rio Grande do Sul autour de Porto Alegre (-20%) sont les grands perdants de cette période. L'étude confirme un processus de délocalisation des activités et de déconcentration industrielle, nés de la *guerra fiscal* entre les Etats du Brésil, des grands et vieux centres industriels du pays au bénéfice des Etats du Centre-Ouest (Mato Grosso notamment) et du *Nordeste* (Ceará principalement) sans que ces translations viennent compenser les considérables pertes d'emploi des premières régions. Ces changements – et d'autres qui leur sont liés comme la stagnation voire la chute des rémunérations – sont imputables à l'abaissement des tarifs douaniers d'importation, la dérégulation de l'économie domestique, la valorisation du Real, monnaie nationale, et au durcissement des conditions de compétitivité des entreprises.

La réorientation géographique des activités productives, sous l'effet de la récente ouverture économique, est confirmée par Maciel 2003, à l'appui d'un appareil statistique et de tests économétriques : les années 90 ont favorisé une relocalisation tendancielle des activités économiques à travers un redéploiement des postes de travail des grands bassins urbains vers les régions de l'intérieur du Brésil. L'analyste semble confirmer les tendances mises en évidence par la « nouvelle géographie économique » représentée par ex. par les travaux de Fujita, Krugman et Venables 2000, selon lesquels la libéralisation et l'ouverture économique devraient conduire à une déconcentration des économies nationales. La production en partie exportée et les intrants partiellement importés réduisent l'intérêt des entreprises de rester ou de s'installer dans les grands centres urbains et industriels où se trouvent les marchés de consommateurs. Au contraire les coûts de l'engorgement des agglomération, les déséconomies externes qu'elles provoquent dépassent les avantages qu'elles présentaient dans des économies nationales plus fermées (infrastructures, concentration des firmes, proximité des consommateurs). L'étude relève que les régions non capitales des Etats et/ou non métropolitaines, de 1978 à 1998, ont vu leur emploi quasiment doubler par rapport aux grandes agglomérations<sup>27</sup>.

Ces évolutions se trouvent confirmées par les dernières données tirées des études et recensements de l'IBGE (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*). La déconcentration de l'appareil productif, et en tout premier lieu des activités industrielles, semble répondre à une double logique concomitante. On assiste d'une part à un redéploiement au bénéfice de grandes régions et d'Etats jusque-là oubliés ou déshérités. Ce redéploiement est cependant lent – la suprématie du triangle Belo Horizonte/Juiz de Fora (Minas Gerais), Rio de Janeiro et São Paulo n'est réduite que de 3 à 4 points de pourcentage dans sa contribution au PIB brésilien sur une trentaine d'années – même si les taux de croissance de ces nouvelles terres industrielles apparaissent spectaculaires, de l'ordre de 30% à 130% en dix ans, soit un niveau très supérieur aux anciens bassins industriels. Ces translations inter-régionales sont complétées par de nombreuses délocalisations d'activités à l'intérieur des Etats les plus industrialisés. Elles sont parfaitement accompagnées, au plan démographique, par les mouvements de population en faveur des villes moyennes de l'intérieur de ces mêmes Etats (sources : *Censo 2000* et *Contas nacionais* de l'IBGE).

<sup>26</sup> Les exportations du pays représentent à peine 10% de son PIB, sa place dans le commerce international est un tiers de sa contribution à la richesse mondiale et son commerce extérieur est fortement concentré dans une soixantaine d'entreprises qui réalisent plus de 60% du résultat.

<sup>27</sup> Ces résultats ne signifient nullement une réduction des inégalités et disparités régionales que permettrait une analyse prenant en compte les revenus. On rappelle qu'une partie des délocalisations est motivée par l'attrait de régions à moindres coûts salariaux.

## 4. Conclusion

On a montré l'étendue des moyens, tant juridiques que matériels et symboliques – profondeur historique, valorisation socio-politique – dont disposent les *municípios*, échelon le plus décentralisé de l'appareil institutionnel brésilien, pour orienter et soutenir l'activité économique locale ou pour peser sur les effets localisés de dynamiques économiques d'échelle supra-municipale. Ces dynamiques sont cependant étroitement conditionnées par les vocations économiques régionales, elles-mêmes largement héritières de modes d'exploitation passés et qui maintiennent de profonds contrastes entre les différents espaces brésiliens. La densification industrielle du pays est le résultat de politiques centrales et volontaristes qui ont en outre accentué, dans bien des cas, la concentration spatiale des activités. Les diverses tentatives de rééquilibrage inter-régional des activités, pour l'essentiel conduites depuis le sommet de la Fédération, n'ont obtenu que des résultats très modestes. Le paysage productif brésilien est complété par de nombreux pôles locaux d'activité dont les plus remarquables doivent leur essor et leur spécialisation éventuelle à des initiatives strictement privées et souvent antérieures à l'affermissement du régime municipal. Les phénomènes contemporains de déconcentration industrielle sont davantage commandés par l'évolution économique – mondialisation, cycles sectoriels, recherche de coûts de production, et notamment de main-d'œuvre, bon marché, déséconomies externes des grandes agglomérations, etc. – que par des programmes municipaux d'attraction des entreprises et des investissements. Et quand il s'agit de grandes opérations de localisation de firmes ce sont bien plutôt l'Union, pour cause de plus grande capacité financière et les Etats fédérés pour cause de capacités fiscales – notamment à travers les exemptions d'ICMS, principal impôt sur la circulation des marchandises – qui conduisent le jeu<sup>28</sup>.

Ces constats<sup>29</sup> montrent ainsi une certaine déconnexion entre les conditions d'une décentralisation institutionnelle qui caractérise les communes brésiliennes et les fondements du « développement local » qui semblent reposer sur des facteurs et mécanismes largement hors de portée des appareils administratifs et des pouvoirs publics municipaux. Ces résultats d'ensemble rejoignent les conclusions d'études de terrain menées sur plusieurs *municípios* de l'Etat de Rio de Janeiro (cf. Fauré et Hasenclever 2000 et 2003). L'influence du contexte macro-économique, les faibles compétences et intérêts observés, à l'échelle des communes, en matière d'orientation et de soutien des activités productives, les très fragiles capacités de négociation des petites entreprises, formelles et informelles, qui constituent 97% du tissu entrepreneurial brésilien, les effets, souvent incontrôlés dans la sphère publique, des décisions « individuelles » de quelques grandes firmes alimentent, entre autres facteurs, ce décalage entre la gestion de la collectivité décentralisée et le développement d'échelle locale. La faible motivation de leaders locaux, l'impréparation ou l'inadaptation des administrations locales se conjuguent aussi pour créer cette distance tendancielle entre les responsables municipaux et les défis économiques locaux. Cette absence d'articulation entre la décentralisation et les dynamiques économiques locales ou localisées confirme, par d'autres voies, les observations faites par d'autres analystes, à propos du Brésil et de l'Amérique latine : « Les gouvernements locaux sont conviés à répondre à une ambiance de compétition et en constant changement, par le biais de politiques spécifiques de développement local. Antérieurement cette attribution était presque une exclusivité de l'Etat national et les gouvernements locaux apparaissaient comme de simples assistants ou exécuteurs d'une politique économique conçue par le centre » (Keinert et de Castro Silva 1997, p.153).

La prolifération du nombre des *municípios* brésiliens depuis une vingtaine d'années ne s'est pas accompagnée d'un déplacement parallèle de foyers de la production économique. Les communes créées dans ce contexte, majoritairement de taille très modeste, absorbent des ressources de transfert et présentent des coûts, notamment de personnels des organes exécutifs et législatifs, qui ne sont pas de

<sup>28</sup> Si la Constitution de 1988 a fiscalement été favorable aux municipalités en revalorisant leur part dans la redistribution totale des impôts et taxes, l'évolution, depuis, a été un peu moins généreuse pour les communes : à la fin des années 90 l'Union concentrait un peu plus de 56% des recettes totales, les Etats 27% et les *municípios* 17%. La régression des parts municipales et *estaduales* s'explique par les besoins de financement du Brésil, le niveau de sa dette extérieure et les garanties données au FMI (notamment en matière d'excédent budgétaire primaire actuellement de 4,25% du PIB).

<sup>29</sup> Il est bon de rappeler que nous raisonnons ici en tendance. Il est évident que les situations empiriques sont plus nuancées et que les institutions municipales, dans un certain nombre de cas, ne sont pas étrangères à du « développement local » ou à la réussite de dynamiques économiques localisées.

nature à favoriser l'activité économique locale et a fortiori à attirer des investissements (cf. Gomes et Mac Dowell 2000).

Sous l'effet d'une démocratisation qui doit moins aux réformes politiques formelles qu'aux mouvements sociaux et à l'apparition d'exigences nouvelles en terme de gestion des ressources collectives et de participation citoyenne, et bien que jusqu'ici très modestes « faiseurs » de « développement local » ou inspirateurs de dynamiques économiques localisées, les pouvoirs publics locaux se voient progressivement confrontés à des demandes nouvelles des membres ou représentants des sociétés locales, en terme de création d'emploi, de distribution de revenus, d'équipements éducatifs et sanitaires, d'infrastructures de transports, etc., de telle sorte que ces revendications contemporaines sont désormais susceptibles, en défiant les autorités municipales et en manifestant chaque fois une plus grande capacité de sanction électorale, de faire mieux coïncider les instances décentralisées et la dynamique socio-économique locale.

### **Références bibliographiques**

- Abdelmalki L. et Courlet C., 1996, *Les nouvelles logiques du développement. Globalisation versus localisation*, Paris, L'Harmattan.
- Amaral Filho J. do e alii, 2003, « Identificação de arranjos produtivos locais no Ceará », in H. M. M. Lastres, J. Cassiolato e M. L. Maciel (org.), *Pequena empresa. Cooperação e desenvolvimento local*, Rio de Janeiro, Ed. Relume Dumará, pp. 85-100.
- Araujo R., Geffray C. et Léna P. (dir.), 1996, « L'oppression paternaliste au Brésil », in *Lusotopie*, Paris Karthala.
- Azevedo, B., 1996, "Développement local : industrie, famille et territoire (Vallée Dos Sinos, Brésil)", in L. Abdelmalki et C. Courlet, *Les nouvelles logiques du développement*, Paris, L'Harmattan, pp. 189-203.
- Bazan, L., et Schmitz, H., 1997, "Social capital and export Growth : an Industrial Community in Southern Brazil", *IDS Discussion Paper*, n. 361, août, Brighton.
- Becker B. K. et Egler C. A., 1998, *Brasil. Uma nova potência regional na economia-mundo*, Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil.
- Benko, G., Dunford, M., et Heurley, J., 1997, "Les districts industriels : vingt ans de recherche", *espaces et sociétés*, Paris, n. 88/89.
- Bovo J. M., 2000, *Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil*, UNESP e Cultura Acadêmica Editora, São Paulo.
- Camargo A. B. A., 2003, "Atualidade do federalismo : tendencias internacionais e a experiência brasileira", in Vergara et de Almeida Corrêa, pp. 39-46.
- Campolina Diniz, C., 2000, "Impactos territoriais da reestruturação produtiva", in L. C. de Queiroz Ribeiro (org.), *O Futuro das metrópoles : Desigualdades e Governabilidade*, Rio de Janeiro, Editora Revan, pp. 21-61.
- Cassiolato, J. E. et Lastres H.M. M. 2003, « O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas », in H. M. M. Lastres, J. Cassiolato e M. L. Maciel (org.), *Pequena empresa. Cooperação e desenvolvimento local*, Rio de Janeiro, Ed. Relume Dumará, pp. 21-34.
- Cocco, G., Urani, A., et Galvão, A.P., 1999, *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos.*, Rio de Janeiro, DP & A editora.
- Courlet, C., 1994, " Les systèmes productifs localisés. De quoi parle-t-on ? ", in C. Courlet et B. Soulage (ed.), *Industrie, territoires et politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, pp. 13-32.
- Courlet C., et Pecqueur, B., 1996, "Districts industriels, systèmes productifs localisés et développement" in L. Abdelmalki et C. Courlet, op. cit., pp. 91-102.

- Fauré Y.-A. et Médard J.-F., 1995, « L'Etat-business et les politiciens entrepreneurs. Néo-patrimonialisme et *Big Men* : économie et politique », in Y.-A. Fauré et S. Ellis (dir.), *Entreprises et entrepreneurs africains*, Paris, Karthala, pp. 289-309.
- Fauré Y.-A. et Hasenclever L. (coords), 2000, *As transformações das configurações produtivas locais no Estado do Rio de Janeiro : instituições, interações, inovações*, Projeto de pesquisa IRD-IE/UFRJ-CNPq, Rio de Janeiro, 65 p.
- Fauré Y.-A. et Hasenclever L., 2003, « Les défis du développement économique et social du Brésil contemporain », in CED-Université Bordeaux IV, série Documents de travail n°78, 29 p. (<http://ced.montesquieu.u-bordeaux.fr>).
- Fauré Y.-A., 2005, « Des politiques publiques décentralisées obstacles au développement local. Observations brésiliennes », *Revue Tiers Monde* (sous presse).
- FIEMG, 2000, *Cresce Minas. Um projeto Brasileiro*, Belo Horizonte, 111p.
- Figueiredo Torres M. D. de, *Para Entender a Política Brasileira*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2002.
- Fujita M., Krugman P. et Venables A. J., 2000, *The Spatial Economy : Cities, Regions and International Trade*, MIT Press, 2000
- Furtado C., 1959, *Formação econômica do Brasil*, São Paulo, Cia Editora Nacional.
- Galvão, C.A., 1999, *Sistemas Industriais Localizados : O Vale do Paranhana – Complexo Calçadista do Rio Grande do Sul*, Brasília, IPEA, Texto para discussão n. 617, 65 p.
- Giambiagi F. e Alem A. C., 1999, *Finanças públicas. Theoria e pratica no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Campus,
- Gomes G. M. et Mac Dowell M., 2000, *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios : O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*, IPEA, Brasília, Texto para discussão n°706, février.
- Greffé X., 2002, *Le développement local*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube/DATAR.
- Hasenclever, L., (coord.), 2000, *Vocações, difusão e vinculações tecnológicas do centro norte fluminense: situação atual e perspectivas*, Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, multig., pag. mult.
- Keinert T. M. et de Castro Silva C., 1997, « Mondialisation, Etat national et instances locales en Amérique latine », in *Alternatives Sud*, vol. IV, n°3, pp. 145-160.
- Lago L. A. C. do, 1990, «A retomada do crescimento e as distorções do milagro», in M. de Paiva Abreu, *A Ordem do Progresso. Cem anos de política econômica republicana 1889-1989*, Rio de Janeiro, Editora Campus, pp. 233-294.
- Lessa C., 2001, *O Rio de todos os Brasis*, Rio de Janeiro, Editora Record.
- Lins H. N., 2000, *Reestruturação industrial em Santa Catarina: pequenas e médias empresas têxteis e vestuaristas catarinenses perante os desafios dos anos 90*, Florianópolis: Editora da UFSC.
- Maciel V. F., 2003, « Abertura Comercial e Desconcentração das Metrôpoles e Capitais Brasileiras », in *Revista de Economia Mackenzie*, São Paulo, n°1, pp. 37-64
- Médard J.-F. 1976, « Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, 26, n°1, pp. 103-131.
- Médard J.-F., 1982, « The Underdeveloped State in Tropical Africa : Political Clientelism or Neo-Patrimonialism ? » in C. Clapham, *Private Patronage and Public power*, London, Francis Pinter.

- Melo M. A., 2002, *Reformas constitucionais no Brasil*, Editora Revan, Rio de Janeiro.
- Oliveira C. B. de, 2002, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, Roma Victor Editora, 2002.
- Pacheco, C.A., 1999, *Novos Padrões de Localização Industrial ? Tendências Recentes dos indicadores da Produção e do Investimento Industrial*, Brasília, IPEA, Texto para discussão n. 633, 38 p.
- Paiva Abreu M. de (org.), 1990, *A Ordem do Progresso. Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*, Rio de Janeiro, Editora Campus.
- Pecqueur B., 2000, *Le développement local*, Paris, Syros.
- Pereira de Queiroz M. I., 1977, « O coronelismo numa interpretação sociológica », in B. Fausto (dir.), *Historia Geral da Civilização Brasileira. Vol. III O Brasil Republicano, I. Estrutura de Poder e Economia*, São Paulo, Difel., pp. 155-190.
- Proença, A., e Caulliraux, H.M., 1997, “Estratégias de produção na indústria brasileira : evolução recente” in J.P.dos Rios Velloso (coord.), *Brasil : Desafios de um país em transformação*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro.
- Raud C., 1999, *Industria, Territorio e Meio Ambiente no Brasil*, Florianopolis, Editora da UFSC.
- Raud, C., 2000, “L’industrialisation diffuse dans les pays en développement. Une analyse à partir du cas brésilien” in G. Benko et A. Lipietz, *La richesse des régions*, Paris, PUF, pp. 229-249.
- Reston J., 2000, *O Municípios para candidatos prefeitos, vice-prefeitos, vereadores*, IBAM, Rio de Janeiro, 86p.
- Saboia J., 2001, « Emprego industrial no Brasil : situação atual e perspectivas para o futuro », in IE/UFRJ, *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, volume 5, pp. 207-229
- Schmitz, H., 1993, “Small shoemakers and fordist giants : tale of supercluster (Brasil)”, *IDS Discussion Paper*, n.331, Brighton.
- Silva Pires E. L. et Verdi A. R., 2001, « Dynamiques du système productif territorial : la trajectoire du secteur automobile au Brésil », *Séminaire Institutions et Développement*, Paris, Maison des sciences économiques, mai 12 p.
- Tironi L. F. (coord.), 2001, *Industrialização descentralizada : sistemas industriais locais*, Brasília, IPEA.
- Tourjansky-Carbart L., 1996, *Le développement économique local*, Paris, PUF.
- Vargas M. A., 2001, “Forms of Governance, Learning Mechanisms and Upgrading Strategies in the Tobacco Cluster in Rio Pardo Valley – Brazil”, Brighton (UK), *IDS Working Paper* n°125.
- Vergara S. C., 2003, « Características do mundo contemporâneo e as repercussões na gestão municipal », In Vergara e de Almeida Corrêa, pp. 17-37.
- Vergara S. C. e de Almeida Corrêa V. L., 2003, *Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Zimmermann, J.-B., 1998, « Nomadisme et ancrage territorial : propositions méthodologiques pour l’analyse des relations firmes/territoires », *Revue d’économie régionale et urbaine*, II, pp. 211-230.