

**LES ÉLITES ÉCONOMIQUES FACE AU DÉVELOPPEMENT ET
À LA DÉMOCRATIE
LES PATRONS ET LES HAUTS FONCTIONNAIRES DU GOUVERNEMENT AU BRÉSIL**

Maria Rita LOUREIRO et Cecilia OLIVIERI*

INTRODUCTION

L'objectif de ce texte est de systématiser les principales études faites sur les élites économiques au Brésil, tout au long de ces dernières décennies dans le domaine de la sociologie et de la science politique. Sous le terme élites économiques, nous plaçons les élites constituées par le patronat industriel et par les hauts fonctionnaires gouvernementaux chargés de la gestion de l'économie. Bien qu'assez disparates, de par leurs caractéristiques sociales, leurs formes d'action politique et leurs orientations idéologiques, ces deux groupes surgissent de la société brésilienne tout au long du XX^e siècle, d'une manière interactive au sein d'un processus de développement industriel et d'intervention gouvernementale croissante dans la sphère économique. Du point de vue de leur participation politique, ces élites ont exercé une action complémentaire au sein des organismes du gouvernement et, principalement lors des moments historiques de l'autoritarisme, quand les filières corporatives de représentation des intérêts ont été privilégiées au détriment des partis politiques. Assez fréquemment, ces relations se sont structurées de façon contradictoire et excluante.

* Maria Rita Loureiro est sociologue, professeur titulaire de la Fondation Getúlio Vargas et de l'Université de São Paulo (Faculté d'Économie). Cecilia Olivieri, enseignante à la Faculté Métropolitaine Unie (FMU) de São Paulo et chercheure au CEBRAP, a soutenu une maîtrise au Département de Science Politique de l'Université de São Paulo. Les auteurs remercient le Centre de Recherche et Publication de la Fondation Getúlio Vargas de São Paulo (NPP/EAESP/FGV) qui a financé la recherche à l'origine de cette analyse et la traduction du texte en français.

En ne s'intéressant qu'à la problématique des rapports tissés entre l'Etat et la société au Brésil, la littérature sur les élites économiques analyse le rôle tenu par la bureaucratie gouvernementale, d'un côté, ou par le patronat industriel, de l'autre, dans la poursuite du développement économique. En considérant aussi les rapports entre les bureaucrates, les politiciens et les groupes patronaux, cette littérature discute également les rapports entre les élites et l'ordre démocratique. Il convient de faire remarquer que les travaux ont toujours montré un lien subordonné ou encore ont découlé naturellement des thèmes les plus débattus des sciences sociales au sein du pays, à différents moments de son histoire : au cours de la période de 1930 à 1960, lors du développement économique et à partir des années 80, lors de l'installation de la démocratie.

Comme dans les autres pays capitalistes, l'action gouvernementale dans la sphère économique, au Brésil, devient capitale lors de la crise affrontée par le capitalisme libéral dans les années 1930. Outre la régulation et l'intervention sur les marchés, l'Etat brésilien prend également à sa charge la tâche de promouvoir le développement économique et crée des banques de développement, investit directement dans la construction de l'infrastructure urbaine, dans les transports et, tout particulièrement, dans la production de pétrole et d'électricité, dans l'exploitation minière, dans la sidérurgie, etc. Pendant plus de 50 ans, à partir des années 40, l'Etat brésilien étend d'une manière continue et progressive son action en tant que producteur économique, fait des entreprises publiques un des piliers de l'économie, aux côtés des entreprises privées nationales et des multinationales. Ce processus ne sera renversé que dans les années 90, quand la privatisation des entreprises publiques sera mise en place dans le cadre des politiques néolibérales¹.

¹ Aux dires des analystes, vu que les entreprises publiques au Brésil étaient dirigées d'une manière extrêmement autonome face au gouvernement, vu qu'il n'existait pas d'organe de contrôle effectif à leur égard (ni du point de vue financier ni du point de vue administratif), leurs statistiques intrinsèques étaient très incomplètes. Mais, malgré tout, les indications montrent qu'il y a eu, au milieu des années 70, plus de 570 entreprises publiques dans le pays appartenant à l'Etat-Nation (c'est-à-dire à la Fédération), aux divers états fédérés ou aux municipalités (Martins, 1985, p. 61).

L'examen de cette littérature indique deux perspectives analytiques bien distinctes. D'un côté, il y a les textes qui, tout en reconnaissant le rôle précurseur joué par l'Etat brésilien dans le développement économique, cherchent à faire ressortir la position tout aussi active du patronat et le poids de ses intérêts dans la mise en forme du processus d'industrialisation du pays. De l'autre, se trouvent les études qui, à l'inverse, se penchent sur les acteurs gouvernementaux vus comme décisifs, tant en ce qui concerne la constitution de l'*Etat développementiste*¹ et la promotion de la croissance économique (ciblant tout particulièrement la période de temps entre les années 30 et 70), qu'en ce qui concerne la formulation et la mise en oeuvre de programmes de stabilisation monétaire et d'ajustement fiscal à partir des années 80, dans un environnement néolibéral. Ces dernières études reprennent ainsi des conceptions assez fortement enracinées dans la littérature consacrée aux élites et, notamment, la fragilité politique du patronat industriel (ou de la bourgeoisie) et son incapacité à formuler et à mener à bien un projet intrinsèque de développement pour la nation. En vérité, comme Boschi et Diniz (1977) le décrivent si bien, les études des rapports entre Etat et société au Brésil pâtissent d'un manque de vision dualiste : tantôt c'est l'Etat qui se pose en tant que noyau dur prépondérant et indispensable à une société désorganisée et amorphe et tantôt c'est la force des groupes de la société et le pouvoir des collectivités locales qui continuellement s'affirment et bravent l'Etat.

D'une manière sous-jacente par rapport au choix d'une de ces élites en tant qu'objet d'analyse privilégiée, il existe des conceptions portant sur la réelle capacité de l'Etat et de sa bureaucratie à devenir autonomes face aux intérêts des classes dominantes ou face aux tensions et poussées clientélistes issues du système politique. Pour les érudits spécialistes du patronat, les actions de l'Etat ne reflètent pas d'objectifs intrinsèques et autonomes. Même quand elles conduisent des politiques développementistes, les actions de l'Etat expriment les demandes et les intérêts des élites dominantes. Il est donc primordial de connaître les intérêts des élites industrielles et de savoir comment ils s'articulent et se transforment en politiques gouvernementales.

¹ Le "développementisme" est, au Brésil, l'idéologie qui assimile le développement au processus d'industrialisation, à l'augmentation du revenu par habitant et au taux de croissance du pays (Définition donnée par le Novo Dicionário de Economia. Ed. Best Seller. SP).

Au contraire, pour ceux qui supposent que l'Etat détient la capacité de formuler et de poursuivre des objectifs qui ne sont pas simplement l'écho des demandes et des besoins de groupes ou de classes sociales, il est nécessaire de connaître la dynamique interne de son appareil étatique, les caractéristiques et la logique des pratiques des décideurs des hautes sphères gouvernementales. A son tour, cette littérature, qui se penche sur les conditions de l'autonomie de l'Etat et sur sa bureaucratie au Brésil, oscille entre le volet sociétair et le volet "état-centriste". En d'autres mots, elle affirme que l'Etat est autonome pour des raisons inhérentes à la société mais aussi pour des raisons internes et intrinsèques à l'Etat lui-même. Ainsi, en s'inspirant de la théorie de la dépendance, certains auteurs indiquent que c'est le manque de capacité hégémonique de la bourgeoisie nationale et la désarticulation de la société (typiques des économies capitalistes tardives) qui confèrent à l'Etat et à sa bureaucratie un caractère spécial ou structurant de la société (Martins, 1985 et Draibe, 1985). Pour d'autres, ce sont les caractéristiques de l'organisation de l'Etat, l'existence de deux logiques différentes et structurantes de l'appareil étatique —la clientéliste et la rationnelle-légale ou encore la méritocratique— qui expliquent l'autonomie de l'Etat au Brésil (Geddes, 1994).

Les études de Bresser Pereira, sur l'alliance entre les secteurs ayant soutenu le coup d'état de 1964 et le régime militaire jusqu'au milieu des années 70 — alliance entre la techno-bureaucratie gouvernementale et la bourgeoisie associées aux entreprises multinationales— peuvent être prises comme l'expression d'une position analytique intermédiaire par rapport à la vision dualiste (Bresser Pereira, 1978). Le régime autoritaire n'est pas le fruit d'une imposition de l'Etat (ni par conséquent de sa bureaucratie) sur la société, le patronat y compris, mais au contraire, le régime autoritaire est le fruit de l'alliance de ces deux segments des élites économiques ayant l'intention de s'imposer aux classes dominées. Ce n'est qu'à partir de la crise politique de la fin des années 70 que la bourgeoisie (qui jusqu'alors soutenait le régime militaire) rompt avec la techno-bureaucratie du gouvernement. Cette rupture se manifeste, en premier lieu, par des mouvements contre la nationalisation de l'économie et, par la suite, par des prises de position à faveur de la redémocratisation du pays.

A partir des années 80, les discussions sur le rôle des élites patronales introduisent une nouvelle thématique : celle de la transition démocratique dans un

contexte de crise fiscale de l'Etat et d'épuisement du modèle de développement tablant sur la substitution des importations et sur les prêts étrangers. Dans cette optique, on analyse le rôle plus ou moins actif des élites économiques vis-à-vis de la démocratisation et de la conduite des politiques gouvernementales.

En tenant compte du fait que ces questions sont l'élément fondamental des études sur les élites économiques au Brésil, nous présenterons, ci-dessous, les analyses et les objectifs spécifiques des auteurs en ciblant ces deux approches. Il convient d'expliquer que nous n'avons pas l'intention de dresser ici un bilan exhaustif de toute la littérature sur le thème en question mais, seulement, de montrer (en s'appuyant sur les textes les plus représentatifs), comment les élites économiques sont construites par les sciences sociales dans le Brésil d'aujourd'hui¹.

PATRONAT, DEVELOPPEMENT ET DEMOCRATIE

Les études qui traitent des rapports entre l'Etat et la société établissent un type d'interprétation qui se situe entre deux termes : l'Etat, en tant que noyau dur du système politique, et, par opposition, la société, fragile et désorganisée. D'après Simon Schwartzman, l'Etat est, du point de vue historique, le pôle actif du système politique puisque c'est lui qui absorbe les conflits sociaux, coopte les groupes qui surgissent et empêche que la politique se manifeste en tant la traduction des demandes dominantes de la société. Cette dernière, à son tour, est perçue comme incapable de générer des groupes autonomes aptes à formuler leurs intérêts et à les canaliser en direction de l'Etat par le truchement de mécanismes de représentation. Dans la ligne de cette macro-interprétation, on voit surgir l'idée de modernisation conservatrice en vertu de quoi la société brésilienne ne se renouvelle jamais au complet mais, à peine, fait une place aux intérêts des élites émergentes et les accommode avec ceux des élites traditionnelles.

¹ Pour donner un aperçu plus complet, nous rajoutons, à la fin de ce travail, une liste des ouvrages et des thèses portant sur d'autres segments des élites économiques au Brésil non analysés ici. Il s'agit des grands patrons des entreprises privées et, encore, d'études sur le caractère historique que ces élites mettent en exergue, comm, par exemple le rôle des élites bureaucratiques dans la construction de l'Etat-Nation au XIX^e siècle.

En conformité avec cette perspective analytique, les études sur le rôle de l'élite industrielle dans la configuration des rapports entre l'Etat et la société sont marquées par l'idée d'un manque d'hégémonie bourgeoise. Or, il s'agit là d'un fait déterminant dans le format politique des pays en développement dont les systèmes politiques sont fermés et où le gouvernement a la main mise sur toutes les initiatives. Cette conception de la bourgeoisie, en tant que groupe non hégémonique à faible capacité d'articulation et d'organisation politique, consolide, d'après Boschi et Diniz (1977), une perception de l'élite patronale en tant que protagoniste politique de peu de poids ; ce qui a dévié l'intérêt des chercheurs vers des processus de transformation plus larges.

Ainsi, Fernando Henrique Cardoso, dans une de ses premières études académiques sur le patronat industriel au Brésil (Cardoso, 1964), réaffirme la thèse de sa faiblesse, en tant que classe non hégémonique. Cet auteur indique aussi qu'elle est condamnée à cette position compte tenu de la permanence des intérêts traditionnels au sein de la société et de son association avec le capital international. Bien que cette association soit encore nécessaire à la croissance économique, elle empêche tout renforcement de l'élite patronale nationale qui reste dépendante des flux internationaux des capitaux.

A partir de ce travail précurseur en la matière, d'autres surgissent qui, sans avoir l'intention de questionner la prépondérance de l'Etat en tant que noyau dur du système politique, essaient de s'intéresser aux agissements des groupes de la société perçus comme autonomes¹ (dont, principalement, la bourgeoisie industrielle). Parmi eux, il convient de noter les travaux d'Eli Diniz et de Maria Antonieta Leopoldi sur la formation du système corporatif de représentation dans les années 30 et sur les transformations par lesquelles sont passées les associations patronales depuis lors.

¹ Il est impossible de ne pas faire référence à la difficulté que cause le manque de discrimination et de précision conceptuelle constatées dans les différents travaux qui traitent des élites patronales. Elites patronales, patronat, industriels, bourgeoisie nationale et bourgeoisie sont des dénominations fréquemment utilisées sans attribution ou qualification précise (Cruz, 1995).

Dans son livre, Diniz (1978) traite des années 30, période pendant laquelle l'économie et la politique oligarchique sont démontrées et pendant laquelle s'instaure l'Etat interventionniste. L'élimination des mécanismes classiques de participation et de représentation politique de la Vieille République (1889-1930) et leur substitution par un système corporatif sortant tout droit des moules de l'État, détermine une nouvelle forme d'alliances entre les secteurs dominants et les nouveaux styles de participation politique. Bien que le patronat moderne (ayant des accointances avec l'industrie et avec le secteur urbain) entretienne une alliance avec les secteurs agricoles traditionnellement exportateurs, Diniz montre qu'il a des intérêts propres et qu'il détient des mécanismes capables d'influencer les politiques gouvernementales et de servir directement ses intérêts par le biais d'associations sectorielles et d'organes consultatifs de la sphère économique. Par le truchement de ces associations, les patrons articulent leurs intérêts, font pression sur le gouvernement et établissent une ligne d'action.

Leopoldi (2000) donne sa contribution en faveur de la bourgeoisie industrielle¹. Il la campe en tant que protagoniste politique lors de la reconstitution du processus de formation des instances représentatives du secteur et lors de son implication dans la formulation de la politique de protectionnisme industriel. Le protectionnisme tarifaire et cambial fut une stratégie fondamentale d'induction à l'industrialisation au début du XX^e siècle. Par la suite, le corporatisme —institutionnalisé dans les années 30 en tant qu'instrument permettant de représenter les industriels dans les organismes gouvernementaux et de cimenter ainsi leur coalition face à la bureaucratie de l'Etat— s'ajoute au protectionnisme. Les associations sectorielles restent, jusqu'aux années 80, la principale filière permettant au *leadership* industriel de s'exprimer et d'influencer les politiques tarifaires et cambiales.

¹ On remarque cependant l'absence d'études concernant le patronat du secteur du bâtiment, dont l'activité a toujours été profondément liée à la gestion des politiques publiques et, plus particulièrement quand il s'agit de la construction de l'infrastructure urbaine, d'une grande importance financière et politique (Cruz, 1995). Quant à une étude portant sur le patronat du secteur financier —encore un autre secteur oublié par la littérature— consulter Minella (1988) qui analyse la structure et la dynamique de certains organismes de représentation des banques entre 1960 et 1980.

C'est à la fin de la période de mise en oeuvre du système corporatif (1931-1954), pendant laquelle sont créées des instances détenant le monopole de la relation entre les entreprises et l'Etat —selon une structure pyramidale et hiérarchisée— que surgit le modèle hybride. Il s'agit, aux dires de cet auteur, d'un modèle ayant résisté aux changements de régimes politiques (ceux du coup d'état militaire de 1964 et de la démocratisation de 1985), et dans lequel le système corporatif et les associations parallèles coexistent. Ces dernières surgissent dans les années 1950, pour participer à la formulation et à la mise en oeuvre des politiques industrielles sectorielles dont l'Etat commence à reconnaître le besoin de promotion. En concomitance avec la prolifération des organismes gouvernementaux de soutien à l'industrie et avec l'intensification de l'intervention du gouvernement —plus spécialement dans les années 50— les associations sectorielles se dotent de nouvelles formes qui viennent se superposer au système corporatif. Il s'agit alors d'associations plus autonomes du point de vue organisationnel, représentant de grandes entreprises des secteurs de pointe et intervenant directement auprès des instances de l'Exécutif, mais sans parvenir toutefois à construire des organismes pluriels et autonomes.

Les années 90 marquent une nouvelle période, dont la tendance principale est la dérégulation du corporatisme industriel (la Constitution de 1988 met un point final à l'intervention gouvernementale dans le système associatif) ainsi que le renforcement de l'associationnisme sectoriel privé. Au cours de cette période, les études commencent aussi à se pencher sur les impacts de la globalisation et des politiques de privatisation et de restructuration productive sur le profil et sur l'action politique de la classe patronale¹. D'après les évaluations réalisées en la matière, en moins de dix ans, il y a un renouvellement considérable de l'élite patronale brésilienne, suite à la disparition de gouvernances historiques à savante visibilité politique. La structure de représentation des intérêts du patronat —ayant toujours été fragmentée et sectorielle— passe par un processus de désorganisation à la fin des années 80, suite à l'élimination des espaces de négociation corporative de l'Etat, dans la ligne des politiques néolibérales.

Assez proches du rôle politique des élites patronales, on remarque des travaux dont le thème principal porte sur la transition politique. Ils reprennent la

¹ Pour une étude plus détaillée portant sur cette période, consulter Boschi et Diniz, 2000.

problématique de l'alternative entre la prépondérance du pôle gouvernemental ou du pôle sociétair, non plus en ce qui concerne leur rôle dans la poursuite du développement économique mais, maintenant, par rapport au *leadership* du processus de démocratisation.

En outre, en tant que référence dans le débat sur les rapports entre l'Etat et la société, on trouve les oeuvres qui se consacrent à expliquer l'expérience autoritaire en tant que contre-équilibre entre l'autonomie de l'Etat et l'autonomie des forces sociales. Boschi (1979) s'oppose à l'idée que l'absence d'hégémonie de la classe bourgeoise conduit à des régimes autoritaires. Son souci est d'expliquer la possibilité de voir le Brésil réaliser une transition vers un régime démocratique malgré le manque de bourgeoisie répondant aux moules classiques. Il questionne alors —et fort à propos— le manque d'hégémonie bourgeoise vue comme un signe de faiblesse.

En ce qui concerne la dernière période d'autoritarisme de l'histoire brésilienne (entre 1964 et 1985), deux travaux se distinguent par la différence de leurs objectifs et par leurs conclusions. Payne (1994) propose un modèle d'interprétation du rôle des patrons dans les transitions politiques selon lequel les patrons n'ont aucune préférence politique intrinsèque. Leur option, dit-il, entre la démocratie et la dictature dépend de leur intérêt primordial : la garantie de la stabilité politique. L'absence de préférence politique positive aurait conduit les patrons à des attitudes contradictoires : soutien au coup d'état des militaires en 1964 et appui à la transition démocratique de 1984. La contradiction s'estompe donc dès que l'on accepte la préférence du patronat pour la stabilité politique.

Cruz (1995) est contre cette manière de voir dans son analyse du mouvement des patrons contre la nationalisation et leur rôle dans l'ouverture politique de 1978. Soucieux de comprendre le rôle des patrons dans la genèse de la transition, son travail arrive à la conclusion que, s'il n'est pas possible de dire que les patrons ont déclenché le processus de transition, ils y ont eu, à coup sûr, un rôle important en tant que *supporter* de la libéralisation par le biais de la diffusion des informations et par les dénonciations faites à l'encontre du gouvernement. Cruz montre que les patrons qui participent à ce mouvement n'agissent au nom de l'ensemble du patronat et que de franches différences en terme de préférence politique existent en leur sein. Même ainsi, les groupes qui se mobilisent

politiquement manifestent contre le gouvernement et non pas contre le régime et ses méthodes antidémocratiques. Tous, semble-t-il, font partie du groupe ayant fomenté l'insurrection de 1964. Parmi les patrons n'ayant pas participé à ce mouvement se trouvent justement les plus progressistes, ceux dont les préférences politiques sont plus libérales et qui, par la suite, prendront position dans la lutte en faveur de la démocratisation.

Par la suite, nous verrons que —pour contrebalancer la vision d'une élite patronale politiquement non-hégémonique et incapable de formuler et de mener à terme, sans la guidance de l'Etat, un projet pour la Nation— les acteurs gouvernementaux sont, d'une manière générale, vus comme des éléments plus actifs, comme des producteurs d'idéologie, des formulateurs et, enfin, les chevilles ouvrières de projets de changements pour le pays.

BUREAUCRATES ET ECONOMISTES EN TANT QUE DIRIGEANTS GOUVERNEMENTAUX.

Les études sur les élites qui travaillent au sein du gouvernement peuvent être classées par type de dirigeant ciblé : le dirigeant qui est issu de la fonction publique (le fonctionnaire de carrière de la sphère fédérale), ou le dirigeant qui vient de l'extérieur, tant des entreprises privées que de l'université puisque, dans l'administration publique brésilienne, différemment des autres pays, les postes clés du gouvernement ne sont pas réservés uniquement aux hauts fonctionnaires de l'Etat. Outre la diversité des filières d'origines, la littérature montre l'importance d'une autre distinction : il s'agit de la différence existant entre les responsables des instances de l'administration directe (les ministères) et ceux de l'administration indirecte (les entreprises publiques, les autarcies et les fondations dont la situation juridique relève du droit privé). Ainsi, les recherches faites sur les responsables des agences gouvernementales de développement économique et des entreprises publiques montrent que la plupart d'entre elles sont commandées par des professionnels n'ayant pas fait carrière dans la fonction publique. D'autres, au contraire, examinent spécifiquement le cas de fonctionnaires de carrière qui assument des postes de direction dans les organismes de politique économique de l'administration directe. Et d'autres études, encore, analysent l'action de professionnels extérieurs, dénommés techniciens ou économistes,

recrutés dans les milieux académiques ou patronaux pour des fonctions de gestion macroéconomique au sein de l'Etat.

Dans le texte «Etat capitaliste et bureaucratie au Brésil après 1964», cité ci-dessus, Martins analyse la question de l'autonomie de l'Etat et de sa bureaucratie dans une étude de cas de trois importantes agences gouvernementales : la banque *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico* (BNDE); le conseil de développement industriel *Conselho de Desenvolvimento Industrial* (CDI) ; et l'agence du commerce extérieur *Agência de Comércio Exterior* (CACEX). En partant de l'examen détaillé des formes d'action de ces organismes, de leur plus infime degré à leur extrême niveau d'efficacité et des caractéristiques internes de leur bureaucratie, l'auteur distingue deux types d'élites bureaucratiques. Vient, d'abord, l'élite du secteur patronal (ou de l'administration indirecte) qui se caractérise par la compétence technique, qui règle son comportement sur l'efficacité économique et qui se comporte de forme autonome par rapport aux tensions affectant le reste du système politique. Vient, ensuite, l'élite du secteur gouvernemental (ou de l'administration directe) qui est définie comme inefficace, ritualiste et sans force politique. Pour l'auteur, l'extrême fragmentation de l'appareil étatique, l'inexistence de pouvoir de décision sur les ressources financières disponibles et encore une logique d'action non-orientée vers l'efficacité, sont autant de facteurs qui entravent l'autonomie des organes de l'administration directe. En contrepartie, les agences de l'administration indirecte ont la possibilité d'être plus autonomes parce que plus éloignées du contrôle gouvernemental.

Son étude présente deux conclusions : d'un côté, elle réaffirme la dimension tutélaire et paternaliste incarnée par l'Etat¹ et, de l'autre, elle montre que, pendant la période militaire, en l'absence de tout pouvoir législatif diligent et en présence de disputes réelles au sein des partis, une certaine politisation des

¹ Selon les mots de l'auteur : la nature tutélaire et paternaliste de l'Etat s'exprime «tantôt dans une mission volontariste à laquelle se consacre la BNDE (c'est-à-dire "créer" un patronat national) ; tantôt dans la tâche dont se charge la CACEX (c'est-à-dire "éduquer" les exportateurs) ; ou encore dans l'action que, tant bien que mal, développe le CDI (c'est-à-dire "promouvoir" l'activité industrielle en administrant toute la gamme des largesses et des incitations)»(Martins, op. cit, p. 194).

agences bureaucratiques gouvernementales se manifeste vers laquelle convergent les intérêts et les demandes de divers groupes organisés et puissants de la société¹.

Bien que le livre de Martins présente aussi les résultats d'une enquête sur les dirigeants des entreprises publiques et de certaines instances du gouvernement, une analyse systématique et consistante du profil et des formes d'action des élites dirigeantes des entreprises publiques y est faite par Ben Ross Schneider (1994)². En se penchant sur les élites bureaucratiques des entreprises publiques chargées de donner continuité aux politiques d'industrialisation pendant la période militaire, Schneider affirme que les concepts traditionnels de la théorie des organisations et de l'administration publique n'aident pas à expliquer l'efficacité de la bureaucratie à la tête des grandes entreprises publiques qui exercent leur activité dans les secteurs de l'extraction minière, de la sidérurgie, de la production d'acier, etc., telles que les compagnies "*Vale du Rio Doce*" ou "*Carajás*". Et ceci vient du fait que, dans de telles entreprises, l'efficacité économique et la grande mobilité des cadres de direction coexistent avec le personnalisme et la fragmentation des décisions entre de nombreuses agences, souvent superposées. Cet ensemble configure ce qu'il désigne sous le terme "d'ad'hocratie". L'argument principal de cet auteur, pour expliquer l'efficacité de cette bureaucratie, qui fonctionne de manière informelle et non pas sur des normes d'organisations formelles, réside dans l'existence de carrières édifiées sur des nominations ou des promotions personnelles. Pour lui, les nominations sont la clé permettant de comprendre le pouvoir dans la bureaucratie brésilienne. S'il est

¹ Il est important de mentionner ici que ce thème a été particulièrement développé par Fernando Henrique Cardoso (1975) en utilisant la construction d'un concept de maillons bureaucratiques, par lequel il cherche à capter l'interaction entre les groupes bureaucratiques oeuvrant dans les secteurs spécifiques de réglementation et leurs contreparties dans le secteur privé. En d'autres mots, les maillons bureaucratiques constituent l'enchaînement des organisations bureaucratiques publiques et privées, par le truchement desquelles les intérêts de la société civile (principalement les intérêts économiques) viennent à exister au sein de l'Etat (p. 183-184). En se servant de ce même concept initial de maillons bureaucratiques, d'autres auteurs l'ont élargi en essayant de "boucler le cercle" qui englobe la relation entre public et privé. Ils ont aussi analysé les conflits et les alliances qui, à l'intérieur de la bureaucratie, ont contribué au renforcement de certaines agences et au dessèchement d'autres (Klein, 1987, p. 84).

² Cet ouvrage a été publié à l'origine aux USA, en 1991.

évident que les nominations influencent la politique dans tous les pays, dans le système présidentiel brésilien la nomination devient la clé de voûte, l'élément structurel et stratégique de tout l'édifice. Il suffit de savoir qu'à chaque changement de président de la République, plus de 50.000 postes sont déclarés vacants et disponibles aux nominations politiques, dans les cabinets ministériels comme dans des centaines d'entreprises publiques et d'autres instances de l'administration indirecte.

En affirmant que les bureaucrates ne s'identifient pas aux instances auxquelles ils sont assignés —pas plus qu'ils ne les soutiennent lors de conflits bureaucratiques—, Schneider indique que les raisons de leurs préférences ne doivent pas être recherchées dans les intérêts matériels immédiats, ni dans des visées organisationnelles, pas plus que dans une quelconque idéologie. Leur motivation se trouve dans leur carrière. Selon ce qu'ils révèlent en propre, les carrières façonnent les préférences des bureaucrates "en interne (par la socialisation) et en externe (par les appels subtils que les supérieurs lancent à ceux qu'ils désirent promouvoir)"(p. 29).

D'un autre côté, en tenant compte des profondes différences existant dans l'univers des entreprises publiques analysées, Schneider élargit le concept intrinsèque de bureaucratie et distingue quatre profils de carrière bureaucratique au Brésil pendant la période militaire. Elles s'appliquent aux élites ou hauts fonctionnaires du gouvernement suivants : militaires, politiciens, techniciens (ou spécialistes) et technocrates.

Son étude renforce l'idée que les hauts fonctionnaires du gouvernement se révèlent être des acteurs décisifs pour le développement économique du pays, même quand l'appui d'autres groupes, extérieurs à l'appareil étatique (auprès des "capitalistes") est recherché. D'un autre côté, bien que son analyse de la bureaucratie publique au Brésil doive être replacée dans le contexte de la période militaire et du processus d'industrialisation (visant la substitution des importations), donc dans un environnement déjà historiquement érodé et dépassé par les privatisations des années 90), le travail met aussi l'accent sur d'autres aspects importants tels que la continuité des hauts fonctionnaires du gouvernement dans le passage du régime autoritaire vers la démocratie et encore le rôle des nominations politiques dans les rouages du présidentielisme brésilien.

Dans cette même visée privilégiant le rôle de la bureaucratie, on remarque le travail de Gilda Gouvêa (1996). En se concentrant sur les élites qui oeuvrent dans des institutions telles que le ministère des Finances, elle examine tout particulièrement l'action du groupe qui s'est franchement impliqué dans la réforme du système financier public, au cours des années 80. Il s'agit de ceux qui ont mis en place d'importants changements institutionnels dans le but d'amorcer l'ajustement fiscal et le réaménagement des finances publiques détériorées par la crise de la dette extérieure et par l'épuisement du modèle de développement basé sur le financement extérieur. Ce groupe est constitué de fonctionnaires ayant déjà fait une bonne partie de leurs carrières au ministère des Finances, à la Banque du Brésil et à la Banque Centrale. Quant aux caractéristiques sociales de ses membres, on remarque que tous sont issus de familles modestes, qu'ils ont obtenu leurs diplômes universitaires en suivant les cours du soir d'une Faculté d'Economie alors qu'ils étaient déjà employés dans la fonction publique sans avoir jamais eu de rapports soutenus avec les milieux universitaires ni avec les milieux patronaux. Selon l'auteur, ces bureaucrates vivent pleinement leur condition de fonctionnaires et démontrent leur mentalité rodée à l'intérêt public. La plupart sont rentrés dans l'administration gouvernementale après 1964 —une époque de dépolitisation de la société, marquée par l'absence de débat public. En conséquence, le groupe se caractérise par le fait qu'il est coupé du monde extérieur ainsi que par une forte loyauté interne et fait montre d'opinions consolidées dans la pratique de sa fonction.

En analysant l'espace de pouvoir de cette élite bureaucratique dans la sphère de l'Etat et la logique de son action, Gouvêa fait remarquer que son autonomie peut s'expliquer justement par les moyens du pouvoir dont elle dispose. Et plus particulièrement encore, par le fait qu'elle a son mot à dire dans la définition des règles institutionnelles à un moment de crise de l'Etat, dans lequel «*ni la société, ni les patrons, ni la classe politique, ni les partis ne savent ce qu'ils attendent de l'Etat ni, non plus, ne savent quoi faire en synergie avec l'Etat*» (p. 65). En d'autres mots, en analysant son isolement face aux tensions du reste du système politique en un moment historique particulier —celui de la crise de l'Etat développementiste et de l'épuisement de ses sources de financement— l'autonomie est perçue comme un produit de l'action "politique" de la bureaucratie elle-même. Elle vient de la faculté de s'adjoindre des moyens institutionnels de pouvoir et, surtout, de la conscience privilégiée qu'elle a de la

situation de crise et de la nécessité de formuler des projets de changement. En somme, alors que Schneider, inspiré par la vision de la théorie du choix rationnel, voit les bureaucrates comme des acteurs mus par l'assouvissement de leurs propres intérêts, par la logique de leurs carrières, Gilda Gouvêa, au contraire, les voit conduits par l'intérêt public, guidés par une conscience des problèmes de l'Etat plus ample et plus profonde que celle des autres acteurs politiques.

A la différence de cet ensemble d'auteurs qui présentent les élites bureaucratiques oeuvrant de manière unie dans la mise en oeuvre d'un quelconque objectif ou d'une mission —qu'il s'agisse de développement économique ou des réformes dans l'Etat— les études de Lourdes Sola sur les techniciens-spécialistes développementistes et celles de Maria Rita Loureiro sur les économistes dans les hautes sphères du gouvernement, appréhendent ces élites sous un autre prisme : celui des scissions et des schismes qui les divisent intérieurement.

Soucieuse de comprendre comment les idées économiques se transforment en décisions politiques, Lourdes Sola (1998) examine le rôle politique que les techniciens spécialisés assument dans le processus de construction de l'Etat développementiste au Brésil, au cours de célèbre démocratie populiste (1946-1964). Grands spécialistes de l'économie, les techniciens en question n'appartiennent pas forcément à la carrière de la fonction publique, ni ne s'identifient à aucun organisme public particulier. Beaucoup occupent des postes de direction dans des agences gouvernementales (qui, à cette époque, viennent juste d'être créées) et arrivent tout droit des entreprises privées ou des organismes internationaux.

Ces techniciens, qui se présentent consciemment comme des bâtisseurs d'une nouvelle idéologie politique, le développementisme qui soutient le rôle crucial de l'Etat dans la poursuite du projet d'industrialisation du pays, ont des rapports ambivalents avec la politique. Bien qu'ils ne s'identifient avec aucun parti politique particulier, ils exercent politiquement parlant dans la béance laissée par ces derniers et s'accaparent un espace spécifique : l'appareil de l'Etat¹.

¹ Il convient d'indiquer ici que, même au cours des périodes démocratiques, les partis politiques brésiliens se caractérisent par une grande fragilité face à l'Etat et par leur

Leur principal instrument politique et celui qui leur confère toute leur légitimité devant les autres intervenants de la sphère politique, est la compétence technique.

Or, leur pratique technique fait sans cesse l'objet de profondes divergences politiques et idéologiques. Parmi eux, certains reçoivent le nom de techniciens-cosmopolites et d'autres de techniciens-nationalistes, selon la manière qu'ils ont de concevoir le développement capitaliste du Brésil et le mode d'insertion du pays dans le système économique international. Les nationalistes proposent un projet de développement économique centré sur l'Etat et invitent le patronat national à être leur partenaire. Le patronat, bien qu'étant le grand bénéficiaire de ce processus, ne se révèle pas en tant que levier propulseur. Inspirés des idées de la CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine, et organe des Nations unies créé en 1948 siégeant au Chili), ces techniciens, appelés également structuralistes, affirment la nécessité de faire appel à la planification et à l'intervention gouvernementale pour vaincre les étranglements structurels de l'économie brésilienne ou pour corriger les déséquilibres du marché et plus spécialement ceux créés par les rapports d'inégalité entre les pays développés et non-développés. D'un autre côté, les techniciens "cosmopolites", plus proches des doctrines économiques libérales, rejettent l'idée de toute planification ou intervention gouvernementale et voient favorablement les alliances avec le capital étranger. Et même au sein de ce groupe, il y a des divergences concernant les politiques protectionnistes de l'industrie nationale quant au degré d'interventionnisme de l'Etat dans l'économie. Il est intéressant de noter que dans le cadre de débats plus serrés, ce groupe est qualifié, de forme péjorative, par ses opposants plus radicaux de "bradeurs" (c'est-à-dire, ceux qui ont l'intention de brader les richesses nationales au capital étranger). En somme, les thèmes tels que le développement, le nationalisme, le protectionnisme, l'ouverture au capital étranger, la planification *versus* l'intervention du gouvernement, sont récurrents dans les débats politiques et idéologiques des années 40 à 60 et les hauts techniciens, alliés ou non des différents groupes économiques (industriels, exportateurs, etc..) en sont les acteurs décisifs.

manque de densité idéologique. Consulter, à ce sujet, Campello de Souza (1976), et Nicolau (1996).

En essayant de montrer comment les économistes deviennent le segment hégémonique de cette population de techniciens grands spécialistes, Loureiro (1997), à son tour, analyse l'émergence de ces professionnels en tant que élites dirigeantes au Brésil placées au cœur du processus d'expansion de l'Etat développementaliste et de ces frictions politiques et idéologiques. Il donne la définition suivante de l'économiste dirigeant : celui qui est temporairement titulaire d'un poste doté d'un grand pouvoir de décision dans les secteurs monétaire, cambial et par qui la politique est vue comme une étape dans une carrière à plus haute visée. Cette dernière démarre dans le milieu académique, passe par le gouvernement et aboutit dans les sphères patronales (firmes de conseil, banques ou sociétés financières) où la richesse vient redorer le prestige académique et la notoriété acquises dans les étapes précédentes. Il se distingue ainsi des autres économistes qui exercent dans les instances gouvernementales, en tant que fonctionnaires de carrière et qui y occupent des postes à un niveau intermédiaire de hiérarchie.

Cette étude révèle que l'identité des économistes dirigeants politiques a été construite moins dans les milieux universitaires des écoles d'économie mais plutôt dans des agences gouvernementales qui fonctionnent comme des "écoles pratiques de formation économique". L'analyse suit également de près la consolidation de la position de l'élite dirigeante des ces économistes au cours de l'après-1964, en s'attachant à la modernisation de l'enseignement de l'économie mais également à la participation plus ample des économistes aux gouvernements militaires. D'un côté, les économistes se posent en tant que groupe professionnel de prestige grâce à la diffusion, dans les cours d'économie, de principes scientifiques plus avancés mais, surtout, grâce à leur intégration -par le biais d'une intense circulation internationale de professeurs et d'élèves- dans les circuits universitaires internationaux et notamment américains. D'un autre côté, le besoin de légitimation à travers la compétence technique et la performance économique qu'ont les gouvernements autoritaires a fini par réserver aux seuls économistes les postes les plus élevés du gouvernement tels que ministre des finances, ministre de la planification, président et directeur de la Banque Centrale ainsi que dirigeants d'autres banques publiques d'investissements, etc.

Or, la participation importante des économistes au gouvernement ne se limite pas au régime militaire. Au contraire, elle s'intensifie au cours de la période

démocratique. Et le plus révélateur est que les principes technocratiques de prise de décision caractérisant leur action depuis les années 40 se perpétuent. En se définissant comme une élite politique dont la légitimité ne tient pas du mandat électoral mais réside dans la compétence technique, les économistes restent en place dans les gouvernements démocratiques pour formuler et mettre en oeuvre des plans de stabilisation monétaire, des politiques cambiales, fiscales, etc. (qui affectent ainsi la vie de millions d'individus) d'une manière relativement autonome par rapport aux demandes sociales ou aux pressions provenant du reste du système politique.

Cette autonomie se fonde sur l'appui décisif du président de la République qui, lui aussi, est soumis à des exigences de performance économique pour garantir sa légitimité politique. Comme on le sait bien, dans le contexte d'une économie intégrée au marché global, les résultats des politiques monétaire, fiscale ou cambiale doivent être approuvés par les organismes internationaux en vue d'assurer l'arrivée des capitaux ou les prêts étrangers. Le soutien de ces instances est donc crucial pour supporter politiquement les économistes dirigeants.

Un regard plus attentif porté sur la catégorie "économiste" révèle les profondes scissions existant dans ce groupe social. Comme l'a bien montré Sola ce groupe a, au moment de sa formation, été caractérisé par des divergences politiques et idéologiques. Maintenant que la science économique fait preuve de plus de maturité et d'une formation technique plus avancée, à cela s'ajoutent de nouveaux clivages fondés sur des approches théoriques et méthodologiques significatives. D'un côté, il y a les économistes particulièrement bien insérés dans les circuits internationaux des universités américaines et des agences telles que le FMI, la Banque Mondiale, etc. qui participent du gouvernement en appliquant, d'une manière générale, les recettes néolibérales. De l'autre, on trouve les structuralistes, anciens disciples de la CEPAL, qui résistent à l'internationalisation, affiliés aux partis politiques d'opposition et qui se dressent contre les gouvernements dociles vis-à-vis des politiques proposées par les organismes internationaux. En somme, le travail aide à comprendre la formation et l'action d'un des segments les plus importants des élites dirigeantes ayant émergé au cours des dernières décennies de l'histoire brésilienne.

CONSIDERATIONS FINALES

Si nous considérons le laps de temps de plus de quarante ans appréhendés par la littérature commentée ci-dessus, l'ensemble des oeuvres concernant les élites économiques est assez restreint. L'envergure de ces travaux est également modeste vu qu'ils ne ciblent que le patronat industriel et la très haute sphère du pouvoir exécutif fédéral. Comme certains analystes l'ont déjà montré avec étonnement, aucune étude ne se penche sur les élites du secteur financier pas plus que sur les grands patrons de la construction civile. Or, ces derniers, outre le fait de représenter une parcelle significative de la richesse nationale, ont été les bénéficiaires pendant quelques dizaines d'années des largesses de l'Etat développementaliste, en recevant la commande de nombreux travaux et ouvrages publics.

D'un autre côté, il est intéressant de remarquer que les quatre dernières décennies du XX^e siècle sont marquées, au Brésil, par de grandes transformations. Il y a eu l'alternance des régimes politiques et la redémocratisation de 1985 mais aussi des changements profonds dans la structure et les modes d'action de l'Etat qui passe du rôle de promoteur direct du développement économique à celui d'instigateur et de régulateur de l'économie. Les auteurs, comme cela a déjà été dit, développent la thématique des élites sous l'angle de leur contribution aux thèmes dominants des débats de l'époque : le développement économique et la transition vers la démocratie.

Dans le domaine de la sociologie et plus particulièrement dans le domaine de la sociologie politique, les études les plus récentes font référence aux débats des décennies antérieures et essaient de suivre l'impact des nouvelles conjonctures —telles que la mondialisation et la réforme de l'Etat— sur la composition sociale de ces élites, sur leur forme d'action politique et sur la transformation de leur idéologie. En science politique, d'autre part, ce thème est mis un peu de côté. La prédominance de l'approche institutionnaliste est un facteur d'affaiblissement de l'intérêt porté aux élites, car les analyses ciblent les impacts des institutions sur les stratégies des acteurs et les résultats des politiques publiques.

En conclusion, on remarque clairement que les études portant sur les élites ne sont ni systématiques ni complètes. Les travaux sont éparés, ils dialoguent rarement entre eux et ne constituent pas de ligne de recherche consistante. Dans ces conditions, le présent travail doit être vu comme une tentative encore très préliminaire de comprendre et de présenter de telles analyses sous une forme organique.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFIQUES

BOSCHI, Renato Raul (1979) : *Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*, Rio de Janeiro, ed. Graal.

BOSCHI, Renato Raul et DINIZ, Eli (1977) : Estado e sociedade no Brasil : uma revisão crítica, *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Anpocs, n° 1.

Idem (2000) : «Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas», (in) BOSCHI R., DINIZ E. et SANTOS F. : *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo – a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1974) : *Empresários e Administradores no Brasil*, São Paulo, ed. Brasiliense.

Idem (1978) : *O Colapso de uma Aliança de Classes*. São Paulo, ed. Brasiliense.

CAMPOLLO DE SOUZA, Maria do Carmo (1976) : *Estado e Partidos Políticos no Brasil*, São Paulo, ed. Alfa-Omega.

CARDOSO, Fernando Henrique (1964) : *Empresário industrial e desenvolvimento econômico*, São Paulo, difusão Européia do Livro.

Idem (1975) : *Autoritarismo e Democratização*, Rio de Janeiro, ed. Paz e Terra.

CRUZ, Sebastião C. Velasco (1995) : *Empresariado e Estado na transição brasileira*, São Paulo, ed. da Unicamp, Fapesp.

DINIZ, Eli (1964) : *Empresário industrial e desenvolvimento econômico*, São Paulo, difusão Européia do Livro.

DRAIBE, Sônia (1985) : *Rumos e Metamorfoses, Estado e industrialização no Brasil, 1930/1960*, Rio de Janeiro, ed. Paz e Terra.

GEDDES, Bárbara (1996) : *Politicians' dilemma. Building state capacity in Latin América*, Berkley, University of California Press.

LOUREIRO, Maria Rita (1997) : *Os economistas no Governo. Gestão Econômica e Democracia*, Rio de Janeiro, ed. da Fundação Getúlio Vargas.

GOUVEA, Gilda Portugal (1996) : *Burocracia e Elites Burocrática no Brasil*, São Paulo, ed. Paulicéia.

KLEIN, Lucia (1987) : «Bens de Capital e Estado no Brasil», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 1(3), p. 84.

LEOPOLDI, Maria Antonieta (2000) : *Política e interesses na industrialização brasileira – as associações industriais, a política econômica e o Estado*, São Paulo, ed. Paz e Terra.

MARTINS, Luciano (1985) : *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*, Rio de Janeiro, ed. Paz e Terra.

NICOLAU, Jairo (1996) : *Multipartidarismo et Democracia*, Rio de Janeiro, ed. da Fundação Getúlio Vargas.

PAYNE, Leigh A. (1994) : *Brazilian industrialists and Democratic change*, Baltimore, The John Hopkins University Press.

SCHNEIDER, Ben Ross (1994) : *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*, São Paulo, ed. Sumaré.

SCHWARTZMAN, Simon (1970) : «Representação e Cooptação Política no Brasil», *Revista Dados*, Rio de Janeiro, n° 7.

Sola, Lourdes (1998). *Idéias Econômicas e Decisões Políticas*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo/FAPESP.

Indications bibliographiques additionnelles

Livres

CARVALHO, José Murilo de (1980) : *A construção da ordem: a elite política imperial*, Rio de Janeiro, ed. Campus.

DINIZ, Eli (2000) : *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 90*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

MINELLA, Ary César (1988) : *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*, Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, Anpocs.

OLIVEIRA, Djalma P. Rebouças (1991) : *Executivo estadista: uma abordagem evolutiva para o executivo estrategista e empreendedor*, São Paulo, ed. Atlas.

PENNA, José Osvaldo de M. (1988) : *O dinossauro: uma pesquisa sobre o Estado, o patrimonialismo selvagem e a nova classe de intelectuais e burocratas*, São Paulo, T.A. Queiroz.

REIGOTA, Marcos (1999). *Ecologia, elites e intelligentsia na América Latina: um estudo de suas representações sociais*, São Paulo, ed. Annablump.

SOUZA, Amauri et LAMOUNIER, Bolívar (org.) (1992) : *Elites brasileiras e a modernização do setor público: um debate*, São Paulo, ed. Sumaré, Fapesp ; Rio de Janeiro, Fundação Ford.

SOUZA, Sônia (1983) : *Elites, circulação de elites e educação: um enfoque destes temas na obra de Júlio de Mesquita e Fernando Azevedo*, São Paulo, S.N.

Thèses non-publiées

ARAÚJO, Gabriel (1989) : *Estudo sobre a transformação do bacharel em administração em empreendedor de negócios*. Dissertação de Mestrado, São Paulo, Faculdade de Economia, administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.

FREITAS, Lena C. B. Ferreira de (1986) : *Elites brasileiras e a Escola Superior de Guerra*. São Paulo, Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

OLIVIERI, Cecília (2002) : *A política de nomeação do alto escalão do Banco Central do Brasil (1985-2000)*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

PARENTE, Francisco (1998) : *Do círculo católico ao centro industrial : conservadorismo e modernidade das elites cearenses*. . Tese de Doutorado, São

Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

TREVISAN, Glória (1977): *Atividades profissionais dos bacharéis em administração*. Dissertação de Mestrado, São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.