

Université de Montréal

Idées, institutions et intérêts dans le changement de la protection sociale. Les politiques de transfert de revenu au Brésil

par

Ailta Barros de Souza

**Département de science politique
Faculté des arts et des sciences**

**Thèse présentée à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention du grade de
Philosophiæ Doctor (Ph. D.)
en science politique**

Mai 2010

© Ailta Barros de Souza, 2010

**Université de Montréal
Faculté des études supérieures**

Cette thèse intitulée :

Idées, institutions et intérêts dans le changement de la protection sociale. Les politiques de transfert de revenu au Brésil

présentée par :

Ailta Barros de Souza

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

**Philippe Faucher
Président-rapporteur**

**Professeur Alain Noël
Directeur de recherche**

**Professeur Jean Daudelin
Évaluateur externe**

**Professeur Laurence McFalls
Évaluateur interne**

**Professeur Philippe Faucher
Représentant du doyen de la FES**

Idées, institutions et intérêts dans le changement de la protection sociale. Les politiques de transfert de revenu au Brésil

Résumé

Cette thèse porte sur l'introduction des politiques de transfert de revenu au Brésil. L'objectif central de la recherche est de comprendre comment ces politiques se sont imposées dans le cadre des réformes de la protection sociale brésilienne pendant les années 1990, notamment à partir de 1995 et comment elles ont engendré un changement paradigmatique de troisième ordre de la politique nationale d'assistance sociale.

Nous posons deux hypothèses de recherche : la première est que l'introduction de telles politiques au Brésil fut le résultat du rôle historique des intellectuels engagés dans la défense du revenu minimum en tant qu'alternative au modèle de protection sociale brésilien. Cette défense du revenu minimum fut soutenue par des intellectuels, des communautés épistémiques et par des politiciens qui ont inscrit le débat sur le revenu minimum à l'agenda politique brésilien. La deuxième hypothèse suggère que la convergence d'idées, d'institutions et d'intérêts a favorisé l'adoption de ces politiques. Cette convergence d'idées, d'institutions et d'intérêts repose sur le rôle de plusieurs acteurs tels les intellectuels, le président Cardoso et d'autres politiciens qui se sont mis à la défense du social au Brésil depuis 1999, des institutions parlementaires brésiliennes et des organisations internationales, notamment le FMI, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement – BID. Nous proposons l'approche des trois *i* pour rendre compte de ce changement. L'apprentissage social, les processus de diffusion et de *lesson-drawing* sont les facteurs à l'origine de la formation de la convergence autour des programmes de transfert de revenu. Nous montrerons que l'expérience brésilienne de programmes de transfert de revenu a non seulement engendré un processus d'apprentissage social renversé auprès de la Banque Mondiale mais qu'elle a aussi eu un effet aussi sur les actions de la BID.

Nous suggérons que le changement paradigmatique de la protection sociale brésilienne a été amorcé par le gouvernement Cardoso dans un processus d'essais et d'erreurs. Ce processus, qui est à l'origine des réaménagements du programme « Comunidade Solidária », a permis la création du « Projeto Alvorada » et du « Réseau de protection sociale » en 2001. Les programmes de transfert de revenu reliés à l'éducation et aux soins de santé ont été les plus influents dans la construction du consensus qui s'est établi autour des programmes de transfert de revenu comme alternative à l'ancien modèle de protection sociale puisqu'ils procurent le renforcement du capital social en même temps qu'ils fonctionnent comme facteur structurant de la protection sociale.

Ce legs du gouvernement Cardoso a permis au gouvernement de Luis Inácio Lula da Silva de consolider le nouveau paradigme avec la création du programme national Bolsa-Família. Le gouvernement Lula a donc bénéficié de l'héritage historique des deux mandats de Cardoso et, ironiquement, a récolté les fruits de l'apprentissage social. Le phénomène du « lulismo » en est la preuve. Par ailleurs, cette thèse met en question la paternité du programme Bolsa-Família puisqu'elle montre la création de ce programme d'abord comme la consolidation du processus d'apprentissage et puis comme conséquence de la création d'un nouveau paradigme pour la politique d'assistance sociale au Brésil qui a eu lieu pendant les deux mandats de Cardoso.

Mots clefs : Idées; institutions; intérêts; approche des trois i; transfert de revenu; assistance sociale, Bolsa-Escola, apprentissage social; diffusion; lesson-drawing, intellectuels; communautés épistémiques; changement de paradigme; Bolsa-Família; Brésil.

Summary

This thesis focuses on the introduction of conditional cash transfer policies in Brazil. The main objective of the research is to understand how these policies have emerged in a context of rethinking social security in Brazil during the 90s, more precisely from 95 and how these changes have caused a third order paradigmatic change in the elaboration of national social security policies.

According to the first of two hypotheses presented in this research, the introduction of conditional cash transfer policies in Brazil is the achievement of intellectuals striving to present such policies as a viable alternative to the traditional Brazilian social protection network. Conditional cash transfer policies have been supported by intellectual, epistemic communities and by politicians that brought the debate on minimal revenue on the Brazilian political agenda. On the other hand, the second hypotheses suggests that the adoption of cash transfer policies was made possible by the convergence of ideas, institutions and interests in place. This convergence of ideas, institutions and interests rests upon the many actors in this debate such intellectuals, President Cardoso and other politicians who have been defending the social agenda in Brazil since 1999; Brazilian parliamentary institutions and international organizations such as the IMF, the World Bank and the Inter-american Development Bank – BID. In order to make sense of these changes in Brazil, the *iii* approach (idea-interest-institution) was used. Social learning, dissemination, lesson-learning and lesson-drawing processes are all factors explaining the convergence of opinions around the idea of conditional cash transfer programmes. It shall be proven that the Brazilian experiment with cash transfer programmes not only became a reversed teaching process with the World Bank, but also had effects on decisions made by the BID.

This thesis also suggests that the paradigmatic change in Brazilian social security was initiated by the Cardoso government as part of an error and trial change process. This process, which would have as a direct consequence the reinvention of “Comunidade Solidária”, also permitted the creation of “Projeto Alvorada” and of the “Rede de proteção social” in 2001. The health and education programmes were the most instrumental in building consensus in support of cash transfer programmes as an alternative to the traditional model of social security, because these programmes reinforce social capital while acting as structuring factors for social security.

President Cardoso’s heritage allowed Luis Inácio da Silva to consolidate the new paradigm in social security with the creation of the national programme Bolsa-Família. The Lula administration directly benefited from the previous government’s two mandates and, ironically, reaped the fruit of his predecessor’s labour. The social phenomena called “lulismo” stands as proof of this. Moreover, this thesis challenges the theory according to which Bolsa-Família is an invention of Luis Inácio da Silva in showing how this programme was initially created as the result of social learning in Brazil between 1995 et 2002.

Keywords: Ideas, institutions, interests, approach the three i; income transfer; social assistance, Bolsa-Escola, social learning, diffusion, lesson-drawing, intellectuals, epistemic communities, paradigm shift, Bolsa-Família,; Brazil.

Table des matières

| | |
|--|------------|
| Table des matières | vii |
| Liste des tableaux | ix |
| Liste des schémas | ix |
| Dédicace | x |
| Remerciements | xi |
| Liste des sigles et acronymes | xv |
| Introduction | 1 |
| Chapitre I : Contexte et problématique de la recherche | 8 |
| <i>1.1 Démocratisation, crises économiques et épuisement des modèles de protection sociale en Amérique latine</i> | 9 |
| <i>1.2 L'argument. La mise à l'ordre du jour de la question de la pauvreté et la convergence d'idées, d'institutions et d'intérêts</i> | 19 |
| <i>1.3 Aspects méthodologiques de la recherche</i> | 47 |
| <i>1.3.1 La justification du cas brésilien</i> | 48 |
| <i>1.3.2 Le corpus de la recherche</i> | 49 |
| <i>1.3.3 Niveau d'analyse</i> | 52 |
| <i>1.3.4 Apport et contribution de la recherche</i> | 52 |
| <i>1.3.5 Organisation de la thèse</i> | 54 |
| Chapitre II : Cadre théorique et pertinence de la recherche | 58 |
| <i>2.1 Institutions et changements de politiques publiques</i> | 59 |
| <i>2.2 Les intérêts représentent-ils une variable importante pour expliquer les changements des politiques publiques?</i> | 64 |
| <i>2.3 Idées et changement de politiques publiques. Pourquoi les idées prédominent-elles par rapport aux institutions et aux intérêts?</i> | 69 |
| <i>2.4 Problématisation des écrits et justification de l'approche</i> | 79 |
| <i>2.5 Pertinence de la recherche. Une avenue féconde pour comprendre le changement dans les pays en voie de développement</i> | 83 |
| Chapitre III : La protection sociale en Amérique latine et la spécificité de l'État providence brésilien | 93 |
| <i>3.1 Est-il possible de parler d'États providence en Amérique latine?</i> | 94 |
| <i>3.2 Les caractéristiques des États providence latino-américains</i> | 99 |
| <i>3.3 La spécificité de l'« État providence » brésilien</i> | 105 |
| <i>3.4 La transition démocratique et la « Nouvelle République ». Un État providence en devenir?</i> | 111 |

Chapitre IV : L'action sociale pendant les deux mandats de Fernando Henrique Cardoso et la prédominance de programmes de transfert de revenu 123

| | |
|---|-----|
| <i>4.1. Le programme « Comunidade Solidária ». Ou comment la trajectoire des institutions peut déterminer des changements par essais et erreurs</i> | 124 |
| <i>4.2 Le « Projeto alvorada » et le Réseau de protection sociale</i> | 137 |
| <i>4.3 Le revenu minimum garanti. Projet de gauche ou de droite?</i> | 145 |
| <i>4.4 Les premières expériences de transfert de revenu. Campinas e Distrito Federal</i> | 151 |
| <i>4.4.1 Le Programme de garantie de revenu minimum familial de Campinas</i> | 151 |
| <i>4.4.2 Le Programme Bolsa familiar para a educação (Bolsa-Escola) du Distrito Federal</i> | 155 |
| <i>4.4.3 Apprentissage social, diffusion et lesson-drawing dans la définition du nouveau paradigme de la protection sociale</i> | 161 |
| <i>4.4.4 Le Programme d'éradication du travail infantile – PETI</i> | 167 |
| <i>4.4.5 Le Bénéfice de prestation continue – BPC</i> | 168 |
| <i>4.4.6 La consolidation de la Prévoyance sociale rurale</i> | 169 |
| <i>4.4.7 Programme national de revenu minimum lié à des actions socio-éducatives</i> | 172 |
| <i>4.4.8 Programme national Bolsa-Escola</i> | 174 |

Chapitre V : Le rôle des idées dans le façonnement de la protection sociale. Intellectuels, politique et réseaux de politiques publiques 186

| | |
|--|-----|
| <i>5.2 Formation d'une communauté épistémique autour de la personne de Fernando Henrique Cardoso</i> | 189 |
| <i>5.3 Intellectuels, idées et réseaux de politiques publiques dans le changement de la protection sociale. Le capital social structurant la stratégie du « Comunidade Solidária ».</i> | 194 |
| <i>5.4 Intellectuels, idées et réseaux de politiques publiques dans le changement de la protection sociale. La question de la famine et l'héritage du passé dans la stratégie du « Comunidade Solidária ».</i> | 207 |
| <i>5.5 Intellectuels, idées et réseaux de politiques publiques : La réforme de l'État providence brésilien et l'idée d'un revenu minimum structurant un nouveau champ auprès du gouvernement fédéral</i> | 217 |
| <i>5.6 Les intellectuels et les idées. La politique et les politiciens structurant la réforme de la protection sociale</i> | 232 |
| <i>5.7 Les think tanks, les réseaux de politiques publiques et les policy transfers</i> | 246 |
| <i>5.8 L'Institut de Recherche Économique Appliquée - IPEA</i> | 248 |
| <i>5.9 Le « Nucleo de Pesquisas em Politicas Publicas – NEPP/UNICAMP »</i> | 260 |

Chapitre VI : Institutions et intérêts dans la transformation de la protection sociale au Brésil 271

| | |
|---|-----|
| <i>6.1 Le fédéralisme brésilien comme facteur structurant du nouvel État providence</i> | 272 |
|---|-----|

| | |
|---|------------|
| <i>6.2 Fédéralisme, compétition et intérêts : conjoncture et structure dans la détermination du changement paradigmatique</i> | 284 |
| <i>6.3 Le rôle de la Banque mondiale et l'apprentissage social renversé</i> | 291 |
| <i>6.4 La Banque mondiale et le processus d'apprentissage renversé en politiques publiques inspiré par l'expérience brésilienne : la légitimation par les rapports d'évaluation</i> | 296 |
| <i>6.5 La légitimation de l'apprentissage et la consécration du succès de l'expérience. Le programme Bolsa-Família</i> | 313 |
| <i>6.6 Le rôle de la Banque interaméricaine de développement - BID</i> | 329 |
| Chapitre VII : Lula et le phénomène du « lulismo » ou la récolte des lauriers de l'apprentissage social par le programme Bolsa-Família | 344 |
| <i>7.1 La montée de la gauche en Amérique latine et le gouvernement Lula : de quelle gauche s'agit-il?</i> | 345 |
| <i>7.2 Le Bolsa-Família et le phénomène du « lulismo »</i> | 352 |
| <i>7.3 Lula et le « lulismo ». Le déclin de la sphère publique et la dimension privée œuvrant à la construction du mythe</i> | 362 |
| <i>7.4 Les médias et le marketing politique dans la promotion du Bolsa-Família et du lulismo</i> | 368 |
| Conclusion générale | 378 |

Liste des tableaux

| | |
|--|-----|
| <i>Tableau 3.1 : Synthèse des caractéristiques de la protection sociale en Amérique latine par groupe de pays.</i> | 103 |
| <i>Tableau 4.1 : Réseau de protection sociale</i> | 143 |
| <i>Tableau 4.2 : Programmes de transfert de revenu à caractéristiques communes</i> | 178 |

Liste des schémas

| | |
|---|----|
| <i>Schéma 1.1 : Structure chronologique de la création des programmes de transfert de revenu au Brésil</i> | 38 |
| <i>Schéma 1.2 : Chronologie des mesures visant à réduire les inégalités sociales sous le gouvernement Cardoso</i> | 39 |
| <i>Schéma 1.3 : La transformation d'une idée en paradigme. Schématisation de l'argument</i> | 45 |

Dédicace

Je dédie cette thèse à ma mère, Dona Quica, (in memoriam) qui ne connaissait pas les théories du capital social, mais qui a toujours enseigné à ses enfants que l'éducation était le seul moyen de se prémunir de la pauvreté et de la misère.

À mon fils Mikaël qui est né pendant mes études doctorales et qui a hâte de voir sa maman terminer sa thèse pour pouvoir jouer plus souvent avec lui.

À Nicolas Kaufmann (in memoriam) et à ses trois enfants qui m'ont encouragée à apprendre la langue de Molière et à faire un doctorat au Québec.

Remerciements

Je remercie tout d'abord Dieu qui m'a donné la force et la détermination nécessaires à la production de cette thèse.

Je remercie mon directeur de recherche Alain Noël, qui a été pour moi un exemple d'intellectuel compétent et soucieux dans son approche en tant que directeur de recherche. La sollicitude, la confiance, le respect et l'appui dans des moments décisifs ont été la marque de sa démarche exemplaire pour me permettre de réaliser ce travail. Il demeure pour moi un directeur de recherche que je garderai comme inspiration.

Je remercie aussi le professeur Philippe Faucher pour son soutien et son appui depuis mon arrivée au département de Science politique. Philippe Faucher est intervenu plusieurs fois afin de régler des problèmes concernant la gestion de mon dossier auprès du Conseil national de développement scientifique et technologique – CNPq au Brésil, ainsi que pour mes démarches concernant mon rapport avec les autorités en tant qu'étudiante étrangère.

Les membres du jury de soutenance ont offert des suggestions instructives et pertinentes dont une partie a été incorporée dans la présente version. Remerciements aux professeurs Jean Daudelin et Laurence McFalls.

L'appui du professeur Robert Dalpé en tant que directeur des cycles supérieurs au moment de la réalisation des examens de synthèse a été essentiel pour ma réussite. Graciela Ducatenzeiller a fourni un soutien important pour la préparation de l'examen en politique comparée.

La Bourse d'excellence de la Faculté d'études supérieures et du Département de science politique ainsi que la Bourse d'aide financière à la conclusion de la thèse m'ont aidé à conclure ce projet à Montréal pendant les mois de janvier à mai 2010.

Je remercie aussi le département de Service social de l'Université de Brasília – UnB, qui m'a accordé l'appui moral et financier pour venir au Québec étudier le français et ensuite pour revenir faire le doctorat. J'étends mes remerciements à mes collègues de travail qui ont parfois supporté une charge de travail plus lourde pour me permettre de poursuivre mes études. Je remercie spécialement les professeurs Carolina Cássia, Cristiano Guedes et Lucélia Luiz Pereira pour leur appui décisif pour que je puisse revenir à Montréal conclure cette thèse. Les professeurs Potyara Pereira, Denise Bomtempo, Ivanete Boschetti, Rosa Stein et Vicente Faleiros m'ont soutenue dans mes démarches pour venir à Montréal faire le doctorat. Plusieurs autres collègues m'ont aidé à concilier la rédaction de la thèse et le travail au département de Service social en partageant des activités avec moi. Je remercie spécialement les professeurs Mário Ângelo et Perci Coêlho.

Merci bien à mes amies Maria Francisca Coêlho Pinheiro, Maria Salette Kern Machado e Christiane Girard de l'appui et encouragement depuis le début du doctorat.

Ce projet a aussi compté sur le soutien du Conseil national de développement scientifique et technologique – CNPq, qui m'a accordé une bourse d'études pour la période 2002-2006 ainsi qu'une aide financière et les billets d'avion pour revenir conclure et déposer la thèse.

Je remercie à ma famille immédiate, mes sept frères et sœurs qui m'ont toujours appuyée et encouragée dans la poursuite de mes études. Un grand merci à mon oncle Barros, à ma tante Leninha et à leurs enfants qui m'ont « adoptée » pour que je puisse faire mon baccalauréat. C'est grâce à eux que tout a commencé.

Je remercie infiniment le père de mon fils Mikaël, Éric Beaudry, pour le soutien qu'il m'a apporté en prenant soin de notre fils pour que je puisse concilier travail à temps plein, maternité et rédaction de la thèse pendant plus d'une année à Brasilia. Son soutien dans les derniers moments de la préparation du dépôt de la thèse à Montréal a aussi été décisif.

Guillaume Ndonga a été le premier ami que je me suis fait lors de mon arrivée à Montréal. Il a été toujours présent pour moi et j'ai pu partager avec lui l'apprentissage du parcours au doctorat. Son soutien intellectuel a été encourageant depuis le début et dans les derniers moments de la préparation du dépôt final. Je profite de l'occasion pour remercier son épouse, madame Njambi Kinyungu, de sa gentillesse et compréhension pour les heures qu'elle a dû passer toute seule pendant que nous travaillions ensemble. Merci à vous deux!

France Gaudreault est une amie qui m'a apporté de l'assistance scientifique à plusieurs reprises et avec qui j'ai pu partager des moments spécialement instructifs pendant mon parcours à l'Université de Montréal. Merci de ta générosité et de ton amitié.

Roch Duval a été une personne ressource, car il a été toujours là pour réviser les chapitres de la thèse. Il m'a encouragé en partageant avec moi son expérience d'étudiant, travailleur et papa célibataire à temps plein en me disant que c'était dur, mais parfaitement possible.

Anderson Rossi et Paulo Armando sont des amis qui m'ont aidé à supporter la « saudade » de ma famille. Sonan Yapo et Abdallah Rihani ont fait partie de ma trajectoire au doctorat et m'ont encouragée dans des moments difficiles. La famille Hider m'a aussi encouragé pour l'aboutissement de la thèse.

Je crois que la chaleur humaine que j'ai trouvée chez des amis québécois m'a aidée à supporter le froid, parfois implacable. Carolle Richard, Alain Voukirakis, Louise Baron, Annick,

Antoine Morin, Marylin Stainbach, ont été des amis qui m'ont soutenue en posant des gestes affectueux inoubliables.

Liana Melchiorre, Patrice Carpentier et leur fils Francis ont pris soin de Mikaël pendant plus de trois mois au début de la rédaction de cette thèse. Merci de votre amitié et générosité. Les amis Vida et Stephane Scherrer nous ont aussi apporté de la chaleur humaine en prenant soin du petit plusieurs fois à Montréal.

Ademar Batista a été un ami formidable pour moi et Mikaël depuis notre retour à Montréal.

Éric Dupont a mis son talent d'écrivain et d'intellectuel hyperactif pour la révision finale de la thèse dans des délais très serrés. Je le remercie de son engagement et de son souci du détail.

Liste des sigles et acronymes

| | |
|------------|---|
| ABIA | Association brésilienne interdisciplinaire du SIDA |
| ANDIME | Association nationale de dirigeants municipaux d'éducation |
| ANPOCS | Association nationale d'études post-doctorales en sciences sociales |
| ARENA | Alliance rénovatrice nationale des évêques |
| BID | Banque interaméricaine pour le développement |
| BIEN | Basic Income Network |
| BPC | Bénéfice de prestation continu |
| CCT | Conditional Cash Transfer (Transfert de revenu conditionnel) |
| CEBRAP | Centre brésilien d'analyse et de planification |
| CEF | Caixa Economica Federal |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina |
| CIC-CI | Centre international de politiques pour la croissance inclusive |
| CNBB | Conférence nationale des évêques du Brésil |
| CNPq | Conseil national de développement scientifique et technologique |
| CONSEA | Conseil national de sécurité alimentaire |
| Copag | Commission pour le Plan de gouvernement |
| CPMF | Impôt provisoire sur les transactions financières |
| CS | Comunidade Solidária |
| DF | District fédéral |
| DLIS | Développement Local Intégré et Durable |
| FAPESP | Fundaçã de Apoio e Amparo à Pesquisa |
| FLACSO | Faculté latino-américaine de sciences sociales |
| FMI | Fonds monétaire international |
| FNAS | Fonds national d'assistance sociale |
| FOE | Fonds d'opérations spéciales |
| FRPC | Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance |
| FUMIN | Fonds multilatéral d'investissement |
| FUNABEM | Fondation nationale pour le bien-être des enfants et des jeunes |
| FUNDEF | Fonds de développement de l'enseignement fondamental |
| FUNDESCOLA | Fonds pour le développement scolaire |
| GTZ | Agence de coopération technique internationale allemande |
| IBASE | Institut brésilien d'analyses sociales et économiques |
| IBGE | l'Institut brésilien de géographie et statistique |
| IBRE-FGV | Institut brésilien d'économie – Fondation Getúlio Vargas |
| IEDES | Institut d'études du développement économique et social |
| INCRA | Institut de colonisation et de réforme agraire |
| INTAL | Institut pour l'intégration de l'Amérique latine et des Caraïbes |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPND-NR | Premier plan national de développement de la nouvelle république |
| IPRA | Conseil latino-américain de recherches pour la paix |
| ISEB | Institut supérieur d'études sur le Brésil |
| LBA | Légion brésilienne d'assistance sociale |
| LOAS | Loi organique de l'assistance sociale |
| MDB | Mouvement démocratique brésilien |

| | |
|--------|---|
| NEPP | Centre d'études et de recherches sur les politiques publiques de l'Université de Campinas |
| OCDE | Organisation de développement et de coopération économiques |
| OIT | Organisation internationale du travail |
| OMD | Objectif du millénaire pour le développement |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONU | Organisation des Nations Unies |
| PAEG | Plan d'action économique du gouvernement |
| PAI | Plan d'action immédiate |
| PCFM | Plan de combat à la famine et à la misère |
| PDS | Parti démocratique social |
| PDT | Parti démocratique travailliste |
| PED | Programme stratégique de développement |
| PETI | Programme d'éradication du travail infantile |
| PFL | Parti du front libéral |
| PGRMF | Programme de garantie de revenu minimal familial |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PMDB | Parti du mouvement démocratique brésilien |
| PNAA | Programme national d'accès à l'alimentation |
| PNAD | Recherche nationale par échantillon de domiciles |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PPA | Plan pluriannuel |
| PRODEA | Programa de Distribuição de Alimentos |
| PRONAN | Programme national d'alimentation et de nutrition |
| PSDB | Parti de la social-démocratie du Brésil |
| PTB | Parti travailliste brésilien |
| PUC/SP | Université Catholique de São Paulo |
| SAM | Service d'assistance aux enfants |
| SEBRAE | Service brésilien d'appui aux petites et micros entreprises |
| SINPAS | Système national de prévoyance et d'assistance sociale |
| SP | São Paulo |
| SUS | Système unique de santé |
| UERJ | Université d'état de Rio de Janeiro |
| UFMG | Université fédérale de Minas Gerais |
| UNAM | Université Nacional Autonoma (Mexique) |
| UnB | Université de Brasilia |
| UNICEF | United Nations Children's Fund |

Introduction

« Si les idées ne font pas l'histoire, elles contribuent parfois à façonner un imaginaire politique suffisamment prégnant pour qu'il devienne réalité »¹. Les transformations qu'ont subies les États providence depuis au moins trois décennies en témoignent. La crise de l'État providence découle d'une construction sociale amplement partagée au niveau international à propos de l'inadéquation des modèles de protection sociale construits pendant la période post-Seconde Guerre mondiale pour faire face aux nouveaux risques sociaux. Dans de nombreux pays, et quel que soit le régime de protection sociale auquel ils appartiennent, les communautés de politiques sociales se sont accordées sur ces nouveaux risques sociaux en tant que point d'ancrage d'une nouvelle architecture de la protection sociale qui propose, au lieu des traditionnelles dépenses « passives », des investissements sociaux générateurs de sociétés et de citoyennetés actives. L'investissement dans l'activation de ressources humaines, dans le renforcement des nouvelles structures familiales visant à protéger les enfants et à promouvoir des nouvelles habiletés motivent les changements des États providence érigés pendant les trente glorieuses².

En Amérique latine, les processus de démocratisation des années 1980 ont fait apparaître les inégalités sociales comme l'une des caractéristiques les plus frappantes de la région. Les crises économiques ont mis en relief les empreintes des États providence dans la plupart des pays de la région comme génératrices du haut degré d'exclusion et d'inégalités sociales, puisque dans la plupart de cas, il s'agissait de systèmes hautement centrés sur l'assurance sociale. Le décalage

¹ Daniel Pécaut, *Entre le peuple et la nation : les intellectuels et la politique au Brésil* (Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1989), commentaire de l'éditeur, quatrième de couverture.

² Gøsta Esping-Andersen, *A Welfare State for the 21st Century: Ageing Societies, Knowledge-Based economies, and the Sustainability of European Welfare States* (Portugal: Report to the Portuguese presidency of the European Union, March, 2000), pages 30-31; Jane Jenson et Denis Saint-Martin, « Building Blocks for a New Social Architecture: The Lego Paradigm for an Active society », *Policy & Politics*, Vol. 34 No. 3, 429-51, (2006), page 2.

entre les citoyens couverts par la sécurité sociale et ceux ayant droit exclusivement aux politiques d'assistance sociale s'est révélé le principal défi politique des années 1980 et 1990. La réforme de la protection sociale a été mise à l'ordre du jour, en parallèle et en conséquence de l'adoption de politiques d'ajustements structurels visant à maîtriser les crises économiques, combattre l'inflation et promouvoir l'ouverture des marchés.

Au Brésil, la combinaison de plus de deux décennies de dictature militaire (1964-1985) avec une politique économique axée sur la croissance économique a eu comme résultat la concentration des revenus et, par conséquent, l'augmentation des inégalités sociales. Pendant la période 1960-1980, les 20 % les plus pauvres de la population ont vu leur participation au revenu chuter de 3,9 à 2,8 % tandis que les 10 % les plus riches ont augmenté leur participation de 39,6 à 50,9 %. Cette tendance à la concentration des revenus s'est accrue pendant les années 1980, car si en 1960 les 50 % de la population économiquement active du pays retenaient 16 % du revenu total, en 1980 cette participation était réduite à 14,4 % et, en 1983 à 12,4 %³. En 1977, le nombre de pauvres au pays était de 40 millions. Les fluctuations économiques et la croissance démographique ont fait augmenter ces chiffres à 64 millions pendant l'année 1984 de sorte que les pauvres représentaient 50 % de la population du pays⁴.

La redémocratisation a mis la question sociale et « la dette sociale » à l'agenda politique du pays en même temps qu'elle a posé les repères de la crise de l'État providence brésilien. Un consensus s'est établi à propos de l'inefficacité de l'État dans la lutte contre les inégalités

³ Nucleo de Estudos em Políticas Publicas-NEPP/Unicamp, *Brasil 1985: Relatório Sobre a Situação Social do País*, Volume I, (Campinas: NEPP/Unicamp, 1986), page 16.

⁴ Ricardo Paes de Barros et al. « Desigualdade e Pobreza no Brasil: Retrato de uma Estabilidade Inaceitável », *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Vol. 15 (42), 2000, 123-142, page 124 .

sociales. L'augmentation des dépenses sociales, notamment pendant la « Nouvelle république », n'a pas eu un effet direct sur la pauvreté⁵.

La Constitution fédérale de 1988 a établi les paramètres d'un nouveau modèle de protection sociale fondé sur l'idée de sécurité sociale et sur le principe d'universalité de droit. Alors que la prévoyance sociale était assurée aux contribuables, les politiques de santé et d'assistance sociale acquéraient un statut de politiques publiques à caractère universel. L'éducation a été consacrée en tant que droit universel. La décentralisation politico-administrative a été établie en tant que principe de gestion des politiques et des services sociaux.

Le début des années 1990 a été marqué par l'instabilité économique et par la réduction des dépenses dans des domaines stratégiques, tels l'éducation et la santé qui ont eu des ressources correspondantes à 68,6 et 73,1 % par rapport aux montants déboursés en 1989. L'assistance sociale a connu une augmentation de dépenses de l'ordre de 103,7 % entre 1989 et 1993 sans pour autant réduire la pauvreté⁶. Le manque de ciblage, d'efficacité et d'équité dans la distribution des ressources constituaient les caractéristiques les plus frappantes de la protection sociale brésilienne.

Depuis son premier mandat en 1995, le gouvernement Cardoso a été confronté à un double défi : celui de mettre en œuvre les principaux dispositifs constitutionnels assurés par la nouvelle Constitution fédérale de 1988 et en même temps de consolider les réformes économiques amorcées par le Plano real de stabilisation économique. La rationalisation des dépenses sociales et le ciblage envers les groupes les plus pauvres de la population ont été adoptées par la stratégie du programme « Comunidade Solidária », en même temps que des

⁵ La participation des dépenses sociales en proportion du PIB s'est accrue de 14,1 % en 1984 à 17,9 en 1989 et cette progression a continué pendant les années 1990. Voir Fabricio Augusto de Oliveira, « Evolução, Determinantes e Tendências do Gasto Social no Brasil: 1980-1996 », (IPEA: Texto para discussão No. 649, 1999), page 19.

⁶ Idem, page 27.

réformes des politiques d'éducation et de santé ont été mises sur pied. Ces démarches ont été l'objet de plusieurs critiques.

La décentralisation politico-administrative de ces deux politiques, assuré par la Constitution fédérale de 1988, a permis l'émergence d'une série d'initiatives dans le domaine de l'assistance sociale, notamment au niveau des municipalités. Ces initiatives, sous la forme de transferts conditionnels de revenu ou Conditionnel Cash Transfers – CCT, avaient pour but de compenser la structure injuste et inefficace de distribution des dépenses sociales et en même temps de promouvoir le renforcement du capital social. Le lien entre les politiques d'éducation et de santé a été renforcé dans une perspective de promotion et d'intégration de ces trois droits.

L'efficacité de ces initiatives dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales, ainsi que dans l'élévation du capital social a été attestée par plusieurs évaluations. Ces expériences ont fait l'objet d'un processus de diffusion et de *lesson-drawing* car elles ont été perçues en tant qu'alternative aux anciennes structures de protection sociale et comme mécanismes de refondation de l'État providence autant au Brésil qu'ailleurs en Amérique latine. Ces politiques de transfert de revenu sont considérées, à présent, comme la nouvelle force structurante de la protection sociale dans les pays en développement⁷.

Le programme Bolsa-Família, mis en œuvre au Brésil depuis 2004 par le gouvernement de Luis Inácio Lula da Silva constitue l'expérience la plus importante de mise en œuvre de programme de transfert de revenu au monde. Ce programme est considéré comme modèle qui connaît actuellement une diffusion internationale, spécialement par la Banque mondiale.

⁷ Voir Margaret Grosh et Al. *For Protection & Promotion, The Design and Implementation of Effective Safety Nets*, (Washington: World Bank, 2008); Francesca Bastagli, « From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America », International Policy Centre for Inclusive Growth - UNDP, (Brasília: 2009).

Cette thèse porte sur le processus d'introduction de politiques de transfert de revenu au Brésil. Nous analysons l'introduction de ces programmes et leur consolidation par le programme Bolsa-Família dans une perspective de changement paradigmatique de la protection sociale, notamment de la politique d'assistance sociale.

L'argument soutenu est que l'émergence et la prolifération de ces programmes fut le résultat d'un processus d'apprentissage en politiques publiques qui mena à un changement de troisième ordre dans le domaine de la politique d'assistance sociale au Brésil. Ce changement a été déterminé par une convergence historique d'idées, d'institutions et d'intérêts autour des programmes de transfert de revenu comme la meilleure alternative de lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales. Nous nous sommes donné comme objectif d'analyser l'introduction des politiques de transfert de revenu dans une perspective qui met en relief le rôle des intellectuels et des réseaux de politiques publiques dans la construction de coalitions en faveur du changement de l'État providence. Cette coalition s'est manifestée au-delà des idées car elle a été favorisée par des institutions autant nationales qu'internationales, en même temps qu'elle a été capable de rassembler un ensemble d'intérêts, diffus et structurés à la fois, autour du social et de la lutte contre la pauvreté au Brésil.

Pour qu'une idée existe, il faut que quelqu'un la tienne. C'est la raison pour laquelle il devient nécessaire, dans le contexte d'une approche favorisant l'analyse de l'interaction entre les idées, les institutions et les intérêts, de décrire la composition des communautés épistémiques à l'origine des idées en question ainsi que le rôle que ces communautés ont joué dans le processus de transformation des idées en politiques sociales. Il s'agit de retracer la formation de communautés épistémiques précises autour de l'idée d'un programme de transfert de revenu et de décrire comment les communautés épistémiques se sont penchées sur la validité d'une idée (en

l'occurrence, un programme de transfert de revenu), et comment cette même idée a connu des transformations au sein même desdites communautés épistémiques. Au départ, il est nécessaire d'admettre que les idées sont non seulement propagées par les communautés épistémiques, mais qu'elles sont aussi transformées par ces dernières. À ces communautés épistémiques vient s'ajouter l'influence des idées défendues par certains individus dans divers contextes. Il peut s'agir par exemple d'interventions de députés et de sénateurs au parlement, de publications d'intellectuels influents et même d'interventions de certains membres du personnel des organisations internationales telles la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement – BID. Ce processus de transformation sera décrit et analysé.

Dans un deuxième temps, la thèse montre que les idées auxquelles adhèrent les communautés épistémiques deviennent aussi l'enjeu d'une compétition d'intérêts entre des acteurs visibles et des acteurs invisibles (institutions) de l'univers politique. En d'autres termes, pour qu'une idée engendre un changement paradigmatique dans la politique d'assistance sociale, il est nécessaire qu'elle corresponde aux intérêts des acteurs visibles et invisibles du politique. Ces intérêts correspondent aux configurations des institutions telles le système fédératif brésilien, les partis politiques, les *think tanks*, les organisations internationales et ainsi de suite. Il devient donc possible de décrire le jeu de ces intérêts comme une compétition entre les intérêts de divers acteurs. Dans le cas qui nous intéresse, c'est-à-dire la mise en oeuvre d'un programme de transfert de revenu (*Conditionnal Cash Transfer*) à l'échelle fédérale au Brésil, il s'agit de montrer comment l'idée est devenue un objet de convoitise politique dont la paternité serait éventuellement disputée entre divers acteurs du politique. Finalement, l'approche des idées et des intérêts trouve son aboutissement dans le changement institutionnel. En effet, les communautés épistémiques adhérant aux idées doivent faire cheminer ces idées au sein d'institutions pour

permettre leur réception et leur réalisation. Nous soutenons que les institutions, qu'il s'agisse d'organisations internationales, de partis politiques ou de municipalités, sont engagées dans une concurrence d'intérêts susceptible d'engendrer un changement paradigmatique. Il s'agira de décrire de manière précise la convergence idée-institutions-intérêts comme processus déclencheur d'un changement paradigmatique.

Cette étude met ainsi en question la paternité du programme Bolsa-Família en tant qu'initiative découlant de l'esprit visionnaire du président Luis Inácio Lula da Silva puisqu'elle relie la création de ce programme à l'apprentissage social et à l'héritage institutionnel de presque une décennie d'expériences de mise en œuvre de programmes de transferts de revenu au Brésil. L'étude va plus loin encore car elle montre la création du programme Bolsa-Família comme une sorte de « moment machiavélien » qui a permis à Lula de consolider les réformes sociales amorcées pendant les deux mandats de Cardoso et d'en récolter les résultats.

Chapitre I : Contexte et problématique de la recherche

Au Brésil, le sujet de la protection sociale fait souvent l'objet de débats sociopolitiques et académiques très animés dans lesquels les parties prenantes tendent à accorder la prédominance aux modèles d'État providence des pays développés. Ces débats ont gagné en force notamment pendant les années 1980, décennie qui fut témoin de la crise de l'État providence au niveau international ainsi que de la redémocratisation du Brésil et des crises économiques qui l'ont traversé. Pendant les années 1990, et surtout à partir de 1995, les effets des crises structurelles sur la dynamique de la protection sociale brésilienne ont engendré une série d'innovations en politiques publiques qui se sont matérialisées par l'introduction des programmes de transfert de revenu minimum en tant qu'alternative dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales. Ces innovations s'inscrivent dans un contexte particulier et touchent plusieurs discours et pratiques au niveau local, national et international ayant trait à la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales dans une conjoncture de crise et de réforme de l'État providence. Même si ces programmes font l'unanimité en matière de lutte contre la pauvreté, des interrogations subsistent quant à leur origine et laissent planer l'incertitude quant à leur élaboration et leur mise en œuvre. Il se dégage dès lors une problématique concernant la force et la pertinence des programmes en question dans le processus de changement de la protection sociale brésilienne. Dans le présent chapitre, il sera question de cette problématique et de ses éléments contextuels. La question est de savoir comment il est possible de rendre intelligible les motivations, les bases et les facteurs sous-jacents aux programmes de transfert de revenu en tant qu'éléments structurants de la protection sociale contemporaine au Brésil. Afin de mieux exposer cette problématique et de poser les jalons de l'analyse, le chapitre sera structuré en deux parties. Dans la première partie, il s'agira de décrire le contexte socio-économique caractérisé par la démocratisation, les crises

économiques et l'épuisement des modèles de protection sociale en Amérique latine. Il sera aussi question des conséquences de ces changements socio-économiques sur le système de protection sociale brésilien. Dans la deuxième partie, nous proposons l'argumentation sur l'origine et la prééminence des programmes de transfert de revenu au Brésil en contestant les écrits consultés qui attribuent leur paternité au gouvernement de Luis Inacio Lula da Silva. Nous privilégions une interprétation qui met de l'avant le processus d'apprentissage social, le rôle des intellectuels, des *Think Tanks* et des organisations internationales dans une perspective de convergence d'idées, d'institutions et d'intérêts. Nous présenterons nos hypothèses et nos questions de recherche.

1.1 Démocratisation, crises économiques et épuisement des modèles de protection sociale en Amérique latine

Les événements politiques en Amérique latine pendant les années 1980 confirment l'hypothèse selon laquelle les crises économiques et l'aide externe, soit du point de vue intellectuel, soit du point de vue financier (*conditional foreign aid*), constituent le contexte idéal pour favoriser des réformes économiques d'envergure susceptibles d'entraîner des changements paradigmatiques⁸. La vague de réformes sociales qu'ont connue plusieurs pays de cette région a été engendrée par les processus de transition et de consolidation démocratique qui ont eu lieu à partir de la fin des années 1970, après la chute des régimes militaires partout dans le monde⁹. L'Amérique latine a été fortement touchée par la troisième vague démocratique étant donné la

⁸ John Williamson et Stephan Haggard, « The Political Conditions for Economic Reform » dans John Williamson (Editor), *The Political Economy of Policy Reform* (Washington: Institute for International Economics, 1994), 527-596.

⁹ Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

prédominance de régimes autoritaires dans cette région¹⁰. La fin des dictatures dans les années 1980 fut marquée par une conjoncture dans laquelle la plupart des pays n'arrivaient plus à faire face à la crise économique, conséquence de leur niveau d'endettement trop élevé pendant les années 1970. C'est dans un contexte de crise économique aiguë que s'est imposé le défi de construire (ou de reconstruire) des institutions et des pratiques de démocratie¹¹.

L'Amérique latine, et plus précisément le Brésil, ont constitué un « laboratoire » privilégié pour l'application des nouvelles tendances orchestrées par des organisations internationales telles le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. Ainsi, le FMI :

[...] expected to use Third World countries' experiments as a proof of its influence over international economic policy, to exhibit such experiments as precedents to be followed by reluctant First World countries facing public deficits, such as the United States, Canada and Sweden. [...]First the IFM engineered 'monetary stabilisation' packages while the World Bank supported long term 'structural adjustment' plans; their rationale and theoretical justification came ex post facto in a process of 'learning by doing'¹².

Le « nouveau modèle économique » adopté dans cette région se décline en trois phases distinctes : a) la stabilisation économique, passant par l'ajustement structurel et visant le contrôle des dettes externes et la libéralisation des systèmes financiers; b) les privatisations, pour bannir la présence d'un « État inefficace, corrompu et clientéliste » et, en même temps, le transfert de la

¹⁰ Pour citer quelques exemples: les militaires étaient au pouvoir en Argentine jusqu'en 1982, au Brésil jusqu'en 1985, au Paraguay jusqu'en 1989 et au Chili jusqu'en 1990. Voir Édouard Theysset, *L'Amérique latine à l'aube du XXI^{ème} siècle* (Paris : Economica, 1999),10-11.

¹¹ Georges Couffignal, « Démocratisation et transformation des États en Amérique latine » dans Berengère Marques-Pereira, (dir.), *L'Amérique latine : vers la démocratie?* (Paris :Éditions Complexe, 1993); voir aussi Édouard Theysset, *L'Amérique Latine à l'aube du XXI^{ème} siècle*, spécialement la partie II où l'auteur présente un portrait des crises en Amérique latine spécifiant leurs particularités dans chaque pays concerné ; et Francisco C. Weffort, « New Democracies and Economic Crisis in Latin America » dans Philip Oxhorn et Graciela Ducatenzeiler, (dir.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism* (Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1998), 219-226.

¹² Michel Duquette, *Building New Democracies: Economic and Social Reform in Brazil, Chile and Mexico* (Toronto: University of Toronto Press, 1999),10.

gestion de certaines politiques aux institutions privées¹³ et; c) une troisième phase dans laquelle chacun des pays doit atteindre un niveau de développement durable et où le consensus autour de la question de l'équité se présente comme d'importance capitale face à la détérioration des indicateurs sociaux. Ce nouveau paradigme a résumé le célèbre « consensus de Washington » qui, malgré le fait de ne pas avoir été mis en œuvre à Washington et, plus encore, de ne jamais avoir fait l'objet d'un consensus, amena un ensemble de changements structurels dans la région¹⁴.

Les études portant sur les changements de la protection sociale soulèvent trois aspects importants : d'abord le processus d'établissement et de consolidation démocratique ; puis l'adoption de mesures d'ajustement et d'austérité économique et leurs impacts sur les « États providence » dans cette région; et finalement, la spécificité et la particularité de ceux-ci par rapport aux modèles les plus souvent étudiés. Des analyses démontrent que les années 1980 ont été marquées par l'entrée en scène de nouveaux acteurs et de mouvements sociaux exigeant de nouvelles formes d'engagement de l'État à l'égard de la réalisation de la citoyenneté en son plein sens, c'est-à-dire la garantie des droits civiques, politiques et sociaux¹⁵ et que les États latino-américains ont été confrontés à une remise en question de leur souveraineté, car l'adoption des politiques d'ajustement économique structurel de caractère libéral ou néolibéral imposées par le FMI s'est faite au prix de la perte de contrôle par ces États d'une politique nationale autonome¹⁶.

¹³ Les privatisations surviennent non seulement dans le domaine de l'économie par l'entremise de la vente de plusieurs compagnies publiques comme ce fut le cas au Brésil, mais aussi par la privatisation des systèmes de prévoyance sociale ou de sécurité sociale dans toute la région, prenant comme modèle l'expérience chilienne.

¹⁴ Victor Bulmer-Thomas, *The New Economic Model In Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty* (London: Palgrave, 1996),7-20.

¹⁵ Eder Sader, *Quando Novos Personagens Entram em Cena : Experiencias e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980* (Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985); Bruno Lautier, « Citoyenneté et politiques d'ajustement » dans Berengère Marques-Pereira et Ilan Bizberg, *La citoyenneté sociale en Amérique latine* (Paris :L'Harmattan, 1996), 23-52.

¹⁶ Laurence Whitehead, « Libéralisation économique et consolidation de la démocratie » dans Georges Couffignal, (dir.) *Réinventer la démocratie : le défi latino-américain* (Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences

Cette montée du néolibéralisme a engendré une crise de légitimité des modèles de protection sociale car l'échec de ces modèles s'est souvent traduit par l'épuisement des mécanismes de gestion corporative ainsi que par l'émergence de « franges » de dépossédés et de marginalisés partout en Amérique latine. De nombreuses sources attestent de la difficile conciliation des politiques austères d'ajustement et de déréglementation des marchés avec des mesures d'intervention sociale visant à amortir les effets desdites politiques sur les plus pauvres dans une conjoncture d'accroissement de l'économie informelle et d'appauvrissement de la population¹⁷.

Les données concernant la pauvreté dans cette région démontrent qu'en 1980 la population en situation de pauvreté composait 41 % de la population totale (soit près de 135,9 millions de personnes) et que ce pourcentage s'élevait à 43 % en 1986 (171,2 millions de personnes), soit une augmentation de 34,3 millions de personnes concentrées surtout dans les grandes villes et dont 19 millions étaient en situation d'indigence. Dans plusieurs pays de la région, notamment au Brésil, le nombre de salariés sans accès à un contrat de travail a connu une augmentation. Au début des années 1990, le Brésil comptait 35,1 % de travailleurs sur le marché du travail informel avec un taux de contribution à la sécurité sociale réduit à 26,9 %. En 1996, ces proportions s'établissaient respectivement à 46,3 % et 34,9 %. Le nombre de travailleurs composant la population économiquement active en 1995 (y compris ceux sans aucun revenu) était de 59,8 %¹⁸. Au Paraguay les chiffres sont encore plus élevés car ce pays présente 64,9 %

politiques, 1992), 151-179 ; et aussi, Michel Duquette, *Building New Democracies: Economic and Social Reform in Brazil, Chile and Mexico*, 111-153.

¹⁷ Jaime Marques-Pereira « Marché du travail, protection sociale et développement à l'heure de la globalisation » dans Berengère Marques-Pereira et Ilan Bizberg, *La citoyenneté sociale en Amérique latine* (Paris, L'Harmattan 1996), 53-79; l'ouvrage de Lautier à propos de ce sujet est très instructif, voir Bruno Lautier, *L'Économie informelle dans le tiers monde* (Paris : La Découverte, 2004).

¹⁸ Brésil Gouvernement Fédéral – IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios - PNAD, 1995*. En ligne <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad1995/default.shtm> (page consultée le 3 novembre 2005) ; Voir CEPAL, *Globalização e Desenvolvimento* (Brasília: Dactilográfie), cité par Rosa Helena

des travailleurs dans le secteur informel sans aucune possibilité de contribuer à la sécurité sociale. La vulnérabilité des secteurs exclus y est donc très élevée.

Les perspectives de vieillissement de la population en Amérique latine et dans les Caraïbes constituent aussi une donnée préoccupante. En effet, un rapport de la Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) révèle que le rythme de vieillissement de la population est plus élevé dans cette région que dans les pays développés. Les prévisions démographiques démontrent que le pourcentage de la population de 65 ans et plus aura doublé d'ici 35 ans (de 6 % en 2000 à 12,6 % en 2035). À titre d'exemple, les États-Unis ont connu la même augmentation sur une période de soixante-dix ans entre 1930 et 2000. En Amérique latine, la population de 65 ans et plus a dépassé le chiffre de 6 millions (1950) et a atteint 28 millions en 2000. Les prévisions démontrent qu'en 2050 ce chiffre sera de 135 millions, ce qui représente une perspective assez sombre étant donné que ce groupe démographique a des problèmes et des besoins particuliers dont la satisfaction est plus difficile, voire plus coûteuse¹⁹.

Plusieurs études démontrent une persistance des inégalités dans toute l'Amérique latine à l'époque post-ajustements néolibéraux, situation qui se traduit surtout par des inégalités de revenu avec des effets plus néfastes sur des groupes particuliers comme les enfants et les femmes, en plus des travailleurs du secteur informel et des groupes mentionnés ci-dessus. Huber²⁰ confirme la réalité de ce problème historique dans la région, dont les indicateurs font état de concentrations élevées de richesse, de revenus et de capital humain, accompagnées d'un fort taux de croissance démographique, d'une baisse de la participation de la force de travail au marché

Stein, « Os Programas de Transfência de Renda no Marco do Pluralismo de Bem-Estar: Brasil, Argentina e México », (Brasília: Projeto de tese Programa de Pós- Graduação sobre as Américas/CEPPAC- UnB, 2002), 27.

¹⁹ CEPAL, *Vulnerabilidad Sociodemográfica: Viejos y Nuevos Riesgos para Comunidades, Hogares y Personas* (Brasília : Vigésimo nono período de sesiones), Idem, page 30.

²⁰ Evelyne Huber, « Conclusion: Actors, Institutions and Policies » dans Evelyne Huber, (dir.), *Models of Capitalism: Lessons from Latin America* (Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2002), 439-479, notamment page 461.

formel, surtout pour les femmes, et d'un haut niveau de participation aux secteurs à faible productivité. Les pauvres vivant dans les zones rurales ainsi que les travailleurs du secteur informel continuent d'être les moins bien couverts par la protection sociale même dans les pays qui ont essayé de mettre sur pied des systèmes de sécurité universels, ce qui augmente la dualité sociale²¹. D'autres facteurs comme la concentration de la propriété foncière ainsi qu'un système éducationnel qui néglige l'instruction primaire et subventionne l'éducation universitaire chez les plus riches sont autant d'obstacles au développement et à l'accumulation de capital humain²².

Plus récemment, d'autres études réalisées par la CEPAL démontrent que pendant les premières années de la décennie 1990, on a observé une légère réduction de la pauvreté de l'ordre de 5 %, tandis que la pauvreté extrême a connu une baisse de 3,5 %. Cependant, depuis 1997, la croissance des inégalités sociales (en termes de distribution du revenu) a pris un nouvel essor car entre 1990 et 2002 la concentration du revenu a connu une augmentation dans 60 % des pays de la région alors qu'elle connaissait une diminution dans 14 % des pays. Dans le reste des pays qui ont fait l'objet de ces études, la concentration du revenu s'est maintenue au même niveau. Dans ce document de la CEPAL, trois caractéristiques de la région sont mises en relief : a) la persistance des processus récurrents de « *stop and go* »²³ découlant des turbulences économiques ; b) l'extrême hétérogénéité de la pauvreté entre les pays; et c) l'augmentation du nombre de pauvres en termes absolus de presque 20 millions entre 2000 et 2003 dont 14 millions

²¹ Evelyne Huber, « Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal Versus Social Democratic Models » dans Gøsta Esping-Andersen, (dir.), *Welfare States In Transition: National Adaptation In Global Economies* (London: Sage, 1996), 41-191, notamment pages 170-172.

²² Inter American Development Bank, « Facing up Inequality in Latin America » dans Jeffrey Frieden, Manuel Pastor Jr. et Michael Tomz, (dir.), *Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy* (Colorado: West View Press, 2000), 287-297, notamment pages 293-294.

²³ Expression couramment utilisée pour référer aux processus de stagnation et de croissance dans la région.

sont indignés²⁴. L'effort des pays visant à assurer plus de ressources publiques aux secteurs sociaux a eu comme résultat une montée des dépenses sociales per capita (près de 50 %) ce qui a fait passer le taux d'investissement du PIB dans les dépenses sociales de 13,4 % à 15,1 % dans la région²⁵.

Malgré ces efforts, l'Amérique latine et les Caraïbes, à l'exception de l'Afrique au Sud du Sahara, forment la région de la planète où l'indice d'inégalité est le plus élevé. Alors que les 10 % les plus riches disposent de 48 % du revenu total, les 10 % les plus pauvres n'en touchent que 1,6 %. En comparaison, dans les pays développés, les plus riches reçoivent 29,1 % du revenu total tandis que les 10 % les plus démunis en reçoivent 2,5 %. Ces indices sont attestés par les coefficients de Gini dont la moyenne pour l'Amérique latine pendant les années 1990 était de 0,552 tandis que les pays de l'OCDE, de l'Europe de l'Est et de l'Asie affichaient des moyennes respectives de 0,342, 0,328 et de 0,412. Des données s'ajoutent au constat selon lequel 25 % des Latino-américains disposent de moins de deux dollars par jour pour assurer leur survie²⁶.

Traditionnellement, la plupart des travaux portant sur la pauvreté et sur les inégalités en Amérique latine ont mis l'accent sur une certaine « insuffisance dynamique » de la région liée à des taux de croissance économique très bas et des taux de croissance démographique très élevés engendrant un excédent de la population exclue du marché de travail et condamnée à la pauvreté extrême. Les dépenses sociales étaient perçues comme de simples instruments de l'ajustement

²⁴ CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, cité par Carlos Filgueira et Andrés Peri, *América Latina : Los Rostros de la Pobreza y Sus Causas Determinante*, (CEPAL : Santiago do Chile, 2004), 8-9; Voir sur l'augmentation de la pauvreté dans la région, Hans-Jürgen Burchardt, « El Nuevo Combate Internacional Contra la Pobreza : Perspectivas para América Latina? », *Nueva Sociedad*, 193, (2004), 120-132.

²⁵ CEPAL, *Panorama Social de América Latina* (CEPAL : Santiago do Chile: 2002); Voir aussi Evelyne Huber, « Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal Versus Social Democratic Models », 153-54.

²⁶ David Ferranti et Guillermo E. Perry (dirs.) *Desigualdade na América Latina e no Caribe : Rompendo com a História?* (Banco Mundial, Outubro 2003) pages 6-7. En ligne <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,menuPK:3817263~pagePK:141159~piPK:51068153~theSitePK:3817167,00.html> (page consultée le 5 mars 2006).

fiscal en même temps qu'elles jouaient un rôle de régulateurs et de modérateurs de coûts, visant à contenir les « excédents du gaspillage » des États, à une époque d'accroissement de la demande de services sociaux élémentaires.

Ce paysage social a fortement contribué à renforcer l'idée selon laquelle la taille des États devrait être réduite à tout prix et à forger le consensus faisant de la réforme de la protection sociale la seule façon de concilier les principes d'efficacité économique et de justice sociale. Les dépenses publiques en matière sociale devraient désormais être ciblées vers les personnes auxquelles le marché ne peut réellement offrir d'opportunité, ce qui fait en sorte que le caractère des politiques sociales devint de plus en plus sélectif, résiduel et individualisé, tourné vers les « groupes à risque ».

Ce contexte a favorisé un ensemble de transformations de la protection sociale dans toute l'Amérique latine et a mené à un changement paradigmatique de « troisième ordre »²⁷ au Brésil. Ce changement se caractérise par l'adoption d'un nouveau paradigme de la politique nationale d'assistance sociale dans lequel l'introduction des programmes de transfert de revenu a eu une importance capitale²⁸. La prolifération d'expériences d'adoption de programmes de revenu minimum garanti au Brésil et en Amérique latine se présente ainsi comme le phénomène

²⁷ Selon Peter Hall on observe trois types de changements en politique publique : le changement de premier ordre qui correspond fondamentalement aux changements du type incrémentaux découlant des pressions pluralistes ainsi que des processus d'apprentissage sociaux; les changements de second ordre qui peuvent modifier les instruments politiques (surtout les politiques macroéconomiques) sans changer radicalement leurs hiérarchies et objectifs. Le changement de troisième ordre est celui qui a le plus d'impact puisqu'il représente en effet un changement de paradigme. C'est ce genre de changement qui explique le mieux l'évolution du processus de changement de la protection sociale au Brésil et ensuite en Amérique latine. Voir Peter Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25:3, (April, 1993), 275-296, notamment, pages 285-286.

²⁸ Certains parlent même d'un nouveau consensus Post-Washington pour traiter de cette période et du même processus de changement. Nous préférons, parler d'une troisième phase du « consensus » car l'ensemble des mesures mises sur pied dans les deux premières phases est loin d'être mis en question sauf quand il s'agit des réformes des modèles de sécurité sociale. Voir l'article de François-Xavier Merrien, « Em Direção a um Novo Consenso Pós – Washington na América Latina? » dans Denise B. Birche de Carvalho (dir.), *Política Social, Justiça e Direitos de Cidadania na América Latina* (UnB:Programa de pós-graduação em política social, Brasília : Departamento de Serviço Social-SER : 2007), 47-74.

politico-social le plus remarquable de toute la région à la fin du XX^e siècle tout en suivant les tendances des pays développés²⁹, même si les pays de l'Amérique latine n'ont pas été la cible de réformes fiscales visant à taxer les revenus les plus élevés et les gains découlant de la productivité.

Dans une étude menée par Sonia Miriam Draibe en 1998 à propos de l'introduction de ces programmes au Brésil³⁰, pays pionnier dans l'adoption de ces initiatives au niveau local, l'auteure constate l'existence de neuf programmes de revenu minimum garanti dans six états brésiliens dont le District fédéral. Dans une autre étude menée par Maria Ozanira da Silva & Silva en 2002³¹, l'auteure constate que depuis 1998, les expériences se sont multipliées partout au pays. Selon elle, le nombre de programmes est passé de 9 à 45 dans 15 états brésiliens.

Cette nouvelle tendance a rapidement fait école ailleurs en Amérique latine soit sous la simple dénomination de programmes de revenu minimum garanti, soit sous la dénomination de politiques nationales de transferts conditionnels de revenu (*Conditional Cash Transfers Programs*). Parmi ces programmes on compte notamment le *Programa de Educación, Salud y Alimentación* – PROGRESA au Mexique (devenu *OPORTUNIDADES* en 2002) et qui est considéré comme le premier programme national dans la région; *Programa Familias en Acción* en Colombie; le *Programa de Asignación Familiar* au Honduras; *Red de Protección Social* au

²⁹ Au sein de l'Union européenne, l'introduction du revenu minimum fut le résultat de recommandations venues de commissions d'étude et fut présenté en tant qu'alternative au combat contre la pauvreté et, en même temps, comme une alternative face à la crise de l'État providence. Les cas de la France et de la Belgique constituent de bons exemples.

³⁰ Sonia Myriam Draibe, Ana Maria Fonseca et Lilia Montali, « Programas de Renda Mínima para Famílias Carentes : Levantamento das Experiências e Metodologias de Avaliação » dans Ana Lucia Lobato (dir.), *Garantia de Renda Mínima : Ensaio e Propostas* (Brasília: IPEA, 1998), 203-250.

³¹ Maria Ozanira da Silva & Silva, « A Política Social Brasileira no Século XXI : Redirecionamento Rumo aos Programas de Transferência de Renda » dans Denise B. Birche de Carvalho (dir.), *Novos Paradigmas da Política Social* (Brasília : Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social – Universidade de Brasília – UnB, 2002), 355-381.

Nicaragua; le *Beca Futuro* en Bolivie et Programa Nacional de Bolsa-Escola, devenu ensuite le *Bolsa-Familia* au Brésil (programme national depuis 2004), pour ne citer que ceux-ci³².

Ces programmes de transfert de revenu, en plus d'entraîner la décentralisation politico-administrative telle que prévue dans la Constitution fédérale du Brésil (Article 204)³³ amènent à de nouvelles pratiques dans les municipalités. Ces pratiques favorisent la mise en œuvre de services publics comme l'éducation et les soins de santé en même temps qu'ils reconfigurent l'économie locale car, pour la plupart des municipalités, les programmes ont un impact extrêmement important dans la circulation des revenus locaux.

Ces expériences ont présenté un taux de succès très élevé³⁴. La plus importante réussite fut celle du Distrito Federal (Brasília) pendant la période 1995-1998 et qui a été adoptée par l'OIT comme modèle pour la lutte contre le travail des enfants. Ensuite, la *Global Coalition for Africa* adoptait en 2001 cette expérience comme modèle à être développé en Afrique afin de permettre la scolarisation de 90 millions d'enfants. À l'occasion de l'ouverture du Forum mondial de l'éducation à Dakar (2000) le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a mentionné le programme Bolsa-Escola comme exemple de réussite en matière de politique éducationnelle.

La présente recherche se donne notamment comme but de retracer les origines de ce courant de changement et de recenser les éléments favorisant l'introduction des programmes de transfert de revenu en tant qu'alternative viable à la crise des États providence en Amérique latine, et

³² Pablo Villatoro, « Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas : Experiencias en América Latina », *Revista de la CEPAL*, 86, (2005), 83-102.

³³ Au Mexique, le programme Progres a été inspiré de l'expérience mise en œuvre dans le District Fédéral-Brésil mais il a eu un caractère plutôt fédéral, c'est-à-dire, centralisé au niveau du processus de décision et sa mise en œuvre a été faite en partenariat au niveau local.

³⁴ Voir Jorgen Wertheim « Made in Brazil », *O Globo* agosto 2003, Caderno 2.

particulièrement au Brésil, au point de constituer un changement inédit, jusque là inconnu dans l'histoire de la protection sociale dans ce pays.

1.2 L'argument. La mise à l'ordre du jour de la question de la pauvreté et la convergence d'idées, d'institutions et d'intérêts

Les pauvres et le phénomène de la pauvreté ont toujours fait partie de l'histoire de l'humanité³⁵ malgré le fait qu'il aura fallu attendre la deuxième moitié du XIX^e siècle pour que ceux-ci inspirent la création de nouveaux paradigmes comme le « paupérisme » et, plus récemment, au XX^e siècle, « l'exclusion sociale »³⁶. En effet, c'est à la fin du XX^e siècle que le libéralisme vient bouleverser la conception traditionnelle de la pauvreté fondée sur le sentiment charitable d'inspiration religieuse et inaugurer son traitement politique par une volonté de lui accorder droit de cité parmi les grandes questions publiques, contre les pratiques d'enfermement et de marginalisation d'antan et qui exige une nouvelle rationalité de la pauvreté³⁷. Proposé comme discours commandé par la morale³⁸, ou en tant que discours voué à disparaître dans le vide des actions comme le veulent certains auteurs³⁹, le fait est que la redécouverte de la pauvreté est une donnée incontestable de nos jours, ce qui suggère l'émergence d'un nouveau paradigme, né du néolibéralisme mais aussi contre le néolibéralisme et constituant un pas en avant par rapport à celui-ci, vers la construction d'un nouveau design du *welfare state* pour le

³⁵ Bronislaw Geremek, *Os Filhos de Caim* (São Paulo: Editora Cia. das Letras, 1995), Introduction.

³⁶ Serge Paugam, « La constitution d'un paradigme » dans Serge Paugam, (dir.), *L'exclusion : état des savoirs* (Paris : La Découverte, 1996), 8-9.

³⁷ Giovanna Procacci, « La naissance d'une rationalité moderne de la pauvreté » dans Serge Paugam *L'exclusion : état des savoirs*, 405-415, notamment page 406.

³⁸ Bruno Lautier, « Pourquoi faut-il aider les pauvres? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté ». En ligne <http://matisse.univ-paris1.fr/doc2/ID0118b.PDF>, (page consultée le 2 décembre 2006).

³⁹ André Corten, « Le discours de la pauvreté de la Banque mondiale », *Langage et société*, 85, (1988), 5-24, notamment pages 6-9.

XXI^e siècle⁴⁰. Dans ce processus de « redécouverte » de la pauvreté, les organisations internationales ont joué un rôle décisif surtout en proposant des approches normatives à l'égard des pays moins développés afin de mettre sur pied des stratégies de lutte contre la pauvreté, quoique suivant des directives absolument différentes selon la nature de chaque institution ainsi que selon les caractéristiques particulières de chaque pays⁴¹.

En Amérique latine, la présence remarquable des organisations internationales permet d'affirmer que les institutions fondées par les accords de Bretton-Woods comme le Fonds monétaire international et la Banque Mondiale ont joué un rôle historique décisif en dictant aux pays de la région des recettes d'ajustement, surtout à partir des crises des années 1970⁴². Ce rôle pivot se fait remarquer aussi par la présence d'institutions régionales de coopération économique

⁴⁰ Alain Noël, « The New Global Politics of Poverty », *Global Social Policy*, 2006:6, 304-333, notamment pages 317-324.

⁴¹ Jean-Philippe Thérien, « Beyond the North-South Divide: The Two Tales of World Poverty », *Third World Quarterly*, 1999, 20:4, 723-742, notamment pages 7-9. Dans cet article, l'auteur soutient la prédominance de deux paradigmes distincts concernant le rôle des organisations internationales face à la question de la pauvreté : le paradigme de Bretton Woods et le paradigme des Nations unies. Dans le premier cas, il s'agit des institutions financières comme le FMI, la Banque Mondiale et le GATT dont les préoccupations clefs sont la mise en place de programmes d'ajustements économiques structurels partant de deux prémisses : d'abord, ces institutions favorisent la libéralisation des marchés tout en croyant que les bénéfices de cette libéralisation seront plus avantageux que ceux des politiques keynésiennes. Ensuite, malgré le fait qu'elles développent une approche de la question de la pauvreté, leurs actions visent plutôt un soulagement de la pauvreté et sont tournées vers les pays et les groupes considérés les plus pauvres parmi les pauvres. Le paradigme des Nations Unies apparaît plus comme une construction idéal-typique à cause de la diversité des institutions composant l'ONU. Néanmoins, le rôle d'institutions comme l'UNESCO, le PNUD, l'OIT ainsi que l'UNICEF est mis en relief par l'auteur afin de montrer que ces institutions ont une approche de la question de la pauvreté qui est absolument innovatrice, plus intégrative et plus concernée du point de vue éthique que l'approche de Bretton-Woods. Une autre différence fondamentale est que le paradigme des Nations Unies conçoit la pauvreté en tant que phénomène global et non seulement comme une aberration du monde sous-développé et en développement. Le caractère conflictuel de ces deux paradigmes permet de montrer les difficultés auxquelles on fait face quand il s'agit d'établir un consensus à propos des moyens pour expliquer le phénomène de la pauvreté ainsi que sur les moyens pour y faire face.

⁴² Voir l'article de Merrien sur le sujet dans lequel l'auteur soutient l'existence des paradigmes de Philadelphie-Bretton-Woods et ceux du consensus de Washington et Post consensus de Washington. Ici on trouve un cadre d'analyse distinct de celui proposé par Thérien car les politiques sociales auraient eu un cycle caractéristique en trois moments historiques et dont les répercussions se font remarquer en Amérique latine : d'abord, pendant le consensus de Philadelphie-Bretton-Woods, d'inspiration keynésienne, on assiste à l'émergence et à la généralisation des modèles de Welfare State dans un ordre économique régulé à partir des années 1930 et qui se prolonge jusqu'aux années 1970. Ensuite, le consensus de Washington qui s'enracine dans la crise économique mondiale de la fin des années 1970 et qui bouleverse les conceptions traditionnelles de l'État et de la protection sociale. Finalement, le consensus post-Washington, qui ne caractérise pas un retour à l'ancien ordre d'inspiration keynésienne ni un éloignement du néolibéralisme pur et dur, mais qui ouvre la voie vers l'extension de la protection sociale. François-Xavier Merrien « Em Direção a um Novo Consenso Post-Washington na América Latina? » dans Denise Bomtempo Birche de Carvalho (dir.) *Política Social, Justiça e Direitos de Cidadania na América Latina*, 47-64.

tel la Banque interaméricaine pour le développement – BID. L’approche de ces institutions concernant la pauvreté a été développée en trois étapes distinctes : durant la première, depuis la période suivant la Seconde guerre mondiale jusqu’aux années 1970, on concevait le marché comme incapable de faire face aux aléas découlant du développement économique, d’où la prééminence du rôle de l’État dans la prestation de biens et services sociaux forgeant « l’État développementiste »⁴³. Dans la deuxième phase, des années 1970 jusqu’au début des années 1990, on voyait l’État comme incapable de promouvoir le développement et on attribuait un rôle décisif au marché, vu comme le seul espoir. Dans la troisième phase, c’est-à-dire depuis le début des années 1990, l’État et le marché apparaissent comme incapables de faire face aux aléas du développement économique, mais une place décisive est accordée au rôle de l’État dans la prestation de biens et services sociaux essentiels comme la santé, l’éducation et le développement durable⁴⁴.

Cependant, après la publication par l’Unicef du document *Adjustement With a Human Face* cette approche du FMI et de la Banque Mondiale face aux situations de crise et d’endettement des pays fut dénoncée, en même temps que des mesures visant à atténuer les effets des ajustements économiques ont été proposées. Ces nouvelles propositions avaient pour but de permettre l’adoption simultanée de mesures favorisant la création d’emplois,

⁴³ Cette approche vaut surtout pour la période de reconstruction post Seconde guerre mondiale et est à l’origine des États providence en Europe. En Amérique latine, les modèles de protection sociale mis sur pied sont assez différents car ici en opposition à l’universalisme de l’État providence européen on voit prévaloir le corporatisme. Il n’est que du point de vue du développement économique qu’on voit, en effet, la présence d’un État fort.

⁴⁴ Cette dernière stratégie, fut mise en place par la Banque mondiale depuis 1990 avec le support du FMI en tant qu’agent promoteur du développement par l’entremise de l’aide financière aux pays en développement visant les objectifs suivants : (i) réduire l’extrême pauvreté de moitié jusqu’à 2015; (ii) promouvoir l’accès à l’éducation fondamentale; (iii) promouvoir l’équité de sexes surtout en éliminant les disparités de l’accès à l’éducation entre les sexes; (iv) réduire de deux tiers la mortalité infantile chez les enfants de moins de 5 ans ainsi que réduire de trois quarts la mortalité chez les femmes jusqu’à 2015; (v) promouvoir l’accès aux services de santé reproductive aux femmes enceintes et aux enfants de moins de 5 ans; (vi) promouvoir des stratégies de développement durable à partir de 2005 et; (vii) assurer que les dommages à l’environnement seront combattus autant au niveau national qu’international jusqu’à 2015. Voir à ce sujet, World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn’t and Why* (Washington: World Bank, Oxford University Press, 1998), notamment pages 11-12.

l'augmentation des revenus des pauvres, l'universalisation des services d'éducation et de santé, ainsi que l'aide alimentaire pour les groupes les plus vulnérables. Selon le rapport, cette façon de mener les ajustements structurels permet de promouvoir l'ajustement à visage humain, c'est-à-dire de combiner la croissance économique, la protection des plus vulnérables et l'ajustement macro-économique⁴⁵.

La conférence de Copenhague en 1995 marque le début d'une nouvelle ère de l'histoire de l'ONU par rapport à la question de la pauvreté. Par l'entremise du PNUD, l'ONU commence à développer une nouvelle approche de la pauvreté en établissant la stratégie d'assistance aux pays pauvres dans le but d'améliorer les institutions responsables de la formulation des politiques visant l'éradication de la pauvreté⁴⁶. La publication par le PNUD, du premier rapport du Développement humain en 1990 fut le premier pas vers cette initiative. Ce rapport jetait une nouvelle lumière sur l'augmentation des inégalités sociales entre et au sein des pays, en même temps qu'il appelait à la formulation d'une nouvelle approche de la question de la pauvreté⁴⁷.

La publication du Rapport sur le développement mondial pour l'année 2000, *Attacking Poverty*, par la Banque Mondiale, marque le virage définitif des organisations internationales. Cette fois on passe de la dénonciation à la lutte contre la pauvreté. La déclaration des Nations Unies des Objectifs du Millénaire pour le Développement, signée en septembre de 2000 par les gouvernements de 189 pays constitue à présent la référence la plus importante des stratégies

⁴⁵ Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly et Frances Stewart, *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth* (Washington: Unicef, 1987), Volume I, chapitre de conclusion pages 287-297.

⁴⁶ Parmi les 10 objectifs fixés par la déclaration des 117 gouvernements participant à la conférence, trois sont particulièrement importants par rapport à la question de la pauvreté : 1) créer une ambiance économique, politique, sociale, culturelle et juridique permettant le développement social des personnes; 2) éradiquer la pauvreté dans le monde par l'entremise d'une action nationale à partir d'une approche multidimensionnelle et intégrée de la société civile et en coopération avec les organisations multilatérales; 3) promouvoir le plein emploi et habiliter hommes et femmes à se procurer des moyens de vie sécurisés et durables. Voir Rosa Helena Stein, « Pobreza e Desigualdade na América Latina sob o Olhar dos Organismos Internacionais », *Ser Social* 18, Brasília, (2006), 79-125, notamment page 86.

⁴⁷ Alain Noël, « The New Global Politics of Poverty »; Stein, Idem, page 88.

officielles visant à combattre la pauvreté au XXI^e siècle. Ce document, représente la réaffirmation de l'engagement des chefs d'État, avec l'appui de l'ONU, visant la diminution de l'exclusion sociale par l'entremise de la réduction de la pauvreté, la promotion des droits de l'homme et la protection environnementale dans une perspective durable, avec des objectifs à atteindre pour 2015.

Selon ce qui a déjà été démontré ci-dessus, la mise en place des réformes préconisées par le « consensus de Washington » en Amérique latine a eu comme résultat une augmentation de la pauvreté et des inégalités sociales, ce qui remet en question la thèse selon laquelle la croissance économique agit en tant que moteur de la réduction des inégalités⁴⁸. Dans ce contexte, la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) a joué un rôle décisif dans la proposition de solutions visant à compenser les résultats des expériences de stabilisation économique menées depuis les années 1980. Celles-ci ont été assurées à partir de la proposition de trois directives concernant les réformes : a) la transformation du modèle de production dans la région afin de promouvoir la croissance économique avec l'équité ; b) les réformes de la protection sociale ; c) l'amplification et le renforcement de la démocratie afin de réduire la pauvreté et les inégalités sociales. Cette démarche a connu son aboutissement avec la publication du document portant le titre *Transformación Productiva con Equidad*⁴⁹ selon lequel la lutte contre la pauvreté ne peut être efficace que si les causes structurelles comme la baisse de

⁴⁸ Pendant la période entre 1970 et 1981 la région a connu une croissance économique significative suivie d'une amélioration des indices de distribution du revenu avec une réduction de l'indice Gini de 58 en 1970 à moins de 54 en 1982. Pourtant, entre 1980 et 1990 la région éprouve une période de récession suivie de la détérioration de la distribution du revenu. L'indice Gini s'élève à 58,3 en 1990. Pendant les années 1990 la reprise de la croissance économique avec stabilité n'a pas été suivie de la réduction des niveaux de pauvreté et d'inégalité, ce qui montre que malgré le fait que les scénarios économiques peuvent produire le soulagement de la pauvreté et l'amélioration de la distribution des revenus, cela n'est pas une condition suffisante. Voir à ce sujet Juan Luis Londoño et Miguel Székely : « Persistent Poverty and Excess Inequality : Latin America During 1970-1995 », (Washington : BID), page 9, En ligne <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-357.pdf> (page consultée le 2 mars 2007).

⁴⁹ CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*, (CEPAL, 1990), En ligne. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/4371/P4371.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl> (page consultée le 6 mars 2008).

productivité du secteur informel ainsi que le manque de protection des travailleurs du point de vue de la législation sociale sont attaqués⁵⁰.

On peut donc affirmer que les années 1990 sont marquées par une inflexion du social vu à partir d'un nouveau paradigme visant à faire face aux situations d'inégalités tout en poursuivant la quête d'efficacité et d'efficacités des politiques publiques ainsi que de l'autonomie des citoyens dans un cadre plus vaste de réforme de l'État. Le Brésil se présente comme un pays dont les caractéristiques particulières ont favorisé davantage ces réformes vers la construction d'un nouveau paradigme de la protection sociale ou d'un nouvel État providence. D'abord, parce que ce pays avait déjà réussi à forger un nouveau modèle de citoyenneté, ancré dans la nouvelle Constitution fédérale de 1988 qui assure les piliers fondamentaux d'un nouveau dessin institutionnel : décentralisation politico-administrative, paiement de bénéfices monétaires et articulation avec la société civile par l'entremise de la participation populaire dans la gestion des services sociaux touchant la santé, l'assistance sociale, la protection de l'enfance et de la jeunesse. Ensuite, parce que le nouvel ordre juridique promu par ladite Constitution fédérale sanctionnait l'universalisation des bénéfices qui, dans la plupart des cas, sont considérés comme des droits, même si une vaste proportion des bénéficiaires de ces nouveaux droits sont dans l'incapacité de contribuer au financement de ces mesures, à l'exemple de la sécurité sociale⁵¹.

Au Brésil, l'expression de la question sociale fut mise en relief au début des années 1990 par le président Fernando Collor de Mello malgré le fait que le résultat fut un grand échec, du point de vue de l'intervention étatique. Cet échec fut le résultat d'un ensemble de mesures politiques parmi lesquelles figurent le *Plano Collor I* comme étant le plus radical et le moins

⁵⁰ Marta Tereza Arretche, « Concepções Alternativas ao Neoliberalismo : A Proposta da CEPAL », (ANPOCS: 1993); et Jorge Ruben Biton Tapia, « Políticas Sociais na América Latina : Diagnosticos e Recomendações das Agencias Multilaterais », (Campinas: NEPP-Unicamp, Caderno de pesquisa número 28).

⁵¹ L'exemple le plus notable fut l'unification des bénéfices de retraites des travailleurs urbains et ruraux. Rappelons que le droit à la retraite de ces derniers est assuré indépendamment de leur contribution à la sécurité sociale.

réussi de la période post-régime autoritaire militaire puisqu'il a permis la confiscation des capitaux des citoyens, des poussées inflationnistes de l'ordre de 20 % par mois et une flambée des taux d'intérêts de l'ordre de 40 %, ce qui mena l'économie brésilienne à la récession⁵². Dans le domaine de la protection sociale le gouvernement a promu quelques changements tels la création du Centre brésilien pour l'enfance et pour la jeunesse en substitution à l'ancienne Fondation nationale pour le bien-être des enfants et la création du ministère du Bien-être social. À la tête d'un gouvernement minoritaire⁵³, Collor de Mello a adopté des pratiques politiques engendrant le clientélisme, le favoritisme et la corruption, ce qui mena à sa destitution en décembre 1992, après la publication des résultats d'une enquête menée par le Congrès national.

Cet événement amena le vice président de la république Itamar Franco au pouvoir pour terminer le mandat du gouvernement jusqu'en 1994. Le trait le plus remarquable de ce gouvernement, marqué par une sorte d'inertie politique dans le domaine du social, fut l'adoption d'un ensemble de mesures visant à combattre la famine et la misère, dont la plus importante fut la création du Conseil de sécurité alimentaire – CONSEA, qui a mis sur pied le Plan de lutte contre la famine et la misère – PCFM. Ce plan d'aide proposait comme mesure principale la distribution de lait aux enfants mal nourris et de paniers d'aliments dans les régions atteintes par la sécheresse. Cette expérience, fortement influencée par la société civile brésilienne, a concouru à la politisation de la famine, devenue une question de sécurité alimentaire. Une autre initiative d'envergure de ce gouvernement fut la réalisation d'un plébiscite national afin de décider de la forme et du système de gouvernement brésilien, suivant les dispositions constitutionnelles transitoires de la Constitution Fédérale de 1988, et dont le résultat fut le maintien du régime

⁵² Voir Philippe Faucher, « Restaurando a Governabilidade : o Brasil (afinal) se Acertou? », *Dados*, Vol. 41 :1, (1998), 5-50, page 21.

⁵³ Le Parti de la reconstruction nationale –PRN, comptait à peine sur 10 % des sièges au Congrès national.

républicain et présidentialiste. La plus notable réalisation de ce gouvernement fut le Plano Real orchestré par le ministre de la Fazenda Fernando Henrique Cardoso.

La véritable reconnaissance de la question de la pauvreté en tant que problème demandant une intervention immédiate de l'État vint avec le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso (1995), déterminée par des facteurs d'ordre externe tel mentionné ci-dessus, alors que la réforme de la protection sociale, récemment assurée par la nouvelle Constitution fédérale de 1988, fut mise à l'ordre du jour de l'agenda politique dès la première journée du mandat du nouveau président de la république. L'arrivée de Cardoso au pouvoir le 1^{er} janvier 1995 fut marquée par la détermination et la volonté de rétablir la gouvernance politique (surtout le contrôle de l'inflation) et d'insérer le pays dans l'économie internationale par la libéralisation des marchés et les privatisations des entreprises publiques. Malgré le fait que son programme reconnaissait que les crises des années 1980-1990 avaient laissé des séquelles quant à la capacité d'intervention du secteur public dans le social, ce gouvernement manquait de propositions concrètes pour le social et cette absence mena aux rééchelonnements des stratégies de lutte contre la pauvreté.

Le nombre absolu de pauvres au Brésil pendant la période 1990-1994 était de 65 millions (42 % du total de la population) et parmi ceux-ci 20 % étaient dans une condition de pauvreté extrême (indigents). Ces indices de pauvreté et d'indigence mettent en question la viabilité du paradigme universaliste introduit par la Constitution fédérale de 1988 puisque selon le gouvernement fédéral, il existe une structure complexe et différenciée d'exclusions et de vulnérabilités sociales, qui doivent être combattues par un ensemble également différencié de politiques publiques⁵⁴. Le paradoxe se trouve dans l'incompatibilité entre le caractère

⁵⁴ Brasil, Presidencia da Republica *Uma Estratégia de Desenvolvimento Social* (Brasília: Secom, 1995) cité par Pedro Luiz Barros Silva, « Reforma do Estado e Políticas Sociais no Brasil: Desafios e Limites Estruturais »,

universaliste des actions et des programmes sociaux inscrits dans la nouvelle Constitution fédérale et le besoin d'adoption de mesures au niveau politico-institutionnel visant l'introduction de critères très restreints afin de fixer un « seuil de pauvreté » permettant l'accès de la population la plus pauvre aux bénéfiques.

La première démarche du gouvernement Cardoso dans la mise sur pied la réforme de la protection sociale au Brésil fut la promulgation de la Loi provisoire 813 couvrant la réorganisation de l'État et la réforme de la protection sociale par l'entremise de l'abolition de plusieurs institutions comme la Légion brésilienne d'assistance sociale, le Centre brésilien pour l'enfance et la jeunesse, le ministère du Bien-être social pour ne nommer que celles-ci. Cette même loi prévoyait la création de comités liés au Conseil du gouvernement fédéral dont le mandat consistait à formuler et à organiser les politiques sectorielles et à promouvoir l'intégration de ces mêmes politiques auprès de plusieurs ministères tout en autorisant le gouvernement à créer d'autres comités de politiques (article 7, titre II). Cette loi prévoyait encore l'établissement du Conseil du programme « Comunidade Solidária⁵⁵ » qui serait dirigé par la première dame du pays, Ruth Cardoso.

C'est à partir de la création du comité de politiques sociales par la présidence de la République que le gouvernement Cardoso organise l'action sociale de plusieurs ministères afin de mettre sur pied le programme « Comunidade Solidária » (CS), en ciblant quatre priorités : les programmes visant le changement immédiat des services sociaux de base comme l'éducation fondamentale; les programmes visant la population pauvre et démunie tels les travailleurs

(NEPP/Unicamp, Caderno de pesquisa numero 31), page 25. Traduction libre : Présidence de la République, « *Une stratégie de développement social* ». Ces chiffres sont loin d'être consensuels car dans une étude de l'IPEA la proportion de pauvres dans la même condition, c'est-à-dire en dessous du seuil de pauvreté était de 38 %. Voir Sonia Rocha, « Renda e Pobreza : Os Impactos do Plano Real » (Rio de Janeiro : IPEA, Texto para discussão Numero 439, 1996), pages 11 et 16.

⁵⁵ Traduction libre *Communauté Solidaire*

ruraux, les aînés et les pauvres handicapés; les programmes visant la lutte contre la famine comme les programmes de supplément alimentaire et nutritionnel; les programmes favorisant le nouveau modèle de croissance économique et la création d'emplois. Le défi était donc de viabiliser un nouveau modèle de protection sociale à partir des actions suivantes : la décentralisation des actions au niveau étatique et local; le renforcement de la participation et du contrôle public dans la mise en œuvre des politiques publiques; la rationalisation des dépenses publiques; l'augmentation de l'efficacité et de la qualité des services éliminant le gaspillage; et finalement, l'augmentation du nombre de bénéficiaires par l'entremise de l'universalisation et de l'augmentation de l'impact distributif des programmes. Les stratégies principales de ce programme furent la promotion de partenariats entre le gouvernement et les organisations de la société civile par l'entremise du Conseil du programme « Comunidade Solidária » et les partenariats au sein du gouvernement visant à l'interlocution entre les trois niveaux de l'administration publique (fédéral, étatique et municipal) afin de promouvoir la lutte contre la pauvreté et la promotion du développement des municipalités les plus pauvres.

Le « Comunidade Solidária » constitue une pièce fondamentale de la transformation de troisième ordre de la protection sociale brésilienne par l'entremise de l'introduction de nouveaux instruments de gestion et de mise en œuvre des politiques publiques puisqu'il met en scène deux facteurs primordiaux qui vont marquer, à posteriori, l'administration Cardoso, comme on le verra tout au long de cette thèse. D'abord, le CS incarne, dans sa conception, les composants théoriques et juridiques de la réforme de l'État, telle que proposée par Luiz Carlos Bresser Pereira, dans le document clef « Plan directeur de la réforme de l'État⁵⁶ ». Ensuite, parce qu'il reflète aussi une croyance, fortement partagé par Cardoso lui-même et sa femme Ruth, dans la

⁵⁶ Les idées clefs de la réforme de l'État ont été systématisées par Pereira e Grau dans le chapitre « Entre o Estado e o Mercado : O Publico Nao-Estatal », dans Luiz Carlos Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau (dir.) *O Publico Não-Estatal na Reforma do Estado* (Rio de Janeiro : CLAD - Fundação Getulio Vargas, 1999), 15-48.

capacité de mobilisation de la société civile, croyance qui résulte en large mesure de l'expérience de cette dernière dans ses études et publications sur les mouvements populaires urbains au Brésil depuis la fin du régime militaire⁵⁷. Le deuxième facteur faisant du CS la clef de voûte de la réforme de la protection sociale fut le processus d'apprentissage de politiques, dont les résultats ne se manifesteraient qu'à la fin du second mandat de son gouvernement et même, davantage, pour son successeur, le gouvernement de Luis Inácio Lula da Silva.

Parmi les programmes composant le « Comunidade Solidária », celui qui a dominé au départ fut le Plan de lutte contre la famine et à la misère - PCFM⁵⁸, qui était fortement inspiré de l'expérience du gouvernement Itamar Franco et du Conseil de sécurité alimentaire – CONSEA, ainsi que du mouvement social « *Action de la citoyenneté contre la misère et pour la vie* », sous le leadership du sociologue Herbert de Souza. Le « Comunidade Solidária » a d'abord produit des résultats mitigés car les efforts étaient concentrés vers le Programme de distribution d'aliments – Prodea (des paniers d'alimentation) dont la couverture ne réussit à atteindre que neuf millions de familles qui ont reçu à peu près 1,2 tonnes d'aliments jusqu'en 1997⁵⁹.

Au début de son deuxième mandat en 1999, le gouvernement Cardoso a adopté une nouvelle stratégie au sein du « Comunidade Solidária » afin de contourner les critiques adressées

⁵⁷ Voir Ruth Cardoso, « A Trajetória dos Movimentos Sociais » dans Evelina Dagnino, (dir.) *Anos 90 : Política e Sociedade no Brasil* (São Paulo: Brasiliense, 1994); et Ruth Cardoso, « Mudança Socio-Cultural e Participação Política nos Anos 80 » dans Lourdes Sola e Leda Paulani, (dir.), *Lições da Década de 80* (São Paulo: Edusp, 1995); Ruth Cardoso, « Fortalecimento da Sociedade Civil » dans Evelyn Ioschpe, *3o. Setor e Desenvolvimento Social Sustentado* (São Paulo: Gife – Paz e Terra, 1995); Sur le rôle et l'influence de Ruth Cardoso sur la politique de combat à la pauvreté voir Thais Helena A. Peres, « Comunidade Solidária : A Proposta de um Outro Modelo para as Políticas Sociais », *Civitas*, vol 5: 1, (2005), 109-126, notamment pages 113-114. À propos de la position de Cardoso par rapport au rôle de la société civile voir Fernando Henrique Cardoso en entrevue à José Roberto Pompeu de Toledo, *O Presidente Segundo o Sociólogo* (São Paulo : Companhia das Letras, 1998), notamment chapitre 22 « Reforma do Estado (2) : a Função Social (a educação e a terra) », pages 307-328, notamment 326-327.

⁵⁸ En portugais brésilien Programa Nacional de Combate à Fome e à Miséria – PCFM.

⁵⁹ Le programme Comunidade Solidária par l'entremise de son Secrétariat exécutif a permis la mise sur pied d'un ensemble de 20 programmes prioritaires en plus des programmes développés par le Conseil du CS à savoir : Université solidaire, Alphabétisation solidaire, Professionnalisation de jeunes et Artisanat solidaire. Voir Sonia Miriam Draibe, « A Política Social no Período FHC e o Sistema de Proteção Social », *Tempo Social*, 2003, 63-101, notamment page 74; voir aussi le document « Comunidade Solidária : Resultados de 2 Anos de Trabalho », En ligne. www.planalto.gov.br/publi_04C (page consultée le 4 février 2008).

à sa performance pendant le premier mandat. Par l'entremise du Décret de loi 2.999 de 1999, le gouvernement adopta explicitement la Stratégie du développement local durable - DLIS⁶⁰ qui représentait une sorte de rupture avec le modèle jusqu'alors mis en place par le Secrétariat du CS. Ce redressement résultait d'une prise de conscience quant à la dualité entre les attributions du Conseil du CS et du Secrétariat exécutif et qui est à l'origine de plusieurs critiques en fonction de l'absence du pouvoir d'exécution de politiques puisque les programmes et les ressources se trouvaient distribués dans les différents ministères. Cette dualité se configurait encore par la mise en place de programmes par le Conseil du CS et qui n'étaient pas sous la coordination du Secrétariat exécutif, ce qui engendrait de la confusion auprès des ministères sectoriels⁶¹. Sous la dénomination de « Comunidade Ativa », la nouvelle stratégie prévoyait quatre orientations pour le développement des actions de lutte contre la pauvreté : a) la création de nouvelles instances d'articulation; b) le changement des attributions du Conseil du CS tourné vers l'innovation et l'expérimentation; c) le changement drastique du rôle du Secrétariat exécutif; d) la réduction du nombre de municipalités touchées par le programme. Dorénavant, le modèle d'intervention se montrerait plus complexe et compterait sur le rôle des municipalités dans l'établissement de leurs besoins et de leurs potentiels de croissance ainsi que dans la formulation des demandes auprès du gouvernement fédéral.

Ce transfert de responsabilités vers des municipalités mal préparées⁶² à gérer de telles initiatives a engendré une sorte de « vide décisionnel » de sorte que les effets des actions de lutte contre la misère et la famine se sont trouvés diminués.

⁶⁰ En portugais Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - DLIS

⁶¹ Voir Ruth Cardoso, Miguel Darcy de Oliveira, Augusto de Franco e Thereza Lobo « *Comunidade Solidária : Fortalecendo a Sociedade Civil, Promovendo o Desenvolvimento* » (Rio de Janeiro: Comunitas, 2002), page 7.

⁶² Il est nécessaire de préciser que dans la plupart des cas, les municipalités visées ne possédaient pas l'expertise organisationnelle et politique nécessaire à la gestion de leurs besoins en matière de programmes sociaux.

Le CS sera fortement affecté dans sa première phase par l'absence de mécanismes et de ressources politiques au Secrétariat exécutif, de sorte qu'il connut dans sa seconde phase un retour au point de départ de 1995, époque à laquelle les ministères et leurs institutions spécifiques étaient les responsables de la mise en œuvre des programmes sociaux.

La performance du programme « Comunidade Solidária » par l'entremise de la « Comunidade Ativa » étant loin de celle espérée par le gouvernement⁶³, une autre mesure d'envergure fut mise sur pied avec la création du « Projeto Alvorada » par la Loi 3.769 de mars 2001 qui prévoyait la création du Réseau de protection sociale⁶⁴, qui comptait sur un total de douze programmes de transfert de revenu⁶⁵. Ce réseau de protection sociale constitue le noyau central des transformations du modèle de protection sociale brésilien menées par le gouvernement Cardoso et qui ont rendu possible, comme nous le démontrerons ultérieurement, la création du programme Bolsa-Família par le gouvernement Lula, par l'entremise de la Loi 10.836 du 9 janvier 2004.

⁶³ Les réalisations les plus remarquables furent la formation de jeunes pour le marché de travail qui a touché 115 000 jeunes pauvres; l'alphabétisation de 2,4 millions d'adultes dans 1578 municipalités; la mobilisation de 17 000 étudiants et de 4415 professeurs universitaires dans 250 municipalités pauvres. Voir Brasil, Presidencia da República, *Brasil 1994-2002 A Era do Real*, pages 161-165.

⁶⁴ Rede de protection sociale est le terme équivalent à Réseau de protection sociale. La Loi 3.769 de mars 2001 constitue le pas décisif visant l'unification des programmes de transfert de revenu dont plusieurs étaient déjà en exécution comme le Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI créé en 1996; le premier programme Fédéral de revenu minimum au Brésil créé en 1997 par la Loi numéro 9.533 et qui deviendra le Programme Bolsa-Escola par la Loi 10.219 en 2001; Programa de Renda Mínima créé en 2001 visant les populations victimes des effets de la sécheresse; Programa Bolsa-Alimentação créé en 2001; et Programa Auxílio-Gás créé aussi en 2001. D'autres programmes de transfert de revenu étaient aussi en exécution comme le Programa Agente Jovem, Programa Bolsa Qualificação et Seguro Safra. À part ces programmes, on compte aussi sur l'existence de transferts de revenu qui en fonction de leur caractère de droit net et certain, sont assurés par la Constitution fédérale de 1988 comme le Programa d'Intégration Sociale – PIS/PASEP, l'Assurance chômage, les Retraites et pensions rurales, le Bénéfice de prestation continue assuré par la Loi organique de l'assistance sociale ainsi que le revenu mensuel à la vie, assuré à tous les aînés ayant 70 ans et plus, indépendamment de leur contribution à la sécurité sociale.

⁶⁵ Le « Projeto Alvorada » créé par la Loi 3.769 de mars 2001 avait comme but l'articulation de dix sept actions fédérales dont 12 étaient des programmes de transferts de revenu, ce qui montre que ceux-ci étaient déjà disséminés dans la culture politique du gouvernement en tant que pratiques. Ces programmes de transfert de revenu composant la « Rede de proteção social » sont : Bolsa-Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, Programa Bolsa-Escola, Programa Auxílio Gás, Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, Abono Salarial, Bolsa Qualificação, Seguro Desemprego, Seguro Safra, Aposentadorias e Pensões Rurais, Benefício de Prestação Continuada – BPC, Renda Mensal Vitalícia. Voir Brasil, Presidencia de republica, *Brasil : 1994-2002 A Era do Real*, pages 45-46.

Le « Projeto Alvorada » devient le programme par excellence tourné vers la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales partant d'un objectif clair et amplement partagé au sein du gouvernement, celui d'élever l'Indice de développement humain du pays. Pour ce faire, le gouvernement a adopté comme critère l'Indice de développement humain de l'ONU afin de cibler les états fédéraux les plus pauvres. Pour ce faire, le gouvernement brésilien a établi que les états dont la moyenne de l'IDH s'établissait à moins de 0,500 seraient éligibles au programme « Projeto Alvorada ». À partir de ce critère, 14 états et 1796 municipalités furent ciblées. Parmi les initiatives, la plus importante fut celle qui a transformé le Programme national de revenu minimum créé par la Loi 9.533 de 1997 en un nouveau programme nommé « Bolsa-Escola » par la Loi 10.219 de 2001⁶⁶.

Malgré ces efforts du gouvernement fédéral, la critique la plus sévère à l'endroit du « Projeto Alvorada » portait sur le fait que les actions du gouvernement fédéral n'étaient pas le résultat d'un ensemble cohérent d'actions puisqu'on remarquait l'absence de coordination et d'intégration entre les nombreux ministères chargés de l'exécution de tels programmes de sorte qu'ils reproduisaient tous les vices déjà détectés au sein du système de protection sociale brésilien. Nonobstant ces critiques, les données empiriques démontrent que cette démarche du gouvernement annonçait un changement paradigmatique car c'est à partir du « Projeto Alvorada » qu'on introduisit le concept de « Rede de proteção social », ce qui n'est pas négligeable étant donné que ce réseau de protection sociale constitue le germe de ce qui

⁶⁶ Dans cette première phase, le programme fut nommé *Projeto IDH 14* à cause du nombre d'états qui étaient visés par la nouvelle stratégie : Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe et Tocantins. Ce nombre a été augmenté en fonction de pressions politiques des maires de plusieurs municipalités, surtout des capitales qui présentaient un IDH entre 0,500 et 0,800 considéré moyen selon le PNUD.

deviendrait ultérieurement, la plus importante expérience de politique sociale en Amérique latine du XXI^e siècle : le programme Bolsa-Família⁶⁷.

L'élection de Luiz Inácio Lula da Silva en 2002 inaugure une nouvelle époque par rapport aux politiques sociales dont les politiques de transfert de revenu deviendront l'expression la plus remarquable. Malgré un programme électoral assez général⁶⁸, une fois porté au pouvoir, la politique sociale du gouvernement Lula partit du point où l'avait laissée Cardoso, soit la réforme de la prévoyance sociale et la reprise du discours sur la lutte contre la pauvreté, qui se matérialisa par la création du Programme « Fome Zero⁶⁹ ». Dans le premier cas, en s'inspirant de la réforme de la protection sociale au Chili, la réforme de la prévoyance sociale brésilienne visait à renverser un système de « privilèges » des fonctionnaires publiques en même temps qu'elle créait un système parallèle, de caractère privé dont une législation spécifique devait assurer la réglementation. Dans le cas du programme « Fome Zero », il s'agissait d'une tentative d'assurer le droit universel à la sécurité alimentaire et nutritionnelle à partir d'une gamme de programmes comme les transferts de revenu par l'entremise de la Carte alimentation, la distribution de

⁶⁷ Voir au sujet des réformes, Sonia Draibe, « A Política Social no Período FHC e o Sistema de Proteção Social I », *Tempo Social* (2003), 63-100, notamment 70-75; Sonia Miriam Draibe « A Política Brasileira de Combate à Pobreza », dans João Paulo Reis Velloso (dir) *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século XXI*, Vol. II, 301-326; Sergio Tiezzi, « A Organização da Política Social do Governo Fernando Henrique », *São Paulo em Perspectiva*, 18(2) :49-56, (2004), notamment 50-51 ; voir aussi Brasil, Presidência da República, *Brasil 1994-2002 : A Era do Real*, notamment 43-71 et 253-279.

⁶⁸ Le Parti des travailleurs propose une rupture avec le modèle de développement social adopté depuis la fin des années 1980 considérant que celui-ci a négligé le social et que la pauvreté et les inégalités de revenu en sont le résultat. Les bases du programme de gouvernement concernant le social sont proposées à partir d'une transformation du social dans l'axe du développement à travers la subordination de la dynamique économique aux objectifs et priorités macro-sociales à partir de trois fronts d'action : a) l'inclusion de 53 millions de personnes en conditions d'extrême pauvreté; b) la préservation du droit au travail et à la protection sociale; c) l'universalisation des services et droits sociaux avec une amélioration de la qualité de ces services. Pour poursuivre ces objectifs, le même document propose l'adoption d'un programme de transfert de revenu relié à l'éducation qui deviendra ultérieurement un programme de « Revenu de base pour la citoyenneté », Partido dos Trabalhadores, « Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil: A Ruptura Necessária », 20 pages, notamment 6-11, En ligne. http://www.pt-pr.org.br/documentos/pt_pag/PAG%202004/PROGRAMAS%20DE%20GOVERNO/Concepção%20e%20Diretrizes%20do%20Programa%20de%20Governo%20do%20PT%20para%20o%20Brasil.PDF (page consultée le 15 octobre 2008).

⁶⁹ Traduction libre : Faim Zéro

paniers d'aliments, la création de restaurants populaires et de banques d'aliments, l'achat d'aliments provenant de l'agriculture familiale, la distribution de lait, parmi d'autres⁷⁰.

Les actions concrètes rattachées à ces programmes étaient surtout conçues dans une perspective de réduction de la pauvreté et des inégalités sociales visant « le renversement des effets régressifs du modèle adopté par Cardoso » et, pour ce faire, le gouvernement Lula mit l'accent sur l'augmentation de l'efficacité des investissements sociaux et de l'effectivité des programmes et actions sociales⁷¹. Le « Fome Zero » suscitait des sympathies universelles autant des organisations internationales que des gouvernements étrangers tout en procurant au gouvernement Lula un succès d'estime dans les forums internationaux et en renforçant l'image d'un président dont la biographie et la trajectoire politique étaient identifiées aux groupes socialement exclus⁷². Néanmoins, ce programme manquait de substance en plus de négliger l'ensemble de la « Rede de proteção social » créée par le gouvernement Cardoso.

Pour faire face au problème historique causé par le manque d'articulation entre les politiques et programmes sociaux et, en même temps, fournir une réponse satisfaisante à la question de la pauvreté, le gouvernement Lula a créé, en janvier 2004, le Programme Bolsa-Família par l'entremise de la Loi numéro 10.836 et dont l'objectif principal fut l'unification des programmes de transfert de revenu, à savoir : Programme national de revenu minimum relié à l'éducation - « Bolsa-Escola »; Programme national d'accès à l'alimentation – PNAA; Programme national de revenu minimum relié à la santé - « Bolsa-Alimentation »; et le

⁷⁰ Eduardo M. Suplicy « Programa Fome Zero do Presidente Lula e as Perspectivas da Renda Basica de Cidadania no Brasil », *Saúde e Sociedade*, 12 :1, São Paulo, (2003), 95-116, pages 96-100.

⁷¹ Partido dos Trabalhadores, « Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil ». En ligne http://www.pt-pr.org.br/documentos/pt_pag/PAG%202004/PROGRAMAS%20DE%20GOVERNO/Concepção%20e%20Diretrizes%20do%20Programa%20de%20Governo%20do%20PT%20para%20o%20Brasil.PDF (page consultée le 20 mars 2008).

⁷² Maria Hermínia Tavares de Almeida « A Política Social no Governo Lula », *Novos Estudos*, 70, (2004), 7-17, page 14.

Programme national « auxílio-gás ». En plus de ces programmes, le Bolsa-Família rejoint le système unique de données concernant les programmes de transfert de revenu, créé en 2001 par Cardoso.

Cette initiative représente, de notre point de vue, l'expérience la plus fructueuse dans l'ensemble des transformations de la protection sociale au XXI^e siècle en Amérique latine. Au mois de novembre 2009 le programme Bolsa-Família couvrait un total de 12,4 millions de familles et venait en aide à plus de 15,5 millions d'enfants et deux millions d'adolescents du nord au sud du pays par l'entremise d'un transfert mensuel moyen de 70,00 R\$ (il peut varier entre 22,00 et 200,00 R\$ selon la situation de pauvreté de la famille). La remise de cet argent est conditionnelle à la fréquentation régulière des services de santé par les enfants âgés de zéro à quinze ans, ainsi qu'à la fréquentation scolaire des enfants de 6 à 15 ans. Cette expérience a inspiré d'autres initiatives dans plus de 20 pays au monde parmi lesquelles la plus récente fut la création, par la ville de New York, du programme *Opportunity NYC*, inspirée de l'expérience brésilienne et de celle du Mexique, avec le programme *Oportunidades*. Une autre répercussion du programme a été sa diffusion et sa réplique dans certains pays de l'Afrique et ailleurs.

À la lumière de ces constatations, on est en droit de se questionner sur la véritable paternité du programme Bolsa-Família.

L'argument central de cette thèse est que malgré le fait que le discours dominant attribue au gouvernement de Luis Inácio Lula da Silva le mérite du grand virage de l'histoire de la protection sociale au Brésil par l'entremise de la création du programme Bolsa-Família en vertu de la Loi 10.836 du 9 janvier 2004, ce processus de changement, qui bouleversa pour toujours l'histoire de la protection sociale, se révèle en fait beaucoup plus complexe, car il est le résultat

d'une convergence historique d'idées, d'institutions et d'intérêts dont les origines sont plus lointaines qu'on ne le suppose.

La création du programme Bolsa-Família, loin de constituer une initiative découlant de l'esprit visionnaire de Lula, est le résultat d'un processus historique, dans lequel les intellectuels brésiliens ont joué un rôle décisif. D'abord, parce que l'idée d'un revenu minimum en tant qu'alternative viable face aux situations de pauvreté et d'inégalité était le résultat d'un processus historique dont les premières propositions remontent aux années 1940, étant reprises dans les années 1970 et, ensuite, au début des années 1990 quand finalement on compte sur l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité »⁷³ pendant le gouvernement Cardoso, ce qui mena à l'institution d'un nouveau régime de politiques publiques, c'est-à-dire, à un changement de paradigme. Ensuite, parce que les intellectuels brésiliens, par l'entremise des « *think tanks* » et des communautés épistémiques, avaient déjà accompli plusieurs analyses qui avaient réussi à convaincre le gouvernement Cardoso ainsi que des organisations internationales comme la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement – BID et le FMI que le revenu minimum serait la meilleure alternative face au besoin de redressement des modèles de protection sociale en Amérique latine et, notamment, au Brésil. Ce courant émane des premières analyses portant sur la crise de l'État providence au niveau international et de ses manifestations en Amérique latine et au Brésil, ainsi que de celles portant sur les expériences fructueuses de programmes de revenu minimum initiés au Brésil à partir des années 1990 et qui ont été rapidement propagées par un processus d'apprentissage social⁷⁴ au Brésil et ailleurs en Amérique

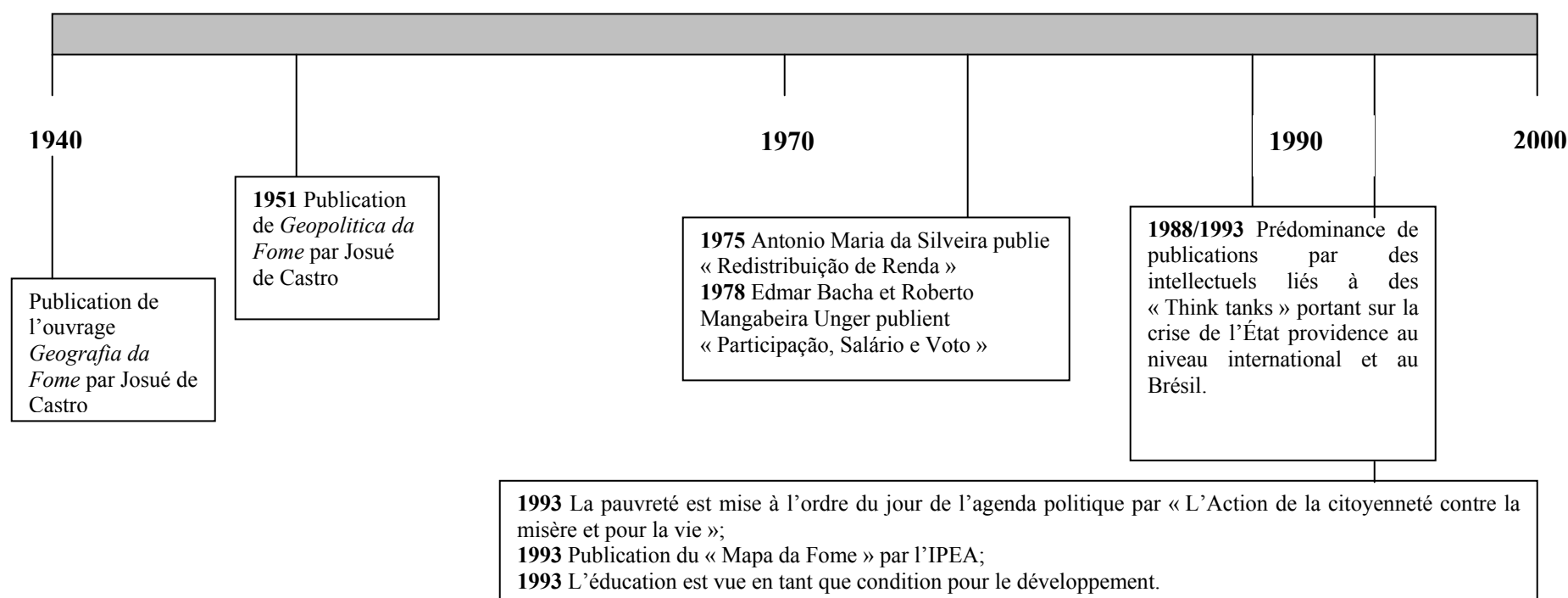
⁷³ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Second Edition, (New York: Harper Collins, 1984), 169-170.

⁷⁴ Le processus d'apprentissage découle des insatisfactions de la société. Il a trait au processus que Richard Rose qualifie de *lesson-drawing*. Ce processus découle des insatisfactions de la société et surtout des gouvernements visant à trouver les bonnes réponses aux questions mises à l'ordre du jour de l'agenda politique. Il a trait, surtout, à la quête de « bonnes pratiques et / ou expériences » pouvant être transférées à d'autres contextes avec succès.

latine. Parmi ces expériences, les plus remarquables sont celle de la municipalité de Campinas – SP (Parti de la sociale démocratie brésilienne) initiée en 1995 et celle du District Fédéral – DF initiée aussi en 1995 pendant le gouvernement de Cristovam Buarque (Parti des travailleurs) et, ensuite, la création du premier programme national de transfert de revenu lié à l'éducation par le gouvernement Cardoso en 1997. Ce programme mena à la création d'un nouveau programme fédéral en 2001 dans un contexte plus large de l'établissement du Réseau de protection sociale, sous le nom de « Bolsa-Escola ». Le schéma 1.1 présente la chronologie des événements avant l'arrivée au pouvoir du président Cardoso tandis que le schéma 1.2 présente la chronologie des événements pendant le gouvernement Cardoso.

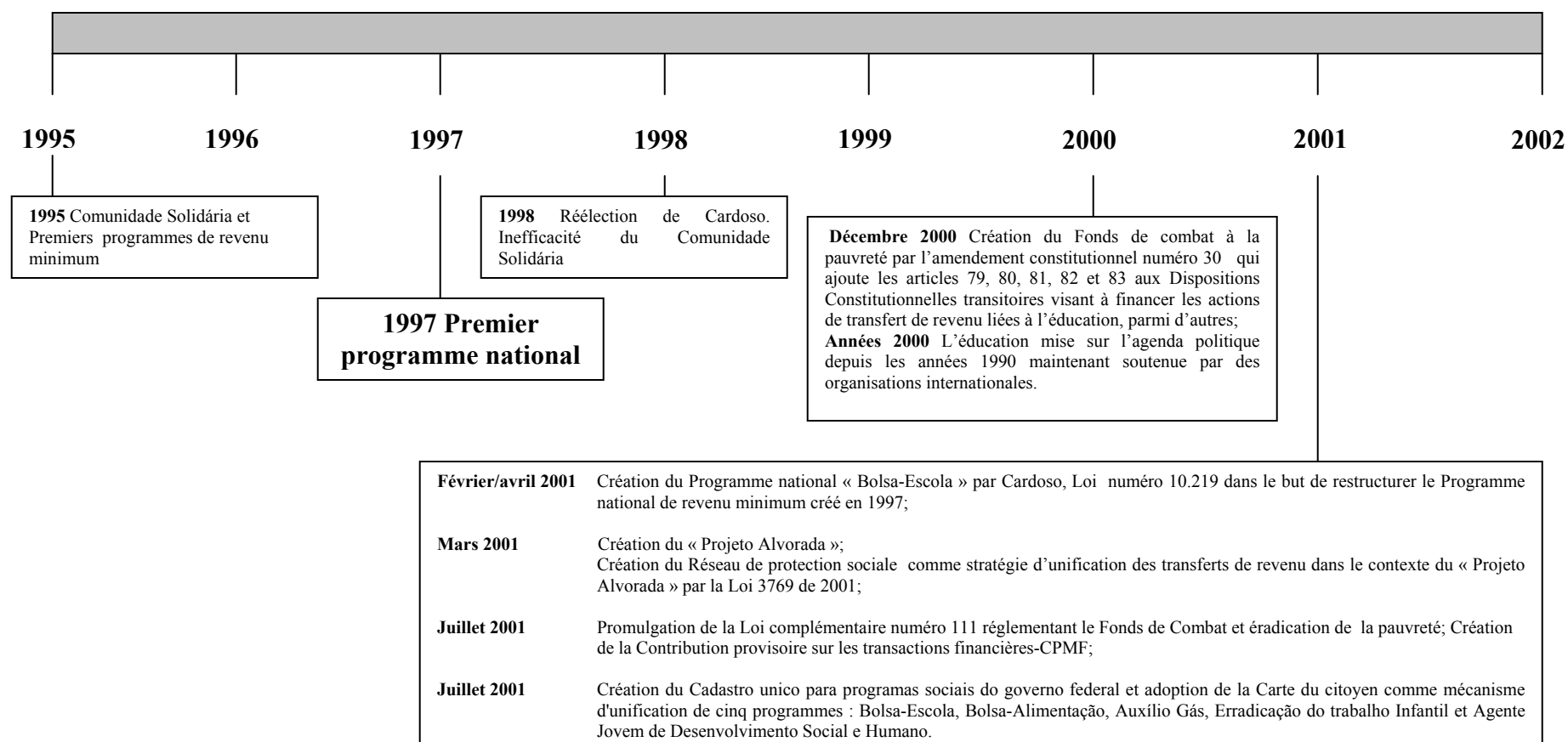
L'évaluation et l'apprentissage sont intrinsèquement rattachés car l'apprentissage comprend les jugements et les résultats de programmes mis sur pied ailleurs ainsi que leur potentiel usage en des circonstances semblables. Ainsi, l'apprentissage part des résultats empiriques de programmes existants pour la création et la diffusion de ces modèles ailleurs. Voir Richard Rose « What is Lesson-Drawing? », *Journal of Public Policy*, Vol. 11, No. 1, 3-30, notamment pages 19-24.

Schéma 1.1 : Structure chronologique de la création des programmes de transfert de revenu au Brésil⁷⁵



⁷⁵ Cette structure a été élaborée à partir de l'illustration graphique inspirée de l'ouvrage d'Andrew Abott par Juan Julio Cortazar, dans le cours *Études de cas en politiques sociales*, (BID-INDES, 2003, dactylographié), page 4.

Schéma 1.2 : Chronologie des mesures visant à réduire les inégalités sociales sous le gouvernement Cardoso



Notre hypothèse principale est que l'introduction des programmes de revenu minimum au Brésil et ailleurs en Amérique latine est due, d'une part, à la construction – par un processus d'apprentissage des acteurs – d'une nouvelle compréhension de la façon de mener la lutte contre la pauvreté dans laquelle les transferts de revenu ont eu une place décisive en fonction de la structuration d'un nouveau champ cognitif et même de nouvelles valeurs qui ont été fortement partagées tant au sein des institutions politiques que de la société brésilienne. D'autre part, cette compréhension a été le résultat d'un processus renversé d'apprentissage dans lequel les organisations internationales ont changé leur rôle de « *knowledge institutions* »⁷⁶ pour devenir des « *learning institutions* » qui ont tiré un enseignement des expériences brésiennes et latino-américaines, enseignement que ces institutions dissémineront par la suite.

Si la démarche des intellectuels a été d'une importance capitale pour promouvoir l'idée du revenu minimum en tant qu'alternative viable face à la crise et au besoin de redressement de la protection sociale, elle ne suffit pas à rendre compte de ce processus. La stratégie de Cardoso, en créant le premier programme de revenu minimum au niveau fédéral, qui deviendra ensuite le programme Bolsa-Escola⁷⁷, découle en grande mesure de la nature et du fonctionnement des institutions politiques brésiennes, dont la caractéristique principale est une grande autonomie du système politique par rapport aux demandes populaires, qui sont peu autonomes, extrêmement fragmentées et qui comptent

⁷⁶ Voir au sujet de ce rôle des institutions, Diane Stone, (dir.) *Banking on Knowledge : The Genesis of the Global Development Network* (London and New York: Rutledge, 2000), notamment partie I, pages 1- 62.

⁷⁷ Rappelons qu'au niveau fédéral, on compte sur l'expérience menée par le gouvernement Cardoso qui avait créé le premier Programme national de revenu minimum en 1997 par la Loi numéro 9.533, devenu le Programme Bolsa-Escola en 2001 par la Loi 10.219. Au Mexique ces expériences ont inspiré la création du programme Progreso devenu Oportunidades en 2002.

rarement sur l'appui des partis politiques et des intellectuels⁷⁸. Dans ce cas, il ne suffisait pas de faire le constat de l'obsolescence et d'une crise profonde de la protection sociale pour que l'idée de l'adoption des transferts de revenu prenne place dans un contexte de réforme qui mènerait à un nouvel État providence. La sagacité d'apercevoir ces caractéristiques et de trouver la bonne réponse au bon moment constituait le noyau central d'un choix qui fut en même temps intellectuel et politique et qui bouleversera les rapports avec le fédéralisme brésilien⁷⁹. Le rôle politique du président Cardoso fut décisif et représente une manifestation d'intérêts au-delà de sa vanité intellectuelle puisque celui-ci visait surtout à consolider un second mandat tout en construisant une image de dirigeant socialement engagé et qui, par cohérence, cherche la bonne réponse à un problème intellectuel – celui de la famine et de la misère. Ce processus fut rendu possible grâce à la « constitutionnalisation des politiques publiques »⁸⁰ qui permit à son gouvernement de construire des coalitions visant les réformes de la protection sociale à partir de l'accord partagé au niveau de l'exécutif et du législatif que la lutte contre la pauvreté ainsi que l'investissement en éducation et en santé seraient l'issue la plus prometteuse face à la crise de la protection sociale.

⁷⁸ Voir à propos de la nature des institutions et de la prise de décisions par l'exécutif brésilien, Philippe Faucher et Leslie Elliott Armijo, « Crises Cambiais e Estrutura Decisória : A Política de Recuperação na Argentina e no Brasi », *Dados*, 4 :2 (2004), 297-334, notamment 314 et 324.

⁷⁹ Dans son Plan de gouvernement pour le second mandat, Cardoso reconnaît que différemment de la proposition sous le titre « *Mãos à Obra* » pour le premier mandat, qui résumait désirs et aspirations, ce nouveau Plan visait surtout la consolidation d'un projet de nation soutenu par la population et qui se voulait en même temps une proposition de nouvelle société. Voir Fernando Henrique Cardoso, *Avança Brasil : Mais 4 Anos de Desenvolvimento para Todos* (Brasília, 1998), préface. Voir Alain Touraine À propos de la trajectoire de Cardoso, Préface de l'ouvrage de Brigitte Hersant Leoni, *Fernando Henrique Cardoso : O Brasil do Possível*, (Rio de Janeiro:Nova Fronteira, 1997), 7- 20.

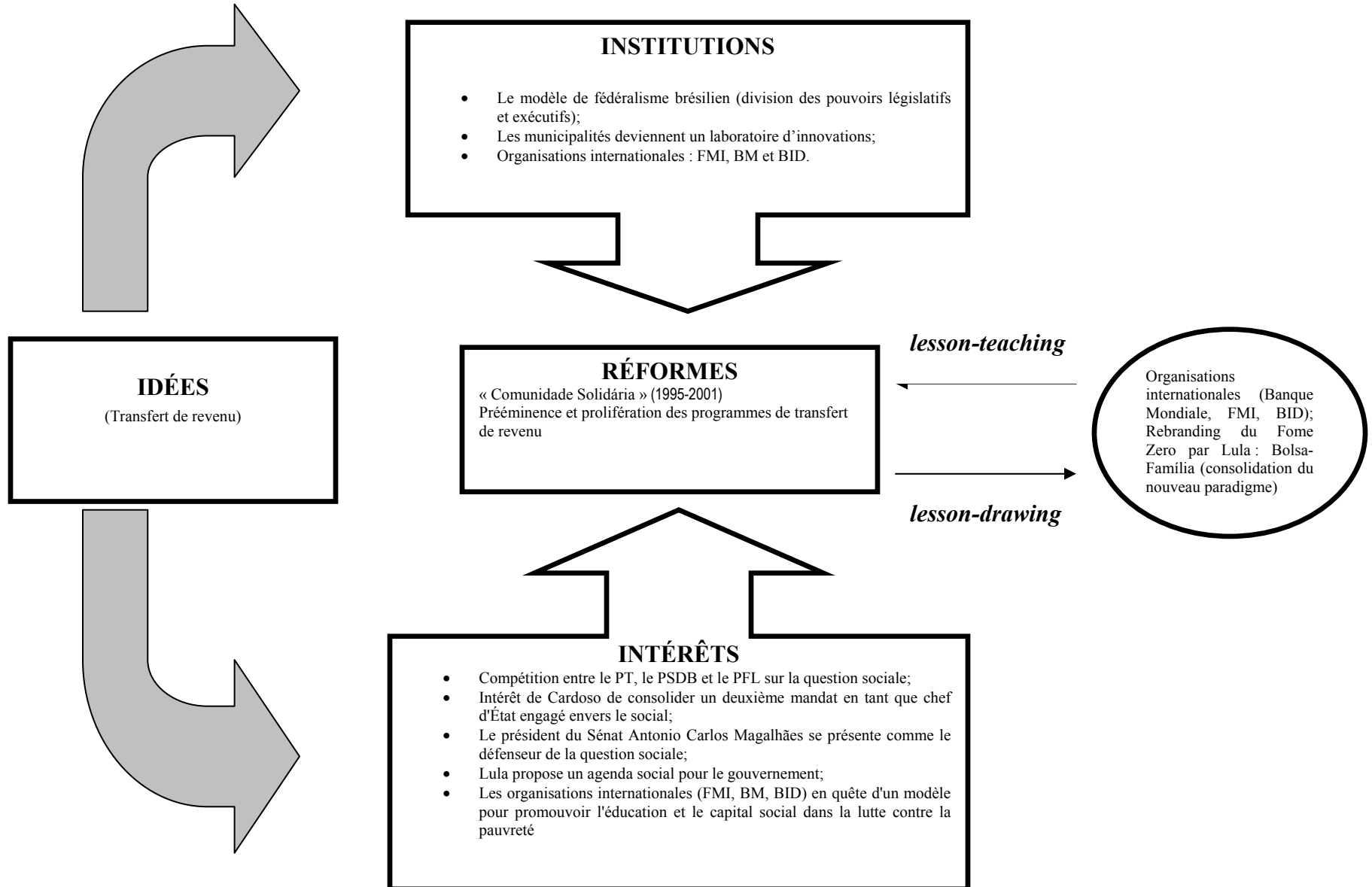
⁸⁰ Voir à ce sujet Claudio G. Couto « A Constitucionalização das Políticas no Brasil : Implicações Para o Processo de Governo » dactylographié, et aussi Claudio G. Couto, « Constituição, Competição e Políticas Publicas », *Lua Nova*, 65, (2005), 95-135.

Pourtant, des questions de fond concernant ce processus demeurent sans réponse. D'abord, comment expliquer l'origine et la force de ces programmes ainsi que leur pertinence en tant que facteurs déclencheurs d'une nouvelle structure de la protection sociale au Brésil au point de produire un changement paradigmatique? Ensuite, quels sont les éléments pouvant expliquer la conversion du gouvernement Cardoso à l'idée de consolidation des réformes de la protection sociale par l'entremise des programmes de transfert de revenu au point de créer un réseau de protection sociale, si depuis le début du premier mandat les principaux responsables de ces réformes étaient réfractaires à l'idée de création de ce genre de programmes ? Finalement, comment expliquer que, malgré ces initiatives, le gouvernement Cardoso ne monopolisa ni pour lui ni pour son parti – le PSDB – le mérite d'avoir changé la structure de la protection sociale brésilienne, au point de perdre les élections présidentielles en 2002, léguant ce mérite ironiquement au Parti des travailleurs et au gouvernement Lula ?

La prise en compte de la variable intérêts aidera à faire la lumière sur ce processus puisque cette variable permet de mieux expliquer les jeux des acteurs dans le processus de construction de l'agenda politique brésilien. Par l'entremise de l'analyse du rôle des intérêts on cherchera à mieux comprendre pourquoi le revenu minimum, sous la dénomination de Bolsa-Familia, évoque une certaine « unanimité » autant à gauche qu'à droite ainsi qu'auprès de la société civile brésilienne et même des organisations internationales comme la Banque mondiale, la Banque Interaméricaine de développement et le FMI, qui ont cru à la possibilité de renversement des indicateurs de pauvreté pour faire face à la menace représentée par le dualisme et l'apartheid social typiques du Brésil et de l'Amérique latine.

Selon notre seconde hypothèse, il y a eu une harmonisation parfaite d'idées, d'institutions et d'intérêts incluant ceux des *policy makers*, des organisations internationales, des communautés épistémiques ainsi que de la société brésilienne dans leur capacité de percevoir les programmes de transfert de revenu comme la seule alternative viable face à la crise de la protection sociale et qui se répercutait dans toute l'Amérique latine, amenant à des transformations des systèmes de protection sociale de la région. Le schéma 1.3 synthétise l'interaction entre les divers acteurs politiques dans la transformation d'une idée (le transfert de revenu) en paradigme sous le gouvernement Cardoso.

Schéma 1.3 : La transformation d'une idée en paradigme. Schématisation de l'argument



Pour rendre compte de ces changements produits dans l'État providence brésilien, on part du principe que l'explication doit suivre l'action causale tel que le soutiennent Abott⁸¹ et Pierson⁸². Selon ces auteurs, la causalité des phénomènes sociaux peut être appréhendée à partir de la reconstruction de trajectoires dans laquelle une succession d'événements préliminaires ramène à l'épisode fondamental qui, dans le cas en question dans cette thèse, se traduit par la création des programmes de transfert de revenu et, ensuite, pour leur unification dans la « Rede de proteção social » qui institue le programme Bolsa-Escola, menant à la création du programme Bolsa-Família. La structure narrative inspirée de ces deux auteurs offre une meilleure compréhension des vraies situations comme étant toujours médiatisées par des idées, de la façon dont ces idées sont créées, changées et même combattues en politique. Elle suppose que l'ordre temporel des événements présente un impact décisif sur ses résultats⁸³. Elle permet encore de montrer comment les acteurs politiques utilisent des arguments narratifs et des dispositifs symboliques afin de manœuvrer des questions clés comme si elles décrivaient simplement des faits⁸⁴. Ainsi, on part de l'idée que le cycle de vie d'une politique publique traverse des phases qui vont de l'étape prédécisionnelle à la décision et la mise en œuvre. Cette démarche visant à établir le cycle de vie d'une politique est adoptée afin de rendre l'analyse plus probante d'un point de vue méthodologique puisqu'on sait que malgré les caractéristiques inhérentes à chaque cycle, il est difficile de les séparer car les

⁸¹ Andrew Abott, *Time Matters: On Theory and Method* (Chicago: University of Chicago Press, 2001), Chapitre V, pages 161-163.

⁸² Paul Pierson, *Politics In Time: History, Institutions and Social Analysis* (New Jersey: Princeton University Press, 2004) Chapitre I, 54-78.

⁸³ Idem, 54.

⁸⁴ Voir sur l'importance de la causalité dans la définition des problèmes politiques, Diane Stone, « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas », *Political Science Quarterly*, 104 :2, (1989), 281-300, notamment 282.

acteurs sont dynamiques et créatifs et ce dynamisme et cette créativité se reflètent dans le processus dans son ensemble⁸⁵.

1.3 Aspects méthodologiques de la recherche

Après la présentation du contexte et de la problématique, il est nécessaire d'explicitier les stratégies méthodologiques pour mener à terme notre recherche et justifier nos choix.

Quand l'analyse porte sur une situation, un pays, et un contexte spécifique, l'étude de cas se présente comme la démarche la plus féconde. Cette approche de recherche se caractérise à la fois par le nombre restreint de situations analysées, la profondeur de l'analyse et l'importance accordée à une démarche inductive, qui alimentera une phase de développement de théories ou de modèles, même si elle n'est pas incompatible avec une démarche déductive et confirmatoire de modèles déjà établis⁸⁶.

L'étude de cas offre la possibilité d'explorer des sujets uniques et souvent négligés par les grandes théories. Étant donné que les théories traditionnelles sont souvent mal armées pour rendre compte de phénomènes nouveaux qui bouleversent les sociétés, l'étude de cas se présente comme la démarche la plus adéquate pour les recherches exploratoires⁸⁷. Cette démarche est d'ailleurs revendiquée comme l'une de plus fécondes pour rendre compte des problématiques des pays en voie de

⁸⁵ John. W. Kingdon *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Second Edition, (New York: Harper Collins 1984), 169-170.

⁸⁶ Benoît Gauthier, « La structure de la preuve », dans Benoît Gauthier (dir.) *Recherche sociale : de la problématique à la collecte de données* (Sainte Foy : Presses de l'Université du Québec, 2003), p.129-158, page 133.

⁸⁷ Simon N. Roy, « L'étude de cas » dans Benoît Gauthier, (dir.) *Recherche sociale : de la problématique à la collecte de données*, pp. 159-183, page 166.

développement, car elle permet de faire la lumière sur les questions auxquelles les théories traditionnelles n'ont pas été en mesure de répondre⁸⁸.

1.3.1 La justification du cas brésilien

Le choix d'étudier le cas brésilien s'accorde davantage avec l'étude de cas du type idéographique, car elle permet de mettre en exergue la particularité et l'exemplarité du cas brésilien par l'application d'une grille analytique spécifique : l'approche des trois *i*. Cette démarche permet de cerner l'objet de recherche autant par l'analyse empirique du cas comme par son interprétation⁸⁹.

Ce choix est motivé par des raisons multiples. D'abord, parce que les théories traitant de États providence occidentaux négligent souvent les particularités des modèles latino-américains. Ensuite, parce que les caractéristiques et particularités du cas brésilien donnent à voir un terrain d'analyse qui a été rarement exploité dans la perspective d'affirmer l'existence d'un État providence brésilien. Quand il s'agit des transformations plus récentes, notamment celles occasionnées par l'introduction des programmes de transfert de revenu, les études portant sur l'impact de ces programmes sur l'architecture de ce même État providence sont inexistantes.

Depuis les années 1990 le Brésil est devenu un laboratoire d'innovations, soit du point de vue de sa dynamique interne, à cause du processus de démocratisation procuré par la nouvelle constitution fédérale de 1988 qui a introduit des réformes dans plusieurs

⁸⁸ York Bradshaw et Michael Wallace, « Informing Generality and Explaining Uniqueness: The Place of Case Studies in Comparative Research », *International Journal of Comparative Sociology*, 1991; 32: 154-171.

⁸⁹ André-J. Bélanger, « Épistémologues de la science politique : à vos marques! » dans Lawrence Olivier et al. *Épistémologie de la science politique* (Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 1998), 13-58, notamment pages 24-25.

domaines, soit du point de vue de la dynamique externe, car le pays se présente comme un cas spécialement envisagé par les organisations internationales, notamment le FMI et la Banque mondiale.

Les politiques sociales et les changements dont elles ont été la cible constituent le noyau à partir duquel on a vu s'ériger une nouvelle architecture de la protection sociale, notamment par la transformation de la politique d'assistance sociale, en tant que composante qui traverse ces mêmes politiques. Finalement, les changements récemment introduits dans l'architecture de ce même État providence par l'introduction des programmes de transfert de revenu n'ont jamais été analysés dans la perspective de l'apprentissage social et encore moins dans une perspective de changement paradigmatique.

1.3.2 Le corpus de la recherche

Notre recherche est de type bibliographique, documentaire et factuel. Pour mener à terme l'analyse et l'interprétation afin de répondre à nos questions de recherche, nous avons développé une recherche bibliographique dans laquelle nous avons eu recours à des livres, des articles, des revues spécialisées, des thèses, des monographies et des articles de journaux traitant des enjeux de la protection sociale et des programmes de transfert de revenu. La consultation de rapports d'évaluation, de programmes et des documents officiels, ainsi que de la production législative par des décrets, des lois et de réglementations a été réalisée. La reconstruction des débats publics et au niveau du pouvoir législatif fédéral a été utilisée afin d'appréhender les jeux des acteurs et leurs intérêts.

La consultation à la production scientifique de deux think tanks a été privilégiée en fonction de leur rôle dans la dynamique des réformes analysées : l'Institut de recherche économique appliquée – IPEA et le Centre de recherches sur les politiques publiques – NEPP/Unicamp.

L'analyse des rapports et des publications de la Banque mondiale a été faite à partir d'une sélection orientée par deux critères : thématique et temporel. Le critère thématique a guidé le choix des documents portant sur la question de la pauvreté, les réformes de la protection sociale et les échanges entre le pays et la Banque dans le cadre de la Stratégie d'assistance au pays (*Country assistance strategy*). Le critère temporel nous a poussés à choisir la période initiée en 1985 jusqu'à 2009, afin d'analyser la production théorique traitant des recommandations de la Banque, les évaluations de programmes spécifiques ainsi que les leçons tirées de l'expérience brésilienne à partir de la mise en œuvre des politiques de transfert de revenu. Un total de 38 rapports ont été analysés. La production théorique des experts a constitué une autre source de recherche, notamment celle de la série *Social Protection Discussion Paper* – SPDP, qui est disponible sur le site Internet de la Banque mondiale.

Notre recherche a bénéficié de la décentralisation de la Banque mondiale et de l'installation de bureaux dans des pays partenaires de la coopération. Pour avoir accès aux rapports non disponibles en ligne, nous avons réalisé deux rencontres avec madame Denise Marinho, responsable de la communication au Bureau de la Banque mondiale à Brasilia. À partir de ces rencontres, un accord a été établi et les documents ont été envoyés par courriel.

La démarche de triage de documents a été semblable pour l'analyse du rôle de la Banque interaméricaine de développement et nous avons privilégié les rapports sur la Stratégie de la Banque pour le Brésil en deux périodes : l'implantation de la stratégie de la BID 1994-2002 et la Stratégie 2004-2207. À part ces deux documents, les rapports annuels à partir de 2000 ont été analysés. D'autres productions théoriques portant sur le rôle de la Banque par des livres et des articles ont été consultées.

Trois entretiens semi-directifs ont été réalisés afin de recueillir des récits. L'occasion d'interviewer l'ex-président Fernando Henrique Cardoso en tant que principal intéressé dans les réformes pendant ses deux mandats a généré une sorte de méthode boule-de-neige. Suivant ses recommandations, nous avons réalisé deux autres entretiens avec des personnes-ressources dans la mise en œuvre des réformes. La méthode boule-de-neige peut avoir pour effet de cantonner le chercheur dans un éventail restreint de profils de personnes⁹⁰. Les récits de l'ex-président Cardoso ainsi que ceux d'Ana Peliano et d'Ana Lucia Lobato ont permis de cerner la reconstruction du processus historique des réformes par des interprétations des sujets. Malheureusement nous n'avons pas réussi à recueillir le récit du président Luis Inácio Lula da Silva, malgré les tentatives, par l'entremise de la Secretaria de Imprensa e Divulgação - SID. La journaliste Frances Coêlho a été une personne ressource qui a été contactée.

Un entretien sur Skype a été réalisé avec Bénédicte de la Brière, experte de la Banque mondiale spécialement désignée par la Banque au moment de la création du Bolsa-Família. L'objectif de l'entretien était de compléter des informations obtenues

⁹⁰ Pierre Bourdieu, *La misère du monde*, (Paris : Le Seuil, 1993), cité par Pascale Dufour, « Citoyenneté et hors travail : la construction d'un nouvel espace social au Québec et en France », (Thèse de doctorat. Département de science politique. Université de Montréal, 2000), page 42.

par la lecture des rapports et publications ainsi que de mieux préciser le rôle d'expertise de la Banque dans les rapports de coopération avec le Brésil.

Cette recherche n'aurait pas été possible sans l'accès à l'internet. Cet outil de recherche s'est montré indispensable, car il a permis l'accès quasi instantanément à des documents, à des bases de données, à des collections scientifiques et plusieurs types de ressources. L'internet nous a permis le contact avec plusieurs intellectuels qui ont envoyé leurs écrits et parfois ont répondu à des questions qui leur ont été posées informellement.

1.3.3 Niveau d'analyse

Notre recherche relève à la fois des niveaux macro et micro car elle vise à cerner l'application des politiques de transfert de revenu au Brésil et en Amérique latine prenant comme paramètre le processus plus large de redressement des États providence. Pourtant, en tant qu'étude de cas elle porte spécifiquement sur le changement paradigmatique au Brésil, étant une analyse de niveau micro.

1.3.4 Apport et contribution de la recherche

Cette thèse devra montrer la pertinence du cadre analytique mettant en relief le rôle des idées, des institutions et des intérêts dans le changement des modèles de protection sociale en Amérique latine, car jusqu'à présent il n'y a aucune étude adoptant une telle approche. Néanmoins, la contribution de cette recherche se situe au-delà de la validation ou de l'infirmité de l'approche, car elle permettra de mieux comprendre les dynamiques sous-jacentes aux changements autant au Brésil qu'en Amérique latine tout

en dépassant les analyses plus couramment développées, qui portent souvent sur l'application des programmes, la clientèle cible, les difficultés d'application et de gestion des programmes, parmi d'autres, tout en négligeant des variables clefs des explications de changements des États providence. L'accent mis sur le rôle des idées, des intérêts et des institutions permettra le développement de nouvelles connaissances touchant l'analyse de politiques publiques en même temps qu'elle permettra de comprendre l'origine des programmes de transfert de revenu.

Le rôle des intellectuels et des communautés épistémiques, ainsi que leur engagement à l'égard de certains projets de société seront mis en relief en tant que facteur explicatif des changements par leurs idées.

La contribution la plus importante de la thèse sera celle de montrer le changement de l'État providence brésilien dans une perspective de changement paradigmatique entraîné par l'apprentissage social. C'est une innovation majeure dans le champ de l'analyse des politiques publiques et qui ouvre des nouvelles voies à la compréhension du *policy* processus dans les pays en développement et sous-développés. Cette thèse ouvre aussi des nouvelles voies par rapport au rôle des organisations internationales dans la promotion de la coopération internationale par l'analyse du processus d'apprentissage social renversé auprès de la Banque mondiale et de ses répercussions sur la Banque interaméricaine de développement. Ce sera l'occasion de fournir un apport supplémentaire sur le rôle des organisations internationales et leur façon de conduire la coopération dans le monde sous-développé et en développement.

1.3.5 Organisation de la thèse

L'ensemble de la thèse est composé de sept chapitres. Le chapitre premier traite du contexte et de la problématique de la recherche. Ce chapitre a pour but de situer le Brésil dans une conjoncture plus vaste de crises économiques et de persistance du phénomène de la pauvreté et d'inégalités sociales en tant que caractéristique intrinsèque de la plupart des pays latino-américains sortants de dictatures militaires. Nous y présentons notre argument, les hypothèses et les questions de recherche. Le deuxième chapitre constitue le cadre analytique privilégié et, en consonance avec l'argument, propose une approche centrée sur le rôle des trois *i* pour rendre compte des changements de la protection sociale au Brésil. Nous y justifions l'approche et la pertinence de la recherche.

Le troisième chapitre traite de la protection sociale en Amérique latine en se basant sur la problématisation des approches et des particularités de la région, notamment par rapport à l'Europe. Une caractérisation des États providence de la région y est proposée. Ensuite, nous traitons de la spécificité de l'État providence brésilien et des enjeux qui ont été posés à partir de la « Nouvelle république ». Le quatrième chapitre traite de l'action sociale pendant les deux mandats de Fernando Henrique Cardoso. Les stratégies de lutte contre la pauvreté mises en œuvre pendant la période 1995-2001 sont analysées en tant que processus d'essais et d'erreurs qui ont favorisé une convergence autour du changement paradigmatique de l'État providence brésilien. L'émergence et la prolifération de programmes de transfert de revenu sont analysées dans une perspective d'apprentissage social pendant la même période. Cet apprentissage se traduit notamment

par la capacité de ces programmes à restructurer le champ de la politique sociale, particulièrement de la politique d'assistance sociale, dans une perspective de promotion du développement humain et social. La prolifération et la diffusion de ces programmes sont analysées à partir de deux jalons : comme résultat du processus de diffusion et de *lesson-drawing* et comme résultat du processus de constitutionnalisation de politiques publiques par le gouvernement fédéral. Le changement paradigmatique de la protection sociale est présenté comme la conséquence de la consolidation de ces programmes de transfert de revenu par la création du réseau nommée « Réseau de protection sociale » et par l'unification de cinq programmes de transfert de revenu.

Le cinquième chapitre propose une analyse du changement paradigmatique amorcé par le réseau de protection sociale comme résultat de l'influence des intellectuels et des idées qui ont structuré la réforme de la protection sociale. Le rôle des intellectuels, leur rapport à la politique et l'influence des réseaux de politiques publiques sont présentés comme les facteurs explicatifs de la coalition autour des programmes de transfert de revenu. Le sixième chapitre est une continuité de cette analyse à laquelle nous ajoutons une étude du rôle des institutions et des intérêts comme facteurs qui ont concouru, conjointement avec les idées, à la convergence autour des programmes de transfert de revenu.

Le septième chapitre est une pré-conclusion de la thèse. Il constitue une analyse du rôle du gouvernement Lula dans la consolidation du changement paradigmatique. Nous suggérons que le gouvernement Lula a tiré profit de l'héritage de la période Cardoso dans une perspective double. D'abord par le processus d'apprentissage en politiques qui démontrait la prééminence des programmes de transfert de revenu en tant

qu'instruments dans la lutte contre la pauvreté. Ensuite, et comme conséquence de cet apprentissage, Lula a compté sur le processus d'unification des programmes de transfert de revenu, déjà amorcée à la fin du dernier mandat de Cardoso. Cet héritage, dont l'expression majeure fut la création du programme Bolsa-Família, a permis à Lula de récolter les résultats des réformes et de devenir une sorte de nouveau leader charismatique. Suite à ce chapitre, nous présentons une conclusion générale de la thèse.

Conclusion

Dans ce chapitre nous avons présenté le contexte de notre recherche caractérisé par les effets structurels des crises économiques en Amérique latine depuis le début des années 1980. Effet et conséquence de la prédominance de régimes autoritaires en Amérique latine, ces crises ont posé les repères d'une nouvelle compréhension de la lutte contre la pauvreté et des inégalités sociales qui ont mis à l'épreuve les États providence dans cette région. Dans le cas brésilien, nous avons suggéré que la transition et la consolidation démocratique ont posé les empreintes de la crise du modèle de protection sociale et le défi de consolider un nouvel État providence dans une conjoncture d'instabilité politique et économique. Nous avons argumenté que cette réforme fut amorcée par le gouvernement Cardoso et que par un processus d'essais et erreurs ce gouvernement a réussi à développer une nouvelle architecture de la protection sociale. Nos hypothèses ont été posées, nos questions de recherche ont été présentées et nous avons proposé une approche triangulaire fondée sur la prééminence des idées, des institutions et des intérêts pour rendre compte de cet ensemble de transformations et des

enjeux sous-jacents. Nous avons proposé une synthèse prospective de l'analyse à être développée partant de la notion de « cycle de vie » d'une politique ainsi que de celles de causalité et de trajectoire pour rendre compte de ce processus de changement. Nous avons présenté les aspects méthodologiques de la recherche et la structuration de la thèse.

Chapitre II : Cadre théorique et pertinence de la recherche

Dans cette thèse, nous cherchons à comprendre les transformations de l'État providence en Amérique latine et plus spécifiquement au Brésil. Dans le chapitre précédent nous avons présenté l'objet de notre recherche, soit la transformation de l'État providence brésilien comme le résultat d'une convergence d'idées, d'institutions et d'intérêts. En d'autres termes, il s'agira d'adopter une approche cognitive pour soumettre les variables idées, institutions et intérêts à une analyse dans le but de dégager un cadre analytique fécond pour rendre compte des transformations de l'État providence dans les pays en développement. Nous prétendons aller plus loin encore car nous proposons que l'approche des trois *i* (idées, institutions et intérêts) constitue un cadre analytique fécond pour rendre compte des changements de la protection sociale dans une perspective de changement paradigmatique. L'adoption d'une telle démarche exige l'élaboration d'un cadre conceptuel à la hauteur de la complexité des enjeux. En conséquence, ce chapitre a pour but de présenter le cadre analytique ainsi que l'état des lieux des recherches sur les politiques de transfert de revenu. Il sera composé de quatre parties. D'abord, nous présenterons l'approche institutionnaliste historique afin d'appréhender les concepts d'institution ainsi que la façon dont cette approche conçoit le changement en politiques publiques et, par extension, les changements des États providence. Ensuite, nous présenterons l'approche centrée sur la question des intérêts afin de cerner les domaines d'analyses où cette approche est prééminente et d'évaluer sa portée quand il s'agit des analyses privilégiant les intérêts, les institutions et les idées. L'approche du rôle des idées sera présentée ensuite et nous expliquerons les raisons pour lesquelles la plupart des études postulent le rôle de causalité pour les idées en tant que variables explicatives des

changements en politiques publiques et, par la suite, des États providence. Finalement, nous présenterons en dernière partie du présent chapitre un état des lieux sur les recherches portant sur les politiques de transfert de revenu au Brésil et une justification de l'approche des trois *i* pour rendre compte des transformations de l'État providence brésilien.

2.1 Institutions et changements de politiques publiques

L'institutionnalisme historique est le champ privilégié d'analyse pour mettre en relief le caractère stable, voire immuable des institutions. Selon cette approche, les institutions constituent le cadre de référence qui structure la vie en société en définissant un ensemble de règles et de normes de comportements, et qui survivent au remplacement des individus. Les institutions sont relativement réfractaires aux préférences et aux idiosyncrasies individuelles⁹¹. Les institutionnalistes attribuent un rôle prépondérant aux institutions parce que celles-ci déterminent et définissent les qualités des individus aptes à participer à l'arène politique et façonnent les stratégies et les préférences des acteurs⁹².

Cependant, on trouve parmi les institutionnalistes des auteurs qui soutiennent qu'il ne faut pas considérer les institutions en tant qu'éléments figés suivant la volonté de leurs créateurs ou en tant que reflet de la distribution du pouvoir car elles ont un caractère dialectique inhérent et sont sujettes à des transformations inattendues⁹³. Cette nouvelle

⁹¹ James March, et Johan P. Olsen. « The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, No. 78, (1984), notamment page 741.

⁹² Sven Steinmo, « The New Institutionalism » dans Clark Barry et Joe Foweraker, *The Encyclopedia of Democratic Thought*, (London:Routledge) En ligne. <http://stripe.colorado.edu/~steinmo/foweracker.pdf> (page consultée le 10 août 2005).

⁹³ Katheleen Thelen, « How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analyses » dans James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (Cambridge University Press, 2003), 208-240.

façon d'analyser les institutions caractérise l'innovation de l'approche sous la dénomination de néo-institutionnalisme.

Les néo-institutionnalistes ont en commun l'idée de prendre les institutions comme variable explicative des phénomènes sociaux et politiques⁹⁴. Ce mouvement de (re-)valorisation de l'approche institutionnelle a pris son essor dès le début des années 1990, époque où certains chercheurs sont arrivés à la conclusion que toute analyse politique devrait accorder une place essentielle aux institutions⁹⁵. Peter Hall et Rosemary Taylor ont montré que les trois institutionnalismes partent d'une prémisse commune, à savoir le rôle des institutions en tant que contraintes socialement construites qui permettent de mieux appréhender les comportements des individus et des organisations dans l'espace public. Pourtant ces auteurs ont remarqué que les tenants de ces perspectives ne s'accordent pas sur les raisons de l'émergence des institutions et moins encore sur leur pérennité⁹⁶.

Dans son versant historique, l'approche néo-institutionnaliste postule que les changements politiques peuvent être mieux compris dans un contexte de lutte entre intérêts et idées et que ces deux éléments déterminent les changements politiques⁹⁷. Bien que la plus grande part des travaux inspirés par l'approche néo-institutionnaliste soit constituée d'analyses macro-économiques, il est possible de s'en servir comme approche pour rendre compte de la nature des États providence puisque la majorité des recherches

⁹⁴ Mamoudou Gazibo et Jane Jenson, *La politique comparée : fondements, enjeux et approches théoriques* (Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2004), 197.

⁹⁵ Éric Montpetit « Pour en finir avec le lobbying : comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêts », *Politique et sociétés*, 21:3, (2002), 91-109, page 99.

⁹⁶ Peter Hall et Rosemary Taylor « La science politique et les trois institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47 :3-4, (1997), 469-496. Les trois institutionnalismes en question sont : l'institutionnalisme historique, l'institutionnalisme sociologique et l'institutionnalisme du choix rationnel.

⁹⁷ Peter Hall *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* (New York: OUP, 1986), Introduction.

portant sur les transformations des États providence des pays développés sont inspirés du versant historique du néo-institutionnaliste. De telles études mettent l'accent sur les continuités plutôt que sur les changements et consacrent la *path dependence* comme une caractéristique commune et inéluctable des États providence. Suivant une tendance inaugurée par Pierson⁹⁸, toute une génération de chercheurs s'est engagée sur cette voie afin de montrer le caractère résilient ainsi que l'austérité permanente conduisant à la renégociation, la restructuration et à la modernisation plutôt qu'au démantèlement de l'État providence⁹⁹.

Dans les pays sous-développés ou en développement, les institutions jouent aussi un rôle prépondérant car elles fonctionnent comme agents structurants du politique¹⁰⁰. En Amérique latine, l'État a traditionnellement joué un rôle prépondérant soit dans le sens de structurer et d'accorder du sens au politique¹⁰¹, soit dans le sens de forger des modes de rapport entre l'État et la société civile permettant l'élaboration de modèles particuliers de protection sociale et de citoyenneté¹⁰². Cependant, dans cette région la disparition de

⁹⁸ Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

⁹⁹ Paul Pierson, *The New Politics of the Welfare State* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

¹⁰⁰ Voir à ce sujet l'article de Philippe Faucher et Leslie Elliot Armijo où les auteurs soutiennent que les différentes structures politico-institutionnelles fonctionnent en tant que variables explicatives du changement des politiques économiques dans les pays en développement car elles offrent les conditions idéales favorisant la coopération et le conflit entre les politiciens et d'autres acteurs sociaux. Dans cette étude, les auteurs développent une analyse comparée du Brésil et de l'Argentine afin de montrer que cette dynamique institutionnelle a mené à l'adoption de différentes politiques économiques dans les deux pays depuis la fin des années 1990. Philippe Faucher et Leslie Elliot Armijo « Crises Cambiais e Estrutura Decisória : A Política de Recuperação na Argentina e no Brasil », *Dados*, 7:2 (2004), 297-334 notamment 307 à 320.

¹⁰¹ Voir à propos du rôle des institutions dans les PVD l'étude développée par Mathieu Arès, « L'État et le changement de modèle économique : le rôle pivot des institutions », (Montréal, Thèse de doctorat, Département de science politique, 2000) spécialement chapitre 1, pages 1-64 où l'auteur traite du cas mexicain).

¹⁰² Selon Wanderley Guilherme dos Santos, l'organisation du politique en Amérique latine à l'égard des programmes de redistribution et des systèmes de protection sociale précède l'organisation de la sphère de participation politique et cette organisation a eu de graves conséquences. D'abord elle a permis l'utilisation de la politique sociale comme instrument pour apporter une réponse au problème de la participation élargie dans un contexte de faible institutionnalisation libérale. Ensuite, elle a transformé la politique sociale en un

l'État développementiste a laissé un vide idéologique qui a fortement contribué à l'inertie du champ de l'analyse des politiques publiques de sorte que lorsqu'on les trouve dans la littérature, elles sont souvent imprégnées d'un « technicisme exagéré » comme le montrent bien les analyses en économie politique¹⁰³. Il faudra attendre les années 1990, période qui coïncide largement avec la consolidation démocratique, pour observer une préoccupation académique pour le champ de l'analyse de politiques publiques qui résultera plutôt en un processus quasi schizophrénique d'instrumentalisation de l'évaluation des politiques publiques visant à la justification et à la promotion de la réforme de l'État¹⁰⁴.

Au Brésil, les analyses portant sur l'État providence sont très rares, plus particulièrement quand il s'agit d'analyses visant à établir une articulation féconde entre les politiques publiques, le rôle des institutions et les règles du jeu politique pouvant produire des changements. Hormis les analyses historiques qui mettent l'accent sur l'aspect corporatiste de l'État providence brésilien et qui ont fortement marqué les traditions académiques, les analyses les plus récentes traitent, dans une vaste mesure, du paradoxe du modèle de sécurité sociale introduit par la Constitution fédérale de 1988¹⁰⁵ ainsi que des tentatives de réforme du système de prévoyance sociale depuis le début des

obstacle à l'institutionnalisation démocratique. En conséquence, l'État s'est affirmé comme canal privilégié de la représentation des intérêts et par conséquent les modèles de protection sociale dans cette région ont traditionnellement écarté une bonne partie de la société au profit des groupes d'intérêts les plus puissants et d'une classe moyenne qui a toujours su bien profiter de son statut dans ses rapports avec l'État. Ce caractère dualistique de la protection sociale constitue un facteur primordial œuvrant en faveur du redressement de son architecture, ce qui se présente comme une *path contradiction*. Voir Wanderley Guilherme dos Santos, *Razões da Desordem* (Rio de Janeiro : Rocco :1993), cité par Luciana Barros-Jaccoud, « Pauvreté, démocratie et protection sociale au Brésil », (Paris : Thèse de doctorat en sociologie, E.H.E.S.C., 2002), page 29.

¹⁰³ Voir à ce sujet Elisa P. Reis « Reflexões Leigas Para a Formulação de Uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18:51, (2003), notamment 13.

¹⁰⁴ Voir Carlos Aurélio Pimenta de Faria « A Política de Avaliação de Políticas Públicas », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20 : 59, (2005), 97-109, notamment 99.

¹⁰⁵ Ivanete Boschetti, « La sécurité sociale au Brésil dans la Constitution de 1988 : entre l'assurance et l'assistance », (Paris : Thèse de doctorat en sociologie, E.H.E.S.S., 1998).

années 1990. Dans ce cas, la *path dependence* fut la voie privilégiée pour expliquer l'inertie et le choix politique du gouvernement résultant en l'absence de réformes, car la nature même du modèle de sécurité sociale introduit par la Constitution fédérale de 1988 imposait un coût politique trop élevé en fonction de sa légitimité largement partagée dans la société brésilienne¹⁰⁶. Si on compte déjà sur quelques travaux d'envergure mettant en relief le rôle des institutions en tant que facteurs déterminants des changements, ces derniers traitent plutôt de la dynamique institutionnelle et des règles du jeu politique entre les pouvoirs exécutif et législatif dans le processus de réformes constitutionnelles ainsi que de la stabilisation économique, surtout pendant le gouvernement Cardoso¹⁰⁷.

Évidemment, cette insuffisance d'analyses s'explique, d'une part, en fonction de l'héritage de plus de deux décennies de gouvernements militaires qui ont consacré un *policy process* du type « *top-down* »¹⁰⁸ et où les groupes d'intérêts ainsi que la société civile ont dû se conformer aux règles imposées d'en haut. D'autre part, elle peut être expliquée par la prédominance d'analyses fortement influencées par une vision manichéenne incapable de comprendre le rôle des institutions, autant que celui des intérêts et des idées et qui voit le Brésil comme le territoire par excellence de la

¹⁰⁶ Voir sur la tentative de réforme de la prévoyance sociale, Marcus André de Melo « Escolha Institucional e a Difusão de Paradigmas de Política : O Brasil e a Segunda Onda de Reformas Previdenciárias », *Dados* 47:1, (2004), disponible sur <http://www.scielo.org.br>, page consultée le 10 juin 2006. Pour une analyse comparée des tentatives de réformes en Amérique latine menant aussi aux changements incrémentaux et à la « *path dependence* » voir Sylvain Turcotte, « Vers une nouvelle convergence de modèles? Acteurs locaux et transnationaux dans la réforme de la sécurité sociale en Amérique latine », *Lien social et politiques*, 45, (2001), 29-40.

¹⁰⁷ Parmi ces travaux les plus remarquables sont ceux de Philippe Faucher « Restaurando a Governabilidade : O Brasil (afinal) se Acertou? » *Dados* 41:1, (1998), 5-50 et Faucher et Leslie Elliot Armijo, « Crises Cambiais e Estrutura Decisória : A Política de Recuperação na Argentina e no Brasil », ainsi que l'ouvrage d'Argelina Figueiredo et Fernando Limongi, *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, (Rio de Janeiro : Editora FGV, 1999).

¹⁰⁸ J. L. Pressman & A. Wildavsky, *Implementation* (Berkeley: University of California Press: 1973), Introduction.

manifestation de phénomènes comme le « clientélisme », le « paroissialisme », le « patrimonialisme », parmi d'autres, en tant que facteurs primordiaux caractérisant les politiques publiques, surtout les politiques sociales¹⁰⁹.

Ce panorama explique d'avantage la difficulté du milieu universitaire brésilien à assimiler les approches traitant du rôle des institutions, ainsi que celles portant sur le rôle des idées et des intérêts. Cette insuffisance d'études vient confirmer la nécessité de développer une analyse de l'État providence brésilien, car nous croyons que le rôle des institutions a fortement œuvré non seulement dans la détermination de ses caractéristiques particulières comme dans le processus de transformations plus récentes. Cependant, le recours à d'autres variables comme les intérêts et le rôle des idées, tout en considérant l'importance des institutions, constitue un pas en avant par rapport aux analyses développées jusqu'à présent tout en procurant une inestimable contribution à la définition de la nature de la protection sociale brésilienne depuis l'adoption des politiques de transfert de revenu.

2.2 Les intérêts représentent-ils une variable importante pour expliquer les changements des politiques publiques?

Pour expliquer l'importance de la notion d'intérêt et son rapport aux politiques publiques, l'approche de l'économie politique fondée sur l'analyse des intérêts constitue une des voies les plus prometteuses dans ce champ d'études. Dans ce domaine, les travaux développés par Peter Hall sont innovateurs non seulement parce qu'ils parviennent à expliquer la façon dont les intérêts, ainsi que les institutions et les idées

¹⁰⁹ Voir Celina Souza « 'Estado de Campo' da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil », *Revista Brasileira de Sociologia*, 18 :51, (2003), page 18.

sont abordées en tant que variables explicatives des changements politiques¹¹⁰, mais surtout parce que cet auteur, à l'aide de ses collaborateurs, a démontré avec pertinence le lien entre les idées, les institutions et les intérêts dans le processus de changement des politiques économiques à partir d'un cadre analytique dans lequel les intérêts occupent une place décisive dans la « réception des idées keynésiennes ». Peter Hall considère la viabilité de l'accueil et de la diffusion de ces idées en tant qu'éléments fortement conditionnés par les coalitions de groupes d'intérêts¹¹¹. L'importance de cet auteur ne se laisse pourtant pas réduire à cette simple constatation. Il va encore plus loin dans son analyse du rôle des idées en fondant une tradition théorique inspirée de Thomas Kuhn¹¹² pour expliquer la dimension des changements en politiques publiques à partir de la notion de paradigme. Nous y reviendrons plus loin.

L'étude du rôle des intérêts constitue un champ des plus importants pour rendre compte des politiques publiques aux États-Unis et cela est dû surtout à la dynamique institutionnelle dans ce pays, où les groupes d'intérêts fonctionnent effectivement en tant que facteur décisif du processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques. À partir de la publication de l'ouvrage fondateur de Truman¹¹³, cette approche analytique fut consacrée sous la rubrique du pluralisme dont la caractéristique la plus substantielle est la légitimation des intérêts par l'entremise de la représentation politique. Dans ce cas, les citoyens ne sont pas censés participer directement à la définition du programme ni à la formulation des politiques car ils le font déjà en participant aux élections et ils le font

¹¹⁰ Peter Hall, « Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politique des pays industrialisés », *Revue internationale de politique comparée*, 7 :1, (2000), 53-92.

¹¹¹ Peter Hall (Editor) *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1989), notamment 371 et 390.

¹¹² Thomas S. Kuhn, *La structure des révolutions scientifiques*, (Paris : Flammarion, 1983)

¹¹³ David Truman, *The Governmental Process* (New York: Alfred A. Knopf, 1951)

mieux encore en participant indirectement par le biais du leadership des groupes d'intérêts ou en s'identifiant publiquement à des groupes qui appuient leurs objectifs¹¹⁴. Loin de constituer des instruments normatifs visant la légitimation des préférences individuelles de chaque citoyen, les groupes d'intérêts appliquent plutôt des pressions inégales et obtiennent conséquemment des résultats inégaux. Ces groupes jouent un rôle décisif dans les délibérations politiques. Actuellement, la modalité la plus importante des groupes d'intérêts aux États-Unis est celle que l'on nomme « délibération compétitive » qui postule l'exercice de la citoyenneté et du pouvoir législatif en tant que facteurs fondamentaux dans la définition de l'intérêt public même si les recherches ne précisent pas la façon dont ce contrôle pourrait être exercé¹¹⁵.

S'intéressant à la réalité nord-américaine, Salisbury¹¹⁶ propose une approche qui dépasse la question des intérêts puisqu'il fait la distinction entre intérêts et institutions, accordant d'emblée une certaine autonomie aux premiers par rapport aux secondes. Pourtant, comme dans toutes les analyses précédentes, l'auteur renvoie à la question des intérêts et son rapport à la représentation politique puisqu'il considère les intérêts comme fondamentaux dans la légitimation et la satisfaction des supporters de ces mêmes politiques¹¹⁷.

¹¹⁴ Mark P. Petracca, « The Rediscovery of Interests Group Politics » dans M. P. Petracca (Editor) *The Politics of Interests: Interests Groups Transformed* (Boulder: West view Press, 1992), 3-31, notamment page 5.

¹¹⁵ Voir pour une critique des modèles de délibération Jane J. Mansbridge « A Deliberative Theory of Interest Representation » dans M. P. Petracca, *The Politics of Interests: Interests Groups Transformed* 32-57, notamment 38-46.

¹¹⁶ Robert H. Salisbury, *Interests and Institutions: Substance and Structure in American Politics* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).

¹¹⁷ Idem, notamment 42-43.

Garrett et Lange¹¹⁸ ont démontré avec pertinence que les réformes structurelles dans les pays développés sont largement conditionnées par les intérêts des acteurs, même quand ces réformes sont inéluctables. Dans une analyse touchant quinze pays industrialisés, ces auteurs ont conclu que la combinaison de l'exercice du pouvoir par un gouvernement de gauche et la présence d'une classe ouvrière fortement organisée résulte en réformes qui combinent davantage les politiques de bien-être social avec l'intervention industrielle, l'investissement et les politiques favorisant la compétitivité et l'ajustement flexible. À l'opposé, cette même combinaison touchant un gouvernement de droite et une classe ouvrière moins organisée et fragmentée favorise la libre régulation par le marché¹¹⁹.

En Amérique latine, l'ouvrage fondateur de Sikkink¹²⁰ traitant de la période d'ascension des modèles « développementalistes » au Brésil et en Argentine pendant les années 1950 et 1960 a le mérite d'inaugurer une tradition de recherche où les intérêts et les idées sont combinés pour rendre compte du processus de constitution et de mise en œuvre des politiques publiques. La place accordée à la question des intérêts peut être déduite à partir du lien entre l'impact des idées sur la politique et la formation de consensus, car c'est par cette relation que l'on peut comprendre l'adoption de certaines politiques, comme ce fut le cas pour l'adoption des modèles développementalistes dans les deux pays qui ont apporté des résultats absolument différents. La compréhension du rôle des intérêts n'est possible que par l'entremise d'une analyse de l'origine et des déterminants du rôle des idées. Néanmoins, cette approche va plus loin encore, car

¹¹⁸ Geoffrey Garrett et Peter Lange, « Political Responses to Interdependence: What's « Left » for the Left? », *International Organization*, 45:4, 1991, 539-564.

¹¹⁹ Idem, notamment pages 555-560.

¹²⁰ Katryn Sikkink, *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina* (Ithaca: Cornell University Press, 1991).

l'auteure montre que les différences entre les deux cas sont explicables par une symbiose entre idées, intérêts et institutions dans un contexte où les acteurs ont eu un poids décisif¹²¹.

Dans cette thèse, nous prétendons contribuer au développement de ce champ d'analyse en dévoilant le rôle des intérêts dans la détermination des politiques publiques à partir d'une démonstration qui met en relief le rôle des acteurs politiques comme les pouvoirs exécutif (l'ensemble de l'administration publique) et législatif, (notamment le parlement), des intellectuels, ainsi que celui des chefs d'État (les présidents de la république) qui ont voulu donner un visage de gauche aux ajustements structurels en Amérique latine et plus particulièrement au Brésil¹²². L'innovation se trouve aussi dans le fait que notre démarche met en relief le rôle d'autres acteurs qui ont traditionnellement joué un rôle important dans la détermination des politiques publiques, surtout celles mises en œuvre dans les pays en développement et financées par des organisations internationales. Notre prémisse de base est que l'adoption des programmes de transfert de revenu au Brésil et en Amérique latine fut aussi une question d'intérêts de la part des organisations internationales comme le FMI, la Banque mondiale et la BID en tant que principaux bailleurs de fonds pour ces initiatives dont les tenants croyaient à la possibilité

¹²¹ Par exemple, en Argentine, le milieu industriel n'a pas appuyé le gouvernement Frondizi car celui-ci a adopté une politique de réduction de taxes sur les importations de l'ordre de 50 % pendant qu'au Brésil le gouvernement Kubitschek adoptait une politique de taxation sur les importations qui a fortement protégé l'industrie nationale. Idem, pages 219-235 et 243 et suivantes.

¹²² Autant dans le cas du Mexique que dans celui du Brésil, l'introduction des politiques de transfert de revenu fut inspirée des expériences qui abondaient au niveau municipal et même étatique. Au Brésil, ces expériences étaient en grande partie l'initiative des partis de gauche. Selon un recensement de ces programmes fait par la direction de Politiques sociales de l'Instituto de Pesquisa Economica Aplicada-IPEA, Brasília-DF, il y avait déjà, en 1998, 25 propositions au niveau municipal, 8 au niveau étatique et une au niveau Fédéral toutes présentées par le Parti des travailleurs; une proposée par le parti socialiste brésilien; une par le Parti de la social- démocratie et 28 sans identification de parti. Voir Ana Lucia Lobato et José Celso Cardoso, « Mapeamento dos Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil » dans Ana Lucia Lobato, (dir.), *Garantia de Renda Mínima: Ensaios e Propostas* (Brasília: IPEA, 1998), 286-313.

de renverser les indicateurs sociaux de la région par l'entremise des programmes de revenu minimum. La question de l'éducation, notamment, constitue un argument important dans la formation d'un consensus relatif à l'introduction des politiques de revenu minimum. Ce consensus s'est construit à partir de la l'idée selon laquelle seuls les investissements en éducation peuvent créer des conditions idéales au développement du capital humain et social et à l'éradication de la pauvreté dans les pays en développement.

Évidemment, tout cela a commencé par la dissémination de l'idée selon laquelle le revenu minimum constitue la voie la plus prometteuse et cela nous amène à étudier le rôle des idées en tant que facteur prépondérant dans le processus de définition de l'agenda politique au Brésil.

2.3 Idées et changement de politiques publiques. Pourquoi les idées prédominent-elles par rapport aux institutions et aux intérêts?

Le fait que les approches mettant en relief le rôle des idées sont moins développées que celles portant sur le rôle des intérêts et des institutions ne rend pas les idées moins importantes¹²³. Il s'avère donc essentiel de préciser de façon plus nette les raisons particulières de l'importance attribuée au rôle des idées dans le changement des modèles de protection sociale. D'abord, parce que nous croyons qu'une approche théorique multiple prenant en compte le rôle des idées, des institutions et des intérêts est l'approche idéale afin de rendre compte de la dynamique des transformations des modèles de protection sociale, surtout quand il s'agit de l'Amérique latine depuis le début des années 1990. Ensuite, parce que le constat empirique de l'importance du rôle des

¹²³ Peter Hall, « Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés », *Revue Internationale de politique comparée*, notamment 68.

idées dans le processus de transformation de l'architecture de la protection sociale est une donnée incontestable et transversale à plusieurs champs de la science politique.

À première vue, l'inversion de l'ordre de nos concepts tel que proposé ici pourrait prêter à confusion. Pourtant nous sommes bien conscients de la portée de notre démarche et nous avons des bonnes raisons pour justifier ce renversement par rapport à la contribution de Peter Hall¹²⁴ dont nous nous sommes inspirées dans son analyse du rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politique comparée dans les pays développés. Comme le souligne lui-même Hall, les approches ne s'excluent pas mutuellement et cela veut dire que le fait qu'on accorde une certaine priorité à l'une n'amène pas à négliger les autres. Quand il s'agit des politiques sociales et, plus spécifiquement, des changements de ces mêmes politiques, les recherches fournissent des preuves assez solides pour qu'on puisse affirmer que le rôle des idées a une primauté par rapport à celui des institutions et des intérêts même s'ils sont inclusifs. Voyons comment cela se produit dans les faits.

L'économie politique comparée a fortement contribué à l'étude des processus de production des politiques dans une perspective du changement et à la mise en relief du pouvoir créatif des idées sur et contre les structures institutionnelles. Hall¹²⁵ suit de près la pensée keynésienne pour mettre en relief le rôle des idées tout en partant de la conviction que l'on peut expliquer certaines attitudes politiques à partir de variables exogènes dont les plus importantes sont les idées. Elles seraient déterminées par la force des réseaux publics d'action (*policy networks*) bien développés qui prescrivent le cours de l'action autant en économie qu'en politique. Simultanément, le pouvoir des idées (ou

¹²⁴ Idem, page 55.

¹²⁵ Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* (New York: Oxford University Press, 1986), 276-291.

des « idéologies ») est donc directement lié aux modes d'organisation et cela signifie que même si les idées ne sont pas engendrées par des organisations, elles sont néanmoins propagées par ces dernières.

Selon Hall on peut identifier trois groupes majeurs d'études en fonction de l'importance qu'ils attachent au rôle des idées (que l'auteur appelle aussi des variables culturelles) par rapport à d'autres approches. Le premier groupe souligne l'importance des idées mais accorde une prééminence à d'autres variables, notamment les intérêts. Le deuxième groupe accorde une priorité causale plus importante aux idées et part de la supposition selon laquelle les politiques, surtout les politiques économiques, sont fortement influencées par les idées dominantes au sein des communautés professionnelles qui se préoccupent des politiques les plus appropriées ou des meilleures pratiques à adopter. Les experts des communautés épistémiques sont prééminents dans ce type d'analyse. Le troisième groupe soutient, à l'opposé de certaines tendances néo-institutionnalistes qui mettent l'accent sur le rôle des institutions et de l'histoire, que l'approche mettant en relief le rôle des idées permet de leur attribuer une primauté causale car elles (autant que les variables culturelles) sont constitutives de sens et rendent possible l'action individuelle et collective et, ce faisant, peuvent faire émerger de nouveaux modèles d'organisation de l'activité économique¹²⁶. C'est-à-dire que le rôle de causalité des idées peut être déduit de leur force en tant qu'élément structurant de nouveaux paradigmes. Pour produire des changements paradigmatiques, les idées peuvent se traduire en processus d'apprentissage social, c'est-à-dire en tant que tentative délibérée d'ajuster les buts ou les techniques de la politique publique à la lumière

¹²⁶ Idem, 69-70.

d'expériences antérieures et des nouvelles informations, afin de poursuivre les objectifs de la gouvernance¹²⁷.

Encore dans cette perspective de l'économie politique comparée, Blyth¹²⁸ développe dans son ouvrage une approche qui accorde un rôle prépondérant aux idées en tant que moteur des changements institutionnels survenus aux États-Unis et en Suède pendant les deux grandes transformations des années 1930 et 1970. L'auteur soutient que dans les périodes de crise et d'incertitude (*critical junctures*) les idées économiques jouent un rôle prépondérant parce qu'elles « disent » aux agents impliqués dans les prises de décision ce qu'ils doivent faire et quel avenir ils peuvent construire¹²⁹.

En relations internationales, les auteurs se sont interrogés sur le rôle des idées et des communautés épistémiques en tant que créatrices et diffuseurs de savoirs dans le processus de coordination de certaines politiques à l'échelle internationale. Haas¹³⁰ met en exergue le rôle des communautés épistémiques, car selon lui elles jouent un rôle prépondérant dans la mesure où elles aident « les États à identifier leurs intérêts, à introduire les questions dans l'ordre du jour des débats collectifs et à proposer des politiques spécifiques (*issues*) »¹³¹. Cet auteur soutient que les communautés épistémiques fonctionnent comme des *networks of based-knowledge experts*, c'est-à-dire, des réseaux de professionnels, avec une expertise et une compétence reconnues dans leurs domaines et une *authoritative claim* (prétention d'autorité) se rapportant aux

¹²⁷ Peter Hall, « Policy Paradigms, Social Learning and the State: The case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, (Apr., 1993), 275-296, notamment 277-278.

¹²⁸ Mark Blyth, *Great Transformations: Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

¹²⁹ Idem, page 11.

¹³⁰ Peter M. Haas, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organisation*, 46:1, (1992), 1-35.

¹³¹ Ibid., page 2

connaissances (savoirs) touchant les politiques publiques liées à ces mêmes domaines d'expertise ou *issue areas*. Le pouvoir des communautés épistémiques est, dans une certaine mesure, proportionnel au degré d'incertitude et de complexité des problèmes internationaux. Suivant cette tendance inaugurée par Haas, d'autres chercheurs ont démontré l'impact des communautés épistémiques surtout dans les domaines du contrôle des armes nucléaires¹³², de l'environnement¹³³, de la réforme de la politique internationale d'aide alimentaire¹³⁴ et de la science et technologie¹³⁵, et dont la plus grande partie fut publiée dans le numéro spécial de la revue *International Organization* consacré à l'étude du rôle des communautés épistémiques.

Toujours dans le domaine des relations internationales, Goldstein et Keohane¹³⁶ proposent une approche pour la politique étrangère dans laquelle les idées sont prises en tant qu'éléments de causalité puisqu'elles sont responsables des changements politiques. Les auteurs proposent trois dimensions pour mettre en relief le rôle des idées : les visions de monde, les croyances concernant les principes et les croyances causales. Les idées sont vues en tant que « cartes routières » permettant de tracer des sentiers en politique ainsi que comme points focaux définissant des solutions coopératives en l'absence de

¹³² Emanuel Adler, « The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Control », *International Organization*, 46:1, (1992), 101-145.

¹³³ M. J. Peterson, « Whalers, Cetologists, Environmentalists, and the International Management of Whaling », *International Organization*, 46:1, (1992).

¹³⁴ Raymond, F. Hopkins, « Reform in the International Food Aid Regime: The Role of Consensual Knowledge », *International Organization*, 46:1, (1992).

¹³⁵ Martha Finnemore « International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy », *International Organization*, 47:4, (1993).

¹³⁶ Judith Goldstein and Robert O. Keohane, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), 3-30.

solutions disponibles. Elles sont des croyances qui peuvent « coller » ou adhérer à un contexte institutionnel favorable en fonction du pouvoir et des intérêts en jeu¹³⁷.

Dans une analyse portant sur le processus de formation de l'Union européenne, Garrett et Weingast¹³⁸ soutiennent que la création et la mise sur pied du marché commun en Europe furent rendues possibles par la dissémination d'un système de croyances à propos de la coopération qui fut largement partagé entre les divers acteurs. Leur approche a le mérite de mettre en relief le rôle des idées, des intérêts et des institutions afin de montrer comment une idée spécifique (la coopération) peut devenir une réalité concrète. De plus, cette approche montre l'importance de la symbiose entre idées et intérêts dans un contexte institutionnel adéquat pouvant mener à de grands changements politiques, comme ce fut le cas de la création de la Communauté européenne.

L'analyse de l'émergence des politiques de droits humains aux États-Unis et en Europe effectuée par Sikkink¹³⁹ accorde une place prépondérante aux idées pour expliquer pourquoi dans les deux cas en question les trajectoires de construction d'une politique de droits de l'homme diffèrent substantiellement. L'auteure conclut que le processus de construction de la politique concernant les droits de l'homme en Europe, contrairement à celle des États-Unis peut illustrer la façon selon laquelle une idée, à un

¹³⁷ Idem, pages 12-26.

¹³⁸ Geoffrey Garret and Barry R. Weingast, « Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's International Market » dans Judith Goldstein & Robert O. Keohane *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, 173-206, notamment la page 185.

¹³⁹ Kathryn Sikkink, « The Power of Principled Ideas: Human Rights in the United States and Western Europe » dans Judith Goldstein & Robert O. Keohane, *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. L'auteure démontre avec pertinence que pendant qu'en Europe les atrocités commises par les Nazis ont mené à la dissémination d'une croyance fortement partagée concernant la défense des droits de l'homme et amenant à la création de la Cour européenne des droits de l'homme afin de protéger les citoyens contre les violations de leurs droits, les États-Unis ont mis l'accent sur les violations des droits au Tiers-monde et dans les régimes communistes plutôt que sur la construction d'une politique interne de protection des droits de la personne. Voir notamment 157-169.

moment précis, peut « coller » ou être assimilée et apporter des résultats politiques importants.

Dans cette même perspective, Fouilleux¹⁴⁰ adopte une approche analytique permettant de mieux comprendre le rapport entre la production et l'institutionnalisation des idées et leur impact déterminant dans le changement de la politique agricole au sein de l'OCDE à partir de 1992. L'auteure montre le rôle d'encadrement de la production d'idées par les instruments de politique publique (dans ce cas les forums de débat scientifique) menant au changement de cette même politique. Dans son analyse, l'auteure accorde aux idées une place prépondérante et insiste surtout sur le besoin de mieux préciser l'articulation entre les idées et les intérêts par l'entremise d'une analyse des différents forums d'acteurs présents dans tout processus d'élaboration et de mise sur pied des politiques publiques. Pourtant, l'auteure soutient qu'autant dans le processus de définition du programme que dans la détermination des politiques publiques, la variable pouvant mieux expliquer l'adoption de la politique en question est celle de la production d'idées¹⁴¹.

Afin de rendre compte de ce même pouvoir structurant des idées dans la conduite des politiques publiques, Serré et Pierru¹⁴² se sont penchés sur le rôle des organisations internationales comme l'OCDE et la Banque mondiale dans la reconfiguration des systèmes de protection sociale (dans ce cas, les politiques de santé au sein de l'OCDE). Les auteurs démontrent que par l'entremise de « l'harmonisation cognitive et normative », ces organisations ont fortement contribué à déplacer le *centre* du débat au

¹⁴⁰ Ève Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50 :2, (2000), 277-305, notamment 291-303.

¹⁴¹ Ève Fouilleux, *Idem*, page 278

¹⁴² Marina Serré et Frédéric Pierru, « Les organisations internationales et la production d'un sens commun réformateur de la politique de protection maladie », *Lien social et politiques*, 45, (2001), 105-130.

niveau national et à imposer d'autres logiques concernant la protection sociale, comme celle de la « concurrence encadrée », ainsi que la valorisation de nouvelles pratiques concernant les soins de santé au sein de l'OCDE.

Dans une analyse portant sur les changements des États providence au Canada et en Grande-Bretagne, Saint-Martin accorde aussi une place prépondérante au rôle des idées ainsi qu'à celui des communautés épistémiques en tant que variables exogènes déterminant les changements. Selon l'auteur, ces communautés procurent de nouvelles formes d'apprentissage social émanant non des expériences du passé (apprentissage endogène – *path dependency*) mais surtout du savoir produit par des groupes et réseaux d'experts hors du gouvernement (apprentissage exogène – *path shifting*)¹⁴³ et menant à un redressement du paradigme de la protection sociale dans ces deux pays¹⁴⁴. Cette même démarche fut adoptée par Jenson et Saint-Martin¹⁴⁵ afin de montrer comment la force des idées engendre des mouvements favorables à leur propagation quand les décideurs (*policy makers*) se trouvent devant des situations d'incertitude (*puzzles*). Dans le cas en question, les auteurs démontrent le rôle joué par certaines organisations internationales comme l'Union européenne, l'OCDE, l'UNICEF, ainsi que des communautés épistémiques (*policy intellectuals*) et des coalitions politiques dans l'adoption de certaines idées clefs en certaines époques et qui amènent à des changements des États providence. La convergence autour du nouveau paradigme centré

¹⁴³ Bruno Palier et Giuliano Bonoli, « Phénomènes de *path dependence* et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, 49 :3, (1999), 399-420.

¹⁴⁴ Denis Saint-Martin, « Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de 'l'investissement dans l'enfance' au Canada et en Grande-Bretagne », *Politique et Sociétés*, 21 :3, (2002), 41-67.

¹⁴⁵ Jane Jenson et Denis Saint-Martin, (2005), « Building Blocks for a New Social Architecture: the LEGO Paradigm for an Active Society », En ligne. <http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/Jenson%20and%20Saint-Martin-Policy%20and%20Politics%203.pdf> (page consultée le 13 mars 2008).

sur « l'investissement dans l'enfance », orchestrée par ces organisations internationales en est l'exemple.

Kingdon¹⁴⁶ propose un cadre théorique d'analyse de deux secteurs de la politique publique aux États-Unis (transports et santé) pouvant être utilisé autant pour illustrer le rôle prééminent des idées dans le processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques que pour rendre compte de cette dynamique dans d'autres situations et contextes. Selon l'auteur, le processus de réalisation d'une politique publique dans son ensemble ou son « cycle de vie » n'est ni un processus linéaire ni une question de « choix rationnel » où les participants savent ce qu'ils veulent et pourquoi ils le veulent, mais plutôt un processus assez complexe qu'il résume à partir de trois courants : les problèmes, les solutions (ou les politiques publiques) et la politique (*problems, policy and politics*).

Selon ce modèle, la possibilité d'émergence ou de changement d'une politique survient quand les trois courants ci-dessus se présentent en même temps, c'est à ce moment que peut s'ouvrir une fenêtre d'opportunité menant à l'adoption d'une politique. Dans toutes les trois circonstances de mise en relief des phénomènes et surtout dans le processus de construction du problème et de proposition de solutions, les idées ont un poids décisif. Les intellectuels ont un rôle prépondérant dans les trois étapes mentionnées ci-dessus, car ils participent, dès le départ, à la formulation du problème et à la proposition de solutions, ce qui amène l'auteur à les nommer « *policy entrepreneurs* »¹⁴⁷.

¹⁴⁶ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (New York: Harper Collins, 1984).

¹⁴⁷ Idem, 125-127

Les considérations ci-dessus permettent d'affirmer que les idées occupent une place capitale dans le processus d'interprétation de la réalité et donc dans la formulation des problèmes dont les solutions se traduisent par l'adoption ou la mise en œuvre de politiques publiques. C'est-à-dire que les idées structurent la façon dont les individus et la société élaborent leur compréhension des problèmes publics et, ce faisant, peuvent éclairer l'action publique en fonction des intérêts politiques en jeu, et c'est la raison pour laquelle elles ont un rôle causal.

Dans cette thèse, nous postulons ce rôle de causalité des idées en même temps que nous considérons que le poids et l'influence des idées peuvent être mieux compris dans un univers relationnel où les institutions et les intérêts convergent afin de promouvoir ces mêmes idées. Dans le cas soumis à l'analyse, nous démontrerons que l'idée de l'introduction des programmes de revenu minimum au Brésil et en Amérique latine n'est certainement pas tombée du ciel. Elle est plutôt le résultat d'une orchestration de facteurs incluant le rôle des idées par l'entremise des communautés épistémiques, de la trajectoire institutionnelle des modèles de protection sociale dans cette région, ainsi que d'un ensemble d'intérêts multiples autant de la part des chefs d'État, des organisations multilatérales comme le FMI, la Banque mondiale et la Banque Interaméricaine de développement, et même de certains secteurs de la société qui ont cru à la possibilité de renversement des indicateurs de pauvreté pour faire face à la menace représentée par le dualisme et l'apartheid social typique de la région.

La conditionnalité des programmes de transfert de revenu exigeant une contrepartie des usagers – surtout la fréquentation obligatoire de l'école par les enfants ainsi que les soins de santé –, a fortement contribué à la propagation de cette croyance.

C'est bien ce mouvement propulsé par la force des idées, ainsi que par la nature des institutions et des intérêts qui a conduit au changement de l'architecture de la protection sociale en Amérique latine et qui constituera notre sujet de recherche à partir de l'analyse du cas le plus emblématique, celui du Brésil. Cette approche se présente comme une démarche incontournable afin, dans un premier temps, de mieux comprendre les transformations récentes de la protection sociale et, par la suite, d'apporter des résultats porteurs au développement du champ de l'analyse de politiques publiques.

2.4 Problématisation des écrits et justification de l'approche

Malgré le constat d'une prédominance d'approches institutionnalistes historiques pour rendre compte des changements des États providence dans les pays développés, nous pouvons aussi expliquer ces changements dans les pays en développement, notamment en Amérique latine, même si l'existence d'États providence dans cette région est souvent remise en question. Dans cette thèse nous partons de la supposition que ces États providence existent dans cette région, et plus encore, qu'ils subissent, depuis les années 1980, de grandes transformations. Ensuite, par l'entremise d'une approche cognitive nous chercherons à prendre les variables idées, institutions et intérêts afin de démontrer que l'analyse de ces trois variables constitue un cadre analytique fécond pour la compréhension du processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques, ainsi que pour rendre compte d'un changement paradigmatique.

Cette perspective d'analyse part du constat, obtenu après étude des sources pertinentes, qu'il existe une prédominance d'approches institutionnalistes historiques qui mettent l'accent sur le poids des institutions dans le façonnement des politiques

publiques, cela au détriment d'une approche intégrée permettant de comprendre ce processus dans une perspective plus large où le changement institutionnel résulte de la construction de nouveaux référentiels, amenant à la formation ou à la reformulation de nouveaux paradigmes¹⁴⁸. Ainsi, loin de considérer inopportune l'étude du rôle des institutions, nous la ferons tout en considérant d'autres facteurs qui ont un poids décisif dans le façonnement des politiques publiques au point de produire des changements tels que le font les idées et les intérêts.

Dans la plupart des études portant sur le rôle des idées, la question des modalités de production des idées et de leur émergence dans le débat comme recettes d'action publique n'est jamais directement posée¹⁴⁹. C'est-à-dire que ces approches sont souvent mal outillées pour répondre aux critiques, soit qu'elles ont traditionnellement consacré peu d'attention à la façon dont les idées deviennent influentes soit qu'elles n'expliquent pas pourquoi certaines idées l'emportent sur d'autres, ou encore, parce qu'elles sont muettes sur l'origine et la force de leur diffusion¹⁵⁰. Bien que certains auteurs aient mis l'accent sur la primauté des idées, du discours, de l'argumentation et de l'interprétation

¹⁴⁸ Quelques auteurs, à l'exemple de Muller insistent sur la différenciation entre le paradigme et le référentiel tout en voulant déterminer le changement des politiques publiques à partir de la transformation des croyances des acteurs impliqués dans ces mêmes politiques. Selon Muller, ce qui distingue le paradigme du référentiel sont les conditions de leur invalidation : alors qu'un paradigme se verra invalidé, *in fine*, à travers l'épreuve de la vérification expérimentale il n'en est évidemment pas de même pour ce qui concerne l'invalidation d'un référentiel qui reposera sur une transformation des croyances des acteurs concernés. Nous croyons que l'existence de l'un n'élimine pas l'autre, les deux étant plutôt complémentaires. Voir Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50 :2, (2000), 189-207, notamment 193-198.

¹⁴⁹ Ève Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50 :2, (2000), 277-305, notamment 278.

¹⁵⁰ Margaret Weir, « Ideas and the Politics of Bounded Innovation » dans Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, (dir.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), 188-216, notamment 188.

dans la formulation de l'agenda politique¹⁵¹, nous considérons que l'analyse du rôle des idées est plus consistante si on y ajoute l'étude du rôle des intérêts et des institutions, car le processus de politiques publiques (*policy process*) est loin de relever seulement des idées. L'un des défis de cette thèse est de trouver une méthode et des instruments d'analyse permettant d'apporter des arguments solides afin de déterminer quels individus ou quelles organisations soutiennent quelles idées à des moments spécifiques dans le temps, ainsi que de démontrer pourquoi certaines idées acquièrent une prééminence par rapport à d'autres. Nous le ferons en analysant les politiques de transfert de revenu.

En ce qui a trait aux intérêts, nous partons du constat qu'au cours des deux dernières décennies, les études portant sur les jeux d'intérêts entre les acteurs étatiques et privés dans le processus d'élaboration des politiques publiques ont connu des modifications remarquables puisqu'elles constatent l'incapacité des modèles traditionnels tels le pluralisme, le corporatisme et le marxisme de rendre compte de la diversification et de la complexification de ce processus. Cette complexification découle des interactions non hiérarchiques, du bas degré de formalisation des échanges de ressources et d'informations ainsi que de la participation de nouveaux acteurs dans le processus de décision des politiques publiques, telles les ONG internationales, les organisations internationales ainsi que les réseaux de politiques publiques (*policy networks*)¹⁵².

De plus, quand l'analyse du rôle des intérêts ne suffit pas à rendre compte de la production et du changement en politiques publiques, les idées peuvent sûrement aider, car ce constat a déjà été établi dans un nombre appréciable de sources assez

¹⁵¹ Giandomenico Majone *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process* (New Haven: Yale University Press, 1989), pages 80 et 146-147.

¹⁵² Carlos Aurélio Pimenta de Faria « Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Suscinto das Principais Correntes Analíticas Recentes », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 : 51, 97-109, (2003), page 21.

spécialisées¹⁵³. En conséquence, on ne peut pas supposer comprendre la place des intérêts en dehors du contexte institutionnel ni du processus de la production d'idées. Ce constat s'applique de même si on considère que les intérêts peuvent offrir des réponses satisfaisantes à la manifestation et aux préférences des acteurs mais tout en sachant que ce processus a lieu dans un contexte institutionnel toujours médiatisé par les idées.

S'il est vrai que l'interrelation entre ces trois variables peut se montrer assez compliquée, elle n'implique pas nécessairement une contradiction. On peut reconnaître que les idées, les intérêts et les institutions sont importants sans pour autant devoir établir l'antériorité ou l'importance d'un type de facteur. Dans notre analyse, nous traiterons plutôt d'une co-dépendance substantive entre idées, institutions et intérêts mettant en relief la capacité transformative de ces trois variables, à la façon d'Hecló¹⁵⁴.

Le caractère hétérogène des approches traitant du rôle des idées, des institutions et des intérêts est loin de constituer un obstacle puisqu'il se prête à enrichir le champ de l'analyse des politiques publiques comme l'ont bien montré les analyses à partir des années 1980 et 1990, surtout dans la perspective du changement. L'usage des trois *i* est donc tout sauf original, constituant depuis longtemps une perspective analytique importante au sein des sciences sociales¹⁵⁵.

Nous partons de l'idée selon laquelle l'émergence d'une nouvelle politique se produit parce que les idées des *policy makers* ont changé. Cela implique une

¹⁵³ Judith Godstein et Robert O. Keohane *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, (Ithaca :New York, Cornell University Press, 1993), pages 16-17. Les études de cas présentées dans cet ouvrage démontrent la pertinence de l'interrelation entre les trois *i*.

¹⁵⁴ Hugh Hecló, « Ideas, Interests and Institutions », dans Lawrence C. Dodd and Calvin Jillson (dir.), *The Dynamics of American Politics: Approaches & Interpretations* (Boulder: West view Press, 1994), 366-392, pages 379 et 382.

¹⁵⁵ Pierre Muller, Bruno Palier et Yves Surel « L'analyse politique de l'action publique : confrontation des approches, des concepts et des méthodes », *Revue française de science politique*, 55 :1, (2005) 7-32, notamment 8.

démonstration allant au-delà de l'affirmation que les idées comptent. En effet, cette thèse cherche à expliquer pourquoi l'idée de l'introduction d'un revenu minimum garanti au Brésil et même ailleurs en Amérique latine a pris sa place en tant qu'élément de coordination se présentant comme la « bonne idée au bon moment » et catalysant la transformation de l'État providence dans ce pays et même ailleurs. Pour ce faire, il faut mettre l'accent sur la symbiose qui s'est produite entre les idées, les institutions et les intérêts.

2.5 Pertinence de la recherche. Une avenue féconde pour comprendre le changement dans les pays en voie de développement

L'adoption d'une approche mettant en relief le rôle des idées, des institutions et des intérêts pour rendre compte de la dynamique des transformations des modèles de protection sociale en Amérique latine et spécialement au Brésil vise à combler l'absence d'études dans ce domaine. Nous parvenons à ce constat après la lecture des sources pertinentes qui démontrent que la combinaison des approches historiques – sociologiques comme celles adoptées par Lautier¹⁵⁶ permet de faire la lumière sur la trajectoire institutionnelle des modèles de protection sociale, mais qu'elle ne suffit pas à rendre compte des transformations plus récentes, surtout celles favorisant l'adoption des programmes de transferts conditionnels de revenus. Cette lacune se vérifie aussi dans les approches historiques – sociologiques mettant en relief le rôle des groupes d'intérêts et favorisant l'émergence des modèles corporatistes qui ont prédominé dans cette région

¹⁵⁶ Bruno Lautier, « L'État providence en Amérique latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement? » dans Berengère Marques-Pereira, dir., *L'Amérique latine : vers la démocratie ?* (Paris : Éditions Complexe, 1993) ; Bruno Lautier, « Les politiques sociales au Mexique et au Brésil : L'assurance, l'assistance, l'absence », dans Bruno Lautier et Jaime Marques Pereira, *Brésil, Mexique : Deux trajectoires dans la mondialisation* (Paris : Éditions Karthala, 2004), 165-224, notamment 177-186.

jusqu'à la fin des années 1980. Malgré le fait que les études plus récentes incorporent les crises économiques en tant que facteur déterminant des changements à partir des années 1990 et qui ont favorisé l'adoption des politiques de transferts de revenu, elles manquent d'éléments pouvant offrir une meilleure compréhension de la dynamique d'incorporation de ces mêmes politiques¹⁵⁷.

Un autre ensemble d'études traite des changements de la protection sociale en mettant l'accent sur le paradoxe représenté par la mise en œuvre de politiques d'ajustement et d'austérité économique imposées par les organisations internationales et le défi de consolider les modèles de sécurité sociale récemment introduits dans la région comme ce fut le cas du Brésil avec la promulgation de la Constitution fédérale de 1988¹⁵⁸. Les résultats montrent que les changements sont plutôt en accord avec les théories de la *path dependence* avec de rares exceptions¹⁵⁹. Cette tendance se vérifie aussi quand il s'agit d'approches des réformes des modèles de protection sociale considérant le rôle des idées, car ces dernières ont fini par prendre la voie de l'institutionnalisme en soutenant que, malgré le fait que les idées comptent, elles sont déterminées par les politiques domestiques et par le processus de *path dependency*¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Carmelo Mesa-Lago, « Reform of Pension and Social Assistance Systems » dans Eduardo Lora, (dir.), *The State of State Reform in Latin America*, (Washington: Inter-American Development Bank, (Stanford University Press, 2007), 385-386, notamment pages 374-386.

¹⁵⁸ Voir à propos de l'influence des organisations internationales et de la dynamique institutionnelle interne Milko Matijascic, « A Path Contradiction: Brazilian Social Security in the 1990s » (Campinas – São Paulo: NEPP/Unicamp, Série cadernos de pesquisa no. 50, 2000) ; À propos de la contradiction éminente entre le rôle de l'État prévu dans la nouvelle constitution et l'égarement face aux nouvelles tendances Ivanete Boschetti-Ferreira, « La sécurité sociale au Brésil dans la Constitution de 1988 : entre l'assurance et l'assistance » (Paris : thèse de doctorat, E.H.E.S.S., 1998).

¹⁵⁹ Sylvain Turcotte, « Vers une nouvelle convergence de modèles? Acteurs locaux et transnationaux dans la réforme de la sécurité sociale en Amérique latine », *Lien social et politiques* numéro 45, Printemps, (2001), 29-40.

¹⁶⁰ Marcus André de Melo, « Escolha Institucional e a Difusão de Paradigmas de Política : O Brasil e a Segunda Onda de Reformas Previdenciárias », *Dados*, Vol. 47, no. 1 (2004), Rio de Janeiro.

D'autres analyses assez pertinentes ont été développées à partir de la combinaison d'approches permettant de saisir la dynamique des interrelations entre l'économique, les situations de crise et les structures sociales par l'entremise des politiques publiques en mettant l'accent sur les transformations de l'État providence et sur l'émergence de l'éducation et des politiques de santé en tant que question centrale au sein des politiques sociales adoptées dans cette région depuis le début des années 1990¹⁶¹. Dans cette même perspective, on compte sur des études qui ont réussi à élaborer une approche prenant en compte les mouvements de libéralisation et de construction démocratique ainsi que les crises économiques, les ajustements et les réformes structurelles en tant que facteurs primordiaux amenant aux changements qui se traduisent par l'incorporation des politiques de transfert de revenu. Pourtant, les facteurs qui sont à l'origine du processus d'incorporation de telles politiques ne sont jamais mis en relief¹⁶². Par ailleurs, les études mentionnées ci-dessus ont en commun le fait qu'elles accordent une place décisive aux facteurs institutionnels, et parfois aux intérêts, en tant que déterminants de la nature des changements comme c'est le cas des groupes d'intérêts et même des organisations internationales.

Au Brésil notamment, on compte sur des travaux d'envergure visant à montrer le rapport entre la réception de bénéfices des transferts en argent et l'émancipation des usagers surtout dans les régions les plus pauvres du pays tel le Nordeste. L'une des études

¹⁶¹ Evelyne Huber. « Conclusion: Actors, Institutions and Policies » dans Evelyne Huber, (dir.), *Models of Capitalism: Lessons from Latin America*, *ibid.* pages 439-479; Evelyne Huber, « Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal Versus Social Democratic Models » dans Gøsta Esping-Andersen, (dir.), *Welfare States In Transition: National Adaptation In Global Economies*, *ibid.*, pages 41-191; Michel Duquette, *Building New Democracies: Economic and Social Reform in Brazil, Chile and Mexico*, notamment pages 197-201; Juan Carlos Navarro « Education Reform as Reform of the State: Latin America Since 1980 » dans Eduardo Lora *The State of State Reform in Latin America* (Washington: Inter-American Development Bank, Stanford University Press, 2007), 387-417.

¹⁶² Sonia Myriam Draibe, « América Latina: O Sistema de Proteção Social na Década da Crise e das Reformas », (Campinas – São Paulo : NEPP/Unicamp, Série Cadernos de Pesquisa, no.30, 1995).

des plus importantes dans ce domaine fut organisée par l'IPEA et publiée en 2000 sous le titre « L'universalisation des droits sociaux au Brésil : la prévoyance sociale rurale pendant les années 1990 » où l'importance de ces transferts sous la forme de retraites rurales en tant que transferts assurés par la Constitution fédérale fut attesté par les facteurs suivants : a) ils sont versés aux femmes plutôt qu'aux hommes, (64 % des prestataires sont des femmes), autant dans la région du Sud que dans le Nordeste; b) ils ont un effet décisif dans l'amélioration du bien-être familial ainsi que dans le processus de fixation des travailleurs dans les milieux ruraux et dans les micro régions, empêchant les migrations vers les grands centres urbains; c) ils fonctionnent comme mécanismes d'*empowerment* pour les femmes, et jouent un rôle prééminent dans la réduction des inégalités sexospécifiques, puisque autant au Sud qu'au Nordeste du Brésil les femmes sont plus pauvres que les hommes; c) le bénéfice constitue la source de revenu la plus importante pour les familles et conditionne les décisions concernant leurs reproduction économique et sociale¹⁶³.

Cette évaluation *ex-post* de la prévoyance sociale rurale au Brésil a fortement inspiré le développement d'études portant sur les transferts conditionnels de revenu adoptés dans toute l'Amérique latine, soit avec le but d'évaluer la portée de ces initiatives visant la lutte contre la pauvreté et leurs innovations par rapport aux anciennes structures de protection sociale¹⁶⁴, soit afin d'évaluer le rapport coûts bénéfices de tels

¹⁶³ Guilherme Delgado et José Celso Cardoso, (dirs.), *A Universalização dos Direitos Sociais no Brasil : A Previdência Rural nos Anos 90* (Brasília : IPEA, 2000), notamment les chapitres 4, 5 et 7, pages 81-101 et 165.

¹⁶⁴ Tatiana Feitosa Brito, « Conditional Cash Transfers: Why Have They Become So Prominent in Recent Poverty Reduction Strategies in Latin America », (Institute of Social Studies: The Netherlands, 2004); Tatiana Feitosa Brito, « Recent Trends in the Development Agenda of Latin America: An Analyses of Conditional Cash Transfers », (Brazil, Ministry of Social Development, 2005); Sonia Miriam Draibe, « Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Familia ». En ligne <http://www.oportunidades.gob.mx/htmls/libro/Cap%2003%20BRASIL%20BOLSA->

programmes¹⁶⁵. Dans les deux cas les résultats sont très probants puisqu'ils démontrent, d'une part, la difficulté d'utilisation des CCT (*Conditional Cash Transfers*) à des fins clientélistes et électorales comme on l'a constaté pendant les élections de 2002 au Brésil, quand le PSDB a perdu la présidence de la République, malgré les efforts du gouvernement Cardoso visant l'unification et l'amplification de ces programmes. Ces résultats démontrent que le design autant que la mise en œuvre de ces programmes constituent des facteurs clefs pouvant expliquer leur légitimité sociale. D'autre part, ils représentent un facteur d'innovation par rapport aux anciennes structures institutionnelles de protection sociale une fois que la réduction des coûts d'exécution se produit parallèlement à l'élévation du capital humain et social en fonction de la nature des conditionnalités les plus couramment exigés : la fréquentation scolaire et l'utilisation des services de santé.

D'autres études ont été réalisées afin de faire la lumière sur les innovations introduites à partir des critères de ciblage de ces politiques et leurs effets positifs du point de vue de l'inclusion sociale par rapport aux principes d'universalisation prédominant dans l'ancienne logique institutionnelle¹⁶⁶. Les résultats sont encourageants dans la mesure où ils posent aux administrations le défi d'améliorer les réseaux de services

[ESCOLA%20Y%20BOLSA-FAMÍLIA.pdf](#) (page consultée le 8 janvier 2007); Sonia Rocha « Impacto Sobre a Pobreza dos Novos Programas Federais de Transferencia de Renda ». En ligne <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A137.pdf> (page consultée le 06 janvier 2007); Laura B. Rawlings, « A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience With Conditional Cash Transfer Programs » (World Bank: Social Protection Discussion Paper Series no. 0416, 2004). En ligne <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0416.pdf> (page consultée le 11 janvier 2007).

¹⁶⁵ Natália Caldés et John A. Maluccio, « The Cost of Conditional Cash Transfers », *International Development*, Numéro 17, (2004), 151–168.

¹⁶⁶ Margaret E. Grosh, *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice* (Washington: World Bank, 1994); David Coady, Margaret Grosh and John Hoddinot, *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience* (Washington: World Bank-Regional and Sectoral Studies, 2004); Steen Lau Jorgensen and Julie Van Domelen, « Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds » (Washington: World Bank Social Protection Conference, 1999). En ligne <http://www.iadb.org/sds/doc/1181eng.pdf> (page consultée le 11 janvier 2007).

d'éducation et de santé, l'articulation et la coordination entre les plusieurs politiques publiques et la responsabilité de l'État dans la prestation de ces mêmes services en tant que condition d'amélioration de leur efficacité. Pourtant, des effets plus tangibles furent attestés par les variables suivantes : a) la réduction des coûts d'exécution et conséquente augmentation de la clientèle ; b) l'impact positif sur les économies locales; c) l'effet positif du ciblage de la clientèle chez les plus démunis; d) l'impact sur le capital humain et social; e) l'impact positif sur le développement des enfants et sur la consommation d'aliments¹⁶⁷.

Le rapport entre la mise sur pied de ces programmes et la lutte contre le travail des enfants en vue de promouvoir l'exercice de la citoyenneté constitue un autre domaine de recherche en expansion et la plupart des recherches démontrent qu'il y a un rapport direct entre l'accès au bénéfice des CCT et le taux de rétention scolaire. Cependant, la portée de ces initiatives contre le travail infantile est encore un thème assez polémique parce que la fréquentation de l'école n'est pas un indicateur de l'absence de travail pendant les heures qui suivent ou précèdent la journée scolaire¹⁶⁸. Dans cette même perspective d'autres analyses ont démontré que la contribution des transferts conditionnels de revenu à la lutte contre le travail infantile dans les régions rurales du Brésil est quasiment insignifiante en fonction de la contribution du travail des enfants à la composition du revenu familial net et ont proposé l'amélioration de l'ensemble des

¹⁶⁷ Voir Kathy Lindert, « Brazil: Bolsa-Familia Program – Scaling – up Cash Transfers for the Poor ». En ligne www.mfdr.org/sourcebook/6-1Brazil-BolsaFamilia.pdf, (page consultée le 10 juin 2007).

¹⁶⁸ Suzanne Duryea and Andrew Morrison, « The Effect of Conditional Cash Transfers on School Performance and Child Labour: Evidence From an Ex-Post Impact Evaluation in Costa Rica », (Washington: BID-World Bank, Working paper Series 505, 2004) ; Lucy Luccisano, « Social Provision and Citizenship Rights in Mexico, Paper prepared for : After Neo-Liberalism? Consequences for Citizenship », Workshop in the series Claiming Citizenship in the Americas, Organized by the Canada Chair in Citizenship and Governance, 2005, Université de Montreal. En ligne <http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/Luccisano%20Social%20Provision%20and%20Citizenship%20Rights%20in%20Mexico.pdf> (page consultée le 16 janvier 2007).

conditions dans les réseaux publics scolaires afin d'attirer un plus grand nombre d'enfants à l'école¹⁶⁹.

La portée des transferts conditionnels de revenu en tant que variables clefs amenant à la réduction des inégalités sociales et de la pauvreté est fort probablement le domaine de recherche qui présente le plus haut niveau de développement au Brésil, avec des répercussions dans toute l'Amérique latine. L'un des premiers travaux fut coordonné par un chercheur de la Banque Mondiale en 2006. Partant de l'analyse des variations de l'indice Gini d'inégalité de revenus pendant la période 1981-2004, les auteurs démontrent que pendant la période 1981-1989, le Gini a connu une augmentation de 9 % passant de 0.574 à 0.625. Après avoir oscillé entre 1989 et 1993, ce même indice s'établissait à 0.564 en 2004 ce qui représente un déclin de l'ordre de 10 % sur la période 1989-2004. Parmi les facteurs qui expliquent cette baisse marquée qui s'oppose à la montée des inégalités pendant la période de 1981-1993 dans des niveaux de 0.57 en 1981 à 0.63 en 1989 figurent: (i) le déclin des inégalités éducationnelles découlant de la persistance des politiques d'éducation et de formation des travailleurs; (ii) la chute des inégalités de revenus entre les milieux urbains et ruraux à partir du début des années 1990; (iii) le supposé déclin des inégalités raciales et; (iv) l'expansion en termes de volume et de focalisation des programmes de transfert de revenu par le gouvernement à partir du début

¹⁶⁹ Eliana Cardoso and André Portela, « The Impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil ». En ligne <http://ideas.repec.org/p/van/wpaper/0407.html>, (page consultée le 5 mars 2007).

des années 1990 dans un contexte de stabilité économique et de chute marquée de l'inflation¹⁷⁰.

Les travaux élaborés et diffusés par le Centre d'études sur la pauvreté associé au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), réaffirment cette tendance à la diffusion du rapport entre l'accès aux bénéficiaires des CCT et la réduction de la pauvreté et des inégalités de revenu. Dans une étude portant sur les changements du coefficient GINI, à partir de la décomposition de catégories de revenus pendant la période 1995-2005, les résultats démontrent que les programmes Bolsa-Família au Brésil, *Oportunidades* au Mexique et *Chili Solidario* au Chili, sont responsables d'une très petite proportion du revenu total dans les trois pays analysés : moins de 1 % au Brésil et au Mexique et moins de 0,1 % au Chili. Cependant, comme la focalisation de ces transferts se montre optimale, l'impact sur les inégalités équivaut à 21 % d'une baisse de l'ordre de 2,7 % de l'indice GINI observé autant au Brésil qu'au Mexique pendant la période analysée. Au Chili, cette contribution des transferts représentait 15 % de la chute de 0,1 du GINI¹⁷¹.

¹⁷⁰ Voir Francisco H. G. Ferreira, Philippe G. Leite and Julie A. Litchfield, « The Rise and Fall of Brazilian Inequality: 1981-2004 », (World Bank Policy Research Working Paper 3867, March 2006), notamment pages 11-19 et 31. En ligne [http://siteresources.worldbank.org/INTPOVRES/Resources/477227-1142543871921/Rise_and_fall_FLL_MDY07013\[001-032\].pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPOVRES/Resources/477227-1142543871921/Rise_and_fall_FLL_MDY07013[001-032].pdf) (page consultée le 9 septembre 2008).

¹⁷¹ Voir Fabio Veras Soares et al, « Cash Transfer Programmes in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty », (United Nations Development Program: International Poverty Centre, Working paper number 21, 2006); et Serguei Soares et al « Programas de Transferencia Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos Sobre a Desigualdade », (United Nations Development Program: International Poverty Centre, Working paper number 1293, 2007). Selon l'étude en question, au Brésil les 40 % les plus pauvres recevaient 80 % des bénéficiaires du programme Bolsa-Família.

Conclusion

Il nous est maintenant possible d'affirmer, après une lecture attentive des sources pertinentes, que dans une vaste mesure, les analyses des programmes de transfert de revenu semblent prendre pour acquis que ces programmes existent d'eux-mêmes en dehors de toute volonté politique. Il est néanmoins possible de constater l'indiscutable absence d'études permettant de mieux comprendre pourquoi ces programmes de transferts conditionnels de revenus ont été introduits au Brésil et ailleurs en Amérique latine et c'est la raison pour laquelle nous croyons que notre démarche est pertinente puisque la trajectoire suivie depuis les crises économiques jusqu'à l'introduction de ces programmes et aux transformations qu'ils ont entraînées demande à être mieux expliquée.

Une conclusion générale du chapitre permet d'affirmer que les approches touchant les trois *i* apparaissent dans les analyses portant sur le monde développé et concernent notamment le domaine de l'économie politique comparée¹⁷². Quand il s'agit d'analyses portant sur les transformations des États providence, la tendance est de mettre l'accent sur le rôle des institutions au détriment d'une approche intégrée considérant le rôle des trois *i*. Cette primauté du rôle des institutions mène surtout à expliquer l'absence de changements de l'État providence¹⁷³. En Amérique latine, l'analyse des sources pertinentes permet de constater cette même tendance à privilégier la *path dependence*¹⁷⁴. L'approche du rôle des intérêts présente cette même tendance à privilégier un aspect au

¹⁷² Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of Intervention in Britain and France*; Peter Hall, « Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politique des pays développés »; Peter Hall, (Editor) *The Political Power of Economic Ideas : Keynesianism Across Nations*; Garret et Weingast, « Ideas, Interests and Institutions : Constructing the European Community's International Market ».

¹⁷³ Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*; Paul Pierson, *The New Politics of the Welfare State*.

¹⁷⁴ Marcus André de Melo, « Escolha Institucional e a Difusão de Paradigmas de Política : O Brasil e a Segunda Onda de Reformas Previdenciárias »; Sylvain Turcotte, « Vers une nouvelle convergence de modèles? Acteurs locaux et transnationaux dans la réforme de la sécurité sociale en Amérique latine ».

détriment des autres. Cependant, on trouve des études qui proposent des approches touchant directement à l'interrelation entre intérêts et des institutions¹⁷⁵. Certaines mettent aussi en relief les intérêts, les idées et les institutions pour rendre compte de changements au Brésil et en Argentine¹⁷⁶, mais encore une fois, il s'agit d'analyses touchant l'économie politique. Les approches mettant en relief le rôle des idées se présentent comme le domaine le plus développé pour expliquer les changements en relations internationales¹⁷⁷. Cette primauté des idées est déjà incontestable dans le renversement des explications de transformations contemporaines des État providence¹⁷⁸. C'est-à-dire que les lacunes les plus sensibles touchent exactement le défi de développer une approche intégrée dans laquelle les variables idées, institutions et intérêts sont prises en considération afin de mieux comprendre ces changements, notamment dans les pays en développement. Nous le ferons en étudiant le cas de la mise en œuvre des politiques de transfert de revenu au Brésil.

¹⁷⁵ Robert H. Salisbury, *Interests and Institutions: Substance and Structure in American Politics*.

¹⁷⁶ Katryn Sikkink, *Ideas and Institutions : Developmentalism in Brazil and Argentina*

¹⁷⁷ Peter M. Haas, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination »; Emmanuel Adler, « The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Control »; Judith Goldstein and Robert O. Keohane, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*; Ève Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la politique agricole commune ».

¹⁷⁸ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*; Marina Serré et Frédéric Pierru « Les organisations internationales et la production d'un sens commun réformateur de la politique de protection maladie »; Denis Saint-Martin « Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de l'investissement dans enfance' au Canada et en Grande Bretagne »; Jane Jenson et Denis Saint-Martin, « Building Blocs for a New Social Architecture : the LEGO Paradigm for an Active Society ».

Chapitre III : La protection sociale en Amérique latine et la spécificité de l'État providence brésilien

Ce chapitre a pour but de présenter les enjeux théoriques entourant la problématique de la protection sociale en Amérique latine et au Brésil. Cette problématique sera posée en considérant tout d'abord la prédominance d'analyses des États providence dans les pays développés et dont la portée est relativement limitée pour saisir les particularités de la problématique en Amérique latine. Nous privilégions le débat sur l'existence de l'État providence en Amérique latine par rapport à l'Europe. Le chapitre sera structuré en quatre parties. D'abord, nous proposons les concepts de protection sociale et d'État providence qui viendront circonscrire notre analyse. Ensuite, nous suggérons que l'analyse de la protection sociale en Amérique latine est plus féconde que la comparaison avec l'Europe compte tenu des éléments suivants : i) la nature de l'État et de ses rapports avec la société civile; ii) les caractéristiques des régimes démocratiques récemment introduits dans la région et l'héritage institutionnel des dictatures; iii) les caractéristiques particulières de la citoyenneté. À la lumière des recherches pertinentes à la problématique, nous proposons une typologie des États providence latino-américains en trois groupes : a) les pionniers; b) les intermédiaires; c) les retardataires. Nous traitons ensuite du cas brésilien en essayant de montrer que l'hétérogénéité des analyses est à l'origine de l'absence de consensus autour d'un type particulier d'État providence brésilien. Ensuite nous signalons les changements introduits dans l'architecture de l'État providence brésilien par la « Nouvelle république » et la promulgation de la nouvelle Constitution fédérale en 1988 tout en définissant les enjeux

touchant le nouveau dessin de la protection sociale dans ce pays face au besoin de redressement de l'État providence.

3.1 Est-il possible de parler d'États providence en Amérique latine?

La plupart des analyses portant sur l'émergence et le développement des États providence traitent de réalités du « monde développé » ou du « modèle euro-centrique » pour parler de modèles de capitalisme assez différents de ceux qu'on retrouve en Amérique latine avec leurs correspondants du point de vue du bien-être social. Il en est de même quand on parle des « *welfare states* » en Amérique, expression qui réfère au contexte socio-politique états-unien ou canadien.

Dans cette étude, nous prenons comme référence le concept d'État providence élaboré par Esping-Andersen¹⁷⁹, qui propose une conception de l'État providence capable d'envisager les activités de l'État dans une étroite interaction avec le marché et la famille, pouvant amener à des degrés variés de dé-marchandisation. Selon cet auteur, plus l'État providence est développé, plus il est possible de mesurer le degré de dé-marchandisation des individus par rapport au marché et plus le statut de citoyen dans ses trois dimensions civique, politique et sociale est assuré dans ses rapports avec ce même État. L'auteur situe l'État providence au-delà de la simple garantie de droits et propose trois idéaux-types d'États providence : l'État providence « libéral », l'État providence « conservateur – corporatiste » et l'État providence « social-démocrate ». L'État providence n'est pas seulement le résultat passif du développement industriel, car il découle d'un processus

¹⁷⁹ Gøsta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État providence : essai sur le capitalisme moderne*, Traduction de François-Xavier Merrien, (Paris : Presses universitaires de France, 1999), pages 40-43.

d'institutionnalisation de la lutte de classes. Envisagé comme tel, il est devenu un puissant mécanisme institutionnel forgeant l'avenir de manière décisive¹⁸⁰.

Toutefois, beaucoup de choses ont changé dans le domaine du marché, de la famille et de la société dans son ensemble après la publication de cet ouvrage d'Esping-Andersen. Si la société salariale européenne a permis d'assurer un degré d'égalité relatif dans la période post-Seconde Guerre mondiale, les transformations advenues à partir des années 1970 ont quant à elles forcé ces modèles traditionnels d'État providence à trouver de nouvelles formules visant à affronter les défis imposés par la restructuration productive et par les transformations des structures familiales. Depuis la fin du XX^e siècle, la grande majorité des États providence a été confrontée aux nouvelles formes d'inégalités et de nouveaux risques sociaux générateurs d'exclusion sociale, de pauvreté et de marginalité¹⁸¹. L'État providence, même de type social-démocrate, a connu des bouleversements qui ont mis à l'épreuve toutes les politiques sociales¹⁸².

L'expression « protection sociale » dans ce travail correspond à l'ensemble des droits et garanties assurés par l'État providence. La protection sociale recouvre l'ensemble de la protection contre les risques sociaux, autant les anciens – comme la perte provisoire des revenus du travail – que les nouveaux comme la possibilité de se trouver seul pour élever les enfants. La « protection sociale » a donc, par sa définition,

¹⁸⁰ Gøsta Esping-Andersen, *Idem*, page 265.

¹⁸¹ Gøsta Esping-Andersen « A Welfare State for the Twenty-First Century » dans Christopher Pierson & Francis G. Castles *The Welfare State Reader* (Cambridge – UK: Polity, 2006), pages 434-454; Voir aussi François Xavier-Merrien, *L'État Providence* (Paris :PUF, 2005) notamment chapitre V les pages 102-124.

¹⁸² Gøsta Esping-Andersen, *Idem*, page 445.

une plus grande portée que la « sécurité sociale » qui désigne la prévoyance, la santé et l'assistance sociale¹⁸³.

En Amérique latine, l'analyse du développement de la protection sociale est loin de produire des consensus puisque le processus dans cette région n'a pas été séquentiel. Les questions concernant l'intégration, l'incorporation, la participation et la redistribution se présentent comme des variables définissant les caractéristiques de chaque pays dans chaque conjoncture spécifique¹⁸⁴. De plus, il ne faut pas perdre de vue le fait que cette région a été fortement marquée par la présence de régimes autoritaires militaires qui ont laissé des traces profondes sur le visage de l'État providence en Amérique latine. Les particularités de l'Amérique latine par rapport à d'autres régions de la planète peuvent être appréhendées à partir de trois ordres de questions : i) la nature de l'État et de ses rapports avec la société civile dans une perspective de construction de l'État nation; ii) l'héritage institutionnel des régimes dictatoriaux et les caractéristiques des régimes démocratiques récemment introduits dans la région et iii) les caractéristiques particulières de la citoyenneté et de l'État de droit.

Ces particularités influencent largement la façon dont sont analysés les pays latino-américains du point de vue du développement de leurs États providence. Conséquemment, quand il s'agit de saisir la particularité de cette région par rapport à d'autres contextes, trois sortes de problèmes particuliers peuvent être dégagés : d'abord, l'hétérogénéité de cette région n'est pas aisément prise en compte par les approches

¹⁸³ Ce concept est inspiré de celui proposé par Sonia Draibe dans la plupart de ses travaux notamment, Sonia Miriam Draibe « O Welfare State no Brasil : Características e Perspectivas », (Campinas-São Paulo NEPP/Unicamp, série Caderno de Pesquisa No. 02, 1993), pages 5-9 et Sonia Draibe, « A Política Social no Período FHC e o Sistema de Proteção Social », *Tempo Social*, 15 :2, page 64.

¹⁸⁴ Sonia Fleury *Estado Sem Cidadãos : Seguridade Social na América Latina* (Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994), page 144.

traitant des réalités des pays développés et donc plus homogènes. Ensuite, en fonction de l'instabilité économique constatée dans la région jusqu'à tout récemment, les pays latino-américains changent leur approche du capitalisme plus fréquemment et plus radicalement que ne le font les pays européens ou industrialisés. Finalement, de ces deux traits s'ensuit que les caractéristiques structurelles de la région autant du point de vue économique que politique diffèrent dans une large mesure de celles des pays industrialisés et cela signifie que l'adoption de modèles formels n'entraîne pas nécessairement de résultats homogènes¹⁸⁵.

En outre, quand il est question de la protection sociale et de son rapport à la citoyenneté on trouve aussi des différences importantes entre l'Amérique latine et l'Europe¹⁸⁶. Il est important de rappeler dans un premier temps qu'en Amérique latine, le libéralisme n'a pas été associé à la démocratie dans son plein sens. Ensuite, il n'y a pas en Amérique latine de tradition sociale-démocrate telle qu'on la retrouve en Europe et qui fut en grande partie responsable de la combinaison réussie entre égalité et performance économique. Finalement, le modèle de libéralisme prôné par la communauté internationale pour l'Amérique latine est plus régressif, plus réfractaire à l'idée d'égalité qu'ailleurs dans les pays industrialisés¹⁸⁷.

La différenciation des systèmes de protection sociale en Amérique latine par rapport à ceux de l'Europe peut être expliquée à partir de la compréhension de l'idée de la citoyenneté dans ces deux régions. D'abord parce qu'en Amérique latine, on ne trouve

¹⁸⁵ Voir à propos des particularités des modèles de capitalisme en Amérique latine et leur incidence sur les États providence de la région, John Sheahan, « Alternative Models of Capitalism in Latin America » dans Evelyne Huber, (Editor), *Models of Capitalism: Lessons From Latin America* (Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2002), 25-51.

¹⁸⁶ On parle de l'Europe parce que la notion d'État providence est européenne ou même française comme l'a bien démontré François Xavier-Merrien dans son ouvrage « *L'État providence* », chapitre I, pages 5-28.

¹⁸⁷ John Sheahan, *idem*, 46.

pas comme en Europe une citoyenneté fondée sur le territoire. Cette condition manquante met en cause l'exercice et l'extension de la citoyenneté car le manque de sens d'appartenance rend également vide l'idée de citoyenneté. Ensuite, parce qu'en Amérique latine, la citoyenneté en tant que statut qui rend possible les interventions dans les espaces publics afin de créer des médiations entre l'intervention publique et le social n'est pas aussi affirmée qu'en Europe. Finalement, en Amérique latine on ne compte pas sur une « citoyenneté salariale » telle qu'on l'a observée en Europe jusqu'à tout récemment et d'où le recours à des droits sociaux inconditionnels, généralement sous la forme d'assistance sociale¹⁸⁸.

Face à l'inexistence de modèles *sui generis*, on a souvent adopté des approches analytiques mettant l'accent sur les insuffisances et parfois les complémentarités des modèles latino-américains par rapport aux autres. Cela pose le défi de savoir s'il est possible de parler d'États providence pour cette région et dans quelle mesure leurs particularités, loin de constituer un défaut, peuvent être vues comme une richesse par rapport aux types d'États providence plus couramment reconnus. Nous postulons que le manque de paramètres pouvant contribuer à la « construction sociale » de ce qu'on souhaiterait appeler un État providence n'implique pas l'absence d'un tel modèle mais plutôt le défi de rendre compte de ses spécificités.

¹⁸⁸ On constate d'ailleurs, qu'une part considérable des droits sociaux comme ceux concernant l'assistance sociale et même la sécurité sociale ont été introduits en Amérique latine avant même que l'Europe ne commence à structurer ses États providence. Le Brésil et l'Argentine sont des pays pionniers dans ce processus dès la fin du XIX^e siècle. Voir à ce sujet Bruno Lautier, « L'État providence en Amérique latine : utopie légitimatrice ou moteur du développement? » dans Berengère Marques-Pereira, (dir.) *L'Amérique latine : vers la démocratie?* (Bruxelles : Éditions complexes, 1993) ; Bruno Lautier, « Citoyenneté et politiques d'ajustement » dans Berengère Marques Pereira et Ilan Bizberg, *La citoyenneté sociale en Amérique latine* (Paris – Bruxelles, L'Harmattan/CELA-IS, 1995), 25-35 ainsi que Berengère Marques-Pereira, « Contenus et contours de la citoyenneté sociale en Amérique latine », *Idem*, 7-21.

3.2 Les caractéristiques des États providence latino-américains

Des efforts assez remarquables ont été déployés afin de faire la lumière sur la réalité latino-américaine. Mesa-Lago¹⁸⁹ propose une caractérisation des États providence de la région partant des éléments suivants : (a) le degré d'ancienneté ; (b) la maturité institutionnelle du système; (c) le degré d'universalisation des politiques ; (d) le rapport entre les contribuables et les bénéficiaires des systèmes de prévoyance sociale. Les pays composant un premier groupe de « pionniers » cités par cet auteur sont l'Argentine, l'Uruguay, le Chili, le Brésil et Cuba, ce dernier empruntant une voie particulière à partir du début des années 1960. Cette classification permet d'attirer l'attention sur les caractéristiques les plus communes à certains pays de la région, surtout du point de vue de la fragmentation et de la stratification du système découlant de l'incorporation des groupes de pression. Ces caractéristiques présentent comme résultat une structure pyramidale, avec les « privilégiés » en haut tandis qu'à la base de la pyramide on trouve la majorité de la population, qui se retrouve dans les systèmes « pauvres » complétés par l'assistance sociale. L'évolution de ces systèmes fut fortement conditionnée par la pression des groupes d'intérêts, ce qui résulta en une « massification stratifiée » de privilèges réfractaires à toute tendance universaliste. Dans ces pays, les bénéficiaires répondent plutôt aux intérêts et aux stratégies corporatistes des assurés, générant des irrationalités, des crises et l'absence de politiques égalitaires.

¹⁸⁹ Voir Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America. Pressures Groups, Stratification and Inequality* (Pittsburg: University of Pittsburgh Press: 1978); Le cas du Brésil est analysé par Mesa-Lago dans Carmelo Mesa-Lago et Fabio Bertranou, « Manual de Economia de la Seguridad Social » (Montevideo: CLAEH, 1998), Tableaux 2 - 5, cité par Sonia Fleury et Carlos Gerardo Molina « Modelos de Proteccion Sociale », (Washington: BID-INDES, 2002), pages 10-14.

Après les années 1990, tous les pays de ce groupe, sauf Cuba bien sûr, ont privilégié l'achat de services au secteur privé, surtout dans les domaines de la santé et de l'éducation. Le cas le plus remarquable fut celui du Chili, qui a consacré cette tendance après les réformes des années 1970¹⁹⁰. Un autre ensemble de caractéristiques des pays composant ce groupe jusqu'aux années 1990 est : (a) la remise de bénéfices à environ 60 % de la population, laissant aux 40 % restants l'assistance sociale comme seul moyen d'accéder aux services; (b) des contributions sur le salaire nominal s'élevant approximativement à 26 %; (c) des dépenses pour l'ensemble du système équivalent à presque 10 % du PIB, dont la plupart étaient versées au paiement de retraites; (d) des déséquilibres financiers déjà manifestés au début des années 1980 qui mèneront aux réformes des années 1990¹⁹¹.

Ces systèmes ont été fortement affectés par le vieillissement de la population assurée et contribuable. Ce changement démographique implique une augmentation de la demande pour des retraites, concomitante à une diminution de la base contribuable, menant aux situations de détérioration et de crises financières qui ont fortement inspiré les propositions de réformes. Cependant, les résultats de ces réformes n'ont pas été homogènes même si on peut observer des traits communs comme la tentative de centraliser les multiples institutions afin de démanteler l'administration corporative et, en même temps, concentrer le pouvoir au niveau des gouvernements fédéraux. En ce qui a trait aux modèles de sécurité sociale (c'est la façon dont on nomme la prévoyance sociale, au moins jusqu'à la fin des années 1980), le caractère hétérogène des réformes

¹⁹⁰ Sonia Fleury *Estado Sem Cidadãos : Seguridade Social na América Latina*, page 162. Au Brésil, cette tendance se vérifie plutôt dans l'enseignement supérieur par l'entremise de la concession de bourses qui sont payées directement aux institutions privées afin de financer la formation supérieure.

¹⁹¹ Laura Tavares, *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina* (Rio de Janeiro : Vozes, 2001), page 84.

fut attesté récemment par Mesa-Lago, dans une étude portant sur une dizaine de pays de l'Amérique latine où l'auteur montre l'introduction de trois nouveaux modèles : le substitutif, le parallèle et le mixte. L'auteur démontre qu'il n'y a pas un modèle homogène même à l'intérieur de chaque groupe, de sorte qu'on constate plutôt l'existence de dix réformes différentes dans les pays analysés¹⁹².

On trouve dans la classification proposée par Mesa-Lago un deuxième groupe de pays intermédiaires composé de ceux qui ont mis sur pied les premières initiatives de politique sociale dans les années 1940 en s'inspirant du Plan Beveridge, sous l'influence de l'OIT en Amérique latine. Malgré l'absence de caractéristiques communes, ces cas pouvant être classés selon (a) le niveau de dépenses très élevé et (b) une faible universalisation des bénéficiaires. Dans ce groupe de pays on peut compter le Costa Rica, le Panama, le Mexique, le Pérou, la Colombie, la Bolivie, l'Équateur, le Paraguay et le Venezuela. Contrairement aux pionniers dont les politiques sociales étaient le résultat de la diversification de la structure productive et du besoin d'incorporation des groupes émergents, on remarque dans ce deuxième groupe l'influence extérieure, autant du point de vue économique, que politique et idéologique. Malgré le manque d'identité propre, ce groupe est caractérisé par Mesa-Lago comme un sous-groupe de pionniers dont la variable unificatrice serait le modèle de sécurité sociale (prévoyance) en fonction du haut degré d'unification des systèmes, ce qui rend possible la création de mécanismes visant à

¹⁹² Carmelo Mesa-Lago, « A Reforma Estrutural dos Benefícios da Seguridade Social na América Latina: Modelos, Características, Resultados e Lições » dans Vera Schattan P. Coêlho, (dir.) *A Reforma da Previdência Social na América Latina* (Rio de Janeiro: FGV, 2003), page 250. Les pays composant le groupe du modèle substitutif sont : le Chili (le pionnier en 1981), la Bolivie et le Mexique (1997), El Salvador (1988), le Nicaragua (2001) et la République Dominicaine (2001). Les pays qui ont adopté le modèle parallèle sont : le Pérou et la Colombie. Finalement, ceux qui ont adopté le modèle mixte sont l'Argentine (1994), l'Uruguay (1996) et le Costa Rica (2001). Le Brésil et le Honduras ont adopté un système mixte à partir du début des années 2000.

éviter des problèmes financiers, administratifs et notamment politiques tel qu'on le vérifie chez les pays du premier groupe.

Les caractéristiques de ces pays par rapport au premier groupe sont : (a) un taux de couverture plus bas avec des écarts plus importants (entre 18 et 50 %); (b) une contribution sur le salaire nominal plus basse (autour de 20 %); (c) des dépenses de sécurité sociale s'élevant en moyenne à 3 % du PIB, plutôt consacrées aux services de santé; (d) un ratio passif/actif oscillant entre 0,05 et 0,015 %; (e) une espérance de vie plus basse et un taux de croissance de la population plus élevé¹⁹³.

Finalement, l'auteur propose un troisième groupe pour les pays considérés « retardataires », qui ont mis sur pied les premières initiatives concernant le bien-être social à partir des années 1950-60. On peut leur attribuer quelques caractéristiques communes comme (a) un degré d'universalisation extrêmement bas; (b) une haute concentration de services dans le milieu urbain et (c) l'inexistence d'institutions centrales pour coordonner les actions. Les pays faisant partie de ce groupe sont la République Dominicaine, le Nicaragua, le Salvador, le Guatemala et le Honduras¹⁹⁴.

Les caractéristiques de ce groupe par rapport aux deux précédents sont : (a) une population protégée par les régimes d'assurance sociale assez réduite (moins de 10 % de la population totale et moins de 19 % de la population économiquement active), concentrée dans les grandes aires urbaines; (b) des dépenses de sécurité sociale ne dépassant pas les 2 % du PIB et tournées vers l'assurance-maladie et la maternité; (c) un budget destiné aux paiements de retraites en-dessous d'un cinquième du total; (d) un ratio

¹⁹³ Laura Tavares, idem page 84

¹⁹⁴ Idem, Carmelo Mesa-Lago et Fabio Bertranou, *Manual de Economía de la Seguridad Social*, (Montevideo : CLAEH, 1998), Tableau 7, cité par Sonia Fleury et Carlos Gerardo Molina, « Modelos de Protección Social » (Washington : BID-INDES), 11-13.

passif/actif oscillant entre 0,05 et 0,015 %; (e) une espérance de vie plus basse et un taux de croissance de la population plus élevé¹⁹⁵. Le tableau proposé ci-dessous présente une synthèse des caractéristiques de chaque groupe de pays.

Tableau 3.1 : Synthèse des caractéristiques de la protection sociale en Amérique latine par groupe de pays.

| | |
|--|--|
| <p>Groupe I : Pays pionniers</p> <p>Argentine, Uruguay, Chili, Brésil et Cuba</p> | <p>Caractéristiques initiales :</p> <p>Premières initiatives au début du XX^e siècle, résultat de la pression des travailleurs organisés; des structures institutionnelles consolidées; bénéfiques aux travailleurs sur le marché formel.</p> <p>Caractéristiques après les années 1990 :</p> <p>Privatisation des services d'éducation (supérieure) et de santé; une moyenne de 60 % de la population économiquement active protégée par le système de prévoyance sociale; les contributions sur le salaire nominal autour de 26 %; l'assistance sociale est complémentaire et destinée aux pauvres; augmentation des dépenses autour de 10 % du PIB pour les retraites; crise fiscale à partir du début des années 1980.</p> |
| <p>Groupe II : Pays intermédiaires</p> <p>Costa Rica, Panama, Mexique, Pérou, Colombie, Bolivie, Équateur, Paraguay et Venezuela</p> | <p>Caractéristiques initiales :</p> <p>Ils ont initié les interventions au début des années 1940; les systèmes ont été le résultat de pressions externes plutôt qu'internes; ils ont un modèle de sécurité sociale plus homogène par rapport au premier groupe; ils sont moins susceptibles aux crises et bouleversements financiers</p> <p>Caractéristiques par rapport au premier groupe:</p> <p>Taux de couverture plus bas avec des écarts entre 18 et 50 % de la population couverte par rapport à celle non couverte par le système de sécurité sociale; contribution autour de 20 %; dépenses de sécurité</p> |

¹⁹⁵ Laura Tavares, *ibid.* 84.

| | |
|---|---|
| | <p>sociale s'élevant à 3 % du PIB, consacrées aux services de santé; ratio passif/actif entre 0,05 et 0,015; espérance de vie plus basse et taux de croissance de la population plus élevé.</p> |
| <p>Groupe III : Pays retardataires</p> <p>République Dominicaine, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras</p> | <p>Caractéristiques initiales :</p> <p>Premières interventions à la fin des années 1950; caractère fortement résiduel; degré d'universalisation bas; haute concentration de services en milieu urbain; parallélisme des actions face à l'inexistence de coordination centrale.</p> <p>Caractéristiques par rapport aux deux premiers groupes :</p> <p>Population protégée par l'assurance sociale réduite; les dépenses de sécurité sociale ne dépassent pas les 2 % du PIB et tournées vers l'assurance maladie et la maternité; le montant versé pour les retraites est inférieur à 1/5; ratio passif / actif entre 0,05 et 0,015 %; espérance de vie plus basse et taux de naissance plus élevé.</p> |

Ces caractéristiques sont loin de tout dire à propos des États providence en Amérique latine, surtout après les démocratisations et les réformes mises sur pied depuis la fin des années 1980. Les analyses touchant ce processus traitent surtout des modèles de prévoyance sociale, c'est-à-dire les systèmes de retraites et de pensions, ce qui démontre le besoin d'entreprendre des analyses portant sur d'autres dimensions du social, telles les politiques d'éducation, de santé et d'assistance sociale. Cette difficulté à rendre compte des caractéristiques de la protection sociale dans la région découle aussi du fait que souvent on trouve des modèles mixtes pouvant présenter les trois types à la fois comme c'est le cas du Brésil. Dans ce pays, le corporatisme en fut la caractéristique dominante, mais la dynamique des institutions et le « *policy process* » permettent d'identifier

plusieurs caractéristiques communes aux autres pays de la région, ce qui en fait un cas emblématique pour toute l'Amérique latine.

3.3 La spécificité de l'« État providence » brésilien

La difficulté de parler d'États providence en Amérique latine est due en large mesure au fait que dans cette région, en plus du constat des manques par rapport à d'autres modèles, on trouve en fait des « États providence dénaturés par la politique »¹⁹⁶. On constate que de nombreux chercheurs ont tendance à négliger le Brésil malgré le fait qu'il s'agit du plus grand pays de la région et dont les enjeux sont d'ampleur proportionnelle¹⁹⁷. Pourtant des travaux assez importants ont été réalisés afin de saisir ce qu'on peut appeler la particularité de l'État providence brésilien.

On compte, d'une part, sur un ensemble d'analyses qui ont tendance à mettre en relief le caractère « bismarckien » ou corporatiste de l'État providence brésilien qui présenta ses premières initiatives au début du XX^e siècle. Celles-ci faisaient partie d'un effort public afin d'instaurer un modèle de protection sociale sous l'égide de l'État, dans le but d'inclure les travailleurs. L'expansion de ce même système serait le produit de l'action d'un État bureaucratique autonome afin d'exercer la coercition et la cooptation

¹⁹⁶ Les traits les plus remarquables sont la prédominance de systèmes corporatifs inspirés des modèles européens (Italie pour le Brésil, Allemagne ou France ou ailleurs, une inspiration mixte, comme au Mexique), un syndicalisme d'État et la mise en place, en parallèle, de mécanismes d'aide d'inspiration anglo-saxonne, qui se constituent rapidement en bases du « clientélisme d'État » consolidant leur caractère non redistributeur en opposition aux modèles distributifs tenus comme les « vrais États providence », voir à ce sujet Bruno Lautier, « L'État providence en Amérique latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement? » dans Berengère Marques-Pereira, (dir.) *L'Amérique latine : vers la démocratie?*.

¹⁹⁷ L'un des analystes les plus reconnus pour l'Amérique latine, Carmelo Mesa-Lago, a tendance à concentrer ses analyses sur d'autres pays comme le Chili, l'Uruguay et le Mexique parmi d'autres mais toujours en juxtaposant le cas brésilien. Voir Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978) et Carmelo Mesa-Lago, *Changing Social Security in Latin America: Toward Alleviating the Social Costs of Economic Reform* (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1994).

sur l'ensemble des travailleurs qui devenaient un acteur social dont le pouvoir pouvait remettre en question l'ordre social. La preuve de cette prééminence de l'État est que c'est exactement pendant les périodes de dictatures militaires alors que l'État est hautement autonome par rapport à la société, que les systèmes présentent leurs plus hauts niveaux d'expansion (1930-64 et 1964-84)¹⁹⁸.

Parmi les auteurs qui ont traité du cas brésilien, Sonia Miriam Draibe¹⁹⁹ a le mérite d'avoir fondé une tradition de recherche qui postule l'existence d'un type particulier d'État providence. Ses travaux insistent sur la différenciation de l'État providence brésilien par rapport aux types d'État providence plus couramment analysés par la littérature avant la publication de l'ouvrage d'Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État providence*²⁰⁰, ainsi que sur le besoin d'établir une typologie pouvant rendre compte de la spécificité brésilienne. Selon cette auteure, le type d'État providence brésilien se présente comme une anomalie ou une forme hybride dont l'expression adéquate serait celle du type « résiduel – corporatiste – méritocratique – clientéliste » ressemblant à peu près au modèle corporatiste conservateur italien proposé par Ascoli²⁰¹ sans que cela suffise à traduire sa spécificité. L'auteure rejoint l'argument de Malloy en affirmant qu'une des particularités des plus remarquables du cas brésilien est le fait que le développement de l'État providence s'est produit pendant deux périodes charnières

¹⁹⁸ James Malloy, *A Política de Previdência Social no Brasil*, (Rio de Janeiro : Grahal, 1986) 25-30.

¹⁹⁹ Sonia Miriam Draibe « O Welfare State no Brasil : Características e Perspectivas », (Campinas - São Paulo: NEPPP/Unicamp, Série Cadernos de Pesquisa no. 8, 1991); Sonia Miriam Draibe, « As Políticas Sociais Brasileiras : Diagnosticos e Perspectivas » dans IPEA, *Para a Década de 90 : Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas* (IPEA/IPLAN : Brasília, 1990), 5-9; Sonia Miriam Draibe, « The National Social Policies System in Brazil : Construction and Reform », (Campinas – São Paulo, : Série Cadernos de Pesquisa no. 53, 2002), pages 13-20.

²⁰⁰ Il s'agit des analyses menées à terme par R. Titmus, *Social Policy – An Introduction* (London : Allen & Unwin, 1974) et Ugo Ascoli « Il sistema Italiano de Welfare State » Dans Ugo Ascoli (dir.) *Welfare State All Italiana* (Laterza, 1984).

²⁰¹ Ugo Ascoli cité par Draibe, *Idem*, 8-14.

(1930-43) et (1966-71), dans les deux cas sous la tutelle de gouvernements militaires²⁰².

Suivant la même ligne d'argumentation proposée par Malloy, cette auteure démontre le caractère relativement autonome de l'État par rapport à la société civile (surtout dans les périodes de dictature militaire), mettant en question la thèse de l'émergence de l'État providence comme étant le résultat pur et simple de la lutte des classes puisque ses études démontrent que les élites bureaucratiques peuvent façonner des politiques sociales empruntant différentes trajectoires.

L'analyse développée par l'historien José Murilo de Carvalho réaffirme ces caractéristiques de la protection sociale brésilienne en même temps qu'elle atteste le caractère « dénaturé » et renversé par rapport au modèle proposé par Marshall pour traiter de l'expansion de la citoyenneté en Angleterre. Selon Carvalho, si on compare le développement et l'extension de la citoyenneté dans ces deux pays, on peut facilement constater qu'au Brésil la pyramide des droits sociaux a été renversée de telle façon qu'on a vu se développer d'abord les droits sociaux sous la gouverne du populisme militaire (Vargas, après les années 1930) et, ensuite, l'annulation des droits politiques sous la dictature militaire instaurée en 1964. L'acquisition de certains droits sociaux a fortement contribué à l'essor de la lutte pour les droits politiques mais c'est seulement avec

²⁰² Entre 1930 et 1960, le Brésil se transforme en société urbaine-industrielle ce qui demande aussi l'expansion de la législation dans le domaine du social. En 1931, on voit la création du ministère du Travail; en 1940 l'institution du salaire minimum; en 1943 création de la Consolidation des lois du travail – CLT et création de la Légion brésilienne d'assistance sociale; en 1960 promulgation de la première Loi de prévoyance sociale; en 1963 création du Fonds d'assistance aux travailleurs ruraux. Voir James Malloy, *Politica de Previdencia Social no Brasil* (Rio de Janeiro : Grahal : 1986) et Jaime A. Oliveira et Sonia Teixeira (Im) *Previdencia Social : 60 Anos de Historia da Previdencia no Brasil* (Petropolis: Vozes, 1985) et Ivanete Boschetti Ferreira « La sécurité sociale au Brésil dans la Constitution de 1988 : entre l'assurance et l'assistance », (Paris : Thèse de doctorat E.H.E.S.S., 1998) notamment le tableau traduit de Annuaire statistique de l'assurance sociale, Brasília, 1994.

l'affaiblissement de la dictature militaire que l'on voit se développer la lutte en faveur des droits civiques élémentaires qui prévalent en Angleterre depuis le XVII^e siècle²⁰³.

Dans une typologie des modèles de capitalisme et de protection sociale en Amérique latine, Sheahan²⁰⁴ affirme que le Brésil présente comme caractéristiques fondamentales une forte présence de l'État dans la prestation de biens et services sociaux, un degré de protection sociale relativement élevé ainsi qu'un style corporatiste mis en place afin d'assurer le contrôle des travailleurs urbains. Les caractéristiques du Brésil selon cet auteur permettent de le classer à côté de l'Argentine et du Mexique, même si à partir de 1964 le pays rejoint davantage l'Argentine en fonction du degré très élevé d'activisme de la part de l'État par l'entremise de l'autoritarisme bureaucratique. Pourtant, la particularité du modèle brésilien ne s'épuise pas ici car selon l'auteur ce pays présente un mélange de modèles activiste-développementaliste (1930-58) passant par le populisme (1958-64) et le développement autoritaire bureaucratique (1964-1985), pour finalement acquérir les caractéristiques d'un type mixte entre le libéral et l'activiste sélectif à partir de 1993-2000.

Le caractère corporatiste de la protection sociale fut aussi démontré par Evelyne Huber²⁰⁵ dans une analyse comparée des modèles latino-américains par rapport à ceux de l'OCDE visant à montrer que le modèle brésilien décourage dans une large mesure l'exercice de la citoyenneté. Néanmoins, l'auteure considère que le Brésil constitue un modèle à part par rapport à d'autres pays de l'Amérique latine comme le Chili et le

²⁰³ Voir José Murilo de Carvalho, *Cidadania no Brasil : O Longo Caminho* (Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2005), pages, 43 et 219-20.

²⁰⁴ John Sheahan, « Alternative Models of Capitalism in Latin America » dans Evelyne Huber (Editor) *Models of Capitalism: Lessons From Latin America*, page 36.

²⁰⁵ Evelyne Huber, « Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal Versus Social Democratic Models » dans Gøsta Esping-Andersen, (Editor) *Welfare States in Transition: National Adaptation In Global Economies* (London: Thousand Oaks, Calif: Sage, 1996), 144.

Mexique car ce pays a fait un saut considérable avec la promulgation de la Constitution fédérale de 1988. Ce pas en avant fut l'adoption d'un système non-contributif, – en parallèle à un système contributif – de la prévoyance sociale qui assura à tous les travailleurs agricoles le droit à une retraite rémunérée minimale indépendamment de leur contribution, ainsi que le droit aux soins de santé²⁰⁶.

On compte, d'autre part, sur des analyses de l'évolution de la protection sociale expliquant le développement de l'État providence brésilien par la voie du conflit social qui donnait l'impulsion aux processus d'élaboration des politiques sociales. Dans ce cas, le rapport entre l'État et le mouvement syndical est mis en relief et l'évolution de la protection sociale est perçue comme un effort de contrôle politique des classes salariées par les élites politiques et sociales. Le populisme et le clientélisme – et non plus le patrimonialisme et la cooptation corporatiste – sont ici la clef conceptuelle qui permettrait la lecture de l'évolution de la prévoyance sociale entre 1945 et 1964²⁰⁷. Cette façon de concevoir l'octroi des droits sociaux consacre ce que Santos appelle la « citoyenneté régulée » car c'est l'État qui octroie et contrôle l'exercice des droits dans toutes ses dimensions, civique, sociale et politique par l'entremise d'une politique de surveillance et d'inspection²⁰⁸. Pendant cette période, on constate un mouvement d'innovation légale-institutionnelle, surtout dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'assistance sociale et du logement social. Pourtant, cette expansion survient dans un contexte de sélectivité du point de vue des usagers, d'hétérogénéité des

²⁰⁶ Idem, page 178

²⁰⁷ Amélia Cohn, *Previdencia Social e Processso Politico no Brasil* (São Paulo: Moderna, 1980) Cité par Luciana de Barros - Jaccoud « Pauvreté, démocratie et protection sociale au Brésil » (Thèse de doctorat, E.H.E.S.S., Paris : 2002), page 22.

²⁰⁸ Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e Justiça : A Politica Social na Ordem Brasileira* (Rio de Janeiro : Editora Campos), page 65.

bénéfices, ainsi que de fragmentation du point de vue institutionnel et financier, avec un niveau d'intervention étatique très diversifié malgré la centralisation institutionnelle²⁰⁹.

Le coup d'État du 1^{er} avril 1964 amène au renversement de l'État populiste lié au processus d'industrialisation par substitution d'importations. Dorénavant, l'État sera tourné vers la création d'un système d'alliance politique en rapport avec la nouvelle association dépendante et le capitalisme international, où la croissance économique sera menée à terme à tout prix²¹⁰. Cette période a permis néanmoins la consolidation de l'État providence brésilien car ici on observe des transformations radicales du complexe institutionnel et des sources de financement du système. Ces transformations ont amené à l'organisation de systèmes nationaux de services sociaux (éducation, santé, assistance sociale, prévoyance sociale et habitation), à l'introduction de mécanismes de formation du patrimoine des travailleurs et à la participation de ceux-ci aux profits des entreprises. Sous la gouverne des militaires, on voit se dessiner aussi la création des premiers mécanismes d'assistance aux travailleurs ruraux²¹¹.

²⁰⁹ Voir à ce sujet Sonia Miriam Draibe « As Políticas Sociais Brasileiras : Diagnósticos e Perspectivas » dans IPEA/IPLAN, *Para a Década de 90 : Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*, (Brasília : IPEA, Vol. 4, 1990) 1-66, notamment 9.

²¹⁰ Philippe Faucher, *Le Brésil des militaires* (Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 1981) notamment chapitre I pages 17-59 pour une synthèse des caractéristiques de l'État pendant cette période ainsi que du populisme au Brésil.

²¹¹ Cela par l'entremise de la création du Fonds de garantie selon le temps de travail – FGTS ainsi que du Programme d'intégration sociale des travailleurs et du Programme de formation du patrimoine du travailleur PIS-PASEP et de la création du Fonds d'assistance aux travailleurs ruraux – Funrural en 1971. Sonia Miriam Draibe, Idem; et Cristina de Albuquerque Possas, *Saúde e Trabalho no Brasil: a Crise da Previdência Social* (Rio de Janeiro: Graal-Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, 1981) notamment chapitre I, pages 19-46.

3.4 La transition démocratique et la « Nouvelle République ». Un État providence en devenir?

Parmi les pays qui abandonnèrent les régimes militaires pour adopter un système démocratique pendant les années 1970, le Brésil apparaît comme un cas spécial car la transition démocratique y a été la plus longue de toute l'Amérique latine, s'étendant de 1974 à 1982²¹², mais elle se consolida seulement en 1989, avec les premières élections présidentielles à suffrage direct. Ce processus a été qualifié de transition « lente, graduelle, négociée et contrôlée par les militaires ». Si l'intention d'atténuer le régime débuta avec le gouvernement Geisel, les premières mesures concrètes vers la démocratisation du pays ont eu lieu en 1979 avec l'établissement des droits civils tels l'amnistie politique, la fin de l'exil politique des opposants au régime militaire, la fin de la censure fédérale et la chute du modèle bipartisan de représentation politique qui prévalait pendant la dictature. En 1982, les premières élections directes pour les gouvernements des états, pour la Chambre législative et pour le Sénat fédéral ont eu lieu et, dans ces circonstances, le rôle de l'opposition s'est affirmé par le renforcement du Parti du mouvement démocratique brésilien – PMDB, qui a émergé comme la force

²¹² La plupart des auteurs considèrent la transition démocratique au Brésil l'une des plus longues de toute l'histoire des démocratisations en commençant avec le Plano Nacional de Desenvolvimento - PND, sous le gouvernement du général Ernesto Geisel (1974-1978), dont le but était de rompre avec le modèle économique mis en place depuis 1964 tout en promouvant le renforcement de la matrice énergétique du pays et la production de biens de capitaux et, en même temps, la distension ou la libéralisation du régime autoritaire. Voir à ce sujet Pedro Cezar Dutra Fonseca et Sergio Marley Modesto Monteiro, « O Estado e Suas Razões : O II PND », *Revista de Economia Política*, vol. 28, n° 1 (109), pp. 28-46, janeiro-março/2007; Sur la transition elle-même, voir Luciano Martins, « 'The Liberalization' of Authoritarian Rule in Brazil », dans Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter et Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule*, (The Johns Hopkins University Press, Baltimore : Maryland, 1986), pp. 72-94; Guillermo O'Donnell, « Introduction to the Latin American Cases », dans Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter et Laurence Whitehead, Idem, pp. 3-18.

politique la plus manifestement opposée au régime militaire²¹³. La société civile réapparaît comme un acteur fondamental dans la lutte en faveur des élections directes pour la présidence de la République par l'entremise du mouvement « Diretas ja!²¹⁴ ». En 1984, par l'initiative du PMDB, le Congrès national a essayé de changer les règles électorales afin d'établir des élections directes pour la présidence de la République. Pourtant, cette démarche échoua et mena le parti à négocier l'élection « de transition » avec les militaires. Cette manœuvre eut comme résultat une élection indirecte le 15 janvier 1985, dans laquelle le Congrès national élut le président Tancredo Neves²¹⁵, choisi parmi les cadres du PMDB, avec un vice-président qui était un représentant légitime de la dictature, José Sarney, par le Parti démocratique social - PDS. Le décès de Tancredo Neves en avril de cette même année, avant l'inauguration du nouveau gouvernement, révéla la fragilité de la démocratie brésilienne, car le pays se trouva avec un gouvernement civil lié par sa structure à la dictature que la société voulait bannir²¹⁶.

La prise définitive du pouvoir par José Sarney après le décès de Tancredo Neves a inauguré la période nommée « Nouvelle république » avec ce paradoxe car l'espoir était de reconstruire la République brésilienne après 21 ans de dictature militaire. La pauvreté urbaine et rurale, l'inflation et la dette externe du pays figuraient parmi les

²¹³ Dans ces élections, on comptait déjà sur l'existence de quatre partis d'opposition : Le Parti du mouvement démocratique brésilien – PMDB, Le Parti démocratique Travailleiste – PDT, Le Parti travailliste brésilien – PTB et le Parti des travailleurs. Le Parti du mouvement démocratique brésilien - PMDB a reçu 40 % des votes parvenant à élire des gouverneurs et des sénateurs dans 9 états ainsi que 200 députés fédéraux dans un ensemble de 479 postes. Le Parti démocratique social – PDS, était le parti qui rassemblait les « dissidents » de la dictature et a élu des gouverneurs dans 12 états, des sénateurs dans 15 états et 235 députés fédéraux. Le Parti démocratique travailliste PDT a élu 1 gouverneur et 23 députés fédéraux. Le Parti travailliste brésilien a réussi à élire 13 députés et le Parti des travailleurs en a élu 8.

²¹⁴ Traduction libre : Des élections directes, tout de suite!

²¹⁵ Tancredo Neves, avocat et politicien provenant de l'état de Minas Gerais. Élu sénateur par le PMDB en 1978 et en 1982, il fut élu gouverneur de Minas Gerais. Il était considéré comme un « modéré » au sein du Parti.

²¹⁶ Sur la transition démocratique au Brésil voir aussi Maria D'Alva G. Kinzo, « Transitions : Brazil » dans Manuel Antonio Garretón et Edward Newman, *Democracy In Latin America : (Re) Constructing Political Society* (Washington : The United Nations University Press, 2001), 19-44.

problèmes les plus graves auxquels il fallait s'attaquer. Dans un diagnostic préparé par le Centre d'études des politiques publiques de l'Université de Campinas – Unicamp²¹⁷, on constatait l'existence de 4 962 155 familles de condition misérable, touchant des revenus mensuels inférieurs à un quart du salaire minimum per capita, c'est-à-dire un total de 24,5 millions de personnes. Parmi ces familles, 3 250 457 avaient des enfants âgés de 0 à 6 ans pour lesquels l'avenir s'annonçait difficile. La pauvreté et les inégalités de revenu affectaient surtout les enfants et les adolescents. En 1986, 43 % des enfants âgés de 0 à 17 ans vivaient dans des foyers touchant des revenus mensuels inférieurs à un quart du salaire minimum per capita. Parmi ceux-ci, 32 % se trouvaient dans les milieux urbains et 68 % dans les milieux ruraux. Le taux de participation de ces enfants au marché de travail était de l'ordre de 68 %. Parmi les enfants âgés de 10 à 14 ans pendant la même période, 59 % avaient le « privilège » de fréquenter l'école sans travailler. Des 41 % restants, 12 % travaillaient et fréquentaient l'école, alors que 18 % travaillaient sans avoir les moyens de fréquenter l'école. Le nombre d'enfants hors du système scolaire dans le groupe âgé entre 10 et 17 ans était de 7 millions, dont 3,8 millions dans les milieux urbains.

Les dépenses sociales du gouvernement pour la santé, l'éducation, les services d'assainissement, l'habitation, l'aide à la nutrition et la sécurité sociale étaient estimées en 25 % du PIB, dont 7 % étaient destinés au secteur privé pour financer des dépenses en éducation et en santé tandis que les 18 % restants étaient destinées au secteur public pour les autres dépenses mentionnées ci-dessus. Les dépenses en éducation représentaient 4 % du PIB (11 milliards de \$US) pendant cette même période. Pourtant, la mauvaise

²¹⁷ Nucleo de estudos de politicas publicas – NEPP/ Unicamp, Brasil 1985: Relatório Sobre a Situação Social do País, (Campinas, Volume II, 1987).

répartition de ces dépenses faisant en sorte que 68 % du total des dépenses était destiné à l'éducation élémentaire, 23 % aux universités et 9 % à l'éducation secondaire et post secondaire. Le partage de ces 18 % de ressources du PIB entre les trois niveaux de gouvernement était de 9 % pour le fédéral et 9 % pour les états et les municipalités. Cette structure de partage de dépenses changea avec la promulgation de la Constitution fédérale de 1988 qui établit la décentralisation politico-administrative des trois niveaux de gouvernement²¹⁸.

La politique d'assistance sociale mise en œuvre à l'époque se caractérise par un ensemble de mesures désordonnées, centralisées au niveau fédéral et étatique, touchant plusieurs domaines tels l'éducation, la santé, le travail, le loisir, l'assistance juridique parmi d'autres. Les deux institutions fédérales responsables de la politique nationale d'assistance sociale étaient la Légion brésilienne d'assistance sociale – LBA et la Fondation nationale pour le bien-être des enfants et des jeunes – Funabem. La LBA fut créée en 1942 avec le but d'offrir de l'assistance sociale aux familles de combattants pendant la Seconde Guerre mondiale. Pendant les années qui suivirent la guerre, elle devint l'institution nationale la plus importante dans le domaine de l'assistance sociale. Pendant les années 1970 l'institution rassemble le Système national de prévoyance et d'assistance sociale – SINPAS.

La Funabem fut créée en 1964 pour remplacer le Service d'assistance aux enfants – SAM²¹⁹ et ses objectifs étaient de pourvoir aux besoins des enfants en situation de désavantage économique et social, abandonnés, ainsi que ceux en situation de conflit

²¹⁸ Voir World Bank, *Brazil : Public Spending on Social Programs*, (1988), cité par Eduardo Giannetti da Fonseca, "Obstacles to Human Capital Formation in Brazil", dans Maria J. F. Willumsen et Eduardo Giannetti da Fonseca, (Editors) *The Brazilian Economy : Structure and Performance in Recent Decades*, (Miami: North-South Center Press, 1996), 193-212, notamment 202-204.

²¹⁹ Serviço de Assistência ao Menor – SAM.

avec la loi. La mise en œuvre des politiques et programmes par cette institution était faite autant au niveau fédéral qu'au niveau étatique, de sorte qu'on trouvait dans chaque état brésilien une Fondation étatique pour le bien-être des enfants et des jeunes.

Le parallélisme et l'absence de coordination des actions mises en œuvre par ces deux institutions se manifestaient notamment par la superposition de programmes. Au cours de l'année 1985, la LBA développa 30 programmes différents consacrés à l'assistance aux enfants âgés de 0 à 18 ans pendant que la Funabem en développait approximativement 15, tous tournés vers le même public²²⁰. Les dépenses gouvernementales en matière d'assistance sociale étaient modestes, de sorte que pendant cette même année les pourcentages de versements accordés par le gouvernement fédéral représentaient 0,06 % du budget fédéral, soit l'équivalent de 1 % des recettes de la prévoyance sociale²²¹.

Pendant cette période, on constate les premiers pas vers la réforme du système de protection sociale brésilien, annoncée par la Commission pour le Plan de gouvernement – Copag ainsi que par le Premier plan national de développement de la nouvelle république I PND-NR et par le Plan de metas (buts) pour l'année 1986. Toujours pendant la même période, la stratégie d'action mena à l'adoption de deux Plans d'urgence visant à lutter contre la famine, le chômage et la misère²²². Pourtant, ces démarches du gouvernement caractérisent un processus « d'assistancialisat[i]on » des politiques publiques, marqué par l'absence de mécanismes stables de financement.

²²⁰ Unicamp, Brasil 1985 : Relatório Sobre a Situação Social do País

²²¹ NEPP/Unicamp, Brasil 1985 : Relatório Sobre a Situação Social do País, sans page.

²²² Ces initiatives ont eu sûrement eu une répercussion positive car le nombre de pauvres qui était de 47 % de la population brésilienne pendant la période 1981-1985 fut diminué à 40 % pendant les années 1985-1989. Néanmoins, le caractère « assistancialisat[i]on » de telles mesures contraste avec les principes consacrés à partir de la promulgation de la Constitution fédérale de 1988. Voir IPEA/PNUD, cité par Presidência da Republica, *Brasil 1994-1998 : A Era do Real* (Brasília: Secom 2002), pages 20-21.

Le 1^{er} février de 1987 le Congrès national fut convoqué à établir *l'Assemblée nationale constituante* avec le but d'élaborer et d'approuver la nouvelle Constitution fédérale. Cette nouvelle Constitution promulguée le 5 octobre 1988, introduit des innovations fondamentales par rapport au modèle de représentation politique, au fédéralisme ainsi que par rapport à la décentralisation politico-administrative et au nouveau modèle de sécurité sociale. Le nouveau modèle de représentation politique choisi fut le modèle multipartisan (Art. 17) et le système de représentation proportionnelle (Art. 44); l'autonomie politico-administrative des états et des municipalités par rapport à l'union fédérale fut assurée (Art. 18) de même que le partage de recettes de prélèvements d'impôt entre les trois niveaux de l'administration²²³ (Art. 157). La décentralisation politico-administrative des politiques sociales dans plusieurs domaines, tels la santé (Art. 198), l'éducation (Arts. 205-206) et la politique d'assistance sociale (Art. 204) constitue aussi un changement d'envergure.

Le nouveau modèle de fédéralisme brésilien présente des caractéristiques d'asymétrie (puisqu'il vise le combat aux inégalités régionales) en même temps qu'il favorise la compétition pour la redistribution de recettes dans une perspective non-coopérative et promeut la « guerre fiscale ». Si dans un premier temps ce modèle a

²²³ Avec les nouveaux dispositifs constitutionnels ce partage se produit comme suit : les états et les municipalités reçoivent à peu près 43 % des recettes de prélèvements d'impôts fédéraux soit l'impôt sur les revenus et sur les profits ainsi que l'impôt sur tous les produits industrialisés. Ceux-ci sont transférés par l'entremise d'un mécanisme connu sous le nom de Fonds de participation des états et des municipalités au partage des revenus. Les états en reçoivent 21,5 % (85 % sont destinés aux régions Nord, Nordeste et Centre-Ouest, tandis que les 15 % restants sont distribués aux états du Sud et du Sud-ouest). La formule pour déterminer les quotas pour chaque état considère le nombre d'habitants et l'envers du revenu per capita. Le principe est celui de bénéficier proportionnellement les états les plus pauvres afin de corriger les inégalités régionales. Les municipalités touchent à 22,5 % des recettes, celles-ci étant distribuées entre 10 % pour les capitales et 90 % pour les villes. Le principe est le même pour la distribution aux états car il vise à corriger les inégalités au niveau des municipalités en bénéficiant davantage les plus pauvres. Voir Celina Souza, « Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988 », *Revista de Sociologia Política*, Numéro 24, (Junho 2005), 105-121, notamment page 117.

correspondu à un fédéralisme étatique en fonction du renforcement du pouvoir des gouverneurs, il acquiert à partir de 1995 les caractéristiques d'un fédéralisme centralisé, car la réglementation de la Constitution fédérale a favorisé le renforcement du pouvoir exécutif au niveau fédéral.

Du point de vue de la protection sociale, on voit se consolider de nouveaux droits sociaux et des principes d'organisation de la politique sociale qui changent décisivement certains piliers de l'ancien modèle de bien-être social au Brésil²²⁴. La Constitution fédérale de 1988 représente la consécration d'un nouveau modèle de protection sociale avec un renforcement du caractère redistributif des politiques sociales et une plus grande responsabilité publique dans la régulation, la production et l'offre de ces mêmes politiques. Parmi les droits inscrits dans la nouvelle Constitution, on trouve la Sécurité sociale qui comprend la santé, l'assistance et la prévoyance sociale (Art. 194), le droit à l'éducation (Arts. 205-206), la décentralisation politico-administrative des actions de l'assistance sociale²²⁵ (Art.204) et l'universalisation et la décentralisation des services de santé (Arts.196-198). Ensuite, par l'entremise de législations complémentaires le Congrès national adopta la Loi organique de l'assistance sociale qui reconnaît une série de droits, y compris le droit au revenu minimum assuré aux personnes n'ayant pas les

²²⁴ Sonia Miriam Draibe « As Políticas Sociais Brasileiras : Diagnósticos e Perspectivas » dans IPEA, *Para a Década de 90 : Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*. IPEA/IPLAN : Brasília, Vol. 4, 1-66 notamment page 24.

²²⁵ À propos de la décentralisation politico-administrative dans plusieurs domaines comme l'éducation, la santé, la politique de protection de l'enfance et de la jeunesse, l'habitation populaire, la décentralisation fiscale et même la décentralisation en tant que distribution du pouvoir au niveau de la fédération, voir Marta Arretche « Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil : A Reforma de Programas Sociais » *Dados*, Vol. 45:3, 2002. En ligne http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000300004&lng=en&nrm=iso (page consultée le 9 février 2007); Pedro Luiz Barros Silva « Reforma do Estado e Política Social no Brasil : Êxitos, Problemas e Desafios da Coordenação Intergovernamental » (Campinas – São Paulo: NEPP/Unicamp, Série Cadernos de pesquisa no. 31, 1998); Marta Ferreira Santos Farah e Pedro Jacobi « Governos Locais e Cooperação Inter e Intragovernamental no Brasil ». En ligne http://uts.cc.utexas.edu/~bwilson/ppss/assets/Brazil_intro.rtf (page consultée le 13 janvier 2007).

moyens de pourvoir à leurs besoins, et la Loi de protection de l'enfance et de la jeunesse nommée Statut de l'enfant et de l'adolescent²²⁶. Si la « Nouvelle république » a eu le mérite de redessiner les politiques sociales et de les introduire dans la Constitution fédérale de 1988, cela est dû sans doute à la lutte de la société civile par l'entremise du « Mouvement Pró-Constituante » qui a eu une forte influence sur les commissions responsables de la rédaction du texte de la Constitution fédérale approuvée en 1988 par le Congrès national.

Le couronnement de la « Nouvelle république » fut marqué par la réalisation des élections « fondationnelles » en 1989 et par l'arrivée au pouvoir de Fernando Collor de Mello qui proposa les « Planos Collor I et II » en 1989 et en 1990, respectivement. Ces initiatives visaient à mettre fin à l'inflation, à moraliser la politique et à moderniser l'économie du pays en diminuant le rôle de l'État. Pourtant, comme il en a déjà été question plus haut, le Plan Collor I fut le plus radical et le moins réussi dans la période post-régime autoritaire militaire puisqu'il a promu la rétention de l'épargne des citoyens, la montée de l'inflation à 20 % par mois et une flambée des taux d'intérêts de l'ordre de 40 %, ce qui mena l'économie brésilienne à la récession²²⁷. En conséquence, les dépenses sociales connurent un déclin significatif. Dans le domaine de la santé, la chute fut de 30,5 % car si en 1990 ces dépenses étaient estimées à 11,1 milliards de dollars (\$US), en 1992 ce montant s'élevait à 7,7 milliards. Les transferts fédéraux envers les états qui s'établissaient à 2,9 milliards (\$US) en 1990 étaient de 237 millions (\$US) en

²²⁶ Ceux-ci ont été assurés par la Loi 8.069-90 Statut de l'enfant et de l'adolescent et par la Loi Organique de l'assistance sociale (Loi 8.742) qui assure un salaire minimum à chaque handicapé ainsi qu'à chaque personne âgée de 65 ans et plus n'ayant pas les moyens de survenir à ses besoins.

²²⁷ Voir Philippe Faucher, « Restaurando a Governabilidade : o Brasil (afinal) se Acertou? », *Dados*, 1998, Vol. 41 :1, 5-50, page 21.

1992²²⁸. Avec un gouvernement minoritaire, Collor de Mello a adopté des pratiques politiques telles le clientélisme, le favoritisme et la corruption ce qui mena à sa destitution en décembre 1992, après la publication des résultats d'une enquête menée par le Congrès national.

Après la destitution de Collor de Mello, le vice-président Itamar Franco prit le pouvoir en tant que président de la république afin de conduire le mandat du 27 décembre 1992 au premier janvier 1995. La réalisation la plus importante du gouvernement Itamar Franco fut l'organisation d'un plébiscite national afin de définir la forme et le système de gouvernement au Brésil et dont le résultat fut le choix de la république et du présidentielisme. Du point de vue des politiques sociales et de la protection sociale, deux démarches importantes ont été adoptées par ce gouvernement. La première fut la création du Conseil national de sécurité alimentaire – CONSEA et la mise en œuvre du Plan national de lutte contre la famine – PCFM. La deuxième constituait l'extension du bénéfice de retraite aux travailleurs ruraux qui commença à la fin de 1992. Entre 1992 et 1994, le nombre de bénéficiaires de la prévoyance sociale rurale passa de 4,1 millions à 6,5 millions ce qui représente un total de 2,4 millions de nouveaux bénéficiaires accordés sous la forme de retraites et de pensions²²⁹.

Dans le domaine de l'économie, l'inflation se présentait comme le problème fondamental, ce qui mena le président Itamar Franco à inviter son ministre des Relations extérieures, Fernando Henrique Cardoso, à occuper le poste de ministre de la Fazenda.

²²⁸ A. C. Médici et M. C. P. Maciel, « A Dinâmica do Gasto Social nas Três Esferas de Governo: 1980-92 » dans Affonso R. Silva et P. L. B. Silva, (dir) *Descentralização e Políticas Sociais*, (São Paulo: Fundap, 1995), cité par Jorge Abrahão de Castro et José Celso Cardoso Junior, « Políticas Sociais no Brasil: Gasto Social do Governo Federal de 1988 a 2002 », dans Luciana Jaccoud, (dir.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo* (Brasília: IPEA, 2005), page 266.

²²⁹ Idem, page 268

Le 1^{er} juillet 1994, Cardoso lançait le Plano Real de stabilisation économique. Ce plan prévoyait une série de mesures visant à mettre fin à l'inflation, à réduire les dépenses publiques, à promouvoir l'équilibre fiscal, à privatiser des entreprises publiques, et à promouvoir l'ouverture des marchés. L'ancienne devise brésilienne fut remplacée par une nouvelle devise, le Real, dont la valeur fut établi à parité avec le dollar américain. Le succès du Plano Real fut attesté par une croissance du PIB de 3,3 % par année pendant la période de 1994 à 1998. Le PIB per capita enregistra une croissance moyenne de 1,9 % par année pendant la même période. En 1995, le Plano Real entraîna une augmentation de la valeur réelle du salaire minimum de l'ordre de 50 %²³⁰. Le taux d'inflation qui était de 2670 % en 1994 s'établissait à 17 % en 1995 et n'atteignait que 1 % par mois en 1996²³¹. Cette réussite du Plano Real a assuré la victoire de Cardoso en tant que candidat à la présidence de la république par le Parti de la Social-démocratie brésilienne – PSDB, avec 54,27 % des votes en 1994. Son opposant le plus important, Luis Inácio Lula da Silva du Parti des travailleurs, obtint 27,04 % des suffrages.

Le défi de concilier les réformes économiques et la stabilité du Plano Real avec les principes de garantie de droits et d'universalité introduits par la nouvelle Constitution fédérale de 1988 exigeait des mesures de réforme de la protection sociale. Ces réformes ont été annoncées et mises en œuvre dès le premier jour du mandat de Cardoso et constituent le noyau des transformations qui ont favorisé le changement paradigmatique de la protection sociale au Brésil. Dans le chapitre suivant nous présenterons les données empiriques concernant l'ingénierie et la mise en œuvre de cette réforme qui s'est

²³⁰ Voir le site du ministère de la Fazenda <http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/planreal.asp> (page consultée le 15 mars 2009).

²³¹ Philippe Faucher, *Restaurando a Governabilidade : O Brasil (Afinal) se Acertou?* Idem, 1 note de bas de page numéro 2.

matérialisée par la mise en œuvre du programme « Comunidade Solidária » et par un processus parallèle de mise en œuvre de plusieurs programmes de transfert de revenu autant au niveau fédéral que municipal.

Conclusion

L'existence d'États providence en Amérique latine et au Brésil apparaît comme une donnée incontestable. Pourtant, les caractéristiques de ces États providences découlent dans une large mesure de la nature des institutions et du processus politique dans cette région. Au Brésil, le développement de l'État providence se présente comme le résultat d'un processus complexe dans lequel le rôle des institutions et des intérêts a été décisif en tant que facteurs de structuration et de légitimation. Du point de vue des institutions, le rôle de l'État comme acteur indépendant de la lutte de classes se fait remarquer notamment dans les deux périodes charnières d'autoritarisme militaire (1930-1943 et 1966-1971). Dans ce cas, la politique sociale apparaît comme élément de légitimation et de justification de l'ordre social et est le résultat de l'action des élites bureaucratiques œuvrant indépendamment des classes.

Ce rôle actif de l'État apparaît néanmoins contrebalancé par une présence tout aussi active des travailleurs en fonction de leurs intérêts corporatistes, d'où la prédominance d'analyses qui tendent à expliquer l'émergence de l'État providence brésilien comme résultat de la lutte des classes. Il s'agit cependant d'un processus mixte dans lequel le pacte entre l'État et les travailleurs a donné naissance à l'ensemble de droits et garanties légales dans la mouvance d'un syndicalisme d'État, notamment pendant la période de 1937 à 1945. Entre 1966 et 1971, l'État bureaucratique autoritaire

consolida les bases de l'État providence brésilien dans une perspective centralisatrice marquée à la fois par l'inclusion et par l'exclusion sociale. Les règles concernant le financement des dépenses ont été établies dans un mouvement de centralisation et bureaucratiation visant à promouvoir une citoyenneté par le haut. Il s'agit quand même de la période la plus importante, car une série d'innovations y sont introduites, notamment dans les domaines de l'habitation et de l'éducation sous le contrôle de militaires. La question de fond qui reste sans réponse a trait au rapport entre l'État providence et la question de la citoyenneté car dans ce pays, comme ailleurs en Amérique latine, la citoyenneté salariale est loin de constituer la règle pouvant expliquer l'origine de l'État providence. Cela explique la coexistence de multiples citoyennetés dont le statut est déterminé par le degré d'insertion des individus en commençant par l'insertion au marché de travail. Les caractéristiques de ce modèle sont devenues incompatibles avec la démocratisation des années 1980, d'où le besoin de redressement de l'État providence par la nouvelle Constitution fédérale de 1988 qui proposait un nouveau modèle de citoyenneté fondé sur l'idée de sécurité sociale. Donc, le défi qui se présentait au gouvernement Cardoso était double : d'un côté, assurer les nouveaux droits prévus par la nouvelle Constitution fédérale de 1998 et de l'autre, mettre en oeuvre des mesures de restriction de dépenses afin d'assurer la stabilité du Plano Real.

Chapitre IV : L'action sociale pendant les deux mandats de Fernando Henrique Cardoso et la prédominance de programmes de transfert de revenu

Ce chapitre a pour but de présenter les données empiriques concernant la stratégie de réforme de la protection sociale mise en œuvre par le gouvernement Fernando Henrique Cardoso pendant ses deux mandats (01-1995 à 01-1999 et 01-1999 à 01-2003). Cette démarche est fondamentale à notre recherche parce que nous postulons que ce gouvernement a entraîné un changement paradigmatique de la protection sociale qui s'est matérialisé par la nouvelle configuration de la politique nationale d'assistance sociale. Nous partons de l'affirmation que ce gouvernement n'avait pas de Plan de réforme pour la protection sociale tel qu'il en avait pour la réforme dans le domaine de l'économie par l'entremise du Plan Real. Pourtant, il a quand même présenté une stratégie de lutte contre la pauvreté qui s'est matérialisée par la mise en œuvre du programme « Comunidade Solidária ». Cette stratégie s'est développée en plusieurs phases, en fonction des processus de redressement dont elle fut l'objet pour faire face à des indicateurs de pauvreté, d'inégalités sociales et de famine invariablement élevés. Nous montrerons que parallèlement aux stratégies du programme « Comunidade Solidária », un autre processus parallèle de mise en œuvre de politiques a été déclenché. Ce processus entraîna la mise en œuvre de plusieurs programmes de transfert de revenu. Il a permis au gouvernement d'amorcer un changement de paradigme de la protection sociale, changement rendu possible à cause de la prééminence de ces programmes de transfert de revenu minimum et du processus d'apprentissage social et de diffusion que ceux-ci ont favorisé. Le chapitre sera structuré en deux parties. La première partie traitera de la stratégie de lutte à la pauvreté mise en œuvre par le « Comunidade Solidária ». La deuxième présentera la

prédominance de programmes de transferts de revenu comme un processus parallèle aux stratégies du gouvernement avec ses déterminants. Ensuite nous tenterons de montrer le lien entre la prééminence de ces programmes et la question de l'apprentissage social.

4.1. Le programme « Comunidade Solidária ». Ou comment la trajectoire des institutions peut déterminer des changements par essais et erreurs

Le gouvernement Cardoso n'avait pas de plan établissant exactement en quoi consisterait la réforme de la protection sociale au Brésil, comme il en avait eu pour les réformes économiques avec son Plano Real de stabilisation économique. Pourtant, ce gouvernement savait exactement *ce qu'il ne voulait pas* puisque l'équipe responsable des réformes de la protection sociale était consciente de la nature du système brésilien de protection sociale, de l'ampleur de ses problèmes ainsi que du défi de le réformer. Selon le document intitulé « Uma Estratégia de Desenvolvimento Social²³² », il s'agissait d'un système fortement imprégné de caractéristiques comme le corporatisme, la centralisation, l'absence de contrôle démocratique, l'inefficacité opérationnelle et une faible capacité à redistribuer. Ces caractéristiques étaient « l'aboutissement d'un cheminement historique jalonné par des jeux d'intérêts et de privilèges, faisant du modèle brésilien de protection sociale l'un des plus injustes au monde, malgré des dépenses sociales qui gravitaient déjà autour de 18 % du PIB et qui plaçaient le pays à un niveau de développement social moyen »²³³.

²³² Traduction libre : *Une stratégie de développement social*

²³³ Le total de 18,96 % du PIB correspond à la somme des dépenses fédérales, étatiques et municipales pour la santé, l'éducation, la sécurité sociale (prévoyance sociale), l'assistance sociale, l'habitation, les services urbains, le travail et la nutrition. Voir Brasil, Presidencia da República, *Uma Estratégia de Desenvolvimento Social* En ligne http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/ESTRA.HTM, (page consultée le 6 février 2008). Voir aussi Sergio Tiezzi, « A Organização da Política Social do Governo Fernando Henrique », *São Paulo em Perspectiva*, 18(2) : 49-56, 2004, pages 49 et 50.

La réforme de la protection sociale fut annoncée par la Loi provisoire 813 du premier janvier 1995, qui établissait dans son article 19 la dissolution de la Légion brésilienne d'assistance sociale, du Centre brésilien pour l'enfance et pour la jeunesse ainsi que du ministère du Bien-être social. Suite à cette démarche, par le Décret numéro 1.366 de 1995, le gouvernement créa le programme « Comunidade Solidária » dont le but était de coordonner les actions gouvernementales dans la lutte contre la famine et la pauvreté. Même si la loi en question ne l'a jamais exprimé en ces termes, il s'agissait de la politique nationale d'assistance sociale. Cette même loi prévoyait dans son article 2 la création du Conseil du programme « Comunidade Solidária » qui jouerait un rôle consultatif et regrouperait dix ministres d'État et 21 conseillers choisis et nommés par le Président de la république parmi des citoyens brésiliens en fonction de leur notoriété au sein de la société. Cette Loi prévoyait aussi la création du Secrétariat exécutif du programme « Comunidade Solidária ». Les objectifs du Conseil étaient de : a) proposer et énoncer son opinion sur les actions de lutte contre la famine et la misère; b) stimuler au sein de la société civile le développement d'organisations et d'actions visant à lutter contre la pauvreté et la famine; c) stimuler les partenariats et l'intégration entre les nombreux organismes public fédéraux, étatiques et municipaux afin de promouvoir la complémentarité des actions; d) promouvoir des campagnes de conscientisation de l'opinion publique pour la lutte contre la pauvreté et la famine²³⁴.

Le Secrétariat exécutif avait pour but de promouvoir l'interaction entre le Conseil et le gouvernement dans ses trois sphères (fédérale, étatique et municipale) afin

²³⁴ Ana Maria T. Medeiros Peliano, Luis Fernando de Lara Resende et Nathalie Beghin, « O Comunidade Solidária : Uma Estratégia de Combate à Fome e à Pobreza », *Planejamento e Políticas Públicas*, no. 12, (Brasília: IPEA, 1995), pp. 19-39, page 26.

de mener à terme les objectifs suivants : faire parvenir aux ministres d'État les recommandations du Conseil, coordonner et articuler les actions du gouvernement fédéral au sein du « Comunidade Solidária » et fournir l'appui de secrétariat au Conseil. Donc, le « Comunidade Solidária » était un programme constitué par un Conseil délibératif et un secrétariat exécutif. En plus de cet arrangement du Conseil et du secrétariat, le dessin institutionnel du programme prévoyait l'articulation de dix ministères sectoriels ainsi que la participation d'interlocuteurs choisis par chacun des gouvernements des 26 états fédéraux et du District fédéral, préférablement parmi les secrétaires de planification²³⁵.

Le programme « Comunidade Solidária²³⁶ » - contrairement aux institutions auxquelles le gouvernement mettait fin par la Loi provisoire 813 - ne constituait pas une structure institutionnelle « à la mode brésilienne ». Il s'agissait plutôt d'une stratégie de coordination des actions publiques de la politique d'assistance sociale partant des principes de l'intégration et de la décentralisation des actions gouvernementales, visant à l'établissement de partenariats avec la société civile dans la quête de solutions adéquates à l'amélioration des conditions de vie des populations les plus pauvres. Ce programme avait comme point de départ l'Agenda 21, un document approuvé à l'occasion de la réalisation de la Conférence Mondiale pour l'environnement – ECO 1992 – qui établissait un pacte pour le changement du modèle de développement global pour le XXI^e siècle. Ce document proposait l'idée du développement et de la protection de

²³⁵ Idem, page 27

²³⁶ Il y a eu assez de polémiques à propos du genre du « Comunidade Solidária » car une bonne part de l'équipe responsable de ce programme soutenait que le terme adéquat serait la « Comunidade Solidária » car il s'agissait plutôt d'une stratégie que d'un programme à la mode traditionnelle au Brésil. Dans les analyses des résultats du programme a prévalu l'expression au féminin mais nous préférons utiliser dans ce travail l'expression programme « Comunidade Solidária » telle qu'on la trouve dans la Loi 1.366 du 12 janvier 1995 qui crée le programme.

l'environnement comme binôme associé, afin de promouvoir les ruptures nécessaires avec l'ancien modèle de développement conduisant à une reconduction des sociétés industrialisées vers le *Paradigme du développement durable*, ce qui exigeait la réinterprétation du concept de progrès et mettait en relief les indicateurs de développement humain²³⁷.

Dans ce contexte, l'équipe responsable des réformes entendait que la lutte contre la pauvreté et les inégalités constituait un engagement du gouvernement dans son ensemble en partenariat avec la société civile, et non une tâche restreinte à un ministère ou organisme gouvernemental. Il en découlait la nécessité de quatre principes pour guider les actions du programme : i) partenariat entre l'État et la société, ii) solidarité en tant qu'engagement éthique et politique, iii) décentralisation des actions et iv) intégration et convergence d'actions visant à renforcer les résultats²³⁸. Les objectifs du programme furent établis en fonction de l'identification d'actions prioritaires pour l'action du gouvernement fédéral dans la lutte contre la famine et la misère, à savoir : a) la réduction du taux de mortalité infantile; b) l'amélioration des conditions d'alimentation des écoliers, des travailleurs et des familles pauvres; c) l'amélioration des conditions d'habitation et des réseaux de services d'infrastructure; d) l'amélioration des conditions de vie dans le milieu rural; e) la création de nouveaux emplois et promotion de la qualification des travailleurs; f) l'appui à l'éducation infantile et à l'enseignement

²³⁷ Maria do Carmo L. Bezerra e Rubem César Fernandes, (Coords), *Redução das Desigualdades Sociais : Subsídios à Elaboração da Agenda 21 brasileira* (Brasília : IBAMA, Consórcio parceria 21, 2000), notamment chapitre V, pages 86-98.

²³⁸ Ana Maria T. Medeiros Peliano, Luis Fernando de Lara Resende et Nathalie Beghin, « O Comunidade Solidária : Uma Estratégia de Combate à Fome e à Pobreza », notamment page 23.

fondamental; g) la défense de droits et promotion sociale des enfants et des adolescents²³⁹.

Le ciblage et la focalisation de certains programmes sociaux furent adoptés comme moyen de promouvoir un impact plus important sur la pauvreté par l'entremise de l'application de la « vignette de priorité » à un ensemble de 20 programmes sociaux mis en place par neuf ministères et organisés dans six grands domaines, composant l'Agenda de base : 1) la réduction de la mortalité infantile; 2) la sécurité alimentaire; 3) l'appui à l'enseignement fondamental; 4) l'appui à l'agriculture familiale; 5) la création d'emplois et la génération de revenus et; 6) le développement urbain. En concomitance, le gouvernement initiait un ensemble de mesures visant la réduction, à court terme et de façon urgente, de la pauvreté extrême : l'éradication du travail infantile et la protection de l'adolescent travailleur, l'extension de la prévoyance sociale rurale suivant l'article 194 de la Constitution fédérale, les programmes de revenu minimum pour les aînés et les handicapés suivant les directives de la Loi 8.742 – Loi organique de l'assistance sociale, programme d'assurance chômage et d'abonnement salarial et programme national de revenu minimum à partir de 1997. Pour assurer les conditions nécessaires à la poursuite de la stratégie, le gouvernement créa le Comité de politiques sociales par le Décret 1.918 du 13 août 1996. Ce Comité avait pour but d'assurer la poursuite de la stratégie autant du point de vue des ressources financières que de la coordination, de la mise en œuvre et de l'évaluation des actions.

Le « Comunidade Solidária » présentait trois caractéristiques qui allaient marquer l'histoire de la protection sociale dans la perspective adoptée dans cette thèse, soit

²³⁹ Idem, page 25.

l'apprentissage social en politiques publiques, même si ce mouvement s'est d'abord, produit à contre-courant par rapport aux objectifs et prétentions du gouvernement pendant la première phase du CS. En premier lieu, le « Comunidade Solidária » représente un moment exceptionnel de la politique sociale brésilienne où on peut remarquer une continuité par rapport à l'expérience antérieure de développement de politiques publiques contre la famine et à la misère. En effet, la création du Conseil de sécurité alimentaire – CONSEA, par le président Itamar Franco le 24 avril 1993²⁴⁰ et l'élaboration et la mise en œuvre du Plan national de lutte contre la famine – PCFM ont représenté un pas décisif pour l'innovation en politiques sociales au Brésil. Ces initiatives seront prises au sérieux. La stratégie du « Comunidade Solidária » (CS) reprend le legs historique du CONSEA sur trois aspects fondamentaux : a) l'expérience du CONSEA, animée par la campagne *Action de la citoyenneté contre la famine, la misère et pour la vie* avait définitivement introduit le problème de la famine dans l'agenda politique national; b) elle avait aussi mobilisé la société civile et; c) elle avait amplifié la participation des citoyens dans la formulation et le contrôle des politiques publiques²⁴¹.

Le « Comunidade Solidária » avait comme deuxième caractéristique de se constituer en tant qu'alternative aux Fonds de lutte contre la famine et la misère qui prédominaient en Amérique latine puisque l'équipe technique comprenait que les expériences brésiliennes permettaient d'orienter les actions vers l'augmentation de l'efficience et de l'efficacité dans une gamme de ministères sectoriels, en opposition aux

²⁴⁰ Le CONSEA fut créé par le Décret numéro 807 du 24 avril 1993 pendant le gouvernement du président Itamar Franco.

²⁴¹ Voir Governo Federal, *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil* (Coordonné par Nathalie Beghin, IPEA : SEDH : MRE, Brasília, 2002), page 13.

tendances observées dans la plupart des Fonds sociaux prédominant en Amérique latine. Dans les autres pays d'Amérique latine, les actions étaient concentrées vers l'atténuation des effets des restructurations économiques et les gouvernements présentaient une offre de services concentrée dans des programmes spécifiques, avec une durabilité incertaine.

Troisième caractéristique, et d'importance fondamentale, l'équipe responsable de l'élaboration du programme avait des arguments forts et consistants à propos de l'inadéquation des programmes de transfert de revenu et cela constitue une pièce fondamentale à la compréhension du processus d'apprentissage de politiques, car c'est avec les transferts de revenu que le gouvernement Cardoso récoltera les résultats les plus importants du point de vue de la protection sociale. Ce désenchantement par rapport aux transferts de revenu avait comme fondement trois arguments : i) aucune sphère du pouvoir exécutif n'avait les moyens de prendre en charge les responsabilités découlant de la mise sur pied d'un programme national de transfert de revenu, car l'équipe croyait qu'une telle mesure demanderait un effort de concentration au niveau du fédéral étant donné l'ampleur que prendrait un tel programme dans un pays diversifié comme le Brésil, en plus de mener à une situation que le gouvernement voudrait à tout prix éviter, soit la création de nouvelles structures bureaucratiques; ii) la pauvreté se présente comme un phénomène complexe, ne pouvant pas être appréhendé uniquement par le biais de critères restreints de revenu puisqu'elle implique d'autres variables comme l'éducation, la santé et l'emploi; iii) le gouvernement disposait d'instruments techniques et statistiques adéquats²⁴² pour permettre l'adoption de critères justes afin de favoriser,

²⁴² L'instrument principal était le « *Mapa da Fome* » élaboré par l'IPEA sous la direction de Ana Peliano et un rapport élaboré par l'UNICEF et l'Institut Brésilien de Géographie et Statistique – IBGE, sous le titre « *Municípios Brasileiros : Crianças e Suas Condições de Sobrevivência* », 1994.

par la stratégie du CS , les municipalités les plus pauvres qui présentaient des indices de pauvreté et d'indigence indiquant que la survie des enfants âgés de 0 à 6 ans était en péril²⁴³. De ces trois arguments découle une compréhension de la réforme de la protection sociale qui dépasse les transferts de revenu puisqu'elle prévoit une symbiose entre plusieurs politiques touchant la santé, l'éducation et les infrastructures, parmi d'autres, organisées de façon à atteindre les communautés rurales les plus éloignées.

L'opposition à cette stratégie de réforme de la protection sociale n'a pas tardé, en fonction d'un faisceau de raisons diversifiées. D'abord, l'initiative de mettre fin à des institutions qui comptaient sur une certaine légitimité sociale comme ce fut le cas de la Légion brésilienne d'assistance sociale et du Centre brésilien pour l'enfance et pour la jeunesse, eut des conséquences imprévues. On peut dire qu'il y a eu un manque d'habileté politique de la part du gouvernement car la création du Secrétariat national d'assistance sociale, liée au ministère de la Prévoyance et de l'assistance sociale tel que prévu par la Loi provisoire 813, fut une mesure fortement critiquée par l'opposition et même par le PSDB de Cardoso, car le gouvernement mit quatre mois pour nommer un titulaire responsable ayant pour fonction de mettre sur pied le nouveau Secrétariat. Ce délai était trop long compte tenu de l'urgence que demandait cette mesure après la dissolution des institutions en place. Ensuite, les responsables du CS ont eu beaucoup de difficultés à faire reconnaître par les ministères sectoriels la vignette de priorité accordée aux programmes de l'agenda de base, et cette difficulté découlait de la politique de restriction budgétaire adoptée par le gouvernement au tout début du premier mandat, afin de contenir l'augmentation du déficit public. Les augmentations de dépenses dans un

²⁴³ Luis Fernando Lara Resende « Comunidade Solidária : Uma Alternativa aos Fundos Sociais », (Brasília: IPEA Texto para Discussão número 725,2000), pages 18-19.

secteur engageraient, forcément, des réductions dans d'autres secteurs et le social fut d'une certaine manière relégué au second rang par rapport au besoin d'assurer la stabilité économique²⁴⁴.

La société brésilienne attendait ardemment une proposition de solution à court terme à la famine et à la pauvreté, d'où la difficulté de comprendre l'ampleur et la complexité de la stratégie du CS dans une tradition politique qui méprisait dans une large mesure l'adoption de critères techniques à des fins de lutte contre l'exclusion sociale. L'une des critiques les plus sévères de la proposition de réforme de la politique sociale par l'entremise du CS fut adressée par un des membres les plus éminents du PSDB, le ministre des Communications du gouvernement Cardoso, Sérgio Motta, quatre mois après la prise du pouvoir par Cardoso et l'annonce de du programme. Dans sa critique, le ministre Motta affirmait que « le CS n'était rien d'autre qu'un exercice de masturbation sociologique qui dérangeait tout le monde à cause de son manque de résultats concrets »²⁴⁵. Cette affirmation reflétait la difficulté du gouvernement à faire comprendre la teneur de la nouvelle stratégie du CS autant au sein du parti que dans la société en général. D'autres ont traité le Secrétariat du CS de *lobby des pauvres* à cause du caractère du programme qui était plutôt une stratégie de coordination et d'articulation de politiques au lieu d'un programme doté de ressources financières spécifiques²⁴⁶.

Un autre ensemble de critiques est parvenu du milieu académique qui s'est mis à dénoncer le manque d'articulation entre le modèle économique et le modèle social ainsi

²⁴⁴ Voir à ce sujet Luis Felipe Lampréia « Relatório Brasileiro Sobre Desenvolvimento Social », *Estudos Avançados*, 9 : 24, mai- août 1995, 9-74, notamment pages 60 et suivantes.

²⁴⁵ Voir Revista *Veja* « O Trator Parou : FHC Perde o Operador Mais Agressivo e Eficiente de Seu Governo », *Veja* 22 avril 1998. Traduction libre: « *Le tracteur s'est arrêté: FHC perd l'articulateur le plus agressif et efficace de son gouvernement* »

²⁴⁶ Jornal *Correio Brasiliense*, le 27 juillet 1996, cité par Luis Fernando de Lara Rezende, « Comunidade Solidária : Uma Alternativa aos Fundos Sociais », page 39.

que l'adoption de critères de ciblage comme stratégie de fragmentation de la pauvreté. Selon les partisans de cette perspective, la stratégie proposée par le gouvernement Cardoso œuvrait à la marge du système de protection sociale brésilien et à contre-courant par rapport à la Loi organique de l'assistance sociale²⁴⁷ qui attribue à l'assistance sociale le statut de politique publique et de droit universel en tant que composant de la sécurité sociale, au même titre que la santé et la prévoyance sociale²⁴⁸. D'autres critiques, moins centrales, reconnaissaient les réalisations du gouvernement Cardoso mais mettaient l'accent sur l'adoption de critères techniques en tant que mécanismes favorisant les formes historiques d'exclusion sociale et de reproduction des inégalités sociales²⁴⁹.

Deux événements importants ont contribué à renforcer l'idée selon laquelle le gouvernement Cardoso était incapable de faire face aux problèmes de la famine, de la pauvreté et des inégalités sociales. Le premier fut la persistance du phénomène de la pauvreté mis en relief depuis la publication par l'IPEA, en 1993, du rapport « *Mapa da Fome* »²⁵⁰ qui faisait état de 32 millions de personnes en condition de pauvreté extrême. Le déclin des taux de croissance du PIB et la faible élasticité de l'emploi ont contribué à l'augmentation progressive du taux de chômage qui s'élevait à 10 % en 1998. Ce chiffre représente une augmentation du nombre de personnes désœuvrées de 5 à 8,3 millions

²⁴⁷ Loi 8.742 du 07 décembre 1993.

²⁴⁸ Voir pour une vision plus globale des critiques adressées au CS : Maria Ozanira da Silva & Silva (dir.) *O Comunidade Solidária : O Não Enfrentamento da Pobreza* (São Paulo: Cortez Editora, 2001), Pedro Demo « Globalização da Exclusão Social : Contradições Teóricas e Metodológicas do Discurso Neoliberal Acerca do Enfrentamento da Pobreza » *Ser Social* (4) : UnB 1999; Potyara A. P. Pereira *Necessidades Humanas : Subsídios à Crítica dos Mínimos Sociais* (São Paulo: Cortez Editora, 2000), notamment 159-180.

²⁴⁹ Amélia Cohn « As Políticas Sociais no Governo FHC », *Tempo Social*, 11(12), 1999, 183-197, surtout pages 194-196.

²⁵⁰ Traduction libre « Cartographie de la famine ».

alors que nombre de personnes aptes au travail augmentait²⁵¹. Le taux de chômage connut une autre augmentation en 1999 puisque 40,2 millions de travailleurs se trouvaient alors hors du système de prévoyance sociale, dans le secteur informel²⁵². Cette augmentation est due, en large mesure, à l'incorporation des femmes à la force de travail car pendant la période 1995-2005, la population économiquement active féminine passa de 28 à 40 millions de personnes, ce qui représentait une augmentation de 43 % par rapport à seulement 25 % d'augmentation chez la population masculine pendant la même période²⁵³.

Le deuxième événement d'importance capitale et qui eut des répercussions même au niveau international, fut la chute du pays dans le classement de l'Indice du développement humain mis en relief dans le Rapport du développement humain 1999 *Globalisation With a Human Face*. Selon ce rapport, le Brésil présentait une chute de 17 points dans l'année 1999, passant de la position 62 correspondant à un IDH de 0,809 en 1998, à la position 79, correspondant à un IDH de 0,739 en 1999²⁵⁴. Dans ce contexte, l'inefficacité des dépenses sociales semblait attestée par les taux d'investissement social du gouvernement qui étaient en progression continue depuis le début des années 1990, représentant 15,2 % du PIB en 1998, 14,3 % en 2001, alors que ce taux était de 11,8 % en 1993. Les dépenses sociales par habitant, qui s'évaluaient à 699,00 R\$ pendant la

²⁵¹ Voir IPEA, « Políticas Sociais : Acompanhamento e Análises », (Número 13, Edição especial, Brasília, 2006), notamment 194-195.

²⁵² Pinheiro, V. C. « Balanço da Reforma da Previdência Social no Brasil », Document électronique cité par Sonia Miriam Draibe, « A Política Social no Período FHC e o Sistema de Proteção Social », *Tempo Social*, 15 :2, 2003, 63-96, page 85.

²⁵³ Institut Brésilien de Géographie et Statistique – IBGE, *Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílios – PNAD*, cité par IPEA, Idem, page 195.

²⁵⁴ Voir le Rapport du développement 1999 *Globalisation With a Human Face*, disponible sur http://www.hdr.undp.org/en/media/hdr_1999_back1.pdf, (page consultée le 4 août 2008), page 128. .

période 1980 – 1984 et à 763,00 R\$ en 1993 – 1994, s'élevaient à R\$ 974,00 pendant la période 1995 – 2001²⁵⁵.

La pauvreté et les inégalités de revenu représentaient toujours un problème central. Ce constat fut rendu plus évident avec la publication, par l'IPEA d'une étude intitulée *A Estabilidade Inaceitável : Desigualdade e Pobreza no Brasil* qui a eu un fort impact autant au sein du gouvernement que dans le milieu académique et qui a fortement inspiré la discussion sur les stratégies de lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales²⁵⁶.

Le virage du gouvernement afin de faire face à la persistance de la pauvreté s'est produit avec le redressement du « Comunidade Solidária » à la faveur de la création du programme « Comunidade Ativa » et de la redéfinition des attributions du Conseil du CS ainsi que du Secrétariat exécutif. Avec le Décret 2.999 du 25 mars 1999, le gouvernement réoriente ses actions de lutte contre la famine et la pauvreté dans une perspective de promotion du Développement Local Intégré et Durable – *DLIS*. L'adoption de cette stratégie répondait au constat que la stratégie antérieure du CS avait tendance à encourager les municipalités à reproduire le cycle de la pauvreté, car le niveau de pauvreté était la condition déterminante de la participation des municipalités au programme. La nouvelle stratégie du *DLIS*, en comparaison, associait les actions d'éradication de la pauvreté au développement municipal durable et ce faisant elle

²⁵⁵ Brasil, Presidencia da Republica, *Brasil:1994-2002 a Era do Real* (Brasília: SECOM, 2002), notamment page 51.

²⁵⁶ Voir Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques et Rosane Mendonça, « A Estabilidade Inaceitável : Desigualdade e Pobreza no Brasil », (Rio de Janeiro: IPEA, Série Textos para discussão número 800, 2001). Traduction libre: *La stabilité inacceptable: inégalité et pauvreté au Brésil*.

reprendait les directives de l'Agenda 21 prévues dans le document approuvé à l'occasion de la conférence mondiale en faveur de l'environnement - l'ECO 1992.

En partenariat avec le Service brésilien d'appui aux petites et micros entreprises – SEBRAE, cette stratégie cherchait à identifier les potentialités économiques de chaque municipalité afin de promouvoir le développement à long terme. La participation de la société civile était une condition *sine qua non* de la réussite de cette stratégie. Ceci explique la création des Forums Municipaux et des Forums de *DLIS*. Pourtant, les résultats furent insatisfaisants, car cette stratégie, au lieu de rendre plus consistante l'action du gouvernement fédéral, eut un effet contraire en fonction de l'affaiblissement des actions jusqu'alors mises sur pied par le CS. Pendant que le CS orientait les actions de lutte contre la pauvreté par l'offre de services et de programmes sociaux préalablement établis, c'est-à-dire par des actions concrètes au sein de plusieurs ministères, l'idée clef, dans cette nouvelle stratégie du « Comunidade Ativa », était que les municipalités devraient formuler leurs priorités et leurs demandes. Cela eut comme résultat un retour à la situation initiale du CS qui était l'objet des critiques mentionnées ci-dessus. De plus, de cette nouvelle stratégie résultait une incontestable réduction du nombre de municipalités bénéficiaires, car pendant qu'en 1998 le CS desservait un total de 1.368 municipalités avec un ensemble de plus de 20 programmes différents, à partir de 1999 seulement 127 municipalités étaient favorisées par la nouvelle stratégie du « Comunidade Ativa ». Cette réduction découle de la nature de la nouvelle stratégie car la promotion du développement local dans une perspective durable suppose un degré très élevé de maturité et de participation civique, ce qui n'est pas évident dans la plupart des

municipalités favorisées par le CS étant donné le niveau de pauvreté de leurs habitants²⁵⁷. C'est-à-dire que cette initiative encore une fois fut peu fructueuse ce qui mena le gouvernement à un nouveau redressement du CS. Dans ce cas, l'apprentissage social découlant des expériences de mise en œuvre de plusieurs politiques par le gouvernement dans les stratégies antérieures fut considéré.

4.2 Le « Projeto Alvorada » et le Réseau de protection sociale²⁵⁸

La création du « Projeto Alvorada » par le Décret 3.769 du 8 mars 2001 représente un pas décisif du gouvernement vers la réussite de la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales, parce que le chemin parcouru jusqu'alors lui avait procuré un apprentissage remarquable qui fut mis au service de cette réorientation de la politique sociale. Dans ce processus, le Conseil du programme « Comunidade Solidária » et le Comité de politiques sociales de la présidence de la république jouèrent un rôle décisif, car ils comptaient sur la participation d'une équipe dont l'expertise technique et académique était complétée par une compréhension nouvelle du processus d'apprentissage et par une détermination à trouver la manière adéquate de consolider un nouveau modèle de protection sociale au Brésil. Cet engagement se traduisait par une ouverture à l'égard des évaluations externes de la stratégie du programme « Comunidade Solidária ». En effet, le programme fit l'objet de plusieurs évaluations menées notamment par le NEPP, l'ONU, IBAM et d'autres organisations²⁵⁹

²⁵⁷ Paulo Henrique Lustosa, *Cidadania Induzida : Uma Critica aos Programas Governamentais de Indução do Desenvolvimento Sustentável*, (Dissertação de mestrado: Programa de Pós – Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social, 2002) pages 41-48.

²⁵⁸ Traduction libre : Projet Alvorada et Réseau de protection sociale.

²⁵⁹ Voir à ce sujet Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada – IPEA, Programa Nacional das Nações para o desenvolvimento – PNUD *Avaliação*

Une fois de plus confrontée à l'insatisfaction découlant de la mise sur pied du programme « Comunidade Ativa », cette équipe proposa une action sociale ciblée vers les municipalités les plus pauvres dans les 14 états²⁶⁰ brésiliens présentant un indice de développement humain inférieur à la moyenne nationale, qui à l'époque était de 0,830. Ce processus fut rendu viable par l'entremise d'un partenariat pour la recherche avec l'IPEA, l'Institut Brésilien de Géographie et Statistique – IBGE, la Fondation João Pinheiro et le Programme des Nations Unies pour le Développement – PNUD, dont l'objectif était de fixer un Indice de développement humain inspiré de la même méthodologie appliquée par l'ONU dans la construction du Rapport du Développement Humain. À partir du document intitulé *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida : Indicadores Brasileiros*, résultat de l'étude menée à terme par les trois institutions mentionnées ci-dessus, l'IDH pour les états respectifs fut fixé à 0,500 et 1796 municipalités furent ciblées à partir de l'identification des trois variables composant l'indice de développement humain : l'indice de scolarité, l'espérance de vie et la participation au partage de revenus²⁶¹.

Les objectifs principaux du programme furent établis de façon à maintenir les caractéristiques du programme « Comunidade Solidária », surtout en ce qui concerne l'articulation des politiques sociales visant à l'intégration et à l'optimisation des résultats dans la promotion des actions. Ces actions, mises en œuvre par neuf Ministères et par le

da estratégia do comunidade solidaria : sintese da avaliação, (Brasília, 1998), 55. Ce document présente les points forts et les points faibles du programme ainsi que des recommandations sur sa mise en oeuvre. Il est important de noter que la plupart de ces recommandations ont été ultérieurement prises en compte dans l'élaboration du Projeto Alvorada.

²⁶⁰ Rappelons les états favorisés par la nouvelle stratégie : Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe, Tocantins. Au début, ce programme a été nommé *IDH 14* exactement en fonction du nombre d'états contemplés.

²⁶¹ Voir Helenice Viera de Andrade « Políticas de Combate à Pobreza no Brasil : Uma Análise das Estratégias do Governo Fernando Henrique Cardoso », (Dissertação de mestrado em ciencia politica : Universidade federal do Rio de Janeiro - IFCS, Rio de Janeiro: 2004), notamment pages 115-116.

Secrétariat d'État de l'assistance sociale, étaient les suivantes : a) la garantie de l'accès à l'école à tous les enfants; b) l'accès aux services d'eau potable et d'électricité; c) la création d'équipes de « Santé familiale²⁶² » dans toutes les municipalités; d) la garantie de l'enseignement moyen à tous les jeunes finissant l'enseignement fondamental; e) les réseaux d'infrastructures (eau et égouts) dans toutes les municipalités; f) l'éradication de toutes les formes pénibles de travail infantile; g) la multiplication par 10 des ressources allouées aux programmes de revenu minimum reliés à l'éducation; h) la réforme du Programme national de garantie de revenu minimum créé en 1997 par la Loi 9.533, afin de faire augmenter le nombre de bénéficiaires et la valeur du versement. Afin d'assurer la stratégie d'articulation de plusieurs politiques, le Décret 3.769 prévoit la création du Comité de gestion et d'accompagnement du « Projeto Alvorada » qui serait composé par : i) le directeur du Cabinet civil de la présidence de la république, qui tiendrait le rôle de coordinateur; ii) le directeur du Secrétariat de communication de la présidence de la république; iii) le Secrétaire d'État d'assistance sociale lié au Ministère de la prévoyance et de l'assistance sociale; iv) les Secrétaires exécutifs des ministères de l'Éducation, de la santé et de la prévoyance et assistance sociales. La réussite de la nouvelle stratégie façonna en définitive la politique de lutte contre la famine et la pauvreté car les efforts de plusieurs ministères visant à la consolidation des objectifs du « Projeto Alvorada » ont amené à la création d'un nouveau programme, de contenu et d'orientation distincts, sous la dénomination de « Réseau de protection sociale²⁶³ » dont le but était de rassembler les multiples programmes de transfert de revenu mis en place par le gouvernement.

²⁶² Ces équipes sont le germe du Programme Santé de la Famille qui sera une des initiatives des plus importantes du gouvernement fédéral dans la consolidation du Système unique de Santé au Brésil - SUS.

²⁶³ Traduction libre : *Réseau de protection sociale*

Le « Réseau de protection sociale » est le résultat d'un triple mouvement au sein du gouvernement fédéral, en lien avec les stratégies antérieures de réforme de la protection sociale et qui a rendu possible l'extension d'une gamme de programmes de transfert de revenu et qui, eux-mêmes, mèneront au changement paradigmatique de la protection sociale. D'abord, le « Réseau de protection sociale » est le résultat de la prolifération de plusieurs programmes de transfert de revenu qui ont été disséminés partout au Brésil en fonction de leur pertinence pour la réduction de la pauvreté et des inégalités sociales par les processus d'apprentissage social et de *lesson-drawing*, dont le point de départ fut l'adoption des premiers programmes de transfert de revenu par la municipalité de Campinas – SP et par le District Fédéral. Les autres mesures étaient i) le Programme national d'éradication du travail des enfants – PETI, ii) la réglementation de la Loi organique de l'assistance sociale qui instituait le versement d'un salaire minimum mensuel aux personnes handicapées et à celles dépourvues des moyens financiers pour survenir à leurs besoins et iii) la consolidation de la prévoyance sociale rurale selon l'article 194 de la Constitution fédérale qui établit l'isonomie entre les travailleurs urbains et ruraux.

Ensuite, il résulte de l'influence des organisations internationales, surtout de la Banque Mondiale et la Banque Interaméricaine du Développement – BID, qui à partir de 1999 ont investi d'avantage dans le financement de la réforme de la protection sociale. Ce rôle de la Banque mondiale a dépassé celui de bailleur de fonds, car cette institution a eu un rôle pivot par l'entremise du financement de l'évaluation de programmes et ensuite par le processus de diffusion du succès des expériences. Ce processus se vérifie d'abord par la légitimation des réformes menées par le gouvernement dans les domaines de

l'éducation et de la santé, puis, par la légitimation et par la diffusion du succès des expériences des politiques de transfert de revenu au niveau fédéral et qui étaient reliées à l'éducation et à la promotion des soins de santé des enfants. Finalement, il résulte d'une circonstance décisive de la part du gouvernement fédéral que fut l'accord avec le Congrès national visant à la création du Fonds de lutte contre la pauvreté, par l'entremise de l'amendement constitutionnel numéro 31 de décembre 2000 et de sa réglementation par la Loi complémentaire numéro 111 de juillet 2001.

Le « Réseau de protection sociale » se matérialise par la création de l'Enregistrement unique des programmes sociaux, en partenariat avec la « Caixa Economica Fédérale²⁶⁴ ». L'objectif de l'Enregistrement unique était l'unification des bénéfices sociaux, en commençant par cinq programmes : Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio Gás, Erradicação do Trabalho Infantil et Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano²⁶⁵. Ce rassemblement, par l'entremise de la « Carte du citoyen », permettrait le contrôle de la gestion des bénéfices par le gouvernement.

Le « Réseau de protection sociale » était composé des programmes suivants : a) Bolsa-Escola (mis en œuvre par le ministère de l'Éducation; b) Bolsa-Alimentação (ministère de la Santé); c) Programme d'Éradication du Travail Infantile – PETI, (ministère de la Prévoyance et de l'Assistance sociale); d) Programme de l'Agent Juvénile (ministère de la Prévoyance et de l'Assistance sociale); e) Programme Bolsa – Qualification professionnelle (ministère du Travail); f) Programme de paiement du Bénéfice de prestation continue – BPC aux personnes âgés de 65 ans et plus (ministère de

²⁶⁴ Il s'agit d'une banque fédérale responsable du financement de l'habitation ainsi que du paiement de plusieurs bénéfices sociaux comme le Fonds de garantie par temps de services aux travailleurs, l'abonnement salarial parmi d'autres.

²⁶⁵ Traduction libre: Bolsa-Escola, Bourse d'aide à l'alimentation, Aide à l'acquisition du gaz à cuisiner, Éradication du travail infantile et programme de L'agent juvénile du développement social et humain.

la Prévoyance et de l'Assistance sociale); g) Programme de paiement du Bénéfice mensuel aux personnes handicapées – BPC (ministère de la Prévoyance et de l'Assistance sociale); h) Programme de paiement du Bénéfice mensuel à la vie aux personnes pauvres ayant 70 ans et plus, (ministère de la Prévoyance et de l'Assistance sociale); i) Programme d'assurance récolte aux travailleurs ruraux pauvres (ministère de la Prévoyance et de l'Assistance sociale); j) Programme d'aide à l'acquisition du gaz à cuisiner (ministère des Mines et de l'électricité; l) Bénéfices de retraites aux travailleurs ruraux (ministère de la Prévoyance et de l'Assistance sociale); m) Programme d'abonnement salarial aux travailleurs urbains (Caisse économique fédérale); et n) Programme d'assurance chômage (ministère du Travail). Le tableau ci-dessous présente une synthèse du Réseau de protection sociale avec des données de 2002²⁶⁶.

²⁶⁶ Governo Federal, *Brasil 1994-2002 : A Era do Real*, (Brasília: SECOM, 2000), page 45.

Tableau 4.1 : Réseau de protection sociale

| Programme | Public bénéficié | Total du versement | Total de bénéficiaires |
|--|---|---|-------------------------------|
| Bourse alimentation | Enfants de 0 à 6 ans, femmes enceintes et allaitantes, familles à revenu per capita en dessous d'un demi salaire minimum. | 15 R\$ par enfant jusqu'à 3 enfants | 1 300 000 |
| Programme d'éradication du travail infantile –PETI | Enfants de 0 à 15 touchant des activités laborieuses pénibles et dégradantes | 25 R\$ par enfant dans les milieux urbains et 40 R\$ dans les milieux ruraux | 810 769 |
| Bolsa-Escola | Enfants de 0 à 15 ans | 15 R\$ par enfant jusqu'à 3 enfants | 8 633 354 |
| Aide à l'acquisition du gaz de cuisine | Familles à faible revenu | 7,50 R\$ par mois versés bimensuellement | 8 108 758 |
| L'Agent jeune | Jeunes âgés de 15 à 17 ans provenant de familles à revenu per capita inférieur à un demi-salaire minimum | 65 R\$ par mois | 105 000 |
| Abonnement salariale PIS/PASEP | Travailleurs touchant à revenus mensuels de 2 salaires minimums | 1 salaire minimum | 4 434 328 |
| Bourse d'aide à la formation | Travailleurs participant à des cours de formation | Calcul du versement en fonction des 3 derniers salaires | 10 400 |
| Assurance chômage | Travailleur congédié «sans juste cause» y compris les pêcheurs et les travailleurs domestiques | 1 salaire minimum pendant 5 mois. Pour les travailleurs domestiques et les pêcheurs 1 salaire minimum | 4 686 233 |
| Assurance récolte | Familles en situation de risque à cause de la sécheresse | 100 R\$ maximum de 6 versements | 938 000 |
| Retraites et pensions rurales | Travailleurs ruraux | 1 salaire minimum | 6 370 547 |
| Bénéfice de prestation continue –BPC | Personnes âgées de 67 ans et handicapées touchant à ¼ du salaire minimum | 1 salaire minimum | 1 450 660 |
| Revenu mensuel à la vie | Personnes âgées de 70 ans et plus dépourvues de moyens de survie | 1 salaire minimum | 724 124 |
| Total | | | 37 572 173 |

Le tableau démontre que le « Réseau de protection sociale » bénéficiait à plus de 37 millions de personnes et selon le gouvernement fédéral, son coût était supérieur à 30

milliards de reais pendant cette même période de 2000²⁶⁷. L'apprentissage résultant de l'expérience des stratégies adoptées depuis le premier mandat se traduit donc, par le changement explicite de la trajectoire des programmes sociaux, dorénavant orientés vers la consolidation des transferts de revenu. Cette initiative apparaît comme indicative d'une volonté de prendre en mains la conduite d'un processus de réforme de la protection sociale qui dépasse les contours du programme « Comunidade Solidária », car la stratégie de coordination développée jusque là empêchait une plus grande visibilité et même la reconnaissance des actions qui étaient dispersées dans plusieurs ministères. Si cela était l'objectif initial de la stratégie, au terme de son deuxième mandat, le gouvernement se rendait compte de l'ampleur des réformes dans certains domaines en même temps qu'il constatait le besoin de structurer ces initiatives en fonction du sentiment de « vide » qui persistait par rapport aux initiatives de lutte contre la pauvreté.

Il apparaît que le gouvernement trouva finalement la clef qui manquait dans le processus de restructuration de la protection sociale. Pourtant, les lauriers de cette initiative ne seraient pas récoltés par Cardoso puisque la fin de son deuxième mandat arriva le 31 décembre 2002. Ce legs politique serait rendu au gouvernement de Luís Inácio Lula da Silva. Ce processus est plus complexe qu'il ne le paraît à première vue car ses déterminants historiques se trouvent disséminés à travers plusieurs initiatives de mise en œuvre de programmes de transfert de revenu pendant les deux mandats de Cardoso. D'où viennent ces programmes ? Quels facteurs ont contribué à leur légitimation en tant que instruments efficaces dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales ? Comment se sont-ils imposés en parallèle des stratégies du « Comunidade Solidária » ?

²⁶⁷ Governo Federal, A Rede de Proteção Social : Fazer Mais para Quem Precisa Mais. En ligne https://www2.psdb.org.br/biblioteca/era_do_real/02.pdf (page consultée le 10 janvier 2009).

4.3 Le revenu minimum garanti. Projet de gauche ou de droite?

Dans le chapitre I nous avons vu que les programmes de transfert de revenu font à peu près l'unanimité autant à gauche qu'à droite et que l'adoption de ces programmes découle, entre autres, d'une volonté des gouvernements de conférer une dimension progressiste aux réformes de la protection sociale. Cependant, la problématique concernant l'octroi d'un revenu minimum est assez complexe et traverse plusieurs matrices théoriques qu'il est nécessaire d'appréhender au-delà du rapport gauche-droite. C'est-à-dire que l'unanimité autour des programmes de transfert de revenu ne découle pas tant de leur affiliation à une tradition théorique mais plutôt de leur réussite en tant que facteur de légitimité, même si au Brésil, le Parti des travailleurs revendique la paternité de ces programmes contre les tendances du néolibéralisme, ce qui n'est pas du tout le cas.

L'idée d'un revenu minimum garanti fut une bannière des libéraux depuis les années 1940 et cette tradition théorique a eu une forte influence dans le milieu académique, surtout à partir de la publication de l'ouvrage de Friedman, *Capitalisme et liberté*²⁶⁸. Dans cet ouvrage, l'auteur soutenait que le revenu minimum garanti sous la forme d'un impôt négatif serait le moyen le plus efficace de promouvoir la redistribution et l'égalité au sein du capitalisme et, en même temps, de préserver la rationalité économique et de contrôler les dépenses. Dans cette perspective, un impôt négatif permettrait de maintenir l'incitation au travail et d'éviter le « piège » de l'assistance sociale, en plus de remplacer le rôle de l'État dans la prestation de services sociaux.

²⁶⁸ Milton Friedman, *Capitalisme et liberté* (Paris : Éditions Robert Lafontaine, 1962), notamment pages 211-149.

Cette perspective libérale inspira le débat en Europe, quoique les arguments insistaient moins sur la conditionnalité, notamment celle la plus chère à Friedman, soit l'obligation de travailler²⁶⁹. Des « libéraux de gauche » favorisent l'attribution d'un revenu minimum sous la forme d'un revenu de base inconditionnel ou « *basic income* » comme le moyen de faire prospérer le capitalisme démocratique car il permettrait aux sociétés de s'affranchir des contraintes imposées en fonction du mérite et du minimum de ressources que la justice exige d'allouer à tous les individus²⁷⁰. Dans ce contexte, l'innovation la plus controversée concerne le détachement du revenu de l'obligation de travailler²⁷¹.

Chez les marxistes, la défense du revenu minimum est inspirée de la thèse selon laquelle la distribution doit être faite « à chacun selon ses besoins et indépendamment de sa contribution ». Dans ce cas, l'allocation à chaque citoyen d'un « revenu social suffisant » permettrait d'affranchir les individus des contraintes du marché du travail, car elle leur permettrait de refuser les allocations conditionnelles (*workfare*) et les travaux indignes. Du point de vue de la protection sociale, cette allocation permettrait de rompre avec le caractère stigmatisant de l'assistance et de la protection sociale en général, promouvant l'indépendance des individus vis-à-vis l'État. Soutenue par Gorz²⁷², cette proposition part des arguments suivants afin de justifier l'attribution d'un « *revenu social* à

²⁶⁹ Chantal Euzeby, « Au-delà du RMI : le revenu minimum d'existence », *Revue du MAUSS* Numéro 7 janvier/juin 1996 (Paris : La découverte), 200-203. Euzeby prétend rompre avec la pensée de Friedman ainsi qu'avec la tradition qu'inspira l'adoption d'un revenu minimum en France car le revenu devrait être détaché de toute sorte de conditionnalité surtout celles concernant l'emploi et la recherche d'emploi par le biais de la qualification professionnelle. Voir Chantal Euzeby, *Le revenu minimum garanti* (Paris : La Découverte, 1991), chapitre I.

²⁷⁰ Philippe Van Parijs, *Real Freedom for All: What (If Any Thing) Can Justify Capitalism?* (Oxford University Press, 1995), pages 30-33 et 74-75.

²⁷¹ Philippe Van Parijs, « Competing Justifications of Basic Income » dans Philippe Van Parijs, (Editor) *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform* (London – New York: Verso, 1992), pages 3-43.

²⁷² André GORZ, *Misères du présent, richesses du passé* (Paris : Galilée, 1997), notamment pages 134-147.

inconditionnalité forte et de base suffisante » : a) l'allocation universelle et inconditionnelle d'un revenu de base cumulable avec le revenu d'un travail est le meilleur levier pour redistribuer aussi largement que possible à la fois le travail rémunéré et les activités non rémunérées; b) la redistribution ne se fait plus uniquement par le biais du salaire ; c) la distribution des revenus devra correspondre au volume de richesses produites et non au volume de travail fourni.

Suivant cette même argumentation, des auteurs proposent des formes d'allocations universelles sous les dénominations les plus variées, tel le « *revenu de citoyenneté* » soutenu par Ferry²⁷³ et l'« *allocation universelle inconditionnelle* » soutenue par Blais²⁷⁴, toutes les deux fortement imprégnées de l'idée de libération des individus des contraintes du marché, ainsi que du renforcement de la liberté de chacun. Trois arguments sont à l'origine de ces propositions qui partent de l'idée de l'efficacité des allocations par rapport aux structures de la protection sociale : a) les possibilités de surmonter les risques et l'insécurité du revenu qui traversent l'existence de chacun, b) la redistribution de la richesse et le respect de la dignité des individus, c) la substitution de la priorité du droit au travail par celle du droit au revenu et l'amélioration des chances de ceux qui détiennent moins de ressources.

Dans une perspective sociale-démocrate, Pierre Rosanvallon²⁷⁵ soutient la thèse d'un « *revenu minimum d'insertion sociale* » comme le moyen le plus efficace pour faire face à la crise de l'État providence français. Selon cette proposition, l'État ne doit pas être

²⁷³ Jean-Marc Ferry, « Revenu de citoyenneté, droit au travail, intégration sociale », *Revue du MAUSS* Numéro 7 janvier/juin 1996 (Paris : La découverte, 1996), pages 129-131.

²⁷⁴ François Blais, *Un revenu garanti pour tous : introduction aux principes de l'allocation universelle* (Montréal : Boréal, 2001), notamment pages 73-107 et 121.

²⁷⁵ Pierre Rosanvallon, *A Nova Questão Social* (Brasília : Instituto Teotônio Vilela, 1998), notamment pages 93-106.

le seul pourvoyeur du bien-être social car il faudrait restaurer la continuité entre l'action individuelle et l'action collective par le renforcement de la solidarité. Pourtant, contrairement aux libéraux de gauche et aux marxistes qui abominent les contreparties, cet auteur soutient que l'accès au bénéfice devrait être conditionné par l'obligation d'insertion des individus aux activités créatives telles que l'auto emploi et les activités communautaires de solidarité sociale.

Au Brésil, l'une des premières études à inspirer le débat sur le revenu minimum fut l'œuvre de Josué de Castro sous le titre *Géopolítica da Fome*²⁷⁶, où l'auteur présentait une sorte de radiographie mondiale de la famine et proposait deux moyens de la combattre: a) le premier serait la redistribution de la terre et l'adoption de mesures de fixation des hommes à la terre afin de pouvoir en retirer tous les bénéfices que celle-ci peut procurer et qui dépassent la production d'aliments; b) le second moyen serait l'amplification du pouvoir d'achat et de la consommation des deux-tiers de la population qui à l'époque (années 1950) se trouvait à la marge des sociétés industrialisées. L'ouvrage en question découlait de son œuvre antérieure *Géografia da fome*²⁷⁷ dans laquelle l'auteur présentait un diagnostic sur la famine au Brésil et même temps qu'il proposait des mesures urgentes comme la réforme agraire et le changement du modèle économique afin d'assurer l'accès de toutes les personnes à une alimentation adéquate. L'ensemble de l'œuvre de Josué de Castro inspira plusieurs défenseurs de l'adoption du revenu minimum car elle mettait de l'avant l'attribution d'un « minimum de ressources » aux personnes dépourvues des moyens de satisfaire leurs besoins élémentaires. Malgré le fait que les instruments spécifiques ne sont pas présentés par l'auteur, son œuvre inspira plusieurs défenseurs de

²⁷⁶ Traduction libre : Géopolitique de la famine

²⁷⁷ Traduction libre Géographie de la famine

l'adoption du revenu minimum car elle mettait de l'avant l'attribution d'un « minimum de ressources » aux personnes dépourvues des moyens de satisfaire leurs besoins élémentaires²⁷⁸. L'ouvrage en question découlait de son œuvre antérieure *Géografia da fome*²⁷⁹ dans laquelle l'auteur présentait un diagnostic sur la famine au Brésil et même temps qu'il proposait des mesures urgentes comme la réforme agraire et le changement du modèle économique afin d'assurer l'accès de toutes les personnes à une alimentation adéquate.

La première proposition d'institution d'un *revenu minimum garanti* au Brésil fut soutenue en 1975 par l'économiste et ingénieur Antonio Maria da Silveira qui s'est inspiré de Friedman afin de proposer l'adoption de « *l'impôt négatif* » pour soutenir les personnes qui à l'époque se trouvaient dans une condition de pauvreté extrême. Cet « *impôt négatif* » aurait été le résultat de la différence entre le revenu dépassant le niveau maximum d'exemption et le revenu en dessous du plancher minimum, de sorte que le résultat soit la différence entre le niveau minimum et le revenu obtenu par la personne pauvre²⁸⁰.

Cette proposition fut reprise en 1978 par Edmar Bacha et Roberto Mangabeira Unger dans un ouvrage dont le but était de proposer un projet de reconstruction de la nation par la voie de la redémocratisation. L'intention était de mettre fin à l'autoritarisme militaire et en même temps de promouvoir la participation populaire. L'attribution d'un revenu minimum garanti sous la forme d'un « *impôt négatif* » se présente alors comme le moyen d'assurer à toutes les familles brésiliennes un revenu équivalent au plus haut

²⁷⁸. Voir Josué de Castro, *Geopolítica da Fome : Ensaio Sobre os Problemas de Alimentação e de População do Mundo*, Volume I, 5a. Edição, (São Paulo : Brasiliense, 1959), notamment pages 399-402 et 421 et suivantes; Josué de Castro, *Géografia da Fome : O Dilema Brasileiro Pão ou Aço*, 5ª Edição, (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005).

²⁷⁹ Traduction libre Géographie de la famine

²⁸⁰ Antonio Maria da Silveira, « Redistribuição de Renda », *Revista Brasileira de Economia*, 29 : 2, Rio de Janeiro, 1975, 3-15, notamment pages 11-15.

salaires minimum du pays payé à l'époque dans les régions Centre-Ouest et Sud du Brésil. Les auteurs reprennent les arguments de Friedman pour soutenir le droit à la liberté des familles d'établir leurs besoins comme le moyen le plus efficace de promouvoir le bien-être social. Pourtant, contrairement à Friedman qui abomine le rôle de l'État, ils argumentent que l'octroi de l'impôt négatif ne serait efficace que dans un contexte de prestation communautaire plus vaste de biens et services sociaux par l'État, avec la participation communautaire, afin d'éviter que la demande par des produits comme les aliments puisse entraîner une élévation substantielle des prix. Pour financer cet impôt, les auteurs proposent la mise en œuvre de la réforme fiscale et des mesures suivantes : i) la révision de l'impôt sur le revenu, ii) la création de l'impôt sur la richesse, iii) la création de l'impôt sur les dons et sur l'héritage²⁸¹.

Au début des années 1990, le sénateur Eduardo Suplicy du Parti des travailleurs²⁸² se porta à la défense d'un « *revenu minimum en argent comptant sous la forme d'impôt négatif* », fortement inspiré de la proposition de Friedman et de celle de Silveira, comme moyen d'amplifier les possibilités de l'exercice de la citoyenneté par les individus. L'argument de Suplicy partait de la prémisse que l'octroi d'un revenu minimum garanti au Brésil permettrait tout d'abord le combat et l'éradication de la famine. Ensuite, il permettrait aux individus la possibilité de déterminer par eux-mêmes l'usage adéquat de ce même revenu. De plus, l'attribution d'un revenu permettrait une plus grande efficacité de cette politique publique par rapport aux formes traditionnelles de services sociaux, un

²⁸¹ Voir Edmar Bacha e Roberto Mangabeira Unger, *Participação, Salário e Voto : Um Projeto de Democracia para o Brasil* (Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1978), notamment pages 19-25.

²⁸² Malgré le fait que Suplicy affirme que sa proposition est très inspirée de la proposition de Marx « à chacun selon ses besoins » son projet reproduit en large mesure les arguments de Friedman. Voir Eduardo Matarazzo Suplicy, *Renda de Cidadania : A Saída é Pela Porta* (São Paulo : Cortez Editora – Fundação Perseu Abramo, 2002), notamment pages 116-161.

degré de liberté plus élevé aux personnes dans la définition de leurs besoins. L'attribution d'un revenu permettrait aussi la réduction des possibilités de détournement et de corruption des fonds publics qui étaient la caractéristique inhérente des anciennes mesures comme la distribution d'aliments. Cette proposition fut initialement présentée sous la forme d'un projet de loi soumis au Sénat fédéral et approuvée au mois de décembre 1991²⁸³. Pourtant, le projet fut bloqué à la Chambre des députés jusqu'à la présentation d'une alternative en 1997 par le député Nelson Marchezan du Parti de la Sociale Démocratie Brésilienne – PSDB. Nous y reviendrons. Ces propositions ont eu une forte influence sur le milieu intellectuel et politique brésilien amenant à la mise sur pied d'expériences de transfert de revenu qui ont rendu possible l'apprentissage social et leur propagation.

4.4 Les premières expériences de transfert de revenu. Campinas e Distrito Federal

4.4.1 Le Programme de garantie de revenu minimum familial de Campinas

La municipalité de Campinas dans l'état de São Paulo, entre 1993 et 1996, a introduit un modèle de gestion sous l'administration de Magalhães Teixeira (PSDB). Ce modèle marqua définitivement l'histoire de la protection sociale au Brésil, surtout celle de la politique d'assistance sociale à cause de deux innovations majeures. La première fut la consécration de la décentralisation politique et administrative de l'assistance sociale telle que prévue dans l'article 204 de la Constitution fédérale de 1988. Cet article prévoyait la

²⁸³ Le projet de loi numéro 80 présenté en 1991 proposait le Programme de revenu minimum sous la forme d'impôt négatif et avait pour but de bénéficier à toutes les personnes âgées de 25 ans et plus qui recevaient des revenus inférieurs à 45 000,00 R\$ équivalants à 2,5 salaires minimums de l'époque. L'impôt négatif correspondait à 50 % de la différence entre les 2,5 salaires et le revenu de la personne (si employée) et à 30 % si cette personne n'avait aucun revenu ou était au chômage. Voir Eduardo Suplicy, *Renda de Cidadania: A Saída é Pela Porta* (São Paulo: Cortez Editora – Fundação Perseu Abramo, 2002), page 123.

participation de la société civile par l'entremise de la création de conseils paritaires comptant sur la représentation des organisations de la société civile et de l'État, afin de délibérer des meilleures politiques à être adoptées ainsi que des mécanismes de gestion de celles-ci. La seconde innovation fut l'adhésion à un concept de citoyenneté qui définissait les individus en tant que détenteurs de droits sociaux au-delà de l'accès à des programmes d'assistance sociale, pour assurer à chacun la possibilité de rompre avec des trajectoires d'exclusion sociale par l'entremise d'un revenu de base assuré par la municipalité.

Ce processus se solda par la création du Programme de garantie de revenu minimum familial approuvé par la Loi municipale numéro 8.261 du 6 janvier 1994 et réglementé par le Décret numéro 11.471 du 3 mars 1995. La loi établissait les conditions suivantes comme critères d'accès des familles au programme : a) avoir des enfants âgés de 0 à 14 ans; b) avoir des enfants handicapés de 0 à 18 ans; d) attestation d'un revenu mensuel inférieur à 35,00 R\$ per capita; e) résidence dans la municipalité depuis au moins deux ans. En plus de ces conditions, pour avoir accès au programme, les familles devaient signer un « Terme de responsabilité et d'engagement » par lequel elles étaient responsables d'assurer les contreparties suivantes : a) la fréquentation des enfants et des adolescents aux écoles du réseau public; b) les soins de santé par les visites régulières aux Centres de santé afin de garantir l'assiduité des vaccins; c) la participation à une réunion mensuelle afin de traiter de thèmes relatifs aux soins des enfants et; d) l'engagement à trouver des activités promouvant la convivialité familiale en substitution aux situations de convivialité « dans la rue ». Ces critères ont été fixés afin d'atteindre les objectifs suivants : a) l'amélioration des conditions de revenu des familles pauvres et b) la formation intellectuelle des enfants et des adolescents afin de leur assurer les instruments

permettant de rompre avec le cercle vicieux de la pauvreté. La valeur du bénéfice mensuel en argent comptant était la différence entre l'ensemble du revenu familial et le montant résultant de la multiplication du nombre de membres de la famille par 35,00 R\$, ce qui constituait un bénéfice de valeur variable en fonction du degré de pauvreté de la famille. Le ciblage du programme en faveur des familles en situation de risque personnel et social et en faveur de celles ayant des enfants vivant dans la rue fut adopté. Pendant la période de mars 1995 au mois de décembre 1996, un total de 2.941 familles ont bénéficié du programme, ce qui représentait un coût de 4 530 856,31 R\$. Pendant l'année 1996, le gouvernement municipal consacra 4 000 000,00 R\$ à ce programme pour un coût de 3 274 477,01 R\$ et, finalement, pour l'année 1997, ces coûts s'élevaient à 4 479 143,48 R\$, pour un total prévu de 4 800 000,00 R\$²⁸⁴.

À partir de la fin de 1995, plusieurs études traitant de ce programme ont été réalisées afin de vérifier sa pertinence et les améliorations possibles. La première étude fut menée par des techniciens de la mairie et montra comme principal résultat que 86,6 % des familles utilisaient l'argent pour l'acquisition d'aliments, 38,6 % pour améliorer leurs conditions de logement, 27 % pour les soins de santé et 22,9 % pour l'acquisition de matériel scolaire pour les enfants. Ces conclusions venaient appuyer d'autres résultats de recherches menées sur des familles de travailleurs pauvres en même temps qu'elles réfutaient l'argument selon lequel les pauvres ne savent pas utiliser leurs ressources. Le transfert de revenu constituait la seule source de revenu pour 54 % des familles bénéficiaires en 1997 et parmi celles qui disposaient d'un revenu mensuel per capita maximum de 8,23 R\$, le revenu était porté à 26,84 R\$, ce qui démontrait que le revenu

²⁸⁴ Prefeitura de Campinas, cité par Selva Ribas Bejarano, « Programa de Garantia de Renda Mínima : A Experiência de Campinas », dans Instituto Polis *Programas de Renda Mínima no Brasil : Impactos e Potencialidades*, (São Paulo : Instituto Pólis 1998), 25-48, notamment 42.

chez les familles plus pauvres avait triplé. En 1997, 23,4 % des familles recevaient du Programme 175 R\$, tandis que 27,5 % en recevaient 140 R\$ et que 20,2 % touchaient 105 R\$²⁸⁵.

Une autre étude menée par l'Institut d'études spéciales de l'Université Catholique de São Paulo – PUC/SP présentait une série de caractéristiques du programme comme étant des éléments positifs par rapport aux formes traditionnelles d'assistance sociale : a) il était complètement municipalisé; b) il contribuait au renforcement des structures familiales car il privilégiait la famille au lieu de l'individu; c) il reliait diverses politiques publiques et permettait la construction d'un réseau de sécurité sociale; d) il créait un système de contrôle des informations qui permettait à l'équipe de gestion de faire le suivi du processus d'inclusion sociale des familles dans divers programmes; e) il favorisait un haut degré d'implication de l'équipe responsable de la mise sur pied du programme permettant une évaluation permanente²⁸⁶.

Dans une évaluation réalisée par le Centre d'études et recherches sur les politiques publiques de l'Université de Campinas – NEPP – Unicamp, la réussite du programme était attribuée en grande partie au fait que celui-ci comptait sur l'adhésion des techniciens de la municipalité qui ont mis leurs expériences et leurs connaissances des pratiques d'assistance sociale réalisées dans leur municipalité au service du changement de cette même politique. Le système d'accompagnement et de contrôle, par l'entremise de la Banque de données des usagers, constituait un autre aspect positif du programme. L'analyse du processus de ciblage démontrait qu'en 1995, 56 % des ressources du

²⁸⁵ Prefeitura de Campinas, cité par Selva Ribas Bejarano, *Idem*, 41.

²⁸⁶ Voir Institut d'études spéciales – IEE-PUC, « Programa de Renda Mínima de Campinas », (São Paulo, 1996), cité par Arnaldo Machado de Sousa e Ana Maria Medeiros da Fonseca, « O Debate Sobre a Renda Mínima : A Experiência de Campinas », *São Paulo em Perspectiva*, 11 (Vol.4): (1997), 22-32, page 30.

programme ont été rendu aux familles les plus pauvres qui représentaient 42,3 % du total de familles. L'étude démontrait encore que le mécanisme de calcul de revenu différencié favorisait davantage les familles ayant des enfants de moins de 14 ans, la cible prioritaire du programme²⁸⁷. Ces résultats positifs faisaient de ce programme une sorte de vitrine qui irait rapidement influencer toute une gamme de nouvelles propositions de programmes de revenu minimum au Brésil et ailleurs.

4.4.2 Le Programme Bolsa familiar para a educação (Bolsa-Escola) du Distrito Federal²⁸⁸

La création du « Programa bolsa familiar para a educação », mieux connu sous le nom de Bolsa-Escola, fut le premier acte du gouverneur Cristovam Buarque du Parti des travailleurs, élu au District Fédéral le 15 novembre 1994. Créé par le Décret de loi numéro 16.270 du 11 janvier 1995 et réglementé par le Dispositif numéro 16 du Secrétariat d'éducation du gouvernement du District Fédéral, ce programme avait pour but de promouvoir l'admission et la rétention à l'école des enfants âgés de 7 à 14 ans et qui se trouvaient en condition de pénurie matérielle et de vulnérabilité sociale et familiale. À part cet objectif, la loi établissait encore des objectifs secondaires : a) rompre avec le cercle de la négligence par rapport à l'éducation et lutter contre l'exclusion sociale; b) combattre l'évasion scolaire et encourager la scolarisation; c) assurer aux enfants pauvres une scolarisation permettant de rompre avec l'exclusion sociale et la criminalité juvénile; d) prévenir le travail infantile et la vie dans la rue comme moyen de survie des enfants pauvres; e) récupérer la dignité des segments socialement exclus; f) combattre la misère

²⁸⁷ NEPP – Unicamp, « Acompanhamento e Avaliação da Implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da Prefeitura de Campinas », (Campinas :NEPP/Unicamp, fevereiro, 1996), pages 108-112.

²⁸⁸ Traduction libre : *Programme bourse familiale pour l'éducation du District Fédéral*

par l'entremise de l'octroi d'un revenu minimum aux familles les plus pauvres²⁸⁹. Le programme posait comme condition l'inscription des enfants au réseau public d'éducation et offrait un salaire minimum mensuel aux familles pauvres.

Pour avoir accès au bénéfice, les familles devaient rencontrer les critères suivants :

a) avoir tous les enfants âgés de 7 à 14 ans inscrits au réseau public d'éducation du District Fédéral; b) avoir un revenu mensuel *per capita* égal ou inférieur à la moitié du salaire minimum; c) les membres de la famille doivent s'engager à la recherche d'emploi par l'entremise de leur inscription au Service national d'emploi; d) résider dans le District fédéral par une période minimale de 5 ans consécutifs; e) résider dans la Région administrative de l'inscription. Le paiement du bénéfice était conditionnel à la fréquentation scolaire des enfants à 90 % mais pas à la performance ou à la réussite. Pour encourager la réussite, le gouvernement a mis sur pied le programme Poupança-Escola²⁹⁰ qui assurait un salaire minimum annuel à chaque élève ayant réussi l'année scolaire jusqu'à la conclusion de l'enseignement moyen, soit pendant 15 ans de la première à la dernière année.

La mise en œuvre du programme s'est déroulée en trois phases distinctes a) la phase d'expérience pilote dans la ville satellite de Paranoá, l'une des plus pauvres du District fédéral ; b) la dissémination et l'extension graduelle à d'autres villes satellites; c) la généralisation à tout le District fédéral. L'expérience pilote de la ville de Paranoá eut comme point de départ un processus de sensibilisation auprès des écoles et de la communauté afin d'expliquer en détails en quoi consistait le programme, ses objectifs, les

²⁸⁹ Governo do Distrito Federal, *Programa Bolsa-Escola e Poupança-Escola*, (Brasília: Secretaria de Educação, 1997), cité par Miriam Abramovay, Carla Andrade e Julio Jacobo Waiselfisz (dir.) *Bolsa-Escola : Melhoria Educacional e Redução da Pobreza* (Brasília: Unesco-Unicef-Pólis, 1988), page 43.

²⁹⁰ Traduction libre : Épargne-École ou Épargne pour l'avenir.

formes de participation communautaire, les critères d'éligibilité, et ainsi de suite. Au début, le programme a bénéficié à 1773 familles. Pendant cette même année, le Bolsa-Escola fut mis en œuvre dans les villes satellites de Brazlândia (1509 familles), São Sebastião (1311 familles) et Recanto das Emas (1234 familles). En 1996, le programme fut généralisé avec sa mise en œuvre dans les villes de Ceilândia (4348 familles) et de Samambaia (4323 familles). Au mois de septembre 1997, le Bolsa-Escola bénéficiait à 22 493 familles, soit l'équivalent de 44 382 enfants dans tout le District fédéral.

Les premières évaluations furent extraordinairement positives et démontraient la pertinence de ce programme comme un des instruments les plus innovateurs dans la lutte contre la pauvreté et la promotion du développement du capital humain et social. Dans une évaluation de l'expérience du Paranoá réalisée par l'IPEA en 1996²⁹¹, les auteurs proposaient une méthodologie d'évaluation de programmes de revenu minimum où l'accent était mis sur le rapport entre l'attribution d'un bénéfice de revenu minimum et la redistribution du revenu envers les plus pauvres. L'analyse traitait de la période avril/mai 1996 et démontrait que la ville de Paranoá abritait 12,3 % des familles et 11,9 % des élèves favorisés par le programme. Les auteurs affirment alors qu'en 1995 le revenu nécessaire à l'élimination de la pauvreté serait équivalent à 1,2 % du revenu des non pauvres du District fédéral. Au cours de cette même année 1995, le nombre de personnes recevant un revenu inférieur à 70 % du salaire minimum per capita était de 342 500 dans le District fédéral, ce qui exigeait une révision du critère de revenu établi à la moitié du salaire minimum. Le critère de résidence exigeant que les familles habitent le District

²⁹¹ Joao Sabóia e Sonia Rocha, « Programas de Renda Mínima : Linhas Gerais de Uma Metodologia de Avaliação a Partir do Estudo do Programa Bolsa Familiar para a Educação no Distrito Federal Tendo como Referencia a Experiencia Pioneira do Paranoá », (IPEA: Rio de Janeiro, Série Textos para discussão número 582, 1995), notamment 36-38.

fédéral depuis au moins 5 ans réduisait le nombre de bénéficiaires potentiels à 221 000 personnes. Le critère de l'âge des enfants entre 7 et 14 ans réduisait le nombre de bénéficiaires potentiels à 148 800 enfants dans le District fédéral. Les auteurs remarquaient que 96,8 % des requérants étaient de sexe féminin et que 90 % d'entre elles avaient entre 25 et 49 ans. Le niveau de scolarité était très bas puisque 26,4 % étaient analphabètes et 61,9 % analphabètes fonctionnels. Le pourcentage de requérants qui avaient un emploi rémunéré équivalent à 1 salaire minimum était de 24 %, tandis que 73,9 % recevaient l'équivalent de 2 salaires minimum et 93,5 % touchaient un salaire inférieur à 3 salaires. Si on considère le revenu familial per capita, ces chiffres indiquaient que 29 % des familles recevaient l'équivalent de 0,25 % du salaire minimum²⁹²; 82,5 % jusqu'à 0,5 et 99,1 % jusqu'à 0,7 du même salaire. Les familles avaient en moyenne 5,1 membres, ce qui faisait en sorte que le revenu per capita était très bas²⁹³.

À partir de ces données, les auteurs recommandaient une série de mesures pour améliorer le programme, à savoir : a) la sélection des familles selon des critères objectifs de condition de vie; b) des critères reliés à la composition des familles et à leurs conditions de vie, surtout les conditions d'infrastructure; c) d'autres critères complémentaires comme l'accès à des services sociaux de base; d) l'exclusion des critères sur le marché du travail. Les auteurs recommandaient aussi l'inclusion des familles ayant des enfants de moins de 7 ans car ceux-ci risquaient d'arriver à l'âge scolaire déjà compromis physiquement et psychologiquement à cause du manque d'accès aux soins de base comme l'alimentation adéquate et l'accès aux services de santé.

²⁹² Le salaire minimum était de 100,00 R\$ par mois jusqu'au mois d'avril de 1996, période analysée.

²⁹³ Idem, page 16.

Une autre évaluation de l'impact du programme fut menée par l'Institut Pólis qui avait déjà analysé l'expérience de Campinas et qui démontrait aussi des résultats fortement encourageants dans le cas du District fédéral. Les résultats faisaient ressortir une réduction considérable des coûts du programme par rapport aux anciennes formes d'assistance sociale. Pendant l'année 1995, le nombre de familles bénéficiaires s'établissait à 5 758 avec un coût correspondant de 2 542 600 R\$; en 1996, le programme venait en aide à 20 394 familles et son coût était de 19 558 629 R\$; en 1997 ces chiffres étaient de 22 493 familles et les coûts s'élevaient à 22 156 680 R\$. Le résultat le plus remarquable qui ressortait de cette analyse fut le constat que le programme Bolsa-Escola introduisait trois mécanismes hautement efficaces pour retirer les enfants de la rue et du travail : a) il remplaçait le revenu que les enfants obtenaient dans les rues ou en travaillant par le revenu obtenu par la bourse b) il obligeait les élèves à fréquenter l'école et ce temps passé à l'école contribuait à la diminution du temps disponible pour fréquenter la rue ou aller travailler; c) il avait un effet plus large au sein de la famille en encourageant la scolarisation et en empêchant que d'autres enfants soient obligés de quitter leur foyer pour rester dans la rue ou travailler au lieu d'étudier²⁹⁴.

L'évaluation de l'impact des programmes Bolsa-Escola et Poupança-Escola sur l'éducation et l'amélioration de la scolarisation fut réalisée en 1997 avec l'appui de l'Unicef et de l'Unesco²⁹⁵ afin de vérifier dans quelle mesure ces deux programmes favorisaient des changements dans les flux scolaires des élèves. Ce rapport démontrait que

²⁹⁴ Voir Carlos Henrique Araújo, « Bolsa-Escola : Renda Mínima Associada à Educação », dans Instituto Pólis, *Programas de Renda Mínima no Brasil : Impactos e Potencialidades*, (São Paulo : Polis, 1998), 49-58, notamment pages 51 et 54.

²⁹⁵ Il s'agit du rapport de recherche préparé par A. Moraes e S.R. Santana, *Avaliação do Programa Bolsa-Escola do GDF*, (Brasília : Fundação Grupo Esquel, Unicef-Unesco, 1997), cité par Miriam Abramovay, Carla Andrade e Julio Jacobo Waiselfisz, *Bolsa-Escola : Melhoria Educacional e Redução da Pobreza*, pages 48-50.

le Programme Bolsa-Escola atteignait justement la population touchée par le retard scolaire car tandis que chez les élèves du réseau public du DF 43,7 % se trouvaient dans le classement correspondant à leur âge, parmi les inscrits au Bolsa-Escola cette proportion était de seulement 25,5 %. Le retard était provoqué principalement par l'échec scolaire. Dans le DF, la moyenne de temps pris par les écoliers afin de conclure l'enseignement fondamental était de 9,4 ans, pendant que chez la population bénéficiaire du Bolsa-Escola, cette moyenne était de 10,5 ans. Pendant l'année 1996, le taux de décrochage pour les élèves favorisés par le programme (bolsistas) fut 15 fois plus bas que celui des élèves en général. Pour la période 1994/1996, on constata une réduction du taux de décrochage scolaire de 40 % et ce résultat était fortement concentré dans les années de mise en œuvre du programme, malgré le fait que seulement 11,6 % des écoliers en bénéficiaient. La performance chez les bénéficiaires du programme fut confirmée par des indicateurs de réussite car pendant que la diplomation chez les non bénéficiaires augmentait de 1,5 % entre 1994-1996 (montant de 78,4 % à 79,9 %), chez les bénéficiaires elle augmentait de 9,5 % (passant de 78,4 % à 87,9 %)²⁹⁶. Ces chiffres, comparés aux données des années précédentes, indiquaient que 2300 élèves avaient évité de répéter l'année scolaire, ce qui engendra la demande de création de 80 nouvelles classes, soit presque l'équivalent de six nouvelles écoles. Les conclusions du rapport signalaient que le ciblage des segments historiquement exclus et présentant les déficits les plus profonds d'éducation encourageaient l'élimination de la tendance séculaire à reproduire le cycle de l'échec.

²⁹⁶ Antonio Moraes e S.R. Santana, *Avaliação do Programa Bolsa-Escola do GDF*, (Brasília :Fundação Grupo Esquel, Unicef-Unesco, 1997), cité par Miriam Abramovay, Carla Andrade e Julio Jacobo Waiselfisz, Idem, pages 55 et suivantes.

4.4.3 Apprentissage social, diffusion et *lesson-drawing* dans la définition du nouveau paradigme de la protection sociale

L'apprentissage associé à ces deux expériences fut renforcé par un processus d'émulation qui permit la réplique de programmes de transfert de revenu dans plusieurs municipalités et capitales du pays sous des noms et des conditions diversifiées. Pendant les années 1995-1997, on comptait sur la mise en œuvre de six programmes dans des municipalités²⁹⁷ et cinq dans des capitales²⁹⁸. En 2002 le nombre de programmes de transfert de revenu mis en œuvre au Brésil était de 45 et ceux-ci étaient appliqués dans 15 états. Ces programmes relevaient déjà de l'apprentissage social car les critères d'éligibilité ainsi que le *modus* de mise en œuvre représentaient ceux proposés par les expériences de Campinas et du DF. La référence première était la famille, le critère de revenu étant fixé sur le revenu familial *per capita* autour de la moitié salaire minimum et dans tous les cas, l'accent était mis sur la protection de l'enfance et sur la garantie de l'éducation fondamentale. Toutefois, on remarque des petites différences, toujours en faveur de l'étendue du groupe des destinataires cibles²⁹⁹ ou même afin d'octroyer le bénéfice aux ménages sans enfants, comme ce fut le cas de la municipalité de Jundiaí – SP, qui décida d'octroyer le bénéfice à tous les ménages en situation de pénurie³⁰⁰.

Le rayonnement de ces programmes dépassait les frontières du Brésil, car en 1997, après une visite d'une équipe de fonctionnaires du gouvernement du Mexique dans le

²⁹⁷ Ces municipalités sont: Campinas – SP, Ribeirão Preto, Osasco, Jundiaí et Presidente Prudente toutes dans l'état de São Paulo.

²⁹⁸ Les capitales sont District Federal – DF, Vitoria – ES, Boa Vista – RO, Amapá – MP et Belo Horizonte – MG.

²⁹⁹ À Belém, capitale de l'état du Pará le programme visait les enfants mineurs et vivants dans les rues pour leur permettre une alternative d'insertion sociale.

³⁰⁰ Voir Sonia Myriam Draibe, Ana Maria Fonseca et Lilia Montali, « Programas de Renda Mínima para Famílias Carentes : Levantamento das Experiências e Metodologias de Avaliação » dans Ana Lucia Lobato (di.r), *Garantia de Renda Mínima : Ensaio e Propostas* (Brasília : IPEA, 1998), pages 203-250.

District Fédéral, le gouvernement mexicain instaure le programme *Educación, Salud y Alimentación* au Mexique, mieux connu sous le nom de *Progresá*. Ce programme, le premier programme fédéral du genre en Amérique latine, prévoyait le paiement d'un versement mensuel variable en fonction de la situation de pauvreté de la famille. Au début, le programme bénéficiait à 300 000 familles dans 7 800 zones rurales du Mexique et dans 280 municipalités. Le coût annuel du programme était de 30 millions de dollars (\$US). En 2002, ce programme fut redimensionné et devint le programme *Oportunidades*. En 2006 le programme *Oportunidades* bénéficiait à 5 000 000 familles dans 87 720 zones rurales et dans 2435 municipalités à un coût annuel de 3182 milliards de dollars (\$US)³⁰¹.

Quand une politique publique s'affirme en fonction de sa pertinence elle devient une source capable d'orienter la prise de décision et le transfert de l'expérience ailleurs. Ce processus caractérise ce que Richard Rose appelle *lesson-drawing* car il reflète les leçons tirées de l'expérience du passé et la capacité de reproduire cette expérience dans d'autres circonstances. Une condition essentielle au processus de *lesson-drawing* est l'insatisfaction devant le statu quo³⁰². C'est-à-dire que les politiciens et les *policy makers* cherchent à apprendre en regardant ce que font les autres et en espérant trouver des solutions innovantes pour atténuer le sentiment d'insatisfaction. En politiques publiques, cette procédure est l'une des plus communes et est à l'origine du transfert de politiques publiques. Pourtant, une leçon apprise est plus qu'une évaluation d'un programme puisqu'elle implique un jugement moral à propos de sa pertinence.

³⁰¹ Voir le site <http://www.imss.gob.mx/programas/oportunidades/> (Page consultée le 10 janvier 2009). Voir aussi Marcelo Aguiar e Carlos Henrique Araújo, *Bolsa-Escola : Educação Para Enfrentar a Pobreza* (Brasília: Unesco, 2002), pages 65-70.

³⁰² Richard Rose, « What is Lesson-Drawing? », *Public Policy*, Vol.11, No. 1, (Jan-Mar, 1991), 3-30, pages 7-10.

La mise en œuvre de ces deux expériences fut un des rares moments de l'histoire des politiques publiques au Brésil où on a pu constater la diffusion en tant qu'élément de dissémination des politiques. En plus de ce processus d'émulation et de compétition entre les municipalités, les premières expériences ont influencé les processus de décision au sein du pouvoir législatif brésilien, dont le résultat fut l'approbation d'une loi fédérale menant à la création du premier programme national de transfert de revenu.

La diffusion est un processus par lequel une innovation est transmise à travers certains liens et réseaux aux membres d'un système social dans le temps. L'innovation consiste en une idée, une pratique ou même un objet qui est perçu comme nouveau par les individus ou d'autres unités d'adoption³⁰³. La diffusion en politiques publiques a trait aux processus par lesquels l'innovation devient rapidement disséminée et adoptée sous certaines conditions qui ne sont pas nécessairement semblables, mais qui requièrent l'orchestration d'un ensemble de variables capables de déterminer la pertinence de ces innovations³⁰⁴. Ce processus se produit en cinq stages : 1) le stage de production de connaissance (quand on prend conscience d'une innovation); 2) le stage de persuasion (quand on mobilise des attitudes positives envers ces innovations); 3) le stage de décision (quand on vérifie une tendance à adopter l'innovation); 4) le stage de mise en œuvre (quand cette innovation commence à être reprise ailleurs); 5) le stage de confirmation (quand les résultats positifs renforcent le processus de diffusion)³⁰⁵.

Le processus de transfert en politiques publiques (*policy transfer*) est l'apprentissage par lequel les savoirs et/ou les connaissances à propos des politiques

³⁰³ Voir Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovations* (New York: The Free Press, 1995), pages 5-6.

³⁰⁴ Voir Jack L. Walker, « The Diffusion of Innovations Among the American States », *The American Political Science Review*, Vol. 63, Numéro 3, (September 1969), 880-899, pages 881 et 883.

³⁰⁵ Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, page 162.

publiques, des arrangements administratifs, des institutions et des idées dans un système politique sont adoptés dans d'autres systèmes politiques, notamment quand les résultats permettent la consolidation des meilleures pratiques par rapport à celles qui prévalaient. Donc, si on prend pour acquis que le processus de transfert en politiques publiques relève du développement d'expériences qui sont diffusées, émulées et apprises, les concepts de *lesson-drawing*, de diffusion et d'apprentissage de politiques n'ont pas de différences significatives, car ils réfèrent au processus par lequel les connaissances à propos d'une politique publique, des institutions et des arrangements administratifs sont développées ailleurs dans l'expectative de résultats semblables ou améliorés³⁰⁶. Malgré cela, l'apprentissage ne suffit pas en lui-même à faire d'une politique sociale un modèle à être suivi car la légitimation de celui-ci doit être attestée par l'expérience et par la possibilité de le reproduire.

Pendant la mise sur pied de ces deux expériences pionnières de politiques publiques, quatre éléments fondamentaux à la promotion de la diffusion se trouvaient présents au Brésil et ont contribué aux processus d'apprentissage et de *lesson-drawing*. Le premier fut le facteur démographique qui démontrait la persistance de taux très élevés chez les enfants des familles les plus pauvres, surtout dans le Nordeste et dans les régions métropolitaines. Ces familles, en plus d'être les plus nombreuses, présentaient les taux de retard d'instruction les plus élevés chez les parents, un scénario propice à la reproduction de la pauvreté dans une perspective intergénérationnelle³⁰⁷.

³⁰⁶ Voir E. Dolowitz & D. Marsh, « Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, 44 (2), 343-357, notamment 346.

³⁰⁷ Voir Ana Maria Peliano, « Os Programas de Alimentação e Nutrição Para Mães e Crianças no Brasil » (Brasília: IPEA, Texto para discussão número 253, 1994) notamment pages 8-12; voir aussi Pedro Demo, « Qualidade da Educação Infantil – Desenvolvimento Integral e Integrado » (Brasília :IPEA, Texto para discussão numero 384, 1995), pages 37-39; Ricardo Paes de Barros e Rosane Silva Pinto de Mendonça,

Le second élément fut le facteur politique manifesté par la compétition, car les deux expériences pionnières ont été mises sur pied par deux partis politiques rivaux (le PT et le PSDB) et cette compétition était renforcée par le fait que le PT avait perdu les élections, assurant la victoire de Cardoso à la présidence de la république. En 1998, le PT avait déjà proposé 28 projets de loi instituant des programmes de transfert de revenu au niveau des municipalités, 8 au niveau étatique et 1 au fédéral. Le même genre de proposition par d'autres partis se présentait comme suit : 1 projet de loi municipale par le Parti socialiste brésilien, 1 par le PSDB et 28 sans aucune identification de parti³⁰⁸. Une autre preuve évidente de cette compétition fut la revendication presque schizophrénique par Cristovam Buarque de la paternité des programmes de transfert de revenu, quoique dissimulée par une forte campagne de marketing autant au Brésil qu'à l'étranger, et qui a fait de la Bolsa-Escola du DF l'un des programmes des plus connus au monde et récipiendaire de plusieurs prix. Cette tendance à la compétition par les résultats renforce la thèse de l'apprentissage en tant que processus amenant à la mise en place de nouvelles idées à l'agenda public, comme le suggère Peter Hall :

The idea of policy learning is informed by an understanding of policy failure providing impetus to place new ideas on the policy and political agendas. With increasing policy failures greater interest is shown in alternative ideas and politicians will have particularly strong incentives to seek out and embrace ideas that challenge the policies of their opponents³⁰⁹.

« Infância e Adolescência no Brasil : Consequências da Pobreza Diferenciadas por Gênero, Faixa Étnica e Região de Residência » (Brasília: IPEA, Texto para discussão 202, 1990); George Martine, José Alberto Magno de Carvalho e Afonso Rodrigues Arias, « Mudanças Recentes no Padrão Demográfico Brasileiro e Implicações Para a Agenda Social » (Brasília : IPEA, Texto para discussão 345).

³⁰⁸ Ana Lucia Lobato et José Celso Cardoso, « Mapeamento dos Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil » dans Ana Lucia Lobato, (dir.), *Garantia de Renda Mínima: Ensaio e Propostas*, (Brasília:IPEA, 1998), 286-313.

³⁰⁹ Peter Hall, « Policy Paradigms, Experts and the State: The Case of Macroeconomic Policy Making in Britain » In S. Brooks & A. G. Gagnon, (Editor) *Social Scientists, Policy and the State* (New York : Praeger), cité par Diane Stone, « Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas », Centre for the Study of Globalization and Regionalization 9th February 2000, page 10.

Le troisième élément concourant à la diffusion fut le rôle des réseaux de politiques publiques mis en relief par plusieurs experts qui, à partir des résultats encourageants des expériences de Campinas et du DF, ont déclenché un débat très animé qui a contribué de façon décisive à la diffusion de ces expériences au sein de la société et de plusieurs institutions composant l'administration fédérale (la bureaucratie). Ce processus a renforcé l'idée de l'adoption de contreparties – déjà fortement enracinée au sein du gouvernement fédéral par les initiatives du Conseil du « Comunidade Solidária » – en même temps qu'il a entraîné la relance du débat sur la pertinence de l'adoption du revenu minimum à l'ordre du jour au Congrès national après 1995.

Le quatrième élément, fut le processus de réglementation de plusieurs dispositifs constitutionnels et de lois complémentaires par le gouvernement fédéral, qui ont permis la mise en œuvre de trois expériences de transfert de revenu, concomitantes aux stratégies du CS. Ces trois expériences ont renforcé le débat sur la pertinence de l'adoption d'une loi fédérale établissant un revenu minimum. La première de ces initiatives avait pour but de contrer l'exploitation du travail des enfants. Ce phénomène fut mis en relief au début des années 1990 à cause du nombre très élevé d'enfants soumis à des situations de travail considérées pénibles et de l'incidence des activités laborieuses sur la scolarisation. Selon les données de l'OIT en 1992, le nombre d'enfants et d'adolescents en situation de travail au Brésil était de 9,7 millions, ce qui mena le gouvernement fédéral à adopter un partenariat avec l'UNICEF et l'OIT, par l'entremise du Secrétariat de l'assistance sociale afin de mettre sur pied des actions pour l'éradication du travail infantile.

4.4.4 Le Programme d'éradication du travail infantile – PETI

Le Programme d'éradication du travail infantile constituait la première expérience de transfert de revenu du gouvernement fédéral, et visait à favoriser la scolarisation des enfants suivant l'orientation des Conventions 138 et 142 de l'OIT qui traitent de l'élimination du travail esclave et des formes pénibles de travail infantile. Ce programme suivait aussi les directives de la Loi organique de l'assistance sociale – LOAS (Loi 8.742) et de la Loi 8.069/90 Statut de l'enfant et de l'adolescent. Le programme consistait en l'octroi d'un revenu de 25,00 R\$ mensuel sous la forme de Bolsa-Criança-Cidadã³¹⁰ aux enfants âgés de 7 à 14 ans afin de compléter le revenu familial et de procurer à ceux-ci l'occasion de fréquenter l'école au lieu de travailler. En 1996, le nombre d'enfants aidés par le programme était de 3710 et le coût du programme s'élevait à 900 000 R\$; en 1998 le programme est venu en aide à 117 200 enfants à un coût de 42,9 millions R\$; en 2000 ces chiffres étaient de 394 969 avec un coût correspondant de 182,6 millions R\$; en 2001 les chiffres étaient de 749 353 et 310,9 millions R\$ respectivement³¹¹. À la fin de l'année 2000, ce programme était répandu dans 590³¹² municipalités. Ce programme fut mis en œuvre suivant les directives du programme « Comunidade Solidária » dans sa première version, c'est-à-dire la promotion de la participation et de l'engagement de la société civile organisée par l'entremise des Conseils de gestion et des ONG. Malgré sa pertinence, attestée par le fait qu'il continue d'être mis en œuvre au Brésil jusqu'à présent,

³¹⁰ Traduction libre : Bourse enfant citoyen

³¹¹ Organização Internacional do Trabalho - OIT, *Análise das Políticas e Programas Sociais no Brasil* (Escritório Regional para América Latina e Caribe: Programa Internacional de Combate ao trabalho Infantil – IPEC, Cooperación Española, 2004), page 53.

³¹² Voir Organisation Internationale du Travail – OIT, *Combatendo o Trabalho Infantil : Guia para Educadores* (OIT-IPEC-CNT, 2000), pages 42-44.

ce programme conservait un caractère palliatif, d'urgence et d'une portée limitée, car il était développé surtout dans le milieu rural et suburbain où étaient concentrés les situations les plus graves d'exploitation du travail infantile.

4.4.5 Le Bénéfice de prestation continue – BPC

Une deuxième initiative du gouvernement ayant collaboré au renforcement des programmes de transfert de revenu fut l'application de la Loi organique de l'assistance sociale – LOAS par le Décret 1.744 du 5 décembre 1995. Cette loi, en conformité à l'article 203 de la Constitution fédérale, assurait le paiement mensuel d'un salaire minimum aux personnes handicapées et aux personnes âgées de 65 ans et plus dont le revenu familial est inférieur à un quart ($\frac{1}{4}$) du salaire minimum per capita. Ce bénéfice est assuré indépendamment de la contribution préalable et pour un temps indéterminé sous la forme d'un Bénéfice de prestation continue – BPC, qui a comme source de financement le Fonds national d'assistance sociale – FNAS. Pendant l'année 1998, le gouvernement a versé 1 083 423 bénéfices sous la forme de revenu mensuel à vie (pour les personnes âgées) et 845 436 bénéfices de prestation continue aux personnes handicapées, ce qui fait un total de 1 928 859 bénéfices. Le revenu mensuel à vie est l'ancien versement octroyé aux personnes âgées. La loi organique de l'assistance sociale prévoit cependant que ce bénéfice doit être converti en BPC, de sorte que le bénéfice existant soit remplacé progressivement par le BPC. En 2001, ces chiffres étaient de 870 652 bénéfices de revenu

mensuel à vie et 1 333 552 bénéficiaires de prestation continue, pour un total de 2 204 204 bénéficiaires versés par le gouvernement fédéral³¹³.

4.4.6 La consolidation de la Prévoyance sociale rurale

La consolidation de la prévoyance sociale rurale tel que prescrite par l'article 194 de la Constitution fédérale de 1998 représentait la troisième initiative fondamentale vers la consolidation du nouveau paradigme de la protection sociale au Brésil. Selon l'article en question, aucun bénéficiaire ne peut être inférieur au salaire minimum national. Ce même article préconise la réduction de l'âge de retraite des travailleurs ruraux, qui fut ramené de 65 à 60 ans pour les hommes et de 60 à 55 ans pour les femmes. Pendant la période 1991-1994, l'augmentation du nombre d'individus bénéficiaires du système de prévoyance sociale rural s'établissait à 57 % et les coûts atteignaient 6 370 millions de dollars (US) par année³¹⁴. En 1994, la quantité de bénéficiaires payés mensuellement par la prévoyance sociale fut de 15,2 millions et parmi ceux-ci, 9,4 millions dans le milieu urbain et 5,8 millions dans le milieu rural. En 2002, ces chiffres étaient de 20,7 millions, dont 14,7 millions représentaient les bénéficiaires urbains et 6,8 millions les bénéficiaires ruraux respectivement, pour une croissance de 35,75 % pour la période³¹⁵. Les résultats de ce mouvement d'expansion de la prévoyance sociale au pays ont été démontrés dans une

³¹³ Anuario da Previdência Social, cité par Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, « Seguridade Social e Combate à Pobreza no Brasil : O Papel dos Benefícios Não-Contributivos », (United Kingdom – UK: Department for International Development – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2004), page 14.

³¹⁴ Carlos Alberto Ramos e Ana Lucia Lobato, « La Transition en las Políticas Sociales en Brasil: Del Antiguo Paradigma al Registro Unico ». En ligne <http://www.iadb.org/int/drp/esp/Red3/documentos/LobatoRamos11-04esp.pdf> (page consultée le 3 septembre 2008).

³¹⁵ Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS; Boletim Estatístico de Previdência Social – MPAS, Outubro de 2002, cité par Brasil, Presidência da República, *Brasil 1994-2002 : A Era do Real* (Brasília: Secom, 2002), pages 393-394.

analyse réalisée par l'IPEA et déjà mentionnée dans cette thèse³¹⁶. Dans la région Sud, la mise sur pied de ce système eut un effet remarquable par rapport au reste du pays, car les bénéficiaires de la prévoyance sociale rurale représentaient 41,6 % des revenus des foyers et contribuèrent à amener cette région au-dessus du seuil moyen de pauvreté³¹⁷.

Ce rôle émancipateur de la prévoyance sociale rurale a été plus significatif au Nordeste du Brésil car cette région, en plus d'être une des plus pauvres au pays, présentait des situations d'inégalités sociales marquées, notamment dans les rapports entre les milieux urbains et ruraux. Parmi les bénéficiaires du système, 72 % étaient des analphabètes et 21,8 % avaient fréquenté l'école fondamentale sans arriver à la fin de la formation primaire de quatre ans. Avant la concession du bénéfice, seulement 36,3 % des familles habitait des maisons construites en brique tandis qu'après la concession du bénéfice, ce nombre augmenta à 71,7 %, ce qui démontre que le bénéfice a eu un impact décisif sur la qualité de vie de la population ciblée. Dans cette région, la retraite des travailleurs ruraux ou la prévoyance sociale rurale représente 68,6 % de la composition du revenu familial et dans les régions du Sertão et plus reculées (agreste), cette participation arrive à 72 %. La conclusion de cette analyse est : a) le bénéfice contribue de manière décisive à la reproduction économique et sociale des familles touchant ce revenu; b) il atteint exactement les secteurs les plus pauvres; c) il a une dimension émancipatrice remarquable pour les femmes; d) il contribue de façon convaincante à la fixation/rétention

³¹⁶ Voir Guilherme Delgado e José Celso Cardoso, (dir) *A Universalização dos Direitos Sociais no Brasil : A Previdência Rural nos Anos 90* (Brasília : IPEA, 2000).

³¹⁷ Marisa Sugamoto e Neda Mohtadi Doustadar « Impactos da Previdência Rural na Região Sul : Ênfase nas Características Mesorregionais » dans Guilherme Delgado e José Celso Cardoso, (dir), *Idem*, pages 149-151.

des familles aux zones rurales évitant ainsi les migrations vers les grandes villes; e) il a un impact décisif sur l'amélioration des conditions de vie de la population touchée³¹⁸.

L'effet général de l'expansion de la prévoyance sociale s'est fait remarquer en 1999 quand la PNAD³¹⁹ démontra que ce système de prévoyance sociale au Brésil contribuait à la diminution des indices de pauvreté. En 1999, des 160 millions de Brésiliens, 54,5 millions étaient considérés pauvres et ces chiffres s'élèvent à 72,6 millions si la population touchant les versements de la prévoyance était exclue, soit un total de 18,1 millions de personnes³²⁰. Il est évident que la nature de ces transferts fédéraux était distincte de celle des transferts assurés par les expériences de Campinas et du DF car dans le premier cas, il s'agissait de transferts constitutionnels qui avaient un caractère plutôt sécuritaire en opposition aux deux autres, qui sont considérés comme de l'assistance sociale. Néanmoins, l'impact du système de prévoyance sociale ainsi que l'ampleur des dépenses de mise en œuvre présente une forte corrélation avec les arguments soutenus autant par le gouvernement fédéral que par les évaluations des expériences mentionnées jusqu'à présent. Ce processus fut encore renforcé par les évaluations de la stratégie du CS qui allaient consolider au sein du gouvernement une croyance forgée en fonction de l'apprentissage par essais et erreurs pendant les huit années que durerait le gouvernement Cardoso et qui mèneraient à la création du Réseau de protection sociale.

³¹⁸ Osmil Galindo e José Ferreira Irmão, « A Previdência Rural e a Recuperação Economica e Social das Familias no Nordeste » dans Guilherme Delgado e José Celso Cardoso Junior (dir.), *A Universalização dos Direitos Sociais no Brasil : A Previdência Rural nos Anos 90*, 165-186, notamment 181-184.

³¹⁹ Recherche nationale par échantillons de domiciles.

³²⁰ PNAD, Cité dans Brasil, Presidencia da República – Secretaria de Estado de Comunicação de Governo, *Brasil 1994-2002 : A Era do Real* (Brasília, Secom, 2002), pages 395-396.

La mise en œuvre de ces expériences ainsi que la pertinence de leurs résultats a fortement contribué à la relance du débat sur le revenu minimum à l'ordre du jour au sein du pouvoir législatif. Les critiques les plus passionnées du projet de loi du sénateur Suplicy, présenté en 1990, avaient trait à la viabilité d'un programme de transfert de revenu au Brésil plutôt qu'à son mérite intrinsèque. Donc, le débat inspiré par les initiatives de Campinas et du DF et par la conséquente prolifération de programmes de transfert de revenu a eu le mérite de faire réaliser au Congrès national que les problèmes concernant la mise en œuvre d'un programme fédéral de transfert de revenu pouvaient être surmontés. De cela découla l'approbation par le Congrès national de la Loi numéro 9.533 du 10 décembre 1997, proposée par le député fédéral Nelson Marchezan (PSDB) – en substitution au projet de loi proposé par Suplicy – qui autorisait le pouvoir exécutif à accorder un appui financier aux municipalités adoptant des programmes de revenu minimum reliés à des activités socio-éducatives. Il s'agissait d'un programme d'appui financier aux municipalités touchant des revenus tributaires inférieurs à la moyenne de l'état où ils sont situés et qui adoptent des programmes de transfert de revenu tournés vers les populations les plus pauvres. Les programmes devaient être financés par le gouvernement fédéral (50 % des dépenses) et par les municipalités (les 50 % restants), ainsi que par les gouvernements des états.

4.4.7 Programme national de revenu minimum lié à des actions socio-éducatives

Le programme national de revenu minimum créé par la Loi 9.533 fut mis en œuvre à partir de 1998 et avait comme objectif d'assurer un revenu minimum aux familles dont le revenu *per capita* était inférieur à un demi-salaire minimum et qui avaient des enfants

âgés de 7 à 14 ans inscrits à l'école. Le montant du bénéfice était variable car il était calculé à partir du revenu *per capita* de chaque famille et ne pouvait jamais dépasser 45,00 R\$ par famille. Dans le budget fédéral de 1998, un total de 100 millions de R\$ était prévu pour financer le programme mais cette somme était loin de répondre à la demande. Pendant l'année 1999, le programme est venu en aide à 1,1 million d'enfants et adolescents et en 2000, les chiffres étaient de 1,7 million, avec un coût correspondant de 162,7 R\$ millions par année. À la fin de 2001, ce programme était disséminé dans 1 624 municipalités.

Toutefois, l'incapacité des municipalités à prendre en charge les coûts de 50 % du programme fut attestée dans une analyse *ex ante* promue par l'UNICEF en 1997³²¹. Les résultats démontraient que la capacité des municipalités à prendre en charge le financement de ce programme était fortement limitée à cause des disparités et des inégalités régionales et de recettes, qui avaient une forte tendance à s'accroître. Dans le Nordeste, par exemple, les coûts de tels programmes, même à 50 %, représentaient 107 % des recettes nettes des municipalités, contre 40 % dans le Nord et au Centre-Ouest du pays. Dans le Sud, ce pourcentage s'établissait à 27 %, alors qu'au Sud-est il était de seulement 18 %, ce qui démontrait effectivement la tendance à favoriser les municipalités à capacité financière plus élevée. À partir de ce constat, le rapport suggérait l'extension du programme sous la forme d'un programme fédéral de transfert de revenu³²². Dans une certaine mesure, l'analyse démontrait que ledit programme était condamné à l'échec sans un engagement plus ferme et rassurant de la part du gouvernement fédéral, ce qui

³²¹ Carlos Amaral et All. « Programas de Renda Mínima e Bolsa-Escola: Concepção, Gestão e Financiamento », *Planejamento e Políticas Públicas*, numero 17, junho 1998, 2-59, notamment 43-48.

³²² Idem, page 49.

renforçait les résultats des études d'expériences déjà en cours qui recommandaient la mise sur pied d'un programme national de revenu minimum.

L'expérience confirma les analyses plus pessimistes car l'organisme gestionnaire, le Secrétariat d'éducation du ministère de l'Éducation, détecta trois problèmes dans sa mise en œuvre : a) une bureaucratie lourde; b) les municipalités les plus pauvres ne pouvaient pas assurer la contrepartie de financement de 50 % du programme; c) la capacité budgétaire du programme était insuffisante pour répondre à la demande³²³. À partir de ce constat, le gouvernement choisit de créer un programme national d'envergure dans le cadre d'un ensemble de mesures visant au redimensionnement des actions sociales du gouvernement fédéral avec la création du Réseau de protection sociale. C'est dans ce contexte qu'eut lieu la création du Programme national Bolsa-Escola par la Loi provisoire numéro 2.140 du 13 février 2001.

4.4.8 Programme national Bolsa-Escola

La Loi provisoire numéro 2.140 qui créa le Bolsa-Escola fut approuvée par le Congrès et sanctionnée par le président de la république par la Loi numéro 10.219 du 11 avril 2001. Le programme présentait une série d'innovations importantes par rapport au programme antérieur. La première était la participation intégrale du gouvernement fédéral au financement du programme, suivie de l'augmentation des ressources qui ont doublé en fonction de l'approbation du Fonds de lutte contre la pauvreté. Un autre changement important et qui reflète l'apprentissage social découlant des expériences du passé fut l'élargissement du Programme national de garantie de revenu minimum aux enfants âgés

³²³ Ministério da Educação – Secretaria do Programa Nacional de Bolsa-Escola, « *Relatório de Atividades* », (Brasília, 2002), pages 1-2.

de 6 à 15 ans. Deux innovations déterminantes du programme vont marquer la question du fédéralisme au Brésil. La première fut la création de la Carte magnétique qui a permis le paiement du bénéfice directement par le gouvernement fédéral par l'entremise de la *Caixa Economica Federal – CEF*, une banque fédérale qui a organisé un réseau de 1950 agences et 8000 fonctionnaires au pays afin d'effectuer le paiement des bénéficiaires. La deuxième innovation fut la création de Conseils municipaux de contrôle social du programme Bolsa-Escola qui étaient composés de 50 % de représentants des administrations municipales et de 50 % de représentants de la société civile locale et dont le but était de déterminer le processus de gestion et de mise en œuvre du programme au niveau local. Cette démarche avait pour objectif de disséminer le pouvoir de décision qui était auparavant concentré dans les administrations municipales.

Le programme avait pour but de promouvoir l'accès à l'éducation des enfants provenant de familles dont le revenu per capita était inférieur à un demi-salaire minimum ou 90,00 R\$ (à l'époque), par l'entremise du paiement d'un bénéfice mensuel de 15,00 R\$ par enfant pouvant aider au maximum trois enfants par famille, ce qui faisait un total de 45,00 R\$ par famille. Les objectifs secondaires du programme étaient a) de stimuler la scolarisation et sensibiliser les familles par rapport à l'importance d'amener les enfants à l'école; b) d'améliorer les conditions d'accès et de permanence à l'école; c) d'intégrer les familles au processus de formation intellectuelle des enfants et contribuer à la formation d'une culture scolaire positive chez les familles les plus pauvres; d) de réduire les dépenses découlant des coûts de décrochage scolaire; e) de réduire le travail infantile; f) de redonner la dignité aux populations exclues et ouvrir des perspectives d'avenir pour les enfants. La mise en œuvre fut attribuée au Secrétariat du programme Bolsa-Escola du

ministère de l'Éducation qui était composé de trois départements : Département d'articulation avec les municipalités, Département de fiscalisation et évaluation et le Département de mise en œuvre³²⁴.

Une autre caractéristique du programme dénotant l'apprentissage social fut le positionnement de la famille en tant qu'unité centrale dans la définition des critères d'éligibilité³²⁵. Cette réorientation ou nouvelle définition de la famille traduisait un alignement de la politique de transfert de revenu dans la perspective de la constitutionnalisation de cette politique, car elle reflète les directives de la Doctrine de protection intégrale de l'enfance de l'ONU, dont le Brésil fut un des premiers signataires. Elle reflétait aussi un alignement avec la Constitution fédérale de 1988 qui prescrit dans son article 227 le devoir de la famille, de la société et de l'État dans la protection de tous les droits de l'enfant et de l'adolescent avec une priorité absolue par rapport à d'autres politiques. Finalement, cet alignement se vérifiait aussi par rapport à la Loi 8.069 du 13 juillet 1990, intitulée Statut de l'enfant et de l'adolescent qui prescrit tous les droits et garanties des enfants et des adolescents en consonance avec la norme internationale et ladite Constitution fédérale³²⁶. Pour assurer la mise sur pied du programme, le gouvernement fédéral a promu une large campagne de divulgation et de sensibilisation des municipalités, la réalisation de 137 séminaires en partenariat avec l'Association nationale de dirigeants municipaux d'éducation – ANDIME afin de discuter le programme avec les maires et les Secrétaires municipaux d'éducation. D'autres partenariats ont été

³²⁴ Ministério da Educação, Secretaria do Programa Nacional de Bolsa-Escola, « Relatório de Atividades », (Brasília, 2002), page 4.

³²⁵ Le Décret 4.313 qui traite de la mise en œuvre du programme considère la famille comme l'unité nucléaire éventuellement formée par d'autres unités ayant des liens de parenté et vivant sous le même toit.

³²⁶ Voir Myrtes de Aguiar Macedo et Sebastiana Rodrigues de Brito, *Transferecia de Renda : Nova Face da Proteção Social?* (Rio de Janeiro : Editora PUC-Rio-São Paulo : Loyola, 2004), pages 104-111 pour la discussion sur la signification de la famille dans le programme Bolsa-Escola.

établis avec le Secrétariat d'État d'assistance sociale et la Conférence nationale des évêques du Brésil – CNBB par l'entremise de la Pastorale de l'enfant.

Les résultats du programme étaient excellents et en firent une initiative des plus importantes en politique sociale au niveau mondial au début du XXI^e. Pendant l'année 2001, le gouvernement fédéral comptait sur l'adhésion de 5470 municipalités, soit l'équivalent de 98 % des municipalités au pays et le programme profitait à 8,2 millions d'enfants vivant dans 4,8 millions de familles. Le coût des bénéficiaires payés était estimé à 409 860 400 R\$. Pour l'année 2002, le budget du programme fut de 2 milliards de R\$ et le montant déboursé pour le paiement des bénéficiaires était de 1 537 096 294 R\$. Les coûts opérationnels du programme s'élevaient à 113 970 481 R\$, ce qui représente 7,4 % du budget exécuté³²⁷. Au mois de décembre 2002 le programme était déjà mis en œuvre dans 5 545 municipalités et favorisait 5,1 millions de familles et 8,7 millions d'enfants. L'investissement annuel fut de 1,8 R\$ milliards³²⁸. La pertinence de ce programme l'a transformé en une sorte « d'objet de convoitise », car parmi ces plusieurs initiatives de réforme, il était le plus convoité par l'opposition, notamment par le Parti des travailleurs.

Les données présentées jusqu'ici permettent d'affirmer que les programmes de transfert de revenu se sont imposés en tant qu'éléments structurants du nouveau format de l'État providence brésilien en fonction de leur capacité à surmonter avec succès les caractéristiques de l'ancien modèle de protection social, marqué par le bureaucratisme, le parallélisme et l'absence de résultats concrets. La pertinence de ces programmes peut être

³²⁷ Diretoria de Operações do Programa Nacional Bolsa-Escola, cité par Juliana Rochet W. Chaibub, « Programas de Transferência de Renda e o Enfrentamento da Pobreza no Brasil : Análise dos Processos de Formação e Formulação do Programa Nacional de Bolsa-Escola 2001-2002 », Dissertação de mestrado, Brasília : 2004, Programa de pós-graduação em políticas sociais, Departamento de Serviço Social – SER UnB, page 131.

³²⁸ Ministério da Educação, cité par Paulo Renato de Souza, *A Revolução Gerenciada: Educação no Brasil 1995-2002* (São Paulo: Pretice Hall,2005), page 110.

attribuée aussi, en fonction des objectifs de chacun car il y a des éléments communs qui aident à expliquer la raison de leur succès. Nous proposons une synthèse pour chacun des programmes pour ensuite chercher les points en commun œuvrant en faveur de leur légitimité.

Tableau 4.2 : Programmes de transfert de revenu à caractéristiques communes

| Programme /Domaine | Objectifs | Critères d'éligibilité | Contrepartie |
|---|--|--|--|
| PGRMF Campinas Secrétariat d'assistance sociale | Promouvoir la décentralisation de la politique d'assistance sociale dans une perspective de garantie de droits | a) Avoir des enfants âgés de 0 à 14 ans ; b) Avoir des enfants handicapés de 0 à 18 ans ; c) Revenu mensuel en dessous de 35,00 R\$ per capita ; d) Résider dans la municipalité depuis au moins 2 ans. | a) Fréquentation des enfants aux écoles ; b) Soins de santé et vaccins; c) Se procurer des activités de convivialité familiale en substitution à la convivialité dans la rue |
| Bolsa-Escola - DF Secrétariat d'éducation | Promouvoir l'admission et la permanence à l'école des enfants âgés de 7 à 14 ans qui se trouvent en situation de pénurie matérielle et de vulnérabilité sociale et familiale | a) Inscrire tous les enfants âgés de 7 à 14 au réseau public d'éducation; b) Revenu per capita inférieur à la moitié du salaire minimum; c) Engagement à la recherche d'emploi; d) Résider dans le District Fédéral depuis 5 ans | Fréquentation scolaire mensuelle des enfants à 90 % |
| PETI Secrétariat national d'assistance sociale | Combattre le travail infantile et promouvoir la scolarisation des enfants âgés de 7 à 14 ans | Familles à revenu en dessous de la moitié de salaire avec haute incidence de travail infantile | Fréquentation des enfants aux écoles |
| Bénéfice de prestation continue – BPC Secrétariat national d'assistance | Assurer les moyens de survivre aux personnes handicapées et aux | Personnes âgées et handicapées touchant un revenu familiale per capita | - |

| | | | |
|--|---|--|--|
| sociale | ainées de 65 ans et plus | inférieur à un quart du salaire minimum. | |
| Prévoyance sociale rurale / ministère de la Prévoyance et de l'assistance sociale | Assurer un salaire minimum de retraite à tous les travailleurs ruraux âgés de 60 ans et plus (hommes) et de 55 ans et plus (femmes) | Vivre et travailler dans les zones rurales et être affilié au syndicat de travailleurs ruraux. | - |
| Programme national de revenu minimum lié à des actions socio-éducatives / ministère de l'Éducation | Assurer une complémentation de revenu aux familles touchant des revenus inférieurs à un demi-salaire minimum et ayant des enfants âgés de 7 à 14 ans inscrits à l'école | Le critère de revenu per capita et l'inscription à l'école. | Attester l'inscription et la fréquentation des enfants à l'école |
| Programme national Bolsa-Escola / ministère de l'Éducation | Assurer la scolarisation des enfants de 6 à 15 ans; améliorer les conditions d'accès et permanence à l'école; réduire les coûts du décrochage scolaire; réduire le travail infantile. | Familles à revenu per capita en dessous d'un-demi salaire minimum. Bénéfice mensuel de 15,00 R\$ jusqu'à 3 enfants par famille | Fréquentation scolaire et des services de santé |

Les caractéristiques principales de ces programmes les distinguent par rapport aux autres composant le Réseau de protection sociale. D'abord, ils présentent une forte composante liée au renforcement du capital humain et social par l'entremise de l'éducation et des soins de santé. Selon Putnam, le capital social constitue un élément essentiel au développement de la vie civique et de *l'empowerment* des citoyens vis-à-vis les institutions et la société en général. Le capital social comprend les engagements civiques et politiques, les liens informels développés au sein de la communauté, la tolérance et la confiance à l'instar des institutions. Il a un impact décisif sur le

développement infantile car il façonne les rapports de l'enfant avec la communauté et la famille, permettant le développement de liens de réciprocité qui favorisent les capacités de l'enfant à surmonter des situations de désavantage socio-économique. Il existe un lien direct entre le capital social, l'instruction et l'élévation de la qualité de la santé infantile³²⁹. En étudiant les stratégies du CS, l'équipe a pu constater que certaines initiatives, comme par exemple la participation des parents à la gestion des ressources financières des écoles ainsi que la mobilisation de la population par rapport aux soins de santé, avaient un fort impact sur l'amélioration du capital social. Cette conviction fut forgée par la mise sur pied de programmes de transferts de revenu avec des contreparties, car l'équipe s'est rendu compte que ces contreparties, comme la fréquentation obligatoire de l'école et des services de santé avaient un poids décisif dans l'élévation du capital humain et social et cet apprentissage fut d'une importance fondamentale pour la création du programme Bolsa-Escola³³⁰.

Ensuite, même dans le cas des programmes dont la conditionnalité n'est pas nécessairement attachée au renforcement du capital social par l'entremise de l'éducation et de la santé tels le BPC et la Prévoyance sociale rurale, ce rapport avec le capital social est sous entendu car dans tous les cas les programmes présentent un effet d'émancipation par rapport aux situations antérieures puisqu'ils permettent une sorte de restructuration des moyens de vie et qui dénote une rationalité très complexe dans l'usage que font les bénéficiaires de l'argent qui leur est versé.

³²⁹ Voir R. D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton NJ: Princeton University Press, 1993), 296-333.

³³⁰ Ruth Cardoso, Augusto de Franco e Miguel Darcy de Oliveira, *Um Novo Referencial para a Ação Social do Estado e da Sociedade. Sete lições da Experiência do Comunidade Solidária* (Brasília : PNUD, 2000), notamment pages 11-15 et 27.

Un autre élément pouvant aider à mieux comprendre la pertinence de ces programmes est le rapport coût bénéfice dans une perspective d'efficacité. La mise en oeuvre de tels programmes constitue un processus simplifié car elle permet de surmonter les structures bureaucratiques et inefficaces qui ont historiquement marqué le système de protection sociale au Brésil. Les mécanismes de contrôle autant de la part des bénéficiaires que des institutions responsables de leur mise en œuvre sont simples et efficaces à la fois puisqu'ils permettent le contrôle et la transparence dans la gestion des dépenses.

Conclusion

L'institutionnalisme historique plaide en faveur du rôle de l'héritage du passé - ou *policy feedback* - comme déterminant de nouvelles configurations de l'État providence. Les politiques préalablement établies influencent le cours des réformes dans l'avenir et peuvent forger les bases pour des processus d'apprentissage social qui affecteront les prospectus des réformes³³¹. Dans le cas en question ici, nous pouvons affirmer que l'État providence brésilien arriva aux années 1990 portant le lourd héritage de la période militaire qui n'a pas été démantelé pendant la Nouvelle république. La période allant de 1985 à 1995 apparaît marquée par un mouvement à caractère contradictoire du point de vue des politiques sociales. D'une part, le pays comptait sur une Constitution fédérale récemment approuvée et dont la plupart des droits qui s'y inscrivent n'ont pas été assurés en fonction de l'instabilité politique qui marqua la période. D'autre part, le défi qui s'imposait était de concilier les principes d'universalité des droits assurés par cette même

³³¹ Paul Pierson, « The New Politics of The Welfare State », *World Politics*, Vol. 48, No. 2 (Jan. 1996), 143-179, page 153.

Constitution fédérale avec des mesures très restreintes afin de combattre la pauvreté, les inégalités sociales et la famine.

Le démantèlement des structures de l'État providence par le gouvernement Cardoso a été une démarche controversée en fonction de l'absence d'un projet de réforme et des contingences par rapport à la nouvelle stratégie du programme « Comunidade Solidária ». Le processus de redressement de cet État providence par des essais et des erreurs entraîna un coût politique pour le gouvernement, mais surtout à la société, car les effets de la pauvreté associés à des politiques de restriction de dépenses ont eu un impact sur la performance du « Comunidade Solidária ». Pourtant, le gouvernement a quand même découvert la bonne voie pour consolider la réforme de la protection sociale puisque la mise en œuvre de plusieurs programmes de transfert de revenu a permis à l'équipe responsable de ces réformes de créer la stratégie de lutte contre la pauvreté la plus réussie du début du XXI^e siècle qui s'est matérialisée par la mise en œuvre d'un réseau de protection sociale. Ce réseau, sous la dénomination de « Rede de proteção social », n'était rien d'autre que l'unification de plusieurs programmes de transfert de revenu minimum qui ont été mis en œuvre parallèlement aux stratégies du « Comunidade Solidária ». Si l'idée d'un revenu minimum au Brésil renvoie aux années 1940, nous avons constaté que cette idée revient souvent quand il s'agit de proposer des stratégies de lutte contre la pauvreté. Pourtant, ce n'est qu'au début des années 1990 que cette idée a gagné en force et est parvenue à orienter le débat au sein du pouvoir législatif brésilien, menant à l'approbation de la première loi instituant un revenu minimum garanti qui rapproche de maintes façons les arguments inspirés de la sociale démocratie. Cette matrice théorique conçoit le revenu minimum en tant que mécanisme capable de promouvoir l'insertion

sociale des individus par l'entremise de l'adoption de contreparties. Dans cette perspective, les programmes sociaux doivent assurer de moyens d'insertion sociale aux individus dans une optique de refondation de l'État providence et des rapports entre ce même État et les individus. L'insertion sociale est située au-delà de l'insertion au marché, car elle consiste en un engagement actif et réciproque entre les individus et la société afin de promouvoir les capacités de chacun³³². Le revenu minimum est alors vu comme un trampoline permettant aux personnes de rompre avec le cercle vicieux de la pauvreté.

Les deux expériences pionnières de mise en œuvre de programmes de transfert de revenu analysées dans ce chapitre émanent de cette matrice théorique car tandis que l'expérience de Campinas mettait l'accent sur la question de l'assistance sociale comme moyen d'insertion, celle du District fédéral insistait sur la question de l'éducation. Dans les deux cas, l'éducation apparaît comme le moyen de surmonter une situation de désavantage social car elle est la contrepartie exigée des bénéficiaires des programmes. L'influence de ces deux expériences mena le gouvernement fédéral à adopter la première loi fédérale (Loi 9.533/1997) instituant l'appui financier aux municipalités adoptant des programmes de transferts de revenu reliés à des activités socio-éducatives. Ensuite, le gouvernement a adopté la première loi fédérale instituant un programme national de transfert de revenu, le programme national Bolsa-Escola, qui découle de l'apprentissage procuré par ces expériences antérieures. Ce programme, ainsi que ceux qui l'ont précédé, est aussi inspiré de la matrice théorique sociale-démocrate puisqu'il relie l'octroi du bénéfice à l'idée d'insertion sociale par l'entremise du critère de revenu per capita d'un demi-salaire minimum. D'autre part, il vise à promouvoir les capacités des enfants par

³³² Pierre Rosanvallon, *A Nova Questão Social*, page 109.

l'entremise de la formation scolaire, qui est vue comme le moyen le plus adéquat d'accumulation de capital humain et social.

La création du Réseau de protection sociale se présente comme une intuition fondamentale de la part de l'équipe responsable de la mise en œuvre des stratégies du « Comunidade Solidária » car elle permet d'entrevoir plusieurs initiatives visant la lutte contre la pauvreté par l'entremise de ces programmes de transfert de revenu. Ce processus met en exergue la nature du nouveau modèle de fédéralisme brésilien dans une perspective de structuration de l'État providence. Selon Paul Pierson³³³ le fédéralisme influence tellement la mise en œuvre de politiques sociales que dans un système fédéral les enjeux touchant la prestation et la distribution de ressources pour ces politiques deviennent une source permanente de conflits entre les entités fédérales, fonctionnant en même temps comme élément structurant des États providence. Dans un premier moment, la décentralisation a favorisé l'émergence des politiques de transfert de revenu au niveau local comme résultat des innovations promues par les maires municipaux. Elle a aussi conduit le gouvernement à inciter la dispute car le premier Programme national de revenu minimum relié aux actions socio-éducatives met en exergue les inégalités régionales et de distribution de recettes qui traversent le modèle de fédéralisme brésilien.

Dans un deuxième temps, le gouvernement a choisi la recentralisation puisque le programme national Bolsa-Escola est un programme dont la mise en œuvre fut centralisée au niveau du gouvernement fédéral de façon que la participation des municipalités fût restreinte aux procédures de choix de la clientèle et à la vérification des contreparties. La création du programme national Bolsa-Escola signale un modèle plus

³³³ Paul Pierson, « Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy », *Governance* 8(4), (1995), 449-478, page 455.

coopératif et en même temps centralisateur en faveur du gouvernement fédéral. Le pouvoir des gouverneurs fut affaibli et les rapports entre le fédéral et les municipalités ont été renforcés dans une perspective de coopération. L'établissement de règles claires et de mécanismes de sanction pour les municipalités que ne respectent pas les critères fixés par la loi, comme par exemple, la suspension du transfert du Fonds de participation des municipalités aux recettes publiques³³⁴ ainsi que la création de Conseils municipaux de gestion renforcent la perspective de la coopération, ainsi que le partage de responsabilités.

Les questions qui surviennent maintenant ont trait au rapport entre la constitution du Réseau de protection sociale et la convergence d'idées, d'institutions et d'intérêts dans la transformation de la protection sociale, afin d'établir comment cette convergence entraîna un changement paradigmatique de troisième ordre. Dans les chapitres suivants nous essayerons d'offrir des éléments interprétatifs en réponse à ces questions.

³³⁴ Ce Fonds constitue la principale source de ressources des municipalités étant responsable de 58 % des transferts par le gouvernement fédéral. Ces transferts sont assurés par la Constitution fédérale dans son Article 159 I, *b* et *d* qui détermine le transfert de 23,5 % de tous les prélèvements sur les revenus et sur les produits industrialisés aux municipalités.

Chapitre V : Le rôle des idées dans le façonnement de la protection sociale. Intellectuels, politique et réseaux de politiques publiques

5.1 De la technocratie aux communautés épistémiques. L'Amérique latine à l'âge des *technopols*

Le XX^e siècle fut considéré le « siècle des intellectuels »³³⁵ à cause du rôle joué par « *l'intelligentsia* » dans les grands enjeux politiques qui l'ont traversé. Le verdict de Jean François Lyotard à propos de la puissance représentée par le savoir à la fin du XX^e siècle ne laisse pas de doute : « le savoir est déjà et sera un enjeu majeur, peut-être le plus important dans la compétition mondiale pour le pouvoir »³³⁶. Indépendamment des affiliations politiques de gauche ou de droite, de la question de l'idéologie ou même de la défense de projets de société distincts et des utopies, le fait est que le rôle des intellectuels a été perçu comme un des enjeux les plus controversés de tout le XX^e siècle³³⁷. C'est ce qui nous amène d'ailleurs à étudier leur rôle afin de faire la lumière sur l'une des questions clefs de cette thèse, c'est-à-dire, l'engagement des intellectuels dans la transformation de la protection sociale au Brésil. Le travail des intellectuels, loin d'obéir au principe d'une « neutralité axiologique » durkheimienne, est plutôt le résultat d'engagements politiques qui découle de leurs croyances à un modèle de société, et par la suite, à une forme de puissance.

³³⁵ Jeremy Jennings et Tony Kempt-Welch, « The Century of the Intellectual: From l'Affaire Dreyfus to Salman Rushdie » dans Jeremy Jennings and Tony Kempt-Welch (Editor) *Intellectuals in Politics: From the Dreyfus Affaire to Salman Rushdie* (Great Britain: British Library Cataloguing in Publication Data, 1997), 1-21.

³³⁶ Jean- François Lyotard, *La condition postmoderne : rapport sur le savoir* (Paris : Éditions Minit, 2002), page 15.

³³⁷ Voir spécialement Raymond Aron, *L'Opium des intellectuels* (Paris : Calmann-Lévy, 1955), introduction et chapitre I.

La définition du terme « intellectuel » proposée par Lipset³³⁸ énonce cette partialité car l'auteur définit les intellectuels comme tous ceux qui créent, distribuent et appliquent la culture, c'est-à-dire le monde symbolique de l'homme comprenant l'art, la science et la religion. Néanmoins, c'est avec la publication de l'ouvrage de Gramsci³³⁹ que le caractère politique du travail intellectuel fut rendu plus évident car l'auteur fait une distinction entre les intellectuels en fonction de leur attachement au pouvoir établi ainsi que de leurs luttes pour changer ce même pouvoir. Les intellectuels traditionnels veulent perpétuer le *statu quo* en devenant un instrument de la classe dominante pendant que les intellectuels organiques cherchent à transformer la société à travers la promotion d'une réforme intellectuelle et morale.

Dans la fabrication et la mise en œuvre des politiques publiques, le rôle des intellectuels s'est répandu notamment à partir des années 1970 à cause du rôle primordial que ceux-ci, sous la dénomination de technocrates, ont joué autant en Amérique latine qu'ailleurs dans le monde. Cette prééminence des intellectuels, couramment nommés technocrates ou experts, dans la propagation des politiques d'ajustements économiques impliqua une révision du concept de technocrate puisque la portée de leur influence se trouve au-delà de celle historiquement attribuée aux technocrates de carrière. Ce constat mena Jorge Dominguez et Richard Feinberg³⁴⁰ à proposer un nouveau concept, plus adéquat aux nouvelles circonstances et qui soit à la hauteur des exigences et demandes qui sont posées à cette catégorie d'experts. Partant du concept de technocrate comme

³³⁸ Seymour Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics* (New York: Garden City, 1993); 333.

³³⁹ Antonio Gramsci, *Os Intelectuais e a Organização da Cultura* (Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1979), page 117.

³⁴⁰ Voir Richard E. Feinberg, « Foreword » dans Jorge I. Dominguez, *Technopols : Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s* (Pennsylvania : Pennsylvania State University Press, 1997), pages IX et X.

désignant l'individu qui possède des compétences permettant de gérer les ressources économiques d'un pays plutôt que de manier les ressources industrielles, ces auteurs proposent le concept de *technopol* pour désigner toute une génération de leaders politiques qui (1) sont au sommet du gouvernement et/ou de la vie politique dans leurs pays, même dans l'opposition; (2) sont capables d'aller au-delà de leur champ d'expertise car ils sont très habiles dans la construction de consensus; (3) participent activement à la vie politique de leur pays et; (4) sont engagés dans la reconstruction d'un nouvel ordre politique, économique et social³⁴¹.

Les *technopols* sont au-delà des lisières où se sont historiquement situés les technocrates car l'engagement politique au service du bien commun est une caractéristique intrinsèque de cette nouvelle génération d'experts qui a pris le risque d'accepter les nominations politiques avec toutes les responsabilités qui en découlent. Un *technopol* combine deux habilités fondamentales : l'une est l'habilité d'un économiste appliqué capable de juger quelles institutions et quelles politiques sont nécessaires dans des circonstances précises afin d'accomplir des objectifs économiques précis; l'autre est le pouvoir de persuasion, beaucoup plus complexe et normalement exigé d'un politicien accompli afin de convaincre les autres d'adopter les politiques qu'il juge nécessaires³⁴². Le pouvoir de ces experts, sous les dénominations les plus variées telles *técnicos*, *tecnócratas*, *techno-politicians*, *Chicago-boys* ou *technopols*, fut presque monolithique pendant les années 1990 dans toute l'Amérique latine puisqu'ils ont occupé des positions

³⁴¹ Jorge I. Domínguez, « Technopols : Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s » dans Jorge I. Domínguez, (Editor), *Technopols : Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s* (Pennsylvania : Pennsylvani State University Press, 1997), page 7.

³⁴² John Williamson « In Search of a Manual for Technopols » dans John Williamson, (Editor) *The Political Economy of Policy Reform* (Washington-DC, Institute for International Economics, 1994); 11-28, page 12.

stratégiques et de contrôle au sein d'institutions politiques et techniques afin de promouvoir les réformes et les ajustements structurels³⁴³.

Au Brésil, comme partout en Amérique latine, le rôle des intellectuels en politique n'est rien de nouveau puisque plusieurs études ont déjà démontré l'imbrication de l'activité intellectuelle avec l'activité politique comme une caractéristique intrinsèque aux intellectuels de ce pays³⁴⁴. L'un des exemples de cette influence des intellectuels sur la politique brésilienne fut l'imbrication de la pensée positiviste qui depuis le XIX^e siècle a informé une gamme de solutions pour les problèmes nationaux tels l'intégration, la promotion du développement industriel et l'éducation, toujours partant de la conviction que les méthodes des sciences positives peuvent parfaitement être appliquées aux problèmes politiques et sociaux. Cet héritage se fait encore sentir aujourd'hui sur le drapeau brésilien qui présente la devise comtienne « *ordre et progrès* » comme la devise de la république brésilienne³⁴⁵.

5.2 Formation d'une communauté épistémique autour de la personne de Fernando Henrique Cardoso

Cette propension des intellectuels brésiliens à penser et à forger des projets de sociétés peut être attestée aussi par l'interlocution entre les travaux de l'Institut supérieur d'études sur le Brésil - ISEB et la quête d'une formulation cohérente et vaste pour le processus d'industrialisation et de développement du pays, notamment à partir des années

³⁴³ Voir Miguel A. Centeno et Patricio Silva « The Politics of Expertise in Latin America: Introduction » dans Miguel A. Centeno and Patricio Silva (Editors) *The Politics of Expertise in Latin America* (Basingstoke: Macmillan, 1998), pages 1-12.

³⁴⁴ Voir l'étude de Daniel Pécaut, *Entre le peuple et la nation : les intellectuels et la politique au Brésil* (Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1989), pages VII et 315.

³⁴⁵ Voir Michiel Baud, «The Quest for Modernity: Latin American Technocratic Ideas in Historical Perspective » dans Miguel A. Centeno et Patricio Silva (Editors) *The Politics of Expertise in Latin America* (Basingstoke: Macmillan, 1998), pages 16-17.

1950 à Rio de Janeiro, mais qui a connu son expression contemporaine à partir des élaborations du Département de sociologie de l'Université de São Paulo, sous le leadership de Florestan Fernandes. La « sociologie pauliste » a inauguré une tradition théorique distincte de celle des premières années de l'ISEB. Alors que l'ISEB voyait la société brésilienne dans une perspective nationaliste, historiciste et dualiste capable de forger des alliances de classe dans un contexte de développement national dominé par l'impérialisme, la sociologie pauliste adoptait une perspective cosmopolite et structuraliste anti-dualiste, mettant l'accent sur le conflit de classes, sur la dichotomie gauche-droite et refusant la possibilité d'alliances. Cette nouvelle vision devint prééminente seulement à la fin des années 1960 avec la publication des travaux de Fernando Henrique Cardoso et de Francisco de Oliveira qui refusaient l'idée d'une alliance de classes, manifestaient leur scepticisme par rapport au développement et proposaient une critique de la pensée dualiste qui supposait une capacité extraordinaire des secteurs modernes d'absorber les formes précapitalistes dans le processus de développement³⁴⁶.

Dans ce pays, la crise politique et institutionnelle du début des années 1990 qui résulta dans l'impeachment du président Collor de Mello constitue un moment de *critical juncture* qui a permis l'ouverture d'une fenêtre politique menant aux réformes politiques visant à la stabilisation économique et confirmant l'hypothèse d'Olson selon laquelle les

³⁴⁶ Les oeuvres en question sont Fernando Henrique Cardoso, *Empresario Industrial e Desenvolvimento Economico* (São Paulo : Difusão européia do livro, 1964) et Fernando Henrique Cardoso e Henzo Faletto, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina* (Rio de Janeiro : Zahar editores, 1969); Francisco de Oliveira, « Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista », Estudos CEBRAP, numero 2, 3-82 et Francisco de Oliveira, *Elegia Para Uma Religião : Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes* (Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1977). Pour une analyse du rôle de l'ISEB voir Carlos Bresser Pereira, « O Conceito de Desenvolvimento do ISEB Rediscutido », *Dados*, Rio de Janeiro, 47:1, 2004, 49-84 ; voir aussi sur les formes d'élaboration intellectuelle et les propositions par rapport à la modernisation du pays, Maria Alice Rezende de Carvalho « Temas Sobre a Organização dos Intelectuais no Brasil », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22 : 65, 2007, 7-34, pages 18-20.

crises sont excellentes pour faire émerger de nouveaux consensus à propos des nouvelles politiques et ainsi saper l'ordre précédent³⁴⁷. À part le rôle des crises économiques, qui ont fortement déterminé les reconfigurations politico-économiques structurelles dans toute l'Amérique latine, on compte aussi sur une forte dose de volontarisme qui fut induite par la nature des institutions nationales et par des idées qui ont été forgées dans des contextes nationaux et internationaux, notamment celles à propos du rôle du marché et de l'État et celles touchant la question du respect de la démocratie et de l'égalité entre les citoyens, et par la suite, la réforme de la protection sociale³⁴⁸.

Le Plano Real de stabilisation économique introduit par Cardoso au Brésil fut une des plus fructueuses expériences menées en Amérique latine. Cette expérience reflète largement le rôle des *technopols* en tant qu'agents nationaux légitimés par un ordre international dans la poursuite des réformes. Notre objectif ici n'est pas d'analyser le rôle de Cardoso en tant que *technopol* conduisant les réformes structurelles qui ont changé le Brésil mais plutôt d'analyser la façon dont les intellectuels et les idées ont façonné la politique sociale menant aussi à un changement paradigmatique de la protection sociale. Cependant, on ne peut pas négliger le fait que les réformes de la protection sociale au Brésil ont été fortement conditionnées par la conduite de la politique économique et par ses résultats. De plus, on doit mentionner le fait que la réussite du Plano Real de stabilisation économique fut une démonstration de croyance à un paradigme qui résulte en large mesure de l'apprentissage social des expériences du passé et qui démontre, en

³⁴⁷ Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations* (New Haven, CT: Yale University Press, 1982), cité par Williamson, « In Search of a Manual for Technopols », page 19.

³⁴⁸ Voir Jorge I. Domínguez, *Technopols : Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, page 44. Sur l'égalité et son rapport à la loi dans l'État démocratique de droit en Amérique latine voir Guillermo O'Donnell « Repenser la théorie démocratique : perspectives latino-américaines », *Revue internationale de politique comparée*, 2001:2, vol. 8; 199-224, notamment pages 207 et suivantes.

effet, le rôle des *technopols* et de l'expertise dans le *policy* processus en tant que facteur décisif menant à des transformations.

La composition de l'équipe économique du gouvernement Itamar Franco sous la coordination de Fernando Henrique Cardoso, en tant que ministre de la Fazenda³⁴⁹ fut un moment particulier de l'histoire brésilienne où on peut clairement identifier le poids des idées, des institutions, des intérêts, du leadership et de la capacité de persuasion dans le processus de changement politique, qui se traduit par le changement paradigmatique de la politique économique. Le choix du ministre Cardoso s'explique, d'une part, par sa croyance en l'apprentissage résultant de la participation des membres de l'équipe économique aux tentatives échouées de mettre un frein à l'inflation depuis le début des années 1980. D'autre part, il résulte de la croyance en une théorie spécifique, celle de l'inflation inertielle, développée par cette même équipe après l'analyse des échecs des plans économiques antérieurs et qui a permis la construction de propositions alternatives aux chocs économiques jusqu'alors adoptées³⁵⁰. Voyons comment ce processus est exposé par Cardoso lui-même :

Le Plano Cruzado³⁵¹ nous a beaucoup appris et les gens qui ont travaillé à sa mise en œuvre sont venus travailler avec moi afin de composer le Plan d'Action Immédiate – PAI dont le but était de couper les dépenses budgétaires et mettre de l'ordre et de la rationalité sur l'ensemble des dépenses publiques lorsque j'ai été nommé ministre de la Fazenda par le président Itamar Franco. Ce groupe, composé au début par André Lara Resende³⁵², Persio Árida³⁵³ et Edmar Bacha³⁵⁴ avait une

³⁴⁹ Fernando Henrique Cardoso est une rare exception parmi les *technopols* car il n'est pas économiste, ce qui ne l'a pas empêché d'être un *technopol* accompli. Sociologue de formation, avec une trajectoire dans plusieurs universités du monde il est devenu un des intellectuels brésiliens les plus connus à l'étranger surtout à cause de la Théorie de la dépendance, développée conjointement avec Henzo Faletto.

³⁵⁰ Roberto Pompeu de Toledo, *Fernando Henrique Cardoso : O Presidente Segundo o Sociólogo* (São Paulo : Companhia das Letras, 1998), pages 64-80.

³⁵¹ Le Plano Cruzado fut annoncé par le président José Sarney le 28 février 1986 et avait trois grandes directives : le gel des prix et des salaires, le changement de la devise brésilienne et le moratoire sur la dette externe.

³⁵² Économiste, il a obtenu son doctorat au Massachusetts Institute of Technology – MIT. Après son retour au Brésil au début des années 1980, il a rejoint Chico Lopes, un autre économiste qui a aussi obtenu son

expertise technique car ils savaient que l'augmentation du salaire minimum était l'élément fondamental permettant d'expliquer les échecs des plans économiques mis sur pied dans le passé. Ils soutenaient aussi le besoin de mesures visant à couper les dépenses et, plus important, on partageait l'idée que dans une démocratie les gens ont le droit de savoir quelle était la situation réelle et quelles seraient les mesures à adopter dans de telles circonstances. Mon rôle fut celui de coordinateur et de promoteur de la discussion du Plano Real avec la société. Donc, on peut voir que le Real n'a pas été une invention momentanée, il fut le résultat d'un apprentissage à partir des réformes structurelles. (Cardoso, interview mai 2008, à São Paulo. Notre traduction)

Le groupe de l'Université catholique de Rio de Janeiro constituait une communauté épistémique dont la légitimité est attestée par leur insertion à la mise en œuvre du Plano Cruzado ainsi que par l'autocritique qu'ils ont développée afin de trouver la réponse adéquate aux problèmes de l'inflation au Brésil³⁵⁵. L'ascendance de cette équipe d'économistes peut être expliquée autant par leur croyance en un paradigme qui a connu sa réalisation au moment de la préparation du Plano Real, que par le fait qu'ils ont occupé des positions clefs sur la scène politique et tout cela renforce l'idée du réseau de politiques publiques en tant qu'élément fondamental pouvant amener à des changements en politique³⁵⁶. Cette influence du réseau de politiques apparaît aussi dans la composition de l'équipe économique de Cardoso en tant que président élu car les nouveaux membres de cette équipe, y compris le ministre de la Fazenda, Pedro Malan³⁵⁷, étaient tous des

doctorat en économie à Harvard. À l'Université catholique de Rio de Janeiro ils ont constitué une équipe pour étudier les causes des échecs des plans de stabilisation économique au Brésil.

³⁵³ Économiste, ami personnel de Lara, il a aussi eu son doctorat au MIT et fut membre de l'équipe de l'Université Catholique mentionnée ci-dessus.

³⁵⁴ Doctorat en économie de Yale University, aussi membre de cette équipe.

³⁵⁵ Voir Carlos Pio « A Construção Política da Economia de Mercado no Brasil : Estabilização e Abertura Comercial » (Tese de doutorado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro –IUPERJ, 2001) et Carlos Pio « A Estabilização Heterodoxa no Brasil : Idéias e Redes Políticas », *Revista Brasileira de Sociologia*, 16 :46, 29-54, notamment pages 31 et 44-46.

³⁵⁶ Tous ces membres avaient des rapports personnels et d'amitié avec Cardoso en plus d'avoir quitté le Parti du Mouvement Démocratique Brésilien pour s'affilier au Parti de la Social Démocratie comme l'avait fait Cardoso, l'un de ses fondateurs.

³⁵⁷ Ingénieur, titulaire d'un doctorat en économie à Berkeley, il a occupé les postes de négociateur-chef de la dette externe brésilienne pendant la période 1991-1993, de président de la Banque centrale du Brésil 1993-1995 et de ministre des Affaires économiques pendant les deux mandats de Cardoso.

membres de cette communauté épistémique avec une expertise reconnue dans le milieu académique. Cette prouesse du ministre et, ensuite du gouvernement Cardoso dont résultera un processus de *bureaucratic insulation* permettra la consolidation du plan de stabilisation économique le plus consistant mis sur pied au Brésil depuis la fin de la dictature militaire en 1985. Dans le domaine social et surtout dans la consolidation du nouveau paradigme de la protection sociale, on trouve aussi la prééminence des intellectuels ainsi que le rôle prépondérant de leurs idées.

5.3 Intellectuels, idées et réseaux de politiques publiques dans le changement de la protection sociale. Le capital social structurant la stratégie du « Comunidade Solidária ».

L'une des qualités les plus remarquables chez un *technopol* est la confiance en soi qui, dans l'exercice des fonctions politiques, peut se traduire par la vision stratégique de la politique et du politique, ainsi que par la capacité de rassembler des personnes de talent reconnues en fonction de leur expertise³⁵⁸. Dans le cas du gouvernement Cardoso, même ses opposants les plus féroces reconnaissent qu'il a réalisé un travail respectable dans le champ économique, en ayant l'audace de mettre sur pied un Plan économique qui fut le résultat du travail d'une équipe d'experts renommés.

Cependant, quand il s'agit des réalisations et de la démarche du gouvernement Cardoso par rapport au social, les dissensions sont remarquables car le gouvernement porte le fardeau d'avoir négligé le social en fonction d'une surestimation de la dimension économique dans la conduite de ses deux mandats. Cet élément renforce le besoin d'analyses plus consistantes qui permettent d'entrevoir la portée et même les limitations

³⁵⁸ Cardoso reconnaît le besoin de cette vision stratégique ainsi que le risque auquel s'expose le politicien d'être dépassé par ceux qu'il choisit. Voir Fernando Henrique Cardoso, *Cartas a um Jovem Politico : Para Construir um Pais Melhor* (Rio de Janeiro : Elsevier, 2006), pages 45-51.

de ces réalisations et c'est pour cette raison que nous insistons pour dire que ce gouvernement a entraîné un changement paradigmatique de la protection sociale par l'entremise des programmes de transfert de revenu et qu'il doit beaucoup au rôle des intellectuels à cet égard. Il s'agira d'abord de décrire l'émergence de ce rôle au sein du gouvernement, pour ensuite montrer comment il fut joué par des communautés épistémiques indépendantes, par des politiciens et, ensuite, par des *think tanks*.

Nous avons déjà mentionné dans ce travail que la nomination de madame Ruth Cardoso³⁵⁹ au poste de Présidente du Conseil du Programme « Comunidade Solidária » fut l'objet de critiques provenant autant du PSDB que de l'opposition et du milieu académique brésilien qui soupçonnaient que l'intention du gouvernement était

³⁵⁹ Ruth Corrêa Leite Cardoso, épouse de Fernando Henrique Cardoso depuis le 4 février 1953. Ils ont eu 3 enfants : Paulo Henrique, Luciana et Gilda. Ruth Cardoso a obtenu son baccalauréat en anthropologie de l'Université de São Paulo en 1952. Six ans plus tard elle a conclu sa maîtrise et en 1972 son doctorat dont la thèse sous le titre « Estrutura Familiar e Mobilidade Social : Estudo dos Japoneses no Estado de São Paulo » portait sur la mobilité sociale chez les immigrants japonais à São Paulo. Ce travail sera publié et gardera son actualité au point d'être une référence à l'étude de la présence de l'immigration japonaise au Brésil au moment de la commémoration du Centenaire de l'immigration japonaise en 2008. Sa carrière à l'Université de São Paulo fut interrompue par le coup militaire du 1^{er} avril 1964, qui mena le couple à s'exiler au Chili et ensuite en France. À l'extérieur du pays elle travaillera dans plusieurs institutions comme la Faculté latino-américaine de sciences sociales – FLACSO/Unesco, Université du Chili à Santiago, Maison des sciences de l'homme en France et aux Universités de Californie à Berkeley et à l'Université de Columbia aux États-Unis. Après son retour au Brésil à la fin des années 1970 Ruth reprit son poste de professeur à l'Université de São Paulo où elle s'est engagée à la formation de jeunes chercheurs. En 1981 elle créa, avec l'appui d'Eunice Durham et de José Augusto Guillon, le projet *Contexte culturel de l'action politique* qui dura jusqu'à 1983. De cette expérience elle développe toute une nouvelle tradition de recherche qui sera consacrée par le Centre brésilien d'analyse et planification – CEBRAP où une nouvelle ligne de recherche a vu le jour sous le titre Culture et Politique et qui rassembla toute une nouvelle génération d'intellectuels. À partir de cette expérience, Ruth Cardoso s'intéresse particulièrement aux mouvements sociaux, aux organisations populaires et aux processus d'innovation mis sur pied par les organisations du tiers secteur. Cette approche des organisations du tiers secteur marquera sa trajectoire en tant que présidente du Conseil du Comunidade Solidária. Parmi ses publications les plus connues on trouve : Ruth Cardoso, « Movimentos Sociais Urbanos : Balanço Crítico » dans Bernard Sorj et Maria Helena Tavares de Almeida, *Sociedade e Política no Brasil Pós – 64* (São Paulo : Brasiliense, 1983) ; Ruth Cardoso, « Os movimentos Sociais na América Latina », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2(5) : 27-37 ; Ruth Cardoso, « Os Movimentos Populares no Contexto da Consolidação Democrática » dans Fabio Wanderley Reis et Guilherme O'Donnell, (dirs) *A Democracia no Brasil : Dilemas e Perspectivas* (São Paulo : Vertice, 1988) ; Ruth Cardoso, « Participação Política e Democracia », *Novos Estudos CEBRAP*, 26, 15-24 ; Ruth Cardoso, « Fortalecimento da Sociedade Civil », dans Evelyn Berg Ioschpe, 3.o. *Setor : Desenvolvimento Social Sustentado* (Rio de Janeiro : paz e Terra, 1997), 7-23, parmi plusieurs autres.

simplement de poursuivre avec une politique sociale clientéliste à la mode du « *primeiro damismo* »³⁶⁰ que ce même gouvernement voulait expurger avec le démantèlement des institutions de protection sociale par la Loi provisoire 813. Néanmoins, la participation de madame Cardoso, contrairement à celle historiquement attribuée aux premières dames au Brésil, s'est avérée aller au-delà de son rôle d'épouse du président de la République et présidente du Conseil du CS. Cette participation se vérifie autant par l'élaboration du Plan de gouvernement pour le premier mandat sous le titre « Une stratégie pour le développement social », où elle a exercé un rôle décisif dans l'élaboration du chapitre intitulé « Le partenariat État-société », que dans la discussion et la proposition de points clefs qui ont été transformés en politiques d'État pendant les deux mandats de Cardoso. Cette influence se fait remarquer aussi par le respect que Cardoso vouait à madame Ruth en tant qu'intellectuelle. Son rôle fut décisif dans la consolidation d'une vision sociale-démocrate de la politique sociale ainsi que dans la conduite du processus d'articulation et d'unification de la politique sociale dont la preuve incontestable fut la création du Réseau de protection sociale, à la fin du deuxième mandat de Cardoso. Ce mérite n'a jamais été revendiqué par la professeure Ruth dont le caractère modeste et discret s'est imposé au long de toute la trajectoire politique de Cardoso et aurait comme résultat une relation respectueuse avec le public et une sorte d'éloignement par rapport à l'exposition médiatique³⁶¹.

³⁶⁰ Primeiro Damismo fut une expression créée par le milieu académique brésilien pour dénoncer le clientélisme au sein de la politique sociale, surtout la politique d'assistance sociale au Brésil qui était le domaine par excellence des premières dames afin de faire l'usage des programmes sociaux à des fins électorales.

³⁶¹ Voir à ce sujet Sonia Miriam Draibe, « A Política Social Brasileira de Combate à Pobreza » dans João Paulo Velloso Reis (dir) *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século*, volume II, (Rio de Janeiro : Instituto Nacional de Altos Estudos, 1998), 330-328, notamment pages 309 et suivantes; voir aussi Augusto Franco, « Comunidade Solidária : Um Projeto que Tem Tudo Para Não Dar Certo », *São Paulo em Perspectiva*, 11(3) 1997, notamment pages 71-74; Paulo Renato de Souza, « Dona Ruth e a era FHC »,

Le décès de Madame Cardoso le 24 juin 2008 a fortement bouleversé la société brésilienne et a soulevé un débat surprenant à propos de son rôle dans la transformation de la protection sociale au Brésil et même sur la « maternité » du programme chef d'œuvre du gouvernement Lula, le Bolsa-Família. Ce débat renforce dans une grande mesure notre argument central sur le rôle des intellectuels dans le changement paradigmatique de la protection sociale au Brésil ainsi que sur le processus d'apprentissage en politiques publiques, menant à ce changement matérialisé par les politiques de transfert de revenu, notamment le programme Bolsa-Escola. Voyons comment le rôle de madame Cardoso fut décrit par l'ex-ministre Paulo Renato de Souza, responsable de la création et de la mise sur pied du programme Bolsa-Escola :

Pendant les huit ans de mandat du président Fernando Henrique Cardoso, madame Ruth fut une participante active dans toutes les décisions qui avaient trait au domaine social. Le programme « Comunidade Solidária », qu'elle a dirigé avec compétence, audace et délicatesse, a rassemblé pratiquement tous les ministères, les entrepreneurs, les syndicats, les ONG et les universités, engendrant des résultats qui aujourd'hui sont amplement reconnus. Son influence dans la définition des politiques sociales du gouvernement se faisait sentir même quand elles n'étaient pas reliées au programme qu'elle dirigeait. Dans la création du Bolsa-Escola fédéral par exemple, sa participation fut décisive. Les règles claires du programme, son caractère républicain et surtout l'importance qu'il accordait à la fréquentation scolaire de chaque enfant bénéficiaire figurent parmi les caractéristiques que nous devons à madame Ruth³⁶².

Dans l'entrevue réalisée avec l'ex président FHC au mois de mai 2008 à São Paulo, un mois avant le décès de Madame Ruth Cardoso, il confirme l'importance de sa participation à l'émergence du nouveau dessin des politiques sociales au Brésil :

Dans le domaine social, pendant mon gouvernement on ne peut pas négliger le rôle de deux personnes ressources qui sont Ruth Cardoso et Vilmar Faria, quoique je sois conscient du fait que l'ensemble des réformes est le résultat du travail d'une grande

Jornal *O Estado de São Paulo*, 27/7/2008 et Ruth Cardoso, « Não Tem Modelito » entrevue de Ruth Cardoso à Alexandre Oltramari le 26 mai 2004 dans Revista *Veja On-line*. En ligne <http://veja.abril.com.br/260504/entrevista.html> (page consultée le 15 septembre 2007).

³⁶² Paulo Renato de Souza « Dona Ruth e a Era FHC », *O Estado de São Paulo*, 27/7/2008. En ligne <http://www.paulorenatosouza.com.br/artigonoticia>, traduction libre (page consultée le 5 septembre 2008).

équipe qui a mis son expertise au service d'un nouveau dessin de la politique sociale. Quand Ruth accepta de diriger le « Comunidade Solidária » à l'aide de Vilmar Faria en tant que conseiller spécialement nommé pour les affaires sociales, elle avait clairement l'idée de l'introduction d'innovations en politiques par l'entremise de la mobilisation et de la participation de la société civile afin de promouvoir, à partir des expériences pilotes, le transfert des expériences réussies. L'idée chère à Ruth et qui était partagée par Vilmar Faria et toute l'équipe du « Comunidade Solidária » était celle de la mobilisation des forces sociales, de l'optimisation des ressources et de l'utilisation de ressources de la société, comme façon de promouvoir le capital social. D'autre part, comme vous voulez en savoir davantage sur les programmes de transfert de revenu, je peux vous dire que Ruth et son équipe ont fait preuve de sagesse et d'audace, car ils ont su profiter de la situation. En effet, au moment de la création du « Projeto Alvorada » il y avait déjà toute une démarche du sénateur Eduardo Suplicy, qui insistait sur l'adoption d'un programme de revenu minimum au Brésil. À partir des expériences de Campinas et du District Fédéral on savait que l'élargissement à l'échelle fédérale du programme était difficile mais en même temps inévitable car il faudrait adopter le transfert de revenu. Donc, les discussions menées par Ruth avec son équipe ont été fondamentales aux processus de redéfinition du « Comunidade Solidária ». D'autres événements comme le rôle joué par Antonio Carlos Magalhães au sein du Congrès national, la création du Fonds de lutte contre la pauvreté, la reconfiguration du « Comunidade Solidária » et la création du « Projeto Alvorada » sont une preuve de l'engagement de Ruth et de Vilmar Faria dans la quête de la bonne voie pour la politique sociale brésilienne. C'est là qu'on trouve toute la signification pour la création du Réseau de protection sociale et surtout du programme Bolsa-Escola. La décision d'utiliser l'augmentation de l'IDH comme paramètre au moment de la création du « Projeto Alvorada » fut un grand moment de la politique sociale où on nous avons compris la dimension de l'apprentissage par l'expérience du « Comunidade Solidária », qui avait engendré de nouvelles possibilités pour le gouvernement mais surtout pour la société. Les analyses développées par l'ONU dans les rapports sur le développement humain ont été prises en compte et on a réussi à changer l'IDH au Brésil à partir de cette initiative de Ruth et de son équipe. Une autre grande réalisation qui découle de ce processus au sein du « Comunidade Solidária » fut l'adoption de la Carte du citoyen qui fut inspirée de l'expérience menée à terme par le gouverneur de Goiás – GO Marconi Perillo. Il avait introduit le contrôle de la distribution de ressources par l'entremise de la Carte et cela s'est avéré une grande réussite³⁶³.

Ce rôle de Ruth Cardoso dans la poursuite de changements graduels des expériences déjà développées des politiques menant à la consolidation du nouveau paradigme fut aussi mis en relief par l'ex-secrétaire exécutive du « Comunidade Solidária », Ana Peliano :

Le rôle de Madame Ruth Cardoso fut plus important qu'on peut l'imaginer. Cette femme, en plus d'avoir une vision de la société typique d'une anthropologue maîtrisant parfaitement la question de l'exclusion sociale, avait une visée très claire

³⁶³ Fernando Henrique Cardoso, entrevue réalisée le 12 mai 2008, notre traduction.

des politiques sociales pour combattre cette dernière. Par contre, elle ne voulait pas se servir de son statut de première dame pour exercer des pressions sur les ministres ou sur qui que ce soit et cela explique en large mesure mon rôle en tant que secrétaire exécutive du « Comunidade Solidária » et son rôle d'articulateur avec la société civile. Madame Ruth avait une certaine aversion de l'idée d'utiliser le programme en tant que « guichet politique » et c'est pourquoi elle préférait travailler à la construction de partenariats, tâche qu'elle développait avec de l'aisance et du plaisir car elle disait que c'est au sein de la société civile que les choses arrivent. Pourtant, elle était très active quand il s'agissait de discuter et d'évaluer les actions du « Comunidade Solidária », notamment quand il s'agissait des discussions thématiques, car ces forums de débat procuraient des échanges entre le gouvernement et la société. Il y avait aussi toute une démarche propice à l'étude des grandes questions touchant la politique sociale surtout parce qu'on était toujours entourés de grands intellectuels, à l'exemple de madame Ruth, Vilmar Faria, Sonia Draibe et plusieurs autres. Donc, je pense que la protection sociale au Brésil d'aujourd'hui doit beaucoup à cette femme, à son esprit ouvert et entrepreneur³⁶⁴. (Notre traduction)

Ruth Cardoso était ouverte à l'apprentissage procuré par les expériences de transfert de revenu au Brésil et lorsqu'elle a commencé à constater les résultats positifs des évaluations des programmes Bolsa-Escola, elle a débuté un processus de « conversion » à ces initiatives. Elle a commencé à faire une sorte de lobby lorsque l'occasion se présentait pour proposer la mise en œuvre de programmes de transfert de revenu reliés à l'éducation. Cette démarche fut remarquée par l'ex-maire de Rio de Janeiro, César Maia (1993-1997; et 2001-2008 pour le Parti Démocrate), qui affirme que l'adoption du Bolsa-Escola pendant son gouvernement à Rio de Janeiro fut le résultat direct de l'influence de Ruth sur sa personne et que cette expérience engendra des échanges en fonction de l'apprentissage qu'elle a procuré. Après la fin du mandat de Maia Wanda Engel³⁶⁵ qui a exercé le rôle de Secrétaire au développement social de la

³⁶⁴ Ana Maria Tiburcio Peliano ex-secrétaire exécutive du programme Comunidade Solidária et fonctionnaire de l' IPEA. Entrevue le 12 août 2008 Brasília. Notre traduction.

³⁶⁵ Wanda Engel Aduan fut nommée par FHC pour coordonner le Projeto Alvorada exactement à cause de sa compétence démontrée auprès de la mairie de Rio Janeiro et aussi à cause de son background intellectuel avec toute une vie consacrée à la carrière académique et aux expériences avec le tiers secteur. Diplômée en géographie, elle a eu une maîtrise et un doctorat en éducation et fut professeure de l'Université de l'état de Rio de Janeiro – UERJ, où elle concilia le travail académique avec la militance en faveur des droits des

mairie de Rio, cette dernière a été invitée par le gouvernement Cardoso à coordonner le Projeto Alvorada³⁶⁶.

Ruth Cardoso a introduit dans la politique sociale brésilienne les concepts de développement humain, de développement social durable et de capital social, inspirés de la social-démocratie européenne et des études prospectives par rapport aux nouveaux risques sociaux et aux nouvelles formes de solidarité. Dans ces études, la contrepartie des citoyens envers l'État constitue une démarche essentielle visant à forger de nouvelles formes d'engagement et de promotion du capital humain et social³⁶⁷. Cette démarche reflète encore l'influence d'une tradition théorique en Amérique latine, agencée par la Cepal, et qui associe le capital social à la dimension émancipatrice par l'entremise de l'éducation et par la promotion de l'égalité de sexes³⁶⁸.

Madame Ruth s'est engagée à l'unification des programmes de transfert de revenu au moment de la création du Réseau de protection sociale par l'entremise de la création de la Carte du citoyen. Cette carte, avait pour but de rassembler cinq programmes d'importance capitale : Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio Gás, Erradicação do trabalho Infantil et Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano.

Dans ce processus d'unification de la politique sociale, la sensibilité à l'égard des rapports de genre au Brésil fut une marque de la présence de madame Ruth car toute l'équipe responsable de l'organisation du « Projeto Alvorada » et du Réseau de protection

enfants et des adolescents. Elle fut nommée Secrétaire d'état de l'assistance sociale un poste d'État avec le statut de ministre.

³⁶⁶ César Maia, « O Adeus à Dona Ruth ». En ligne <http://www.cesarmaia.com.br/site/noticias/25/06/2008>, (page consultée le 3 août 2008. Notre traduction.

³⁶⁷ Voir au sujet des propositions sociale-démocrates sur la protection sociale Will Hutton *Como Será o Estado do Futuro* (Brasília : Instituto Teotônio Vilela, 1998), notamment pages 89-131; Pierre Rosanvallon, *A Nova Questão Social*, pages 129-143.

³⁶⁸ Raul Atria, (dir.) *Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe : En Busca de un Nuevo Paradigma* (Santiago do Chile : Cepal-University of Michigan Press).

sociale était au courant des résultats remarquables des politiques de transfert de revenu dont le versement était octroyé aux mères de famille. Cette conscience fut en large mesure construite au long des « Rodadas de Interlocução »³⁶⁹ organisées par le Conseil du « Comunidade Solidária » sous la direction de Ruth Cardoso. Ces forums de discussion faisaient partie du processus d'échange politique entre l'État et la société civile. Pendant la période 1996-2001, 15 rencontres ont été réalisées afin de discuter les résultats des évaluations des politiques du « Comunidade Solidária ». Parmi celles-ci on compte au moins sept rencontres thématiques dont les résultats ont été décisifs pour la réforme du programme « Comunidade Solidária », la création du « Projeto Alvorada » et du Réseau de protection sociale : 1) Programmes de renforcement de revenu minimum familial et éducation fondamentale (26-08-1996) ; 2) Sécurité alimentaire et nutritionnelle (29-10-1996) ; 3) Enfant et adolescent (12-05-1997) ; 4) Synthèse préliminaire de l'Agenda social (08-12-1997) ; 6) Développement local intégré et durable (16-03-1998) ; 7) Le sommet de Copenhague et l'exclusion sociale au Brésil - stratégies innovatrices d'inclusion dans le champ de l'éducation : le partenariat entre l'État et la société pour la réduction de l'échec scolaire (29-11-1999).

Au moment de la création du « Projeto Alvorada », l'influence de Ruth Cardoso et son équipe fut décisive et cela explique le fait que le « Projeto Alvorada » fut un projet largement dédié aux femmes, au renforcement des structures familiales, à la lutte contre les inégalités de genre et à la valorisation du rôle féminin dans le rôle de « chefs de famille³⁷⁰ ». La décision du gouvernement de créer la Carte du citoyen fut le résultat de

³⁶⁹ Traduction libre : *Les cycles ou les rounds de délibération.*

³⁷⁰ Au moment de la création du « Projeto Alvorada » toute l'équipe connaissait les données concernant le rôle des femmes dans la société brésilienne, surtout celles des classes sociales les plus pauvres. Selon l'Institut brésilien de géographie et statistique – IBGE dans la période 1991-2000 la proportion de femmes

cette influence de Ruth Cardoso et son équipe car ils étaient au courant de toutes les expériences fructueuses en politiques sociales et ils croyaient à la possibilité d'émancipation des femmes et de dépassement du clientélisme au niveau des municipalités par l'entremise de l'introduction d'un instrument d'unification de l'accès aux politiques sociales.

La reconnaissance de son œuvre dans le changement de la protection sociale est un processus en cours, attesté par l'octroi de plusieurs prix autant au Brésil qu'à l'étranger. En février 2000, Ruth fut lauréate du prix *Droits de l'homme* de l'ONU en reconnaissance de son œuvre en faveur de la jeunesse brésilienne initiée avec le programme « Comunidade Solidária » et poursuivie avec la création de l'organisation non gouvernementale *Comunitas* qui a continué à développer le programme Agent jeune de citoyenneté³⁷¹. Au cours de cette même année, Ruth a reçu le *Prix Unesco* en reconnaissance de son travail auprès du « Comunidade Solidária », notamment par la mise sur pied du programme Alphabétisation solidaire qui fut transformé aussi en un des piliers de l'ONG *Comunitas* créée par Ruth Cardoso. En septembre 2004, elle a été lauréate du *Prix Roy Sejon de l'Unesco*, en reconnaissance de son travail auprès du programme Alphabétisation solidaire, à l'occasion de la Journée mondiale pour l'alphabétisation pendant la 47^{ème} Conférence nationale d'éducation, à Genève. En 2008, Ruth fut choisie comme personnalité de l'année et lauréate du prix « Personne qui fait la différence » par le Journal *O Globo* l'un des plus importants au Brésil.

responsables des foyers au Brésil connut une augmentation de 38 % passant de 18 à 25 % soit de 6 millions en 1991 à 11 millions en 2000. Voir Ruth Cardoso, (dir) *Comunidade Solidária : Fortalecendo a Sociedade, Promovendo o Desenvolvimento*, (Comunitas: Rio de Janeiro, 2002), pages 87-89.

³⁷¹ Voir le site <http://www.comunitas.org.br> (page consultée le 16 octobre 2008).

Au mois de décembre 2002, Fernando Henrique Cardoso fut choisi par l'ONU comme la première autorité mondiale à être lauréate du Prix Mahbub ul Haq, octroyé pour la première fois par le Programme des Nations Unies pour le Développement – PNUD. Le prix fut créé par l'ONU en hommage à l'économiste pakistanais Mahbub ul Haq créateur de l'Indice du Développement Humain – IDH. Ce prix fut octroyé à Cardoso « en reconnaissance de son rôle en tant que chef d'État qui a obtenu le plus remarquable succès dans la poursuite de l'amélioration du développement humain à l'agenda politique de son pays »³⁷². Rappelons que la décision d'adopter l'IDH comme paramètre à être suivi par le « Projeto Alvorada » et la création du Réseau de protection sociale était le fruit d'une démarche du gouvernement Cardoso par l'entremise de l'équipe responsable des politiques sociales sous le leadership de Ruth Cardoso.

Le deuxième intellectuel dont le rôle fut incontestable dans la réforme de la protection sociale au Brésil fut Vilmar Evangelista Faria. Ami de la famille Cardoso, ex-militant de l'Action populaire pendant le régime militaire, il a choisi l'exil au Chili pendant les années 1970. Dans ce pays, il entreprend des études (maîtrise) à la Faculté latino-américaine de sciences sociales – FLACSO et à cette occasion il fut élève de FHC. En 1976, il obtint son doctorat à Harvard en soutenant une thèse intitulée : *Occupational Marginality, Employment and Poverty in Urban Brazil*. Cette thèse fut lauréate du *Harvard Graduate Prize Fellowship* qui lui permit de faire son stage post-doctoral à la même université. De retour au Brésil après l'ouverture politique à la fin des années 1970, Faria a occupé le poste de chercheur au Département de sociologie de l'Université de São Paulo et ensuite il fut professeur titulaire du Département de science politique de

³⁷² Voir Monica Weinberg, « Herança FHC : Dúvidas na Economia e Conquistas no Social », Revista *veja*. Edição 1782 18 de dezembro de 2002. En ligne http://veja.abril.com.br/18122002/p_112.html, (page consultée le 5 septembre 2007).

l'Université de Campinas – UNICAMP. Professeur invité à l'Université du Texas, à Harvard et à l'Université de Washington, il avait une trajectoire intellectuelle reconnue à l'étranger en fonction de son rôle en tant que professeur invité mais surtout en fonction d'une vaste gamme d'études publiées à l'extérieur du pays. Ses travaux portent sur la situation de l'Amérique latine et du Brésil dans la période post redémocratisation et mettent l'accent sur le besoin de réformer les systèmes de protection sociale ainsi que sur le besoin du développement du champ d'analyse de politiques publiques et de la politique comparée³⁷³.

Sa nomination en tant que conseiller spécial pour les affaires sociales du gouvernement découle de cette expertise et de sa vision de l'exclusion sociale et de la politique sociale en tant que facteurs qui demandent l'engagement et l'intervention de la société civile et cette perspicacité sera fondamentale pour la conduite des stratégies du « Comunidade Solidária », en collaboration avec Ruth Cardoso. Doté d'une élégance et d'une discrétion rarement vues dans le milieu politique, Faria était respecté pour sa capacité d'affronter des situations contraignantes à l'aide d'arguments presque toujours inattaquables. Ces qualités ont fait de lui l'homme de confiance de Cardoso et de Ruth

³⁷³ Parmi ces travaux on trouve: Vilmar Faria, « Social Science and Academic Sociology in Brazil » dans Charles H. Wood et Bryan R. Roberts (Editors), *Rethinking Development in Latin America* (Pennsylvania: Pennsylvania State Press, 2005), Chapitre III; Vilmar Faria, « Social Exclusion and Latin American Analyses of Poverty and Deprivation » dans Gerry Rodgers, Charles G. Gore et José B. Figueiredo, (Editors) *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses* (International Institute for Labour Studies: Geneva, 1995), Chapitre VI; Vilmar Faria and Guilherme O'Donnell, *Social Policies for the Urban Poor in Southern Latin America* (New York: Kellogg University, 1995); Vilmar Faria et Maria Helena G. Castro, « Social Policy and Democratic Consolidation in Brazil » dans Robert Wilson, (Editor) *The Political Economy of Brazil: Public Policies In an Era of Transition* (Austin: University of Texas Press, 1990); Vilmar Faria, « A Montanha e a Pedra : Os Limites da Política Social Brasileira e os Problemas da Infancia e da Juventude » dans Ayrton Fausto e Rubem Cervini, *O Trabalho e a Rua: Crianças e Adolescents no Brasil Urbano dos Anos 80*, (São Paulo: Cortez Editora, 1991); Vilmar Faria, « Reformas Institucionais e Coordenação Governamental: O Caso da Política de Proteção Social no Brasil » dans Monica Teixeira (dir.) *Universidade e Governo: Professores da Unicamp no Governo FHC* (São Paulo: Editora Escuta, 2003), chapitre I.

Cardoso pendant presque six ans de travail et de dévouement aux réformes de la protection sociale et à la mise sur pied du programme « Comunidade Solidária ».

Le rôle de médiateur politique du gouvernement afin de promouvoir la stratégie de coordination de la politique sociale, qui se démarque en fonction de la participation de tous les ministères concernés par la protection sociale, y compris le ministère de la Fazenda, s'est montré probablement un des plus difficiles. Cette initiative amena le gouvernement à construire la *Stratégie d'articulation et d'intégration* à partir des *Comités sectoriels de politiques* liés à la Présidence de la république. Malgré des résultats inégaux en fonction de la nature de chaque domaine spécifique, ces deux initiatives ont eu un poids décisif dans la conduite de la politique économique et de la réforme de la protection sociale, par l'entremise du « Comunidade Solidária ».

Dans ce processus, Vilmar Faria et Ruth Cardoso formaient un duo implacable et cette posture de résistance avec des arguments forts et consistants fut décisive à la construction d'une relation respectueuse avec les domaines économiques et de la planification. Cette posture a occasionné la création de mécanismes visant à protéger les programmes sociaux contre les variations cycliques et les coupures de dépenses que les exigences de l'équilibre budgétaire imposaient au gouvernement. Sans cette détermination et cette endurance, les restructurations du « Comunidade Solidária » et la construction du Réseau de protection sociale n'auraient pas vu le jour³⁷⁴.

La capacité d'introspection devait se révéler une vertu essentielle que Faria partagera avec toute l'équipe impliquée dans la coordination des programmes menés par

³⁷⁴ Pour une vision plus élargie de ce processus voir Vilmar Faria, « Reformas Institucionais e Coordenação Governamental : O Caso da Política de Proteção Social no Brasil », notamment pages 32-37; Vilmar Faria, « Importancia das Estratégias Inovadoras de Parceria », dans Ruth Cardoso (dir.) *Estratégias Inovadoras de Parceria no Combate à Exclusão Social : Avaliação, Diálogo e Perspectivas* (Brasília : Pnud – Unesco, 2000).

le gouvernement. Il partageait avec Ruth Cardoso un autre penchant très important à la poursuite des réformes de la protection sociale qui était la compréhension des politiques en tant que résultats de changements graduels et qui, par conséquent, demandait une évaluation permanente. Cette affinité élective sera fondamentale pour construire des stratégies innovatrices à partir du transfert de connaissances acquises, attestés par des résultats positifs des évaluations. Pour la première fois dans l'histoire de la protection sociale brésilienne, l'évaluation des politiques sociales fut prise comme élément constitutif de ces mêmes politiques afin de permettre les ajustements en fonction de la quête de l'efficacité des programmes. Le décès de Faria le 26 novembre 2001 a fortement bouleversé le PSDB qui a rendu publique la reconnaissance du rôle discret de Faria dans la conformation du nouveau dessin de la protection sociale brésilienne, dans une édition de la revue *Sociale démocratie brésilienne* éditée par le PSDB³⁷⁵.

Ces deux intellectuels avaient une capacité surprenant de rassembler des intellectuels renommés en fonction de leur domaine d'expertise ainsi que de leur engagement dans la lutte en faveur de la transformation des structures sociales en vigueur. Cette capacité fut mise au service des stratégies du programme « Comunidade Solidária » et perdura pendant tout le processus de définition du nouveau paradigme de la protection sociale. Cette ouverture d'esprit permettait un dialogue fécond avec les communautés épistémiques, les forums de débat et une démarche scientifique à l'égard des résultats des évaluations des programmes de transfert de revenu. Il en résulta un processus de « conversion » dans lequel tous les deux se sont convaincus et convertis à

³⁷⁵ Voir le numéro spécial de la revue *Sociale démocratie brésilienne* du 26 mars 2002 un hommage rendu à Vilmar Faria par plusieurs membres du PSDB.

propos de la capacité des programmes de transfert de revenu en tant que facteurs de restructuration de l'État providence brésilien.

5.4 Intellectuels, idées et réseaux de politiques publiques dans le changement de la protection sociale. La question de la famine et l'héritage du passé dans la stratégie du « Comunidade Solidária ».

Dans la conception des politiques publiques et dans les changements de paradigme il y a toujours un facteur déclencheur de l'action initiale qui amène à la construction de nouveaux référentiels. L'action sociale du gouvernement Cardoso a été déterminée en fonction de la structuration d'un champ cognitif qui plaçait la question de la famine en tant que problème central auquel il fallait s'attaquer. La structuration du programme « Comunidade Solidária », à partir de l'héritage de l'expérience du Conseil national de sécurité alimentaire, en est la preuve. Pour ce faire, le gouvernement a rassemblé des intellectuels ayant participé à la construction de ce champ et dont l'intervention au sein de la société avait marqué les années 1980 et le début des années 1990. Ana Peliano et Herbert de Souza figurent parmi ces intellectuels.

Ana Maria Tiburcio Medeiros Peliano, ou simplement Ana Peliano car ainsi est mieux connue cette sociologue diplômée de l'Université fédérale de Juiz de Fora (Minas Gerais), détentrice d'un titre de spécialiste en politiques sociales de l'Université de Brasilia et une trajectoire reconnue en tant qu'experte de la question de la famine au Brésil. Fonctionnaire de l'IPEA depuis le début des années 1970, elle avait participé activement à l'élaboration du Programme national d'alimentation et nutrition – PRONAN, en 1975, pendant le gouvernement du général Ernesto Geisel (15.03.1974 à 15.03.1979). Pendant les premières années de la nouvelle république (gouvernement José Sarney 1985-1990) Peliano a travaillé à l'élaboration du Programme national d'offre

d'aliments aux populations vivant dans les périphéries urbaines des grandes villes. Pendant la période 1987–1992, elle a travaillé à la coordination du Centre de recherches sur la famine de l'Université de Brasilia. De retour à l'IPEA, en 1992, elle a débuté un partenariat avec la Commission économique pour l'Amérique latine – CEPAL afin de développer une méthodologie de définition de seuils³⁷⁶ de pauvreté en Amérique latine. À partir de cette expérience, Peliano entreprend l'élaboration du document intitulé *Mapa da fome*³⁷⁷ qui fut le résultat d'une demande du gouvernement d'Itamar Franco en réponse aux pressions du Mouvement pour l'éthique en politique et du Parti des travailleurs, qui proposaient au gouvernement l'adoption d'un Programme de sécurité alimentaire.

Ce rapport, coordonné par Peliano à la tête d'une équipe de 9 chercheurs de l'IPEA était inspiré de ses expériences d'analyse développées auprès de la CEPAL et a eu un impact important dans la société brésilienne car il démontrait l'existence de 32 millions de personnes vivant en situation d'indigence. En outre, le rapport confirmait les dénonciations du *Mouvement pour l'éthique en politique*, sous le leadership d'Herbert de Souza (Betinho) et du Conseil National des Évêques du Brésil – CNBB, qui demandaient à l'unisson l'adoption d'une politique de sécurité alimentaire pour le pays. La création du Conseil national de sécurité alimentaire par le président Itamar Franco fut le résultat de cet ensemble d'initiatives. Parallèlement à ce processus, le ministère de la Planification mettait sur pied une des stratégies les plus audacieuses qui fut la décentralisation du lunch scolaire dans tout le pays et qui était aussi le résultat de l'influence des études de Peliano sur la question de la sécurité alimentaire, renforcé par la participation du Front national des maires, qui soutenait la cause de la décentralisation et participait activement à la

³⁷⁶ Au Brésil l'expression couramment utilisée est *seuil de pauvreté*

³⁷⁷ Traduction libre : Carte de la famine

définition et à la formulation de politiques dans ce domaine. Peliano était alors chercheuse au Centre d'études sur les politiques publiques – NEPP/Unicamp où elle a réalisé des recherches évaluatives sur le rôle des ONG dans l'offre de services sociaux dans l'état de São Paulo, sous la direction de Sonia Miriam Draibe³⁷⁸.

Une fois élu pour son premier mandat en 1994, Cardoso invita l'IPEA à composer le Cabinet du gouvernement de transition et à cette occasion Peliano accepta l'invitation de travailler avec l'équipe chargée des politiques sociales, sous la direction de Ruth Cardoso et Vilmar Faria. Comme résultat de cette participation, Peliano fut invitée au poste de Secrétaire exécutive du programme « Comunidade Solidária ». Cardoso voulait que ce poste stratégique soit occupé par un membre du PSDB, Euclides Scalco, mais comme ce dernier a décliné l'invitation, la nomination de Peliano a prévalu car en plus d'avoir l'appui de Ruth et de Vilmar Faria en fonction de sa trajectoire auprès de l'IPEA, Cardoso savait qu'elle détenait une expérience et une connaissance rare de la bureaucratie brésilienne qui seraient très utiles à la mise sur pied des stratégies du « Comunidade Solidária³⁷⁹ ». À cette expérience, s'ajoute le fait que les travaux de Peliano publiés par l'IPEA, notamment ceux sous la forme de Textes pour la discussion, portaient sur les politiques de supplément alimentaire et démontraient l'appropriation inadéquate de ceux-ci par des extraits de la population hors des critères d'éligibilité. Les programmes adoptés par le « Comunidade Solidária » sont fortement influencés par son approche car elle dénonçait la superposition, l'absence de ciblage, le besoin de faire le lien entre les

³⁷⁸ Ce projet fut « Avaliação e Oferta de Serviço Pelas ONGs » (*L'évaluation de l'offre de services sociaux par les ONG*), (Campinas :NEPP/Unicamp, 1994-1995) réalisé en partenariat avec la Faculté Latino Américaine de Sciences Sociales - FLACSO.

³⁷⁹ La déclaration de Cardoso à propos de son choix se trouve dans Fernando Henrique Cardoso *A Arte da Política : A História Que Vivi* (Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2006), pages 263-264.

politiques d'éducation et de santé ainsi que le besoin de rompre avec le clientélisme qui imprégnait l'octroi des bénéfices³⁸⁰.

La stratégie d'articulation des politiques par le « Comunidade Solidária » fut donc une initiative qui a cimenté les affinités entre Ruth Cardoso, Vimar Faria et Peliano car cette dernière – autant que les deux premiers croyait à l'unification des politiques sociales, notamment celles d'assistance sociale, comme moyen de surmonter la superposition, le clientélisme, et l'inefficacité inhérentes aux politiques et aux programmes d'assistance sociale. La participation de Peliano à l'élaboration et à la mise sur pied du « Comunidade Solidária » a fortement contribué au processus de continuité et de perfectionnement de la politique initié par la création du Conseil de sécurité alimentaire pendant le gouvernement Itamar Franco. Par conséquent, il en résulta une nouvelle tradition au sein du gouvernement brésilien qui fut celle de considérer le poids de l'histoire et des institutions dans l'élaboration de nouveaux dessins de politique sociale.

Son rôle en tant que Secrétaire exécutive du « Comunidade Solidária » fut d'une importance fondamentale parce que le travail en tête-à-tête avec les politiciens, surtout les maires, les députés, les gouverneurs ainsi que les ministres a eu un caractère technique et exempta le gouvernement, Ruth Cardoso en particulier, de se soumettre à des situations contraignantes en fonction d'une tradition historique déjà consolidée au sein des institutions de la protection sociale, telle la Légion brésilienne d'assistance sociale, parmi d'autres. Comme l'atteste Peliano :

³⁸⁰ Voir notamment Ana Maria Peliano, « Quem Se Beneficia dos Programas Governamentais de Suplementação Alimentar », (Brasília : IPEA, Série textos para discussão número 205, 1990) et Ana Maria Peliano « Os Programas de Alimentação e Nutrição para Mães e Crianças no Brasil », (Brasília : IPEA, Série textos para discussão número 253, 1992).

J'ai été très impressionnée par l'ouverture d'esprit du président Cardoso au moment où l'équipe du social dirigée par Vilmar Faria lui brossa un panorama général de l'action sociale à être développée par le « Comunidade Solidária ». Quand un des ministres a affirmé que la présidence du Conseil devrait être exercée par le gouvernement il a affirmé : « Pour rendre plus forte la démocratie, je trouve excellent que cette fonction soit prise par quelqu'un qui ne fait pas partie du gouvernement ». Et la nomination de Madame Ruth en tant que présidente dudit Conseil causa une onde de choc car elle ne recevrait pas de salaire, elle ne traiterait pas de l'octroi de bénéfices et, de plus, elle ne voulait pas de guichet pour prendre en charge ses fonctions de médiatrice auprès de la société civile. Ce n'était pas commun dans notre tradition. Donc, mon rôle fut en grande mesure déterminé en fonction de cette démarche de façon que le poste de Secrétaire exécutive était une sorte de sauvegarde pour le gouvernement afin d'attribuer un caractère technique à l'ensemble des initiatives du « Comunidade Solidária » et ainsi saper le clientélisme et d'autres pratiques habituelles en politiques sociales.

Cela n'était pas facile car fréquemment je tombais sur des députés, des maires et mêmes des gouverneurs qui étaient absolument mécontents de l'approche technique qu'on avait pour la mise sur pied du « Comunidade Solidária » dans les municipalités. Le Secrétariat exécutif avait aussi le rôle délicat de construire l'articulation interministérielle, d'assurer que les ressources prévues pour chacune des initiatives soient effectivement destinées à cette fin. Néanmoins, le fait de compter sur la certitude de l'évaluation des actions fonctionnait comme une sorte d'adrénaline car on voulait trouver la bonne voie pour la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales³⁸¹.

N'oublions pas pourtant que Peliano partageait avec d'autres cadres de l'IPEA et du gouvernement la croyance selon laquelle l'adoption de programmes de transfert de revenu n'était pas viable à cause de l'ampleur du phénomène de la pauvreté et des inégalités sociales au Brésil, ainsi que de la difficulté que le gouvernement trouverait pour mettre sur pied un programme national de revenu compte tenu de la diversité et de l'amplitude du territoire brésilien. Par contre, elle croyait que l'expérience accumulée jusqu'à la fin du premier mandat, étayée par plusieurs évaluations qui démontraient les points forts et les faiblesses du « Comunidade Solidária », permettrait de définir un nouveau sentier en consonance avec les principes soutenus depuis le début du programme. Ces principes, rappelons-les, étaient le partenariat avec la société civile, la

³⁸¹ Ana Maria Tiburcio Peliano ex-secrétaire exécutive du programme Comunidade Solidária et fonctionnaire de l'IPEA. Entrevue le 12 août 2008, Brasília. Notre traduction.

solidarité sociale, la décentralisation politico administrative, l'intégration et la convergence des actions afin de maintenir la stratégie de ciblage des politiques envers les groupes les plus pauvres.

Son approche de la question de la lutte contre la pauvreté s'est montrée incompatible avec la nouvelle stratégie du DLIS adoptée par le « Comunidade Solidária » et, au moment de la reconduction du programme, Peliano a quitté le Secrétariat exécutif. Pour occuper le poste et mettre sur pied la stratégie du Développement local intégré et durable par l'entremise du « Comunidade Ativa », Cardoso a nommé un cadre du PSDB, Milton Seligman, ingénieur électricien avec une expérience auprès du ministère extraordinaire de la Réforme agraire en tant que coordonnateur de l'Institut de Colonisation et Réforme Agraire – INCRA. Sa grande réalisation, avec l'appui de Cardoso, fut la création de la Banque de la terre pour financer l'agriculture pour les familles bénéficiaires de la réforme agraire. Le choix de ce nouveau secrétaire exécutif de la part de Cardoso fut politique plutôt qu'en fonction de son expertise car Seligman était vu comme une sorte d'arbitre habile à dénouer des conflits à Brasilia³⁸².

Le sociologue et activiste Herbert de Souza se trouve parmi les intellectuels qui ont eu un rôle prépondérant dans le processus de transformation de la protection sociale au Brésil, notamment par son engagement dans la lutte en faveur de l'éradication de la famine au pays. La nomination de « Betinho », tel qu'on l'appelle communément au Brésil, au poste de Conseiller du « Comunidade Solidária » par Cardoso fut une preuve

³⁸² Voir le discours du président Cardoso à l'occasion du transfert du poste de Secrétaire exécutif où celui-ci présente les remerciements formels à madame Peliano et fait toute une exposition des conquêtes et des réalisations du *Comunidade Solidária*, pour ensuite présenter les lignes générales de la nouvelle Stratégie du DLIS. En ligne http://www.radiobras.gov.br/integras/99/integra_0303_1.htm (page consultée le 7 janvier 2008)

de la reconnaissance de son rôle dans la lutte pour la démocratisation et la transformation de la société brésilienne. Cet engagement de Betinho fut consacré par le processus d'organisation et de déclenchement du *Mouvement pour l'éthique en politique*, initié en 1991 et qui engendra la lutte en faveur de la destitution du président Fernando Collor de Mello, en 1992. Un autre front de bataille ouvert par Betinho fut l'organisation du mouvement *Action de la citoyenneté contre la famine, la misère et pour la vie*, qui a inscrit la question de la lutte contre la famine et la misère à l'agenda politique brésilien. Betinho avait une trajectoire intellectuelle remarquable en tant que *savant notoire*, même sans avoir un diplôme de maîtrise ou de doctorat. En 1962 il fut diplômé en sociologie politique et administration publique par la Faculté de sciences économiques de l'Université fédérale de Juiz de Fora (Minas Gerais). Ensuite, peu avant le coup militaire du 1^{er} avril 1964, il a commencé ses activités en tant que leader et militant des mouvements de jeunes soutenus par l'Église catholique. À cette occasion, il a occupé deux postes d'importance auprès du gouvernement fédéral. Premièrement, celui de coordonnateur et consultant du ministère de l'Éducation et de la culture et deuxièmement celui de Surintendant de la réforme agraire.

En 1970, Betinho quitta le pays pour trouver asile politique au Chili où il fut professeur à la Faculté latino-américaine de sciences sociales – FLACSO en même temps qu'il fut consultant du gouvernement Allende. Après le coup d'État du général Pinochet au Chili, il déménage au Panama et ensuite au Canada, puis finalement au Mexique où il occupa le poste de professeur permanent après avoir obtenu son doctorat en économie à la Faculté d'économie de l'*Universidad Nacional Autónoma* du Mexique – UNAM. D'autres travaux d'envergure ont été mis sur pied par Betinho

pendant les années 1974 – 1979 en tant que Directeur du Conseil latino-américain de recherches pour la paix – IPRA et consultant de la FAO pour les projets traitant des mouvements migratoires en Amérique latine.

De retour au Brésil en 1979, il s'engage dans la lutte pour la démocratie et la justice sociale et devient une sorte de symbole dans la lutte en faveur de l'amnistie. En 1981, il fonda l'Institut brésilien d'analyses sociales et économiques – IBASE, une ONG dont le but était de démocratiser les informations à propos des réalités économiques, politiques et sociales au Brésil. En 1983, sa participation fut décisive à l'articulation de la Campagne nationale pour la réforme agraire et en 1990 il initia le mouvement *Terre et Démocratie*. En 1992, il fut un des leaders les plus importants dans l'articulation du *Mouvement pour l'éthique en politique* qui résulta dans la destitution du président Collor de Mello.

Après la destitution, le mouvement s'est rendu compte que sa force allait au-delà de cette première bataille – la lutte contre la corruption – de sorte que des dirigeants décidèrent de placer la lutte contre la famine au centre d'une nouvelle campagne qui aurait pour but de mobiliser la société dans la lutte contre la famine et la misère. Avec l'appui de l'Église catholique progressiste représentée par la Conférence nationale des évêques du Brésil – CNBB, Betinho et ses camarades ont créé, au mois de mars 1993, la campagne *Action de la citoyenneté contre la famine, la misère et pour la vie*, appelée simplement *Campagne contre la famine*. Cette campagne était structurée à partir de six fronts : alimentation, emploi, éducation, santé, habitation et assainissement. Suivant les principes de la décentralisation, de l'autonomie et de l'action permanente de la société, la campagne articula un mouvement national organisé en 3000 Comités nationaux avec

l'appui de la Banque du Brésil afin de livrer des aliments à 32 millions de personnes vivant en condition de misère. À partir de cette initiative, Betinho devient le conciliateur des diverses propositions de la gauche brésilienne et avec l'aide d'Ana Peliano, de l'archevêque Dom Mauro Morelli, et des membres du Parti des Travailleurs représentés par Lula, il proposa le Plan national de lutte contre la famine, inspiré du document *Politique nationale de sécurité alimentaire*, élaboré par le Parti des Travailleurs sous la coordination de José Gomes da Silva. La création du Conseil de sécurité alimentaire – CONSEA, par le Décret numéro 807, le 24 avril 1993, du président Itamar Franco, fut une conséquence de cet ensemble de circonstances et ce conseil reflète fortement les attentes de l'ensemble de la société civile brésilienne. On a déjà affirmé que le programme « Comunidade Solidária » fut fortement influencé par l'expérience du CONSEA et la preuve la plus consistante se trouve dans la composition et dans le mode de fonctionnement dudit conseil. La structure du CONSEA, selon le décret de loi en question, fut pratiquement semblable à celle du « Comunidade Solidária » : le président (ce poste fut occupé par Dom Mauro Morelli), un secrétaire exécutif, huit ministres d'État et vingt-et-un représentants de la société civile, parmi lesquels on trouvait Betinho.

Pendant cette période, Betinho était déjà reconnu du Nord au Sud du pays comme un symbole de la résistance politique et de la lutte pour une société démocratique. Mais en plus de ces batailles, il participait activement à un autre front qui, à l'époque, était un des plus difficiles au pays : la lutte contre le VIH/SIDA. Betinho, atteint d'hémophilie depuis sa naissance, contracta le VIH pendant une transfusion sanguine en 1984 et développa le SIDA. Ce diagnostic a renforcé la détermination de Betinho à lutter pour

combattre la discrimination subie par les personnes infectées par le VIH ainsi que pour un contrôle plus efficace des « banques de sang » et contre la commercialisation de sang et de ses dérivés. Il a également fondé l'Association brésilienne interdisciplinaire du SIDA – ABIA.

En 1991, il a reçu le *Prix Global 500* de l'ONU en reconnaissance de son travail en faveur de l'écologie (la Campagne en faveur de la réforme agraire), la création de l'IBASE, la dépollution de la Baye de Guanabara (à Rio de Janeiro) et pour la préservation de l'Amazonie. En 1994, il fut récipiendaire du Prix Eco 94 hors-concours en reconnaissance de son œuvre dans le combat contre la famine. Au cours de cette même année, il fut invité spécial de l'ONU à se prononcer à l'occasion de la préparation de la Conférence mondiale sur le développement social. Il créa le mouvement *Noël sans famine* qui a reçu des donations de six cent tonnes d'aliments, à être distribués par la *Campagne contre la famine*. Sa nomination au poste de conseiller du programme « Comunidade Solidária » par Cardoso fut donc une forme de reconnaissance de son rôle dans la lutte pour une société plus juste, de son potentiel créatif et innovateur ainsi qu'une façon de conférer au programme le trait de continuité par rapport aux politiques déjà mises sur pied depuis la création du Conseil de sécurité alimentaire. Il quitta le Conseil du programme au moment des premières révisions des actions du « Comunidade Solidária » et, au mois de septembre 1997, il décéda dans sa résidence, atteint d'une infection généralisée causée par le SIDA³⁸³.

³⁸³ Voir à propos de Betinho et son rôle dans la société brésilienne, Herbert de Souza et Carla Rodrigues, *Ética e Cidadania* (São Paulo : Moderna, 1994) et Herbert de Souza, *Escritos Indignados* (Rio de Janeiro : Rio Fundo, 1993).

5.5 Intellectuels, idées et réseaux de politiques publiques : La réforme de l'État providence brésilien et l'idée d'un revenu minimum structurant un nouveau champ auprès du gouvernement fédéral

L'accès qu'ont les individus et les groupes aux processus de décision au sein du gouvernement constitue l'un des moyens les plus importants d'influencer les politiques publiques. Les rapports institutionnels entre ces individus et les autorités clefs dans l'élaboration des politiques publiques contribuent à éclairer le débat sur la prise de décision et l'évolution de l'agenda gouvernemental³⁸⁴. L'influence des chercheurs et des communautés épistémiques dans la formulation des problèmes et dans la proposition de solutions est déjà reconnue dans les sources consultées³⁸⁵. Tout au long de cette thèse nous avons montré que ce rapport avec des intellectuels a été l'une des empreintes des plus marquantes du gouvernement Cardoso. Ce rapport apparaît aussi dans la configuration du programme « Comunidade Solidária » car le Conseil de ce programme était un forum de débats et de délibérations composé en majorité par des intellectuels qui ont influencé les processus de prise de décision et par la suite, la transformation de la protection sociale. Parmi ces intellectuels, on peut distinguer ceux dont l'influence se fait remarquer en fonction de leur trajectoire académique ainsi qu'en fonction de la nature des rapports établis auprès des décideurs politiques les plus importants.

³⁸⁴ Voir David p. Dolowitz, Rob Hulme et Fiona O'Neill, *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?* (Buckingham - Philadelphia: Open University Press, 2000), page 21.

³⁸⁵ Peter M. Haas, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organisation*, 46:1, (1992), 1-35 et les autres articles composant ce numéro spécial de la revue *International Organisation* sur le rôle des communautés épistémiques; John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 45-67.

Dans le cas du Conseil du programme « Comunidade Solidária » la participation de Sonia Miriam Draibe³⁸⁶ mérite une distinction spéciale car son influence fut reconnue dès le début de la création du programme quand elle fut nommée parmi les 21 conseillers représentant la société civile. Elle fut nommée en reconnaissance du poids de son travail auprès du *Nucleo de Estudos de Politicas Publicas*³⁸⁷ – NEPP / Unicamp, dans le développement des champs d’analyse et de l’évaluation de politiques publiques et de l’action gouvernementale au Brésil.

Créé en 1982 par un groupe de chercheurs renommés à l’Université de Campinas (São Paulo), dont Draibe faisait partie, le NEPP fut le premier centre de recherche au Brésil à s’occuper de l’analyse des effets des crises sur la protection sociale brésilienne. Cette préoccupation n’était pas limitée aux analyses des effets des crises mais surtout à la mise sur pied de toute une démarche de recherche visant à faire la lumière sur la nature de la protection sociale brésilienne afin de rendre compte du caractère de l’État providence brésilien³⁸⁸. En plus de ces efforts, le NEPP cherchait à établir des méthodologies d’analyses comparées par rapport aux types d’États providence plus couramment étudiés.

³⁸⁶ Détentrice d’un diplôme de pédagogue de l’Université de São Paulo elle a obtenu sa maîtrise de la Faculté latino-américaine de sciences sociales – FLACSO, au Chili en 1975. En 1981 elle a obtenu son doctorat en science politique à l’Université de São Paulo avec une thèse intitulée : « Rumos e Metamorfoses : Um Estudo Sobre a Constituição do Estado e Alternativas de Industrialização no Brasil », qui fut publiée ensuite. En 1985 elle a suivi un stage post-doctoral en France avec une bourse de la Fundação de Apoio e Amparo à Pesquisa – FAPESP, de l’état de São Paulo. En 1993 elle a eu le titre de docteur libre enseignant octroyé par le département de politique et histoire économique de l’Institut d’économie de l’Université de Campinas – UNICAMP. Son curriculum vitae fait état de nombreuses publications dans des revues spécialisées et de sa participation à des conférences savantes. Elle s’est aussi mérité des distinctions honorifiques importantes pour son mérite académique.

³⁸⁷ Centre de recherche des politiques publiques voir <http://nepp.unicamp.br/>

³⁸⁸ Les deux rapports préparés par le NEPP en 1985 sous le titre *Brasil : 1985 : Relatório Sobre a Situação Social do País Volume I* (Campinas : Nepp/Unicamp, 1986) et *Brasil : Relatório Sobre a Situação Social do País II* (Campinas : Nepp/Unicamp, 1987) sont les premières démarches visant la consolidation de cet objectif. Traduction libre : *Brésil : Rapport sur la situation sociale du pays*.

Le premier travail développé par Draibe portant sur la crise de l'État providence fut le résultat de son séjour post-doctoral en 1985 à l'Institut d'Études du Développement Économique et Social – IEDES en France, où elle entreprit une analyse des recherches internationales traitant de cette même crise. Dans un article original daté de 1988, en partenariat avec Wilnês Henrique intitulé : « Welfare State : Crise et Gestão da Crise³⁸⁹ » Draibe et Henrique ont lancé le débat sur la crise de l'État providence dans le milieu académique brésilien³⁹⁰. Néanmoins, le travail qui eut le plus d'impact sur le milieu académique et qui marqua en définitif l'histoire de la protection sociale au Brésil, fut l'article publié par Draibe intitulé : « O Welfare State no Brasil : Características e Perspectivas³⁹¹ », publié par la première fois en 1988 dans la revue de l'Association nationale de recherches en sciences sociales – ANPOCS. Cette publication venait consolider un effort de recherche de la part de Draibe dans le but de présenter un profil de l'État providence brésilien à une époque où les recherches insistaient sur l'existence d'un État de *mal-être* social en opposition à l'État de bien-être social. Donc, en plus de renverser les modèles d'analyse dominants sur la protection sociale au Brésil, Draibe fondait une nouvelle tradition de recherche où l'existence de l'État providence brésilien était revendiquée et démontrée avec pertinence et sagacité. Publié dans sa version définitive en 1993 sous la forme de *Caderno de pesquisa*³⁹², ce travail deviendrait une

³⁸⁹ Traduction libre : *Welfare State : Crise et Gestion de la Crise*

³⁹⁰ Suite à cette démarche, dans le contexte d'une recherche plus ample développée par le NEPP sous le titre : « A Crise Internacional e as Políticas Sociais : Uma Proposição de Análise Comparada » (*La Crise Internationale et les Politiques Sociales : Une Proposition d'Analyse Comparée*), développée pendant la période 1984-1986 et suivie par une autre sous le titre « Sistemas Previdenciários Comparados : Padrões de Financiamento e Gestão da Seguridade Social em Perspectiva Internacional », Sonia Draibe et l'équipe de chercheurs du NEPP deviennent les références les plus notables à cause de la nouveauté de leurs recherches.

³⁹¹ Traduction libre: L'État providence au Brésil: Caractéristiques et perspectives.

³⁹² Sonia Miriam Draibe, « O Welfare State no Brasil : Características e Perspectivas », (Campinas : NEPP/Unicamp, Caderno de pesquisa número 8), pages 33-37.

référence sur les perspectives de la protection sociale à partir de la fin des années 1980 dans toute l'Amérique latine.

Trois tendances de la protection sociale brésilienne sont décrites dans l'ensemble des travaux de Draibe et celles-ci constituent la charpente de la politique sociale pendant le gouvernement Cardoso, exprimée par le « Comunidade Solidária » : a) l'innovation politico-institutionnelle par l'entremise de la décentralisation politico-administrative ; b) la sociabilité impliquée dans les politiques, conséquence de la décentralisation politico-administrative et de la participation populaire et ; c) la transformation du rapport entre l'État, le secteur privé lucratif et le secteur privé non lucratif dans la production et l'offre de services et biens sociaux. Dans ce processus, le remplacement des anciennes structures de protection sociale par des transferts de revenu apparaît comme alternative³⁹³.

L'influence de Draibe auprès de l'équipe responsable des réformes de la protection sociale s'est manifestée dans deux sens : d'abord, parce qu'en tant que membre du Conseil du « Comunidade Solidária », Draibe diffuse sa pensée légitimée par les résultats des recherches et des évaluations menées par le NEPP/Unicamp. Ce Centre de recherches jouait un rôle prééminent dans le processus d'évaluation et d'analyse des politiques publiques depuis la gestion de Franco Montoro (1983 – 1987) à la tête du gouvernement de São Paulo et de l'administration de José Roberto Magalhães (le maire de Campinas qui a créé le premier programme de transfert de revenu), ainsi que du gouvernement fédéral. Ensuite, parce que la lecture de Draibe est devenue une référence indispensable pour tous ceux qui s'intéressent à l'analyse des transformations de l'État

³⁹³ Sonia Miriam Draibe, *As Políticas Sociais Brasileiras : Diagnósticos e Perspectivas*, (Brasília : Instituto de Planejamento econômico e Social, 1990), pages 42-52.

providence brésilien étant donné de la pertinence et la convergence de ses thèses et les résultats démontrés par les analyses³⁹⁴. Un autre mérite qui peut sans aucun doute être attribué à Draibe fut le développement du champ d'analyse des politiques dans une perspective comparée car c'est à partir de l'influence de Draibe, par l'entremise du NEPP, que l'Amérique latine commence à être vue comme un champ formidable de recherche à être appréhendé avec curiosité et précaution car la nature et la spécificité des États providence dans cette région sont des défis qui se présentent à la recherche. Le NEPP constitue en fait un *think tank* dont la spécialité est de penser les enjeux de la politique publique au niveau latino-américain et ses chercheurs, à l'exemple de Draibe, sont des experts que cherchent à voir au-delà de leurs frontières les questions et les défis posés par ces mêmes politiques publiques dans une conjoncture de redémocratisation sur le continent.

Dans un article publié en 1997, Draibe³⁹⁵ discute des transformations récentes de la protection sociale en Amérique latine et cet article démontre déjà des résultats positifs du point de vue de la configuration de nouvelles valeurs et des possibilités de transformations institutionnelles. L'auteur propose deux innovations pour l'analyse de la politique sociale latino-américaine : d'abord, le concept de politique sociale comme système de politiques ou ensemble de programmes et actions continues dans le temps et qui visent à modifier les conditions de vie de la population. Ensuite, elle soutient l'idée

³⁹⁴ Parmi les travaux postérieurs de Draibe on trouve Sonia Miriam Draibe, « As Políticas Sociais Brasileiras : Diagnósticos e Perspectivas », dans IPEA : *Para a Década de 90 : Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas, Políticas Sociais e Organização do Trabalho* (Brasília : IPEA, 1990); Sonia Miriam Draibe, « América Latina : O Sistema de Proteção Social na Década da Crise e das Reformas », (Campinas : NEPP/Unicamp, Caderno de pesquisa no. 30, 1995); Sonia Miriam Draibe, « The National Social Policies System in Brazil : Construction and Reform », (Campinas : NEPP/Unicamp, Caderno de pesquisa no. 53, 2002).

³⁹⁵ Sonia Miriam Draibe, « Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a Propósito da Experiência Latino-Americana Recente de Reformas dos Programas Sociais », *São Paulo em Perspectiva*, 11(4), 1997, 3-15, pages 13-14.

de « territorialisation » des politiques en tant que mécanisme visant à atteindre les régions et les populations les plus pauvres, notamment au Brésil. Draibe insiste aussi sur le besoin de redresser ces mêmes politiques afin de promouvoir l'investissement dans le capital humain et social et ainsi rompre avec les trajectoires institutionnelles jusqu'alors parcourues. Cette affinité a renforcé ses liens avec Ruth Cardoso et l'équipe du « Comunidade Solidária » en contribuant à la convergence d'idées en faveur de la création et de la consolidation du Réseau de protection sociale, notamment par l'entremise de la création du programme Bolsa-Escola Fédéral.

Dans un autre article daté de 1998, Draibe analyse les changements et les tendances récentes de la politique sociale brésilienne et soutient que les politiques sociales, notamment les programmes d'assistance sociale, présentent une forte tendance au changement qui se traduit par l'évolution sur des aspects suivants : a) le changement de conception, qui peut être attesté autant dans les fondements que dans le rapport d'équilibre entre universalisme et sélectivité ; b) le changement dans le rapport public versus privé dans le financement et la prestation de biens et services sociaux, par l'entremise de l'introduction du secteur entrepreneur et du tiers secteur ; c) le changement de la nature des programmes avec l'introduction et le renforcement des programmes de transfert de revenu et d'appui au crédit populaire; d) les changements institutionnels, qui surviennent dans le système de financement, dans le processus de décision et de supervision et contrôle des politiques par l'entremise de la décentralisation

politico-administrative et de la participation de la société civile dans la gestion et dans la mise en œuvre des politiques et programmes³⁹⁶.

Les travaux d'analyse de politiques spécifiques sont une demande croissante de la part d'organisations internationales et cette demande contribue de façon décisive à augmenter l'influence des chercheurs. Dans ce processus Draibe était déjà reconnue pour son expertise et pour la portée de ses travaux dans toute l'Amérique latine³⁹⁷. De plus, la pensée de Draibe fut aisément diffusée en fonction de ses affinités intellectuelles avec celle dernière, Ruth Cardoso et Vilmar Faria qui étaient aussi des chercheurs participant au Conseil délibératif du NEPP/Unicamp. Ces liens furent fondamentaux pour la mise en œuvre de la stratégie du « Comunidade Solidária » pendant le gouvernement Cardoso, ce qui démontre encore une fois la force des réseaux de politiques publiques.

José Marcio Camargo³⁹⁸ figure parmi les intellectuels qui ont influencé les transformations de la protection sociale au Brésil par l'entremise d'une approche de la question de la pauvreté et des inégalités sociales qui dépasse la simple dénonciation. Son engagement majeur s'est traduit par la défense de mesures concrètes afin d'élever le niveau de capital humain et social des individus, notamment des enfants et des

³⁹⁶ Voir Sonia Miriam Draibe, « A Política Brasileira de Combate à Pobreza », dans João Paulo dos Reis Velloso, (dir.) *O Brasil e o Mundo no Limiar do Século XXI*, Volume 2, (Rio de Janeiro : José Olympio Editora, 1998), notamment pages 308-314.

³⁹⁷ Dans le cas de Draibe, ses travaux deviennent référence dans toute l'Amérique latine surtout à partir des publications suivantes: « Desenho e Implantação da Estratégia de Avaliação dos Programas Sociais Prioritarios do Governo Federal Brasileiro », (Campinas :NEPP/Unicamp/BID/UNESCO/Governo Federal, 1998); « A Educação Basica e Secundária no Brasil : Evolução Recente », (Campinas :NEPP/Unicamp/ME C /UNESCO, 1997); « Avaliação da Decentralização das Políticas Sociais no Brasil : Saúde e Educação Fundamental – Estudos Municipais », (Campinas :NEPP/Unicamp/CEPAL, 1997); « Programas de Renda Mínima para Famílias Carentes : Levantamento das Experiencias e Metodologia de Avaliação », (Campinas : NEPP/IPEA, 1997); « América Latina : O Sistema de Proteção Social na Década da Crise e das Reformas », (Campinas : NEPP/CEPAL, *Projeto reforma de politicas para aumentar a eficácia do Estado na América latina*, 1995), parmi plusieurs autres.

³⁹⁸ Détenteur d'un diplôme de Baccalauréat en économie de l'Université Fédérale de Minas Gerais – UFMG et d'un diplôme de PhD en économie du Massachusetts Institute of Technology – MIT 1977, professeur titulaire au Département d'économie de l'Université Catholique de Rio de Janeiro.

adolescents. La défense du revenu minimum occupe une place décisive dans ses propositions.

Dans un article publié dans le journal *Folha de São Paulo* au mois de mars 1993, Camargo montrait avec pertinence que la concentration de richesses, y compris du capital humain (éducation) et social, exigeaient une intervention de l'État brésilien. Cette intervention consisterait à éviter le phénomène du travail infantile et en même temps à promouvoir l'accès des enfants à l'école afin de rompre le cercle intergénérationnel de la pauvreté³⁹⁹. Pour ce faire, Camargo propose la création d'un programme offrant un transfert de revenu mensuel autour de 70 dollars US à chaque famille pour maintenir les enfants âgés de 5 à 17 ans à l'école publique. Il s'agit de réduire la pression familiale en faveur de l'insertion des enfants au marché de travail et d'augmenter le niveau de capital social découlant de la fréquentation et de la réussite scolaire des enfants. L'auteur estime les coûts de ce programme pour le gouvernement à moins de 5 % du PIB. Dans ce cas, un tel programme pourrait remplacer ceux déjà mis en œuvre par la Légion brésilienne d'assistance sociale – LBA et ceux à caractère d'urgence tel la distribution d'aliments dans le Nordeste. Les avantages d'un tel programme seraient la fin du clientélisme, la rupture avec les formes traditionnelles de reproduction de la pauvreté, l'élimination des intermédiations des non-pauvres envers les pauvres, et l'investissement en capital humain et social par l'entremise du renforcement du réseau public d'éducation. À partir

³⁹⁹ L'auteur démontre qu'en 1988 à peu près 30 % des enfants âgés de 10 à 14 ans provenant de familles à revenu *per capita* familial inférieur à $\frac{1}{4}$ du salaire minimum travaillaient. Chez les familles à revenu *per capita* situé entre $\frac{1}{4}$ et $\frac{1}{2}$ salaire minimum le pourcentage des enfants travailleurs de même âge était de 20 %. Chez les adolescents âgés de 15 à 17 ans le pourcentage de travailleurs était de 50 % et parmi ceux-ci plus de la moitié travaillaient plus de 40 heures par semaine. Dans 70 % des cas il s'agissait de travail sans aucune réglementation et 81 % recevaient moins qu'un salaire minimum mensuel. Dans la plupart des cas, la contribution des enfants à la composition du revenu familial était de 30 % ce qui démontre le degré de pauvreté de la famille. Voir José Marcio Camargo, *Os miseráveis*, Folha de São Paulo, Caderno de finanças, Opinião econômica, 28 de março de 1993. L'auteur de cette thèse remercie le professeur José Marcio Camargo de la gentillesse de l'envoi, par l'Internet, des publications citées.

de cette publication, l'IPEA a invité Camargo à développer une recherche dont le résultat fut présenté dans un article en partenariat avec Heitor Almeida, intitulé « *Educação, Pobreza e Políticas Sociais*⁴⁰⁰ » où se trouvent les grandes lignes des arguments qui seront présentés postérieurement par Camargo en faveur de l'adoption de programmes de transfert de revenu reliés à l'éducation⁴⁰¹.

Dans un autre article élaboré en partenariat avec l'Institut Brésilien d'Économie de la Fundação Getúlio Vargas – IBRE-FGV et publié en 2001, Camargo et Francisco H. G. Ferreira analysent les expériences de transfert conditionnel de revenu au Brésil et au Mexique afin de trouver des éléments pouvant renforcer leurs arguments en faveur de l'adoption d'un programme national de transfert de revenu sous la forme d'un *Bénéfice social unique*, dont le but serait de remplacer les programmes d'assistance sociale mis en œuvre par le gouvernement fédéral brésilien afin de promouvoir : a) le soulagement immédiat des privations associées à l'état de pauvreté et ; b) une contribution au développement d'une trajectoire familiale d'accumulation d'actifs (essentiellement humains) afin de réduire les possibilités de reproduction de la pauvreté dans une perspective intergénérationnelle⁴⁰². Le bénéfice devrait être versé aux familles en argent comptant à chaque mois, à condition que les enfants fréquentent l'école et les services de santé⁴⁰³. Cette approche de Camargo sur la question de la pauvreté et des inégalités

⁴⁰⁰ Traduction libre: *Éducation, pauvreté et politiques sociales*

⁴⁰¹ Ana Lucia Lobato, *Garantia de Renda Mínima : Ensaios e Propostas* (Brasília : IPEA, 1998), page 16.

⁴⁰² José Marcio Camargo e Francisco H.G. Ferreira, « O Benefício Social Único: Uma Proposta de Reforma da Política Social no Brasil », (Rio de Janeiro : Departamento de economia, Texto para discussão numero 443, março, 2001).

⁴⁰³ À l'époque de cette proposition de Camargo on comptait sur trois expériences de mise en œuvre de programmes de transfert de revenu au niveau des états (Amapá, Goiás et Tocantins) et 52 au niveau des municipalités par initiative de chaque administration en plus de 106 accords de coopération entre les municipalités et le gouvernement fédéral. Rappelons que ces accords découlent de l'approbation de la Loi numéro 9.533 du 10 septembre 1997, déjà mentionnée au chapitre III de cette thèse et qui traite du

sociales se rapproche de celle de Roemer⁴⁰⁴ dans la mesure où elle favorise l'égalité d'opportunités pour les enfants défavorisés. Selon Camargo, le coût de l'école pour des familles les plus pauvres serait plus élevé à cause des coûts directs de l'éducation et de la diminution des revenus obtenus par le travail précoce des enfants.

Dans un article daté de 2004, Camargo présente son parti-pris en faveur des enfants et dénonce « le préjugé anti-enfant et anti-pauvre », selon lui, caractéristique des politiques de transfert de revenu mises en œuvre au Brésil⁴⁰⁵. À partir d'une analyse de la structure des dépenses sociales du gouvernement fédéral, Camargo démontre que le système de retraites et pensions du Brésil consomme une partie très élevée de l'argent transféré par le gouvernement. Alors que les 10 % les plus pauvres de la population reçoivent, en moyenne, 391,00 R\$ par année en transferts fédéraux, les 10 % les plus riches reçoivent en moyenne, 8177,00 R\$. L'auteur démontre encore la persistance de ce phénomène quand il s'agit de la distribution de ressources pour l'éducation car chez les enfants fréquentant l'école primaire publique 52,6 % se trouvent parmi les 40 % les plus pauvres de la population, tandis que chez les 40 % les plus riches, ceux qui fréquentent l'école publique représentent seulement 24,1 %. Au fur et à mesure que les niveaux éducationnels avancent, on voit se réduire le pourcentage des plus pauvres et augmenter celui des enfants plus riches, de sorte qu'à l'université 93,2 % des étudiants proviennent des familles qui se trouvent parmi les 40 % les plus riches de la population. Afin de régler ces problèmes d'inversion de priorités, l'auteur propose une réduction des

Programme national de transfert de revenu conditionné au développement d'activités socio-éducatives par les municipalités.

⁴⁰⁴ John E. Roemer, *Equality of Opportunity* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1998), notamment pages 1-4 et 84-90.

⁴⁰⁵ José Marcio Camargo, « Política Social no Brasil: Prioridades Erradas, Incentivos Perversos », *São Paulo em Perspectiva*, 18(2) : 68-77, 2004, notamment pages 69-71.

dépenses des retraites et de pensions et suggère un renforcement du programme Bolsa-Escola⁴⁰⁶.

Camargo a toujours participé activement au processus de discussion sur les alternatives de lutte contre la misère et la pauvreté au Brésil et ses écrits ont été influents au sein du législatif au moment de la réalisation des travaux par la *Commission mixte de lutte contre la pauvreté*, où il a soutenu des arguments en faveur du programme Bolsa-Escola. Il l'avait déjà démontré cette acuité au moment de sa participation à la *1^{ère} Conférence Internationale sur le revenu minimum* organisée par Suplicy et mentionnée plus loin.

Le rôle de Lena Lavinias dans le processus de changement de la protection sociale brésilienne ne peut pas être passé sous silence car cette économiste et professeure de l'Université Fédérale de Rio de Janeiro a réalisé un travail remarquable d'analyse, de perfectionnement des instruments d'évaluation et de diffusion des programmes de transfert de revenu, avec d'autres intellectuels brésiliens, par l'entremise de plusieurs accords de coopération avec des institutions brésiliennes et internationales.

Titulaire d'un baccalauréat en développement de l'agriculture de l'Institut de développement économique et social – IEDES – Université Paris I, et d'un DEA en développement de l'agriculture de l'Institut de hautes études sur l'Amérique latine de l'Université Paris III, Lavinias a obtenu son PhD en économie dans ce même institut en 1984. Au Brésil, elle est devenue professeure à l'Université de Rio de Janeiro et chercheur de l'IPEA depuis le début des années 1990.

⁴⁰⁶ Le fait d'exposer l'argument de l'auteur ne veut pas dire que nous le cautionnons. Autrement, les retraites et pensions constituent ce qu'on appelle les transferts constitutionnels car ce sont des droits assurés par la Constitution fédérale de 1998 dont une partie a été révisée avec la réforme de la Prévoyance sociale pendant le premier mandat du gouvernement Lula.

Depuis le début des premières expériences de programmes de transfert de revenu telles celle du District fédéral et celle de Campinas, Lavinias s'est engagée dans la recherche et la quête de méthodologies permettant de mieux comprendre la pertinence de ces programmes au Brésil. Pour ce faire, elle s'est jointe à une équipe de chercheurs avec une expertise remarquable dans le domaine de transfert de revenu et dont les travaux traitaient autant de l'introduction du salaire minimum national au début des années 1940 que de l'unification de ce même salaire minimum par la Constitution fédérale de 1988. Parmi ses travaux les plus importants sur la portée des transferts de revenu on trouve la recherche sous le titre *Développement d'une méthodologie d'évaluation de programmes de revenu minimum*, développée par la direction d'études en politiques sociales – DIPES/l'IPEA – Rio de Janeiro en collaboration avec Sonia Rocha, Ricardo Vasano et le professeur et expert du salaire minimum, João Sabóia de l'Université fédérale de Rio de Janeiro. Ce travail a fait l'objet d'un autre partenariat avec la Fondation Friedrich Ebert et la Fondation Ford dans le projet de recherche sous le titre *Mise en œuvre de programmes de revenu minimum : une orientation aux municipalités brésiliennes*, développée par l'IPEA et sous la coordination de Levinas.

La première publication de ce groupe de chercheurs sous la forme de *Texte pour la discussion* par l'IPEA, analyse les expériences internationales de transfert de revenu et jette un regard particulier sur trois expériences brésiliennes de mise en œuvre de programmes de transfert de revenu : Brasília, Belo Horizonte et Vitoria afin de faire la lumière sur les réelles possibilités de mise en œuvre de tels programmes par les municipalités brésiliennes. À partir de simulations visant à évaluer le degré de couverture et les coûts proportionnels des programmes de transfert de revenu pour les

municipalités, les auteurs concluent que si toutes les municipalités brésiliennes engageaient 2 % de leurs recettes courantes pour transférer aux familles un revenu mensuel équivalent à $\frac{1}{2}$ salaire minimum per capita en fonction de leur situation de pauvreté, seulement 28,8 % de la population cible serait touchée. Ce pourcentage représente moins de 3 millions de familles, tandis que le nombre d'usagers potentiels était de 10 millions de familles. Cette impasse découle de l'incapacité de la plupart des municipalités à mettre en œuvre des programmes complets, ce qui a fortement renforcé les arguments postérieurs pour l'adoption d'un programme national de transfert de revenu. La conclusion finale des auteurs démontrait que pour qu'une telle stratégie de lutte contre la pauvreté soit efficace, l'engagement des trois niveaux de gouvernement serait nécessaire⁴⁰⁷.

En 1999, Lavinias participa en tant que chercheuse invitée à la *Commission mixte pour la lutte et l'éradication de la pauvreté* au Congrès national. À cette occasion, elle présenta une rétrospective des principaux programmes de distribution d'aliments au pays afin de démontrer la pertinence de leur substitution par une politique nationale de transfert de revenu. Dans la plupart de ses études, Lavinias rappelle le besoin d'entreprendre une stratégie coordonnée de lutte contre la pauvreté car les expériences historiques de mise en œuvre de programmes de distribution de paniers d'aliments se montrent inefficaces. Pour ce faire, l'auteure soutient le besoin de fixation d'un seuil de pauvreté pour le pays, mais étant donné la complexité d'une telle mesure, elle fixe son attention sur les travaux les plus pertinents dans ce domaine et rejoint les experts les plus

⁴⁰⁷ Voir Lena Lavinias, « Programas de Garantia de Renda Mínima : Perspectivas Brasileiras », (Rio de Janeiro : IPEA, Texto para discussão numero 596, 1998), pages 25 et 31-34. Voir aussi Lena Lavinias, « Renda Mínima : Práticas e Viabilidades », *Novos Estudos CEBRAP*, 53, São Paulo, 1999, notamment pages 75 et suivantes.

renommés sur le sujet⁴⁰⁸. Finalement, en 2004 l'auteure a rejoint les arguments de Camargo en faveur d'un programme de transfert de revenu pour les enfants brésiliens. Ce parti-pris découle d'une série d'exercices et de simulations à propos des programmes de transfert de revenu en cours au Brésil ainsi que de la possibilité de mise en œuvre de la proposition du sénateur Eduardo Suplicy, finalement approuvée par la Loi 10.835 du 8 janvier 2004.

Les travailleurs sociaux ont joué un rôle remarquable dans le débat et dans la publicisation des questions touchant directement les politiques sociales, particulièrement la politique d'assistance sociale au Brésil, pendant les deux mandats de Cardoso. Cette participation s'est fait remarquer notamment par la critique du modèle proposé par le gouvernement depuis la Loi provisoire 813 instituant le « Comunidade Solidária ». Les manifestations les plus significatives de cette critique se trouvent dans les productions théoriques dont le but fut de démontrer la fragmentation systématique de la pauvreté et le recul par rapport à la mise en œuvre du modèle de sécurité social assuré par la Constitution fédérale de 1988.

Parmi les intellectuels les plus importants dans le domaine du service social brésilien, on trouve Maria Ozanira da Silva & Silva dont les travaux ont trouvé un écho important dans le milieu universitaire. Parmi ses publications, figure une critique du programme « Comunidade Solidária » en tant que stratégie du gouvernement Cardoso dans un contexte plus vaste de « réformisme conservateur qui oriente les rapports entre

⁴⁰⁸ Voir Sonia Rocha, *Pobreza no Brasil : Afinal de Que se Trata?* (Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2003); Lena Lavinias, «Pobreza : A Sistematização que Faltava ao Enfoque Brasileiro », *Pesquisa e Planejamento Economico*, 34 :1, abril 2004.

l'État et la société civile en même temps qu'il privilégie la politique économique au détriment des politiques sociales⁴⁰⁹ ».

Pendant les années 1995-1996, Silva & Silva a réalisé un stage postdoctoral au NEPP, sous la direction de Sonia Miriam Draibe. Le résultat de ce stage fut la publication d'un ouvrage intitulé « *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva* », où l'auteur démontre la prééminence des transferts de revenu dans le processus de restructuration des États providence dans le monde et suggère que les changements ne sont pas exemptés de bases structurelles et sociologiques, ni d'affiliations théoriques et idéologiques⁴¹⁰. Un autre mérite de l'ouvrage fut de faire la lumière sur la discussion du revenu minimum au Brésil, à partir des expériences de mise en œuvre au niveau municipal. Ensuite, Silva & Silva a publié, en partenariat avec le NEPP et l'Université catholique de São Paulo, un autre ouvrage qui est devenu une référence au Brésil et en Amérique latine. Ses auteurs montrent la pertinence des programmes de transfert de revenu au Brésil à partir du début des années 1990, comme résultat de l'ensemble des réformes structurelles de caractère néo-libérales, dirigées par des organisations internationales dans une perspective qui privilégie la décentralisation, la focalisation et la privatisation⁴¹¹. Cette façon de concevoir les transformations de la protection sociale au Brésil est loin d'être consensuelle mais elle eut le mérite de lancer le débat sur le rapport

⁴⁰⁹ Maria Ozanira da Silva & Silva (Dir.) *O Comunidade Solidária : O Não Enfrentamento da Pobreza* (São Paulo : Cortez Editora, 2001), notamment introduction et chapitre I. Traduction libre : *Le Comunidade Solidária: le non affrontement de la pauvreté*.

⁴¹⁰ Voir Maria Ozanira da Silva & Silva, *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva*, (São Paulo : Cortez Editora-Editora da Universidade Federal do Maranhão, 1997).

⁴¹¹ Voir Maria Ozanira da Silva & Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovanni, *A Política Social Brasileira no Século XXI : A Prevalência dos Programas de Transferência de Renda*, (São Paulo : Cortez Editora, 2004).

entre universalisation et ciblage de la politique sociale, notamment dans le domaine de l'assistance sociale.

Madame Silva & Silva est militante au sein du *Basic Income Network* et cette insertion l'amena à être lauréate du titre de première personne au Brésil à devenir membre du BIEN à vie. Critique passionnée des programmes développés par le gouvernement Cardoso pendant la mise sur pied du « Comunidade Solidária », Silva & Silva a œuvré à la diffusion des expériences de mise en œuvre de programmes de transfert de revenu au Brésil. Ce faisant, elle a contribué à renforcer les arguments en faveur de l'adoption d'un programme national de revenu minimum⁴¹².

5.6 Les intellectuels et les idées. La politique et les politiciens structurant la réforme de la protection sociale

Selon Kingdon, les élus (membres du Congrès et du Sénat fédéral, et par extension, gouverneurs, maires et conseillers municipaux) sont ceux qui exercent la plus grande influence sur la définition de l'agenda politique, car en tant que participants visibles à l'arène politique, ils peuvent inscrire les problèmes et les alternatives à l'ordre du jour et ainsi façonner la prise de décision⁴¹³. Quand ces élus sont des intellectuels, la portée de leur influence est accrue car ils comptent sur des réseaux et des communautés épistémiques et professionnelles qui peuvent soutenir leurs propositions au sein du Congrès national et dans d'autres arènes législatives. Ceci a été le cas de deux intellectuels brésiliens, qui avaient une trajectoire politique en tant que représentants élus

⁴¹² Voir notamment l'analyse minutieuse de ces expériences dans Maria Ozanira da Silva & Silva, *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva*, (São Paulo : Cortez editora e Editora da Universidade Federal do Maranhão, 1997), pages 105-168.

⁴¹³ John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (New York: Montréal; Longman, 2003), pages 19 et 28

et qui ont soutenu la cause du revenu minimum: Eduardo Matarazzo Suplicy et Cristovam Buarque.

Le sénateur Eduardo Matarazzo Suplicy est un de ces intellectuels dont l'influence se révèle autant en fonction de sa production intellectuelle qu'en fonction de son rôle en tant que militant qui a cru à la force d'une idée en tant qu'élément catalyseur de grandes transformations. Sa persévérance et sa détermination dans la défense du revenu minimum font de lui une sorte d'icône de la gauche au Brésil. Originaire de la bourgeoisie de São Paulo, Suplicy a obtenu son diplôme de baccalauréat de la Fondation Getulio Vargas à São Paulo en 1964, où il devint professeur d'économie en 1966. Au cours de cette même année, bouleversé par le coup militaire de 1964 il déménage avec sa famille aux États-Unis. Pendant son séjour dans ce pays, il entreprend des études de maîtrise et doctorat en économie à Michigan State University en même temps qu'il travaille en tant que chercheur à Stanford University. De retour au Brésil en 1977, il fut élu député fédéral de l'état de São Paulo pour le Parti du Mouvement Démocratique Brésilien – PMDB en 1978, période d'ouverture politique où la scène politique brésilienne était polarisée par un régime bipartisan représenté par l'Alliance renovatrice nationale – ARENA et par le Mouvement démocratique brésilien – MDB qui, respectivement, représentaient la droite et la gauche. Ensuite, il fut un des fondateurs du Parti des travailleurs et en 1982, il fut élu député fédéral pour ce même parti. En 1990, il fut consacré comme premier sénateur élu par le Parti des travailleurs et depuis cette première élection, il fut réélu consécutivement jusqu'à présent.

La détermination de Suplicy à lutter en faveur de l'adoption d'un revenu minimum garanti est le résultat d'un processus d'apprentissage qu'il développa à partir

de l'étude de l'économie politique classique pendant son séjour aux États-Unis et qui fut approfondi après son retour au Brésil. Après son élection au Sénat en 1990, il décide de se porter à la défense d'un revenu minimum garanti car il avait déjà suggéré à la Direction pour les affaires économiques du Parti des travailleurs de proposer la garantie d'un revenu minimum, sous la forme d'un impôt négatif, depuis le début des années 1980. Pour ce faire, il entreprit une démarche qui consistait à persuader les économistes du Parti des travailleurs que le transfert de revenu, sous la forme de l'impôt négatif, serait le meilleur instrument pour combattre la misère et les inégalités. Il a d'abord convaincu Paul Singer, l'un des économistes les plus respectés au sein du PT d'adopter la cause depuis 1986.

Suplicy adopta une façon de faire de la politique en faveur de la cause du revenu minimum et c'est ce qui le démarque en tant que politicien rassembleur indépendamment d'affiliations partisans car il cherche à convaincre les membres de plusieurs partis politiques, à force de bons arguments, que l'adoption d'un revenu minimum garanti serait l'issue la plus adéquate pour combattre la pauvreté et les inégalités. Les trois arguments les plus couramment utilisés par Suplicy sont : a) l'attribution d'un revenu minimum peut œuvrer dans le sens de procurer aux travailleurs un plus grand pouvoir de négociation ou même de refuser les offres de travail indignes ou en conditions inhumaines telles celles qui existaient surtout au Nord et dans les régions plus pauvres du Nordeste brésilien ; b) la définition d'un plancher minimum en dessous du salaire minimum fonctionnerait comme mécanisme servant à stimuler les travailleurs à chercher une insertion au marché de travail car ils pourraient compter sur un complément de revenu proportionnel même en tant que travailleur participant au marché formel; c) l'impôt

négatif fonctionnerait en tant que mécanisme de stimulation de la demande car le complément de revenu pouvait fonctionner comme incitation aux entrepreneurs à embaucher plus de travailleurs⁴¹⁴.

Une autre démarche de Suplicy fut de rassembler des experts du revenu minimum au Brésil pour des échanges afin de solidifier sa proposition d'octroi du revenu aux personnes adultes, plutôt qu'aux familles ou aux enfants. Pour ce faire, le sénateur chercha la contribution du professeur Antônio Maria da Silveira qui avait écrit l'article en défense de l'impôt négatif déjà mentionné dans cette thèse ainsi que João Sabóia et Ana Lucia Sabóia, deux experts de la question du salaire minimum, qui s'étaient aussi intéressés à la question du revenu minimum. Ensuite, Suplicy a convaincu la direction du PT d'adhérer à l'idée d'un revenu minimum et cette adhésion engagea le PT à appuyer la proposition du Projet de loi numéro 80 du 17 avril 1991 au Sénat fédéral. Au mois de décembre 1991, le sénat approuva à l'unanimité (et avec 4 abstentions) le Projet de loi numéro 80 du sénateur Suplicy. À la Chambre des députés, le projet a subi des modifications remarquables depuis cette première version en 1991 et ce processus fut largement déterminé par le processus de diffusion des nouvelles expériences de transfert de revenu au niveau des municipalités brésiliennes et, bien sûr, par l'ouverture d'esprit du sénateur qui a toujours été ouvert à de nouveaux arguments et de nouvelles formules proposées pour l'octroi du revenu minimum.

En plus de rejoindre les grands experts du revenu minimum au Brésil, Suplicy participe activement au débat sur le revenu minimum garanti ailleurs dans le monde et rassemble le réseau *Basic Income Network – BIEN* dont il est un des présidents

⁴¹⁴ Eduardo Matarazzo Suplicy, *Renda de Cidadania : A Saída é Pela Porta* (São Paulo: Cortez Editora-Fundação Perseu Abramo, 2002), pages 128-129.

honoraires. Le BIEN a permis l'articulation des intellectuels autant au Brésil qu'à l'étranger et cette proximité a créé une ambiance assez riche pour le débat sur l'adoption du revenu minimum au pays. En 1998, Suplicy organisa la 1^{ère} Conférence internationale sur le revenu minimum à Brasilia dont le but fut de discuter des expériences de mise en œuvre du revenu minimum. Cette conférence a compté sur la participation d'intellectuels engagés à la défense du revenu minimum parmi lesquels on trouve Antônio Maria da Silveira, le premier promoteur de l'adoption du revenu minimum au Brésil, Lena Lavinias – à l'époque chercheuse de l'IPEA et membre du BIEN –, João Sabóia professeur de l'Université fédérale de Rio de Janeiro, le professeur Guy Standing – un des fondateurs du BIEN –, José Marcio Camargo – professeur de l'Université Catholique de Rio de Janeiro et dont les arguments en faveur de l'octroi du revenu minimum aux enfants auraient une forte répercussion au pays –, Maria Ozanira da Silva & Silva, professeure universitaire et experte des politiques publiques, elle aussi membre du BIEN, parmi d'autres.

Deux idées très importantes pendant cette période auront une grande efficacité postérieure au point de constituer des mesures de politiques sociales, modèles qui seront adoptées par le gouvernement Cardoso au moment de la définition du Réseau de protection sociale. Premièrement, la proposition de l'adoption du revenu minimum de façon graduelle commençant par les États les plus pauvres pour ensuite être généralisée à tous les États de la fédération, et deuxièmement, la priorité accordée aux familles ayant des enfants d'âge scolaire. L'engagement de Suplicy en faveur du revenu minimum s'est poursuivi et, en 2002, il publie un ouvrage sous le titre *Renda de Cidadania : A Saída é*

*Pela Porta*⁴¹⁵ qui rassemble ses réflexions sur le revenu minimum ainsi qu'une série de textes publiés par d'autres auteurs tels Philippe Van Parijs et Guy Standing. Une section spéciale fut organisée dans cet ouvrage afin d'exposer les dialogues de Suplicy avec les théoriciens les plus distingués dans la défense du revenu minimum parmi lesquels on trouve Milton Friedman, Amartya Sen, Philippe Van Parijs, Celso Furtado et James Tobin.

Finalement en 2004, Suplicy a vu le Congrès national approuver la Loi 10.835 du 8 janvier 2004 qui instituait un revenu minimum garanti pour tous les Brésiliens et pour les étrangers vivant au Brésil depuis plus de cinq ans. Néanmoins, l'héritage institutionnel du gouvernement Cardoso ne pouvant pas être passé sous silence, le lendemain, le gouvernement Lula sanctionna la Loi numéro 10.836 du 9 janvier 2004 qui créa le programme *Bolsa-Familia* dont le but était l'unification de quatre programmes de transfert de revenu, dont trois avaient été créés par le gouvernement Cardoso dans le contexte du Réseau de protection sociale. Ces quatre programmes sont : le *Programme Bolsa-Escola* créé par la Loi numéro 10.219 du 11 avril 2001, le *Programme national d'accès à l'alimentation* – PNAA créé par la Loi numéro 10.689 du 13 juin 2003 (gouvernement Lula dans le contexte du programme *Fome Zero*), *Programme national de revenu minimum lié à la santé* – *Bolsa-Alimentação* créé par la Loi provisoire numéro 2.206 du 6 septembre 2001, *Programme national d'aide à l'acquisition du gaz* créé par le Décret numéro 4.102 du 24 janvier 2002 et *l'Enregistrement unique du gouvernement fédéral* créé par le Décret numéro 3.877 du 24 juillet 2001. Le programme *Bolsa-Familia* constitue le chef d'œuvre du gouvernement Lula mais la mise en œuvre du Programme

⁴¹⁵ Traduction libre : *Revenu de citoyenneté : l'issue est par la porte*

national de revenu minimum prévu par la Loi 10.835 reste encore à être accomplie. Cette courte exposition est loin de rendre justice à l'effort de Suplicy dans sa démarche de lutte et de persuasion en faveur de l'adoption du revenu minimum au Brésil car cet effort est amplement reconnu par une grande partie des Brésiliens même les plus sceptiques à l'égard de ses propositions de sorte qu'il a suscité une sorte d'unanimité autant pour la gauche que pour la droite ainsi que pour la société brésilienne.

Cristovam Buarque est le deuxième politicien et intellectuel brésilien qui a voué sa carrière à la défense et à la mise en œuvre du revenu minimum. Il a joué un rôle décisif dans le processus de diffusion des programmes de transfert de revenu au Brésil et à l'extérieur, qui découle en large mesure de son insertion académique ainsi que de sa trajectoire politique avec le Parti des travailleurs. Cet ingénieur provenant de la classe moyenne de l'état de Pernambuco, au Nordeste du Brésil, a entrepris la démarche conventionnelle de la classe moyenne « illustrée » au Brésil pendant le régime militaire et s'est auto-exilé en France. Pendant son séjour dans ce pays, il en profita pour réaliser des études doctorales en économie à la Sorbonne. Après la fin de ses études il devint fonctionnaire de la Banque mondiale et de retour au Brésil au début des années 1980, il devint professeur au Département d'économie de l'Université de Brasilia – UnB. À l'Université de Brasilia, Buarque a été élu recteur par vote direct et pendant son mandat (1985 - 1989) il créa le Centre d'études du Brésil contemporain, une sorte de *think tank* universitaire qui avait pour but de discuter les problèmes touchant la société brésilienne, mais qui s'est rapidement consacré à l'étude et au débat des questions touchant l'éducation et le grave problème de l'analphabétisme au pays. En 1993, Buarque synthétise les discussions menées par le Centre d'études qu'il dirigeait dans une

publication sous le titre *A Revolução nas Prioridades : Da Modernização Técnica à Modernização Ética*⁴¹⁶, qui présente dix directives prioritaires pour renverser la situation de la pauvreté au Brésil. Parmi ces mesures, l'une était semblable à la proposition soutenue par Camargo au mois de mars 1993 dans l'article *Os miseráveis* publié par le journal *Folha de São Paulo*, c'est-à-dire, le paiement d'un revenu minimum mensuel aux familles les plus pauvres pour qu'elles puissent envoyer leurs enfants à l'école et veiller à leur réussite scolaire.

En 1994, Buarque se présente comme candidat du Parti des travailleurs au gouvernement du District fédéral en incluant dans son programme électoral l'adoption d'un programme de revenu minimum destiné aux familles les plus pauvres pour qu'elles puissent investir dans la formation de leurs enfants. Ainsi, après l'entrée en fonction du gouvernement (1995-1999), son premier geste fut la création du Programme Bolsa-Escola dans le District fédéral qui, tel que démontré dans le chapitre antérieur, devint une des vitrines de l'innovation en politiques sociales au Brésil. La diffusion du programme Bolsa-Escola partout dans le monde doit beaucoup à la personnalité de Buarque qui a mené campagne de marketing vigoureuse et de publicisation des résultats positifs du Bolsa-Escola, sans jamais relier ledit programme au Parti des travailleurs ni au processus historique par lequel la question du revenu minimum était discutée et proposée en tant que politique de lutte contre la pauvreté. Autrement dit, Buarque se prétend le père et le précurseur du programme et de l'expression Bolsa-Escola au point de « dénoncer » les réfractaires à l'idée d'adoption du programme tel qu'il a souvent fait par rapport à Cardoso, qui selon lui n'a pas eu la sagacité d'apercevoir la grandeur et la dimension

⁴¹⁶ Traduction libre : *La révolution dans les priorités : de la modernisation technique à la modernisation éthique.*

qu'aurait un tel programme au pays⁴¹⁷. Selon l'affirmation de deux ex-consultants du gouvernement Cristovam Buarque, « une fois qu'il a pris conscience des difficultés à faire comprendre l'importance du programme par le gouvernement fédéral, le gouverneur Cristovam Buarque recommença le travail de divulgation de l'idée aux États et aux municipalités et dans les médias. En novembre de 1995, le Bolsa-Escola du DF fut l'objet d'une notice dans la revue *Time* et aussi dans les revues *Istoé*, *Veja* et dans le *Journal National* de la TV Globo au Brésil. En 1996, le Bolsa-Escola reçut le prix *Criança e Paz*⁴¹⁸ de l'Unicef et à ce moment le représentant de l'Unicef au Brésil, monsieur Agop Kayayan commençait à faire l'éloge au programme. Le représentant de l'Unesco au Brésil, Jorge Werthein, lui aussi, adopta le Bolsa-Escola comme exemple d'innovation importante et, à partir de ce moment, le programme attira l'attention autant au pays qu'à l'étranger. Le programme inspira la création du programme *Progresá* au Mexique et fit l'objet de plusieurs publications autant au Brésil qu'à l'étranger »⁴¹⁹.

La réussite du programme Bolsa-Escola du District fédéral a renforcé les convictions de Buarque par rapport à l'importance fondamentale de l'éducation en tant qu'instrument d'émancipation et il a fait de la lutte en faveur de l'éducation son inspiration majeure, au point de s'auto-déclarer un « obsédé de l'éducation ». La nomination de Buarque au poste de ministre de l'Éducation par le président Lula fut l'aboutissement de cette trajectoire. Pourtant, Buarque et le PT ne réussirent jamais à surmonter leurs différends de sorte qu'il fut congédié de ce poste par le président Lula,

⁴¹⁷ Voir Carlos Henrique Araújo e Marcelo Aguiar, *A Força de Uma Idéia : A História da Bolsa-Escola* (Brasília : Missão Criança, 2002). Dans cet ouvrage, publié par l'ONG créée par Buarque, les auteurs reproduisent des mémorandums qu'il avait adressés au président Cardoso pendant les années 1995 et 1997 afin de montrer l'obstination de Buarque à convaincre le président Cardoso d'adopter le programme au niveau fédéral.

⁴¹⁸ Traduction libre : *Prix enfant et paix de l'Unicef*.

⁴¹⁹ Carlos Henrique Araújo e Marcelo Aguiar, *Idem*, pages 49-50.

une année plus tard. Évidemment la démission de Buarque fut une stratégie du PT visant à éliminer la possibilité d'une dispute autour de la candidature à la présidence de la république en 2006. L'engagement de Buarque en faveur de l'éducation a survécu au changement de parti politique car il est devenu membre du Parti démocratique travailliste – PDT depuis septembre 2005. En 2006, il fut candidat à la présidence de la république avec une proposition de gouvernement qui plaçait l'éducation de base et le perfectionnement du programme Bolsa-Escola comme priorités fondamentales.

Une autre démarche de Buarque et qui retentit au sein de la société brésilienne fut la défense de l'éducation de base en tant que moyen de promouvoir le républicanisme. Cette défense se traduisait par une forte insistance sur le changement des structures physiques et bureaucratiques consacrées à la mise en œuvre des politiques d'éducation au Brésil. La défense d'une « révolution dans le milieu de l'enseignement fondamental » par l'entremise de l'adoption d'une politique de qualification des instituteurs et institutrices ainsi que par l'adoption d'un plancher salarial pour cette profession continuent d'être soutenues par Buarque et font partie de ses actions en tant que sénateur de la république actuellement⁴²⁰.

La critique de la démarche de Buarque en fonction de son « personnalisme exagéré » ne doit pourtant pas négliger le fait que cet intellectuel et politicien a eu, par sa démarche en tant que gouverneur du District fédéral, la grandeur de mettre en pratique ce qu'il croyait être raisonnable en tant qu'alternative de politique publique. De plus, Cristovam est un des rares politiciens au Brésil qui se bat en faveur de la cause de

⁴²⁰ Cette démarche s'est cristallisée par l'entremise de la publication de plusieurs articles dans les médias ainsi que par le parrainage de la *Campagne en faveur de l'adoption du plancher salarial minimum* et qui intègre les actions de Cristovam en tant que sénateur de la république présentement. Voir le site <http://www.cristovam.org.br/portal2/>

l'éducation, notamment l'éducation fondamentale. Il insiste sur le lien entre le républicanisme et l'éducation comme le seul moyen de construire une société démocratique, en commençant par la garantie de l'égalité d'opportunités. Quant à la paternité du programme Bolsa-Escola, on peut synthétiser la démarche de Buarque avec une phrase qu'il a prononcée lui-même à propos du rapport et de la dispute de pouvoir entre le PT et le PSDB : « Autrefois on se battait pour voir prévaloir nos idées. Aujourd'hui on se bat pour éviter que l'autre ne s'empare de l'idée qui est à nous »⁴²¹.

Afin de mener sa lutte en faveur de l'éducation et de diffuser l'expérience de mise en œuvre du Bolsa-Escola, Buarque a créé l'ONG *Missão Criança*⁴²² au mois de novembre 1998. À partir de cette initiative, des partenariats ont été établis avec des organisations internationales comme l'UNICEF et l'UNESCO, ainsi qu'avec l'Association brésilienne de l'industrie des jouets, afin de diffuser et de mettre en œuvre d'autres expériences de transfert de revenu sous la forme de Bolsa-Escola partout au monde, notamment en Afrique. À présent, on compte sur la mise en œuvre de trois expériences en Afrique par l'ONG de Buarque : en Tanzanie où le programme Bolsa-Escola bénéficie à 189 enfants ; à São Tomé et Príncipe où le programme atteint 400 familles ; et au Mozambique où le programme bénéficie à 100 familles. En Amérique latine, on compte sur l'expérience de mise en œuvre du Bolsa-Escola au Guatemala qui compte 50 familles bénéficiaires⁴²³.

L'analyse réalisée jusqu'ici permet d'affirmer que le rôle des intellectuels a été balisé par l'apprentissage social et par la diffusion de l'idée d'un revenu minimum au

⁴²¹ Cristovam Buarque, Entrevue réalisée avec Monsieur l'ex-président Fernando Henrique Cardoso à Providence, EUA, le 7 novembre 2004, (Document en possession de l'auteure).

⁴²² Traduction libre : Mission Enfant.

⁴²³ Missão Criança, « Relatório de Atividades », (Brasília, 2002), pages 34-36.

Brésil. Cet apprentissage à caractère rationnel⁴²⁴ s'est produit en fonction de croyances initiales qu'avaient les théoriciens sur les programmes de revenu minimum et qui ont été approfondies par les expériences de mise en œuvre de programmes. Celles-ci ont procuré au staff du gouvernement l'occasion de revoir leurs positions (Ruth Cardoso et Vilmar Faria notamment) en fonction des résultats. L'idée du capital social a été rajoutée à celle du revenu minimum et a renforcé la position des théoriciens et des communautés épistémiques. Elle a aussi créé une sorte de coalition favorable au revenu minimum auprès du gouvernement fédéral, et qui a découlé dans la création des deux programmes fédéraux de revenu minimum : le Programme national de revenu minimum relié à des actions socio-éducatives et, ensuite, le programme national Bolsa-Escola. Ce processus a mis en évidence les liens formels et informels entre plusieurs communautés épistémiques qui ont assuré des interactions et des échanges politiques menant à la légitimation des politiques de transfert de revenu. Ces liens configurent ce que la littérature appelle l'influence des réseaux de politiques publiques⁴²⁵ et ont procuré l'occasion pour la structuration d'un nouveau paradigme⁴²⁶.

Au moment de la création du « Projeto Alvorada » et du Réseau de protection sociale ces interactions avec le Congrès national ont été fondamentales à l'approbation de la loi créant le programme Bolsa-Escola. La participation du sénateur Suplicy, de José Marcio Camargo, de Lena Lavinias et d'autres techniciens de l'Ipea à la Commission pour

⁴²⁴ Covadonga Meseguer, « Policy Learning, Policy Diffusion and the Making of a New Order », *Annals of the American Academy of Political Science and Social Science*, Vol. 598, The Rise of Regulatory Capitalism: The Global Diffusion of a New Order (Mar.,2005), 6782.

⁴²⁵ Voir Andy Smith, « Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network » dans Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentie*, (Paris : L'Harmattan, 1995), 108-120.

⁴²⁶ Serge Paugam, « La construction d'un paradigme » dans Serge Paugam (dir.) *L'exclusion l'état des savoirs*, 7-19.

l'éradication de la pauvreté en est l'exemple, car cette Commission a été le principal forum d'échanges pour la définition du nouveau paradigme de la protection sociale, notamment à cause de la création du Fonds de lutte contre la pauvreté.

Ce changement de paradigme annoncé par les programmes de revenu minimum est en consonance avec les recherches portant sur les politiques sociales comme paradigmes, analogues à l'idée de paradigme soutenue par Thomas Kuhn⁴²⁷. Selon cet auteur, un paradigme s'impose lorsqu'il apporte à une communauté scientifique, entre autres choses, la certitude de réponses aux problèmes qui sont posés et ce faisant il abîme les croyances et conceptions antérieures⁴²⁸. Or ceci a été bien le cas avec l'adoption du Réseau de protection sociale puisque l'adhésion au paradigme du transfert de revenu a conduit le gouvernement à la consolidation de ces politiques comme sa dernière démarche avant la fin du deuxième mandat de Cardoso. Selon Surel⁴²⁹ on peut voir se constituer des systèmes d'acteurs qui rassemblent des hommes politiques, des segments de l'administration et des ressortissants de la politique publique considérée, dans le processus de conformation de nouveaux paradigmes. Ces communautés (au sens de *policy community*) apparaissent et s'organisent autour de l'adhésion à un paradigme, c'est-à-dire, un ensemble structuré et cohérent de valeurs, d'hypothèses, de méthodes et d'instruments. Ce paradigme ou matrice permet de circonscrire un espace de jeu et d'échanges légitimes pour la plupart des acteurs concernés. Une telle conceptualisation permet d'analyser les ruptures qui peuvent se produire dans une politique donnée, comme

⁴²⁷ Thomas Kuhn, *La structure des révolutions scientifiques*.

⁴²⁸ Idem, page 54-56.

⁴²⁹ Yves Surel, « Les politiques sociales comme paradigmes » dans dans Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, 125-149.

autant de changements de paradigme⁴³⁰. Ce changement de paradigme a été analogue à celui démontré par Peter Hall dans son analyse sur la politique économique en Angleterre car dans le cas brésilien il y a eu un vrai changement de la politique, déterminé par l'adhésion des plusieurs communautés à l'idée du revenu minimum, qui a donné naissance au nouveau paradigme, soutenu par le Congrès national par l'entremise de l'approbation du « Projeto Alvorada » et de la création du programme Bolsa-Escola fédéral :

Similarly, policy paradigms are likely to have the greatest impact on institutional settings where policy is superintended by experts or by administrators with long tenures in office. In such a context policy paradigms are likely to become intertwined with firmly established operation procedures and departmental routines [...] Only in some cases, then, will it be appropriate to speak of a fully elaborated policy paradigm [...] even here, however, we should not discount altogether the impact that an overarching set of ideas can have on policy⁴³¹.

Cette façon dont les intellectuels ont structuré le champ de la politique publique dans le contexte de l'État providence brésilien est aussi en accord avec l'approche de John Kingdon. Selon cet auteur, la conjonction de courants de problèmes, de solutions (politiques publiques) et de la politique permet la participation de plusieurs acteurs à la définition de l'agenda et à la prise de décisions concernant les politiques publiques. Dans ce processus les idées peuvent rester incubées pendant des années dans les communautés de savoirs et de politiques publiques en attendant l'ouverture d'une « fenêtre politique ». Ces communautés font le lien entre l'idée dont l'heure est arrivée (le revenu minimum) et les forums de décision (dans ce cas le Congrès national et la Commission mixte pour l'éradication de la pauvreté en plus des Chambres municipales, où plusieurs projets ont été approuvés). Alors qu'une fenêtre politique s'ouvre, le moment est arrivé pour faire

⁴³⁰ Idem, pages 146-149.

⁴³¹ Peter A. Hall, « Policy Paradigm, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr. 1993), 275-296, page 291.

prévaloir l'idée de cette politique en la transformant en réalité par des lois et des règlements⁴³². Ce mouvement de transformation d'une idée en décision publique a été tout à fait semblable dans l'adoption des politiques de transfert de revenu par le gouvernement fédéral par l'entremise de la création du Réseau de protection sociale et du programme Bolsa-Escola en tant que chef d'œuvre de ce même réseau.

5.7 Les *think tanks*, les réseaux de politiques publiques et les *policy transfers*

Les *think tanks* constituent un ensemble hétérogène d'organisations dont le but principal est la production et la diffusion d'idées par l'entremise de recherches solides visant à influencer le débat public et le processus décisionnel en politiques publiques⁴³³. L'influence de ces institutions découle du degré de complexité des problèmes posés aux États modernes ainsi que du processus de globalisation des sociétés qui font monter la demande pour l'expertise. Connus sous des appellations diverses telles « réservoirs de pensée », ou « laboratoires à idées », les *think tanks* remplissent depuis les années 1970 un rôle primordial dans le processus de *policy making* si bien qu'il se trouve des auteurs qui prétendent qu'ils sont près de devenir les amphétamines intellectuelles des décideurs politiques⁴³⁴. Il n'y a évidemment pas de consensus parmi les *think tanks* puisqu'ils peuvent être libéraux, conservateurs, de droite, de centre ou de gauche. Ils peuvent aussi entretenir des liens solides avec l'État tout en étant indépendants⁴³⁵. Ce sont en général des organisations à but non lucratif qui jouissent d'un statut fiscal spécial⁴³⁶.

⁴³² John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policy*, pages 21-29; 45-67 et 179.

⁴³³ Stephen Boucher et Martine Royo, *Les think tanks : cerveau de la guerre des idées* (Paris : Éditions du Félin, 2006), 118, notamment page 8.

⁴³⁴ Idem, page 9.

⁴³⁵ Stephen Boucher et Martine Royo proposent neuf critères distinctifs pour identifier les *think tanks* : 1) ils sont des organismes permanents ; 2) ils se spécialisent dans la production de solutions de politiques

Les États-Unis sont considérés comme le berceau de *think tanks* et l'influence de ces organisations dans le processus *de policy making* de ce pays est reconnue par 93,4 % du personnel du Congrès. Au Canada, les *think tanks* sont aussi proéminents dans le processus de consultation auprès du gouvernement fédéral et leur rôle dans le débat public est incontestable depuis le début des années 1990⁴³⁷.

Au Brésil, la création des premiers *think tanks* remonte à la période post Seconde Guerre mondiale et ils ont fortement œuvré en faveur de projets alternatifs pour le développement du pays comme ce fut le cas de l'Institut Supérieur d'Études sur le Brésil – ISEB et de l'Institut Osvaldo Cruz. La législation brésilienne post Constitution fédérale de 1988 concernant le statut de ces institutions les place en tant qu'organisations du tiers secteur qui comprennent autant les ONG que les fondations, les instituts de recherche scientifique, les associations à but non lucratif et les organisations philanthropiques, parmi d'autres⁴³⁸.

L'influence des *think tanks* dans le *policy making* processus au Brésil n'est pas un phénomène tout à fait nouveau mais la façon dont cette influence fut porteuse d'innovation dans le domaine des politiques publiques, notamment dans la définition du nouveau paradigme des politiques d'assistance sociale par l'entremise des politiques de

publiques ; 3) ils ont un personnel consacré à la recherche ; 4) ils fournissent une production originale de réflexion, d'analyse, et de conseils ; 5) cette production est généralement communiquée aux gouvernements et à l'opinion publique ; 6) les *think tanks* ne sont pas chargés d'accomplir des missions gouvernementales ; 7) ils s'efforcent plus généralement de maintenir leur autonomie intellectuelle et de ne pas être liés à des intérêts spécifiques ; 8) ils ne fournissent pas de diplômes ; 9) leur travail a l'ambition implicite ou explicite d'œuvrer à une certaine conception de l'intérêt public, par opposition aux organes à but uniquement commercial et lucratif. Voir Boucher et Royo, *Les think tanks : cerveaux de la guerre des idées*, page 31.

⁴³⁶ Evelynne Joslain, *L'Amérique des think tanks* (Paris : L'Harmattan, 2006), page 18.

⁴³⁷ Donald E. Abelson, *Do Think Tanks Matter?: Assessing the Impact of Public Policy Institutes*, (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2002), Introduction.

⁴³⁸ Voir à ce sujet : Eduardo Szazi, *Terceiro Setor : Regulação no Brasil* (São Paulo : Peirópolis, 2000), pages 27-53 et Simone de Castro Tavares Coelho, *Terceiro Setor : um Estudo Comparado entre Brasil e Estados Unidos* (São Paulo : Editora SENAC, 2000), pages 105-149.

transfert de revenu, constitue un phénomène récent qui mérite d'être mieux expliqué. Pour ce faire nous proposons l'analyse du rôle des deux institutions la plus importantes dans le façonnement du débat public et dans la proposition d'alternatives concrètes de mesures de protection sociale qui ont influencé la convergence autour des politiques de transfert de revenu.

5.8 L'Institut de Recherche Économique Appliquée - IPEA

La création de l'IPEA, sous la dénomination d'EPEA - *Bureau de recherche économique appliquée* en 1964⁴³⁹, fut une initiative des militaires après le coup du 1^{er} avril de cette même année. L'EPEA devait permettre l'émergence d'une élite technobureaucratique brésilienne, sous le leadership du ministre de la Planification Roberto Campos et qui mena à la définition du modèle *développementiste* où les technocrates sont l'expression par excellence de l'idéal type proposé par Max Weber⁴⁴⁰. Pendant la dictature militaire, le *Bureau de recherche économique appliquée* a participé activement à la construction d'alternatives de développement en tant qu'institution de consultation et de planification liée au gouvernement fédéral, ce qui fait de l'EPEA un « *think tank* » gouvernemental. L'EPEA avait pour but la production et l'offre de recherches socioéconomiques sur le Brésil afin de soutenir le processus de décision en politiques publiques ainsi que de procurer à la société en général, par l'entremise de ses recherches, les moyens de participer au débat et à la construction d'alternatives aux problèmes de la

⁴³⁹ En portugais *Escritório de pesquisa economica aplicada* – EPEA .

⁴⁴⁰ Voir Maria Celina D'Araújo, Ignez Cordeiro de Farias et Lucia Hippolito, (dir.) *IPEA – 40 Anos Apontando Caminhos*. En ligne http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/ipea_40_anos.pdf (page consultée le 6 janvier 2009).

nation⁴⁴¹. Cette institution a subi plusieurs transformations en fonction des hauts et des bas caractéristiques de la politique.

En 1967, l'EPEA participe activement à l'élaboration du Plan d'action économique du gouvernement – PAEG et le gouvernement décide de transformer l'institution en fondation avec le nom d'*Institut de recherche économique appliquée - IPEA*. La production académique de l'IPEA pendant les années 1964-1967 a eu un impact décisif sur la société brésilienne car elle a permis l'élaboration de diagnostics inédits sur l'économie nationale. Ceux-ci ont contribué à l'élaboration de plusieurs politiques publiques qui se sont matérialisées par l'entremise du Programme stratégique de développement – PED pour la période 1967-1970.

Depuis sa création jusqu'à présent, l'IPEA est relié au ministère de la Planification, sauf pendant le début des années 1990, quand l'institution fut reliée au Secrétariat de politique économique du ministère de la Fazenda dont le titulaire a occupé aussi le poste de président de l'IPEA. Actuellement, la structure de l'IPEA comporte la Direction d'administration et finances, la Direction d'études macro économiques à Rio de Janeiro, la Direction de coopération et développement, la Direction d'études régionales et urbaines et la Direction d'études sectorielles et sociales. Malgré le fait que l'IPEA est une institution relevant de l'administration publique fédérale, l'autonomie et l'indépendance intellectuelle de ses cadres est une de ses caractéristiques intrinsèques. Cette autonomie fut curieusement respectée par tous les gouvernements militaires (1964-1985) ce qui faisait de l'IPEA une institution exceptionnelle dans toute l'Amérique latine

⁴⁴¹ Évidemment que la société en général signifie ceux qui ont appuyé le coup militaire du 1^{er} avril 1964

pendant la période des dictatures militaires⁴⁴². Une autre caractéristique intéressante de l'IPEA et qui perdure encore aujourd'hui est la participation d'experts parvenant d'autres institutions et universités du Brésil et du monde, ce qui confère un caractère dynamique et pluraliste aux recherches développées par l'institution. La première université étrangère à fournir des cadres pour l'IPEA fut l'Université de Californie à Berkeley aux États-Unis⁴⁴³. Pendant la Nouvelle république (1985-1989), l'IPEA a fourni plusieurs cadres au nouveau gouvernement civil et aux équipes qui occupaient des postes clefs de l'administration fédérale et ce processus de (re) valorisation des cadres de la bureaucratie brésilienne fut renforcé pendant les gouvernements de Itamar Franco et de Cardoso.

Le sentier parcouru jusqu'à présent dans l'élaboration de cette thèse permet d'affirmer que Cardoso a eu une posture wébérienne à l'égard des intellectuels et de la bureaucratie car son gouvernement fut marqué par le « souci caractéristique du Prince qui évite d'embarquer dans le dilettantisme et d'ignorer l'importance irrémédiablement croissante des fonctionnaires spécialisés et qualifiés, pour plutôt faire de ceux-ci des alliées dans le processus de construction d'alternatives d'intervention publique face au *status quo* »⁴⁴⁴. Après l'élection de Cardoso pour un premier mandat, l'une des démarches du nouveau président fut l'invitation de plusieurs cadres de l'IPEA à participer et même à coordonner le processus de transition pour le nouveau gouvernement, gage de la reconnaissance de l'excellence de l'IPEA. La Direction d'études sociales a eu un rôle particulièrement important, notamment dans la transition

⁴⁴² Voir Julian Chacel, « Think Tanks in Brazil: The Case of Instituto Brasileiro de Economia as an Illustration » dans James McCann and R. Weaver, *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action* (Washington: Translation Publications, 2002), 567-584, notamment page 571.

⁴⁴³ Idem, pages 16-17.

⁴⁴⁴ Voir Max Weber, *Le savant et le politique*, Collection « Les classiques des sciences sociales » page 42. En ligne http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant_politique/Le_savant.html (page consultée le 5 mars 2009).

du Conseil de sécurité alimentaire vers le programme « Comunidade Solidária ». Le dessin du programme ainsi que la construction des stratégies d'intervention doivent beaucoup aux techniques de l'IPEA et l'expression de cette contribution fut déjà analysée dans cette thèse à partir du travail développé par Ana Peliano.

Néanmoins, le rôle de l'IPEA ne s'épuise pas dans la conduite du processus de transition et d'instauration du nouveau gouvernement car l'ampleur des études menées par cette institution sera promptement reconnue par le nouveau gouvernement dès le premier mandat. Plusieurs diagnostics sur la situation du pays étaient disponibles à partir de 1994 et ces études ont eu des résonances auprès du gouvernement Cardoso, soit en fonction de la présence de cadres de l'IPEA dans l'équipe responsable des réformes de la protection sociale, soit encore par le fait que les publications de l'Institut circulaient amplement dans le milieu bureaucratique – académique, et cela constitue un rare moment de prééminence des réseaux de politiques publiques, menés par des experts, qui font des échanges avec les cadres du gouvernement.

En 1994, un mémoire préparé par la Direction d'études sociales de l'IPEA sous le titre *O Brasil no Fim do Século : Desafios e Propostas Para a Ação Governamental*⁴⁴⁵ propose une série d'initiatives en matière de politique économique, les réformes structurelles à partir de la consolidation de la stabilisation économique, l'appui au secteur productif et un ensemble de mesures de lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales. Pour cette dernière, le mémoire présente une série de neuf articles qui traitent du thème de la pauvreté, des formes particulières de ses manifestations dans une perspective régionale, ainsi que de la situation éducative de la population plus jeune

⁴⁴⁵ IPEA, *O Brasil no Fim do Século : Desafios e Propostas Para a Ação Governamental* (IPEA : Direção de pesquisas DIPES, 1994). Traduction libre : IPEA, «*Le Brésil à la fin du XX^e siècle : enjeux et propositions pour l'action gouvernementale*».

et du rapport pernicieux entre les pertes éducationnelles pendant l'enseignement fondamental et les préjudices futurs, en fonction de la difficulté d'accès au marché d'emploi constatée même chez les travailleurs les plus scolarisés. Parmi ceux-ci, on trouve quatre articles qui se distinguent par la pertinence des données et du caractère normatif puisqu'ils proposent des actions concrètes pour le gouvernement fédéral, qui seront mises en œuvre pendant les années 1990, notamment pendant le deuxième mandat de Cardoso et qui mèneront à la création du Réseau de protection sociale et du programme Bolsa-Escola fédéral. L'article intitulé « A Qualidade do Ensino Fundamental : Diagnóstico e Proposta Para a Ação Governamental » présente les données à propos de la situation de l'éducation fondamentale et propose des mesures concrètes visant à surmonter la situation, qui se présente comme un défi : seulement 40 % des enfants qui ont accès à l'enseignement fondamental parviennent à la dernière année (huitième année), ce qui apparaît comme une donnée préoccupante car ces enfants mal instruits aujourd'hui seront les travailleurs peu qualifiés de l'avenir⁴⁴⁶.

Le document propose d'accorder la priorité à l'éducation fondamentale comme moyen d'assurer l'égalité d'opportunités et recommande une série de dix mesures à être adoptées par le gouvernement. Parmi ces mesures se trouvent les démarches les plus importantes associées à la création du programme national Bolsa-Escola, en 2001. Ces mesures sont : a) la rénovation et l'entretien du réseau public d'enseignement fondamental ; b) la redéfinition des attributions et compétences des niveaux de gouvernement visant à consolider la décentralisation politico-administrative ; c) l'autonomie financière, administrative et pédagogique des écoles ; d) l'établissement de

⁴⁴⁶ Voir Lizete Castro Pereira Nunes, « A Qualidade do Ensino Fundamental : Diagnóstico e Proposta Para a ação Governamental » dans IPEA, *O Brasil no Fim do Século : Desafios e Propostas Para a Ação Governamental* (IPEA-DIPES : Brasília, 1994), 161-166, notamment page 162.

paramètres d'apprentissage et d'instruments de mesure pour ensuite consolider une culture d'évaluation ; e) la garantie de ressources financières en fonction du nombre d'élèves inscrits ; f) la régularité du transfert de ces ressources et l'offre de la collation en tant que droit pour assurer la persévérance scolaire des plus pauvres; g) la priorité aux dépenses pour les activités pédagogiques ; h) la qualification des cadres d'instituteurs et institutrices ; i) l'extension de la journée scolaire pour assurer la permanence des enfants à temps plein à l'école ; j) la consolidation d'un système d'évaluation externe et permanente de l'enseignement fondamental afin d'assurer sa qualité⁴⁴⁷.

Dans un autre article intitulé « Atratividade da Escola Versus a Atratividade do Mercado de Trabalho »⁴⁴⁸ les auteurs démontrent l'incidence du travail infantile dans trois capitales d'états brésiliens et proposent l'adoption de mesures afin de rendre l'école plus attirante et ainsi combattre le travail infantile. Ces mesures sont : l'offre de transport scolaire gratuit, l'offre de matériel didactique et l'adoption de mesures visant à améliorer la qualité de l'éducation et la libération de ressources familiales afin de procurer aux familles les plus pauvres les moyens de maintenir leurs enfants à l'école⁴⁴⁹.

Dans le troisième article « Segurança Alimentar : Uma Nova Questão de Cidadania⁴⁵⁰ » les auteurs traitent de la politique de sécurité alimentaire initiée pendant le gouvernement Itamar Franco et proposent trois ensembles de mesures afin d'assurer le droit à la sécurité alimentaire et nutritionnelle : a) l'offre de la collation scolaire dans une perspective décentralisée ; b) la lutte contre la malnutrition dans le réseau de santé

⁴⁴⁷ Idem, page 166.

⁴⁴⁸ Traduction libre : *L'attractivité de l'école versus l'attractivité du marché d'emploi.*

⁴⁴⁹ Ricardo Paes de Barros e Rosane Mendonça, « A Atratividade da Escola Versus a Atratividade do Mercado de Trabalho », dans IPEA, *O Brasil no Fim do Século : Desafios e Propostas Para a Ação Governamental* », 167-171, notamment page 170.

⁴⁵⁰ Traduction libre : *Sécurité alimentaire : une nouvelle question de citoyenneté*

publique par l'entremise d'un contrôle efficace du poids des enfants et de l'appui aux femmes enceintes ; c) l'augmentation des versements pour l'appui alimentaire dans le réseau de garderies ; d) la création de restaurants populaires dans les municipalités afin d'offrir une amélioration de la qualité de l'alimentation des travailleurs, surtout de ceux du secteur informel⁴⁵¹.

Finalement, on trouve dans le quatrième article une tentative de caractériser la pauvreté au Brésil tout en situant ce phénomène dans une perspective régionale et de genre, pour ensuite suggérer un ensemble de mesures afin de mettre fin à la pauvreté et à l'indigence au pays⁴⁵². Le document propose l'amélioration du réseau scolaire et l'offre de services éducationnels à 13,5 % des enfants brésiliens qui en 1990 se trouvaient exclus de l'accès à ces services. Pour ce faire, l'auteur propose le ciblage des populations les plus pauvres et l'adoption d'une politique de transfert de revenu aux familles, inspirée de la proposition soutenue par José Marcio Camargo dans un article intitulé « Os miseráveis »⁴⁵³ publié dans le journal *Folha de São Paulo* en 1994⁴⁵⁴.

En 1997 une autre publication de l'IPEA sous le titre *O Brasil na Virada do Milênio*⁴⁵⁵ circulait amplement dans le milieu académique et sur la « *Esplanada dos Ministérios* » (le plateau où sont situées les ministères à Brasília). Ce document, à forte composante normative, traitait de la question sociale, de la dynamique démographique

⁴⁵¹ Lena Levinas e Maria Regina Nabuco, « Segurança Alimentar: Uma Nova Questão de Cidadania » dans IPEA, *O Brasil no Fim do Século : Desafios e Propostas Para a Ação Governamental*, 173-181, pages 178-179.

⁴⁵² Voir Sonia Rocha « Caracterização da Pobreza no Brasil » dans IPEA, *O Brasil no Fim do Século : Desafios e Propostas Para a Ação Governamental* », page 37.

⁴⁵³ Traduction libre : Les misérables

⁴⁵⁴ Pour éliminer la pauvreté en 1990, il suffirait d'utiliser 2,1% du PIB brésilien. Pour élever le revenu des indigents au niveau de la ligne d'indigence au pays il faudrait utiliser seulement 0,4% du PIB brésilien. Sonia Rocha, Idem, pages 39-40.

⁴⁵⁵ Voir IPEA, *O Brasil na Virada do Milênio : Trajetória do Crescimento e Desafios do Desenvolvimento* (Brasília : IPEA, 1997) Traduction libre « *Le Brésil dans le virage vers le nouveau millénaire* ».

au pays, des perspectives pour le marché de l'emploi, de la prévoyance sociale et de l'éducation. À partir d'une réflexion sur la question sociale et sur les tendances démographiques qui signalaient un processus de vieillissement de la population, le document proposait des lignes générales pour les politiques sociales, notamment les politiques d'assistance sociale menées par l'entremise du Programme « Comunidade Solidária ». Les recommandations par rapport à la santé suggéraient la consolidation du processus de décentralisation politico-administrative afin de compléter le Système Unique de Santé, ainsi que l'innovation et l'amplification des sources de financement des politiques de santé, suivies de la révision des mécanismes de gestion afin de rompre avec le processus d'« universalisation excluante » qui avait marqué le système. Pour la question de la lutte contre la pauvreté, le document proposait l'expansion et l'amélioration des programmes sociaux de caractère universel ainsi que la mise en œuvre d'un ensemble d'actions spécifiques et intégrées dans les domaines de l'alimentation, de l'éducation, de la santé et de la formation professionnelle par l'entremise d'un réseau de protection sociale tourné vers les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables de la société brésilienne. La construction de partenariats et de « réseaux de solidarité » entre institutions publiques et privées y était soutenue comme la stratégie la plus viable de lutte contre la pauvreté par l'entremise d'un ensemble articulé d'actions transcendant l'initiative étatique⁴⁵⁶.

Cette façon de mener la lutte contre la pauvreté fut promptement assimilée et mise en œuvre par le Programme « Comunidade Solidária » et le processus d'apprentissage social engendré pendant les quatre premières années correspondant au

⁴⁵⁶ Voir IPEA, *O Brasil na Virada do Milênio : Trajetória do Crescimento e Desafios do Desenvolvimento*, notamment pages 21-25.

premier mandat de Cardoso mènera à la mise sur pied du Réseau de protection sociale à la fin du second mandat. Évidemment le facteur qui a sans doute eu le plus d'influence sur le développement du Réseau de protection sociale fut la question de l'éducation et de la formation du capital humain et social, qui ont aussi fait l'objet d'analyses et de propositions dans le document en question. La question de l'éducation est encore une fois mise en exergue et les recommandations sont les suivantes : a) améliorer la qualité et l'équité dans le processus d'universalisation de l'éducation fondamentale ; b) cibler les priorités envers les groupes à risque social ; c) adopter le système de partenariats entre les municipalités, les entreprises et les organisations de la société civile afin de former des réseaux stratégiques de services ; d) perfectionner les services de formation des instituteurs et institutrices afin de promouvoir la formation continue de ressources humaines, en particulier pour l'éducation infantile⁴⁵⁷. Ces propositions ont toutes été mises en œuvre pendant le gouvernement Cardoso ce qui confirme encore une fois notre hypothèse sur le rôle de l'expertise dans le processus de transformation de la protection sociale au Brésil.

Cette prééminence de l'expertise est encore confirmée par le constat qu'il y a un déplacement du champ d'influence car au moment de la redéfinition du « Comunidade Solidária » vers la consolidation du Réseau de protection sociale dans le contexte du « Projeto Alvorada », le groupe d'experts qui devient prééminent est composé par les techniciens de l'IPEA qui partagent la croyance selon laquelle les programmes de transfert sont essentiels à la construction d'un nouveau modèle de protection sociale, notamment pour les politiques d'assistance sociale. Cette croyance nourrit la

⁴⁵⁷ Idem, pages 11-113.

détermination à mettre sur pied l'Enregistrement national des personnes afin d'optimiser l'efficacité des services, sous la direction de madame Ana Lucia Lobato⁴⁵⁸ de l'IPEA, visant à promouvoir les changements que Ruth Cardoso, Vilmar Faria, Wanda Engel ainsi que tous ceux qui composaient l'équipe responsable des affaires sociales voyaient comme inévitables. Le moment de la création du Réseau de protection sociale représente ce virage car en même temps que cette innovation prévient le bouleversement des actions prioritaires en fonction de la crise économique de 1998, elle promet aussi les conditions adéquates à la mise sur pied d'une structure qui permet l'investissement en éducation et la promotion du capital social dans le but de protéger les communautés les plus vulnérables. On peut affirmer sans crainte que le groupe d'experts qui devint prééminent à l'IPEA fut le groupe en faveur du transfert de revenu et ceci peut être attesté par la présence d'Ana Lucia Lobato, qui a rejoint l'équipe de Ruth Cardoso et Vilmar Faria et dont le rôle fut central dans la création de l'Enregistrement unique des personnes et dans la mise sur pied du Réseau de protection sociale.

N'oublions pas que l'engagement de madame Lobato sur la question des transferts conditionnels de revenus était déjà démontré avec la publication de l'ouvrage *Garantia de Renda Mínima : Ensaio e Propostas*⁴⁵⁹ publié par l'IPEA en 1998. Pour ce faire, l'IPEA comptait aussi sur l'appui d'un autre forum de discussion depuis 1992 dont les membres étaient proches de Ruth Cardoso, Vilmar Faria et Ana Lucia Lobato. Ce groupe provenait d'institutions telles l'Institut d'Économie Appliquée de l'Université fédérale de Rio de Janeiro et l'Institut d'Économie de l'Université Catholique de Rio de

⁴⁵⁸ Doctorat de l'Université Paris VII, en économie dont la thèse porte sur la création du salaire minimum au Brésil.

⁴⁵⁹ Ana Lucia Lobato (dir), *Garantia de Renda Mínima : Ensaio e Propostas* (Brasília : IPEA,1998).

Janeiro⁴⁶⁰. Ce Forum, intitulé *Seminários Sobre Estudos Sociais e do Trabalho*, avait pour but d'amplifier le débat et de promouvoir la participation de tous les segments touchés directement ou indirectement par la question de la pauvreté au pays et comptait sur la participation de chercheurs reconnus autant au Brésil qu'à l'extérieur en fonction de leur trajectoire de formation et de recherches. Parmi ceux-ci on trouve André Urani, Rosane Mendonça, Marcelo Nery, Ricardo Paes de Barros et plusieurs autres experts de l'IPEA. Ceux-ci avaient une forte influence sur le président Cardoso et soutenaient la fixation d'un plancher minimum pour la remise des bénéfices sociaux, ce qui était aussi une des requêtes du président qui voyait la fixation de ce plancher comme moyen de surmonter la crise du système de prévoyance sociale et de consolider le modèle de sécurité sociale proposé par la Constitution fédérale de 1988.

L'engagement de l'IPEA sur les questions touchant les changements de la protection sociale s'est intensifié. En ce qui a trait aux transferts de revenu, l'IPEA a réalisé le *Séminaire international sur l'évolution et les défis des programmes de transfert conditionnel de revenu* en 2007⁴⁶¹ en partenariat avec la CEPAL et l'Agence de coopération technique allemande (GTZ). Cet événement avait pour but de discuter de la pertinence des programmes de transfert de revenu comme stratégie de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités sociales ainsi que de promouvoir des échanges entre des experts de plusieurs pays, notamment des pays en développement comme la Chine et l'Inde, ainsi que parmi des pays de l'Amérique latine.

⁴⁶⁰ Voir la publication organisée par André Urani et Rosane Mendonça, *Estudos Sociais e do Trabalho* (Rio de Janeiro : IPEA, 1994).

⁴⁶¹ Ce séminaire a eu comme titre *Evolução e Desafios dos Programas de Transferências Condicionadas : Luzes e Sombras* et a été réalisé dans la période de 20 et 21 novembre 2007 à l'IPEA, Brasília – DF.

Un autre Forum de discussion de l'IPEA et qui accorde une place essentielle à la discussion de la question sociale au Brésil et dans les pays en développement est le périodique intitulé *Desafios do desenvolvimento*⁴⁶². Créée en 2003, ce périodique devint une source de plus en plus importante comme stratégie de divulgation de résultats de recherches et de meilleures pratiques⁴⁶³. Une autre expression de cet engagement de l'IPEA dans la discussion des questions touchant la protection sociale fut la création du bulletin *Políticas Sociais : Acompanhamento e Análise*⁴⁶⁴, créé en 2000, et qui est devenu un instrument important d'insertion des politiques sociales dans la discussion sur le développement ainsi que sur les fondements légaux des transformations de la protection sociale. Depuis sa création en 2000, l'IPEA a publié seize numéros du bulletin qui est devenu une sorte de lecture obligatoire pour les gestionnaires des politiques, pour les chercheurs et académiciens en général.

En 2009, de ce rôle de l'IPEA en tant que centre d'expertise fut encore une fois reconnu dans le cadre du partenariat entre le Programme des Nations Unies pour le Développement – PNUD et le gouvernement brésilien pour la création du Centre international de politiques pour la croissance inclusive - CIC- CI, mieux connu sous le nom de *International Center for Inclusive Growth – IPC-IG*. Ce centre représente la démarche la plus importante dans la stratégie de décentralisation de l'ONU visant la promotion de connaissances, des échanges et de l'apprentissage en politiques publiques pour les pays en développement et vise à promouvoir la réduction de la pauvreté et des inégalités sociales. L'IPEA a été nommé comme l'institution partenaire et coresponsable

⁴⁶² Traduction libre : *Défis du développement*

⁴⁶³ Cette revue est accessible sur www.desafios.ipea.gov.br Les numéros 38 et 44 touchent directement les thèmes de la protection sociale et du développement avec un accent sur les transferts de revenu et sur l'éducation.

⁴⁶⁴ Traduction libre : *Politiques sociales : accompagnement et analyse*

dans la création de ce Centre avec le Secrétariat général des relations extérieures. Les publications et les réseaux promus par l'IPC sont une référence internationale quand il s'agit de penser la lutte contre la pauvreté et la quête d'alternatives de protection sociale pour les pays en développement. Cette institution est devenue aussi l'une des plus importantes dans la diffusion du débat et des résultats de recherches sur les programmes de transfert de revenu⁴⁶⁵.

5.9 Le « Nucleo de Pesquisas em Políticas Públicas – NEPP/UNICAMP »⁴⁶⁶

La création du NEPP/UNICAMP par l'acte numéro 27/1982 du recteur de l'Université de Campinas, José Aristodemo Pinotti, représente un moment unique dans le processus de consolidation des programmes d'études supérieures au Brésil, dont le début renvoie à la fin des années 1970, avec la création de plusieurs programmes de 2^{ième} et, ensuite, de 3^{ième} cycle. Ce processus, en parfaite synchronie avec les mouvements d'ouverture et de démocratisation de la société brésilienne, découle de l'initiative d'un groupe de professeurs et chercheurs qui soulignait le besoin de créer un espace institutionnel permettant le développement d'études et de recherches sur l'État et ses formes d'action au Brésil, notamment sur les politiques publiques. Comptant sur une équipe de professionnels hétérogène et transdisciplinaire, le NEPP se présente comme un *think tank* universitaire mais il a aussi des caractéristiques des *think tanks sous contrats* ainsi que des *think tanks engagés* :

Le NEPP est engagé dans l'analyse et l'évaluation institutionnelle des actions gouvernementales, selon les paramètres académiques et scientifiques classiques. Les études et recherches de ce Centre ont aussi par but de contribuer à l'amélioration des conditions de vie de la population brésilienne toujours et dès que ce soit possible,

⁴⁶⁵ Voir le site <http://www.ipc-undp.org/> (page consultée le 10 janvier 2010)

⁴⁶⁶ Centre d'études des politiques publiques

afin de sensibiliser les autorités et les décideurs politiques sur les possibilités de l'action gouvernementale dans le domaine du bien-être social. Au-delà de ses fonctions académiques, le NEPP répond aussi aux demandes de prestation de services posées par la communauté, par les associations civiles et par le gouvernement⁴⁶⁷. (Notre traduction).

Parmi les professeurs et chercheurs qui ont participé à la création du Centre en 1982, on trouve Sonia Miriam Draibe, Geraldo di Giovanni, Maria Hermína Tavares de Almeida, Vilmar Evangelista Faria, José Guilherme Magnani, André Maria Pompeu Villalobos, Paulo Renato de Costa Souza et Ana Maria Canesqui.

La création du NEPP fut inspirée par le désir de ses membres de mettre en relief l'action gouvernementale et ses conséquences afin de rendre compte des transformations sociales au Brésil au début des années 1980. Pourtant, l'institutionnalisation du champ des politiques publiques a eu lieu seulement après la promulgation de la Constitution fédérale de 1988, qui a introduit des innovations considérables dans les rapports entre l'État et la société civile. Ces innovations se traduisent par la consécration du principe de la participation populaire, de l'autonomie des gouvernements locaux et du principe de l'universalisation de politiques publiques telles que la santé, l'éducation fondamentale et l'assistance sociale.

Dans une conjoncture où peu ou presque rien n'était connu sur les mécanismes d'action de l'État, l'étude des politiques publiques apparaît comme une démarche pionnière qui rapproche le NEPP des problèmes éprouvés par la société en général et ce fait va marquer pour toujours l'histoire du NEPP. Dans un premier moment, le NEPP fonctionnait comme laboratoire de production de connaissances sur la réalité brésilienne, surtout de la réalité locale, c'est-à-dire, celle de São Paulo. À Campinas, le NEPP a eu

⁴⁶⁷ NEPP –Unicamp En ligne <http://www.nepp.unicamp.br/> (page consultée le 3 Octobre 2009).

une grande ascendance sur l'étude des problématiques locales et cela explique en grande mesure le fait que le NEPP et l'Institut d'économie de l'Unicamp soient devenus une sorte de pépinières qui fournissait des cadres hautement qualifiés à l'administration étatique (de l'état de São Paulo) et municipale (Campinas).

Les chercheurs du NEPP ont fortement participé à l'administration de l'état de São Paulo pendant le gouvernement de Franco Montoro (1982-1986), élu démocratiquement lors des premières élections directes au pays depuis 1965. Cette administration présente deux caractéristiques qui vont marquer la trajectoire des politiques publiques : la première était la décentralisation politico-administrative comme moyen de rendre aux municipalités leurs responsabilités et en même temps de promouvoir la participation populaire dans le processus de décision et de gestion des politiques. L'autre caractéristique fut l'austérité fiscale car Montoro était défenseur de la responsabilité fiscale dans l'administration, avec une forte préoccupation par rapport à la gestion de l'argent public. Cette administration fut fondamentale pour la dissémination de la culture de l'évaluation de politiques publiques, la formation de cadres et de dirigeants publics qui donneraient leur appui au Parti de la Social-Démocratie Brésilienne – PSDB, comme ce fut le cas de Paulo Renato de Souza, qui fut secrétaire de l'éducation, de José Serra qui a occupé le poste de secrétaire d'état de la planification et de Barjas Negri qui fut coordinateur de politiques sociales et de planification pendant la période 1982-1986.

La réélection de José Roberto Magalhães Teixeira (Grama) à la mairie de Campinas⁴⁶⁸ en 1993 fut un moment particulier pour le NEPP, car l'expertise de ce Centre fut mise au service de l'administration municipale. La création du premier programme brésilien de transfert de revenu par le maire de Campinas le 6 janvier 1995, lié au *Secrétariat de citoyenneté, travail, assistance et inclusion sociale*, représente une marque de cette administration qui aura des répercussions dans le milieu politique. D'abord, parce que ce programme part d'une démarche visant à mettre sur pied le Réseau de protection sociale prévu sur la Loi 8.069/90 Statut de l'enfant et de l'adolescent. Ensuite, parce que tel que démontré au long de ce travail, le programme de transfert de revenu mis en œuvre par cette municipalité est devenu l'une des vitrines de l'innovation en politiques publiques qui iront informer tout un changement paradigmatique dans le domaine de l'assistance sociale. C'est dans ce contexte que le rôle du NEPP fut décisif. Le NEPP avait déjà consolidé une méthodologie d'analyse de la réalité sociale au pays qui s'est matérialisée par l'entremise de plusieurs diagnostics aussi porteurs de propositions par rapport aux politiques sociales. En outre, le NEPP fut choisi par la mairie de Campinas comme le Centre d'excellence dont le rôle était l'évaluation permanente du Programme de garantie de revenu minimum familial, afin de le perfectionner dès sa conception jusqu'aux résultats finaux de sa mise en œuvre. D'autres partenaires, tels l'Université Catholique de São Paulo ont évidemment participé à cette entreprise, mais le leadership dans le processus d'évaluation du programme fut toujours exercé par l'équipe du NEPP.

⁴⁶⁸ Il a occupé le poste de maire de la municipalité de Campinas dans la période 1983-1988 et ensuite 1993-1996.

En plus, des mémoires qui ont été produits à partir de 1985⁴⁶⁹, le NEPP a publié quatre-vingt quatre cahiers de recherche touchant plusieurs thèmes sur les politiques publiques et les transformations de la protection sociale, notamment après la promulgation de la Constitution fédérale de 1988. Il faut souligner le rôle de Sonia Miriam Draibe dans ce processus car la période d'ascension et de consolidation du NEPP pendant les années 1980 et 1990 doit beaucoup à la capacité de cette académicienne et chercheuse. Madame Draibe a exercé le poste de coordinatrice du NEPP pendant cinq mandats (1987-1996), et cette période fut décisive pour la consolidation du Centre comme un des *think tanks* les plus éminents au Brésil dans le domaine de l'analyse et de l'évaluation des politiques publiques. Dans son curriculum *Lattes*⁴⁷⁰, on compte quarante et un projets de recherche coordonnés par Draibe depuis 1985, en plus de quarante-deux chapitres de livres publiés au Brésil et à l'extérieur et 34 articles publiés dans des périodiques spécialisés au Brésil et ailleurs. Les quatre rapports sur la situation sociale du pays, mentionnés ci-dessus, ont été coordonnés par Draibe en plus d'un ouvrage qui fut le résultat de sa thèse de doctorat en science politique, ce qui fait un total de 5 livres publiés au Brésil. Actuellement, les recherches du NEPP sont structurées dans dix domaines clefs tous reliés aux questions de l'analyse et de l'évaluation des politiques publiques⁴⁷¹.

⁴⁶⁹ Ces mémoires sont les rapports de recherches intitulés *Brasil 1985 : Relatório Sobre a Situação Social do País volumes I et II* (Campinas : NEPP/ Unicamp, 1986) et *Brasil 1986 : Relatório Sobre a Situação Social do País 1986 et 1987*. Traduction libre : *Brésil 1985 : Rapport sur la situation sociale du pays Volumes I et II et Brésil : Rapport sur la situation sociale du pays 1986 et 1987*.

⁴⁷⁰ Lattes est la plate-forme du Conseil national du développement scientifique et technologique – CNPq au Brésil, qui rassemble tous les professeurs universitaires et chercheurs au pays. Voir <http://lattes.cnpq.br/>

⁴⁷¹ Ces domaines sont : l'évaluation intégrée des politiques publiques; thèmes spécifiques de politiques publiques; politiques publiques au niveau local; politiques du travail et syndicale; politiques de santé; études des politiques publiques dans une perspective comparée au niveau internationale; la politique des politiques publiques; théories et méthodes en analyse de politiques publiques; conditions de vie de la population, pauvreté et sa reproduction; programme d'études en systèmes de santé – PESS.

La diffusion des travaux du NEPP en Amérique latine et ailleurs, en tant que mécanismes de perfectionnement de l'administration et du management public, fut un contrepoids aux critiques de la fonction instrumentale de l'analyse et de l'évaluation des politiques dans le contexte de la réforme de l'État au Brésil⁴⁷². Un exemple des plus éminents de ce caractère pluriel du NEPP fut le rôle de Maria Ozanira da Silva & Silva, l'une des critiques les plus sévères du gouvernement Cardoso et du programme « Comunidade Solidária » et qui a réalisé un stage post-doctoral au NEPP sous la direction de Sonia Miriam Draibe. Le résultat de son séjour, déjà mentionné dans cette thèse, fut la publication de l'ouvrage *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva*, où l'auteure démontre la prééminence des transferts de revenu dans une conjoncture de restructuration des États providence dans le monde. Un autre mérite de l'ouvrage fut de faire la lumière sur la discussion du revenu minimum au Brésil, à partir des expériences de mise en œuvre au niveau municipal. Ensuite, Silva & Silva a publié en partenariat avec le NEPP et l'Université catholique de São Paulo un autre ouvrage qui est devenu une référence au Brésil et en Amérique latine. Les auteurs montrent la pertinence des programmes de transfert de revenu au Brésil à partir du début des années 1990, comme éléments de l'ensemble des réformes structurelles de caractère néolibérales, dirigées par des organisations internationales dans une perspective qui privilégie la décentralisation, le ciblage et la privatisation⁴⁷³. Cette façon de concevoir les transformations de la protection sociale au Brésil est loin d'être unanime et ce caractère pluriel du NEPP peut

⁴⁷² L'une des critiques des plus radicales de l'évaluation de politiques au Brésil dans la période post-Constitution de 1988 fut proposée par Evaldo Vieira, « As políticas Sociais e os Direitos Sociais no Brasil : Avanços e Retrocessos », *Serviço social e sociedade*, 18 (Vol. 53), 67-73.

⁴⁷³ Voir Maria Ozanira da Silva & Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovanni, *A Política Social Brasileira no Século XXI : A Prevalência dos Programas de Transferência de Renda* (São Paulo : Cortez Editora, 2004).

être attesté par une vaste littérature produite depuis le début des années 1990, dans laquelle on compte sept thèses de doctorat, dont cinq dirigées par Draibe, sept mémoires de maîtrise et huit monographies parmi plusieurs études publiées sous la forme de cahiers de recherches et qui font du NEPP un des *think tanks* les plus dynamiques de toute l'Amérique latine.

Au mois d'août 2009, le NEPP déclencha un projet de diffusion des expériences et des évaluations des programmes de transfert de revenu au monde à travers son site Internet. L'objectif de cette initiative fut de promouvoir le dialogue et les échanges d'idées sur les programmes de transfert de revenu et sur leur potentiel dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales⁴⁷⁴. Le NEPP s'est montré un partenaire habituel de l'IPEA et des Organisations internationales dans la promotion d'évaluations de programmes sociaux, notamment ceux de transfert de revenu.

Un autre champ repéré, en partenariat avec le gouvernement fédéral, fut la construction d'outils méthodologiques d'évaluation de politiques publiques, par l'entremise du *Programa de apoio à gestão social no Brasil*⁴⁷⁵. Le développement des champs de l'analyse et de l'évaluation des politiques publiques au Brésil doit beaucoup au rôle des organisations internationales qui se sont fortement intéressées au *policy process* afin de trouver des méthodes adéquates de gouvernance par l'entremise de l'innovation en politiques publiques. Dans le domaine des politiques sociales, cette prééminence des organisations internationales a été exercée mais de façon tout à fait différente du lieu commun pointé par la littérature et ce processus fut d'une importance fondamentale pour la consolidation de la réforme de la protection sociale et pour

⁴⁷⁴ Voir le site <http://www.renda.nepp.unicamp.br/> page consulté le 6 décembre 2009.

⁴⁷⁵ *Programme d'appui à la gestion sociale au Brésil*, créé par le gouvernement fédéral afin de promouvoir des évaluations des programmes prioritaires développés par le « *Comunidade Solidária* ».

l'émergence du nouveau paradigme de la protection sociale par l'entremise des programmes de transfert de revenu.

Conclusion

Dans ce chapitre nous avons montré que les années 1990 ont été marquées par la prééminence d'intellectuels dans la conduite de réformes économiques en Amérique latine. Dans le cas brésilien, le rôle de Cardoso représente une exception parmi les *technopols* car ce dernier est sociologue de formation au lieu d'être économiste. La démarche adoptée par Cardoso dans la conception du Plano Real a inspiré la composition de l'équipe responsable des réformes de la protection sociale puisque la présence d'intellectuels dans la conduite des réformes est une caractéristique de son gouvernement pendant les deux mandats. Cette participation des intellectuels a façonné la réforme de la protection sociale en permettant l'ouverture d'une fenêtre politique et l'adoption des transferts de revenu comme base structurante du nouveau modèle de protection sociale. L'interrelation entre la présence d'intellectuels et les changements de cap du gouvernement par rapport aux réformes se fait remarquer notamment dans les programmes d'assistance sociale. Si au début du programme « Comunidade Solidária » l'équipe était opposée à l'idée d'adoption du revenu minimum, le débat sur les résultats de ces programmes, incité par les expériences de mise en œuvre de plusieurs initiatives, a favorisé un processus de conversion des intellectuels au sein du gouvernement en faveur de ces programmes. Ce débat a été soutenu par la présence des réseaux de politiques publiques et de communautés épistémiques qui ont soutenu une nouvelle configuration de la protection sociale dans laquelle les transferts de revenu ont joué un rôle décisif.

Une synthèse des positions soutenues par les intellectuels pendant les deux mandats de Cardoso permet de mieux entrevoir le rapport entre leurs arguments et la configuration du Réseau de protection sociale créé à la fin du second mandat. D'abord on compte sur la présence de Ruth Cardoso et de Vilmar Faria qui maîtrisaient la question de l'exclusion sociale et du rôle des politiques sociales et soutenaient l'idée du renforcement du capital social en tant que facteur de promotion de l'autonomie des individus. Ils s'opposaient à l'idée de création d'un programme de revenu minimum à cause de la bureaucratisation qu'une telle mesure pouvait entraîner. Cela explique l'adoption de la stratégie du « Comunidade Solidária » en tant que moyen de coordonner les politiques de plusieurs ministères par l'entremise du « Secrétariat exécutif » du programme. Cela explique aussi la nomination d'Ana Peliano en tant que secrétaire exécutive du « Comunidade Solidária » car son expérience en matière de politiques de lutte contre la famine constituait un atout pour la réussite de la stratégie. Pourtant, la chute des indicateurs sociaux et la baisse de l'Indice de développement humain du pays en 1999 montra que le programme devrait être revu. L'adoption de la nouvelle stratégie basée sur l'idée du développement durable a aussi échoué, car la plupart des municipalités n'arrivaient pas à établir leurs priorités.

Toutefois, la culture d'évaluation de politiques publiques en tant que dynamique inhérente au programme « Comunidade Solidária » ainsi que les évaluations promues par des chercheurs et par des *think tanks* tels l'IPEA et le Nepp/Unicamp, permettaient à Ruth et à Vilmar Faria d'entrevoir les progrès des actions mises en oeuvre dans plusieurs domaines de l'intervention qui n'étaient pas nécessairement reliés aux stratégies du « Comunidade Solidária ». Dans ce processus, la présence de Sonia Draibe et son

influence au Nepp/Unicamp et en tant que conseillère du « Comunidade Solidária » permettaient de faire remarquer les tendances des réformes de la protection sociale au Brésil en mettant l'accent sur la pertinence des programmes de transfert de revenu comme alternative dans le nouveau dessin de la protection sociale contemporaine. Cette influence a été renforcée par la présence d'autres intellectuels qui se sont consacrés à la défense du capital social et de l'égalité d'opportunités pour les enfants, par l'entremise du renforcement de l'éducation. Ici, on remarque le rôle de José Márcio Camargo et de Lena Lavinas. Cette convergence a été soutenue par plusieurs autres intellectuels brésiliens, qui ont adhéré à l'idée du revenu minimum en fonction des résultats positifs de ces programmes.

Le rôle du sénateur Eduardo Suplicy et de Cristovam Buarque se fait remarquer de deux manières. D'abord, parce que la détermination et l'engagement de Suplicy dans la défense du revenu minimum a permis la création d'une sorte de consensus par rapport à cette idée qui a été partagée par plusieurs secteurs de la société brésilienne, par plusieurs partis politiques et par le Congrès national, qui a appuyé les initiatives du sénateur afin de promouvoir le débat sur la pertinence du revenu minimum. La réalisation de la Conférence internationale sur le revenu minimum, organisée par Suplicy avec le soutien du Sénat fédéral⁴⁷⁶ en est l'exemple. Le rôle de Suplicy a été décisif aussi en tant qu'unificateur puisqu'il a soutenu l'idée du revenu minimum indépendamment d'affiliations théoriques et partisans. Quant à Cristovam Buarque son mérite se trouve dans la mise en œuvre de l'expérience du District fédéral et dans la diffusion du revenu minimum ailleurs. L'attachement du revenu minimum à la question de l'éducation

⁴⁷⁶ Rappelons, la Conférence internationale intitulée *Renda Mínima : Discussões e Experiências*, organisée par Eduardo Suplicy et promue par le Sénat fédéral en 1998.

comme moyen de promouvoir l'égalité d'opportunités rejoint les arguments de la plupart des défenseurs de cette cause au Brésil et fait de lui un des plus éminents politiciens au Brésil puisqu'il soutient la démocratisation de l'accès à l'éducation comme seul moyen de franchir l'apartheid social et de promouvoir le républicanisme au Brésil.

Chapitre VI : Institutions et intérêts dans la transformation de la protection sociale au Brésil

Dans le chapitre précédent nous avons analysé le changement de la protection sociale au Brésil dans la perspective du changement paradigmatique en plaçant la variable idées comme déterminante de ce changement. Le rôle des intellectuels, l'apprentissage social et le réseautage de politiques publiques ont été les facteurs déterminants à la construction d'une convergence d'idées en faveur des politiques de transfert de revenu. Cependant, d'autres questions restent encore à être éclairées afin d'offrir une meilleure compréhension des facteurs qui ont œuvré, conjointement avec les idées, pour que les politiques de transfert de revenu soient devenues hégémoniques dans la configuration de ce nouveau modèle de protection sociale. S'il est vrai que pour qu'une idée devienne réalité il faut d'abord que quelqu'un la tienne, il est aussi vrai que les conditions doivent être favorables pour que cette idée puisse s'imposer.

Dans ce chapitre, nous proposons l'analyse du rôle des institutions et des intérêts comme variables qui ont favorisé la primauté du rôle des idées dans ce changement. Le chapitre sera structuré en deux parties. Dans la première partie, nous traiterons du rôle des institutions en commençant par le fédéralisme brésilien en tant que facteur ayant contribué à la diffusion et à la légitimation des politiques de revenu minimum. L'accent sera mis sur le rôle du pouvoir exécutif fédéral dans la conduite de réformes dans des domaines connexes qui ont favorisé la mise en œuvre des programmes de transfert de revenu et la création du programme national Bolsa-Escola. Ensuite nous traiterons du rôle des intérêts comme conséquence des interactions entre les pouvoirs exécutif et législatif découlant de ce modèle de fédéralisme.

La deuxième partie du chapitre sera consacrée à l'analyse du rôle des organisations internationales en tant qu'institutions qui ont collaboré à la promotion des réformes. Le rôle de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine de développement seront privilégiés puisque ces deux institutions ont œuvré à la construction de la convergence d'idées, d'institutions et d'intérêts qui a permis le changement paradigmatique en question. L'accent sera mis sur l'apprentissage social renversé qui a permis à ces deux institutions la construction d'un nouveau cadre pour la protection sociale qui, à présent, est diffusé partout au monde.

6.1 Le fédéralisme brésilien comme facteur structurant du nouvel État providence

Le fédéralisme constitue l'ensemble d'institutions politiques organisées notamment en fonction du territoire, de la distribution du pouvoir et de ressources financières. Dans une fédération, le partage des ressources financières et l'équilibre des finances entre les ordres de gouvernement sont attachés à des principes normatifs qui déterminent les relations intergouvernementales à partir de pactes et de dispositifs qui doivent être respectés. Les fédérations reposent sur des pactes historiques, réels ou imaginés, et instaurent des règles que doivent suivre les différents gouvernements⁴⁷⁷. Dans ce contexte, les affaires sociales se présentent toujours comme une arène où les enjeux concernant le fédéralisme peuvent favoriser des intérêts et produire des nouvelles configurations de politiques publiques, soit dans la perspective de l'innovation, soit dans la compétition pour des résultats en faveur de certains groupes. Ce rôle des institutions politiques (fédéralisme, partis politiques, systèmes parlementaires, entre autres) et leur

⁴⁷⁷ Alain Noël, « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières » dans Alain G. Gagnon, (dir.) *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions* (Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2006), 305-338, notamment pages 308-311.

rapport aux groupes d'intérêts et aux politiques publiques dans la structuration des États providence a été démontré maintes fois⁴⁷⁸. Dans une fédération, les possibilités de changements et d'innovation de politiques sont multiples, ce qui a un caractère structurant pour les États providence. Selon Pierson, il s'agit d'un avantage des systèmes fédéraux, puisque plus vaste est le nombre d'entités et plus grande est l'autonomie de celles-ci, plus les possibilités d'innovation et d'émulation de politiques augmentent, ce qui fait de ces juridictions des « laboratoires de la démocratie »⁴⁷⁹.

Dans le cas brésilien, la Constitution fédérale de 1988 a adopté un modèle de fédéralisme tripartite entre l'union fédérale, les états et les municipalités qui encourage la compétition dans la prestation de biens et services sociaux par la présence d'un ensemble de compétences concourantes dans plusieurs domaines tels la santé, l'assistance sociale, l'éducation, la lutte contre la pauvreté, parmi d'autres. Cette compétition est favorisée par la distribution de ressources et par l'organisation des partis politiques qui se caractérise par la multiplicité de partis politiques et par l'absence d'attachement de ceux-ci à des groupes d'intérêts spécifiques. Une autre caractéristique du modèle de fédéralisme brésilien découle du mode de fonctionnement du processus législatif car l'initiative de proposer des lois est une prérogative autant du Congrès national (Chambre législative et Sénat fédéral) que du Président de la république, des tribunaux supérieurs, du Procureur général de la république et des citoyens en général. Ces caractéristiques ont un impact direct sur la production de politiques publiques et favorisent plusieurs sortes de

⁴⁷⁸ Voir Daniel Béland, « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective sociologique », *Politique et sociétés*, 21(3), 2002, 21-39; Éric Montpetit, « Pour en finir avec le lobbying : comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêts », *Politique et sociétés*, 21(3), 2002, 91-112; Miriam Smith, « L'héritage institutionnaliste de la science politique au Canada anglais », *Politique et sociétés*, 21(3), 2002, 113-138; Paul Pierson, « Fragmented Welfare States : Federal Institutions and the Development of Social Policy », *Governance*, Vol. 8 (4), 449-478.

⁴⁷⁹ Paul Pierson, « Fragmented Welfare States », page 456.

transactions politiques entre les acteurs faisant du jeu politique une sorte de marché, selon l'expression de Weingast et Marshall⁴⁸⁰.

Pendant la « Nouvelle République » le dessin du fédéralisme brésilien a été imprégné par une forte présence des gouverneurs des états faisant prévaloir un fédéralisme étatique qui renforçait les loyautés entre les gouverneurs et le gouvernement fédéral. Néanmoins, à partir de l'arrivée de Cardoso au pouvoir on vérifie l'affaiblissement de ce pouvoir des gouverneurs vis-à-vis le fédéral et un renforcement de l'exécutif fédéral en fonction des facteurs suivants : i) le regain de crédibilité du pays sur la scène internationale ; ii) la création du Fonds social d'urgence comme moyen d'assurer la stabilité du Plan Real et le financement des dépenses publiques ; iii) l'équilibre budgétaire comme conséquence du Plan Real, notamment la chute de l'inflation ; iv) la légitimité de Cardoso face à la menace d'un gouvernement du Parti des travailleurs après le choc de la destitution de Collor de Mello ; v) l'élection concomitante pour la présidence de la république et le Congrès national, en 1994, qui favorisa des liens de loyauté entre l'exécutif et le législatif au niveau fédéral et ; vi) la définition d'un agenda de réforme de la Constitution fédérale qui a mis la décentralisation politico administrative et la municipalisation à l'ordre du jour⁴⁸¹.

Cet ensemble de facteurs a concouru à la mise en œuvre de la décentralisation politico-administrative et de la municipalisation des politiques et services sociaux, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé. L'une des rares analyses attribuant ce crédit au gouvernement Cardoso a été réalisée par Marcus André de Melo,

⁴⁸⁰ Barry Weingast and William J. Marshall, « The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets », *Journal of Political Economy*, 96(1): 132-163.

⁴⁸¹ Fernando Luiz Abrucio, « A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiencia do Período FHC e os Desafios do Governo Lula », *Revista de Sociologia Política* 24, (2005): 41-67.

qui affirme que le succès de l'ajustement macro structurel a incité une stratégie *big bang* de réformes dans les politiques sociales en produisant un succès inattendu. Nous ajoutons que ce processus a incité la mise en oeuvre des politiques de transfert de revenu reliées à l'éducation et à la santé par plusieurs municipalités en même temps qu'il a incité l'apprentissage social auprès du gouvernement fédéral et du pouvoir législatif, comme conséquence de ces politiques.

La réforme de ces deux politiques a été possible parce que le gouvernement Cardoso comptait sur la légitimité sociale résultant d'un processus de « *bureaucratic insulation* »⁴⁸² dans ces deux domaines et dont les résultats reflètent dans une large mesure la nature des rapports entre l'exécutif et le législatif, ainsi que la capacité à former des coalitions politiques en fonction du besoin d'entreprendre des réformes d'envergure⁴⁸³. Ce processus de « *bureaucratic insulation* » fut adopté parce que les ministères de l'éducation et de la santé représentaient une sorte de « cœur » technique de l'État⁴⁸⁴ à cause de la magnitude et du statut attribué à ces politiques dans la Constitution fédérale de 1988, qui prescrit l'universalisation de l'accès et la municipalisation. Dans ce cas, la dimension technique fut valorisée et la question de l'expertise fut mise en relief de façon que ces deux ministères ont représenté le noyau à partir duquel on observe un renforcement du pouvoir exécutif permettant d'assurer la réalisation des réformes et de contrebalancer les forces centrifuges qui opéraient dans le sens de fragmenter les

⁴⁸² En l'absence d'un terme plus adéquat, on peut traduire *bureaucratic insulation* par isolement bureaucratique.

⁴⁸³ Lee Alston, Marcus Melo B. Mueller et C. Pereira, « Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil » (Washington: Relatório de pesquisa, IADB, 2004), pages 36-45.

⁴⁸⁴ Edson Nunes, *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático* (Rio de Janeiro : Jorge Zahar – Brasília : ENAP, 1997), notamment pages 34-37.

politiques publiques de caractère social⁴⁸⁵. Les résultats sont surprenants car ils procurent de nouvelles formules permettant de consolider le dessin institutionnel des politiques sociales et favorisent la consolidation des politiques de transfert de revenu.

Dans le domaine de la santé, le gouvernement a réussi à canaliser l'ensemble des intérêts diffus au sein du Congrès national en faveur d'une politique nationale visant à la consolidation du Système unique de santé – SUS, prévu par la Constitution fédérale de 1988 et par la Loi numéro 8.080 qui prescrivent la décentralisation politico-administrative comme mécanisme clef du système unique de santé⁴⁸⁶. Cette réussite se traduit par l'approbation de l'Amendement constitutionnel numéro 1 du premier mars 1994 qui créa le Fonds social d'urgence afin d'assurer les ressources financières à la garantie du Plano Real de stabilisation économique et le financement des politiques nationales de santé, d'éducation et d'assistance sociale.

Ensuite, par l'entremise de l'Amendement constitutionnel numéro 12 du 15 août 1996, le gouvernement a institué la taxation sur les transactions financières visant le

⁴⁸⁵ La nomination de deux économistes renommés pour les deux postes, Paulo Renato de Souza et José Serra, tous les deux des cadres du PSBD, fut un coup visant à éliminer le taux de rotation (*turnover*) des ministres dans le domaine social par rapport aux périodes antérieures (Collor de Mello et Itamar Franco) et cette réussite peut être attestée par le fait que pendant les deux mandats du gouvernement Cardoso un seul ministre de l'éducation (Paulo Renato de Souza) a occupé le poste tel que l'a aussi fait le ministre de la Fazenda (aussi un économiste). Le poste de ministre de la Santé, celui qui présentait le taux de rotation le plus élevé depuis la Nouvelle République jusqu'au premier mandat de Cardoso (avec 11 nominations pour le poste) démontre aussi un taux élevé de stabilité puisque José Serra l'occupe pendant 47 mois, sortant seulement à l'occasion de la campagne aux élections présidentielles de 2002 où il a été le candidat du PSDB battu par Luis Inacio Lula da Silva. Voir Marcus André de Melo « O sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração : Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social », *Dados*, 48:4, 845-889, notamment pages 863-864.

⁴⁸⁶ Par l'entremise de l'application de cette loi 8.080 les municipalités ont pris en charge la santé publique de sorte que celles-ci ont déboursé 35 % des dépenses en 1996 et 43 % en 2000. En 1995, les municipalités étaient responsables de 65 % des procédures relatives aux soins de base tandis qu'en 2000 ce pourcentage arrive à 89 %. Voir Marta Arretche, « Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais : O Dificil Equilibrio entre Regulação, Responsabilidade e Autonomia » *Ciencia e Saude Coletiva*, 8 :2, cité par Marcus André de Melo « O sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração : Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social », page 883. Voir aussi Marta Arretche « Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil : A Reforma de Programas Sociais », *Dados*, 45.3, 431-458, notamment pages 442-443 et 446-447; et Marta Arretche, « Quem Taxa e Quem Gasta : A Barganha Federativa na Federação Brasileira » *Revista de sociologia politica*, Numéro 24, 69-85, pages 78-8.

financement du Fonds national de santé, réglementé par la Loi 9.311 d'octobre 1996. Suite à cette démarche, le législatif approuva l'Amendement constitutionnel numéro 29 du 13 septembre 2000, qui prescrit des investissements dans la politique de santé aux trois niveaux de gouvernement : fédéral, étatique et municipal, selon les prélèvements établis par la Constitution fédérale de 1988⁴⁸⁷. Au niveau fédéral, un tel amendement établit une augmentation de 5 % des recettes par rapport à l'année précédente (1999), ainsi que des réajustements en fonction de la variation annuelle du PIB. Au niveau des états, l'amendement prévoit que 12 % de la recette (après déduction des transferts aux municipalités) doit être investis dans les soins de santé, tandis que dans les municipalités, ce pourcentage s'élève à 15 % des recettes. Si, d'une part, ce processus peut être contraignant, de l'autre, il fonctionne en tant que mécanisme visant à assurer le maintien de la politique en freinant les tendances clientélistes et le démantèlement des programmes aux niveaux étatique et municipal.

La même réussite a caractérisé la politique nationale d'éducation qui, non par hasard, était une des politiques les plus ciblées de toute l'Amérique latine parce qu'elle exigeait des réformes institutionnelles d'envergure⁴⁸⁸. La nomination de Paulo Renato de Souza, économiste et ex-recteur de l'Université de Campinas (São Paulo), au poste de ministre de l'Éducation, fut une démonstration de l'engagement du gouvernement envers la réforme dans ce domaine et démontra, en même temps, le rôle décisif de l'expertise en politique.

⁴⁸⁷ Les articles 155-157 et 159 de la Constitution traitent des formes de prélèvement et de distribution des ressources par les trois niveaux de gouvernement.

⁴⁸⁸ Robert R. Kaufman et Joan M. Nelson, *Políticas de Reforma Educacional : Comparação entre Países*, (Programa de promoção da reforma educacional na América Latina e Caribe – Partnership for Educational Revitalization in the Americas, numéro 33). En ligne (Microsoft Word - Preal 33 vers\343o portugu\352s.doc), page consultée le 3 mars 2008.

Dans ce cas, l'objectif du gouvernement était de faire approuver la réforme de l'éducation dans le but de promouvoir l'amélioration et l'universalisation de l'enseignement fondamental. Pour ce faire, l'exécutif est parti du principe que les moyens étaient déjà prévus par la Constitution fédérale et qu'il était possible de renverser les indicateurs de scolarité dans une perspective décentralisée. La Constitution fédérale de 1988 prescrit dans son article 212 que le pouvoir exécutif fédéral doit investir au moins 18 % de la recette résultant du prélèvement d'impôts en éducation, pendant qu'aux états et aux municipalités, le pourcentage est fixé à 25 % des mêmes sources ajoutées à celles des transferts du gouvernement fédéral. Cette même Constitution prescrit dans l'article 60 de l'Acte des dispositions constitutionnelles transitoires que pendant une période de dix années, des 18 % prévus à l'article 212 mentionné ci-dessus, 50 % doivent être investis dans les programmes visant à l'alphabétisation et à l'extension de l'offre d'enseignement fondamental dans le but d'universaliser cette politique.

Étant donné que ces dispositifs n'avaient jamais été réglementés, la démarche du gouvernement fédéral fut de proposer l'amendement Constitutionnel numéro 14, approuvé le 12 septembre 1996, qui créa le Fonds de développement de l'enseignement fondamental – FUNDEF et établit les pourcentages des dépenses en éducation pris en charge par les états et les municipalités. Cet amendement modifiait l'article 60 mentionné ci-dessus puisqu'il établissait que pendant une période de dix années, les états, le District fédéral et les municipalités devaient investir au moins 60 % des ressources prévues par l'article 212 (18 % pour le fédéral et 25 % pour les états et les municipalités) dans l'enseignement fondamental et dans la rémunération des professeurs. Afin d'atteindre ce but, l'amendement prescrivait que les transferts du gouvernement

fédéral aux états et aux municipalités seraient proportionnels à l'offre d'inscription des enfants au réseau d'enseignement fondamental. Il garantissait, en même temps, un appui complémentaire du gouvernement fédéral aux états les plus pauvres afin d'assurer le plancher minimum proportionnel au nombre d'élèves inscrits. Cet amendement ébranlait les structures traditionnelles du fédéralisme brésilien puisqu'il renforçait les pouvoirs des municipalités et, ce faisant, il sapait le pouvoir des gouverneurs en renforçant l'exécutif fédéral.

L'amendement 14 représentait en même temps un affront aux mouvements syndicaux qui avaient, par principe, tendance à s'opposer aux réformes dans ce domaine en fonction de leur engagement historique en faveur d'un plancher salarial minimum pour les professeurs de l'enseignement fondamental qui serait de 300,00 R\$, et qui avait été approuvé par la Conférence nationale de l'éducation pendant le gouvernement Itamar Franco, en 1994. Cet amendement a compté sur une forte opposition de l'Union nationale des dirigeants municipaux d'éducation et du Parti des travailleurs, qui a voté contre l'amendement dans les deux lectures à la Chambre des députés. Pourtant, une fois le projet d'amendement rendu au Sénat fédéral, les critiques sont devenus des défenseurs de cette proposition et le PT a voté pour son approbation.

Le cas du FUNDEF démontre que le dessin institutionnel de la réforme peut contribuer à contourner les résistances et à forger un environnement où le rapport entre perdants et gagnants n'est pas pris en compte, puisque les gouverneurs n'ont pas réussi à empêcher la réforme⁴⁸⁹. De plus, cette stratégie du gouvernement amena à l'approbation de la Loi de Directives et bases de l'éducation (Loi numéro 9394 du 20 décembre 1996)

⁴⁸⁹ Voir Marcus André de Melo « O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração : Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social », *Dados*, 48:4, 845-889, notamment pages 875-879.

qui regroupait tous les dispositifs constitutionnels analysés jusqu'à présent, consolidant la réforme.

Les données concernant la mise en œuvre de cette réforme démontrent une amélioration significative des conditions de travail et des salaires des professeurs, particulièrement dans les régions les plus pauvres, comme le Nordeste du Brésil. Selon l'Institut national d'études pédagogiques – INEP, l'augmentation des salaires fut de 70 % pendant la période 1997-2000 et la proportion de professeurs sans formation dans les systèmes municipaux d'enseignement fut réduite de 12 à 5 % pendant cette même période⁴⁹⁰. Dans une étude de la Banque mondiale portant sur ces réformes⁴⁹¹, on constate qu'il y a eu une augmentation significative des dépenses d'éducation pendant la période 1995-2000 puisque les dépenses au Brésil passèrent de 4,2 % du PIB à 5,6 % du PIB. Ce processus a permis une augmentation significative du taux d'inscription aux écoles, surtout celles tournées vers l'enseignement primaire car le taux d'inscription est monté de 89 % à 96 % dans la période 1996-2001. Ces chiffres indiquent que les municipalités ont eu tendance à prendre en charge leurs responsabilités en matière d'éducation puisque dans la période 1996-2001 celles-ci ont été responsables de 54 % de l'offre d'inscriptions, comparativement aux 34 % constatés en 1996⁴⁹². L'analyse de la Banque mondiale a conclu que le processus de municipalisation de l'enseignement fondamental fut une conséquence de la mise en place de l'ingénierie créée à partir des dispositifs

⁴⁹⁰ INEP cite par Marcus André de Melo, Idem, page 879.

⁴⁹¹ World Bank, *Brazil Municipal Education: Resources, Incentives, and Results* (Volume I, December 2002) pages, 1-2.

⁴⁹² World Bank, *Brazil Municipal Education: Resources, Incentives and Results*, (World Bank: Volume I, Policy Report Number 24413-BR, 2002) Pages 2-7.

légaux mentionnés ci-dessus et que les expériences brésiliennes en la matière devraient être prises en compte pour les interventions futures⁴⁹³.

Ces résultats ont procuré au gouvernement Cardoso l'occasion de créer le programme le plus important dans le processus de configuration du nouveau paradigme de la protection sociale au Brésil, qui fut le Programme Bolsa-Escola fédéral. La création de ce programme reflète les rapports entre le fédéralisme brésilien, les jeux d'intérêts et le processus d'apprentissage associé à la mise en œuvre des premières expériences de transfert de revenu y compris au niveau fédéral, avec la création du Programme national de revenu minimum lié à des activités socio-éducatives. Elle reflète aussi l'effet de convergence et de coordination entre la mise en œuvre des réformes dans le domaine de la santé et de l'éducation mentionnées ci-dessus, car l'amélioration des réseaux publics d'offre de services dans ces deux domaines a permis l'établissement des contreparties les plus importantes, soit la fréquentation des écoles et des réseaux public de santé par les enfants.

Le bilan de l'ex-ministre de l'Éducation Paulo Renato de Souza, confirme nos thèses :

J'étais conscient que si au début du gouvernement on créait un programme à grande échelle afin d'aider les familles à envoyer leurs enfants à l'école, on mettrait en péril ses objectifs éducationnels. Les problèmes des réseaux d'enseignement étaient de base : ils manquaient de livres, de chaises, de collations, et même de classes pour les enfants qui étaient déjà à l'école. Au fur et à mesure que le temps passait et qu'on réglait ces problèmes dans l'offre d'éducation – y compris en conséquence du FUNDEF – on a pu considérer aussi l'adoption de démarches visant à encourager la population à envoyer les enfants à l'école. En même temps, l'insatisfaction montait dans la société, ce qui eut une énorme répercussion au Parlement, en favorisant l'adoption à l'échelle nationale d'un programme semblable au Bolsa-Escola de Campinas et du DF. Parallèlement, le Congrès débattait le projet de garantie de revenu minimum du sénateur Eduardo Suplicy, qui malgré le fait qu'il

⁴⁹³ World Bank, *Brazil Municipal Education: Resources, Incentives and Results*, (World Bank, volume II Research Report Number 24413-BR), pages, 3-10.

n'était pas associé à l'éducation, renforçait davantage la position des parlementaires proches du gouvernement, qui souhaitaient un vaste programme capable de répondre à ces initiatives. L'expérience accumulée avec le Programme national de revenu minimum relié à des activités socio-éducatives suggérait des changements importants et cela a augmenté la pression en faveur de l'adoption d'un programme vraiment national... À la fin de décembre 2000, le président a réuni plusieurs ministres et conseillers pour traiter du thème. Le coordinateur fut Vilmar Faria, consultant spécial du président. L'intention était, d'une part, d'universaliser le programme de revenu minimum lié à l'éducation – comme on appelait le programme en vigueur – et, d'autre part, de l'étendre à d'autres domaines d'intervention publique pour favoriser les familles avec des enfants qui n'avaient pas l'âge scolaire obligatoire. Les décisions ont été clairement prises par le président, d'ailleurs contre l'opinion de quelques ministres qui ont soulevé des questions sur la difficulté de mettre en œuvre des programmes de caractère national. L'une des décisions du président fut de payer des bénéficiaires par l'entremise d'une carte magnétique, évitant le transfert de ressources directement aux municipalités. Ainsi, en janvier 2001, le gouvernement décida de changer et d'étendre définitivement le programme en le rendant national. En février, il a publié une Loi provisoire approuvée par le Congrès et l'a transformé en loi fédérale au mois de mars. Ce fut peut-être un des très rares moments dans l'histoire du Parlement où une loi a été approuvée si rapidement à l'unanimité⁴⁹⁴.

Le processus de discussion du format de la loi provisoire fut un moment où tous les apprentissages découlant des expériences du passé ont été considérés. Parmi les questions les plus controversées, se trouvait la question du fédéralisme car le design du nouveau programme touchait directement aux rapports entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des états et des municipalités. Il y eut toute une mobilisation de la part des maires qui, inspirés par l'expérience du programme national de revenu minimum, exigeaient du gouvernement fédéral des mesures urgentes de lutte contre la pauvreté :

La demande pour un Programme national de revenu minimum était énorme surtout de la part des parlementaires parce que quand le programme commença à arriver aux municipalités les maires ont comme perdu la tête, car l'argent tombait directement sur le compte de la mairie. Les maires faisaient des pressions sur les parlementaires en exigeant une action efficace afin de trouver les moyens financiers pour implanter le programme dans leurs municipalités. Tout le monde voulait un programme de revenu minimum, et cela créa tout un émoi, en plus de favoriser la compétition. Ils

⁴⁹⁴ Paulo Renato de Souza, *A Revolução Gerenciada : Educação no Brasil 1995-2002* (São Paulo: Prentice Hall, 2005), pages 102-103.

étaient fâchés parce que le programme n'arrivait pas à toutes les municipalités et parce qu'ils n'avaient pas d'argent. Les états de Bahia et de Minas Gerais sont ceux qui ont exercé le plus de pression. Le ministre Paulo Renato a dû affronter quotidiennement cette pression parce que le ministère de l'Éducation n'avait pas d'argent pour financer le programme⁴⁹⁵.

La démarche du gouvernement conduisant à la création du Réseau de protection sociale et du programme Bolsa-Escola se déroulait dans une conjoncture extrêmement difficile du point de vue des indicateurs sociaux et elle fut perçue par la société comme une manifestation du choix par le gouvernement de prescriptions néolibérales. L'idée était répandue que le gouvernement démontrait « une préoccupation évidente pour le marché au détriment des pauvres⁴⁹⁶ ». Néanmoins, la démarche reflète la perspicacité et l'intérêt personnel de Cardoso qui percevait la pertinence de démontrer son engagement envers les personnes les plus défavorisées de la société brésilienne. À la fin, ce processus fut un moment exceptionnel de convergence d'idées, d'institutions et d'intérêts autant de la part de la société que des pouvoirs exécutif et législatif dans la quête d'une solution pour la question de la pauvreté au Brésil. Il découlait d'une convergence complexe dont le point de départ fut la création de la Commission mixte spéciale destinée à l'étude des causes structurelles et conjoncturelles des inégalités et pour l'éradication de la pauvreté, dont le résultat fut l'approbation du Fonds national de lutte contre la pauvreté qui a mené à la création du programme national Bolsa-Escola dans le contexte du Réseau de protection sociale.

⁴⁹⁵ Technicien de l'IPEA, cité par Juliana Rochet W. Chaibub, « Programas de Transferência de Renda e o Enfrentamento da Pobreza no Brasil : Análise dos Processos de Formação e Formulação do Programa Nacional de Bolsa-Escola 2001-2002 », Dissertação de mestrado, Programa de Pós-graduação em política social - Departamento de Serviço Social-UnB, 2005, page 99.

⁴⁹⁶ Voir Fernando Henrique Cardoso, *A Arte da Política : A História Que Vivi* (Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2006), page 495.

6.2 Fédéralisme, compétition et intérêts : conjoncture et structure dans la détermination du changement paradigmatique

L'élection de Cardoso pour un deuxième mandat le 4 octobre 1998, avec 53 % des voix et une avance de 21 points de pourcentage sur son adversaire Luiz Inácio Lula da Silva du Parti des travailleurs, fut un événement surprenant. Les effets de la crise financière des pays asiatiques en 1997 étaient encore visibles, surtout par rapport aux investissements étrangers qui étaient en forte baisse. La dette interne était estimée à 300 milliards de dollars (\$US) et le budget fédéral présentait un déficit de 60 milliards de dollars (\$US). Le pays comptait 15 millions de travailleurs au chômage. La crise financière russe de 1998 eut aussi des répercussions sur le Plano real de stabilisation économique, surtout à partir du début de 1999, quand la monnaie brésilienne subit une forte dévalorisation par rapport au dollar américain. Pour assurer la stabilité du Plan real, le gouvernement avait fait appel au Fonds monétaire international – FMI, afin d'obtenir un prêt d'urgence de 45 milliards de dollars (\$US) qui devait servir à stabiliser les marchés financiers. Dans l'accord établi entre le pays et le FMI, la participation de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement fut assurée dans le but de viabiliser les réformes en cours de la protection sociale par l'entremise de la concession d'un prêt de 4,5 (\$US) milliards par la Banque mondiale et de 2,5 (\$US) milliards par la BID⁴⁹⁷. Les domaines spécifiés pour le financement et l'appui aux réformes étaient i) la politique fiscale; ii) le développement humain; iii) la gestion

⁴⁹⁷ Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal. En ligne <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/acordofimi.asp> (page consultée le 18 novembre 2008).

environnementale; iv) le secteur financier ; et v) la création d'un ensemble de normes régulatrices pour améliorer les investissements et les exportations⁴⁹⁸.

Cette participation des organisations internationales, notamment du FMI, a suscité une réaction énergique de l'opposition, surtout du Parti des travailleurs, qui s'est mis à dénoncer la stratégie du gouvernement de maintenir la stabilité de la monnaie au détriment d'une action sociale plus efficace. Dans un article publié dans le journal *Folha de São Paulo*, Luis Inácio Lula da Silva exposait les lignes générales de son argumentation en faveur de réformes sociales et signalait déjà les enjeux des élections de 2002 qui, selon lui, étaient dissimulés par le gouvernement Cardoso et par sa base. Il proposait entre autres choses, la création d'un budget social pour l'année 2000 qui ajouterait des ressources destinées à la Garantie du revenu minimum, au Bolsa-Escola, et à la réforme agraire pour 115 000 familles et d'autres mesures pour bénéficier à quelque 70 millions de pauvres au pays⁴⁹⁹.

La posture du leader du PT reflétait son intérêt pour la succession présidentielle de 2002 et surtout la volonté du PT d'insister sur le fait que le gouvernement Cardoso n'avait pas accordé au social la même priorité qu'au domaine économique. De plus, l'objet le plus convoité par l'opposition du Parti des travailleurs était le programme Bolsa-Escola puisque les membres du PT revendiquaient la paternité de ces programmes à partir du développement d'expériences au niveau des municipalités.

Cette situation devint encore plus difficile pour le gouvernement à cause de l'adhésion du président du Sénat fédéral Antonio Carlos Magalhães, du Parti du front

⁴⁹⁸ Idem.

⁴⁹⁹ Luis Inacio Lula da Silva « Urgencia no Combate à Miséria », *Folha de São Paulo*, Caderno 1 page 3 São Paulo Agosto, 1999, cité par Luis Fernando de Lara Resende, « Comunidade Solidária : Uma Alternativa aos Fundos Sociais », page 57.

libéral – PFL, aux thèses du Parti de travailleurs soutenant que le thème de la pauvreté devrait être prioritaire par rapport à la politique économique adoptée par le pouvoir exécutif. Le sénateur revendiquait la fixation du salaire minimum à 100 \$US afin de corriger les désavantages sociaux dont étaient victimes les travailleurs et la population marginalisée. Cette augmentation aurait eu un impact sur le paiement des bénéficiaires d'assistance sociale étant donné que ceux-ci avaient comme paramètre normalement le revenu de $\frac{1}{2}$ ou $\frac{1}{4}$ du salaire minimum per capita. Par contre, le pouvoir exécutif argumentait qu'une telle augmentation impliquerait la faillite de la prévoyance sociale car à ce moment Cardoso et ses alliés la voyaient comme une bombe à retardement à cause de la réforme non accomplie pendant le premier mandat. Nonobstant ce fait, le sénateur a présenté la proposition de création de la Commission mixte spéciale destinée à l'étude des causes structurelles et conjoncturelles des inégalités et pour l'éradication de la pauvreté⁵⁰⁰, qui fut approuvée à l'unanimité par le Congrès national.

Plusieurs éléments étaient en jeu dans cette compétition autour de la pauvreté, mais les explications peuvent se ramener à deux événements. D'abord, on perçoit la légitimité des politiques sociales dans les domaines de la santé et de l'éducation découlant du processus de « *bureaucratic insulation* » et des résultats positifs qui ont été déjà mentionnés ci-dessus. Ces résultats incitaient l'opposition à la compétition sur la pauvreté car ce domaine exacerbait le sentiment et la perception d'un certain vide ou, si on veut, d'un gros décalage par rapport à ces deux politiques (santé et éducation), et encore plus, par rapport à la politique économique. Ensuite, parce que les décès du ministre des Communications Sérgio Motta et du président de la Chambre des députés, Luiz Eduardo

⁵⁰⁰ Commission mixte en fonction de la participation autant de la Chambre législative que du Sénat fédéral.

Magalhães (PFL – BA) en avril 1998, ont fortement ébranlé le gouvernement Cardoso et les perspectives pour la succession présidentielle en 1998 et en 2002. Malgré tout cela, la scène politique ouvrait de nouvelles perspectives au PSDB de Cardoso au détriment du PFL du sénateur Antonio Carlos Magalhães (ACM).

Le député fédéral Luiz Eduardo Magalhães était le fils du sénateur ACM et au moment de son décès il était considéré comme le politicien le plus éminent au pays avec de fortes possibilités de consolider sa carrière politique en tant que candidat victorieux à la présidence de la république dans les élections présidentielles de 2002⁵⁰¹. La perte de cet allié a fortement affaibli le président du Sénat Antonio Carlos Magalhães, qui en l'absence de cet habile négociateur, interlocuteur et ami personnel du président Cardoso, s'est mis à faire de l'opposition afin d'assurer sa place sur la scène politique brésilienne. La nomination du sénateur José Serra (PSDB) au poste de ministre de la Santé, au mois de mai 1998, représentait alors une forte possibilité de recomposition des alliances par le pouvoir exécutif, en faveur du PSDB et au détriment du PFL,- le parti dont l'alliance a rendu possible l'élection de Cardoso en tant que président (PSDB) et de Marco Maciel en tant que vice-président (PFL) de la république.

ACM occupait alors la scène au détriment du Parti des travailleurs car il se présentait comme le défenseur des pauvres en revendiquant une politique de valorisation du salaire minimum et une action sociale plus énergique de la part du gouvernement, afin de faire face à la persistance du phénomène de la pauvreté et des inégalités sociales. Pour ce faire, le sénateur proposait la création du Fonds de lutte contre la pauvreté qui serait

⁵⁰¹ Voir Revista Istoé « O Príncipe Está só : em 43h45, Morrem Sergio Motta e Luis Eduardo Deixando o Governo e Fernando Henrique Mais Frágeis », *Istoé*, 29 de abril de 1998, pages 22-25.

financé par l'entremise d'une augmentation de la Contribution provisoire sur les transactions financières – CPMF⁵⁰² déjà utilisée pour financer le Fonds national de santé.

Néanmoins, ACM ne comptait pas sur l'astuce du président Cardoso ni sur celle du PSDB qui ont vu dans sa proposition une opportunité exceptionnelle pour prouver leur engagement social et ainsi renverser le jeu en faveur du gouvernement. Voyons comment Cardoso explique ce processus :

Il est vrai que dans les politiques d'éducation et de santé j'ai atteint notre objectif de consolider des politiques dans une perspective à long terme, parce que les ministres choisis depuis le début de mon mandat avaient les profils idéaux pour accomplir ce défi. J'ai toujours voulu un économiste pour la santé et j'ai voulu d'abord Ciro Gomes⁵⁰³ parce que je croyais qu'on avait besoin de quelqu'un sans une mentalité 'PFListe'⁵⁰⁴. Comme cela n'a pas marché, j'ai nommé Adib Jatene et ensuite César Albuquerque et finalement José Serra, tous avec des profils techniques et avec une expertise reconnue. Pour le ministère de l'Éducation la démarche fut la même, le ministre Paulo Renato a occupé le poste pendant les deux mandats et son lien avec le PSDB n'a jamais été utilisé en faveur du parti ou en faveur de ses intérêts personnels. Cependant, quand il s'agit de la lutte contre la pauvreté la chose change de figure parce que les intérêts étaient multiples et complexes. Antonio Carlos Magalhães fut celui qui a eu le plus d'influence politique pour inscrire la question de la famine et de la misère à l'agenda politique. Il voulait une action sur le mode clientéliste, par la distribution de paniers d'aliments et de donations, exactement du type qu'on combattait car on distribuait des paniers seulement en

⁵⁰² La CPMF fut créée en 1994 sous la dénomination d'Impôt provisoire sur les transactions financières – IPMF et consistait en un prélèvement initial de 0,25 % sur les transactions financières qui dura jusqu'au mois de décembre 1994. En 1996 le ministre de la Santé Adib Jatene a fait tout un travail d'articulation politique auprès du Congrès national afin de faire approuver une reconduction de cette contribution pour financer le Fonds national de santé. Par l'entremise de l'Amendement constitutionnel numéro 12 du 15 août 1996 cette contribution devint la Contribution provisoire sur les transactions financières – CPMF et consiste en un prélèvement de 0,20 % sur toutes les transactions financières au pays pendant les années 1997 et 1998. En 1999 cette contribution fut reconduite et le pourcentage passa de 0,20 % à 0,38 % jusqu'en juin 2000 quand le prélèvement revint à 0,30 % au lieu des 0,38 %. Voir à ce sujet Fábio Giambiagi, « Financiamento das Políticas Sociais e Combate à Pobreza : Uma Proposta para a CPMF », *Planejamento e Políticas Públicas*, numéro 20 : IPEA, dezembro 1999, 20-42, notamment pages 23-26.

⁵⁰³ Ciro Gomes est un avocat et politicien brésilien provenant de l'État du Ceará où il fut gouverneur par le PSDB étant le premier gouverneur élu par ce parti au Brésil. Il a été aussi maire de la Capitale du Ceará, Fortaleza pendant 1999-2002. Il fut ministre de la Fazenda pendant le gouvernement Itamar Franco précédant Fernando Henrique Cardoso dans ce poste. Actuellement il est affilié au Parti socialiste brésilien – PSB. Il a occupé le poste de ministre de l'Intégration nationale auprès du gouvernement Lula jusqu'à 2006 quand il renonça au poste pour devenir candidat comme député fédéral, ayant été élu et considéré celui qui a eu plus de votes au pays pour ce poste de député fédéral.

⁵⁰⁴ PFListe l'expression qu'on utilise souvent pour désigner la sympathie et ou l'affiliation à un parti politique comme par exemple PSDBiste, etc.

situations d'urgence comme dans le cas du Prodea⁵⁰⁵. Toutefois, on s'est rendu compte de l'importance du moment car à cette époque les équipes économique et sociale travaillaient à la préparation du « Projeto Alvorada » en collaboration avec Vilmar Faria, mon consultant direct et des techniciens qu'il avait invités, parmi lesquels se trouvait Ana Lucia Lobato de l'IPEA. On s'est servi de cette occasion pour donner une injection de compétence technique et anéantir la tendance 'PFListe'. Ce fut une démonstration rare de convergence entre intentions et intérêts, entre la société, les partis politiques au Congrès national et le gouvernement. On a eu la force politique et la capacité de s'ajuster à la situation et de parvenir à un objectif qui fut la création du Réseau de protection sociale. Entre novembre de 1999 et mai 2000, le Sénat fédéral a exprimé son accord avec le Fonds de lutte contre la pauvreté qui a été proposé par ladite Commission d'éradication de la pauvreté en accord avec le rapport du sénateur Lucio Alcantara (PSDB-CE) et à partir des recommandations des techniciens du ministère de la Fazenda on a conclu une entente entre l'exécutif et le législatif pour augmenter la CPMF à 0,08 % et créer le Fonds de lutte contre la pauvreté, ce que je considère un moment exceptionnel de la politique pendant mon gouvernement⁵⁰⁶. (Notre traduction)

Cette coïncidence est confirmée par le rapport final de la Commission pour l'éradication de la pauvreté⁵⁰⁷ qui présente dans son chapitre IV « La proposition », c'est-à-dire l'esquisse du nouveau modèle de politique à être adopté et qui n'est rien d'autre qu'une réplique de ce qui était déjà amorcé comme directives de la politique sociale pendant les deux mandats du gouvernement Cardoso. Le premier élément fut la fixation d'un seuil de pauvreté prenant comme paramètre les études de l'IPEA à partir du coût d'un panier d'aliments nécessaire à la prestation minimale de calories pour le maintien d'une personne. À l'époque, ce panier coûtait l'équivalent de 80 R\$ per capita et ce montant fut pris comme paramètre de la définition du seuil de pauvreté tandis que le seuil d'indigence fut fixé à 40 R\$. À partir de ces indicateurs, le rapport démontrait que 35 % de la population brésilienne (60 millions) se trouvait en dessous du seuil de pauvreté et

⁵⁰⁵ Le Programme de distribution d'aliments qui faisait partie des actions du « Comunidade Solidária » pour les situations d'extrême urgence.

⁵⁰⁶ Fernando Henrique Cardoso en entrevue réalisée le 12 mai 2008 à l'Institut Fernando Henrique Cardoso à São Paulo.

⁵⁰⁷ Voir Congresso Nacional – Comissão mista especial destinada a estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais e apresentar soluções legislativas para eradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, « Relatório Final », (Brasília, 1999), pages 63-75.

que 14 % de la population (l'équivalent de 24 millions) se trouvait en situation d'indigence.

Suite à la fixation des seuils de pauvreté et d'indigence, le rapport proposait le ciblage comme mécanisme pour réduire les situations d'exclusion sociale, la création du Fonds de lutte contre la pauvreté, la création d'un Conseil national de solidarité pour gérer le Fonds et l'adoption d'une politique structurelle de lutte contre la pauvreté. Cette politique avait pour but la formation et le développement du capital humain et social et devait cibler les enfants âgés de 0 à 16 ans. Pour répondre aux besoins des enfants âgés de 0 à 3 ans le rapport proposait la création d'un boni de solidarité qui serait versé par le réseau bancaire aux mères qui s'engageraient en contre-partie à fréquenter les services de santé afin de contrôler le poids et la situation nutritionnelle des enfants. Ensuite, le rapport suggérait l'universalisation du pré-scolaire pour les enfants âgés de 4 à 6 ans et l'adoption du bonus de solidarité pour les enfants âgés de 7 à 16 ans, avec la fréquentation scolaire obligatoire comme contrepartie⁵⁰⁸.

Cette analyse du rôle du fédéralisme dans le changement de la protection sociale permet d'affirmer que les calculs stratégiques et l'inérêt personnel de Cardoso ont été à la base de la création du Fonds de lutte contre la pauvreté, qui a rendu possible la création du Réseau de protection sociale et du programme national Bolsa-Escola dans le contexte du « Projeto Alvorada ». Selon l'institutionnalisme historique, ces calculs stratégiques que les acteurs font sur la base de leurs intérêts sont au cœur des explications des changements en politiques publiques. Contrairement à la théorie du choix rationnel où les intérêts sont donnés, pour l'institutionnalisme historique les intérêts sont construits historiquement et

⁵⁰⁸ Idem, pages 77-81.

politiquement dans le cadre d'institutions héritées du passé et structurées autour de relations de pouvoir asymétriques.

Les jeux de plusieurs acteurs autour de la définition du Fonds social de lutte contre la pauvreté et, notamment, de la création du programme national Bolsa-Escola dans le contexte du Réseau de protection sociale permettent d'affirmer que dans les systèmes politiques fédératifs les politiques sociales sont un enjeu interne à l'ordre politique dans la mesure où elles sont un ingrédient essentiel de la légitimité étatique⁵⁰⁹. La concurrence et la compétition apparaissent comme facteurs déclencheurs de coalitions favorisant la création de politiques publiques en fonction de la nature des institutions et du processus politique. Ce rôle du fédéralisme permet de confirmer la co-dépendance entre les variables idées, institutions et intérêts dans le façonnement de la protection sociale.

6.3 Le rôle de la Banque mondiale et l'apprentissage social renversé

Le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale⁵¹⁰ sont les deux institutions contemporaines les plus importantes dans la promotion et dans la dissémination de paradigmes de réformes depuis les années 1970⁵¹¹. L'influence de ces deux institutions se réalise par la promotion de la gouvernabilité programmée à l'échelle internationale, par l'entremise d'instruments de coopération envers le pays ayant recours à l'aide internationale face aux situations de crise et d'endettement et dans la proposition

⁵⁰⁹ Bruno Théret, « Politiques sociales et fédéralisme politique : des relations d'interdépendance qui peuvent être positives ou négatives selon le type de fédéralisme », *Lien social et politiques*, 56 (2006), 41-56, page 55.

⁵¹⁰ Dorénavant nommée aussi la Banque dans ce chapitre.

⁵¹¹ Bruno Palier, « Mondialisation et réformes des politiques sociales : le rôle des organisations internationales », (Montréal : Chaire de recherche du Canada en citoyenneté et en gouvernance, conférence présenté le 12 février 2003 l'Université de Montréal, 10 pages ; voir aussi l'édition spéciale de la *Revue internationale des sciences sociales* 2001/4 numéro 170, notamment Pierre de Senarclens, « Les organisations mondiales face aux défis de la mondialisation », *Revue internationale des sciences sociales* 2001/4 numéro 170, 559-572

de directives politiques pour les réformes de la protection sociale⁵¹². Cette façon de mener l'aide internationale a fait l'objet de plusieurs critiques⁵¹³ qui ont favorisé un changement de l'approche du FMI, et une plus grande autonomie de la Banque mondiale.

À partir de 1999, le FMI concentra ses efforts sur la conduite des ajustements économiques structurels, pendant que la Banque mondiale menait ses actions en fonction de l'approche nommée : *Comprehensive Development Framework*⁵¹⁴. Cette approche établit cinq directives à être suivies par chacun des pays usagers de l'aide financière : 1) chaque pays doit élaborer et proposer une stratégie d'investissement des prêts demandés; 2) la stratégie doit reconnaître les causes de la pauvreté et proposer des mesures pour la combattre à moyen et à long terme ; 3) les résultats doivent permettre l'amélioration de la situation des plus pauvres ; 4) le partenariat avec la société civile doit être une composante fondamentale de la stratégie ; 5) elle doit proposer la réduction de la pauvreté à moyen et à long terme comme un résultat effectif⁵¹⁵.

Ce virage a eu lieu parce qu'au début des années 1990, le rôle traditionnel de la Banque en tant qu'institution de promotion du développement et de réduction de la pauvreté fut mis à l'épreuve, par de nombreuses critiques. Ces critiques, qui venaient même du personnel de la Banque, étaient exprimées notamment par Joseph Stiglitz, économiste en chef et vice-président de la Banque et critique sévère du « Consensus de

⁵¹² Ariel Buira, « The governance of the IMF in a Global Economy », dans Ariel Buira (Editor) *Challenges to the World Bank and IMF: Developing Country Perspectives* (London: Anthem Press, 2003), 13-36.

⁵¹³ Voir Paul W. Drake, (Editor), *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present* (Wilmington: SR Books, 1993).

⁵¹⁴ Fonds Monétaire International - FMI, Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC - Questions d'ordre opérationnel. En ligne <http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/re/poverty2.htm> (page consultée le 8 décembre 2009)

⁵¹⁵ Voir à ce sujet Jim Levinsohn, « The Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Good Marketing or Good Policy? » dans Ariel Buira (Editor) *Challenges to the World Bank and IMF* (London: Anthem-Press, 2003), pages 119-140.

⁵¹⁵ Idem, pages 120-125.

Washington », notamment du rôle du FMI dans l'application des remèdes contre les crises financières⁵¹⁶. Stiglitz fut le premier à la Banque mondiale à faire pression en faveur des changements, car il croyait que les changements des conditionnalités imposées par le FMI mèneraient aussi à des transformations dans le rôle de la Banque mondiale et que cela serait avantageux pour tout le monde, particulièrement parce que l'influence du trésor américain sur les deux institutions (le FMI et la Banque mondiale) serait amoindrie au bénéfice des pays les plus pauvres.

Cette perspective critique fut promptement adoptée par le président James Wolfensohn dès son premier mandat en tant que président de la Banque mondiale. Wolfensohn était ouvert aux critiques exprimées par Stiglitz de sorte que lorsqu'il prit la présidence de la Banque mondiale en 1995, il commença à préparer le changement paradigmatique par lequel la Banque cesserait d'être une *Conditionality Bank* et deviendrait une institution axée sur la production de connaissances, c'est-à-dire, *Knowledge Bank*⁵¹⁷. La nouvelle approche fut annoncée en 1996 et ce changement impliqua la création de centres de production et de diffusion de connaissances, la promotion d'actions visant au développement de l'autonomie des communautés locales, le développement de communautés d'apprentissage et des partenariats pour des échanges de connaissances. Pour ce faire, la Banque mondiale partait du principe que son expertise en matière de coopération et de développement international constituait un patrimoine à

⁵¹⁶ Joseph Stiglitz, « What I Learned at the World Economic Crisis », *New Republic*, 17 April 2000, cité par Robert Wade, « Showdown at the World Bank », *New Left Review*, 7 Jan/Feb. 2001.

⁵¹⁷ Bruno Laporte « The Knowledge Bank in Action ». En ligne <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/KnowledgeBankOct2004.pdf> (page consultée le 7 mai 2007); Voir aussi Diane Stone « The “ Knowledge Bank ” and the Global Development Network », *Global Governance*, vol. 9: 2003; Diane Stone, « The Genesis of the GDN » dans Diane Stone (Editor), *Banking on Knowledge: The Genesis of The Global Development Network* (London and new York : Routledge / Warwic Studies in Globalisation – Taylor & Francis Group, 2000), pages 3-23.

valoriser davantage. Les connaissances acquièrent le statut de biens publics dans une perspective internationale et le rôle de la coordination des actions est mis en relief⁵¹⁸. Dorénavant, le concept de développement serait étroitement lié à la réduction de la pauvreté dans une perspective de long terme⁵¹⁹. Dans ce contexte, les contreparties devraient être proposées par les pays demandeurs de l'aide, plutôt que par la Banque, dans un nouveau scénario où les gouvernements seraient les responsables de la réorientation de l'aide dans une perspective favorable aux pauvres⁵²⁰.

Ce changement aura un impact décisif sur le rapport de la Banque avec le Brésil, notamment, parce que depuis 1993 le pays se présentait déjà comme un concepteur de stratégies de lutte contre la pauvreté. Ce processus a favorisé un type d'apprentissage social renversé auprès de la Banque car le pays était considéré comme un laboratoire d'innovations, notamment dans la lutte contre la pauvreté. Au fur et à mesure que le pays proposait ses stratégies, la Banque devenait une institution apprenante (*learning institution*) plutôt qu'une institution qui impose son paradigme (*knowledge institution*). Les leçons tirées de l'expérience brésilienne ont dès lors été apprises par la Banque et transposées ailleurs.

Cette posture de la Banque envers le Brésil était devenue possible parce qu'à partir du premier mandat de Cardoso le pays avait restauré sa crédibilité auprès de la

⁵¹⁸ Ravi Kanbur, « International Financial Institutions and International Public Goods: Operational Implications for the World Bank » dans Ariel Buira, (Editor) *Challenges to the World Bank and IMF: Developing Country Perspectives* (London: Anthem Press, 2003), pages 251-266.

⁵¹⁹ James Wolfensohn & François Bourguignon, *Desenvolvimento e Redução da Pobreza: Reflexão e Perspectivas*, Document préparé pour les rencontres annuelles de 2004 de la Banque Mondiale et du FMI, Banco Mundial, Outubro de 2004, notamment pages 10 et suivantes. En ligne http://siteresources.worldbank.org/ANGOLAEXTN/Resources/jdw_bourguignon_portuguese.pdf (page consultée le 5 décembre 2009).

⁵²⁰ World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why?* (World Bank and Oxford University Press, 1998); Christopher Gilbert, Andrew Powell, David Vines, « Positioning the World Bank » dans Christopher L. Gilbert and David Vines, *The World Bank: Structure and Politics*, (United Kingdom : The Press Syndicate of the University of Cambridge, 2000), pages 39-86.

Banque et du FMI grâce à une stratégie de paiement des prêts qui est devenue exemple pour toute l'Amérique latine et pour les pays en développement. La présence de la Banque à travers la concession de prêts a foncièrement diminuée pendant les deux mandats de Cardoso puisque si dans les années 80 les décaissements de la Banque pour le Brésil représentaient 16,5 % du total des financements consentis, dans les années 1990 leur part n'était plus que de 6,5 %.

En conséquence, la Banque a synthétisé son rapport avec le Brésil par l'entremise de la coopération technique et financière dans la période 1990-2002 en trois phases : i) la première phase (1990-1994) où le pays était encore un demandeur de prêts et promeut les premiers changements vers les secteurs sociaux et l'environnement; ii) une seconde phase (1995-1998) dans laquelle le pays s'engage dans le remboursement des prêts et propose une stratégie d'assistance en mettant l'accent sur la lutte contre la pauvreté; iii) une troisième phase (1999-2002) dans laquelle le pays reprend les prêts et change son orientation de la lutte contre la pauvreté à la priorité de la stabilité économique et des réformes structurelles, en fonction de plusieurs bouleversements des marchés autant au niveau national qu'international⁵²¹.

Pendant la période de la seconde phase, (1995-1998), la stratégie a été reliée aux programmes de lutte contre la pauvreté dans le Nordeste et les transferts se sont fait du point de vue de l'assistance technique et des connaissances plutôt que de l'argent⁵²². Ce processus fut à l'origine de l'apprentissage social renversé, car au lieu d'imposer au Brésil son paradigme dans le cadre des Stratégies d'assistance au pays, la Banque a appris à partir de l'expérience brésilienne par l'entremise des politiques de transfert de revenu

⁵²¹ Voir World Bank, *Brazil: Forging a Strategic Partnership for Results An OED Evaluation of World Bank Assistance* (World Bank: Washington, DC, 2004), pages 7-11.

⁵²² Idem, page VIII.

sous la formule Bolsa-Ecola. Cet apprentissage se prolongea jusqu'au gouvernement Lula, quand la Banque s'est appropriée le paradigme de transfert de revenu comme modèle de politique d'assistance sociale à être diffusé partout dans le monde. Ces processus se font remarquer autant par la reconnaissance du succès des stratégies mises en œuvre par le gouvernement que par la qualité des résultats des évaluations puisque dans la plupart de cas celles-ci sont mentionnées comme des bons exemples de mise en œuvre de politiques à être suivis.

6.4 La Banque mondiale et le processus d'apprentissage renversé en politiques publiques inspiré par l'expérience brésilienne : la légitimation par les rapports d'évaluation

Dans la plupart des études portant sur la coopération entre le Brésil et la Banque, l'accent est mis sur l'interférence de la Banque dans la proposition de paradigmes de réformes et sur le risque d'une dépendance chronique, soit du point de vue des ressources financières, soit du point de vue de capacités techniques⁵²³. Contre cet ensemble d'analyses, nous affirmons que les processus d'apprentissage social, de diffusion et de *lesson-drawing* procurés par les expériences de transfert de revenu ont engendré un processus d'apprentissage social auprès de cette institution. Les leçons tirées des expériences brésiliennes ne font que renforcer le rôle de la Banque en tant que *learning institution* plutôt que *knowledge institution*.

⁵²³ Voir Cecilia Tanajura Machado, « A Atuação do Banco Mundial em Educação no Brasil Entre 1993 e 2004 : Uma Análise dos Instrumentos de Empréstimo », sans date, GT Estado e política educacional, dactylographié; Marília Fonseca, « O Banco Mundial Como Referência Para a Justiça Social no Terceiro Mundo: Evidências do Caso Brasileiro », *Revista da Faculdade de Educação*, Vol. 24, No. 1: São Paulo, 1998, 37-69 ; Gisele Soncini Rodrigues et Angela Maria de Barros Lara, « Avaliação das Propostas do Banco Mundial Para a Educação Infantil: Influências e Consequências nos Países Periféricos », *Estudos em Avaliação Educacional*, Vol. 17, No. 33, Jan/abr. 2006, 89-104.

Pendant les années 1990, la Banque mondiale a proposé plusieurs diagnostics sur la question de la pauvreté au Brésil et sur les moyens les plus efficaces de la combattre. Parmi ceux-ci, le rapport intitulé *Brazil : A Poverty Assessment*⁵²⁴, fut le plus consistant, car il proposait une série de mesures visant la lutte contre la pauvreté et était fortement inspiré des analyses de l'IPEA, notamment du document « Mapa da Fome ». Pourtant, ce rapport n'a pas inspiré des mesures concrètes car, selon Ana Peliano la stratégie du programme « Comunidade Solidária » a été construite indépendamment des prescriptions de ce rapport.

La démarche du gouvernement, en consonance avec la stratégie de réforme de la politique de l'éducation mena le gouvernement à investir davantage dans la politique d'éducation car le pays comptait sur une vaste expérience dans la coopération dans ce domaine qui a favorisé l'amélioration des échanges, malgré les réductions des déboursements déjà mentionnées.

La présence de la Banque dans le financement de projets reliés à l'éducation date de 1971, quand le pays a contracté son premier prêt dans ce domaine (prêt numéro 755 de 1971, dont le montant fut de 8,4 millions de dollars US). En juin 2002, le pays comptait sur 19 projets dans le domaine de l'éducation mis en œuvre depuis 1971 et dont six étaient en exécution. Le montant de tels projets était de 1,118 milliard de dollars (US) pour les 13 projets déjà mis à terme et de 762,5 \$US million pour les six projets en exécution⁵²⁵.

⁵²⁴ World Bank, *Brazil: A Poverty Assessment*, Volume I Main Report, (Report No. 14323-BR), June 27, 1995. En ligne http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDS/IB/1995/06/27/000009265_3961008021250/Rendered/PDF/multi0page.pdf (page consultée le 3 janvier 2010).

⁵²⁵ Voir World Bank, *Project Performance Assessment Report*, (Report No. 24433), June 20, 2002, page 33. En ligne <http://www->

Dans un ensemble de dix projets approuvés et développés conjointement avec la Banque dans la période 1991-2000, on trouve quatre projets développés par des états (Bahia, Ceará, Minas Gerais et Paraná), tous ayant comme objectifs l'amélioration de l'éducation fondamentale; deux projets sur le renforcement de l'éducation fondamentale pour le Nordeste du Brésil; quatre projets d'amplitude nationale dont un visait l'innovation de l'éducation fondamentale, l'innovation de l'enseignement de science et technologie et deux qui sont les plus importants à la consolidation du FUNDEF, le FUNDESCOLA I et II⁵²⁶.

Dans le rapport *Attacking Brazil's Poverty : A Poverty Report With a Focus on Urban Poverty Reduction Policies*⁵²⁷, on trouve un compte rendu des progrès du gouvernement brésilien dans la lutte contre la pauvreté tout en reconnaissant la faiblesse des capacités de la Banque à offrir une assistance technique à la hauteur des ses besoins. La Banque reconnaît les progrès dans plusieurs secteurs, lesquels sont supérieurs aux attentes par rapport aux stratégies de lutte contre la pauvreté proposées dans le rapport produit en 1995⁵²⁸ sur la question de la pauvreté au Brésil :

The first message of this report is that Brazil has over the last years achieved great progress in its social policies and indicators...The wealth of experiences involving poverty reduction policies in all sectors and at all levels provide great learning

wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/08/09/000094946_02073104145845/Rendered/PDF/multi0page.pdf (page consultée le 5 décembre 2009).

⁵²⁶ World Bank, *Brazil: Forging a Strategic Partnership for Results: An OED Evaluation of World Bank Assistance* (The World Bank: Washington-DC, 2004), pages 65-66. En ligne [http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/817C4FB038C4427E85256E2A0074AE96/\\$file/brazil_cae.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/817C4FB038C4427E85256E2A0074AE96/$file/brazil_cae.pdf), (page consultée le 2 janvier 2010).

⁵²⁷ World Bank, *Attacking Brazil's Poverty: A Poverty Report with a Focus on Urban Poverty Reduction Policies*, Report no. 20475-BR, Volume I: Summary Report, March, 31, 2001(Brazil Country Management Unit – PREM Sector Management Unit-Latin America and the Caribbean Region). En ligne <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186331278301/27V1Engl.pdf> (page consulté le 8 septembre 2009).

⁵²⁸ Rappelons le titre du rapport: World Bank, *Brazil: A Poverty Assessment*, (vol. I, Main Report, Report no. 14323).

opportunities. The existing efforts also suggest humility when it comes to proposing simplistic solutions to Brazil's poverty problems⁵²⁹.

Le rapport soutient que malgré l'incidence et la persistance de la pauvreté, le succès des stratégies mises en œuvre permet d'affirmer que le pays sera capable de réduire à 50 % la pauvreté extrême jusqu'à 2015 en fonction des progrès dans les domaines suivants : a) la croissance économique reliée à la stabilité fiscale; b) la capacité à renforcer le patrimoine (les biens) des pauvres; c) l'offre d'une protection accrue pour les plus pauvres; d) l'offre de canaux de participation pour les plus pauvres. Pour y parvenir, la Banque reconnaît que malgré le progrès exemplaire du pays, il faudrait adopter cinq principes ou lignes directrices pour guider les réformes dans l'avenir : a) rendre le marché plus performant pour les pauvres; b) promouvoir le ciblage des dépenses sociales envers les plus pauvres; c) adopter le ciblage en faveur des programmes les plus performants; d) réorienter les programmes sociaux vers la demande des plus pauvres et offrir le maximum de choix possible; e) améliorer l'efficacité interne des programmes. Le document affirme encore que les possibilités d'améliorer la vie des plus pauvres avaient visiblement progressé. La plus importante conclusion de ce rapport fut celle qui démontrait que les transferts conditionnels de revenu constituaient la pièce clef dans la stratégie de lutte contre la pauvreté et que l'éducation représente la perspective la plus prometteuse pour réduire la pauvreté à moyen terme⁵³⁰.

Cette démarche de la Banque à l'égard des politiques d'éducation s'est poursuivie, car cette institution a commencé un processus d'analyse des expériences de mise en œuvre de programmes de transfert de revenu afin de confirmer le potentiel de ceux-ci

⁵²⁹ World Bank, *Attacking Brazil's Poverty: A Poverty Report with a Focus on Urban Poverty Reduction Policies*, Idem, pages 1 et 9.

⁵³⁰ Ibidem, page 10.

dans la constitution d'un nouveau cadre de travail pour la protection sociale. Dans le rapport intitulé *Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs*⁵³¹, la Banque reconnaît la pertinence des programmes de transfert de revenu reliés à l'éducation pour la réduction de la pauvreté dans une perspective intergénérationnelle, ainsi que dans une perspective à court terme, notamment pour la réduction du travail infantile.

Selon le rapport, le Brésil offre les meilleurs exemples pour le développement d'un cadre analytique pour relier l'éducation et la question de la pauvreté. Considérant le support et la légitimité de tels programmes depuis les expériences de Campinas et du District Fédéral, répandues à partir de la diffusion des programmes au niveau municipal, la Banque présente un état des lieux extrêmement positif pour de tels programmes, notamment en fonction du degré de légitimité dont ils sont porteurs pour tous les niveaux de gouvernements ainsi que dans la société civile. Le potentiel de ces programmes pour accroître le capital humain y est mis en relief et ils sont considérés comme les instruments les plus efficaces dans la lutte pour réduire le travail infantile, quoique les preuves sur ce phénomène ne soient pas conclusives.

Selon le rapport, ce sont les programmes les plus encourageants du point de vue du succès des stratégies de lutte contre la pauvreté et ceux-ci doivent être pris comme paramètres pour les réformes dans l'avenir⁵³². La conclusion du rapport soutient que ces programmes auront un rôle décisif dans les stratégies plus amples concernant la politique d'assistance sociale au Brésil. La création du « Projeto Alvorada » par le gouvernement

⁵³¹ World Bank, *Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs*, Report no. 20208-BR, March 15, 2001, page ii et 1. En ligne <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186326902607/06BolsaEscola.pdf> (page consultée le 5 janvier 2010).

⁵³² Idem, pages ii et 1.

fédéral y est présentée comme l'initiative qui représente le pas décisif envers la consolidation d'un modèle à être répandu et suivi :

This policy initiative represents a major step forward in program design and fiscal commitment; it integrates within one coherent program both preventive initiatives (Bolsa Escola/ FGRM with two million beneficiaries in 2000). Program Alvorada will permit the government to address design and implementation issues hindering the effectiveness of the FGRM program – very low cash transfer level, complex benefit design and target exclusion of many municipalities in the Northeast and North. By building on the complementarity of existing conditional cash transfers to the poor, and improving coordination with educational initiatives aiming at universalizing basic education, it has the potential to significantly increase targeting and effectiveness⁵³³.

Cette posture de la Banque démontre l'apprentissage et le processus de *lesson-drawing* amorcé par la mise en œuvre et la réplique des programmes de transfert de revenu. Elle démontre aussi une « conversion » de la Banque qui dorénavant commence à diffuser l'expérience, appuyée par les résultats et par la pertinence des conclusions des analyses.

Le rapport sur le Programme d'éradication du travail infantile – PETI intitulé : *Eradicating Child Labor in Brazil*⁵³⁴, renforce cette propension de la Banque car la comparaison entre les expériences apparaît comme inévitable. Ce rapport fut le résultat d'un partenariat établi entre la Banque mondiale, le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance - l'UNICEF, l'Organisation internationale du travail - OIT et la Banque interaméricaine de développement – BID. Le but du rapport était d'évaluer la pertinence de la stratégie du gouvernement brésilien dans le combat contre les pires formes de travail infantile dans trois états brésiliens : Pernambuco, Bahia et Sergipe. Les auteurs du

⁵³³ Idem, pages IV et V Executive Summary. L'acronyme FGRM dans ce rapport désigne le Programme national de revenu minimum lié à des activités socio-éducatives créée par la Loi 9.533.

⁵³⁴ World Bank, *Eradicating Child Labor in Brazil*, Report No. 21858 – BR, page 67. En ligne http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2002/01/11/000094946_01122809560220/Rendered/PDF/multi0page.pdf (page consultée le 8 janvier 2010)

document reconnaissent les efforts du gouvernement brésilien comme les plus significatifs dans l'ensemble des pays de même niveau de développement ainsi que la pertinence d'une telle stratégie en fonction de la persistance du travail infantile dans le pays⁵³⁵.

L'étude démontre la pertinence du programme dans un contexte d'exploitation du travail infantile en même temps qu'il propose une comparaison entre le PETI et les programmes Bolsa-Escola mis en œuvre après la promulgation de la Loi fédérale 9.533. Dans cette comparaison, le parti pris en faveur du programme national Bolsa-Escola fédéral créé avec l'ensemble de mesures constituant le Réseau de protection sociale est évident. Voyons comment cela est posé dans la comparaison entre les deux programmes :

- a) Bolsa-Escola est préventif tandis que le PETI a des composantes de rattrapage;
- b) le PETI est dans les zones rurales tandis que Bolsa-Escola est situé dans les zones métropolitaines;
- c) le PETI est une initiative reliée à l'assistance sociale tandis que le Bolsa-Escola est relié à l'éducation;
- d) le Bolsa-Escola, principalement le programme du gouvernement fédéral cible les familles à partir de critères de revenu familial tandis que le PETI cible les pires formes de travail des enfants;
- e) les programmes Bolsa-Escola mis en œuvre par les états et par les municipalités n'ont pas de composantes pour renforcer l'après cours tandis que le Bolsa-Escola fédéral et le PETI en ont⁵³⁶.

Le rapport signale déjà l'idée d'une fusion du PETI avec les expériences de Bolsa-Escola, en fonction de l'efficacité de ces programmes.

⁵³⁵ Selon le rapport, le Brésil est le troisième plus grand employeur de main d'œuvre infantile en Amérique latine, précédé du Guatemala et de l'Équateur. La plus forte incidence du travail des enfants au Brésil se produit dans les zones rurales (ils représentent 60 % de tous les enfants brésiliens âgés de 10 à 14), où elle atteint 37 % des enfants de cette tranche d'âge, comparativement à près de 8 % des enfants de cette tranche d'âge en milieu urbain (PNAD 1999). Les incidences sont plus graves au Nordeste du pays car dans cette région les pourcentages sont de 23,4 % du total d'enfants du même âge. *Idem*, pages 3 et 5.

⁵³⁶ *Ibidem*, page 29.

La confirmation de cet apprentissage et de l'adhésion de la Banque mondiale au paradigme des transferts de revenu peut être perçue dans la production théorique des experts de la Banque, notamment par la production de papiers quoique ceux-ci n'expriment pas les idées de la Banque mais plutôt celles de son personnel. Dans le papier intitulé « *Brazil's Bolsa Escola Program : The Role of Local Government in Decentralized Implementation*⁵³⁷ », les auteurs affirment que l'expérience du Brésil dans la mise en œuvre du programme Bolsa-Escola constitue un laboratoire idéal pour la compréhension des rapports entre les facteurs contextuels et la gouvernance au niveau local. Le rapport présente un bilan de l'évolution des expériences de programmes de transfert de revenu et reconnaît le programme Bolsa-Família, créé par le gouvernement Luís Inácio Lula da Silva, comme résultat du perfectionnement et de l'héritage institutionnel de ces expériences.

Les conclusions du document ne font que renforcer la thèse de l'apprentissage social puisque les auteurs proposent que toutes les expériences futures de développement de projets de cette nature prennent en compte les questions suivantes : a) les questions touchant l'hétérogénéité et la diversité de la qualité des expériences dans chaque municipalité; b) les facteurs locaux tels la gouvernance et la politique; c) les variables telles le coût politique ainsi que le potentiel de tels programmes à saper les jeux de clientélisme et de patronage politique⁵³⁸.

La légitimité de l'expérience brésilienne fut renforcée par l'approche de la Banque et de la BID même dans des moments décisifs, comme pendant la crise financière

⁵³⁷ Alain de Janvri, Frederico Finan, Et. All. « Brazil's Bolsa Escola Program: The Role of Local Government in Decentralized Implementation », (World Bank: Social Protection Discussion Paper Series, No. 0542, December, 2005).

⁵³⁸ Idem, pages 41-43.

internationale de 1998, qui a fortement affecté le Brésil. Un exemple digne d'être mentionné fut la décision de la Banque d'accorder un prêt « spécial extra » au Brésil quand le pays demanda de l'aide financière au FMI afin de faire face aux instabilités des marchés à l'occasion de cette crise de 1998. Le 13 novembre 1998, la Banque affichait sur son site la notice suivante:

World Bank Supports Brazil's Reform Program's Focus on the Poor »...« We strongly welcome the economic reform program announced by the government of Brazil and plan to support the implementation of its social and structural underpinnings with a package of loans... The World Bank is committed to assisting the government in providing a safety net for the poorest in urban and rural areas as Brazil confront the major challenge of implementing an ambitious reform program⁵³⁹.

Cette démarche consistait en l'octroi d'un prêt de 4,5 milliards \$US, afin d'assurer au gouvernement brésilien la poursuite des réformes de la protection sociale, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'assistance sociale. La Banque interaméricaine de développement – BID a rejoint la BM et proposé un prêt d'urgence de 1 milliard d'\$US comme surplus aux montants déjà prévus de 1,5 milliard \$US. La condition posée par la Banque mondiale était qu'une partie de cet argent devait être destinée à la consolidation des programmes de transfert de revenu et aux actions tournées vers le renforcement des rapports entre les politiques d'éducation et de santé, par l'entremise des programmes Bolsa-Escola et Santé de la famille.

La décentralisation des actions mises en œuvre par le gouvernement dans ces deux domaines était déjà vue comme une réussite puisque les analyses démontraient que ces politiques présentaient des résultats hautement satisfaisants du point de vue de tous

⁵³⁹ James Wolfensohn, président de la Banque mondiale en 1998. En ligne <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20015339~menuPK:34463~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html> (Page consulté le 10 janvier 2010)

les indicateurs d'évaluation. Dans le domaine de l'éducation, le FUNDEF et les programmes Bolsa-Escola mis en œuvre dans les municipalités étaient déjà considérés comme les réformes les plus importantes en Amérique latine⁵⁴⁰. Cette perspective est en accord avec les théories du capital social qui ont fortement influencé la stratégie du gouvernement à partir du programme « Comunidade Solidária », qui cherchait à relier les actions d'assistance sociale au renforcement du capital humain et social et de la participation de la société civile. En Amérique latine, ce rapport entre les politiques publiques et le renforcement du capital social fut une bannière de la CEPAL, notamment pendant les années 1990, quant cette organisation posait la question des instruments adéquats à la promotion du capital humain et social afin d'appliquer et de soutenir des politiques publiques effectives de lutte contre la pauvreté⁵⁴¹.

Le rapport intitulé *Brazil : Municipal Education : Resources, Incentives and Results*⁵⁴² représente une démarche décisive pour la consécration de la stratégie mise en œuvre par le gouvernement Cardoso, du point de vue de la Banque. Selon les résultats de ce rapport, le pays a augmenté les ressources destinées aux politiques d'éducation. En 1995 le taux d'investissement dans ce domaine était de 4,2 % du PIB tandis qu'en 2000 il était de 5,6 %. Ceci représente une optimisation de la distribution des ressources dans ce domaine car en 1995 les municipalités comptaient sur moins de 12 milliards R\$ alors qu'en 2000 ce montant s'élevait à 24 milliards R\$⁵⁴³. Les efforts du gouvernement afin de

⁵⁴⁰Ernesto Stein Et. All. *The Politics of Policies : Economic and Social Progress in Latin America* (Inter-American development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies – Harvard University, 2006), page 234.

⁵⁴¹ Voir Raúl Atria et Marcelo Siles, (dirs.), *Capital social y reducción de la pobreza en América latina y el Caribe : en busca de un nuevo paradigma*, (Santiago do Chile : Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL - University of Michigan Press, 2003), notamment l'introduction.

⁵⁴² World Bank, *Brazil: Municipal Education: Resources, Incentives and Results*, Volume I Policy Report, (World Bank Country Management Unit – Latin America and the Caribbean Region, December, 2002).

⁵⁴³ Idem, page 5.

mettre sur pied les politiques prévues par la Loi de directives et bases de l'éducation – LDB, ainsi que le processus de municipalisation de l'éducation fondamentale sont vus comme irréprochables. La création du Fundo de desenvolvimento do ensino fundamental – FUNDEF est reconnue comme une initiative unique afin de transférer les ressources et la gestion des politiques d'éducation aux municipalités dont les résultats les plus significatifs sont la croissance du taux d'inscription des enfants de 7 % dans la période 1996-2001. La prise en charge de l'éducation fondamentale par les municipalités présente une croissance de 20 % car si en 1996 ce taux était de 34 %, en 2001 il était de 54 % ce qui démontre le succès du processus de décentralisation mis en œuvre par le gouvernement. Cette réussite dans la mise en œuvre de la politique d'éducation mena la Banque à considérer que les efforts du Brésil dans la poursuite des objectifs d'assurer l'éducation pour tous étaient un exemple digne d'être considéré par d'autres pays. La loi de responsabilité fiscale (Loi numéro 101 du 4 mai 2000) dont le but fut celui de discipliner les dépenses des gouvernements et des maires municipaux fut retenue comme exemple pour les autres pays⁵⁴⁴.

Pendant le mois de septembre 2002, la possibilité de victoire du Parti des travailleurs pendant la campagne pour la présidence de la république a fortement bouleversé les marchés financiers et a eu des répercussions sérieuses au Brésil. Le recours à l'aide du FMI par le gouvernement Cardoso a mené à la concession d'un prêt de 22,8 milliards de SDR (*Special Drawing Rights*), l'équivalent de 30,4 \$US milliards sous la forme de crédit *stand by* pour renforcer les réserves du pays et faire face aux turbulences des marchés. Suite à cet événement, et dans une démonstration historique de

⁵⁴⁴ World Bank, *Brazil : Municipal Education, Resources, Incentives and Results*, (Report no. 24413, Volume II, Research Report), page 10

confiance dans la poursuite des réformes amorcées pendant les deux mandats de Cardoso, la Banque a décidé de renforcer son appui au Brésil par l'entremise d'un prêt supplémentaire de 2 milliards \$US, ce qui fait un total de 4,5 milliards pour l'ensemble des déboursements prévus jusqu'à décembre de 2003, qui étaient de 2,5 milliards \$US. Les investissements prioritaires étaient i) la politique fiscale; ii) le développement humain, notamment la consolidation des réformes de l'éducation, de la santé et de la protection sociale; iii) la gestion de l'environnement⁵⁴⁵.

La BID a rejoint la stratégie de la Banque mondiale en proposant un prêt de 1,5 \$US milliard supplémentaires aux sommes prévues ainsi que 1 milliard \$US à être consacrés à la poursuite des réformes de la protection sociale⁵⁴⁶. C'est-à-dire que les sommes accordées par la BID dans les deux périodes de crise étaient 3,5 milliards \$US, tandis que celles accordées par la Banque mondiale étaient de 4 \$US milliards. Ces processus de coopération mis en œuvre par la Banque mondiale et par la BID dans le cadre des accords entre le pays et le FMI fut très important pour la poursuite des réformes dans une perspective de complémentarité. D'ailleurs elle fut décisive pour la consolidation du changement paradigmatique de la protection sociale au Brésil, dont l'expression majeure sera le programme Bolsa – Família.

Le domaine de la santé fut le second domaine où la réussite des expériences du gouvernement fut attestée par les rapports de la Banque mondiale. Pendant la période 1990-2002, la Banque mondiale a fortement interagi avec le gouvernement brésilien afin

⁵⁴⁵ Brazil, Ministério da Fazenda en ligne http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/repercussao_2002/notas_fmi2.asp (page consultée le 10 janvier 2010).

⁵⁴⁶ Voir Inter-American Development Bank – IDB, *IDB salutes Brazil agreement with the International Monetary Fund*, News Releases. En ligne <http://www.iadb.org/news-releases/2002-08/english/idb-salutes-brazil-agreement-with-the-international-monetary-fund--565.html> (page consultée le 13 janvier 2010).

de mieux comprendre la complexité des enjeux concernant la politique de santé au pays. Pourtant, la mise en œuvre des stratégies de réforme fut une initiative du gouvernement, sans l'interférence de la Banque mondiale. Les démarches qui avaient pour but de consolider le Système unique de santé prévu dans la Constitution fédérale de 1988 ont été amorcées par les pouvoirs exécutif et législatif brésiliens en vertu de l'Amendement constitutionnel numéro 12 du 15 août 1996 et de l'Amendement constitutionnel numéro 29 du 13 septembre 2000, mentionnés dans la première partie de ce chapitre. Les efforts de consolidation du Système unique de santé – SUS, découlant des réformes mentionnées ci-dessus trouvent leur expression majeure dans l'adoption de deux mesures fondamentales : l'institution du *Piso de Atenção Básica à Saúde*⁵⁴⁷ – PAB et dans la création du programme *Saúde da Família*⁵⁴⁸. Le Programme *Santé de la famille* fut choisi par le gouvernement comme la stratégie prioritaire par rapport à la décentralisation et aux soins de santé du programme « Comunidade Solidária ».

Pendant les années 1990-2002 les dépenses de la Banque dans le domaine de la santé au Brésil s'élevaient à 992 millions de dollars \$US et les priorités étaient définies dans deux domaines : 1) les projets de contrôle des maladies transmissibles (la malaria, la maladie de chaggas, les maladies transmises sexuellement et le SIDA) et 2) les programmes visant au renforcement des services de santé du Système unique de Santé – SUS, afin de promouvoir l'amélioration de la qualité des services.

En 2002, la Banque mondiale a attesté l'efficacité du programme *Santé de la famille* et l'a classifié comme l'initiative la plus méritoire du point de vue des indicateurs

⁵⁴⁷ Traduction libre : Versement d'attention primaire en santé.

⁵⁴⁸ En portugais brésilien « Santé de la famille ou Santé familiale ». Ce programme fut le résultat d'un ensemble de changements graduels du Programme Agent de Santé Communautaire créé en 1994 comme stratégie de décentralisation des soins primaires de santé.

d'évaluation. La priorité accordée à ce programme se justifie selon la Banque mondiale en fonction de la complexité des problèmes concernant la politique de santé au pays⁵⁴⁹. Au cours de cette même année, un prêt de 68 millions de dollars US fut accordé au Brésil pour permettre l'élargissement du programme, son insertion au Système unique de santé et la mise en œuvre d'un système d'évaluation permanente du programme⁵⁵⁰. La Banque mondiale a pris cette initiative parce qu'elle avait déjà des données assez satisfaisantes par rapport à la mise en œuvre de ce programme. Le rapport intitulé *Brazil : Maternal and Child Health* présente un bilan des actions du gouvernement dans l'offre et la promotion de soins de santé et place le programme Santé de la famille comme l'initiative la plus encourageante dans une perspective d'efficacité visant à remplacer le modèle hospitalo-centrique par un modèle préventif. En 1999, le programme était répandu dans 1870 municipalités dans les 27 états du Brésil. Le public touché par les services était de 17,1 millions de personnes. Le but poursuivi était d'atteindre 50 % de la population au pays jusqu'à 2002⁵⁵¹.

Suite à la concession du prêt mentionné ci-dessus, la Banque mondiale a choisi un cas pilote pour l'évaluation du programme afin de mieux appuyer les efforts du gouvernement fédéral dans la poursuite de la décentralisation et de l'universalisation des services de santé. L'état de Bahia fut choisi comme priorité⁵⁵². Les résultats démontrent

⁵⁴⁹ World Bank, *Forging a Strategic Partnership for Results: An OED Evaluation of World Bank Assistance* (Washington-DC – World Bank, 2004), page 86.

⁵⁵⁰ World Bank, *Project Appraisal Document On A Proposed Loan In The Amount of \$US 68 Million To The Federative Republic Of Brazil In Support to the First Phase of Family Health Extension Adaptation Lending Program*, (Report No. 23353 – BR, February, 2002).

⁵⁵¹ World Bank, *Brazil: Maternal and Child Health*, (Report No. 23811 – BR, February, 2002), pages 45-46.

⁵⁵² L'état de Bahia présentait des dépenses estimées à 2,6 milliards de Reais ou 6,7 % du PIB de l'état. Les services publics représentaient 45 % du total de dépenses. Le gouvernement fédéral assurait 57 % des dépenses tandis que la contribution de l'état était de 23 % et celle des municipalités de 20 %. Idem, page XII.

que la mise en œuvre du PSF contribue de façon décisive à la stratégie de décentralisation de la politique de santé ainsi qu'à l'amélioration des indicateurs de santé des populations les plus pauvres. La contribution de ce programme à la réduction du taux de mortalité infantile était considérée comme sa qualité la plus importante. Les caractéristiques les plus notoires de ce programme étaient : a) l'augmentation du nombre d'usagers dans les petites municipalités avec une diminution substantielle du taux de mortalité; b) une acceptabilité élevée du programme par les usagers et par les professionnels de la santé; c) une capacité élevée du programme à promouvoir l'intégration d'autres actions de santé; d) les impacts positifs de performance et d'indicateurs attestés par l'amélioration de la qualité des services de santé, la réduction du taux d'admission dans les hôpitaux et la réduction du taux de mortalité infantile⁵⁵³. Ces résultats ont été confirmés par d'autres analyses indépendantes et confirmant la légitimité du programme.

Une étude menée par le ministère de la Santé du Brésil, le Conseil national de développement scientifique et technologique – CNPq et l'Université de New York, confirme ceux de l'évaluation de la Banque mondiale. Pendant la période 1990-2002, le taux de mortalité infantile au pays a connu une baisse de 49,7 à 28,9 pour chaque groupe de mille enfants; l'expansion du programme PSF de 10 % représentait une réduction de 4,5 % du taux de mortalité. Pourtant, une réduction du taux de mortalité infantile fut aussi observée dans les municipalités non ciblées par le programme, ce qui mena les chercheurs à conclure que d'autres indicateurs tels l'augmentation du taux de scolarité chez les femmes contribuent de façon décisive à l'amélioration des indicateurs. Une

⁵⁵³ World Bank, *Brazil: Decentralization of Health Care In Brazil: A Case Study of Bahia*, (Report No. 24414 – BR, May 2003), pages 36-40; et World Bank, *Project Appraisal Document On A Proposed Loan In The Amount of \$US 68 Million To The Federative Republic Of Brazil In Support to the First Phase of Family Health Extension Adaptation Lending Program*, (Report No. 23353 – BR, February, 2002), pages 12-13.

augmentation du taux d'alphabétisation chez les femmes de l'ordre de 10 % représente une chute du taux de mortalité de l'ordre de 16 % pendant qu'une augmentation de l'ordre de 10 % de l'accès à l'eau potable contribue à la réduction de ce même taux de mortalité de 3 %. Ce rapport entre l'augmentation du capital social des femmes et l'amélioration des indicateurs de santé des enfants fut la découverte la plus remarquable de l'étude en question⁵⁵⁴.

Ce même rapport fut établi par une autre analyse du Programme Santé de la famille appuyée par le *Global Development Network – GDN*⁵⁵⁵ et par la *Fondation Bill & Melinda Gates*⁵⁵⁶. Les résultats démontrent qu'après huit ans d'adhésion au programme, les municipalités ont observé une réduction du taux de mortalité chez les enfants âgés de moins de 12 mois de l'ordre de 5,4 %. Chez les enfants âgés de 1 à 4 ans, la réduction du taux de mortalité atteignait 6,4 % dans les municipalités après trois ans d'adhésion au programme tandis qu'après huit ans, ce taux s'établissait à 25 %. Pour les adultes, l'impact de ce programme dans les régions Nord et Nordeste fut démontré comme suit : après huit ans d'adhésion au programme les municipalités présentaient une augmentation de l'offre de travail de l'ordre de 6,8 % pour les adultes âgés entre 18 et 55 ans; une augmentation du taux d'inscription à l'école de l'ordre de 4,5 % pour les enfants âgés de

⁵⁵⁴ James Macinko, Frederico C. Guanais, Maria de Fátima Marinho de Souza, « Evaluation of the Impact of the Family Health Program on Infant Mortality in Brazil, 1990-2002 », *Journal of Epidemiology and Community Health*, 60: 2003, 13-19.

⁵⁵⁵ Le *Global Development Network* est l'organisation internationale qui a été créée par la Banque mondiale par l'entremise du projet *Knowledge Bank*, déjà mentionné dans cette thèse. Le GDN est à présent une Organisation globale indépendante. Voir <http://www.gdnet.org/cms.php?id=mission>

⁵⁵⁶ Ce projet fut *Promoting Innovative Programs from the Developing World: Towards Realizing the Health MDGs in Africa and Asia*.

10 à 17 ans; une réduction de 4,6 % des probabilités pour les femmes âgées entre 18 et 55 ans de tomber enceintes dans un intervalle de 21 mois⁵⁵⁷.

Le lecteur est en droit de s'interroger sur la relation entre la mise en œuvre de ces politiques et les programmes de transfert de revenu. Nous insistons sur le fait que la mise en œuvre des programmes de transfert de revenu autant au niveau des municipalités qu'au niveau du gouvernement fédéral, par l'entremise de la création du Programme national de transfert de revenu relié aux activités socio-éducatives et ensuite par l'entremise du programme national Bolsa-Escola dans le contexte du Réseau de protection sociale n'aurait pas été possible sans les résultats positifs des réformes dans les domaines de l'éducation et de la santé. Nous arrivons à ce constat parce que la contrepartie de ces programmes était la fréquentation des écoles du réseau public scolaire ainsi que des services de santé afin de veiller au soin des enfants et d'assurer leurs vaccins. Il s'agit en quelque sorte d'un entraînement, car les réformes dans un domaine en ont contaminé un autre, et ainsi de suite.

La mise en œuvre de ces innovations ainsi que l'apprentissage qu'elles ont permis se sont montrés irréversibles pour le gouvernement Lula car après plusieurs tentatives de mettre fin à cet héritage historique du gouvernement Cardoso, le Parti des travailleurs a finalement décidé de consolider les transferts de revenu. Dans ce processus, le rôle de la Banque mondiale et même celui du FMI, qui ont été sévèrement blâmés et critiqués par le PT, ont également été importants. Voyons comment cela s'est produit.

⁵⁵⁷ Romero Rocha and Rodrigo R. Soares, «Evaluating the Impact of Community Based Health Interventions: Evidence from Brazil's Family Health Program », *Global Development Network*, GDN Working Paper Series, No. 1, September, 2009. En ligne http://www.gdnet.org/cms.php?id=research_paper_abstract&research_paper_id=15748 (page consultée le 4 janvier 2010).

6.5 La légitimation de l'apprentissage et la consécration du succès de l'expérience. Le programme Bolsa-Família

On vient de démontrer que l'appui de la Banque mondiale dans le processus de mise en œuvre des innovations dans plusieurs domaines de la politique d'assistance sociale et des politiques de santé et d'éducation ont été cruciaux, notamment dans des moments de crise, au-delà des évaluations et de la légitimation des expériences procurées par celles-ci. Cet appui fut également important au moment des élections présidentielles pour assurer la transition du gouvernement Cardoso au gouvernement Lula et « calmer les marchés » financiers face à la menace d'une crise institutionnelle au Brésil, avec des répercussions au niveau mondial.

La transition du gouvernement Cardoso au gouvernement Lula fut une démonstration de respect de la démocratie, car les équipes des deux gouvernements ont travaillé ensemble dans une ambiance de respect et d'ouverture mutuelle afin de trouver les moyens les plus adéquats pour la transition et l'installation du nouveau gouvernement. Néanmoins, le besoin du Parti des travailleurs de construire une stratégie de développement social cohérente avec les directives signalées par le document *Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil: A Ruptura Necessária* mena le PT à diaboliser l'héritage institutionnel des gouvernements précédents et à adopter une stratégie qui se prétendait innovatrice, notamment par rapport aux politiques d'assistance sociale. Cet héritage, représenté surtout par les politiques de transfert de revenu, fut d'ailleurs le résultat de grandes contributions du Parti des travailleurs comme l'attestent bien le rôle du sénateur Eduardo Suplicy dans la défense du revenu minimum au Congrès national et celui de Cristovam Buarque en tant que gouverneur du District fédéral, ainsi

que celui de plusieurs maires du Parti des travailleurs qui ont mis en œuvre des programmes de transfert de revenu. Ce refus du gouvernement Lula d'admettre l'héritage institutionnel du passé a eu comme résultat la proposition d'une politique d'assistance sociale axée sur la distribution d'aliments comme stratégie de lutte contre la famine et la pauvreté⁵⁵⁸.

Le nouveau design de cette politique s'est matérialisé avec le programme « Fome Zero »⁵⁵⁹, dont la structure fut définie pendant la phase de transition. L'équipe de transition comptait sur la présence de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture –FAO, ainsi que sur celles de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine de Développement - BID. Après de longues séances de discussion, le PT proposa la création du programme « Carte d'alimentation » comme le chef d'œuvre du programme « Fome Zero », afin de remplacer les expériences antérieures de transfert de revenu. Un ensemble de treize arguments fut présenté par le PT afin de justifier la pertinence de la création de ce programme⁵⁶⁰.

⁵⁵⁸ Rappelons que le Programme de distribution d'aliments – PRODEA l'un de plusieurs composants de la stratégie du Comunidade Solidária était considéré comme une ressource pour des situations d'urgence, telles que la sécheresse au Nordeste, ce programme d'urgence fut remplacé par un programme de transfert de revenu à l'occasion de la création du Projeto Alvorada.

⁵⁵⁹ Le programme Fome Zéro (famine zéro) fut créé en 2003 par la Loi 10.683, article 26, en substitution au Programme « Comunidade Solidária » dont les nombreux redimensionnements ont amené au « Projeto Alvorada ». Ce programme articule quatre axes de la politique de développement social du gouvernement Lula, à savoir : accès à l'alimentation, renforcement de l'agriculture familiale, création d'opportunités de nouveaux revenus, et articulation, mobilisation et contrôle social.

⁵⁶⁰ Les arguments justifiant la création du Programme national « Carte Alimentation » comparé avec les expériences antérieures de transfert de revenu furent : « May be more broadly politically acceptable than cash transfers; Result in increased food consumption (higher marginal propensity to consume food from food stamps than cash transfers, 20-45% in \$US); if implemented as a conditional programme, it constitutes a long term as well as short term intervention against hunger vulnerability; if linked to a health or nutrition education intervention, can have a bigger impact in reducing malnutrition; does not distort local relative market prices and can provide a local economic stimulus; does not directly distort decisions about breast-feeding; clear exit strategy can be linked to conditionality; possibly could be linked to the family agricultural support programme. On the other hand, such a programme has potentially negative aspects which need to be considered in refining its design: Compared to a conditional cash transfer programme, incurs greater transaction costs in implementation (enforcement of spending restrictions in addition to currently high bank charges); Households have less flexibility on how to spend money, which has both

Selon Bénédicte de la Brière, spécialiste de la protection sociale de la Banque Mondiale pour l'Amérique latine et les Caraïbes à l'époque, « la Banque mondiale et la BID n'étaient pas d'accord avec cette proposition, car l'expérience accumulée pendant les années antérieures démontrait que le perfectionnement des programmes de transfert de revenu et de l'Enregistrement unique des programmes sociaux étaient les alternatives les plus cohérentes, car l'efficacité de ces mêmes programmes, qui composaient l'ensemble du Réseau de protection sociale était déjà attestée par des nombrables évaluations »⁵⁶¹. Pourtant, la décision du PT de créer leur propre programme fut matérialisée par la création du Programme national d'accès à l'alimentation – PNAA, avec la Loi numéro 10.689 du 13 juin 2003, dans le contexte du programme « Fome Zero ».

Néanmoins, les critiques au Programme « Fome Zero », résultat de plusieurs analyses scientifiques, démontrent qu'il n'y avait pas de rupture par rapport à la logique du gouvernement précédent, sauf l'appel symbolique à la lutte contre la famine dont l'expression majeure fut la réactivation du Conseil national de sécurité alimentaire – CONSEA, par l'entremise de la Loi numéro 10.683, du 28 mai 2003⁵⁶².

good and bad aspects, some concerns being that it excludes the use of transfers as small business investment or for investments in human capital (such as health care or education); if stamps are distributed as paper coupons, a black market may develop, which means that the coupons become monetized, but lose some of their value (efficiency loss). If distributed as debit cards, this is less of a problem. From this perspective, the food entitlement-cash transfer debate boils down to the following trade offs: 1 Political feasibility-philosophical congruence vs. transaction costs; 1- Larger food consumption impact vs. freedom to spend; 2- ability to invest and increase productive assets ». Voir Brazil, Projeto Fome Zero, « Report of the Joint FAO/IDB/WB/transition Team Working Group ». En ligne <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/fomezero/pdf/eval02eng.pdf> (page consultée le 3 janvier 2010).

⁵⁶¹ Bénédicte de la Brière, spécialiste de la protection sociale, Banque mondiale, entrevue le 3 février 2010 sur *Skype*.

⁵⁶² Pour les critiques, voir, Maria Carmelita Yasbek, « O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais Brasileiras », *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 104-112, 2004; Jeni Vaitsman, Gabriela Rivieres Borges de Andrade, Luis Otávio Farias, « Proteção Social no Brasil: O Que Mudou na Assistência Social Após a Constituição de 1988 », *Ciência & Saúde Coletiva*, 14 (3) : 731-741, 2009; Rosa Maria Marques et Áquilas Mendes, « Servindo a Dois Senhores: As Políticas Sociais no Governo Lula », *Katalysis*, 10 (1):

Ces critiques étaient partagées par le vice-président de la Banque mondiale pour l'Amérique latine et les Caraïbes, David Ferranti, qui jugeait la distribution d'aliments comme un recul par rapport aux transferts de revenu, en même temps qu'il affirmait que la stratégie de mise en œuvre du « Fome Zero », représentait un manque de confiance envers les pauvres car l'expérience accumulée avec les transferts de revenu démontrait que ceux-ci savent définir leurs priorités dans l'usage de l'argent en le dépensant de façon rationnelle⁵⁶³. Ces critiques étaient encore renforcées par le constat que le gouvernement a solidement engagé ses efforts afin d'assurer la stabilité économique à la façon de Cardoso, puisque la minimisation des risques et le contrôle des buts par rapport à l'inflation étaient la priorité numéro un.

Pour renverser la situation en sa faveur et dynamiser le domaine du social, le président Lula adopta une stratégie austère, qui se traduisait par une restructuration de ministères clefs tels ceux de l'assistance sociale et de l'éducation. La destitution des ministres Benedita da Silva, ministre de d'État à l'assistance sociale et de Cristovam Buarque, ministre de l'Éducation, en janvier 2004, sont les mesures les plus consistantes et qui démontrent le désir du PT de faire un virage par rapport au social et, en même temps, de régler des problèmes d'articulation politique au sein du parti.

Le congédiement du ministre Cristovam Buarque fut une stratégie de Lula avec l'appui du PT afin de se débarrasser de l'héritage historique qui associait le nom de Buarque aux programmes Bolsa-Escola et de créer les conditions nécessaires à la restructuration de la politique nationale d'assistance sociale. Cette décision a été motivée

(2007), 15-23; Eduardo Matarazzo Suplicy, « Programa Fome zero do Presidente Lula e as Perspectivas da Renda Básica de Cidadania no Brasil », *Econômica*, Volume 4(1): 95-115, Junho 2002.

⁵⁶³ Voir Folha de São Paulo, « Governo Recebe Novas Criticas aos Pontos Principais do Fome Zero ». En ligne <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u47524.shtml> (page consultée le 10 janvier 2010).

parce que Buarque ne manquait pas l'occasion de faire des critiques à propos des conditions accordées par le gouvernement fédéral au ministère de l'Éducation et fréquemment il comparait la performance du gouvernement Lula par rapport à celle du gouvernement Cardoso, en affirmant que l'engagement de ce dernier envers l'éducation était plus consistant⁵⁶⁴. De plus, elle a été motivée parce que le gouvernement avait décidé de reprendre le processus d'articulation de plusieurs politiques héritées du gouvernement Cardoso afin de créer le programme le plus important du gouvernement Lula, le programme Bolsa-Família qui impliquait la reprise de l'idée de fusionnement de quatre programmes de transfert de revenu soutenue par Ruth Cardoso à l'occasion de la création du Réseau de protection sociale, parmi lesquels se trouvait le programme le plus cher à Buarque qui était le programme Bolsa-Escola, mis en œuvre par le ministère de l'Éducation.

La création du programme Bolsa-Família par la Loi 10.836 du 9 janvier 2004, reflète la prise de conscience de Lula et du parti par rapport aux coûts politiques entraînés par la déstructuration du nouveau paradigme concernant la politique d'assistance sociale qui s'est matérialisée par le Réseau de protection sociale structuré pendant les deux mandats de Cardoso et qui ont fait l'objet de notre analyse jusqu'à présent. Elle reflète encore le même intérêt personnel qui démontra Cardoso, cette fois manifesté par Lula, afin de manifester son engagement envers le social et de se distinguer par rapport au gouvernement Cardoso.

Suite à cette démarche de création du programme Bolsa-Família, et conscient du potentiel de cette mesure en fonction des résultats positifs qu'elle entraînait, le

⁵⁶⁴ Voir Folha de São Paulo, « Lula reclamava de criticas feitas por Cristovam Buarque ». En ligne <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u57439.shtml>, page consultée le 13 mars 2010.

gouvernement promulgua la Loi 10.869 du 13 mai 2004, qui mettait fin au ministère extraordinaire de la Sécurité alimentaire et de lutte contre la famine⁵⁶⁵, en même temps qu'elle créait le ministère du Développement social. Une autre mesure consistait à mettre fin au Conseil et au Secrétariat exécutif du programme « Comunidade Solidária ». Un Conseil d'articulation de politiques sociales fut créé pour remplacer ces deux derniers. Pour traiter spécialement du programme Bolsa-Família, la loi en question créa le Conseil gestionnaire du programme Bolsa-Família.

Il s'agit d'institutions quasiment semblables à celles créées par Cardoso telles la Chambre de politiques sociales, le Conseil du programme « Comunidade Solidária » et ainsi de suite. De plus, le Bolsa-Família n'est rien d'autre qu'une reprise de l'idée d'unification des programmes de transfert de revenu qui composaient le Réseau de protection sociale, amorcée à l'occasion du redimensionnement du programme « Comunidade Solidária », par l'entremise de la création du « Projeto Alvorada » en plus de reprendre l'idée, chère à Ruth Cardoso et son équipe, de l'unification des programmes d'assistance sociale.

La loi 10.836 qui instaurait le Bolsa-Família prescrivait également l'unification des procédures, de la gestion et de l'exécution des actions de transfert de revenu du gouvernement fédéral, à savoir : Programme national de revenu minimum relié à l'éducation – Bolsa-Escola, créé par la loi numéro 10.219 du 11 avril 2001; Programme national d'accès à l'alimentation – PNNA, créé par la loi 10.689 du 13 juin 2003⁵⁶⁶;

⁵⁶⁵ Ce ministère fut créé par la Loi 10.683 du 28 mai 2003 et avait pour but structurer les actions du programme « Fome Zero ».

⁵⁶⁶ Ce fut le seul programme créé par le président Lula afin de remplacer un autre programme qui fut créé par le gouvernement Cardoso, par la Loi provisoire 2.206-1 du 6 septembre 2001. Ce programme nommé Bolsa-Alimentation avait pour but combattre la malnutrition et la mortalité infantile. Ce programme était vu comme un des plus efficaces dans le contexte du Réseau de protection sociale. Il était mis en œuvre par le

Programme national de revenu minimum relié à la santé – Bolsa-Alimentation, créé par la mesure provisoire 2. 206-1, du 6 septembre 2001; Programme d'aide à l'acquisition du gaz à cuisiner, créé par le décret 4.102, du 24 janvier 2002; et l'Enregistrement unique du gouvernement fédéral institué par le Décret numéro 3.877 du 24 juillet 2001.

Cette décision du gouvernement Lula de revenir en arrière et de considérer le poids de l'histoire est une preuve de sagesse et d'hardiesse politique, car les programmes de transfert de revenu se présentaient comme un nouveau paradigme en consolidation et difficile à éliminer en fonction de l'adhésion de la communauté de scientifiques (les communautés épistémiques), des politiciens et de la société civile envers ce nouveau paradigme, dont la légitimité était attestée par les résultats des évaluations tel que démontré tout au long de cette thèse.

Selon la perspective de Thomas Kuhn, un nouveau paradigme remplace le paradigme précédent seulement quand celui-ci se montre inefficace à résoudre les problèmes qui lui sont proposés⁵⁶⁷. Il était donc impossible que ce nouveau paradigme soit déplacé et remplacé par les nouvelles propositions sans la même consistance. L'évolution des expériences et des analyses de mise en œuvre de programmes de transfert de revenu a fait reconnaître au gouvernement l'inconsistance de ses nouvelles propositions matérialisées par le programme « Fome Zero » et l'on fait adhérer au paradigme antérieur afin de le consolider. Ce faisant, Lula a fait le pas le plus important pendant les deux mandats de son gouvernement et qui ira le consacrer comme un leader de premier ordre. Nous en reviendrons dans le chapitre suivant.

ministère de la Santé. Le programme créé par le gouvernement Lula remplace aussi le Programme de transfert de revenu Bolsa-Renda créé par Cardoso par l'entremise de la Loi 10.458 du 14 mai 2002.

⁵⁶⁷ Thomas Kuhn, *La structure des révolutions scientifiques* (Paris : Flammarion, 1970), notamment pages 39-59 et 108-110.

Le rôle de la Banque mondiale s'est manifesté encore une fois tout de suite après la création du programme Bolsa-Família. Le président de la Banque mondiale James Wolfensohn avait une sympathie déclarée pour les programmes Bolsa-Escola du Brésil, comme l'avaient aussi le président des États-Unis, Bill Clinton (1993 – 2001) et Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU (1997 – 2006). Ces trois personnalités répétaient fréquemment qu'il faudrait faire attention au potentiel des programmes Bolsa-Escola mis en œuvre au Brésil, car ils étaient porteurs de grandes possibilités de transformation de la situation de la pauvreté dans le monde.

Dans une démonstration de soutien moral à l'initiative du gouvernement Lula, le président de la Banque mondiale James Wolfensohn a participé par téléconférence à la cérémonie d'inauguration du programme Bolsa-Família, conjointement avec le président Luis Inácio Lula da Silva, le 20 octobre 2003, à Brasilia. À cette occasion, Wolfensohn a exprimé sa confiance envers cette démarche d'unification des programmes de transfert de revenu et assuré l'appui technique et financier de la Banque par l'entremise d'un prêt de 572,2 millions de dollars \$US, l'équivalent de près de 10 % du coût du programme pour la période d'août 2004 à décembre 2006. Le coût total du programme pour cette même période était estimé à 6194,9 milliards de dollars US, à être financés par le gouvernement brésilien⁵⁶⁸.

Les motifs expliquant l'octroi du prêt par la Banque mondiale étaient : a) assurer la consolidation du Bolsa-Família; b) protéger le programme d'éventuelles coupures budgétaires; c) aider le gouvernement à définir ses priorités; e) pourvoir le pays de l'assistance technique et des conditions d'évaluation du programme. En d'autres mots, le

⁵⁶⁸ World Bank, *Project Appraisal Document on a Proposed Adaptable Loan in the Amount of \$US 572,2 million to the Federative Republic of Brazil for a Bolsa Familia Project in Support of the First Phase of the Bolsa Familia Program*, Report No. 28544 – BR, (World Bank: Washington – DC, Mai 2004), page 3.

pays n'avait pas besoin du prêt en question, car les montants par rapport aux coûts du programme étaient minimes. Ce fut surtout une démonstration de soutien moral à l'initiative ainsi qu'une démarche visant à la continuité des échanges techniques entre le pays et la Banque mondiale.

La création de ce programme a fourni au gouvernement l'occasion de restructurer la protection sociale au Brésil, car cette démarche entraîna la création du ministère du Développement social et de lutte contre la famine qui a permis la structuration des politiques suivantes : politique nationale de développement social, politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, politique nationale d'assistance sociale et politique nationale de revenu et citoyenneté⁵⁶⁹. En créant ce ministère, Lula a rempli le vide qu'il dénonçait conjointement avec le PT, par rapport au gouvernement Cardoso, notamment en fonction de l'effet qu'eut la Loi 813 qui a mis fin à plusieurs institutions vouées à la protection sociale, dont nous avons déjà discuté dans cette thèse.

La priorité accordée par le gouvernement dans le partenariat avec la Banque mondiale à l'occasion de la coopération pour la mise en œuvre du programme Bolsa-Família fut le perfectionnement du « Cadastro Único » (CadUnico), qui avait été créé par Cardoso comme une des mesures visant à l'unification des programmes de transfert de revenu du « Projeto Alvorada ». Le CadUnico consistait en une base de données dont le but était de rassembler tous les usagers et usagers potentiels des programmes d'assistance sociale afin de permettre le contrôle de l'accès à cette politique autant par le gouvernement que par la société. Cette idée avait été proposée par Ana Lucia Lobato, une experte des politiques de transfert de revenu de l'IPEA qui avait été invitée par le

⁵⁶⁹ Ce processus a été consolidé par la Loi 10.869 du 13 mai 2004

gouvernement Cardoso pour mettre en œuvre le Réseau de protection sociale à l'occasion de la création du « Projeto Alvorada ». L'expertise de la Banque fut mise au service du redimensionnement de ce CadUnico et à cette occasion, deux expertes de la Banque mondiale ont travaillé directement avec l'équipe brésilienne du Bolsa-Família : Kathy Lindert et Bénédicte de la Brière.

Le travail consistait à perfectionner le CadUnico et à construire des outils d'analyse pouvant aider à la réplique de cette expérience ailleurs. L'expérience fut systématisée sous la forme d'un mémoire de la série *Social Protection Discussion Paper Series*⁵⁷⁰ intitulé « *Reforming Brazil's Cadastro Unico to Improve the Targeting of the Bolsa – Família program* »⁵⁷¹. Le second document résultant de la coopération de la Banque mondiale dans la consolidation du programme Bolsa-Família fut un autre mémoire de la même série qui reflétait dans une large mesure le renforcement de la coopération technique entre le pays et la Banque mondiale : *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa-Família Program : Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*⁵⁷². Ce document synthétise le processus d'apprentissage procuré par la mise en œuvre du programme Bolsa-Família aux experts de la Banque mondiale et à l'équipe de l'exécution du ministère du Développement social. Il est devenu une référence majeure pour tous ceux intéressés à comprendre la logique et la portée des

⁵⁷⁰ Rappelons les travaux publiés par cette branche de la Banque mondiale ne traduisent pas les idées de celle-ci tel que le font les rapports analytiques, mais plutôt le point de vue des auteurs, qui doit être vu comme indépendant de celui de la Banque mondiale.

⁵⁷¹ Bénédicte de la Brière et Kathy Lindert, « *Reforming Brazil's Cadastro Unico to Improve the Targeting of the Bolsa-Família Program* », (Washington: World Bank: Social Protection Discussion Paper Serie – Social Protection Unit and DFID, 2005).

⁵⁷² Kathy Lindert, Anja Linder, Jason Hobbs e Bénédicte de la Brière, « *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa – Família Program : Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context* », (Washington: World Bank: Social Protection Paper serie No. 0709, mai, 2007). En ligne <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BRBolsaFamiliaDiscussionPaper.pdf> (Page consultée le 7 janvier 2010)

programmes de transfert conditionnel de revenu (*Conditional Cash Transfers* - CCT), ainsi qu'un outil de base pour la construction de nouvelles formes d'intervention par l'entremise de CCT. Ce mémoire reflète bien l'appropriation du nouveau paradigme par la Banque mondiale. Le document met en relief les aspects suivants : a) le fait que le programme résulte de l'expérience antérieure de mise en œuvre de quatre programmes de transfert de revenu pendant une décennie d'expérience (années 1990); b) la taille et la portée du programme qui touchait 11,1 millions de familles en 2007; c) le potentiel de ciblage du programme envers les plus pauvres et sa capacité à réduire la pauvreté; d) la mise en œuvre du programme dans une perspective décentralisée et le développement et application d'un cadre de travail pour des nouvelles expériences de mise en œuvre de CCT; e) le rôle du programme en tant que force unificatrice en politique sociale, notamment sa capacité à intégrer des politiques autant du point de vue horizontal (services de santé, éducation, emploi) que vertical (les trois niveaux de l'administration fédérale, étatique et municipale); e) le fait que ces caractéristiques font du programme un laboratoire de l'innovation en politiques publiques⁵⁷³. Ce rôle du programme fut aussi démontré dans une autre publication réalisée par Kathy Lindert et qui place le Bolsa-Família comme exemple célèbre de bonne pratique en politique publique méritant d'être repérée et répétée : *Brazil : Bolsa-Família Program – Scaling – up Cash transfers for the Poor*⁵⁷⁴.

Dorénavant, le rôle de la Banque en tant que diffuseur de l'expérience brésilienne serait fondamental pour consacrer le succès du programme. L'apprentissage social serait

⁵⁷³ Idem, page 2.

⁵⁷⁴ Kathy Lindert, « Brazil: Bolsa-Família program – Scaling – up Cash Transfers for the Poor », *Managing for Development Results Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices*. En ligne <http://www.mfdr.org/Sourcebook/1stEdition/6-1Brazil-BolsaFamilia.pdf> (page consultée le 10 décembre 2009).

consolidé par la démarche de la Banque mondiale afin de répliquer des expériences de programmes de transfert de revenu partout dans le monde, notamment dans des pays moins développés tels les pays de l’Afrique, et les pays en voie de développement comme l’Inde. Pour renforcer nos affirmations, quelques exemples ont été choisis dans le cadre de notre recherche.

Exemple 1 : le 12 avril 2004, l’économiste et représentante du Département de développement humain de la Banque mondiale, Kathy Lindert, responsable de la coopération entre la Banque mondiale et le gouvernement brésilien pour le programme Bolsa-Família à l’époque, a accordé une entrevue au bulletin d’information électronique Bolsa-Família, largement diffusé par l’internet. Dans cette entrevue, Lindert réaffirme la croyance de la Banque mondiale dans le potentiel du programme Bolsa-Família en tant que force innovatrice et unificatrice en politiques sociales et affirme que l’unification des programmes de transfert de revenu par celui-ci constitue le pas le plus important à la consolidation d’un nouveau cadre de travail pour la protection sociale. Lindert met l’accent sur le fait que cette unification permettra le renforcement et l’arrimage du programme aux politiques de santé et d’éducation. De plus, elle affirme l’intérêt de plusieurs pays au programme et le processus de réplication qui débuta à partir de la mise en œuvre des savoirs du ministère du Développement social et de la Banque mondiale à disposition du gouvernement des Philippines afin de créer un programme semblable dans ce pays⁵⁷⁵.

Exemple 2 : le 10 mars 2005, la Banque mondiale affichait sur son site un article du vice-président de la Banque mondiale pour l’Amérique latine et les Caraïbes, Vinod

⁵⁷⁵ Voir, Brasil, Governo Federal – Secretaria de Comunicação Social, « Elogios, também, do Banco Mundial ». En ligne http://www.planalto.gov.br/consea/static/noticias/entre_Lindert.htm (page consultée le 10 janvier 2010).

Thomas, intitulé : « O Peso da Assistência aos Pobres »⁵⁷⁶. Dans cet article, l'auteur présente les programmes Bolsa-Família du Brésil et Oportunidades du Mexique comme les deux grandes innovations dans la promotion de l'inclusion sociale contemporaine. L'article présente une comparaison détaillée entre les deux pays et les deux programmes en question, une mise au point sur le rapport centralisation versus décentralisation et affirme le caractère décentralisé de l'expérience brésilienne par rapport à celle du Mexique. L'auteur réaffirme le potentiel des deux programmes pour augmenter le revenu des familles les plus pauvres, surmonter la pauvreté et promouvoir le développement du capital social. Il les présente comme une force structurante de la politique sociale qui attire l'attention au niveau international. La focalisation et le perfectionnement des programmes par l'entremise d'évaluations continues sont les défis touchant les deux expériences soulevées par l'auteur⁵⁷⁷.

Exemple 3 : le 22 août 2007, la Banque mondiale affichait sur son site la nouvelle suivante : « Uma Revolução Silenciosa Muda a Vida de Milhões no Brasil e no Mundo »⁵⁷⁸. Le contenu de la nouvelle expose les vertus et le potentiel du programme Bolsa-Família en tant que force structurante du développement et son potentiel pour réduire la pauvreté et atteindre ceux qui vraiment en ont besoin, les pauvres. Elle démontre que le Bolsa-Família compte parmi les programmes les mieux ciblés au monde, car 94 % des ressources du programme sont destinées aux personnes les plus pauvres qui

⁵⁷⁶ Traduction libre : Le poids de l'assistance aux pauvres.

⁵⁷⁷ Thomas Vinod, « O Peso da Assistência aos Pobres ». En ligne http://www.mds.gov.br/noticias_antigas/noticia296.htm/html2pdf (page consultée le 10 janvier 2009)

⁵⁷⁸ Traduction libre: « Une révolution silencieuse change la vie de milliers de personnes au Brésil et ailleurs dans le monde ». En ligne <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:21444879~menuPK:51191012~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:1074568,00.html> (page consultée le 12 janvier 2009).

représentent 40 % de la population. La capacité du programme à forger des nouveaux apprentissages dans le domaine de l'assistance technique a été mise en relief par la gestionnaire du programme à la Banque mondiale, Bénédicte de la Brière : « La Banque mondiale a beaucoup appris de nos partenaires au Brésil dans ce processus (des échanges techniques). Aujourd'hui nous aidons d'autres pays à mieux comprendre et adapter les expériences procurées par Bolsa-Família dans la coopération Banque Mondiale – gouvernement brésilien»⁵⁷⁹. La notice affirme encore que la mise en œuvre du programme *Opportunity NYC* par la ville de New York a été inspirée des expériences du Brésil avec le Bolsa-Família et de celle du Mexique avec le programme *Oportunidades*. Selon la Banque mondiale, la création d'un programme adapté à la ville de New York est une des rares occasions dans l'histoire de la coopération internationale où les expériences des pays en développement sont prises comme modèle dans un pays développé.

Exemple 4 : le 17 septembre 2007, le Journal brésilien *Terra Magazine* publiait la nouvelle suivante : « Banco Mundial Vê Bolsa-Família Como um Modelo »⁵⁸⁰. Il s'agit d'une entrevue avec Bénédicte de la Brière qui se prononce en tant que représentante de la Banque mondiale. Elle réaffirme le potentiel du programme Bolsa-Família en le défendant contre les critiques selon lesquelles il découragerait la recherche d'emploi chez les bénéficiaires. Elle souligne le potentiel du programme à réduire le travail infantile et affirme encore son intérêt pour la structuration de nouveaux designs de politiques sociales ailleurs dans le monde :

En 1997, quand l'idée des programmes de transfert de revenu a commencé à prendre forme, il y avait trois pays au monde qui développaient cette expérience : le Bangladesh, le Mexique et le Brésil. Maintenant, presque tous les pays de

⁵⁷⁹ Bénédicte de la Brière, Gérante du programme Bolsa-Família, responsable de la coopération pour le partenariat Banque mondiale – Gouvernement brésilien, Idem.

⁵⁸⁰ Traduction libre : *La Banque mondiale voit le Bolsa- Família comme modèle.*

l'Amérique latine comptent sur un programme de ce genre. Il y a beaucoup d'intérêt de la part des pays africains, parmi lesquels l'Afrique du Sud, le Kenya et l'Éthiopie. Il y en a aussi en Turquie, au Cambodge, au Pakistan et dans plusieurs pays du sud de l'Asie. New York est en train de démarrer un programme qui est inspiré explicitement de l'expérience du Brésil et de celle du Mexique. L'Égypte, l'Indonésie, l'Afrique du Sud et d'autres pays ont envoyé des délégations au Brésil pour connaître l'expérience⁵⁸¹.

Exemple 5 : le 29 octobre 2009, la Banque mondiale affichait sur son site la nouvelle suivante : « Documentário da BBC destaca papel de programa de transferencia condicional de renda na América Latina em meio à crise global »⁵⁸². Il s'agit du documentaire de la BBC World News de Londres, intitulé : *Cash In Hand : Encouraging Education*⁵⁸³. Selon la notice, la première de ce documentaire fut promue par la Banque mondiale le 28 octobre 2009 à Washington, dans un événement d'envergure internationale où étaient réunis plusieurs partenaires de la coopération internationale. Ce documentaire avait pour but de montrer le rôle des transferts de revenu conditionnels (CCT) en Amérique et de promouvoir le débat sur les résultats et les défis de ces programmes dans des pays où leur mise en œuvre est déjà consolidée, tels le Brésil, le Mexique, la Colombie et la ville de New York. Un point très important soulevé par le débat, notamment sur le Bolsa-Família, fut le rapport entre la mise en œuvre du programme et la promotion du capital humain et social. Parmi les personnalités participant à ce documentaire figuraient la vice-présidente de la Banque mondiale pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Pamela Cox, le vice-président de la BID pour les

⁵⁸¹ Bénédicte de la Brière, Idem.

⁵⁸² Traduction libre : Documentaire du réseau de télévision BBC met en première le rôle des programmes de transfert conditionnel de revenu en Amérique latine et leur rôle dans la crise globale

⁵⁸³ En ligne
<http://www.youtube.com/watch?v=fKtDSABBI3k&feature=PlayList&p=625F48BCE57E40AE&index=0&playnext=1>
 ou encore sur
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRASILINPOREXTN/0,,contentMDK:22371497~menuPK:3817263~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:3817167,00.html> (page consultée le 10 janvier 2010). Ce documentaire a été retiré de la page youtube le mois de février 2010.

secteurs de connaissances et expertise, Santiago Lewy, l'un des responsables de la mise en œuvre du programme *Oportunidades* au Mexique et Cristovam Buarque, qui a fortement insisté sur le fait que le Bolsa-Família du Brésil représentait un recul par rapport au Bolsa-Escola. Ce débat est devenu une pièce clef de la coopération internationale auprès de la Banque mondiale et est diffusé partout dans le monde afin de promouvoir les programmes de transfert de revenu. Des exemples de cette nature sont innombrables et renforcent nos arguments à propos de l'apprentissage social renversé ainsi que celui du rôle de la Banque mondiale en tant que diffuseur de l'expérience brésilienne et d'autres comme celle du Mexique.

Ce processus d'apprentissage social renversé s'est montré incontestable dans la formation d'une équipe d'experts en programmes de transfert de revenu à la Banque mondiale et qui s'est engagée à la diffusion des programmes de transfert de revenu dans la définition d'un nouveau cadre de travail pour la protection sociale. À présent, il est possible d'identifier quelques experts de la Banque mondiale en fonction de leur trajectoire en tant qu'agents de la coopération auprès de la Banque dans les domaines du Réseau de protection sociale, (*Social safety nets*), programmes de transfert de revenu (*Conditional Cash Transfers - CCT*), Bolsa-Escola et Bolsa-Família. Parmi ceux-ci le rôle de Kathy Lindert (économiste), Bénédicte de la Brière (économiste) ainsi que d'autres avec une insertion plus régionale au niveau de l'Amérique latine tels Margareth Grosh (économiste), David Coady (économiste), Laura Rawlings (économiste), se font remarquer.

Le lecteur a certainement assez d'indications et de pistes sur le fait que ce rôle de la Banque mondiale fut joué constamment en partenariat avec la Banque interaméricaine

de développement – BID. Le rôle de la BID s'est avéré assez important au-delà de cette coopération en fonction de la nature et des spécificités de cette Banque régionale dans son rapport avec le Brésil, mais il a été induit par la Banque mondiale.

6.6 Le rôle de la Banque interaméricaine de développement - BID

L'histoire de la Banque Interaméricaine de Développement - BID, est entremêlée à l'histoire du Brésil pendant la période « *développementiste* », amorcée par le président Juscelino Kubitschek, même si les tentatives de création d'une Institution régionale pour l'Amérique latine remontent à 1889. En 1954, la Conférence Économique Interaméricaine réalisée à Petrópolis (Rio de Janeiro) a élaboré la première proposition de ce qui viendrait à constituer l'accord constitutif de la BID. Cette initiative comptait sur l'appui décisif de John F. Kennedy, qui en 1958 a écrit au président des États-Unis Dwight Eisenhower, proposant un effort hémisphérique afin d'améliorer les conditions de vie en Amérique latine. Cette démarche a eu des répercussions et fut connue comme « Opération pan-américaine », car elle lançait l'idée de la création d'une banque régionale afin de financer des actions pour le développement économique, social et institutionnel de l'Amérique latine. Avec ces objectifs, la BID fut créée en 1959 et sa première opération a eu lieu en 1961. La BID est la plus grande Banque régionale internationale et appartient à 46 pays : les États-Unis, le Canada, le Japon, Israël, 16 pays européens et 26 pays de l'Amérique latine et des Caraïbes. Les États-Unis et le Brésil sont les deux principaux actionnaires de la Banque.

Depuis sa création jusqu'à 1999, la BID a accordé 159,8 milliards de dollars \$US (en dollars de 1998) à des projets d'investissements dans les secteurs public et privé en

Amérique latine. Le Brésil est le principal usager des prêts ayant touché 17,5 % du total régional ou 28,1 milliards de dollars US (en dollars de 1998) investis dans plus de 260 projets⁵⁸⁴. En 2008, les montants destinés aux prêts accumulés depuis sa création étaient de 377 milliards de dollars US, plus 2 milliards de dollars US qui ont été versés sous la forme de dons et de financements pour la coopération technique.

Les caractéristiques les plus importantes de la BID en tant que banque régionale sont : a) elle est une institution contrôlée par les pays prestataires de l'Amérique latine, malgré le fait que les États-Unis en sont les principaux actionnaires (30 % de votes) et elle compte sur la participation de créanciers extrarégionaux; b) elle est tournée vers la promotion des petites et moyennes entreprises; c) elle promeut l'intégration régionale par l'entremise de l'appui financier à des programmes régionaux d'infrastructure, par l'entremise de l'Institut pour l'intégration de l'Amérique latine et des Caraïbes – INTAL; d) elle dispose d'un instrument de financement pour les pays les plus pauvres de la région par l'entremise du Fonds d'opérations spéciales – FOE⁵⁸⁵. Une autre branche fondamentale de la BID est le Fonds multilatéral d'investissement – FUMIN qui investit dans le développement du secteur privé, notamment les petites et moyennes entreprises, ainsi que les ONG⁵⁸⁶.

L'engagement de la BID en faveur de la lutte contre la pauvreté remonte à 1979, quand elle décida, à l'occasion de la *Cinquième augmentation générale de ressources*,

⁵⁸⁴ Ronaldo Costa Couto, *A História Viva do BID e o Brasil* (Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1999), pages 13 et 14.

⁵⁸⁵ GALÁN, Manuel G. y SANAHUJA, José A. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid : CIDEAL, 1999 (2^a edición), cité par Rosa Helena Stein, « Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos Organismos Internacionais » *Ser Social*, 18: (2006), 79-126.

⁵⁸⁶ Voir le site de la BID <http://www.iadb.org/mif/home/index.cfm?language=English> (page consultée le 3 février 2010).

que 50 % des montants des ressources devaient être destinés au bénéfice des populations les plus pauvres. Toutefois, ce fut en 1997 que la BID déclencha sa première stratégie de lutte contre la pauvreté par l'entremise du document *Stratégia para reduzir a pobreza*⁵⁸⁷.

Dans ce document, la pauvreté est définie comme :

A falta de acesso ou domínio dos requisitos básicos para manter um nível de vida aceitável. Isto significa que uma pessoa é pobre se não tem suficiente comida ou carece de acesso a uma combinação de serviços básicos de educação, atenção à saúde, água potável, sistemas de saneamento adequados e um lugar de residência seguro⁵⁸⁸.

Pendant les années 1990, proportionnellement au recul de la Banque mondiale dans la concession de crédits de prêts et à l'augmentation des échanges du point de vue de l'assistance technique avec le Brésil, on voit s'accroître le rôle de la BID par l'entremise de financements. Les deux institutions ont coopéré dans une perspective de complémentarité et leurs échanges ont permis à celles-ci et au Brésil de combler certains vides ou insuffisances. Dans la période 1990-2001, le portfolio de la BID par rapport aux politiques d'éducation et de santé fut moins important que celui de la BM et les actions de la BID dans le domaine de l'éducation étaient concentrées pour l'amélioration de l'éducation secondaire, contrairement à la BM, qui a fortement investi dans l'éducation fondamentale, suivant les directives du gouvernement brésilien. Dans le domaine du

⁵⁸⁷ Traduction libre : Stratégie pour réduire la pauvreté.

⁵⁸⁸ Traduction libre: le manque d'accès ou possession du minimum requis pour entretenir un niveau de vie acceptable. Une personne est pauvre quand elle est privée des moyens de se nourrir et manque d'accès à un ensemble de services essentiels tels l'éducation, la santé, l'eau potable, les services d'assainissement et l'accès au logement sécuritaire. Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Estrategia para reducir la pobreza*. (Washington - D.C., março de 1997 - N° SOC-103). En ligne http://www.iadb.org/sds/pov/publication/publication_21_11_s.htm cité par Rosa Helena Stein, Idem, page 22.

développement urbain, le rôle de la BID fut plus performant que celui de la BM de sorte que la BID a comblé l'écart laissé par la BM⁵⁸⁹.

Jusqu'à 1994, tel que vérifié dans l'analyse du rôle de la Banque mondiale précédemment, les demandes de financement du Brésil à la BID n'étaient pas articulées à un programme de gouvernement et cette absence de stratégie favorisait un appui *ad hoc* dans dix domaines : l'agriculture, le développement urbain, l'électricité, l'industrie, l'environnement, l'assainissement, le transport urbain, la science et la technologie, la réforme de l'État et le tourisme (ces deux derniers seulement à partir de 1994). La stabilité du Plano Real et le regain de crédibilité du pays sur la scène internationale inaugurent une nouvelle phase de rapports entre la BID et le Brésil. Pendant la période 1991-1993, les dépenses de la Banque pour des programmes sociaux ont atteint 38,1 % du total des prêts pour le pays et l'année 1992 enregistre le plus haut pourcentage pour ce domaine entre 1990 et 2002, c'est-à-dire 69,0 %⁵⁹⁰.

À partir de 1994, on voit s'accroître la participation de la BID à des projets sociaux et ce changement fut fortement induit par la réglementation de l'article 165 de la Constitution fédérale de 1988, qui prescrit l'adoption du Plan pluriannuel (PPA) comme moyen d'organiser la planification et la mise en œuvre des politiques publiques. La réglementation de l'article en question a eu lieu en 1998 par l'entremise du Décret 2.829 du 29 octobre. Le Plan pluriannuel de 1998 *Avança Brasil* consolida cette culture institutionnelle en énonçant une nouvelle posture du gouvernement qui se traduisait par l'organisation, le dynamisme et l'expertise dans la demande de financements auprès de la BID. La décision de la BID de rejoindre la Banque mondiale dans la concession de prêts

⁵⁸⁹ World Bank, *Brazil: Forging a Strategic Partnership for Results*, page 17.

⁵⁹⁰ Marcello Averborg, « *Implantação da Estratégia da BID no Brasil : 1994-2002* », (Washington : Banco Interamericano de Desenvolvimento, Abril, 2003), pages 34 et 39.

d'urgence mentionnés ci-dessus pendant la période 1998-2002 fut la conséquence de ce regain de crédibilité du pays⁵⁹¹, tel que vérifié dans la coopération entre le Brésil et la Banque mondiale.

La période de 1994-2002 voit se consolider des projets de la BID dans cinq domaines : a) l'équité sociale et la lutte contre la pauvreté ; b) le renforcement de la compétitivité dans des secteurs clefs (le transport, l'électricité, les micro, petites et moyennes entreprises) afin de promouvoir l'insertion du pays dans le commerce international; c) l'amplification de la capacité gouvernementale à élaborer et à exécuter des politiques publiques aux trois niveaux de gouvernement fédéral, étatique et municipal; d) la garantie de la stabilité financière avec de la solidité structurelle (les prêts d'urgence en coopération avec la BM); e) l'amélioration de l'environnement⁵⁹².

La stratégie pour la période 1996-1999 fut pionnière dans la consolidation de ce rapport au PPA, en fonction de l'élévation des capacités du pays à proposer une planification reliée au Plan du gouvernement *Brasil em Ação* à partir des axes suivants : a) la réforme de l'État; b) la réduction du coût associé au Brésil (l'insertion du pays sur la scène internationale); c) la satisfaction des besoins minimaux et la réduction de la pauvreté. Pendant cette période, le programme de prêts de la BID au pays a connu une augmentation significative qui résulta en une trentaine d'opérations dont la somme s'élevait à 9 milliards de dollars US, y compris les prêts d'urgence de 3,5 milliards de dollars US mentionnés ci-dessus. Ces prêts d'urgence furent investis dans deux domaines

⁵⁹¹ Idem, pages 6-9.

⁵⁹² Idem, page 11.

prioritaires : la réforme de la protection sociale (2,2 milliards de dollars US) et le crédit global (1,2 milliard de dollars US)⁵⁹³.

En 1999, la BID créa le *Dialogo Regional de Politicas* dont le but était de promouvoir une « Rede de Intercambio »⁵⁹⁴ sur des politiques publiques et privées dans sept domaines : a) le commerce et l'intégration; b) la pauvreté et les réseaux de protection sociale; c) l'éducation et le développement des ressources humaines; d) la politique macro-économique et financière; e) la gestion et la transparence en politiques publiques; f) la gestion des catastrophes naturelles; g) la gestion de l'environnement. Ce réseau est présentement disséminé dans 14 pays de la région et promeut des échanges, des rencontres techniques et de la coopération entre des gestionnaires de politiques, notamment par l'entremise des cours offerts par l'Institut interaméricain pour le développement économique et social – INDES. Cet institut promeut la diffusion d'expériences en politiques publiques, notamment les politiques de lutte et de réduction de la pauvreté par l'entremise de cours qui y sont offerts. La stratégie consiste à sélectionner des intellectuels (notamment des universitaires) et des gestionnaires de politiques pour participer à des cours. L'Institut offre des bourses, des billets d'avion et de l'hébergement pendant toute la durée des cours qui peut varier entre une semaine et un mois. L'intention est de former des agents multiplicateurs des approches et des cadres de travail adoptés par la BID, qui iront retransmettre les connaissances acquises dans leurs pays d'origine⁵⁹⁵.

La stratégie de la BID pour le Brésil approuvée pour la période en 2000-2003 fut proposée en conformité au Plan *Avança Brasil* et réitérait les propos de la stratégie

⁵⁹³ Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Estratégia do Banco Para o Brasil (2004-2007)*, page 28.

⁵⁹⁴ Traduction libre : Réseau d'échanges

⁵⁹⁵ Voir le site de l'INDES sur <http://indes.iadb.org/pages/489.ESPANOL.CURSOS.html>

antérieure en même temps qu'elle ajoutait un quatrième axe, qui fut celui de la gestion de l'environnement et de la protection des ressources naturelles. La BID approuva un total de 24 prêts dont la somme s'élevait à 3,3 milliards de dollars US. Parmi ceux-ci, on compte 9 opérations avec le secteur privé dont les montants s'élevaient à 432 millions de dollars US. Ces deux stratégies représentaient la consolidation de l'appropriation des stratégies par le pays, dans un mouvement semblable à celui observé dans le rapport avec la Banque mondiale.

En 2001, la BID approuva dix prêts de son Capital ordinaire (CO) et cinq financements du FUMIN pour le pays. Le montant accumulé fut de 289 prêts dont la somme s'élevait à 23 652 milliards de dollars US. Parmi les financements accordés par le CO, deux ont un rapport direct avec les réformes de la protection sociale, suivant la logique de la BM : 1) le Programme sectoriel pour la formation du capital humain, qui prévoyait un montant de 500 millions de dollars US pour financer quatre programmes du Réseau de protection sociale du « Projeto Alvorada », qui sont le Bolsa-Escola, le Bolsa-Alimentação, l'Agent jeune de développement et le Programme d'éradication du travail infantile - PETI. Le programme prévoyait le renforcement des exigences de conditionnalité pour la santé, la nutrition, l'éducation et l'insertion professionnelle. Un des buts du projet était de contribuer au développement de méthodologies d'évaluation d'impact pour les programmes en question afin de mesurer leur efficacité et leur efficacité. Cet engagement de la BID à la poursuite de la réforme de la protection sociale découle des échanges et partenariats avec la Banque mondiale, notamment celles concernant les programmes de transfert de revenu. Le deuxième projet touchant la réforme de la protection sociale fut le Projet de modernisation du système de prévoyance

sociale, qui consistait en un prêt de 57 millions de dollars US à être investis dans la modernisation du système d'information de l'Institut national de sécurité sociale – INSS, afin de réduire les erreurs d'enregistrement des bénéficiaires et d'éliminer la fraude.

En 2004, à l'occasion de la création du programme Bolsa-Família par le président Luís Inácio Lula da Silva, la BID a accordé un prêt historique d'un milliard de dollars US (presque le double des montants accordés par la BM), provenant du Capital ordinaire de la Banque et qui marqua de manière définitive sa présence en tant qu'institution de coopération dans le domaine des politiques sociales, notamment celles d'assistance sociale par l'entremise des transferts de revenu. Le prêt en question avait pour but d'appuyer le programme Bolsa-Família. L'objectif principal du prêt était de promouvoir l'expansion du programme Bolsa-Família, son intégration à d'autres programmes de transfert de revenu tels ceux en santé, en éducation et en nutrition, ainsi que de perfectionner le CadUnico, renforçant le partenariat avec la Banque mondiale. Ces mesures, une fois mises en œuvre, favorisent la lutte contre le travail des enfants et la création de méthodologies d'évaluation du programme⁵⁹⁶.

Ce prêt fut accordé par la BID tout de suite après l'adoption d'une nouvelle stratégie nommée *Sector Wide Approach – SWAP*, dont le but était d'augmenter les capacités des gouvernements et des partenaires à être plus efficaces et efficaces dans la poursuite des objectifs de développement proposés⁵⁹⁷. Ce fut le premier SWAP accordé

⁵⁹⁶ Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. 2005. *Relatório Anual 2004*. En line <http://enet.iadb.org/idbdocswebservices/idbdocsInternet/IADBPUBLICDOC.aspx?docnum=516469>, page 53, (page consultée le 7 février 2010).

⁵⁹⁷ « The sectorwide approach offers a number of advantages: it strengthens country ownership and leadership of the sector's development program, and it provides development cooperation within a single agreed-upon sector strategy and expenditure program, reducing duplication of efforts and increasing resource allocation efficiency and development effectiveness. It improves donor coordination and harmonization of procedures, reducing borrower transaction costs, and it strengthens the borrower's own capacity, systems and institutions ». Voir sur les SWAP

par la BID. Les SWAP sont en fait une stratégie adoptée par la Banque mondiale depuis longtemps afin d'améliorer la performance des projets ainsi que l'engagement de tous les partenaires. L'une des caractéristiques de ce genre de prêt est l'appropriation et la conduite du projet par le proposant dans une perspective de coréalisation avec les partenaires, y compris du point de vue financier.. Les raisons qui ont amené la BID, à adopter la même stratégie ne sont pas mentionnées, mais on peut déduire qu'il s'agit d'une sorte d'apprentissage de la part de la BID qui adoptait le cadre de travail de la Banque mondiale afin de dynamiser ses instruments de coopération⁵⁹⁸.

L'année 2005 fut emblématique pour la BID et confirme les arguments de cette thèse concernant le rôle des institutions dans la promotion d'idées. Les opérations de cette Banque dans la promotion de réformes sociales en Amérique latine démontrent la « conversion » de la BID aux programmes de transferts de revenu et l'intention, comme à la Banque mondiale, de diffuser ce modèle en Amérique latine. Cette démarche s'est vérifiée notamment après la création du programme Bolsa-Família, comme le montre l'augmentation des ressources destinées aux programmes de transfert de revenu et de renforcement des politiques d'éducation. Pendant cette année 2005, les sommes accordées pour de telles opérations étaient de 3,7 milliards de dollars US, ce qui représente 53 % du volume des prêts pour l'année. Les programmes prioritaires étaient les programmes de transferts conditionnels de revenu et trois pays furent favorisés davantage par l'action de la BID : le Mexique, l'Argentine et le Salvador. Ces pays ont reçu des prêts de 1,2 milliard, de 700 millions et de 57 millions de dollars US,

<http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=EN&id=1104&artid=1104> (page consultée le 5 février 2010).

⁵⁹⁸ Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, 2005. *Relatório Anual 2004*. Idem, page 55 et suivantes.

respectivement. D'autres pays tels Haïti et le Venezuela ont bénéficié des prêts de la BID afin de promouvoir des investissements en éducation⁵⁹⁹.

Le rapport analytique de la Banque pour 2005 présente les programmes de transferts conditionnels de revenu comme la grande innovation dans la réduction de la pauvreté et dans la promotion du capital humain et social. Selon ce rapport, à l'époque, ces programmes étaient déjà répandus dans douze pays de l'Amérique latine⁶⁰⁰ et les trois programmes de plus grande envergure (Argentine, Brésil et Mexique) bénéficiaient à 16,7 millions de familles en condition de pauvreté extrême.

Un bilan en faveur des résultats de tels programmes est présenté mettant l'accent sur leur potentiel à : i) améliorer les conditions de santé et réduire le taux de mortalité infantile chez les plus pauvres; ii) promouvoir la fréquentation scolaire et, par conséquent, l'augmentation de la scolarité et du capital humain; iii) augmenter la productivité et l'insertion au marché de travail; iv) réduire la pauvreté et les inégalités à court et à long terme; v) façonner la demande par des services d'éducation et de santé de qualité élevée. Les lignes finales du bilan renforcent notre argument de l'apprentissage renversé aussi auprès de la BID :

Les évaluations des programmes ont procuré d'importantes leçons pour la formulation et le perfectionnement de futurs programmes et, dans plusieurs cas, elles ont rendu possible la pérennité des programmes, malgré les changements politiques⁶⁰¹.

⁵⁹⁹ Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2006. *Relatório Anual 2005*. En ligne <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=705707> page 10, (page consultée le 10 février 2010).

⁶⁰⁰ Argentine (Plan Familias), Brésil (Bolsa-Família), Colombie (Familias en Acción), Costa Rica (Supereconomos), El Salvador (Red Solidaria), Equateur (Bono de Desarrollo Humano), Honduras (PRAF), Jamaïque (PATH), Mexique (Progesa/Oportunidades), Nicaragua (Red de Protección Social), République Dominicaine (Solidaridad) et Pérou (Juntos). Voir Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Relatório anual*.

⁶⁰¹ Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2006. *Relatório Anual 2005*. En ligne <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=705707> , pages 9-12, (page consultée le 10 février 2010).

C'est exactement ce que nous venons de démontrer dans ce chapitre jusqu'à présent afin de soutenir notre argument sur le rôle de la Banque mondiale et maintenant sur celui de la BID. Cette année fut aussi emblématique dans l'établissement des rapports entre les actions de la BID et la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), car dorénavant les rapports analytiques démontrent un effort de comparaison des stratégies et projets mis en œuvre et leur contribution à la réalisation de ces mêmes objectifs, notamment l'objectif numéro 1 qui est la réduction de l'extrême pauvreté et l'éradication de la famine.

Le rapport de la Banque pour l'année 2007 démontre encore davantage l'engagement de la Banque par rapport à la poursuite des réalisations des OMD car il établit un lien étroit entre les analyses promues par la Commission économique pour l'Amérique latine – CEPAL⁶⁰², et l'accomplissement de ces objectifs. Le document démontre que dans cette année 2007, l'Amérique latine présente les meilleures performances dans la réduction de la pauvreté et que ce phénomène est progressif comparativement à l'année antérieure. Si en 2006 le taux de pauvreté était de 36,35 % de la population, en 2007 ces pourcentages étaient tombés à 35,1 %, ce qui impliqua une réduction du nombre de pauvres de 194 millions à 190 millions. Le taux de pauvreté pour la région était considéré le plus bas en 17 ans⁶⁰³. La réduction de la pauvreté extrême dans ces proportions signifie que la région a progressé de 87 % dans la poursuite des ODM. Les estimatives pour le Brésil, le Chili et l'Équateur démontrent que ces pays ont

⁶⁰² Il s'agit notamment du document « Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, CEPAL, 2007 ». En ligne http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/31993/LCG_2355_Documento.pdf (page consultée le 13 février 2010).

⁶⁰³ Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2008. *Relatório Anual 2007*. En Ligne http://www.iadb.org/aboutus/1/hi_ar.cfm?lang=pt page 11, (page consultée le 10 février 2010).

déjà atteint l'objectif numéro 1 dans une projection pour l'année 2015 et qu'ils sont sur la bonne voie pour réaliser les autres⁶⁰⁴.

Pour l'année 2008, la BID a consacré 2,6 milliards de dollars US au perfectionnement des programmes de transfert de revenu dans la région et les pays qui ont eu plus de ressources ont été la Colombie, le Guatemala, l'Honduras et le Mexique. Le total accumulé de financements de la BID pour la mise en œuvre et le perfectionnement des programmes de transfert de revenu depuis la fin des années 1990 était supérieur à cinq milliards de dollars US.

Conclusion

L'analyse du rôle de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement démontre que le Brésil figure comme un cas spécial parmi les pays ayant recours à l'aide financière internationale. Les méthodes de transferts et de conditionnalités appliquées par le pays et par ces deux institutions ont été des échanges qui ont contribué au processus d'apprentissage en politiques publiques. Le Brésil a joué un rôle de pionnier, car au lieu de se soumettre aux conditionnalités imposées par ces institutions, il a proposé des stratégies qui ont par la suite été adoptées et perfectionnées. Ce processus consolida une nouvelle forme d'apprentissage de type renversé, car ce fut notamment le pays qui a appris aux deux institutions la bonne voie pour mener la lutte contre la pauvreté et la promotion et l'augmentation du capital humain et social. Le résultat fut l'établissement d'un nouveau cadre de travail dans les deux institutions

⁶⁰⁴ Rappelons ici les Objectifs du Millénaire pour le Développement à être accomplis jusqu'à 2015, adoptés par les États membres de l'ONU en septembre de 2000 : 1) réduire l'extrême pauvreté et la famine; 2) assurer l'éducation primaire à tous; 3) promouvoir l'égalité et l'autonomie des femmes; 4) réduire la mortalité infantile; 5) améliorer la santé maternelle; 6) combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies; 7) assurer un environnement humain durable; 8) mettre en place un partenariat global pour le développement.

concernées, dans lequel les programmes de transfert de revenu constituent l'élément pivot. Le rôle de la Banque interaméricaine de développement a été fortement influencé par celui de la Banque mondiale. Cela s'explique par le leadership de la Banque mondiale dans la promotion du développement et par son rôle historique dans la proposition de paradigmes de lutte contre la pauvreté, en consonance avec les directives du Fonds monétaire international. Dans le cas du Brésil, il y a eu une coïncidence d'événements historiques qui ont favorisé le développement de l'apprentissage renversé de la part des deux institutions. Le changement paradigmatique de l'approche de la Banque mondiale, amorcé depuis 1995 et consolidé en 1999, a incité le rapport entre celle-ci et le pays dans une perspective de renforcement de la coopération technique et ce mouvement a été renforcé par la démarche du pays envers la Banque et le FMI depuis 1993, quand le pays se met en position d'avant-garde en proposant des stratégies de lutte contre la pauvreté.

Une conclusion générale du chapitre permet d'affirmer que les idées affectent les changements institutionnels et vice-versa. La façon dont les institutions perçoivent et conçoivent les problèmes affecte le processus de décision et détermine la teneur des changements. Dans le cas des institutions politiques brésiliennes, la persistance du phénomène de la pauvreté et la compétition pour le domaine social que celle-ci engendra figure comme l'élément clé de structuration du débat dans un cadre d'intérêts multiples partagés par divers acteurs. La conciliation des idées et des institutions a été renforcée par l'existence d'un ensemble de croyances à propos d'un paradigme de politiques publiques qui s'est structuré par l'action d'entrepreneurs et par le fonctionnement d'institutions. Parmi ces acteurs on compte les intellectuels, les politiciens, les réseaux de politiques publiques et les institutions parlementaires. Plus la gamme d'acteurs concernés par un

problème est vaste, plus grande est la possibilité de changement institutionnel, notamment quand ces acteurs sont exposés à de nouvelles idées. L'adoption du paradigme de programmes de transfert de revenu et son renforcement avec la création du Fonds de lutte contre la pauvreté par le congrès national brésilien comme résultat de la Commission mixte pour l'éradication de la pauvreté en est la preuve.

Dans le cas des institutions internationales, l'analyse permet d'affirmer le rôle des acteurs locaux et internationaux dans la légitimation et dans la diffusion d'un nouveau cadre de programmes. Les concepts adoptés par l'institutionnalisme offrent une bonne compréhension de ce processus. Selon Campbell :

Programs are cognitive concepts and theories located in the foreground of decision-making debates that facilitate action among elites by specifying how to solve specific problems...Frames are normative ideas in the foreground of decision-making debates that elites use strategically to legitimate programs to the public and each other, and, therefore, to facilitate their adoption⁶⁰⁵.

L'idée de programme ici a trait au paradigme des transferts de revenu qui s'est imposé auprès de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement. L'action de ces deux institutions dans le changement de la protection sociale brésilienne est le contre-pied aux politiques préconisées par le « Consensus de Washington » et au rôle traditionnel des organisations internationales :

Souvent présentées comme l'un des vecteurs des transformations des logiques de gouvernement, au point que la période actuelle verrait apparaître une gouvernance multi niveaux, corollaire au niveau politique de la globalisation économique et culturelle, les organisations internationales ont bien joué un rôle d'expertise et de proposition qui a pu influencer les réformes de l'État-Providence entreprises depuis une vingtaine d'années. Les paradigmes structurant actuellement les politiques sociales sont indéniablement, au moins pour partie, un produit de l'activité cognitive et normative de ces institutions supranationales⁶⁰⁶.

⁶⁰⁵ John Campbell, *Institutional Change and Globalization* (Oxford: Princeton University Press, 2004), pages 151 et 154.

⁶⁰⁶ Yves Surel, « Le poids des organisations internationales dans les réformes des politiques sociales », *Informations sociales*, 157 (1) 2010, 36-43, page 42.

Le cas brésilien ouvre d'autres voies par rapport au rôle des organisations internationales dans le façonnement des politiques nationales notamment dans la perspective de l'innovation représentée par l'apprentissage renversé. L'analyse du rôle des institutions permet aussi de renforcer l'argument de la convergence entre idées, institutions et intérêts dans le changement paradigmatique de la protection sociale au Brésil car les programmes de transfert de revenu sont devenus hégémoniques dans la convergence de ces trois variables.

Chapitre VII : Lula et le phénomène du « lulismo » ou la récolte des lauriers de l'apprentissage social par le programme Bolsa-Família

Dans les deux chapitres précédents nous avons analysé les changements de l'État providence brésilien comme le résultat d'une convergence historique d'idées, d'institutions et d'intérêts. Cette convergence a été présentée comme déterminante de la création du Réseau de protection sociale, par le gouvernement Cardoso, l'initiative la plus importante étant le « Projeto Alvorada », qui était la dernière refonte du programme « Comunidade Solidária ». La création du Réseau de protection sociale et du programme national Bolsa-Escola signalait la conversion du gouvernement Cardoso, du pouvoir législatif, de la Banque mondiale et de la BID aux programmes de transfert de revenu comme nouveau paradigme de la protection sociale. Ce processus fut le résultat de l'apprentissage social engendré par les expériences de mise en œuvre de programmes de transfert de revenu de 1995 à 2001, qui entraîna un changement paradigmatique puisque ceux-ci sont devenus la formule acceptée pour lutter contre la pauvreté et les inégalités sociales. Cette légitimité a été attestée par plusieurs évaluations, autant par des chercheurs brésiliens que par des organisations internationales. En tant que nouveau paradigme de la protection sociale, ce modèle est actuellement disséminé partout dans le monde et la Banque mondiale est l'institution la plus impliquée dans sa promotion et sa diffusion.

Nous avons aussi montré que ces programmes ont constitué le principal héritage dont a bénéficié le gouvernement de Luís Inácio Lula da Silva dans le domaine du social puisque la création du programme national Bolsa-Família lui a permis de consolider le nouveau paradigme, avec l'appui de la Banque mondiale et de la BID.

Dans ce chapitre, nous essaierons de faire la lumière sur les conséquences de la création du programme Bolsa-Família par le gouvernement de Luís Inácio Lula da Silva. Nous montrerons qu'une fois que les résultats de la création du Réseau de protection sociale se sont déployés pendant le gouvernement de Luís Inácio Lula da Silva, suite à son initiative de fusionner cinq programmes sociaux initiés par le gouvernement Cardoso, les lauriers ou les résultats ont été attribués au gouvernement Lula, sans que le lien soit fait avec le processus historique à l'origine du programme. La création du dernier programme sera légitimée comme le « moment machiavélien » qui transforma Lula en une sorte de leader charismatique, légitimé par sa réélection en 2006. Cette construction sociale du leader sera analysée comme la conséquence des résultats du programme Bolsa-Família alliée à une appropriation de ses résultats mettant en exergue la personne de Lula en fonction de sa biographie en tant que leader populaire. Ce processus n'aurait pu s'accomplir sans l'appui des médias et des réseaux nationaux et internationaux qui ont promu une grande exposition médiatique en faveur du programme Bolsa-Família et ont ainsi forgé la figure d'un nouveau leader charismatique.

7.1 La montée de la gauche en Amérique latine et le gouvernement Lula : de quelle gauche s'agit-il?

L'ascension de la gauche en Amérique latine depuis la fin des années 1990 se présente comme le phénomène politique le plus important de la région. Amorcée avec l'arrivée d'Hugo Chavez au pouvoir au Venezuela en 1998, suivi par Lula au Brésil (2002), Néstor Kirchner en Argentine (2003), Tabaré Vasquez en Uruguay (2005), Evo Morales en Bolivie (2006), parmi d'autres, cette présence de gouvernements de gauche trouve ses déterminants dans la réaction à l'ensemble de réformes mises en œuvre dans la

région depuis la fin des années 1980 et pendant les années 1990. Ces réformes ont engendré un clivage entre gauche et droite qui a permis la construction d'un nouveau discours autour de la question de l'égalité et qui a favorisé la montée de la gauche afin de promouvoir une meilleure redistribution de revenus⁶⁰⁷.

Plusieurs auteurs se sont consacrés à l'explication de ce phénomène et un consensus s'est établi à propos de l'augmentation des inégalités sociales, concomitante à l'adoption des réformes néolibérales introduites par le « consensus de Washington », comme la cause qui a le plus directement contribué à son essor. Jorge Castañeda⁶⁰⁸ suggère trois facteurs pour mieux expliquer l'origine de cette résurgence de la gauche dans la région : i) la chute de l'Union soviétique et la fin de la Guerre froide qui ont débarrassé la région du stigmate géopolitique qui obligeait les leaders à choisir entre le monde socialiste et les États-Unis; ii) les résultats des réformes économiques mises en œuvre pendant les années 1990, qui ont contribué à l'augmentation des inégalités sociales dans la région; la combinaison historique des inégalités et de la démocratie tend à provoquer un mouvement vers la gauche; iii) le troisième facteur, conséquence des premiers et en même temps indépendant, est que l'avènement de la démocratisation et la consolidation d'élections démocratiques comme les seuls chemins vers le pouvoir conduirait tôt ou tard à des victoires de la gauche, notamment en fonction de la configuration sociale, ethnique et démographique de la région. Une telle prévision est devenue d'autant plus réaliste étant donné que les réformes économiques, sociales et

⁶⁰⁷ Alain Noël et Jean-Philippe Thérien, *Left and Right in Global Politics* (New York: Cambridge University Press, 2008), page 190.

⁶⁰⁸ Jorge Castañeda, « Latin America's Left Turn », *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 3 (Mai-Jun 2003), 28-43.

politiques mises en œuvre en Amérique latine à partir de la mi-1980 n'avaient pas livré leurs promesses⁶⁰⁹.

Cette corrélation entre l'augmentation des inégalités et la présence de gouvernements de gauche a aussi été suggérée par Matthew Cleary⁶¹⁰ qui affirme que les inégalités économiques sont le facteur à l'origine de la montée de la gauche car celles-ci constituent le pilier sur lequel se sont érigées des propositions visant à transformer le statu quo. Pourtant, deux autres facteurs ont été ajoutés aux inégalités socio-économiques. Ces facteurs seraient un nouvel ordre politico-économique international favorable à la modération et au respect des règles démocratiques et une mobilisation des masses, qui a permis aux partis politiques de gauche de canaliser les demandes de plusieurs groupes de la société. Dans la plupart des cas, la gauche latino-américaine a effectué un changement tactique en vue d'obtenir le succès électoral en abandonnant les idéologies radicales et en s'appuyant sur des organisations civiques afin de canaliser les intérêts en sa faveur.

Victor Armony⁶¹¹ souligne cependant que même si la résurgence de la gauche doit beaucoup à la formule « injustice sociale + démocratie = tournant de l'électorat vers la gauche », il faut regarder de quelle sorte de gauche il s'agit, car la gauche latino-américaine est loin d'être homogène. Selon cet auteur, le caractère hétérogène de la gauche de la région peut être saisi à partir d'une distinction entre deux sortes de gauche, une radicale et une autre pragmatique, même si la classification n'annule pas les

⁶⁰⁹ Idem, page 30.

⁶¹⁰ Matthew R. Cleary, « Explaining the Left's Resurgence », *Journal of Democracy*, Volume 17, No. 4, October 2006, 35-49.

⁶¹¹ Victor Armony, « The 'Civic Left' and the Demand for Social Citizenship », Paper prepared for the workshop on « Left Turns? Progressive Parties, Insurgent Movements, and Alternative Policies in Latin America ». Peter Wall Institute of Advanced Studies, University of British Columbia, Mai 25-27, 2007, Session V. Futures

particularités de chaque parti et de chaque gouvernement déterminées par le genre de discours et de pratiques politiques. Dans le premier cas, il s'agit d'un discours et d'un appel nationaliste et populiste tel que celui d'Hugo Chavez, alors que dans le deuxième cas, il s'agit d'une démarche libérale et d'ouverture à la mondialisation, typique dans la plupart des gouvernements de gauche de la région.

Tous les arguments soulevés jusqu'ici s'appliquent parfaitement au cas du Parti des travailleurs brésilien et à la victoire de Luís Inácio Lula da Silva en 2002, notamment ceux à propos du virage tactique et du pragmatisme, quoique les autres ne doivent pas être sous-estimés. La victoire de Lula pour son premier mandat en 2002, traduisait le virage tactique du PT par un appel à la classe moyenne et aux pauvres afin de renverser les effets des réformes dont les inégalités socio-économiques étaient la caractéristique la plus remarquable. D'ailleurs, le changement tactique du PT ne s'arrêta pas là puisque pendant cette campagne électorale de 2002 le parti abandonna les convictions idéologiques qui l'attachaient à l'idée d'un parti socialiste en se présentant comme un parti qui représente les aspirations de tous les groupes défavorisés de la société, ainsi que la classe moyenne. Ce changement fut radical et se manifesta même dans la posture physique et l'aspect esthétique de Lula puisque le PT avait réalisé que les gens pauvres n'aimaient pas l'idée d'élire quelqu'un « comme eux », d'où l'idée d'adopter un style *manager*. Les formules et le discours consensuels se sont matérialisés par la composition de l'alliance avec le Parti libéral, car le vice-président de Lula, un entrepreneur à succès, fut choisi parmi les cadres de ce parti, le même qui avait composé avec Cardoso pendant

ses deux élections à la présidence de la république. Le slogan « Lulinha paz e amor »⁶¹² traduit ce désir de Lula et du PT d'arriver au pouvoir après trois déroutés.

La victoire de Lula a été construite sur les résultats du gouvernement Cardoso, notamment sur les inégalités sociales. Malgré le fait que le revenu moyen par domicile et habitant avait augmenté de 28,9 % à l'échelle nationale dans la période 1995-1998 comme conséquence du Plano Real, il est devenu stable pour la période 1995-2001, de sorte que ce qui avait été gagné pendant le premier mandat de Cardoso, a été perdu au fil du second. Les effets des deux crises économiques pendant le deuxième mandat de Cardoso (Asie 1997 et Russie 1998), la dévalorisation du real à la fin août 2002, l'augmentation de la dette publique qui représentait 63 % du PIB dans la même période, ainsi que le recours à l'aide du FMI, ont été exploités par le PT afin de montrer que le pays allait mal⁶¹³.

En effet, la victoire du leader travailliste avec 52,7 millions de votes (61,7 %) contre 33,3 millions (ou 38,7 %) de son adversaire social démocrate José Serra, ex-ministre de la Santé du gouvernement Cardoso, s'explique par quatre facteurs fondamentaux qui ont défini la posture de l'opposition du PT pendant les deux mandats de Cardoso. Le premier, fut la critique du modèle économique mis à terme par Cardoso et dont l'approche, - orientée vers le marché -, présentait une obsession par rapport à l'inflation au détriment de la création d'emplois⁶¹⁴. Cette critique était renforcée par

⁶¹² Traduction libre *Le petit Lula paix et amour*

⁶¹³ Voir Stéphane Monclaire, « Lula et les candidats du PT : ampleur et limites d'un succès électoral » dans Jackie Picard, *Le Brésil de Lula : les défis d'un socialisme démocratique à la périphérie du capitalisme* (Paris : Karthala, 2003), notamment pages 28-29.

⁶¹⁴ Les études traitant du rapport entre droite et gauche démontrent clairement la distinction entre un gouvernement de droite et celui de gauche en fonction des engagements de l'un et de l'autre. Dans le cas de la droite, la préoccupation la plus courante a trait au contrôle de l'inflation avec des taux élevés de chômage pendant que pour un gouvernement de gauche ce serait plutôt le contraire : un taux d'inflation plus élevé et

l'opposition aux initiatives d'ouverture du marché, le rejet des privatisations des entreprises étatiques et des banques, ainsi que l'opposition à la flexibilisation du marché du travail.

Le deuxième facteur était la critique des politiques sociales adoptées par le gouvernement Cardoso, qui selon le PT étaient le résultat de l'action de technocrates dont les intérêts n'allaient pas au-delà de la réforme de l'État. Cette réforme imposait l'austérité fiscale et une défense hystérique de la monnaie qui caractérisait l'approche financière au détriment d'une approche plus sociale. Dans ce cas, le PT proposait une « inversion de priorités » et le compromis de rupture avec l'ordre social imposé par le gouvernement Cardoso. Cette rupture se traduirait par la transformation de

[...] l'axe de développement amenant à un changement des facteurs structurels déterminant le modèle d'appropriation et de distribution du revenu et de la richesse. Les rapports de propriété et d'intégration dynamique du système productif et le caractère de l'État et ses conséquences dans la distribution et l'usage des ressources publiques devraient être transformés⁶¹⁵ (Notre traduction).

Le troisième facteur renvoie directement à l'histoire du PT en tant que parti de classes, consacré à la lutte en faveur du pluralisme démocratique et de l'extension des droits de citoyenneté, exempté de tous les vices de corruption, de clientélisme et de patronage politique⁶¹⁶. Cette « immunité » du PT, ainsi que son histoire signifiaient la consécration de plus d'un siècle d'efforts de la part des travailleurs brésiliens afin de s'accorder à eux-mêmes une expression politique légitime⁶¹⁷.

un taux de chômage beaucoup plus bas. Voir Geoffrey Garrett et Peter Lange, *Political Responses to Interdependence: What's «Left» for the Left?*, *International Organization*, Vol. 45, No 4, (1991), 539-564.

⁶¹⁵ Voir www.pt.org/ *Concepção e Diretrizes do programa do PT para o Brasil : A Ruptura Necessária* spécialement pages 6-9, page consulté le 5 janvier 2006.

⁶¹⁶ Emir Sader et Ken Silverstein, *Without Fear of Being Happy: Lula, The Worker's Party and Brazil*, (London and New York : Verso, 1991), notamment pages 100-108.

⁶¹⁷ Michel Lowy et Arthur Denner, (1987) « A New Type of Party: The Brazilian PT », *Latin American Perspectives*, Vol 14, No. 4, notamment page 454.

Finalement le quatrième facteur sous lequel fut construite la victoire du PT et de Lula est représenté par l'histoire personnelle du leader, qui personnifie l'histoire de milliers de Brésiliens : Nordestin, pauvre, peu instruit, ouvrier, handicapé à cause d'un accident de travail et qui fut emprisonné pendant la dictature militaire⁶¹⁸. Cette histoire personnelle de réussite et d'intégrité morale appartient à la lutte de tous les travailleurs brésiliens, ce qui fait en sorte que Lula se présentait comme un leader qui dans une certaine mesure, était « plus grand que le PT ». Les votes pour Lula pendant cette élection de 2002 n'étaient reliés à aucun groupe social spécifique mais plutôt à un phénomène d'identification des électeurs avec la gauche⁶¹⁹, ce qui permet de dire que les 53,1 % des suffrages obtenus à l'élection confirment le succès des stratégies du PT.

Pourtant, à l'occasion de l'élection de 2006, le PT a réalisé un autre réalignement politique qui a permis de canaliser les intérêts des couches les plus défavorisées de la population en faveur de sa victoire pendant que la classe moyenne s'est éloignée du parti. La plupart des analyses sur la réélection de Lula démontrent que les politiques d'assistance sociale, et particulièrement les résultats du programme Bolsa-Família, sont les facteurs explicatifs de la prouesse de Lula de se faire réélire pendant une des crises politiques les plus graves des dernières années au Brésil, à cause de pratiques de corruption par plusieurs membres du gouvernement⁶²⁰.

⁶¹⁸ Denise Paraná, *Lula : O Filho do Brasil* (São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002), notamment pages 19-121.

⁶¹⁹ Denilde Oliveira Holzacker e Elizabeth Balbachevsky « Classe Ideologia e Política: Uma Interpretação dos Resultados das Eleições de 2002 e 2006 ». *Opinião Publica*, vol.13, No. 2, (2007), 283-306, page 294.

⁶²⁰ Cette crise a été déclenchée par la dénonciation de pots de vin versés à un dirigeant des Postes en échange de faveurs avec le Parti démocratique travailliste – PDT; le paiement par le PT de versements mensuels de quelque 12 000 R\$ à des députés de deux partis de droite (Parti libéral – PL et le Parti progressiste – PP) en échange de leur soutien au parlement. Les sommes payées dépassaient 8 millions (\$US) dollars sur une période de deux ans. Trois commissions ont été mises sur pied afin d'enquêter sur le scandale des postes, l'achat de votes et la corruption dans les entreprises d'État, les trois étant reliées. Une fois le résultat des enquêtes rendu public, la chute du président du PT José Genoino, la démission du

7.2 Le Bolsa-Família et le phénomène du « lulismo »

Pendant le mois de mai 2006, malgré la crise politique engendrée par plusieurs dénonciations de corruption touchant les membres les plus éminents du gouvernement et les plus proches de Lula depuis 2005, la victoire de celui-ci pour un deuxième mandat était presque certaine⁶²¹. Cette victoire était presque assurée parce que Lula comptait sur un atout politique de taille, c'est-à-dire sa décision de revenir en arrière par rapport au programme « Fome Zero » et de reprendre la consolidation des programmes de transfert de revenu au point où l'avait laissé Cardoso.

Cette décision politique majeure serait une preuve de hardiesse politique assemblant fortune et vertu et pouvant le consacrer comme un « Prince » de première grandeur. L'idée du prince était proposée en paraphrasant l'ex-ministre Delfim Netto, qui avait affirmé que Lula était un crapaud⁶²² qui pouvait devenir un « Prince » en fonction de sa performance en tant que président de la République, si jamais il poursuivait les réformes économiques du gouvernement Cardoso.

ministre chef du Cabinet civil José Dirceu ainsi que de 11 députés appartenant au PT, 10 alliés du parti plus deux députés de l'opposition, Eduardo Azeredo (PSDB de Minas Gerais) et Roberto Brant (PFL de Minas Gerais) ont été formellement accusés. Un autre événement important fut la dénonciation de l'existence d'un compte aux Bahamas pour payer les frais de réalisation de la campagne présidentielle à monsieur Duda Mendonça ainsi que la déclaration du député fédéral par le Parti libéral - PL, Valdemar Costa Neto selon laquelle la composition du gouvernement du PT avec le PL fut négociée par l'entremise d'un versement de dix millions de Reais, accordé par le PT à ce parti, avec l'approbation de Lula qui savait tout depuis le début

⁶²¹ Ailta Barros de Souza, « Lula, Machiavel et le Crapaud : trois thèses pour expliquer « l'échec » de la gauche au Brésil », Conférence prononcée au *Colloque de la Société québécoise de science politique*, Les transformations de l'État contemporain et les nouveaux modes de gouvernance, Université du Québec à Montréal, 24-25 mai 2006.

⁶²² Cette phrase découle d'une série de fabulations dans la politique brésilienne touchant les trajectoires de Luís Inácio Lula da Silva et celle de Fernando Henrique Cardoso. Quoique Cardoso n'ait jamais utilisé le mot crapaud pour référer à Lula, l'épithète de Prince lui a été accordé (à Cardoso), toujours avec une connotation péjorative en comparaison à sa trajectoire intellectuelle en opposition à celle de Lula. Voir Paulo Markun, *O Sapo e o Príncipe : Personagens, Fatos e Fábulas do Brasil Contemporâneo* (Rio de Janeiro: Objetiva, 2004), notamment page 16.

La création du programme Bolsa-Família par Lula, représentait un moment particulier de convergence des deux qualités chères à Machiavel et indispensables à un dirigeant politique, la fortune et la vertu⁶²³, ou une sorte de « moment machiavélien »⁶²⁴ pour Lula. En effet, la démarche de Lula en décidant de consolider les réformes des politiques sociales amorcées par Cardoso représentait le pas le plus important de son gouvernement, qui lui permettrait de surmonter la crise politique et de s'en sortir comme un leader « plus grand que le PT ». Cela parce que Lula a eu la chance (fortune) de trouver amorcé le Réseau de protection sociale créé par Cardoso, ainsi que l'idée de fusionner initialement cinq programmes sociaux, parmi lesquels se trouvait le Bolsa-Escola, qui était le programme le plus important. La vertu de Lula venait de sa perspicacité et de sa capacité de revoir sa décision de mettre en œuvre le « Fome Zero », car cette démarche méprisait un processus historique démontrant la pertinence des programmes de transfert de revenu. Cette analyse a été confirmée par le résultat des élections présidentielles de 2006 et par l'émergence du « Lulismo » comme réaction des couches défavorisées de la société brésilienne aux résultats du programme Bolsa – Família.

Nous avons déjà démontré au long de cette thèse que l'unification des programmes de transfert de revenu par Lula sous la formule de Bolsa-Família a compté

⁶²³ Voir Nicolas Machiavel, *Le Prince et autres textes*, Les classiques des sciences sociales. En ligne http://classiques.uqac.ca/classiques/machiavel_nicolas/le_prince/le_prince.pdf (page consultée le 6 avril 2010), notamment le chapitre XXV; Sur le rapport entre la fortune et la vertu voir Maria Tereza Sadec, Nicolau Maquiavel : O Cidadão Sem *Fortuna*, o Intelectual de Virtù, dans Francisco C. Weffort, (dir.) *Os Clássicos da Política 1*, (São Paulo : Ática, 1997), 11-50; Fernando Henrique Cardoso, *A Arte de Política : A História que Vivi* (Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2006) notamment chapitre I, « Fortuna e Alguma Virtú », pages 31-73.

⁶²⁴ À l'époque cette expression n'a pas été utilisée mais le temps et les événements nous ont permis de renforcer nos croyances. Donc nous l'empruntons à Pocock pour dire qu'il s'agit d'un moment spécial dans la vie politique de Lula. Voir J. G. A. Pocock, *Le moment machiavélien : la pensée politique florentine et la tradition républicaine atlantique*. Traduit de l'anglais par Luc Borot, 1ère éd. (Paris : Presses universitaires de France, 1997).

sur l'appui des organisations internationales qui s'étaient déjà converties à ce nouveau paradigme depuis le gouvernement Cardoso et l'ont assimilé en tant que nouveau modèle de protection sociale. Cet apprentissage est lié à la capacité du programme à surmonter tous les défis et caractéristiques négatives historiquement attribuées aux programmes d'assistance sociale au pays. Le succès du Bolsa-Família est dû notamment à son impact sur la réduction de la pauvreté et cette caractéristique constitue le noyau à partir duquel s'est construit le réalignement de la politique brésilienne en 2006 en faveur de la réélection de Lula et de la construction d'un nouveau mythe politique dont les conséquences pour le pays, et pour la gauche, sont encore inconnues.

Rappelons que le Bolsa-Família est le plus important programme de transfert de revenu mis en œuvre dans le monde. Il consiste en un versement mensuel variable entre 22 R\$ et 200 R\$ selon le revenu familial mensuel et le nombre d'enfants âgés jusqu'à 15 ans (maximum trois par famille) et de jeunes âgés de 16 et 17 ans (maximum deux par famille). L'octroi du versement est conditionnel à la fréquentation scolaire des enfants et à la fréquentation du réseau public de santé afin d'obtenir des soins médicaux de prévention. En octobre 2009, le Bolsa-Família bénéficiait à 12,4 millions de familles et avait déjà investi 54,9 milliards de R\$ dans l'assistance aux familles pauvres du pays. Parmi la population ciblée, 15,5 millions d'enfants et 2 millions de jeunes font l'objet d'une fréquence scolaire surveillée; 9,8 millions de familles ont accès aux services publics de santé contrôlés par le gouvernement. Le nombre de personnes touchées directement par le programme proportionnellement à la taille des familles dépassait 56 millions. Le programme comptait sur d'autres initiatives afin de promouvoir

l'indépendance et l'autonomie des usagers tels le *Programa de inclusão bancária*⁶²⁵ qui encourage les familles à ouvrir un compte bancaire afin de permettre leur accès au microcrédit et aux micro-assurances ainsi que le paiement de factures par le réseau bancaire; le programme de formation professionnelle *Proximo passo*⁶²⁶, qui promeut la formation de la main d'œuvre pour la construction civile et le tourisme⁶²⁷.

L'incidence du Bolsa-Família sur la réduction de la pauvreté absolue a été attestée par une autre étude de la Fondation Getúlio Vargas⁶²⁸ qui montre que ce programme a permis une réduction du nombre de personnes en situation de pauvreté absolue de 28 à 23 % dans les trois premières années du gouvernement Lula.

Selon une étude réalisée par le ministère du Développement social en 2004⁶²⁹, le Bolsa-Família a fait augmenter les revenus des municipalités de 40 % et les montants transférés aux municipalités par ce programme dépassent ceux des transferts constitutionnels représentés par le Fonds de participation des municipalités et par le Système unique de santé (SUS). Cette capacité à réduire les inégalités régionales est attestée par le fait que la plupart de la population bénéficiaire se trouve dans les régions les plus pauvres : le Nordeste, où les pauvres représentaient 46,9 % de la population pauvre à l'époque, concentrait 69,1 % des personnes touchées par le programme pendant que dans la région Sud-est ce taux était de 19,1 % et de 8 % au Nord⁶³⁰.

⁶²⁵ Traduction libre : *Programme d'inclusion au réseau bancaire*

⁶²⁶ Traduction libre : *Programme prochain pas*

⁶²⁷ Ministère du Développement Social, « Bolsa-Família », *Destaques*, (Brasília : MDS, 2009), page 13.

⁶²⁸ Marcelo Neri, (dir.) *Poverty, Inequality, and Labour Dynamics: The Second Real* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006), cité par Elaine Cristina Lício, Lucio R. Rennó et Henrique Carlos de O. Castro, « Bolsa Família e Voto na Eleição Presidencial de 2006: Em Busca do Elo Perdido », *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, n° 1, Junho, 2009, 31-54, page 35.

⁶²⁹ Rosa Maria Marques, *A importância do Bolsa-Família nos municípios Brasileiros*, Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate, numero 1, (Brasília: Ministério do desenvolvimento social, 2005).

⁶³⁰ Idem, page 15.

Cette corrélation a été encore confirmée par une autre étude qui montre le rapport entre le niveau de pauvreté des municipalités et l'allocation des ressources du Bolsa-Família⁶³¹. Cette étude montre en plus la corrélation entre le Bolsa-Família et la réélection de Lula en 2006. En effet, les ressources destinées au Bolsa-Família ont augmenté proportionnellement à l'expansion du programme et les augmentations les plus significatives sont survenues dans les années 2005 et 2006, période qui coïncide avec la crise du gouvernement et les élections présidentielles qui ont mené à la réélection de Lula. Entre la période de sa création en janvier 2004 et l'élection présidentielle de 2006, le budget du Bolsa-Família a été multiplié par 13 puisque les ressources sont montées de 570 millions de R\$ à 7,5 milliards de R\$. Cette augmentation explique largement le changement du profil de l'électorat qui a assuré la victoire de Lula pour son deuxième mandat⁶³². De plus, l'étude montre que le pourcentage de 61 % des votes obtenus par Lula dans le deuxième tour de l'élection de 2006 révèle une donnée surprenante par rapport à l'élection de 2002 et qui permet d'établir la corrélation avec la mise en œuvre du Bolsa-Família : en 2002 le degré d'amélioration de la situation dans les municipalités était directement proportionnel au nombre de votes pour Lula tandis que pour l'élection de 2006, il y a eu un renversement de la situation, de sorte que les votes pour Lula lui assurant la victoire au deuxième tour venaient dorénavant des municipalités les plus pauvres. Selon les auteurs, cette corrélation entre le niveau de pauvreté des municipalités et les résultats des scrutins permet de conclure que le Bolsa-Família a été le facteur à l'origine du changement de l'électorat qui assura la victoire à Lula, car à l'élection de

⁶³¹ Jairo Nicolau et Vitor Peixoto, « As Bases Municipais da Votação de Lula em 2006 », *Cadernos Forum Nacional*, numero 6 (2007), cité par André Singer, « Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo », *Novos Estudos*, 85, Nov. 2009, 83-202.

⁶³² Idem, page 91.

2002 les électeurs de PT étaient surtout de classe moyenne tandis qu'en 2006, ils provenaient des groupes les plus pauvres de la population.

Ce rapport entre la perception du bénéfice du Bolsa-Família et le vote pour Lula a aussi été démontré par une enquête promue par Vox Populi⁶³³ avant le deuxième tour des élections de 2006 qui montre, entre autres que : i) parmi ceux qui reçoivent le bénéfice, 65,1 % affirment que le pays est devenu plus démocratique parce que tous ont eu plus d'opportunités; ii) dans les foyers aidés par le programme, 79,5 % des électeurs approuvaient le gouvernement, ce pourcentage s'établissait à 56,6 % chez les autres. Parmi ceux qui recevaient le bénéfice, l'intention de voter pour Lula dans le deuxième tour était de 75 % pendant que parmi les non-bénéficiaires ce taux était de 45,7 %.

Dans une autre analyse qui privilégiait la distribution des votes par région⁶³⁴, la proportion du vote pour Lula était aussi déterminée en fonction du niveau de pauvreté car pour le Nordeste, où le taux de couverture du Bolsa-Família à l'époque était de 56 % de la population, Lula a obtenu 77,1 % des votes; au Nord le taux de couverture était de 30,3 % et Lula a obtenu 65,6 % des votes.

Hunter et Power⁶³⁵ confirment notre argument selon lequel la création du Bolsa-Família aurait été l'initiative la plus importante du gouvernement Lula en montrant que le Bolsa-Família a été responsable de l'élection de Lula au deuxième tour de 2006. Selon ces auteurs, si le gouvernement Cardoso a été un gouvernement de réformes structurelles

⁶³³ Ce sondage a été publié par la revue *Opinião Publica*, sous la forme d'un Cahier spécial sur les élections présidentielles de 2006, dans lequel on trouve un spécial sur le rapport entre le Bolsa-Família et l'élection de Luís Inácio Lula da Silva sous le titre « Bolsa-Família, Brasil Democrático e Voto em Lula », *Opinião Publica*, Campinas, Vol. 13, no. 1, Junho 2007, 219-229.

⁶³⁴ Rosa Maria Marques et all. « Discutindo o Papel do Bolsa-Família nas Eleições Presidenciais Brasileiras de 2006 », 2009, *Economia Política*, Vol. 29, no. 1, 114-132.

⁶³⁵ Wendy Hunter et Thimoty J. Pauer, « Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Election of 2006 », *Latin American Politics and Society*, Vol. 49, No. 1, 2007, 1-30.

qui exigeait des négociations au sein du Congrès national, le gouvernement Lula était, lui, un gouvernement de programmes (comme le montre le Bolsa-Família) octroyant à Lula un contrôle exceptionnel en tant que chef du pouvoir exécutif. Dans le cas du programme Bolsa-Família, les bénéficiaires seraient la variable explicative du changement de l'électorat pendant le second tour des élections de 2006, quand les pauvres ont voté pour Lula et contre le PSDB représenté par le candidat Geraldo Alckmin. Dans les sondages réalisés deux jours avant le deuxième tour de l'élection de 2006, Lula comptait sur 60 % des intentions de votes de l'électorat provenant de foyers à revenus inférieurs à 2 salaires minimum et sur 59 % dans le groupe touchant des revenus entre 2 et 5 salaires minimum. Cette même propension à voter pour Lula a été manifestée chez les moins instruits car parmi ceux ayant fréquenté l'école pendant 4 ans ou moins, 67 % ont déclaré leur intention de voter pour Lula.

Selon les auteurs, la victoire de Lula, malgré toutes les dénonciations de corruption touchant son parti peut être expliquée par trois facteurs : i) la posture de Lula à l'égard de son parti pendant les dénonciations des scandales de corruption; ii) les facteurs économiques, notamment la décision de Lula de poursuivre la politique économique adoptée par Cardoso; iii) la politique sociale, dont l'expression majeure a été le programme Bolsa-Família qui a fortement contribué à l'augmentation des revenus des plus pauvres et à forger un sentiment particulier d'identification entre Lula et les bénéficiaires du programme (*lulismo*, pour traduire l'appui à Lula, plutôt que *petismo* comme appui au PT). La conclusion la plus importante des auteurs mérite d'être citée ici car elle ratifie nos arguments à propos de la signification du Bolsa-Família pour Lula :

If Cardoso won the 1994 election because of the Plano Real, and if Lula won in 2002 because he symbolized a change from eight years of government by the PSDB–PFL, Lula’s victory in 2006 may well go down in history for its association with the Bolsa Família. And if one of the main legacies of the Cardoso era is price stabilization, which Brazilians have come to expect as a matter of course, it is entirely possible that income transfer programs along the lines of the Bolsa will assume the form of a new entitlement for poorer Brazilians⁶³⁶.

Le Bolsa-Família a été le « Real de Lula » et malgré le fait que l’ensemble de programmes composant le Bolsa-família a été créé par Cardoso, les lauriers ont été accordés à Lula à l’occasion des élections de 2006. Dans cette même perspective, André Singer⁶³⁷ affirme que l’écrasante victoire de Lula au deuxième tour des élections de 2006 s’explique par la transformation des préférences des électeurs les plus pauvres au Brésil, qui aux élections de 1989 et de 2002 étaient réfractaires à l’idée de voter pour le PT, préférant les partis de droite. Jusqu’à 2002, les votes obtenus par le PT provenaient surtout de la classe moyenne.

Lors des élections de 2006, il y a eu un réalignement des préférences de l’électorat, résultat du succès du programme Bolsa-Família, allié à deux autres facteurs qui sont l’augmentation du salaire minimum et la création du Programme de crédit consigné⁶³⁸. Selon l’auteur, la proportion de personnes en dessous du seuil de pauvreté présentait une chute de 18,47 points de pourcentage pendant les deux premières années du Plano Real de Cardoso (1993-1995), tandis que dans la période 2003-2005, cette même proportion tomba à 19,18 %, conséquence de ces trois mesures du gouvernement

⁶³⁶ Idem, page 26.

⁶³⁷ Idem, André Singer, « Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo ».

⁶³⁸ Le salaire minimum a connu une augmentation de 62,6 % depuis le début du gouvernement Lula jusqu’au mois de février 2006. Voir Rosa Maria Marques et Áquilas Mendes, « L’action du gouvernement Lula dans le domaine du social : une lecture complexe », *Alternatives Sud*, Vol. 17 (1) 2010. Le Crédit consigné a été une mesure du gouvernement afin de promouvoir l’accès des bénéficiaires de programmes de transfert de revenu tels le Bénéfice de prestation continue et la retraite au crédit bancaire comme façon de dynamiser l’accès de ce public au réseau bancaire et à la consommation de produits industrialisés, tels les électroménagers.

Lula, ce qui fait notamment du Bolsa-Família le « Real » de Lula et explique le virage des pauvres en à sa faveur, malgré la corruption associée à son gouvernement⁶³⁹.

Ces facteurs, ajoutés au fait que Lula est le seul dirigeant brésilien provenant de la classe des pauvres, ainsi que les fortes campagnes négatives dont il a été la cible exactement en fonction de ses origines, auraient touché l'estime de soi et l'amour-propre de l'électorat populaire, qui a trouvé en Lula un reflet de soi, d'où l'explication du vote pour Lula et de l'émergence du « lulismo »⁶⁴⁰. Cette déconnexion des bases idéologiques (la préférence pour Lula = lulisme, au détriment du PT = petisme) serait indicatrice de l'émergence d'une nouvelle force politique représentée par Lula, à l'avant-garde d'une classe de sous-prolétariat avec une autonomie bonapartiste, sans aucune connotation militaire.

Ce débat sur le rapport entre le Bolsa-Família et le « lulismo » a été déclenché à cause d'une entrevue accordée par Francisco de Oliveira, l'un des théoriciens les plus éminents au Brésil, historiquement lié à la gauche et qui déclara à l'occasion de cette entrevue au Journal *O Globo* que l'élection de Lula en 2006 représentait la fin de la gauche au Brésil. Cette fin était professée parce que, selon l'auteur, la victoire éclatante de Lula découlait du fait que celui-ci était devenu un mythe au Brésil à cause des résultats du Bolsa-Família et que ce processus créait une sorte « d'hégémonie renversée » car la dimension politique était disparue, tandis que la dimension personnelle, personnaliste était mise en relief. La conséquence dramatique d'une telle situation était que les partis, et notamment la gauche, auraient perdu la capacité de gérer le conflit de classes car Lula se

⁶³⁹ Les données sur la chute de la misère ont été tirées par l'auteur de Marcleo Nery, « Miséria, Desigualdade e Politcas de Renda : O Real de Lula ». En ligne <http://www3.fgv.br/ibrecps/RET3/index.htm> cité par André Singer, Idem, page 85.

⁶⁴⁰ André Singer, Idem, page 94.

présentait comme le père de tous les pauvres, en même temps qu'il (Lula) se plaignait du fait qu'il n'était pas le président des riches⁶⁴¹.

En même temps, et paradoxalement, le « lulisme » était revendiqué par le PT comme la transformation historique des rapports de classes exactement dans le sens contraire à celui proposé par Oliveira, en confirmant le rôle des politiques de transfert de revenu et en mettant en relief la personne de Lula comme le mythe au-dessus de toutes les classes :

O lulismo é um sentimento de identificação, de representação e delegação de poder de uma grande parcela da população com e para a liderança política de Lula; pela sua história de vida, sua luta sindical e política. Do simbólico, evoluiu para a materialidade no exercício do Governo Federal pela realização de direitos sociais através de políticas de transferência direta de renda, aumento real de salário mínimo e políticas dirigidas para os segmentos sociais mais excluídos do povo brasileiro. O lulismo quebrou a hegemonia conservadora sobre as parcelas mais excluídas do povo; dada a associação entre suas políticas sociais e a melhoria da condição de vida de milhões de brasileiros; o estímulo à sua auto-estima e identidade regional, social, étnica, cultural. Estabeleceu as bases de uma nova hegemonia, progressista⁶⁴².

Cette appropriation et personnalisation des résultats politiques du Bolsa-Família par le PT constituent le contre-courant de l'histoire et des luttes du parti et représente une nouvelle forme de populisme, plus difficile à combattre que les populismes traditionnels, car il compte sur une sorte de réseau supranational qui joue un rôle de diffuseur du Bolsa-

⁶⁴¹ Francisco de Oliveira, « Hegemonia às Avessas », entrevue accordée à Lydia medeiros, *O Globo*, 4 février 2007. En ligne <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/chicooliveira040207.pdf> (Page consultée le 5 avril 2010).

⁶⁴² Gilney Viana, (ex-député fédéral par le PT 1995-1998 par l'État de Mato-Grosso) « O PT e o Lulismo ». En ligne <http://www.mail-archive.com/pousoaltenses@yahoogrupos.com.br/msg00516.html> (Page consultée le 10 avril 2010). Traduction libre : « Le lulismo » est un sentiment d'identification, de représentation et de délégation de pouvoir d'une grande couche de la population avec et pour le leadership politique de Lula; par son histoire de vie, sa lutte syndicale et politique. Du symbolique, il a évolué vers la matérialité dans l'exercice du gouvernement fédéral par la rationalisation des droits sociaux, par l'entremise des politiques de transfert de revenu, de l'augmentation du salaire minimum et des politiques tournées vers les groupes sociaux les plus exclus du peuple brésilien. Le « lulisme » a brisé l'hégémonie conservatrice sur les classes les plus exclues du peuple en fonction de l'association entre ses politiques sociales et l'amélioration des conditions de vie de millions de brésiliens, le renforcement de l'estime de soi, de l'identité régionale, sociale, ethnique et culturelle. Il a établi les bases d'une nouvelle hégémonie progressiste.

Família, associé à l'image de Lula comme nous l'avons bien démontré par l'analyse du rôle de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement –BID, par exemple, mais elle ne s'épuise pas là.

Ce phénomène se traduit, d'une part, par la construction sociale du mythe que font les médias nationaux et internationaux à propos de Lula à cause de sa biographie mais aussi parce que le gouvernement a su bien profiter des résultats de la politique d'assistance sociale en les reliant directement à Lula et à son esprit visionnaire tel que suggéré dans le premier chapitre de la thèse.

D'autre part, ce phénomène traduit une forme de « narcissisme renversé » car il est la conséquence et la cause d'un processus d'identification des pauvres et défavorisés à la personne de Lula comme l'expression de la réussite d'un Nordestin, ex-misérable, provenant d'une famille avec plusieurs enfants, peu instruit, ouvrier, handicapé, qui parfois parle mal le portugais, qui ne prise pas les grandes débats intellectuels, adore boire une *pinga*⁶⁴³ et une bière, mais a été capable de changer la vie de milliers des personnes et non seulement la sienne.

7.3 Lula et le « lulismo ». Le déclin de la sphère publique et la dimension privée œuvrant à la construction du mythe

« Je ne suis pas le résultat d'un scrutin. Je suis le fruit d'une histoire. Je suis en train de concrétiser le rêve de générations et de générations qui, avant moi, ont essayé sans réussir⁶⁴⁴ ».

⁶⁴³ Pinga, en portugais brésilien c'est le mot populaire pour désigner la boisson le plus apprécié par les brésiliens, l'eau de vie ou la *cachaça*.

⁶⁴⁴ Luis Inácio Lula da Silva, cité par Radio-Canada, *Lula : le métallo président*, en ligne <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/dossiers/lula/president.html> (page consultée le 5 mars 2010).

Cette phrase prononcée par Lula le jour de son investiture en tant que président de la république, démontre la conscience de Lula à propos de sa trajectoire, de son estime de soi, de sa perception de lui-même, et de son image en tant qu'homme public, qui malgré toutes les qualités qui l'associent aux « petits gens » de la société, a été capable d'arriver au plus haut poste de direction du pays. Cette conscience a été renforcée auprès de la société brésilienne par les médias, à travers un fort appel à la dimension personnelle de la victoire de Lula et donc, à la figure du mythe, implicite dans sa victoire en tant que candidat à la présidence, après trois déroutés historiques. Il y a eu une sorte d'effacement de la dimension publique et politique de l'événement en même temps que la dimension privée et personnelle a été valorisée, surtout par le renforcement de la dimension affective représentée par la biographie de Lula comme facteur explicatif de sa victoire, transformée en une sorte de réussite personnelle et non en victoire du Parti des travailleurs.

Cela explique le lien entre les réalisations du gouvernant (au détriment du gouvernement) et la récolte des résultats politiques du Bolsa-Família car ils touchent exactement le rapport entre Lula et les pauvres et misérables en faisant ressortir la figure du mythe, qui est d'ailleurs censé exister chez chacun des bénéficiaires du programme, tel qu'il existe en Lula et d'où notre argument à propos d'un rapport narcissique renversé. Il s'agit en effet d'un narcissisme renversé car le « lulisme » ne découle pas de l'identification de Lula aux pauvres, mais plutôt du contraire : ce sont les pauvres qui ont trouvé le reflet d'eux-mêmes en Lula en tant que personne égale à eux et qui n'a jamais nié cette égalité. Lula a fait de cette égalité la cause majeure de sa lutte, pour la surmonter et transformer la société, lui-même étant l'expression des inégalités et des injustices sociales.

Ce mouvement d'identification du peuple à Lula exprime la découverte spectaculaire et l'expression publique de leur image, de leur auto-admiration, fierté et puissance, renforcées par un sentiment de l'exercice de pouvoir dont ils ont été historiquement exclus. Il engendre un sentiment de partage de pouvoir entre les pauvres et misérables et Lula qui peut être expliqué de la façon suivante : en même temps que Lula a changé sa vie et peut profiter des gloires découlant de l'exercice du pouvoir dans les fonctions les plus élevées, la présidence de la république, il a été capable de changer aussi la vie de ses compagnons et concitoyens.

La possibilité d'accéder à la consommation de biens essentiels à la survie tels l'alimentation, les vêtements, l'accès des enfants à l'école⁶⁴⁵, ainsi qu'aux biens symboliques, spécialement l'accès au réseau bancaire par l'entremise de la Carte du Bolsa-Família, l'accès au micro-crédit en conséquence de la certitude du versement mensuel, représentent l'investiture des pauvres et misérables à un pouvoir auparavant réservé aux riches et à la classe moyenne. C'est ici que le Bolsa-Família a eu sa plus grande réussite et a permis l'émergence du « lulismo » et c'est dans ce sens que nous affirmons que le « lulismo » est une sorte de narcissisme renversé car il a permis l'épanouissement de l'auto-image des pauvres et de la sensation de puissance qui ont forgé un profond sentiment d'identification, de loyauté et de complicité entre eux et Lula. Si on veut aller plus loin encore, ce sentiment contribue à l'expression d'une sorte de nationalisme jamais vu dans l'histoire du pays mais qui peut être ressenti dans les

⁶⁴⁵ Rappelons que dans la plupart des analyses sur l'emploi de l'argent des transferts de revenu au Brésil l'alimentation figure comme la priorité numéro un suivie de l'amélioration du logement, des vêtements et du matériel scolaire.

couches les plus pauvres et dans la nouvelle classe moyenne⁶⁴⁶. Les théories psychologiques portant sur le narcissisme contemporain suggèrent l'image, le pouvoir, l'estime de soi et l'amour-propre comme les facteurs explicatifs de ce phénomène⁶⁴⁷.

Revenons à la question de la biographie de Lula comme élément permettant de mieux expliquer le « lulismo » et ce phénomène de narcissisme renversé. Selon Richard Sennet⁶⁴⁸ le déclin de la vie publique et la construction du domaine privé comme lieu de réalisation des individus a fait ressortir le culte de la personnalité et de la vie privée sous la forme d'un narcissisme exagéré qui a consacré le charisme comme force politique stabilisante et conservatrice pendant le XIXe siècle en Europe. Au cours du XXe siècle, le rayon d'action des leaders charismatiques n'a pas seulement survécu mais il a dépassé le cadre de la ville et est devenu supranational grâce au rôle des médias qui ont transformé la scène politique en espace multidimensionnel⁶⁴⁹.

Christopher Lasch affirme qu'il y a eu un approfondissement de l'exploitation effrénée de la vie privée aux États-Unis pendant le XXe siècle qui a épuisé la dimension du public en rendant vide son rapport à la politique. Cet épuisement a fait ressortir le narcissisme comme la caractéristique la plus importante de la société américaine par le culte exagéré de la personnalité et par la transformation de la politique en spectacle⁶⁵⁰.

Cela explique, selon l'auteur, la popularité des œuvres autobiographiques aux États-Unis,

⁶⁴⁶ Selon le ministère du Développement social, en juin 2009, 14 millions de personnes sont passées au dessus du seuil de pauvreté extrême et ont atteint des meilleures et plus dignes conditions de vie. Ces données justifient l'essor de la nouvelle classe moyenne brésilienne. Voir, Présidence de la République, Secretariat de communication sociale – SECOM, *Em Questão*, No. 832 (Brasília: Junho 2009).

⁶⁴⁷ Voir Jean M. Twenge et W. Keith Campbell, *The Narcissism Epidemic: Living in the Age of Entitlement* (New York: Free Press, 2009), pages 13-123; et Alexander Lowen, *Narcissism: Denial of the True Self* (New York: Touchstone, 1997), pages 25-46 et 75-100.

⁶⁴⁸ Richard Sennet, *Les tyrannies de l'intimité* (Paris : Éditions du Seuil, 1979), notamment chapitre XII pages 207-229.

⁶⁴⁹ Idem, 220.

⁶⁵⁰ Christopher Lasch, *Le complexe de Narcisse : la nouvelle sensibilité américaine*, Traduite de l'américain par Michel L. Landa, (Paris : Robert Lafond, 1979), notamment pages 105-141.

car elles mettent en valeur l'intériorité de cet espace du privé qui fascine par le dévoilement du moi et par la possibilité de le transformer en spectacle dans la sphère publique⁶⁵¹.

Le phénomène Lula et son expression par le « lulisme » bénéficie autant de la sphère intime et privée, qui font de lui l'image du *self made man* contemporain, que de l'approche des médias qui ont construit une sorte d'attachement mystique entre les réalisations du gouvernement et la figure de Lula qui a fini par vider la sphère du politique et mettre en relief la personnalité et le mythe pour engendrer une nouvelle sorte de leader charismatique.

Le peuple brésilien ne cultive pas vraiment le culte de la biographie comme une tradition, tel que le font les Américains. Néanmoins, depuis la campagne présidentielle du Parti des travailleurs en 2002, fortement construite sur la biographie de Lula, l'ouvrage de Denise Paraná, qui est une biographie autorisée de Lula intitulée *Lula : O Filho do Brasil*⁶⁵², a été réédité trois fois. Ce livre, résultat de la thèse de doctorat de Paraná en histoire à l'Université de São Paulo, s'inscrit dans la tradition de l'histoire orale, car il est le résultat de plusieurs entretiens de l'auteure avec Lula et les membres de sa famille. Paraná y reconstruit la trajectoire de Lula depuis sa naissance dans le Sertão du Nordeste brésilien et étudie le passage que fait Lula de la « culture de la pauvreté » à la « culture de la transformation », inspirée de la théorie d'Oscar Lewis dans son classique « Les enfants de Sanchez : autobiographie d'une famille mexicaine ». L'auteure exploite avec perspicacité et détails la vie privée et affective de Lula afin de montrer comment les circonstances de pauvreté et de misère de la famille Silva ont été transformées en force

⁶⁵¹ Idem, pages 34-35.

⁶⁵² Denise Paraná, *Lula : O Filho do Brasil* (São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2008). Traduction libre: *Lula: le fils du Brésil*

motrice et en inspiration qui guideront Lula à devenir le plus grand leader de l'histoire de la classe ouvrière au Brésil, étant capable d'arriver au plus haut poste de direction du pays, malgré l'héritage de cette trajectoire, comme par exemple son niveau de scolarité, sa posture de leader ouvrier et son attachement aux choses les plus simples de la vie en tant qu'homme du peuple. Elle cherche aussi à comprendre l'inconscient de Lula dans son rapport avec ses parents et sa famille pour lancer des pistes sur la construction collective du leader. L'argument central de l'auteure est que Lula a su transformer sa situation de pauvreté et de misère par le développement d'une « culture de la transformation » qui lui a permis de rompre avec sa condition de misérable. Pourtant, au lieu de se contenter de sa réussite personnelle, il canalise cette énergie transformatrice en faveur du changement social en offrant sa vie à la cause ouvrière afin de transformer la condition de vie de milliers de personnes. De là, son entrée sur la scène politique en créant le Parti des travailleurs n'a été qu'une suite logique. Au fur et à mesure que la lutte ouvrière avance, Lula grandit aussi et c'est cette dialectique qui a rendu possible l'arrivée de Lula à la présidence de la république.

Cette biographie de Lula a inspiré le film « Lula o Filho do Brasil », réalisé par Fábio Barreto et qui fut la production cinématographique la plus coûteuse jamais réalisée au Brésil. Sa première a eu lieu le 1^{er} janvier 2010 et a été l'objet de plusieurs critiques à cause de la mythification de la personne de Lula. Selon la revue *The Economist*, le film favorise le mythe politique en présentant une vision désinfectée de Lula, une sorte de « bon garçon qui est en fait trop bon pour être vrai ». La critique suggère aussi que la

diffusion du film coïncide avec le début de la campagne de Lula afin d'obtenir l'appui pour Dilma Rousseff à sa succession dans les présidentielles de 2010⁶⁵³.

7. 4 Les médias et le marketing politique dans la promotion du Bolsa-Família et du lulismo

À part sa biographie, Lula a toujours compté sur le pouvoir des médias qui ont aidé à la construction du leader, et plus récemment, après son élection en 2002, à la construction du mythe car il y a eu un déplacement de la sphère publique (le gouvernement Lula) vers la sphère du privé (le gouvernant et la personne de Lula). Cette posture était absolument absente pour Cardoso car le Plano Real dans son aspect économique, ainsi que les processus d'essais et erreurs dans le domaine du social, paraissent avoir éliminé toute possibilité de relier le nom de Cardoso aux réalisations dans le domaine social. De plus, il y a eu une sorte de « silence délibéré des médias » par rapport à Cardoso quand ceux-ci n'ont pas carrément adopté un discours ironique. Par exemple, à l'occasion du Sommet de Stockholm sur la Gouvernance progressiste (22 et 23 février 2002), Cardoso – inspiré de l'expérience du Bolsa-Escola mis en œuvre par les municipalités et ensuite par son gouvernement, a présenté et soutenu un document dans lequel il proposait l'adoption du programme Bolsa-Escola à l'échelle mondiale comme moyen d'éliminer l'exploitation du travail infantile et d'assurer la scolarisation de 250 millions d'enfants dans le monde⁶⁵⁴. Pour ce faire, le document affirmait qu'un versement

⁶⁵³ The Economist, « Lula Sanitised: A film for the campaign trail ». En ligne http://www.economist.com/world/americas/displaystory.cfm?story_id=15331001, page consultée le 12 avril 2010.

⁶⁵⁴ Fernando Henrique Cardoso, « Bolsa-Escola: Um Programa de Educação e Redução da Pobreza para Países em Desenvolvimento ». Documento apresentado pelo Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, na Reunião de Cúpula de Estocolmo sobre Governança Progressista, (22 e 23 de fevereiro de 2002), Brasília, 2002, pp.1-4.

initial de 40,00 (\$US) nécessiterait des ressources de l'ordre de 7,3 milliards US. D'autres simulations ont été proposées afin de montrer la viabilité de l'adoption du Bolsa-Escola à l'échelle internationale, notamment dans les pays hautement endettés auprès du FMI (HIPC) comme une possibilité concrète, si jamais elle comptait sur une volonté politique mondiale. Une autre alternative suggérée par le document fut l'adoption du programme Bolsa-Escola par le « Réseau pour la gouvernance progressiste » en tant que contribution à la globalisation éthique. L'effet médiatique de cette proposition de Cardoso a été nul car personne n'a parlé de cela au Brésil. Les médias n'ont jamais diffusé cette action du président. Pourtant, quand Lula a envoyé, par écrit, une proposition d'adoption du revenu minimum pour tous les citoyens du monde à l'occasion de la réalisation du Forum Universel des cultures à Barcelone, le 21 septembre 2004, tous les médias ont repris la nouvelle qui a circulé dans plusieurs journaux et sites Internet, avec le titre suivant : « *Lula defende renda mínima para toda a população do planeta*⁶⁵⁵ ».

À l'occasion de la remise du Prix Mahbud ul Haq par l'ONU à Cardoso, en décembre 2002, la revue *Veja* a publié un reportage avec le titre suivant : « *Herança FHC : dúvidas na economia e conquistas no social*⁶⁵⁶ ». L'article, signé par Monica Weinberg, commençait par un titre qui mettait en question l'acquis le plus important de Cardoso qui fut le succès du Plano real. De plus, l'article affirmait que la plupart des observateurs de la politique brésilienne avaient reçu l'annonce de l'octroi du prix à Cardoso avec stupéfaction car malgré la reconnaissance du succès du Plano Real dans le domaine économique, les avis à propos de sa performance dans le social n'étaient pas si

⁶⁵⁵ Traduction libre : *Lula propose un revenu minimum pour tous les habitants de la planète*. Voir <http://www.consciencia.net/brasil/fome.html> ainsi que <http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2004/09/21/ult1766u5646.jhtm> (Pages consultées le 4 mars 2010).

⁶⁵⁶ Traduction libre : *L'héritage FHC : Doutes dans l'économie, conquêtes dans le social*

favorables, d'où la surprise et la stupéfaction par rapport à la nouvelle. Selon l'auteure, les questions suivantes ont été soulevées par les observateurs : « C'est-à-dire que FHC a vraiment fait quelque chose de notable dans le social? Ou l'ONU se serait-elle laissée tromper? » Au long de l'article, l'auteure montre les réalisations de Cardoso dans le domaine de l'économie d'une façon contradictoire en mettant l'accent sur l'augmentation de la pauvreté. Seulement dans les quatre paragraphes finaux elle affirme que la difficulté qu'ont les gens à envisager les réalisations du gouvernement Cardoso s'explique par le fait que celui-ci a investi dans la politique sociale dans une perspective de création et génération de revenus, ainsi que par les transferts de revenu, et elle mentionne le programme Bolsa-Escola comme exemple. Elle note aussi le fait que l'on peut être au point de témoigner ce que nous appelons le changement paradigmatique par l'introduction de la Carte magnétique « Cartão do cidadão » et que l'ONU est intéressée à transférer ce modèle à l'Afrique du Sud. Pourtant, la façon dont l'article a été écrit fait ressortir plutôt les aspects négatifs du gouvernement Cardoso, y compris dans l'économie comme le suggère le titre de la matière de façon que le texte finit par camoufler les raisons pour lesquelles le prix a été octroyé⁶⁵⁷. Ces exemples servent à illustrer le fait que le gouvernement Cardoso n'a jamais compté sur le rôle des médias comme diffuseurs des réalisations dans le social, tandis que le gouvernement Lula compte sur ce que nous appelons l'attachement mystique qui met davantage l'accent sur ces mêmes réalisations, souvent de façon disproportionnée.

Il y a encore un autre élément qui fait ressortir cette absence d'effet médiatique du gouvernement Cardoso par rapport à la médiatisation à l'égard de Lula, qui est le

⁶⁵⁷ Voir Monica Weinberg, « Herança FHC : Dúvidas na Economia e Conquistas no Social, *Veja – on line*, edição 1.782, 18 de dezembro de 2002. En ligne http://veja.abril.com.br/181202/p_112.html

marketing politique associé au Bolsa-Família. Tel que démontré dans cette thèse, l'unification des programmes de transfert de revenu par le gouvernement Lula a prolongé l'initiative de Cardoso avec la création du « Projeto Alvorada » dont une des mesures immédiates était la fusion de cinq programmes de transfert de revenu et le paiement du versement mensuel par le réseau bancaire⁶⁵⁸.

Selon Ana Lucia Lobato⁶⁵⁹, responsable de la mise en œuvre du Réseau de protection sociale et de la fusion de ces programmes qui a discuté personnellement avec Cardoso à propos de la confection de la carte magnétique « Cartão do cidadão » qui servirait aux bénéficiaires des programmes pour encaisser le versement, l'une des recommandations de Cardoso était que la carte ne devrait présenter aucun élément pouvant relier le programme au gouvernement car selon lui cela serait vu par les médias comme un indice que le gouvernement utilisait le programme pour faire du marketing auprès des bénéficiaires. De plus, il demandait de voir ladite carte avant toute publicisation pour être sûr que son aspect correspondait à ses attentes. La carte a été confectionnée et finalement il l'approuva dans le format qui suit :



⁶⁵⁸ Ces programmes étaient : Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentation, Aide à l'acquisition du gaz pour cuisiner, éradication du travail infantile (PETI) et Agent jeune de développement.

⁶⁵⁹ Ana Lucia Lobato, en entrevue accordée le 15 mai 2009 à Brasília.

Lobato affirme que l'équipe responsable du « Projeto Alvorada » la trouvait trop plate, sans appel, quand elle pouvait en fait être plus vivante et invoquer davantage les programmes. Pourtant Cardoso affirmait qu'il s'agissait exactement du contraire puisqu'il refusait l'idée de relier cette carte au gouvernement et donc, il a décidé que le « Cartão do cidadão » devrait être celle de l'image ci-dessus.

Dans le cas du programme Bolsa-Família, la carte présente le slogan du gouvernement de Lula « *Brasil : um país de todos* » ainsi que les couleurs verte et jaune qui sont les couleurs prédominantes sur le drapeau brésilien et qui ont été choisies comme les couleurs symboles du gouvernement Lula.



Ce marketing autour du programme Bolsa-Família comme action délibérée du gouvernement fut spontanément renforcé par des réseaux médiatiques qui ont promu l'association du Bolsa-Família à Lula en parlant du leader au détriment du contenu du programme en tant que composant de la protection sociale.

L'édition numéro 70 du périodique électronique « Lettre sur les politiques sociales », publié par le Centre de recherche sur les politiques et le développement social

de l'Université de Montréal – CPDS, présente deux articles portant sur les réalisations du gouvernement Lula. Le premier est un article scientifique qui traite de l'impact du Bolsa-Família sur la réduction des inégalités sociales, notamment sur les déphasages d'instruction scolaire⁶⁶⁰. Le deuxième article est un bilan des réalisations du gouvernement Lula dont le titre mérite d'être cité ici : « " Father of the Poor " Has Triggered Economic Miracle »⁶⁶¹. Selon l'auteur, Lula est considéré comme une star et ce succès découle du fait que le Brésil se présente comme l'un des pays des plus performants au monde, malgré la crise économique mondiale. L'auteur affirme que Lula a poursuivi les réformes de Cardoso dans le domaine économique, mais le lien entre le succès économique du gouvernement et ces réformes n'apparaît guère parce qu'il l'attribue au fait que Lula gouverne le pays comme un patriarche massivement populaire. Le Bolsa-Família est mentionné comme le responsable de l'essor de la classe moyenne à cause de la distribution de revenus qu'il permet. Ce programme est présenté aussi comme sous-jacent à la relation paternelle entre Lula et les bénéficiaires sans aucune critique à l'inversion du rapport entre le droit des personnes au bénéfice et son attribution par un « Papa des pauvres ». Loin d'être un article scientifique, il s'agit plutôt d'une élogie à Lula en tant que père des pauvres, dont la photo est affichée.

D'autres médias d'influence internationale ont adopté la même démarche de promotion de Lula et du Bolsa-Família. Depuis l'année 2000, la revue *Alternatives Sud* a

⁶⁶⁰ Paul Glewwe et Ana Lucia Kassouf, « What is the Impact of the Bolsa-Família Program on Education? », International Policy Center for Inclusive Grow, No. 107, March 2010. En Ligne <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/IPCOnePager107.pdf> (page consultée le 3 mars 2010).

⁶⁶¹ Jens Glüsing, « "Father of the Poor" Has Triggered Economic Miracle ». En ligne <http://www.politiquessociales.net/Father-of-the-Poor-Has-Triggered> (page consultée le 3 mars 2010).

publié 29 numéros dont deux présentent la photo de Lula sur la page de couverture⁶⁶². À part ces deux numéros, la revue a publié une édition spéciale consacrée à l'analyse du rôle de l'État dans les politiques sociales, dans laquelle la photo de la carte du Bolsa-Família apparaît sur sa page de couverture comme suit :



La main usée d'un travailleur tient la carte dont émane une aura lumineuse et symbolique en évoquant l'idée d'une enfance pauvre et délaissée par le jouet en arrière-plan, ce qui explique l'attitude supposée d'adoration selon notre interprétation. L'édition de la revue présente un article du ministre brésilien du Développement social intitulé « Brésil : construction d'un État social effectif »⁶⁶³ dans lequel le Bolsa-Família est présenté comme la grande innovation du gouvernement Lula et comme l'instrument majeur de lutte contre les inégalités sociales et de promotion de la classe moyenne. Le Bolsa-Família apparaît ici comme l'incarnation de la version moderne de l'État et cette

⁶⁶² Il s'agit des éditions suivantes : *Alternatives Sud*, vol. XII (2), 2005 Mouvements et pouvoirs de gauche en Amérique latine et; *Alternatives Sud*, vol. XIV (3), 2007, Coalitions d'États du Sud : retour de l'esprit de Bandung?

⁶⁶³ Patrus Ananias, « Brésil : construction d'un État social effectif », *Alternatives Sud*, Vol. 16 (2), 2009, 181-193.

conclusion est en accord avec notre analyse du rôle de la Banque mondiale en tant que promotrice des transferts de revenu comme nouveau paradigme de la protection sociale, puisque de notre point de vue, l'effet visuel de la photo, plus l'appel « Retour de l'État : pour quelle politiques sociales? » suggèrent le Bolsa-Família comme l'expression de l'État social moderne.

Le dernier numéro de cette revue, publié au mois de février 2010, présente le thème suivant : « Le Brésil de Lula : un bilan contrasté »⁶⁶⁴. Cette édition est la première à présenter une approche plus critique du gouvernement dans plusieurs domaines y compris le social. Dans la plupart des articles il y a un consensus sur les politiques mises en œuvre par Lula comme une continuation de celles de son prédécesseur Cardoso.

Dans le domaine de la propagande comme dans celui de la publicité, le problème principal n'est pas de déterminer si l'information décrit avec exactitude une situation objective, mais si elle paraît vraie⁶⁶⁵. L'exploitation médiatique du programme Bolsa-Família entraîne le risque de confondre la pertinence du programme avec l'effet médiatique que celui-ci produit sur le public en même temps qu'elle prive les gens de références intelligibles à partir desquelles ils pourraient évaluer sa réussite ou même son échec.

Cette couverture médiatique démontre en même temps le pouvoir du programme en tant que force socialisatrice dans la fabrication de nouveaux référentiels de politiques publiques⁶⁶⁶ qui dépasse la vision et la perception du local en faisant une sorte d'unanimité internationale. Elle met en relief et promeut la capacité extraordinaire du

⁶⁶⁴ *Alternatives Sud*, Le Brésil de Lula : un bilan contrasté. Vol.12 (1), 2010.

⁶⁶⁵ Christopher Lasch, *Le complexe de Narcisse*, page 112.

⁶⁶⁶ Voir Andy Smith, « Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network », Dans Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warien, *La Construction du sens dans les politiques publiques*.

programme en tant que catalyseur de coalitions autour de ses résultats (*advocacy coalition*⁶⁶⁷). Cette capacité du programme confirme encore une fois son rôle en tant que force structurante de la politique sociale tel que démontré par l'analyse du rôle de l'apprentissage renversé à la Banque mondiale et à la BID.

Quel gouvernant ne rêve pas d'un tel résultat de programme en sa faveur? L'association du programme à la personne de Lula dans ces circonstances apparaît comme une conséquence naturelle et explique le phénomène du « lulisme », renforçant notre conviction que la création du programme Bolsa-Família représente le pas le plus important du gouvernement Lula et qui ira probablement le consacrer un leader de première grandeur. Ceci nous apparaît déjà évident. Pourtant, un test rigoureux d'« ADN » peut mettre à l'épreuve la paternité du Bolsa-Família et nous sommes convaincus que le sentier parcouru jusqu'ici permet de contester cette « paternité ».

En conclusion nous pouvons affirmer que l'hypothèse du Bolsa-Família comme le moment machiavélien de Lula s'est confirmée par l'analyse réalisée dans ce chapitre. L'héritage du réseau de protection sociale amorcé par le gouvernement Cardoso a permis au Parti des travailleurs de consolider le changement paradigmatique et de faire de Lula une sorte de nouveau leader charismatique mythique. Pourtant, l'héritage de la période Cardoso ne se restreint pas à l'engrenage du réseau de protection sociale, car elle a trait aux idées, comme celle du fusionnement des programmes de revenu minimum. L'innovation du gouvernement Lula a été de substituer la « Carte du citoyen » et de créer le nom de Bolsa-Família. La démarche de comparaison par des exemples de l'approche des médias par rapport aux gouvernements Lula et Cardoso a été utilisée pour renforcer

⁶⁶⁷ Voir Paul A. Sabatier et Hank C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning: An advocacy Coalition Approach*, (Boulder, Colorado: Westview Press, 1993), pages 1-12 et 211-236.

notre analyse. L'exploitation publicitaire du programme par le gouvernement ainsi que l'adhésion volontaire des médias indique l'existence d'une sorte de convergence médiatique sur laquelle Lula a misé et qui explique la popularité du programme au-delà de ses résultats concrets. Au-delà des résultats incontestables du Bolsa-Família, la démarche de Lula a été un grand coup de chance, d'où notre affirmation à propos de la fortune et de la vertu de Lula en tant que politicien.

Conclusion générale

Nous avons le projet de mieux comprendre l'émergence des programmes de transfert de revenu et leur pertinence en tant qu'élément structurant d'un nouveau paradigme de la protection sociale au Brésil comme le résultat d'une convergence d'idées, d'institutions et d'intérêts. L'objectif de notre recherche, exposé dans le chapitre I, était de répondre aux questions suivantes :

- 1) Comment expliquer l'origine des programmes de transfert de revenu ainsi que leur pertinence en tant que facteur déclencheur d'une nouvelle structure de la protection sociale au Brésil au point de produire un changement paradigmatique de la protection sociale dans ce pays?
- 2) Quelles sont les éléments pouvant expliquer la conversion du gouvernement Cardoso à l'idée de consolidation des réformes de la protection sociale par les programmes de transfert de revenu au point de créer un réseau de protection sociale, si depuis le début du premier mandat les principaux responsables des réformes étaient réfractaires à l'idée de création de ces mêmes programmes?
- 3) Comment expliquer le fait que malgré ces initiatives méritoires le gouvernement Cardoso ne monopolisa ni pour lui ni pour son parti – le PSDB – le mérite d'avoir changé la structure de la protection sociale brésilienne, au point de perdre les élections présidentielles en 2002, léguant ironiquement au Parti des travailleurs et au gouvernement Lula ce mérite?

Les réponses à ces questions ont été données tout au long de cette thèse. Nous avons proposé deux hypothèses de recherche. La première était que l'introduction des programmes de transfert de revenu et leur prééminence au Brésil et ailleurs en Amérique latine était due à un processus d'apprentissage social qui a rendu possible une nouvelle compréhension de la façon de mener la lutte contre la pauvreté dans laquelle ces programmes ont pris une place décisive. Nous suggérons aussi que cet apprentissage s'est produit de façon renversé dans les organisations internationales qui ont changé leur rôle de *knowledge* institutions pour devenir *learning* institutions au fur et à mesure qu'elles ont tiré des leçons de l'expérience brésilienne. Cet apprentissage a permis aux organisations internationales de restructurer leur champ cognitif, et par conséquent, leur action par rapport à la lutte contre la pauvreté. Notre deuxième hypothèse suggérait qu'il y a eu une convergence d'idées, d'institutions et d'intérêts qui a rendu possible le changement paradigmatique de la protection sociale au Brésil et qui se traduit par l'adoption des programmes de transfert de revenu pendant le gouvernement Cardoso et par leur consolidation, avec la création du programme Bolsa-Família pendant le gouvernement de Luís Inácio Lula da Silva.

Notre démarche de recherche a été une étude de cas, par une recherche bibliographique, documentaire et factuelle en plus de la réalisation de quatre entrevues semi-structurées afin de cueillir des récits à propos des réformes de la protection sociale. Pour répondre à nos questions, nous avons adopté une grille d'analyse mettant en relief le rôle des idées, des institutions et des intérêts dans une perspective de convergence et de co-dépendance mutuelle ou substantive. Le rôle des idées fut agencé comme élément de

coordination permettant de mettre en évidence les intellectuels et leur influence par l'entremise de réseaux de politiques publiques, de *think tanks*, ainsi que par leur action dans la politique comme promoteurs de l'idée du revenu minimum.

Nous avons appréhendé les programmes de transfert de revenu comme résultat de mesures visant à faire face à la crise de l'État providence au Brésil dont l'expression majeure fut la persistance de la pauvreté et des inégalités sociales pendant les années 1980 et 1990. L'analyse a traité des changements de la protection sociale pendant les années 1990 et 2000. Pourtant, un regard analytique sur les années 1980, particulièrement sur la période de la Nouvelle république a été essentiel, afin d'établir le cadre à partir duquel les changements des années 1990 et 2000 ont eu lieu. Notre analyse s'est concentrée sur la période allant de 1995 jusqu'à présent. C'est-à-dire que l'analyse de l'action sociale pendant les deux mandats de Cardoso a permis d'appréhender le changement paradigmatique en tant que processus ainsi que sa consolidation à partir de l'année 2004, avec la création du programme Bolsa-Família, par le gouvernement de Luís Inácio Lula da Silva.

Du point de vue des idées, nous avons montré que celles-ci fonctionnent en tant que variables structurantes dans le processus de conception et de mise en œuvre des politiques publiques et qu'elles peuvent produire des convergences autour de la mise en œuvre de certaines politiques en fonction de leur pertinence. L'idée d'un revenu minimum a fonctionné en tant que guide de l'action politique qui a permis la construction d'un nouveau sentier menant à l'adoption des programmes de transfert de revenu comme

nouveau paradigme de la protection sociale⁶⁶⁸. Cette idée a été proposée et soutenue par des intellectuels brésiliens depuis 1940. Le débat sur le revenu minimum au niveau international, mis en relief à partir des années 1980 en fonction du processus de restructuration du monde du travail et de la crise de l'État providence, l'a remis à l'ordre du jour de l'agenda politique brésilien. En 1990, le sénateur Eduardo Suplicy, du Parti des travailleurs, a présenté la première proposition de loi au Congrès national instituant le revenu minimum garanti. Cette proposition a inspiré plusieurs initiatives au niveau local et est parvenue à renforcer la pertinence des arguments les plus couramment présentés en sa faveur. Ces initiatives ont procuré un processus d'apprentissage social et la démarcation d'un cadre à partir duquel l'interaction entre idées (revenu minimum), institutions (concernant la protection sociale, les pouvoirs exécutif législatif, les municipalités, les organisations internationales), et intérêts (de Cardoso, de l'équipe des réformes, de l'opposition (PT), de Lula, du sénateur Antônio Carlos Magalhães, (PFL) des communautés épistémiques) ont engendré un changement de troisième ordre de la protection sociale.

Ce processus a été semblable au changement de troisième ordre proposé par Hall, puisque l'accumulation d'anomalie, (insatisfaction) et l'expérimentation de nouvelles politiques (revenu minimum) ont permis la structuration d'un nouveau champ capable d'influencer le processus de décision et le changement politique⁶⁶⁹. Dans ce cas, les idées ont forgé un apprentissage social du type instrumental ou *policy oriented* qui a permis un changement en fonction des feedbacks de plusieurs expériences de transfert de revenu.

⁶⁶⁸ Judith Goldstein et Robert O. Keohane, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, pages 3-30.

⁶⁶⁹ Peter Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », page 280.

Selon Heclo⁶⁷⁰, l'apprentissage du type *policy oriented* a trait aux changements qui se produisent dans la façon de penser et dans les intentions comme résultat de l'expérience et qui sont capables de changer les objectifs d'une politique.

Revenons à l'approche de Kingdon pour mieux saisir le rôle structurant des idées. Nous avons proposé le modèle analytique de Kingdon pour synthétiser notre approche basée sur le rôle des idées, des institutions et des intérêts, à partir des trois courants : politique, problèmes et politiques publiques (solutions). Cette approche présume deux types d'impact des idées dans la production des politiques publiques : d'abord, les solutions sont poursuivies non seulement par rapport à l'efficacité et au pouvoir, mais notamment par rapport à l'équité. Les arguments et la capacité de persuasion découlant des idées sont des facteurs clefs dans la formulation de la politique publique afin d'atteindre ce but. Ensuite, l'idéologie politique est vue comme un boom heuristique dans un monde ambigu et en changement constant⁶⁷¹. Elle procure de la signification aux actions et fournit les directives pour le *floor voting* en tant que guide (imprécis) pour la définition des questions importantes⁶⁷².

La convergence des trois courants peut être synthétisée comme suit : le problème central auquel le gouvernement brésilien s'est confronté depuis 1995 fut celui de la pauvreté et des inégalités sociales (crise de l'État providence et inefficacité du Comunidade Solidária). La politique s'est montrée comme un champ d'intérêts diffus et

⁶⁷⁰ Hugh Heclo, *Social Policy in Britain and Sweden*, (New Haven: Yale University Press, 1974), page 306.

⁶⁷¹ Michael Freedon, *Ideologies and Political Theory : A Conceptual Approach*, (Oxford : Oxford University Press, 1996), pages 14-40 et 97-131.

⁶⁷² Nikolaos Zahariadis, « Ambiguity, Time, and Multiple Streams », dans P. A. Sabatier (dir.), *Theories of the policy process*, (Boulder-CO: Westview Press, 1999), cité par Carlos Aurélio Pimento de Faria, « Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Suscinto das Principais Vertentes Análíticas Recentes », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, No. 51, 2003, pages 22-29, pages 25-26.

les relations intergouvernementales ont permis la mise en œuvre d'expériences innovatrices de transfert de revenu dans le domaine de l'assistance sociale (Campinas) et de l'éducation (DF). Ces expériences ont eu un taux de réussite très élevé et ont forgé une coalition (*national mood*) qui peut être considérée comme la perception de plusieurs acteurs (politiciens, intellectuels, communautés épistémiques, organisations internationales) d'une nouvelle façon de mener la lutte contre la pauvreté (les transferts de revenu - solution). Les changements sont apparus d'abord, comme un ensemble d'initiatives parallèles des gouvernements municipaux rendues possibles grâce au modèle de fédéralisme assuré par la Constitution fédérale. Ensuite, ces changements ont été favorisés par le processus de constitutionnalisation de politiques publiques que nous avons identifié comme la démarche de Cardoso visant à consolider les principes constitutionnels touchant la sécurité sociale, notamment la prévoyance sociale rurale et la politique nationale d'assistance sociale, par le versement du Bénéfice de prestation continu – BPC. La constitutionnalisation des droits des enfants et des adolescents suivant les préceptes de la Constitution fédérale de 1988 et de la Loi 8.069 Statut de l'enfant et de l'adolescente a été un autre jalon cerné par notre analyse. Cette constitutionnalisation s'est fait remarquer dans les réformes des politiques d'éducation et de santé qui ont créé les conditions à la mise en œuvre des politiques de transfert de revenu. L'amélioration du réseau scolaire ainsi que de celui de la santé ont été essentiels à la réussite des politiques de transfert de revenu car la demande de l'offre de ces services a été renforcée en fonction des conditionnalités les plus importantes, qui étaient la fréquentation scolaire et les soins de santé des enfants. La convergence d'idées, d'institutions et d'intérêts mena le gouvernement fédéral à adopter le premier programme national de transfert de revenu en

1997. Cette expérience a renforcé la pertinence des transferts de revenu en même temps qu'elle a promu la compétition au niveau des municipalités et mené le gouvernement fédéral à créer le programme national Bolsa-Escola, en 2001. La coalition a été définitivement formée en faveur du revenu minimum par l'adhésion du Congrès national, des partis de gauche (PT) et de droite (PFL) et par le Parti de la social-démocratie de Cardoso dont le résultat fut l'approbation du Fonds de lutte contre la pauvreté qui assura le financement du programme national Bolsa-Escola.

L'expertise s'est manifestée par le rôle des communautés épistémiques qui ont soutenu l'idée d'adoption du revenu minimum à l'occasion des débats promus par la Commission mixte de lutte contre la pauvreté. Les communautés épistémiques ont fonctionné comme des réseaux qui ont promu le débat et la défense du revenu minimum comme alternative de politique de lutte contre la pauvreté et de promotion du capital social. Cette perspective est en accord avec la proposition de Haas qui suggère le pouvoir de ces communautés dans la définition de problèmes et dans la proposition d'alternatives de politiques⁶⁷³.

Nous avons circonscrit le rôle des intellectuels comme l'expression de la démarche de Cardoso en tant qu'intellectuel et politicien (le *technopol*) qui adopta une posture wébérienne à l'égard des intellectuels et de leur expertise. Celle-ci s'est révélée non seulement par la présence d'intellectuels dans son gouvernement, mais notamment, par la place qui fut accordée à l'expertise et au savoir comme guides de l'action politique.

La conversion de Cardoso et de l'équipe responsable des réformes sociales aux politiques de transfert de revenu se présente comme l'expression majeure de la démarche

⁶⁷³ Peter Haas, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », page 2.

wébérienne car elle fut la conséquence d'un choix entre « l'éthique de la conviction » et « l'éthique de la responsabilité » au moment de la décision de créer le réseau de protection sociale et de consolider les politiques de transfert de revenu. Selon Max Weber, l'éthique de la responsabilité relève de la rationalité téléologique puisqu'elle a trait à une fin poursuivie par celui qui agit, tandis que l'éthique de la conviction a trait à la question des moyens et se montre indifférente à l'égard des conséquences⁶⁷⁴. Quoique Weber affirme que ces deux éthiques sont complémentaires et essentielles à celui qui prétend à l'exercice du métier de politicien, nous avons montré que l'éthique de la responsabilité a prévalu par rapport aux convictions initiales de toute l'équipe de Cardoso, notamment celles de Ruth Cardoso et Vilmar Faria qui étaient réfractaires à l'idée de création de programmes de transfert de revenu. Cette résistance, nous l'avons montré, était due aux difficultés supposées à la mise en œuvre de tels programmes en fonction des caractéristiques socio-politiques et géographiques du pays. L'expérience leurs a montré juste le contraire et ils ont adhéré à l'idée du revenu minimum en créant le Réseau de protection sociale, le Programme national Bolsa-Escola et en promouvant l'unification des programmes qui deviendraient le Bolsa-Família.

Le rôle des *think tanks* en tant que producteurs de savoir et concepteurs d'alternatives aux problèmes sociaux a été mis en relief. La symbiose entre les diagnostics de l'IPEA et la conception de la stratégie du « Comunidade Solidária » reflète les positions soutenues dans deux mémoires présentés par l'IPEA en 1994 et

⁶⁷⁴ Max Weber, *Le savant et le politique*, pages 64 et 69, En ligne http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html (page consultée le 10 avril 2010).

1997⁶⁷⁵ et qui ont informé cette stratégie. La participation de cadres de l'IPEA au gouvernement dans deux moments décisifs a renforcé cette symbiose : pendant la définition de la stratégie et la mise en œuvre du programme « Comunidade Solidária » (Ana Peliano) et pendant la création du « Projeto Alvorada », du réseau de protection sociale et l'unification des programmes de transfert de revenu (Ana Lúcia Lobato). Un autre élément qui fait ressortir ce rôle de l'expertise fut le développement d'une culture d'évaluation des politiques publiques qui forgea les bases de l'apprentissage social et du phénomène du réseautage en politiques en faveur de l'idée du revenu minimum. Au fur et à mesure que les résultats positifs des programmes étaient attestés et publicisés par les analystes, on a vu s'agrandir le nombre d'expériences de mise en œuvre de ces programmes et l'adhésion des intellectuels au nouveau champ, par un phénomène « boule de neige » pour utiliser l'expression de Bourdieu. Dans ce processus, la participation du NEPP/Unicamp a été légitimée par le gouvernement fédéral à travers le *Programme d'appui à la gestion sociale au Brésil*, qui avait pour but d'évaluer les actions des programmes prioritaires du « Comunidade Solidária ».

Le rôle des experts s'est fait remarquer dans le milieu académique et dans l'action concertée en réseaux parmi les communautés épistémiques et les *think tanks*. Dans la politique, ce rôle des experts a été décisif dans la promotion du débat autour du revenu minimum (Eduardo Suplicy) et dans la mise en œuvre de programmes tel que ce fut le cas du gouverneur du District fédéral Cristovam Buarque et du ministre de l'Éducation Paulo Renato de Souza, qui s'est lui aussi, converti à l'idée du revenu minimum.

⁶⁷⁵ Rappelons ces diagnostics sont *O Brasil no Fim do Século : Desafios e Propostas para a Ação Governamental* et *O Brasil na Virada do Milênio : Trajetória do Crescimento e Desafios do Desenvolvimento*.

Le rôle des institutions a été analysé dans une perspective de changement institutionnel. La nature des anciennes institutions brésiliennes de protection sociale (LBA, CBIA, le ministère du Bien-être social) a amené le gouvernement Cardoso à entreprendre une nouvelle stratégie qui consistait à mettre fin aux anciennes institutions et mettre en place une nouvelle stratégie de coordination des actions dans le domaine de l'assistance sociale (Comunidade Solidária). Poutant, l'échec de cette initiative a été attesté par le manque d'effcience et d'efficacité dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales. Malgré cela, ce gouvernement a entraîné un changement de paradigme qui se matérialise par l'introduction des politiques de transfert de revenu comme nouveau cadre de travail de la protection sociale, notamment de la politique d'assistance sociale.

D'abord, ce changement s'est manifesté par des changements graduels des politiques, par essais et erreurs dans la conduction de la politique d'assistance sociale à travers plusieurs ajustements du programme « Comunidade Solidária ». Ensuite, il a été analysé en tant que changement favorisé par la nature des institutions brésiliennes telles le fédéralisme et l'organisation des pouvoirs législatif et exécutif. La distribution de compétences par rapport à la lutte contre la pauvreté et à la mise en œuvre de politiques publiques dans plusieurs domaines a engendré la prolifération d'expériences de politiques de transfert de revenu, notamment au niveau des municipalités. La portée de ces initiatives a été remarquée dans le contexte de l'instauration d'une culture d'évaluation de politiques publiques qui a permis leur diffusion et leur transfert autant au Brésil qu'ailleurs, tel que ce fut le cas de la création du programme *Progresa*, par le gouvernement du Mexique.

Le rôle des organisations internationales a été saisi dans une perspective innovatrice. Nous avons remarqué un changement paradigmatique de l'approche de la Banque mondiale depuis 1995, qui a permis une relative autonomisation de celle-ci par rapport au Fonds monétaire international – FMI. La coopération mise en place par ces deux institutions prévoit des arrangements à l'égard de la stabilité macro économique qui privilégie une approche intégrée entre les politiques de promotion de la croissance économique et le développement social, avec un accent particulier sur les questions concernant la santé, l'éducation et la mise en œuvre de réseaux de protection sociale⁶⁷⁶.

Pourtant, dans les rapports de coopération établis entre le Brésil et la Banque mondiale depuis 1993, nous avons identifié une posture innovatrice en ce qui a trait à la coopération et qui met de l'avant la capacité du pays à proposer ses stratégies de lutte contre la pauvreté, confirmée par l'analyse des rapports de la Banque. Cette nouvelle façon de mener la coopération a mis en relief la dimension technique et l'expertise et a permis le processus d'apprentissage renversé à la Banque mondiale. Les politiques de transfert de revenu ont fait du Brésil un laboratoire d'innovations qui a permis à la Banque mondiale de restructurer son cadre de travail par rapport à la lutte contre la pauvreté. L'expression moderne des programmes de transfert de revenu matérialisé par le Bolsa-Família constitue, à présent, le paradigme diffusé par la Banque mondiale en tant que modèle de la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales. Le rôle de la Banque mondiale a eu une incidence sur celui de la Banque interaméricaine de développement qui a adhéré au paradigme des transferts de revenu. Cette adhésion s'est manifestée

⁶⁷⁶ Voir Fonds Monétaire International, *Review of Social Issues and Policies in IMF Supported Programs*, (August 27, 1999, dactylographié) et Fonds monétaire international, *Social policy Issues in FMI Supported Programs: Follow-UP on the 1995 World Summit for Social Development*, (March, 16, 2000), dactylographié.

autant par la concession d'aide financière à la consolidation des programmes de transfert de revenu que par la diffusion du nouveau paradigme.

En ce qui a trait à la question des intérêts, le changement a été appréhendé en tant que convergence découlant des jeux de pouvoir et des intérêts en faveur de la construction d'un agenda politique de lutte contre la pauvreté qui a légitimé les politiques de transfert de revenu au sein des pouvoirs exécutif, du législatif, auprès de la société brésilienne, de la Banque mondiale et de la BID. Nous avons souligné d'abord l'intérêt des administrations municipales pour la mise en œuvre de stratégies de lutte contre la pauvreté par l'entremise des transferts de revenu. Ensuite, cet intérêt s'est exprimé par la pression des maires municipaux en faveur de l'engagement du gouvernement fédéral dans le financement de programmes de revenu minimum à être mis en œuvre par les municipalités. Le premier programme national de transfert de revenu a été l'initiative du PSDB de Cardoso en substitution au projet de loi du sénateur Suplicy (PT). L'intérêt manifesté par la compétition partisane entre le PT et le PFL par rapport au domaine du social créa les conditions nécessaires à l'ouverture d'une fenêtre politique qui mena à l'approbation du Fonds de lutte contre la pauvreté. Cet événement mena le gouvernement Cardoso à proposer et faire approuver la création du Projeto Alvorada et du Réseau de protection sociale. La création du programme national Bolsa-Escola comme chef d'œuvre de ce réseau, ainsi que l'unification de cinq programmes sociaux, y compris le Bolsa-Escola, représenta la conversion du gouvernement Cardoso aux programmes de transfert de revenu et l'expression de l'intérêt de Cardoso visant à consolider son deuxième mandat en tant que chef d'État engagé envers le social.

Pourtant, ironie du destin, ce fut finalement son principal adversaire politique, Luís Inácio Lula da Silva, qui a eu la chance (la fortune) de récolter les résultats du processus d'apprentissage social qui s'est déroulé depuis 1995. La création du programme Bolsa-Família et les gloires attribuées à Lula ont ironiquement renforcé l'idée que la performance de Cardoso dans le domaine social a été nulle. Elle a engendré en même temps la création d'un nouveau leader charismatique, auquel s'attribue le changement de l'histoire de la protection sociale au Brésil. Pourtant, notre approche a permis de contester cette paternité du Bolsa-Família et d'affirmer que ce programme résulte de l'héritage historique qui a permis à Lula son « moment machiavélien » quand il a décidé de consolider les réformes amorcées par le gouvernement Cardoso. On peut même affirmer que la démarche de Lula en abandonnant le « Fome Zero » et en décidant de créer la Bolsa-Família fut menée par la même éthique de la responsabilité tel l'a fait Cardoso.

La thèse apporte deux formes de contributions à propos de l'État providence brésilien. D'abord, elle part du constat de l'existence d'un État providence marqué par la crise depuis les années 1980 pour ensuite appréhender les changements dont il a fait l'objet à partir de 1995. L'analyse a permis de valider l'approche intégratrice du rôle des idées, des institutions et des intérêts pour rendre compte d'un changement paradigmatique. Ensuite, elle ouvre de nouvelles voies par rapport à l'analyse des États providence dans les pays en développement soit en fonction de l'innovation représentée par l'approche des trois *i*, soit en fonction du changement de paradigme détecté.

Nos résultats mettent de l'avant la question du niveau d'analyse et de la particularité de notre étude. Ils posent le problème de la généralisation à d'autres

contextes en même temps qu'ils signalent l'orchestration d'une tendance des pays sous-développés et en développement d'adopter le même modèle de protection sociale. Pourtant, nous pensons que la généralisation des dynamiques trouvées dans l'analyse du cas brésilien n'est pas possible compte tenu de la spécificité et de la dynamique politique particulière.

La deuxième forme de contribution apportée par notre thèse a trait aux défis de la protection sociale pour l'avenir et concerne les pays en développement et sous-développés. La consolidation de ce nouveau paradigme expose une fracture entre deux mondes qui touchent directement l'avenir de la protection sociale et qui s'impose comme le grand défi pour l'État providence à présent: la sécurité (l'assurance) sociale et l'assistance sociale. Le programme Bolsa-Família touche présentement 12,4 millions de familles et l'univers total de personnes touchées par le programme dépasse les 56 millions de personnes. L'accès au programme est conditionné par le critère de revenu familial per capita de 140 R\$. Cette simple donnée exprime à elle seule tous les défis auxquels fait face le réseau de protection sociale au Brésil, car il est nécessaire de rappeler que ce programme de transfert de revenu ne garantit aux enfants bénéficiaires que la fréquentation de l'école et des établissements de soins de santé. Ces améliorations par rapport au système antérieur de protection sociale ont certes permis un progrès social mesurable comme le confirment les variations graduelles de l'IDH⁶⁷⁷ et du GINI au Brésil au cours des deux dernières décennies. Il s'agit d'une progression significative et encourageante si on compare ces niveaux dans une perspective purement diachronique.

⁶⁷⁷ L'IDH du Brésil est passé de 0,723 en 1990 à 0,753 en 1995 pour atteindre un sommet de 0,813 en 2007. Comme nous l'avons déjà expliqué, il est nécessaire de considérer ces données dans le contexte de la disparité des valeurs de l'IDH parmi les états brésiliens. En effet, la majorité des bénéficiaires du programme Bolsa-Família vivent dans des états dont l'IDH s'établit en dessous de 0,6.

Cependant, la mise en perspective de ces niveaux par rapport à l'ensemble des pays en développement peut avoir l'effet d'une douche froide sur les plus optimistes.

Le défi auquel est confronté cette population est double et requiert de la part de l'État un engagement au-delà de la garantie du versement mensuel, afin de promouvoir leur émancipation par rapport au programme. Les transformations du monde du travail et les nouveaux risques sociaux, tels le chômage de longue durée, les transformations des structures familiales et l'insertion des femmes au marché du travail sont des défis qui s'imposent à l'État providence brésilien. Il nous semble que l'investissement dans l'enfance par le renforcement de la politique d'éducation et par la mise en œuvre d'une politique nationale de soins de garde dans une perspective de défamilialisation de l'État providence constitue le défi le plus important à court terme.

La présente thèse aura permis notamment de mieux comprendre le processus de changement paradigmatique grâce à la validation du modèle idées-intérêts-institutions. Au-delà de la validation de ce modèle d'analyse, la thèse aura aussi permis de rendre compte de la fracture sociale qui persiste au Brésil. En d'autres termes, ces résultats encourageants ne doivent surtout pas faire oublier la profondeur de la fracture sociale qui prévaut encore et toujours au Brésil. En effet, malgré tous les efforts déployés et le changement paradigmatique fondamental amorcé sous le gouvernement Cardoso et consolidé par Lula, tout reste encore à faire dans un pays auquel il reste encore à assurer à l'ensemble de sa population l'égalité des chances et des perspectives.

La présente thèse aura notamment permis de prouver que les innovations dans le réseau de protection sociale ont pu être exportées à l'étranger. Ce qu'elle permet aussi d'envisager, voire d'espérer, c'est la répétition du processus de changement

paradigmatique au Brésil même, dans une perspective d'amélioration du réseau de protection sociale. Si nos hypothèses quant à l'apprentissage social s'avèrent et si les théories selon lesquelles les idées tendent à avoir préséance sur les intérêts et les institutions se vérifient, le mécanisme complexe de changement qui a permis l'évolution à partir de « Comunidade Solidária » vers la création du programme Bolsa-Família devrait permettre d'envisager de nouvelles innovations dans le réseau de protection sociale du Brésil. Le modèle d'analyse mis en application dans la présente thèse pourrait en outre être étendu à l'étude de changements paradigmatiques tant au Brésil qu'à l'étranger.

Il est aussi possible, à la lumière des conclusions de cette thèse, d'envisager l'avenir du programme Bolsa-Família en fonction des questions suivantes : a) dans quelle mesure la pérennité du programme Bolsa-Família est-elle assurée par le cadre fiscal et législatif actuel? b) comment mettre les acquis sociaux récents au Brésil à l'abri des enjeux électoraux et du détournement politique? La réponse à la première question s'énonce en deux temps. D'abord, la responsabilité de la pérennité du programme repose entre les mains des institutions gouvernementales auxquelles il appartient de créer un mécanisme fiscal cohérent permettant d'arrimer les dépenses associées au Bolsa-Família à des recettes fiscales clairement identifiées et réservées au financement de Bolsa-Família. Ensuite, il est nécessaire de rappeler que le programme Bolsa-Família existe en vertu d'une loi qui, comme toute autre loi, est susceptible d'être modifiée, suspendue ou abrogée par simple suffrage du Parlement. Le cadre législatif actuel qui a permis la mise sur pied de Bolsa-Família peut sembler fragile à l'observateur aguerri des politiques sociales dans les pays en voie de développement. En effet, le programme doit largement

sa survie aux succès rapides et impressionnants obtenus dès sa mise sur pied ainsi qu'au changement qu'il aura engendré dans la relation qu'entretient le gouvernement brésilien avec les organisations internationales. Il ne faut pas oublier, comme cette thèse l'a largement démontré, que l'état actuel des choses est le fruit d'un processus long et complexe marqué par la prééminence des idées sur les intérêts et les institutions. Or prééminence ne signifie pas exclusion, par conséquent, il est possible de s'imaginer un changement dans la constellation des intérêts et des institutions, changement qui, selon sa nature, pourrait mettre en péril les acquis en matière de protection sociale au Brésil dans un système fédératif complexe et parfois imprévisible où une loi n'est jamais à l'abri des soubresauts partisans et électoraux. Dans le but d'assurer la pérennité et la stabilité du financement du programme Bolsa-Família, un enchâssement dans la Constitution du Réseau de protection sociale assorti d'un mécanisme fiscal approprié pourrait être envisagé. Parachèvement d'une idée ancienne ou nouveau changement de paradigme, un tel enchâssement permettrait notamment d'exclure de l'équation la variable de la concurrence entre les intérêts des partis politiques et même des individus.

Sources documentaires

Ouvrages :

- Abott, Andrew. 2001. *Time Matters: On Theory and Method*. Chicago: University of Chicago Press.
- Abelson, Donald E. 2002. *Do Think Tanks Matter?: Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Abramovay, Miriam, Carla Andrade e Julio Jacobo Waiselfisz dir., *Bolsa-Escola : Melhoria Educacional e Redução da Pobreza*. Brasília: Unesco-Unicef-Pólis.
- Aguiar, Marcelo e Carlos Henrique Araújo. 2002. *Bolsa-Escola : Educação Para Enfrentar a Pobreza*. Brasília: Unesco.
- Araújo, Carlos Henrique e Marcelo Aguiar. 2002. *A Força de Uma Idéia : A História da Bolsa-Escola*. Brasília : Missão Criança.
- Araújo, Carlos Henrique. 1998. « Bolsa-Escola : Renda Mínima Associada à Educação ». Dans Instituto Pólis, *Programas de Renda Mínima no Brasil : Impactos e Potencialidades*, São Paulo : Polis, 49-58.
- Aron, Raymond, 1955. *L'Opium des intellectuels*, Paris : Calmann-Lévy.
- Ascoli, Ugo. 1984. « Il sistema Italiano de Welfare State » Dans Ugo Ascoli (dir.) *Welfare State All Italiana*, Bari: Laterza, 5-51.
- Atria, Raul, dir., 2003. *Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe : En Busca de un Nuevo Paradigma*. Santiago do Chile : Cepal-University of Michigan Press.
- Bezerra, Maria do Carmo L. e Rubem César Fernandes, dir., 2000. *Redução das Desigualdades Sociais : Subsídios à Elaboração da Agenda 21 brasileira*. Brasília : IBAMA.
- Boucher, Stephen et Martine Royo. 2006. *Les think tanks : cerveaux de la guerre des idées*. Paris : Éditions du Félin
- Blyth, Mark. 2002. *Great Transformations: Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. 2002. Cambridge : Cambridge University Press.
- Delgado, Guilherme e José Celso Cardoso. dir., 2000. *A Universalização dos Direitos Sociais no Brasil : A Previdência Rural nos Anos 90*. Brasília : IPEA.

- Dolowitz, David P., Rob Hulme et Fiona O'Neill. 2000. *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?*. Buckingham - Philadelphia: Open University Press.
- Draibe, Sonia Miriam, Ana Maria Fonseca et Lilia Montali. 1998. « Programas de Renda Mínima para Famílias Carentes : Levantamento das Experiências e Metodologias de Avaliação ». Dans Ana Lucia Lobato dir., *Garantia de Renda Mínima : Ensaio e Propostas*. Brasília : IPEA, 203-250.
- Draibe, Sonia Miriam. 1998. « A Política Brasileira de Combate à Pobreza ». Dans João Paulo dos Reis Velloso, dir., *O Brasil e o Mundo no Limiar do Século XXI*. Volume 2, Rio de Janeiro : José Olympio, 299-328
- Blais, François. 2001. *Un revenu garanti pour tous : introduction aux principes de l'allocation universelle*. Montréal : Boréal.
- Bacha, Edmar et Roberto Mangabeira Unger. 1978. *Participação, Salário e Voto : Um Projeto de Democracia para o Brasil*. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- Baud, Michiel. 1998. « The Quest for Modernity: Latin American Technocratic Ideas in Historical Perspective ». Dans Miguel A. Centeno et Patricio Silva dir., *The Politics of Expertise in Latin America*. Basingstoke: Macmillan, 13-35.
- Bejarano, Selva Ribas. 1998. « Programa de Garantia de Renda Mínima : A Experiência de Campinas ». Dans Instituto Polis, *Programas de Renda Mínima no Brasil : Impactos e Potencialidades*. São Paulo : Instituto Pólis, 25-48
- Bulmer-Thomas, Victor. 1996. dir., *The New Economic Model In Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*. New York: London: Palgrave Macmillan in association with Institute of Latin American Studies - University of London.
- Buíra, Ariel. 2003. « The governance of the IMF in a Global Economy ». Dans Ariel Buira, dir., *Challenges to the World Bank and IMF: Developing Country Perspectives*. London: Anthem Press, 13-36
- Campbell, John. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Oxford: Princeton University Press.
- Cardoso, Fernando Henrique. 1998. *Avança Brasil : Mais 4 Anos de Desenvolvimento para Todos*. Brasília: Programa de governo.
- Cardoso, Fernando Henrique. 1964. *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico*, São Paulo : Difusão européia do livro.

- Cardoso, Fernando Henrique e Henzo Faletto. 1969. *Dependencia e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro : Zahar editores.
- Cardoso, Fernando Henrique. 2006. *A Arte da Política : A História Que Vivi*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.
- Cardoso, Fernando Henrique. 2006. *Cartas a um Jovem Político : Para Construir um País Melhor*. Rio de Janeiro : Elsevier.
- Cardoso, Ruth. 1994. « A Trajetória dos Movimentos Sociais ». Dans Evelina Dagnino, dir., *Anos 90 : Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo:Brasiliense, 81-90.
- Cardoso, Ruth. 1995. « Fortalecimento da Sociedade Civil ». Dans Evelyn Ioschpe. dir., *30. Setor e Desenvolvimento Social Sustentado*. São Paulo: Gife – Paz e Terra, 7-23.
- Cardoso, Ruth. 1995. « Mudança Socio-Cultural e Participação Política nos Anos 80 ». Dans Lourdes Sola e Leda Paulani, dir., *Lições da Década de 80*. São Paulo: Edusp, 193-200.
- Cardoso, Ruth. dir. 2002. *Comunidade Solidária : Fortalecendo a Sociedade, Promovendo o Desenvolvimento*. Rio de Janeiro:Comunitas.
- Cardoso, Ruth, Augusto de Franco e Miguel Darcy de Oliveira. 2000. *Um Novo Referencial para a Ação Social do Estado e da Sociedade : Sete Lições da Experiência do Comunidade Solidária*. PNUD: Brasília.
- Cardoso, Ruth. 1983. « Movimentos Sociais Urbanos : Balanço Crítico ». Dans Bernard Sorj et Maria Helena Tavares de Almeida, *Sociedade e Política no Brasil Pós – 64*. São Paulo : Brasiliense, 215-239.
- Cardoso, Ruth « Os Movimentos Populares no Contexto da Consolidação Democrática ». Dans Fabio Wanderley Reis et Guilherme O'Donnell, dir., *A Democracia no Brasil : Dilemas e Perspectivas*. São Paulo : Vertice, 368-381.
- Centeno, Miguel A. et Patricio Silva. 1998. « The Politics of Expertise in Latin America: Introduction ». Dans Miguel A. Centeno and Patricio Silva dir., *The Politics of Expertise in Latin America*. Basingstoke: Macmillan, 1-12.
- Chacel, Julian. 2002. « Think Tanks in Brazil: The Case of Instituto Brasileiro de Economia as an Illustration ». Dans James McCann and R. Weaver, *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. Washington:Translation Publications, 567-584.

- Coady, David, Margaret Grosh and John Hoddinot. 2004. *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. Washington, DC: World Bank-IFPRI.
- Coelho, Simone de Castro Tavares. 2000. *Terceiro Setor : Um Estudo Comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo : Editora SENAC.
- Cohn, Amélia. 1980. *Previdencia Social e Processso Politico no Brasil*. São Paulo: Moderna.
- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly et Frances Stewart. 1987. *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Washington:Unicef. Volume I.
- Couffignal, Georges. 1994. « Démocratisation et transformation des États en Amérique latine ». Dans Daniel van Eeuwen, dir., *La transformation de l'État en Amérique latine*. Paris, Khartala-CREALC, 21-36
- Da Fonseca, Eduardo Giannetti. 1996. « Obstacles to Human Capital Formation in Brazil ». Dans Maria J. F. Willumsen et Eduardo Giannetti da Fonseca, dir., *The Brazilian Economy : Structure and Performance in recent Decades*. Miami: North-South Center Press, 193-212.
- Da Silva & Silva, Maria Ozanira. 2002. « A Política Social Brasileira no Século XXI : Redirecionamento Rumo aos Programas de Transferência de Renda ». Dans Denise B. Birche de Carvalho, dir., *Novos Paradigmas da Política Social*. UnB:Programa de pós-graduação em política social, Brasília : Departamento de Serviço Social-SER, 355-382.
- Da Silva & Silva, Maria Ozanira, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovanni. 2004. *A Política Social Brasileira no Século XXI : A Prevalência dos Programas de Transferência de Renda*. São Paulo : Cortez Editora.
- Da Silva & Silva, Maria Ozanira dir., 2001. *O Comunidade Solidária : O Não Enfrentamento da Pobreza*. São Paulo : Cortez.
- Da Silva & Silva, 1997. Maria Ozanira, *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva*. São Paulo : Cortez -Editora da Universidade Federal do Maranhão.
- De Barros, Ricardo Paes e Rosane Mendonça. 1994. « A Atratividade da Escola Versus a Atratividade do Mercado de Trabalho ». Dans IPEA, *O Brasil no Fim do Século : Desafios e Propostas Para a Ação Governamental*. IPEA: Rio de Janeiro, 167-171.
- De Carvalho, José Murilo. 2005. *Cidadania no Brasil : O Longo Caminho*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.

- De Castro, Josué 2005. *Géografia da Fome : O Dilema Brasileiro Pão ou Aço*. 5ª Edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- De Castro, Josué. 1959. *Geopolítica da Fome : Ensaio Sobre os Problemas de Alimentação e de População do Mundo*. Volume I, 5a. Edição, São Paulo : Brasiliense.
- De Castro, Jorge Abrahão et José Celso Cardoso Junior. 2005. « Políticas Sociais no Brasil: Gasto Social do Governo Federal de 1988 a 2002 ». Dans Luciana Jaccoud, (dir.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 261-318.
- De Oliveira, Francisco. 1977. *Elegia Para Uma Religião : Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes*. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- Delgado, Guilherme et José Celso Cardoso, dir., 2000. *A Universalização Direitos Sociais no Brasil : A Previdência Rural nos Anos 90*. Brasília : IPEA.
- De Souza, Herbert et Carla Rodrigues. 1994. *Ética e Cidadania*. São Paulo : Moderna.
- De Souza Herbert. 1993. *Escritos Indignados*. Rio de Janeiro : Rio Fundo.
- De Souza, Paulo Renato. 2005. *A Revolução Gerenciada : Educação no Brasil 1995-2002*. São Paulo: Prentice Hall.
- De Toledo, José Roberto Pompeu. 1998. *O Presidente Segundo o Sociólogo*. Entrevista com Fernando Henrique Cardoso. São Paulo : Companhia das Letras.
- Dos Santos, Wanderley Guilherme. 1987. *Cidadania e Justiça : A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro : Editora Campos.
- Dos Santos, Wanderley Guilherme. 1993. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro : Rocco.
- Dominguez, Jorge I. 1990. « Technopols : Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s ». Dans Jorge I. Domínguez, dir., *Technopols : Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. Pennsylvania : Pennsylvania State University Press, 1-48.
- Draibe, Sonia Miriam, Ana Maria Fonseca et Lilia Montalii. 1998. « Programas de Renda Mínima para Famílias Carentes : Levantamento das Experiências e Metodologias de Avaliação ». Dans, Ana Lucia Lobato dir., *Garantia de Renda Mínima : Ensaio e Propostas*. Brasília: IPEA, 205-246.

- Draibe, Sonia Miriam. 1998. « A Política Brasileira de Combate à Pobreza ». Dans João Paulo Reis Velloso, dir., *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século XXI*. Vol. II, Rio de Janeiro: José Olympio, 299-328.
- Draibe, Sonia Miriam. 1990. « As Políticas Sociais Brasileiras : Diagnosticos e Perspectivas ». Dans IPEA, *Para a Década de 90 : Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*. IPEA/IPLAN : Brasília, Vol. 4, 1-66.
- Drake, Paul W. 1993. dir., *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present*. Wilmington, Del. : SR Books.
- Duquette, Michel. 1999. *Building New Democracies: Economic and Social Reform in Brazil, Chile and Mexico*. Toronto: University of Toronto Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1999. *Les trois mondes de l'État providence : essai sur le capitalisme moderne*. Traduction de François-Xavier Merrien. Paris : Presses universitaires de France.
- Esping-Andersen, Gøsta. 2006. « A Welfare State for the Twenty-First Century ». Dans Christopher Pierson & Francis G. Castles, dir., *The Welfare State Reader*. Cambridge: UK: Polity, 434-454.
- Euzeby, Chantal. 1991. *Le revenu minimum garanti*. Paris : La Découverte.
- Friedman, Milton. 1962. *Capitalisme et liberté*. Paris : Éditions Robert Lafontaine.
- Faria, Vilmar. 2005. « Social Science and Academic Sociology in Brazil ». Dans Charles H. Wood et Bryan R. Roberts. dir., *Rethinking Development in Latin America*. Pennsylvania State Press, 79-112.
- Faria, Vilmar. 1995. « Social Exclusion and Latin American Analyses of Poverty and Deprivation ». Dans Gerry Rodgers, Charles G. Gore et José B. Figueiredo, dir., *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneva: International Institute for Labour Studies, 117-130.
- Faria, Vilmar et Maria Helena G. Castro. 1990. « Social Policy and Democratic Consolidation in Brazil ». Dans Robert Wilson, dir., *The Political Economy of Brazil: Public Policies In an Era of Transition*. Austin: University of Texas Press, 136-157.
- Faria, Vilmar et Guillermo O'Donnell. 1995. *Social Policies for the Urban Poor in Southern Latin America*. New York: Kellogg University.
- Faria, Vilmar. 1991. « A Montanha e a Pedra: Os Limites da Política Social Brasileira e os Problemas da Infância e da Juventude ». Dans Ayrton Fausto e Rubem Cervini,

- dir., *O Trabalho e a Rua: Crianças e Adolescentes no Brasil Urbano dos Anos 80*. São Paulo: Cortez Editora, 195-225.
- Faria, Vilmar. 2003. « Reformas Institucionais e Coordenação Governamental: O Caso da Política de Proteção Social no Brasil ». Dans Monica Teixeira, dir., *Universidade e Governo: Professores da Unicamp no Governo FHC*. São Paulo: Editora Escuta, 15-48.
- Faria, Vilmar. 2000. « Importancia das Estratégias Inovadoras de Parceria ». Dans Ruth Cardoso, dir., *Estratégias Inovadoras de Parceria no Combate à Exclusão Social : Avaliação, Diálogo e Perspectivas*. Brasília : Pnud-Unesco, 83-103.
- Faucher, Philippe. 1981. *Le Brésil des militaires*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Feinberg, Richard E. 1997. « Foreword ». Dans Jorge I. Dominguez, *Technopols : Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. Pennsylvania : Pennsylvania State University Press, ix-xiii.
- Fleury, Sonia. 1994. *Estado Sem Cidadãos : Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Filgueira, Carlos et Andrés Peri. *América Latina : Los Rostros de la Pobreza y Sus Causas Determinantes*. 2004. CEPAL : Santiago do Chile.
- Figueiredo, Argelina et Fernando Limongi. 1999. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro : Editora FGV.
- Garret, Geoffrey et Barry R. Weingast. 1993. « Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's International Market ». Dans Judith Goldstein & Robert O. Keohane, dir., *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca :New York. Cornell University Press, 173-206.
- Galindo, Osmil e José Ferreira Irmão. 2000. « A Previdência Rural e a Recuperação Economica e Social das Familias no Nordeste ». Dans Guilherme Delgado e José Celso Cardoso Junior dir., *A Universalização dos Direitos Sociais no Brasil : A Previdência Rural nos Anos 90*, 165-186.
- Gazibo, Mamoudou et Jane Jenson. 2004. *La politique comparée : fondements, enjeux et approches théoriques*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Geremek, Bronislaw. 1995. *Os Filhos de Caim*. São Paulo: Editora Cia. das Letras.
- Gilbert, Christopher, Andrew Powell, David Vines. 2000. « Positioning the World Bank ». Dans Christopher L. Gilbert and David Vines, dir., *The World Bank:*

Structure and Politics. United Kingdom: The Press Syndicate of the University of Cambridge, 39-86.

- Godstein, Judith et Robert O. Keohane. 1993. « Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. Dans Judith Goldstein et Robert O. Keohane, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca :New York. Cornell University Press, 3-30.
- Grosh, Margaret E. 1994. *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*. Washington: World Bank.
- Gramsci, Antonio. 1979. *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.
- Grau, Nuria Cunill. 1999. « Entre o Estado e o Mercado: O Público Não-Estatal ». Dans Luiz Carlos Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau, dir., « *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado* ». Rio de Janeiro: CLAD - Fundação Getúlio Vargas, 15-48.
- Gorz, André. 1997. *Misères du présent, richesses du passé*. Paris : Galilée.
- Hall, Peter, dir. 1989. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter. 1996. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Peter Hall. 1990. « Policy Paradigms, Experts and the State: The Case of Macroeconomic Policy Making in Britain ». Dans S. Brooks & A. G. Gagnon, dir., *Social Scientists, Policy and the State*. New York : Praeger publishers, 53-78.
- Heclo, Hugh. 1994. « Ideas, Interests and Institutions ». Dans Lawrence C. Dodd et Calvin Jillson, dir., *The Dynamics of American Politics: Approaches & Interpretations*. Boulder: West view Press. 366-392.
- Huber, Evelyne. 2002. « Conclusion: Actors, Institutions and Policies ». Dans Evelyne Huber, dir., *Models of Capitalism: Lessons from Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 439-479.
- Huber, Evelyne. 1996. « Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal Versus Social Democratic Models ». Dans Gøsta Esping-Andersen, dir., *Welfare States In Transition: National Adaptation In Global Economies*. London: Sage, 141-191.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Hutton, Will. 1998. *Como Será o Estado do Futuro*. Brasília : Instituto Totônio Vilela.

- Jennings, Jeremy et Tony Kempt-Welch. 1997. « The Century of the Intellectual: From l’Affaire Dreyfus to Salman Rushdie ». Dans Jeremy Jennings and Tony Kempt-Welch, dir., *Intellectuals in Politics: From the Dreyfus Affaire to Salman Rushdie*. Great Britain: British Library Cataloguing in Publication Data, 1-21.
- Joslain, Evelyne. 2006. *L’Amérique des think tanks*. Paris : L’Harmattan.
- Kanbur, Ravi. 2003. « International Financial Institutions and International Public Goods: Operational Implications for the World Bank ». Dans Ariel Buira, dir., *Challenges to the World Bank and IMF: Developing Country Perspectives*. London: Anthem Press, 251-266.
- Kinzo, Maria D’Alva G. 2001. « Transitions : Brazil ». Dans Manuel Antonio Garretón et Edward Newman, *Democracy In Latin America : (Re) Constructing Political Society*. Washington : The United Nations University Press, 19-44.
- Lautier, Bruno. 1996. « Citoyenneté et politiques d’ajustement ». Dans Berengère Marques-Pereira et Ilan Bizberg. *La citoyenneté sociale en Amérique latine*. Paris : L’Harmattan, 23-52.
- Lautier, Bruno. 1993. « L’État providence en Amérique latine : utopie légitimatrice ou moteur du développement? ». Dans Berengère Marques-Pereira, dir., *L’Amérique latine : vers la démocratie ?*. Bruxelles : Éditions complexes, 97-128.
- Lautier, Bruno. 2004. « Les politiques sociales au Mexique et au Brésil : L’assurance, l’assistance, l’absence ». Dans Bruno Lautier et Jaime Marques Pereira, dir., *Brésil, Mexique : Deux trajectoires dans la mondialisation*. Paris : Éditions Karthala, 165-224.
- Lautier, Bruno. 2004. *L’Économie informelle dans le tiers monde*. Paris : La Découverte.
- Lyotard, Jean- François. 2002. *La condition postmoderne : rapport sur le savoir*. Paris : Éditions Minuit.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins.
- Kuhn, Thomas S. 1983. *La Structure des Révolutions Scientifiques*. Paris : Flammarion.
- Lipset, Seymour. 1993. *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Garden City.
- Levinsohn, Jim. 2003. « The Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Good Marketing or Good Policy? ». Dans Ariel Buira, dir., *Challenges to the World Bank and IMF*. London: Anthem-Press, 119-140.

- Lasch, Christopher. 1979. *Le complexe de Narcisse : la nouvelle sensibilité américaine*. Traduit de l'américain par Michel L. Landa. Paris : Robert Lafond.
- Lena Lavinias e Maria Regina Nabuco. 1994. « Segurança Alimentar: Uma Nova Questão de Cidadania ». Dans IPEA, *O Brasil no Fim do Século : Desafios e Propostas Para a Ação Governamental*, 173-181.
- Lobato, Ana Lucia et José Celso Cardoso. 1998. « Mapeamento dos Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil ». Dans Ana Lucia Lobato, dir., *Garantia de Renda Mínima: Ensaio e Propostas*. Brasília : IPEA. 286-313.
- Lobato, Ana Lucia. dir. 1998. *Garantia de Renda Mínima : Ensaio e Propostas*. Brasília : IPEA.
- Lowen, Alexander. 1997. *Narcissism : Denial of the True Self*. New York: Touchstone.
- Macedo, Myrtes de Aguiar et Sebastiana Rodrigues de Brito. 2004. *Transferencia de Renda : Nova Face da Proteção Social?*. Rio de Janeiro : Editora PUC-Rio-São Paulo : Loyola.
- Malloy, James. 1996. *A Política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro : Grahal.
- Marques-Pereira, Jaime. 1996. « Marché du travail, protection sociale et développement à l'heure de la globalisation ». Dans Berengère Marques-Pereira et Ilan Bizberg, *La citoyenneté sociale en Amérique latine*. Paris. L'Harmattan, 53-80.
- Marques-Pereira, Berengère « Contenus et contours de la citoyenneté sociale en Amérique latine ». Dans Berengère Marques-Pereira et Ilan Bizberg, *La citoyenneté sociale en Amérique latine*. Paris. L'Harmattan, 7-21.
- Martins, Luciano. « 'The Liberalization' of Authoritarian Rule in Brazil, dans Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter et Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule*, (The Johns Hopkins University Press, Baltimore : Maryland, 1986), 72-94.
- Majone, Giandomenico. 1989. *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Mansbridge, Jane J. 1992. « A Deliberative Theory of Interest Representation ». Dans M. P. Petracca. *The Politics of Interests: Interests Groups Transformed*. Boulder: West view Press, 32-57.
- Markun, Paulo. 2004. *O Sapo e o Príncipe : Personagens, Fatos e Fábulas do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Objetiva.

- Médici, A. C. et M. C. P. Maciel. 1995. « A Dinâmica do Gasto Social nas Três Esferas de governo:1980-92 ». Dans Affonso R. Silva et P. L. B. Silva, dir., *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: Fundap, 41-106.
- Merrien, François-Xavier. 2005. *L'État Providence*. Paris :PUF.
- Merrien, François-Xavier. 2007. « Em Direção a um Novo Consenso Pós – Washington na América Latina? » 2007. Dans Denise B. Birche de Carvalho, dir. *Política Social, Justiça e Direitos de Cidadania na América Latina*. UnB:Programa de pós-graduação em política social, Brasília : Departamento de Serviço Social-SER, 47-64.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2007. « Reform of Pension and Social Assistance Systems ». Dans Eduardo Lora, dir., *The State of State Reform in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank, Stanford University Press, 385-386.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2003. « A Reforma Estrutural dos Benefícios da Seguridade Social na América Latina: Modelos, Características, Resultados e Lições ». Dans Vera Schattan P. Coêlho, dir., *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 227-251.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1978. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1994. *Changing Social Security in Latin America: Toward Alleviating the Social Costs of Economic Reform*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Mesa-Lago, Carmelo et Fabio Bertranou. 1998. *Manual de Economía de la Seguridad Social*. Montevideo: CLAEH, 1998.
- Monclaire, Stéphane. 2003. « Lula et les candidats du PT : ampleur et limites d'un succès électoral ». Dans Jackie Picard, *Le Brésil de Lula : les défis d'un socialisme démocratique à la périphérie du capitalisme*, Paris : Karthala, 19-59.
- Navarro, Juan Carlos. 2007. « Education Reform as Reform of the State: Latin America Since 1980 ». Dans Eduardo Lora, dir., *The State of State Reform in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank, Stanford University Press, 387-417.
- Neri, Marcelo. 2006. dir., *Poverty, Inequality, and Labour Dynamics: The Second Real*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Noël, Alain. 2006. « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières ». Dans Alain G. Gagnon, dir., *Le fédéralisme*

canadien contemporain : fondements, traditions, institutions. Montréal : Presses de l'Université de Montréal. 305-338.

Noël, Alain et Jean-Philippe Thérien. 2008. *Left and Right in Global Politics*. New York: Cambridge University Press.

Nunes, Edson. 1997. *A Gramática Política do Brasil : Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro : Jorge Zahar – Brasília : ENAP.

Nunes, Lizete Castro Pereira. 1994. « A Qualidade do Ensino Fundamental : Diagnóstico e Proposta Para a Ação Governamental ». Dans IPEA, *O Brasil no Fim do Século : Desafios e Propostas Para a Ação Governamental*. IPEA-DIPES : Brasília, 161-166.

O'Donnell, Guillermo. « Introduction to the Latin American Cases », dans Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter et Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule*, (The Johns Hopkins University Press, Baltimore : Maryland, 1986), 3-18.

Oliveira, Jaime A. et Sonia Teixeira. 1985. *(Im)Previdencia Social : 60 Anos de Historia da Previdencia no Brasil*. Petropolis: Vozes.

Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven : Yale University Press.

Paraná, Denise. 2002. *Lula : O Filho do Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Paugam, Serge. 1996. « La constitution d'un paradigme ». Dans Serge Paugam, dir., *L'exclusion : état des savoirs*. Paris : La Découverte, 7-19.

Pécaut, Daniel. 1989. *Entre le peuple et la nation : les intellectuels et la politique au Brésil*. Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme.

Petracca, Mark P. 1992. « The Rediscovery of Interests Group Politics ». Dans M. P. Petracca, dir., *The Politics of Interests: Interests Groups Transformed*. Boulder: Westview Press, 3-31.

Pierson, Paul. 1997. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pereira, Potyara A. P. 2000. *Necessidades Humanas : Subsídios à Crítica dos Mínimos Sociais*. São Paulo: Cortez Editora.

Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press.

- Pierson, Paul. 2001. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pocock, John Greville A. 1997. *Le moment machiavélien : la pensée politique florentine et la tradition républicaine atlantique*. Traduit de l'anglais par Luc Borot, 1ère édition, Paris : Presses universitaires de France.
- Possas, Cristina de Albuquerque. 1981. *Saúde e Trabalho no Brasil: a Crise na Previdência Social*. Rio de Janeiro: Graal-Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário.
- Pressman, J. L. & A. Wildavsky. 1973. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Procacci, Giovanna. 1996. « La naissance d'une rationalité moderne de la pauvreté » Dans Serge Paugam, dir., *L'exclusion : état des savoirs*. Paris : La Découverte, 405-416.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Rocha, Sonia. 2003. *Pobreza no Brasil : Afinal de Que se Trata?*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- Rocha, Sonia. 1994. « Caracterização da Pobreza no Brasil ». Dans IPEA, *O Brasil no Fim do Século : Desafios e Propostas Para a Ação Governamental*. IPEA:Brasília, 37-43.
- Roemer, John E. 1998. *Equality of Opportunity*. Cambridge, Massachusetts: .University Press.
- Rogers, Everett M. 1995. *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press.
- Rosanvallon, Pierre. 1998. *A Nova Questão Social*. Brasília :Instituto Teotônio Vilela.
- Sabatier, Paul A. et Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: An advocacy Coalition Approach*. Boulder, Colorado: West view Press.
- Sader, Eder. 1985. *Quando Novos Personagens Entram em Cena : Experiencias e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Sader, Emir et Ken Silverstein. 1991. *Without Fear of Being Happy: Lula, The workers Party and Brazil*. London: Verso: New York.

- Salisbury, Robert H. 1992. *Interests and Institutions: Substance and Structure in American Politics*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Sennet, Richard. 1979. *Les Tyrannies de l'Intimité*. Paris : Éditions du Seuil.
- Sheahan, John. 2002. « Alternative Models of Capitalism in Latin America ». Dans Evelyne Huber, dir., *Models of Capitalism : Lessons From Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 25-51.
- Sikkink, Kathryn. 1993. « The Power of Principled Ideas: Human Rights in the United States and Western Europe » Dans Judith Goldstein et Robert O. Keohane. *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca : Cornell University Press, 139-172
- Sikkink, Katryn. 1991. *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
- Smith, Andy. 1995. « Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network ». Dans Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*. Paris : L'Harmattan, 108-120.
- Stein, Ernesto Et. All. 2006. *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*. Inter-American development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies – Harvard University.
- Stone, Diane. 2000. « The Genesis of the GDN ». Dans Diane Stone dir., *Banking in Knowledge: The Genesis of the Global Development Network* ». London and new York : Routledge / Warwick Studies in Globalisation – Taylor & Francis Group, 3-23.
- Stone, Diane. dir. 2000. *Banking on Knowledge : The Genesis of the Global development Network*. London - New York: Routledge.
- Sugamosto, Marisa e Neda Mohtadi Doustdar. 2000. « Impactos da Previdência Rural na Região Sul : Ênfase nas Características Mesorregionais ». Dans Guilherme Delgado e José Celso Cardoso, dir., *A Universalização Direitos Sociais no Brasil : A Previdência Rural nos Anos 90*. Brasília : IPEA, 149-151.
- Suplicy, Eduardo Matarazzo. 2002. *Renda de Cidadania : A Saída é Pela Porta*. São Paulo : Cortez Editora – Fundação Perseu Abramo.
- Surel, Yves. 1995. Les politiques sociales comme paradigmes. Dans Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*. Paris : L'Harmattan, 125-151.

- Szazi, Eduardo. 2000. *Terceiro Setor : Regulação no Brasil*. São Paulo : Petrópolis.
- Tavares, Laura. 2001. *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*. Rio de Janeiro : Vozes.
- Thelen, Kathleen. 2003. « How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analyses ». Dans James Mahoney et Dietrich Rueschemeyer. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, 208-240.
- Theysset, Édouard. *L'Amérique latine à l'aube du XXI^{ème} siècle*. 1999. Paris : Economica.
- Titmus, R. M. 1974. *Social Policy: An Introduction*. London : Allen & Unwin, 1974.
- Touraine, Alain. 1997. Préface *Fernando Henrique Cardoso : O Brasil do Possível*. (Préface de l'ouvrage de Brigitte Hersant Leoni). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 7- 20.
- Truman, David. 1951. *The Governmental Process*. New York: Alfred A. Knopf.
- Twenge, Jean M. et W. Keith Campbell. 2009. *The Narcissism Epidemic: Living in the Age of Entitlement*. New York: Free Press.
- Urani, André et Rosane Mendonça. 1994. *Estudos Sociais e do Trabalho*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Van Parijs, Philippe. 1995. *Real Freedom for All: What (If Any Thing) Can Justify Capitalism?*. Oxford University Press.
- Van Parijs, Philippe « Competing Justifications of Basic Income ». Dans Philippe Van Parijs, dir., *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London – New York: Verso, 1992, 3-43.
- Weffort, Francisco C. 1998. « New Democracies and Economic Crisis in Latin America ». Dans Philip Oxhorn et Graciela Ducatzenzeiler, dir., *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 219-226.
- Weir, Margaret. 1992. « Ideas and the Politics of Bounded Innovation ». Dans Sven Steinmo, Kathleen Thelen et Frank Longstreth. Dir., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 188-216.
- Whitehead, Laurence. 1992. « Libéralisation économique et consolidation de la démocratie ». Dans Georges Couffignal, dir., *Réinventer la démocratie : le défi*

latino-américain. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 155-178.

Williamson, John et Stephan Haggard. 1994. « The Political Conditions for Economic Reform » Dans John Williamson dir., *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute for International Economics, 527-598.

Williamson, John. 1994. « In Search of a Manual for Technopols ». Dans John Williamson, dir., *The Political Economy of Policy Reform*. Washington-DC : Institute for International Economics, 11-28.

Articles dans les revues spécialisées :

Abrucio, Fernando Luiz. 2005. « A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiencia do Período FHC e os Desafios do Governo Lula ». *Revista de Sociologia Política* 24: 41-67.

Adler, Emanuel. « The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Control ». 1992. *International Organization* 46 (No.1): 101-145.

Amaral, Carlos et All. 1998. « Programas de Renda Mínima e Bolsa-Escola : Concepção, Gestão e Financiamento ». *Planejamento e Políticas Públicas* 17 (Junho): 2-59.

Ananias, Patrus. 2009. « Brésil : construction d'un État social effectif ». *Alternatives Sud* 16 (No.2) :181-193.

Arretche, Marta. 2003. « Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais : O Difícil Equilíbrio entre Regulação, Responsabilidade e Autonomia ». *Ciencia e Saude Coletiva* 8 (No.2) 331-345.

Arretche, Marta. 2002. « Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil : A Reforma de Programas Sociais ». *Dados* 45 (No.3): 431-458.

Arretche, Marta. 2005. « Quem Taxa e Quem Gasta : A Barganha Federativa na Federação Brasileira ». *Revista de sociologia política* 24: 69-85.

Béland, Daniel. 2002. « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective sociologique ». *Politique et sociétés* 21(No.3): 21-39.

Burchardt, Hans-Jürgen. 2004. « El Nuevo Combate Internacional Contra la Pobreza : Perspectivas para América Latina? » *Nueva Sociedad* (193) :119-132

- Caldés, Natália et John A. Maluccio. 2004. « The Cost of Conditional Cash Transfers ». *International Development* 17, (No.2):151–168.
- Camargo, José Marcio. 2004. « Política Social no Brasil : Prioridades Erradas, Incentivos Perversos ». *São Paulo em Perspectiva* 18 (No. 2) : 68-77.
- Cardoso, Ruth. 1987. « Os movimentos Sociais na América Latina ». *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 2 (No.5): 27-37.
- Cardoso, Ruth. 1990. « Participação Política e Democracia ». *Novos Estudos CEBRAP* 26, 15-24.
- Castañeda, Jorge. 2003. « Latin America's Left Turn ». *Foreign Affairs* 85 (No. 3):28-43.
- Cleary, Matthew R. 2006. « Explaining the Left's Resurgence ». *Journal of Democracy* 17, (No. 4): 35-49.
- Cohn, Amélia. 1999. « As Políticas Sociais no Governo FHC ». *Tempo Social* 11(No. 12) 183-197.
- Corten, André . « Le discours de la pauvreté de la Banque mondiale » 1988. *Langage et société* (85) : 5-24.
- Couto, Claudio G. 2005. « Constituição, Competição e Políticas Públicas ». *Lua Nova* (65): 95-135.
- Da Silveira Antonio Maria. 1975. « Redistribuição de Renda ». *Revista Brasileira de Economia* 29 (No. 2): 3-15.
- De Almeida, Maria Hermínia Tavares. 2004. « A Política Social no Governo Lula ». *Novos Estudos* 70: 7-17.
- De Barros, Ricardo Paes, et al. 2000. « Desigualdade e Pobreza no Brasil: Retrato de uma Estabilidade Inaceitável ». *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Vol. 15 (No. 42), , 123-142.
- De Carvalho, Maria Alice Rezende. 2007. « Temas Sobre a Organização dos Intelectuais no Brasil ». *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 22 (No. 65): 7-34.
- De Faria, Carlos Aurélio Pimenta. 2005. « A Política de Avaliação de Políticas Públicas ». *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 20 (No. 59): 97-109.
- De Faria, Carlos Aurélio Pimenta. 2003. « Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Suscinto das Principais Correntes Analíticas Recentes ». *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 18 (No.51):97-109.

- De Melo, Marcus André. 2005. « O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração : Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social ». *Dados* 48 (No.4): 845-889
- De Melo, Marcus André. 2004. « Escolha Institucional e a Difusão de Paradigmas de Política : O Brasil e a Segunda Onda de Reformas Previdenciárias ». *Dados* 47, (No.1): 169-206.
- De Oliveira, Francisco. 1972. « Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista ». *Estudos CEBRAP* (2) :3-82
- De Senarclens, Pierre. 2001. « Les organisations mondiales face aux défis de la mondialisation ». *Revue internationale des sciences sociales* 4 (No. 170) : 559-572.
- Demo, Pedro. 1999. « Globalização da Exclusão Social : Contradições Teóricas e Metodológicas do Discurso Neoliberal Acerca do Enfrentamento da Pobreza ». *Ser Social* 4 : 43-58.
- Dolowitz, E. et D. Marsh, « Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature ». *Political Studies* 44 (No. 2):343-357.
- Draibe, Sonia Miriam. 1997. « Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a Propósito da Experiência Latino-Americana Recente de Reformas dos Programas Sociais ». *São Paulo em perspectiva* 11 (No. 4) : 3-15.
- Draibe, Sonia Miriam. 2003. A Política Social no Período FHC e o Sistema de Proteção Social ». *Tempo Social* 15, (No. 2):63-101.
- Euzeby, Chantal. 1996. « Au-delà du RMI : le revenu minimum d'existence ». *Revue du MAUSS* 7 (janvier/juin), Paris : La découverte, 200-203.
- Faucher, Philippe et Leslie Elliot Armijo. 2004. « Crises Cambiais e Estrutura Decisória : A Política de Recuperação na Argentina e no Brasil ». *Dados* 7 (No.2): 297-334.
- Faucher, Philippe. 1998. « Restaurando a Governabilidade : O Brasil (Afinal) se Acertou? ». *Dados* 41 (No.1): 5-50.
- Ferry, Jean-Marc. 1996. « Revenu de citoyenneté, droit au travail, intégration sociale ». *Revue du MAUSS* 7 (janvier/juin), Paris : La découverte, 129-131.
- Finnemore, Martha. 1993. « International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy ». *International Organization* 47 (No. 4): 565-597.

- Fonseca, Marília. 1998. « O Banco Mundial Como Referência Para a Justiça Social no Terceiro Mundo: Evidências do Caso Brasileiro ». *Revista da Faculdade de Educação* 24 (No. 1):37-69.
- Fonseca, Pedro Cezar Dutra et Sergio Marley Modesto Monteiro. O Estado e Suas Razões : O II PND, *Revista de Economia Política*, vol. 28, n° 1 (109), pp. 28-46, janeiro-março/2007;
- Fouilleux, Ève. 2000. « Entre production et institutionnalisation des idées : la reforme de la politique agricole commune ». *Revue française de science politique* 50 (No. 2): 277-305.
- Franco, Augusto. 1997. « Comunidade Solidária : Um Projeto que Tem Tudo Para Não Dar Certo ». *São Paulo em Perspectiva* 11(No. 3):70-75.
- Garrett, Geoffrey et Peter Lange. 1991. « Political Responses to Interdependence: What's « Left » for the Left? ». *International Organization* 45 (No.4): 539-564.
- Giambiagi, Fábio. 1999. « Financiamento das Políticas Sociais e Combate à Pobreza : Uma Proposta para a CPMF ». *Planejamento e Políticas Públicas* 20 : 20-42.
- Haas, Peter M. 1992. « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination ». *International Organisation* 46 (No. 1): 1-35.
- Hall, Peter et Rosemary Taylor. 1997. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». *Revue française de science politique* 47 (No. 3):469-496.
- Hall, Peter. 2000. « Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politique des pays industrialisés ». *Revue internationale de politique comparée* 7 (No.1): 53-92.
- Hall, Peter A. 1993. « Policy Paradigm, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain ». *Comparative Politics* 25 (No. 3): 275-296.
- Holzacker, Denilde Oliveira e Elizabeth Balbachevsky. 2007. « Classe Ideologia e Política: Uma Interpretação dos Resultados das Eleições de 2002 e 2006 ». *Opinião Pública* 13 (No.2): 283-306.
- Hopkins, Raymond F. 1992. « Reform in the International Food Aid Regime: The Role of Consensual Knowledge ». *International Organization* 46 (No.1): 225-264.
- Hunter, Wendy et Thimoty J. Paver. 2007. « Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Election of 2006 ». *Latin American Politics and Society* 49 (No. 1):1-30.

- Jenson, Jane et Denis Saint-Martin. 2006. « Building Blocks for a New Social Architecture: the LEGO Paradigm for an Active Society ». *Policy & Politics* 34 (No. 3): 429-451.
- Lampréia, Luis Felipe. 1995. « Relatório Brasileiro Sobre Desenvolvimento Social ». *Estudos Avançados* 9 (No. 24): 9-74.
- Lavinas, Lena. 1999. « Renda Mínima : Práticas e Viabilidades ». *Novos Estudos CEBRAP*, 53 : 65-83.
- Lavinas, Lena 2004. « Pobreza : A Sistematização que Faltava ao Enfoque Brasileiro », *Pesquisa e Planejamento Economico* 34 (No. 1): 201-206.
- Lício, Elaine Cristina, Lucio R. Rennó et Henrique Carlos de O. Castro. 2009. « Bolsa Família e Voto na Eleição Presidencial de 2006: Em Busca do Elo Perdido ». *Opinião Publica* 15 (No. 1): 31-54.
- Lowy, Michel et Arthur Denner. 1987. « A New Type of Party: The Brazilian PT ». *Latin American Perspectives* 14 (No. 4) : 453-464.
- Macinko, James, Frederico C. Guanais et Maria de Fátima Marinho de Souza. 2003. « Evaluation of the Impact of the Family Health Program on Infant Mortality in Brazil, 1990-2002 ». *Journal of Epidemiology and Community Health*, 60, 13-19.
- March, James et Johan P. Olsen. 1984. « The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life ». *American Political Science Review* 78 (No.3):734-749.
- Marques, Rosa Maria et All. 2009. « Discutindo o Papel do Bolsa-Família nas Eleições Presidenciais Brasileiras de 2006 ». *Economia Politica* 29 (No. 1): 114-132.
- Marques, Rosa Maria et Áquilas Mendes. 2007. « Servindo a Dois Senhores: As Políticas Sociais no Governo Lula ». *Katalysis*, 10 (No.1): 15-23.
- Meseguer, Covadonga. 2005. « Policy Learning, Policy Diffusion and the Making of a New Order ». *Annals of the American Academy of Political Science and Social Science* 598, (No. 1) : 67-82.
- Montpetit, Éric. 2002. « Pour en finir avec le lobbying : comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêts ». *Politique et sociétés* 21 (No.3) : 91-112.
- Muller, Pierre. 2000. « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *Revue française de science politique* 50 (No. 2):189-207.

- Muller, Pierre, Bruno Palier et Yves Surel. 2005. « L'analyse politique de l'action publique : confrontation des approches, des concepts et des méthodes ». *Revue française de science politique* 55 (No.1) : 7-32.
- Noël, Alain. 2006. « The New Global Politics of Poverty ». *Global Social Policy* 6 (No.3): 304-333.
- Nicolau, Jairo et Vitor Peixoto. 2007. « As Bases Municipais da Votação de Lula em 2006 ». *Cadernos Forum Nacional* (6): 15-25.
- O'Donnell, Guillermo. 2001. « Repenser la théorie démocratique : perspectives latino-américaines ». *Revue internationale de politique comparée* 2 (No. 8) : 199-224.
- Palier, Bruno et Giuliano Bonoli. 1999. « Phénomènes de *path dependence* et réformes des systèmes de protection sociale ». *Revue française de science politique* 49 (No. 3) : 399-420.
- Peliano, Ana Maria T. Medeiros, Luis Fernando de Lara Resende et Nathalie Beghin. 1995. « O Comunidade Solidária : Uma Estratégia de Combate à Fome e à Pobreza ». *Planejamento e Políticas Publicas* 12: 19-37.
- Pereira, Carlos Bresser. 2004. « O Conceito de Desenvolvimento do ISEB Rediscutido » *Dados* 47 (No.1): 49-84.
- Peres, Thais Helena A. 2005. « Comunidade Solidária : A Proposta de um Outro Modelo para as políticas Sociais ». *Civitas* Vol 5: (No.1):109-126.
- Peterson, M. J. 1992. « Whalers, Cetologists, Environmentalists, and the International Management of Whaling ». *International Organization* 46 (No.1): 147-186.
- Pierson, Paul. 1996. « The New Politics of The Welfare States ». *World Politics* 48 (No. 2):143-179.
- Pierson, Paul. 1995. « Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy ». *Governance* 8 (No. 4): 449-478.
- Pio, Carlos. 2001. « A Estabilização Heterodoxa no Brasil : Idéias e Redes Políticas ». *Revista Brasileira de Sociologia* 16 (No. 46): 29-54.
- Reis, Elisa P. 2003. « Reflexões Leigas Para a Formulação de Uma Agenda de Pesquisa em Políticas Publicas ». *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 18 (No.51):11-14.
- Rodrigues, Gisele Soncini et Angela Maria de Barros Lara. 2006. « Avaliação das Propostas do Banco Mundial Para a Educação Infantil: Influências e Consequências nos Países Periféricos ». *Estudos em Avaliação Educacional* 17 (No. 33) : 89-104.

- Rose, Richard. 1991. « What is Lesson-Drawing? ». *Journal of Public Policy* 11 (No.1): 3-30.
- Saint-Martin, Denis. 2002. « Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de 'l'investissement dans l'enfance' au Canada et en Grande-Bretagne ». *Politique et Sociétés* 21 (No.3): 41-67.
- Serré, Marina et Frédéric Pierru. 2001. « Les organisations internationales et la production d'un sens commun réformateur de la politique de protection maladie ». *Lien social et politiques* 45 (Printemps) :105-128.
- Singer, André. 2009. « Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo ». *Novos Estudos* (85): 83-202.
- Smith, Miriam. 2002. « L'héritage institutionnaliste de la science politique au Canada anglais ». *Politique et sociétés* 21(No.3) : 113-138.
- Souza, Celina. 2003. « 'Estado de Campo' da Pesquisa em Políticas Publicas no Brasil ». *Revista Brasileira de Sociologia* 18 (No. 51) : 15-20.
- Souza, Celina. 2005. « Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988 » *Revista de Sociologia Política* 24, (Junho): 105-121.
- Stein, Rosa Helena. 2006. « Pobreza e Desigualdade na América Latina sob o Olhar dos Organismos Internacionais ». *Ser Social* 18: 79-125.
- Stone, Diane 1989. « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas ». *Political Science Quarterly* 104 (No.2): 281-300.
- Stone, Diane. 2003. « The "Knowledge Bank" and the Global Development Network ». *Global Governance* 9 (No. 1) : 43-61.
- Suplicy, Eduardo M. 2003. « Programa Fome Zero do Presidente Lula e as Perspectivas da Renda Basica de Cidadania no Brasil ». *Saúde e Sociedade* 12 (No.1): 61-71.
- Surel, Yves. 2010. « Le poids des organisations internationales dans les reformes des politiques sociales ». *Informations sociales*, 157 (No. 1) : 36-43.
- Théret, Bruno. 2006. « Politiques sociales et fédéralisme politique : des relations d'interdépendance qui peuvent être positives ou négatives selon le type de fédéralisme ». *Lien social et politiques* 56 : 41-56.
- Thérien, Jean-Philippe. 1999 « Beyond the North-South Divide: The Two Tales of World Poverty ». *Third World Quarterly* 20 (No. 4):723-742.

- Tiezzi, Sergio. 2004. « A Organização da Política Social do Governo Fernando Henrique ». *São Paulo em Perspectiva* 18(2) :49-56.
- Turcotte, Sylvain. 2001. « Vers une nouvelle convergence de modèles? Acteurs locaux et transnationaux dans la réforme de la sécurité sociale en Amérique latine ». *Lien social et politiques* 45 (Printemps) :29-40.
- Vaitsman, Jeni, Gabriela Rivières Borges de Andrade, Luis Otávio Farias. 2009. « Proteção Social no Brasil: O Que Mudou na Assistência Social Após a Constituição de 1988 ». *Ciência & Saúde Coletiva*, 14 (No. 3) : 731-741.
- Vieira, Evaldo. 1997. As Políticas Sociais e os Direitos Sociais no Brasil : Avanços e Retrocessos. *Serviço social e sociedade* 18 (No. 53): 67-73.
- Villatoro, Pablo. « Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas : Experiencias en América Latina ». 2005. *Revista de la CEPAL* 86: 87-101.
- Walker, Jack I. 1969. « The Diffusion of Innovations among the American States ». *The American Political Science Review* 63 (No.3): 880-899.
- Yasbek, Maria Carmelita. 2004. « O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais Brasileiras ». *São Paulo em Perspectiva*, 18 (N.o 2): 104-112.
- Weingast, Barry et William J. Marshall. 1988. « The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets ». *Journal of Political Economy* 96 (No.1): 132-163.

Autres :

- Arès, Mathieu. 2000. *L'État et le changement de modèle économique : le rôle pivot des institutions*. Thèse de doctorat. Département de science politique. Université de Montréal.
- Armony, Victor. 2007. « The 'Civic Left' and the Demand for Social Citizenship ». Communication, Peter Wall Institute of Advanced Studies, University of British Columbia, Mai 25-27, 2007. « Left Turns? Progressive Parties, Insurgent Movements, and Alternative Policies in Latin America ».
- Arretche, Marta Tereza. « Concepções Alternativas ao Neoliberalismo : A Proposta da CEPAL ». 1993. ANPOCS. pp. 14. Dactylographié.
- Barros-Jaccoud, Luciana. 2002. *Pauvreté, démocratie et protection sociale au Brésil*. Paris : Thèse de doctorat en sociologie. École de Hautes Études en Sciences Sociales-E.H.E.S.S.

- Brito, Tatiana Feitosa. 2004. « Conditional Cash Transfers: Why Have They Become So Prominent in Recent Poverty Reduction Strategies in Latin America ». Institute of Social Studies: The Netherlands.
- Brito, Tatiana Feitosa. 2005. « Recent Trends in the Development Agenda of Latin America: An Analysis of Conditional Cash Transfers ». Brazil: Ministry of Social Development, pp. 29.
- Biton, Jorge Ruben Tapia. 1996. « Políticas Sociais na América Latina : Diagnosticos e Recomendações das Agencias Multilaterais ». Campinas: NEPP -Unicamp, caderno de pesquisa numero 28.
- Buarque, Cristovam. 2004. Entrevue réalisée avec Monsieur l'ex-président Fernando Henrique Cardoso à Providence, EUA, le 7 novembre 2004. Brasília, dactylographié. En possession de l'auteur.
- Camargo, José Marcio e Francisco H.G. Ferreira. 2001. « O Benefício Social Unico: Uma Proposta de Reforma da Política Social no Brasil ». Rio de Janeiro : PUC-Departamento de economia, texto para discussão numero 443.
- Cardoso, Fernando Henrique. 2002. « Bolsa-Escola: Um Programa de Educação e Redução da Pobreza para Países em Desenvolvimento ». Documento apresentado pelo Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso na Reunião de Cúpula de Estocolmo sobre Governança Progressista, (22 e 23 de fevereiro de 2002), Brasília, dactylographié pp. 1-4. En possession de l'auteur.
- Chaibub, Juliana Rochet W. 2005. *Programas de Transferência de Renda e o Enfrentamento da Pobreza no Brasil : Análise dos Processos de Formação e Formulação do Programa Nacional de Bolsa-Escola 2001-2002*. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-graduação em Política Social - Departamento de Serviço Social-UnB.
- Couto, Claudio G. 2002. « A Constitucionalização das Políticas no Brasil : Implicações Para o Processo de Governo ». Brasília, dactylographié, pp. 14.
- De Andrade, Helenice Viera. 2004. *Políticas de Combate à Pobreza no Brasil : Uma Análise das Estratégias do Governo Fernando Henrique Cardoso*. Dissertação de mestrado em ciencia politica : Universidade federal do Rio de Janeiro - IFCS, Rio de Janeiro
- De Barros, Ricardo Paes, Ricardo Henriques et Rosane Mendonça. 2001. « A Estabilidade Inaceitável : Desigualdade e Pobreza no Brasil ». Rio de Janeiro: IPEA, texto para discussão numero 800.

- De Barros, Ricardo Paes e Rosane Silva Pinto de Mendonça. 1990. « Infância e Adolescência no Brasil : Consequências da Pobreza Diferenciadas por Gênero, Faixa Etária e Região de Residência ». Brasília: IPEA, texto para discussão numero 202.
- De Souza, Ailta Barros. 2006. Lula, Machiavel et le Crapaud : trois thèses pour expliquer « l'échec » de la gauche au Brésil. Conférence prononcée au *Colloque de la Société québécoise de science politique*. Les transformations de l'État contemporain et les nouveaux modes de gouvernance, Université du Québec à Montréal, 24-25 mai 2006. pp.12. Dactylographié.
- De Oliveira, Fabrício Augusto. 1999. « Evolução, Determinantes e Dinamica do Gasto Social no Brasil: 1980-1996 ». Brasília: IPEA, texto para discussão numero 649.
- Demo, Pedro. 1995. « Qualidade da Educação Infantil – Desenvolvimento Integral e Integrado ». Brasília :IPEA, texto para discussão numero 384.
- Draibe, Sonia Miriam. 1995. « América Latina: O Sistema de Proteção Social na Década da Crise e das Reformas ». Campinas : NEPP/Unicamp, caderno de pesquisa numero 30.
- Draibe, Sonia Miriam. 2002. « The National Social Policies System in Brazil : Construction and Reform ». Campinas : NEPP/Unicamp, caderno de pesquisa numero 53.
- Draibe, Sonia Miriam. 1993. « O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas ». Campinas : NEPP/Unicamp, caderno de pesquisa número 8.
- Draibe, Sonia Miriam. 1995. « América Latina : O Sistema de Proteção Social na Década da Crise e das Reformas ». Campinas : NEPP/Unicamp, caderno de pesquisa numero 30.
- Draibe. Sonia Miriam. 2002. « The National Social Policies System in Brazil : Construction and Reform ». Campinas : NEPP/Unicamp, caderno de pesquisa numero 53.
- Esping-Andersen, Gøsta. 2000. « A Welfare State for the 21st Century: Ageing Societies, Knowledge-Based economies, and the Sustainability of European Welfare States ». Portugal : Report to the Portuguese Presidency of the European Union.
- Ferreira, Ivanete Boschetti. 1998. *La sécurité sociale au Brésil dans la Constitution de 1988 : entre l'assurance et l'assistance*. Thèse de doctorat en sociologie. École de Hautes Études en Sciences Sociales-E.H.E.S.S.

- GALÁN, Manuel G. y SANAHUJA, José A. 1999. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid : Centro de Investigación Europa-España-América Latina – CIDEAL.
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada – IPEA, Programa Nacional das Nações para o desenvolvimento – PNUD. 1998. « Avaliação da estratégia do comunidade solidaria : sintese da avaliação ». Brasília.
- Instituto de Pesquisa Economica Aplicada – IPEA. 2006. « Politicas Sociais : Acompanhamento e Analises ». Brasília : Edição especial numero 13.
- Instituto de Pesquisa Economica Aplicada – IPEA. 1994. *O Brasil no Fim do Século : Desafios e Propostas Para a Ação Governamental*. Rio de Janeiro: IPEA, Direção de pesquisas – DIPES.
- Instituto de Pesquisa Economica Aplicada – IPEA. 1997. *O Brasil na Virada do Milênio : Trajetória do Crescimento e Desafios do Desenvolvimento*. Brasília : IPEA.
- Lavinas, Lena. 1998. « Programas de Garantia de Renda Mínima : Perspectivas Brasileiras ». Rio de Janeiro : IPEA, texto para discussão numero 596.
- Lustosa, Paulo Henrique. 2002. *Cidadania Induzida : Uma Critica aos Programas Governamentais de Indução do Desenvolvimento Sustentável*. Dissertação de mestrado: Programa de Pós – Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social.
- Machado, Cecilia Tanajura. Sans datte « A Atuação do Banco Mundial em educação no Brasil entre 1993 e 2004 : uma analise dos instrumentos de empréstimo ». Reunião da ANPED, GT Estado e política educacional, dactilographié.
- Matijascic, Milko. 2000. « A Path Contradiction: Brazilian Social Security in the 1990s » Campinas : NEPP/Unicamp, caderno de pesquisa no. 50.
- Martine, George, José Alberto Magno de Carvalho e Afonso Rodrigues Arias. 1994. « Mudanças Recentes no Padrão Demografico Brasileiro e Implicações Para a Agenda Social ». Brasília : IPEA, texto para discussão 345.
- Marques, Rosa Maria. 2005. A importância do Bolsa-Família nos municipios Brasileiros. *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate* (No.1). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social.
- Missão Criança. 2002. « Relatório de Atividades ». Brasília.
- Moraes, Antonio e S.R. Santana. 1997. « Avaliação do programa Bolsa-Escola do GDF ». Brasília : Fundação Grupo Esquel-Unicef-Unesco.

- Nucleo de Estudos de Politicas Publicas – NEPP/ Unicamp. 1987. « Brasil 1985: Relatório Sobre a Situação Social do Pais ». Volume II, Campinas.
- Nucleo de Estudos de Politicas Publicas – NEPP/Unicamp. 1986. « Brasil 1985: Relatório Sobre a Situação Social do Pais ». Volume I, Campinas.
- Nucleo de Estudos de Politicas Publicas – NEPP/Unicamp. 1996. « Acompanhamento e Avaliação da Implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da Prefeitura de Campinas ». Campinas: NEPP/Unicamp.
- Nucleo de Estudos de Politicas Publicas – NEPP. 1999. « Desenho e Implantação da Estratégia de Avaliação dos Programas Sociais Prioritarios do Governo Federal Brasileiro ». Campinas :NEPP/Unicamp/BID/UNESCO/Governo Federal.
- Nucleo de Estudos de Politicas Publicas – NEPP/Unicamp. 1997. « A Educação Basica e Secundária no Brasil : Evolução Recente ». Campinas :NEPP/Unicamp/MEC/UNESCO.
- Nucleo de Estudos de Politicas Publicas – NEPP/Unicamp. 1997. « Avaliação da Decentralização das Politicas Sociais no Brasil : Saúde e Educação Fundamental – Estudos Municipais ». Campinas :NEPP/Unicamp/CEPAL.
- Nucleo de Estudos de Politicas Publicas – NEPP/Unicamp. 1997. « Programas de Renda Mínima para Familias Carentes : Levantamento das Experiencias e Metodologia de Avaliação ». Campinas : NEPP/Unicamp /IPEA.
- Opinião Publica. 2007. « Bolsa-Família, Brasil Democrático e Voto em Lula ». *Opinião Publica* 13 (No. 1):219-229.
- Partido dos Trabalhadores . 2002. « Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil: A Ruptura Necessária ». pp. 20.
- Palier, Bruno. 2003. « Mondialisation et réformes des politiques sociales : le rôle des organisations internationales ». Montréal : Chaire de recherche du Canada en citoyenneté et en gouvernance. Conférence présenté le 12 février 2003 à l'Université de Montréal, dactylographié.
- Peliano, Ana Maria. 1994. « Os Programas de Alimentação e Nutrição Para Mães e Crianças no Brasil ». Brasília: IPEA, texto para discussão número 253.
- Peliano, Ana Maria. 1990. « Quem Se Beneficia dos Programas Governamentais de Suplementação Alimentar ». Brasília : IPEA, texto para discussão número 205.

- Pio, Carlos. 2001. *A Construção Política da Economia de Mercado no Brasil : Estabilização e Abertura Comercial*. Tese de doutorado. Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro –IUPERJ.
- Resende, Luis Fernando Lara. 2000. « Comunidade Solidária : Uma Alternativa aos Fundos Sociais ». Brasília: IPEA, texto para discussão número 725.
- Rocha, Sonia. 1996. « Renda e Pobreza : Os Impactos do Plano Real ». Rio de Janeiro : IPEA, texto para discussão número 439.
- Sabóia, Joao e Sonia Rocha. 1995. « Programas de Renda Mínima : Linhas Gerais de Uma Metodologia de Avaliação a Partir do Estudo do Programa Bolsa Familiar para a Educação no Distrito Federal Tendo como Referencia a Experiencia Pioneira do Paranoá ». Rio de Janeiro : IPEA, texto para discussão número 582.
- Silva, Pedro Luiz Barros. 1998 .« Reforma do Estado e Políticas Sociais no Brasil: Desafios e Limites Estruturais ». Campinas: NEPP/Unicamp, caderno de pesquisa numero 31.
- Stein, Rosa Helena. 2002. « Os Programas de Transfência de Renda no Marco do Pluralismo de Bem-Estar: Brasil, Argentina e México ». Brasília: Projeto de tese Programa de Pós- Graduação sobre as Américas/CEPPAC- UnB.
- Stone, Diane. 2000. « Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas ». Centre for the Study of Globalization and Regionalization. Working paper No. 69.
- Vianna, Maria Lucia Teixeira Werneck. 2004. « Seguridade Social e Combate à Pobreza no Brasil : O Papel dos Benefícios Nao-Contributivos ». United Kingdom – UK: Department for International Development – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

Documents gouvernementaux

- Brasil. Governo Federal. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. 1995. *Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios – PNAD*. Brasília.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social. 2009. « Bolsa-Familia ». *Destaques*. Brasília : Ministério de Desenvolvimento Social.
- Brasil. Presidencia da Republica. 1995. *Uma Estratégia de Desenvolvimento Social*. Brasília: SECOM.
- Brazil. Governo Federal. Projeto Fome Zero. 2002. « Report of the Joint FAO/IDB/WB/

transition Team Working Group ». En ligne
<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/fomezero/pdf/eval02eng.pdf>

Brasil. Presidencia da República. 2002. *Brasil 1994-2002 A Era do Real*. Brasília: SECOM.

Brasil. Presidencia da República. Secretaria de Comunicação Social – SECOM. 2009. *Em Questão*, No. 832. Brasília.

Brasil. Governo Federal. 2002. *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil*. Coordonné par Nathalie Beghin, IPEA : SEDH : MRE, Brasília.

Brasil. Ministério da Educação – Secretaria do Programa Nacional de Bolsa-Escola. 2002. « Relatório de Atividades ». Brasília.

Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. 2002. En ligne
http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/repercussao_2002/notas_fmi2.asp

Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. 1998. En ligne
<http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/acordofmi.asp>

Brasil. Presidencia da República. 1996. Uma Estratégia de Desenvolvimento Social. En ligne http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/ESTRA.HTM

Congresso Nacional. Comissão mista especial destinada a estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais e apresentar soluções legislativas para eradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. 1999. « Relatório Final ». Brasília.

Governo do Distrito Federal - Secretaria de Educação. 1997. « Programa Bolsa-Escola e Poupança-Escola ». Brasília.

Brasil. Governo Federal. Secretaria de Comunicação Social - SECOM. 2004. « Elogios, também, do Banco Mundial ». *Informe Bolsa-Família*. En ligne
http://www.planalto.gov.br/consea/static/noticias/entre_Lindert.htm

Organisations internationales

Alston, Lee, Mrcus Melo B. Mueller et C. Pereira. 2004. « Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil ». 2004. Washington : Inter-American Development Bank.

- Averburg, Marcello. 2003. « Implantação da Estratégia do BID no Brasil : 1994-2002 ». Washington : Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2008. « Estratégia do Banco Para o Brasil 2004-2007 ». Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. 2005. « Relatório Anual 2004 ». En ligne
<http://enet.iadb.org/idbdocswebservices/idbdocsInternet/IADBPUBLICDOC.aspx?docnum=516469>
- Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2007. « Relatório Anual 2006 ». En Ligne
http://www.iadb.org/aboutus/I/hi_ar.cfm?lang=pt
- Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2009. « Relatório de Anual 2008 ». En ligne
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1924287>
- Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2008. « Relatório Anual 2007 ». En Ligne
http://www.iadb.org/aboutus/I/hi_ar.cfm?lang=pt
- Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2006. « Relatório Anual 2005 ». En ligne
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=705707>.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. 2002. « Relatório Anual 2001 ». En ligne
http://www.iadb.org/EXR/ar99/pdf/por/IA2001_por.pdf.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. 2005. « Relatório Anual 2004 ». En ligne
<http://enet.iadb.org/idbdocswebservices/idbdocsInternet/IADBPUBLICDOC.aspx?docnum=516469>
- Bastagli, Francesca. 2009. « From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America ». United Nations Development Program: The International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Working paper, no. 60. Brasília.
- De la Brière, Bénédicte et Kathy Lindert. 2005. « Reforming Brazil's Cadastro Unico to Improve the Targeting of the Bolsa-Família Program ». Washington : World Bank: Social Protection Discussion Paper 0527.
- CEPAL. 2002. « Panorama Social de América Latina ». CEPAL: Santiago do Chile.
- CEPAL. 2007. « Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe ». En ligne
http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/31993/LCG_2355_Documento.pdf
 (page consultée le 13 février 2010).

- CEPAL. 2002. « Globalização e Desenvolvimento ». Brasília.
- CEPAL. 2002. « Vulnerabilidad Sociodemográfica: Viejos y Nuevos Riesgos para Comunidades, Hogares y Personas ». Brasília : Vigésimo noveno período de sesiones. En ligne
http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/10264/LCR2086_ind.pdf
- CEPAL. 1990. « Transformación Productiva con Equidad ». En ligne
http://www.egeneros.org.mx/admin/archivos/lec_equida.pdf
- Cortazar, Juan Julio et Michel Barzelay. 2003. Cours d'Étude de cas en politiques sociales. Washington : BID-INDES, dactylographié, pp.10.
- Couto, Ronaldo Costa. 1999. *A História Viva do BID e o Brasil*. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Duryea, Suzanne et Andrew Morrison. 2004. « The Effect of Conditional Cash Transfers on School Performance and Child Labour: Evidence from an Ex-Post Impact Evaluation in Costa Rica ». Washington: BID-World Bank, Working paper Series 505.
- Ferranti, David et Guillermo E. Perry, 2003. dir., *Desigualdade na América Latina e no Caribe: Rompendo com a História?*. Washington : Banco Mundial. En ligne
<http://www.iets.org.br/IMG/pdf/doc-14.pdf>
- Ferreira, Francisco H. G., Philippe G. Leite et Julie A. Litchfield. 2006. « The Rise and Fall of Brazilian Inequality: 1981-2004 ». World Bank Policy Research Working Paper 3867.
- Fleury, Sonia et Carlos Gerardo Molina. 2002. « Modelos de Protección Social ». Washington: BID-INDES, dactylographié.
- Fonds Monétaire International - FMI, Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC –Questions d'ordre opérationnel. En ligne
<http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/fre/poverty2.htm>
- Glewwe, Paul et Ana Lucia Kassouf. 2010. « What is the Impact of the Bolsa-Família Program on Education? ». United Nations Development Program : The International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Paper No. 107. Brasília.
- Grosh, Margaret et Al. 2008. *For Protection & Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington: World Bank.

- Inter American Development Bank. 2000. « Facing up Inequality in Latin America ». Dans Jeffrey Frieden, Manuel Pastor Jr. et Michael Tomz, dir., *Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy*. Colorado: West View Press, 287-297.
- Inter-American Development Bank – IDB. « IDB salutes IDB salutes Brazil agreement with the International Monetary Fund ». News Releases. En ligne <http://www.iadb.org/news-releases/2002-08/english/idb-salutes-brazil-agreement-with-the-international-monetary-fund--565.html>
- James Wolfensohn, président de la Banque mondiale en 1998. Dans Press Release No : 99/2006/LAC. En ligne <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20015339~menuPK:34463~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>
- de Janvri, Alain Frederico Finan, Et. All. 2005. « Brazil's Bolsa Escola Program: The Role of Local Government in Decentralized Implementation ». Washington: World Bank Social Protection Discussion Paper Series, No. 0542.
- Jørgensen, Steen Lau et Julie Van Domelen. 1999. « Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds ». Washington : World Bank Social Protection Discussion Paper Series, No. 9934.
- Laporte, Bruno « The Knowledge Bank in Action ». En ligne <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/KnowledgeBankOct2004.pdf>
- Lautier, Bruno. 2004. « Pourquoi faut-il aider les pauvres? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté ». En ligne <http://matisse.univ-paris1.fr/doc2/ID0118b.PDF>
- Lindert, Kathy, Anja Linder, Jason Hobbs e Bénédicte de la Brière. 2007. « The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa – Família Program : Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context ». Washington: World Bank: Social Protection Discussion Paper Series, No. 0709.
- Lindert, Kathy. 2005. Brazil: Bolsa-Família program – Scaling – up Cash Transfers for the Poor ». *Managing for Development Results Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices*, 67-74.
- Londoño, Juan Luis et Miguel Székely. 1997. « Persistent Poverty and Excess Inequality : Latin America During 1970-1995 ». Washington : BID. En ligne <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=774475>
- Organização Internacional do Trabalho – OIT. 2004. « Análise das Políticas e Programas Sociais no Brasil ». Escritório Regional para América Latina e Caribe: Programa Internacional de Combate ao trabalho Infantil – IPEC, Cooperación Española.

- Organização International do Trabalho – OIT. 2000. « Combatendo o Trabalho Infantil : Guia para Educadores ». OIT-IPEC-CNT.
- Rawlings, Laura B. 2004. « A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs ». Washington: World Bank Social Protection Discussion Paper Series no. 0416.
- Rocha, Romero et Rodrigo R. Soares. 2009. « Evaluating the Impact of Community Based Health Interventions: Evidence from Brazil's Family Health Program ». Global Development Network – GDN. Working Paper Series, No. 1.
- Soares, Fabio Veras et al. 2006. « Cash Transfer Programmes in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty ». United Nations Development Program: The International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Working paper number 21.
- Soares, Serguei et al. 2007. « Programas de Transferencia Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos Sobre a Desigualdade ». United Nations Development Program: The International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Working paper number 1293.
- Stiglitz, Joseph. 2000. « What I Learned at the World Economic Crisis ». *New Republic* 17 (April). En ligne http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/opeds/What_I_Learned_at_the_World_Economic_Crisis.htm
- United Nations. Human Development Report. 1999. *Globalization With a Human Face*. En ligne http://www.hdr.undp.org/en/media/hdr_1999_back1.pdf
- Wade, Robert. 2001. « Showdown at the World Bank ». *New Left Review* 7 (Jan/Feb). En ligne <http://newleftreview.org/?page=article&view=2305>
- Wolfensohn, James & François Bourguignon. 2004. « Desenvolvimento e Redução da Pobreza: Reflexão e Perspectivas ». Reuniões anuais de 2004 Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. Washington : Banco Mundial. En ligne http://siteresources.worldbank.org/ANGOLAEXTN/Resources/jdw_bourguignon_portuguese.pdf
- World Bank. 2002. « Brazil Municipal Education: Resources, Incentives and Results ». Washington : World Bank, Volume I, Policy Report Number 24413-BR.
- World Bank. 2002. « Brazil Municipal Education: Resources, Incentives and Results. Washington : World Bank, volume II, Research Report Number 24413-BR.

- World Bank. 1998. *Assessing Aid: What Works, What doesn't and Why?* New York: Oxford University Press.
- World Bank. 2004. « *Brazil: Forging a Strategic Partnership for Results An OED Evaluation of World Bank Assistance* ». Washington : World Bank.
- World Bank. 1995. « *Brazil: A Poverty Assessment* ». Volume I Main Report, (Report No. 14323-BR). En ligne <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/06/27/0000092653961008021250/Rendered/PDF/multi0page.pdf>
- World Bank. 2002. « *Project Performance Assessment Report* ». (Report No. 24433). En ligne http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/08/09/000094946_02073104145845/Rendered/PDF/multi0page.pdf
- World Bank. 2001. « *Attacking Brazil's Poverty : A Poverty Report with a Focus on Urban Poverty Reduction Policies* ». Volume I : Summary Report (Report no. 20475-BR). Brazil Country Management Unit – PREM Sector Management Unit - Latin America and the Caribbean Region. En ligne <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186331278301/27V1Engl.pdf>
- World Bank. 2001. « *Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs* ». (Report no. 20208-BR). En ligne <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186326902607/06BolsaEscola.pdf>
- World Bank. 2001. « *Eradicating Child Labor in Brazil* ». (Report No. 21858 – BR). Human Development Department Brazil Country Management Unit Latin America and Caribbean Regional Office. En ligne http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/01/11/000094946_01122809560220/Rendered/PDF/multi0page.pdf
- World Bank. 2002. « *Brazil: Municipal Education: Resources, Incentives and Results* ». Volume I Policy Report. World Bank Country Management Unit – Latin America and the Caribbean Region. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2004. « *Project Appraisal Document on a Proposed Adaptable Loan in the Amount of \$US 572,2 million to the Federative Republic of Brazil for a Bolsa Familia Project in Support of the First Phase of the Bolsa Familia Program* ». Report No. 28544 – BR. Washington – DC: World Bank.

World Bank. 2002. « Brazil : Municipal Education, Resources, Incentives and Results ». Volume II, Research Report. World Bank Country Management Unit – Latin America and the Caribbean Region. Washington, DC: World Bank.

Autres documents électroniques :

Cardoso, Eliana et André Portela. 2005. « The Impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil ». En ligne <http://ideas.repec.org/p/van/wpaper/0407.html>

D'Araújo, Maria Celina, Ignez Cordeiro de Farias et Lucia Hippolito, dir., *IPEA – 40 Anos Apontando Caminhos*. En ligne http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/ipea_40_anos.pdf

Draibe, Sonia Miriam. 2006. « Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Familia ». En ligne <http://www.oportunidades.gob.mx/htmls/libro/Cap%2003%20BRASIL%20BOLSA-ESCOLA%20Y%20BOLSA-FAMILIA.pdf>

Farah, Marta Ferreira Santos e Pedro Jacobi. Sans datte. « Governos Locais e Cooperação Inter e Intragovernamental no Brasil ». En ligne http://uts.cc.utexas.edu/~bwilson/ppss/assets/Brazil_intro.rtf

Glüsing, Jens. 2009. « "Father of the Poor" Has Triggered Economic Miracle ». En ligne <http://www.politiquessociales.net/Father-of-the-Poor-Has-Triggered>

Kaufman, Robert R. et Joan M. Nelson. 2005. *Políticas de Reforma Educacional : Comparação Entre Países*. Programa de promoção da reforma educacional na América Latina e Caribe – Partnership for Educational Revitalization in the Americas, numéro 33. En ligne ([Microsoft Word - Preal 33 vers\343oportugu\352s.doc](#))

Luccisano, Lucy. 2005. « Social Provision and Citizenship Rights in Mexico ». Paper prepared for « After Neo-Liberalism? Consequences for Citizenship ». Workshop in the series Claiming Citizenship in the Americas, Organized by the Canada Chair in Citizenship and Governance. Université de Montreal. En ligne <http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/Luccisano%20Social%20Provision%20and%20Citizenship%20Rights%20in%20Mexico.pdf>

Machiavel, Nicolas. 1962. *Le Prince et autres textes*. Les classiques des sciences sociales. En ligne http://classiques.uqac.ca/classiques/machiavel_nicolas/le_prince/le_prince.pdf

- Nery, Marcelo. 2007. « *Miséria, Desigualdade e Políticas de Renda : O Real de Lula* ». En ligne <http://www3.fgv.br/ibrecps/RET3/index.htm>
- Ramos, Carlos Alberto e Ana Lucia Lobato. 2001. « La Transición en Las Políticas Sociales en Brasil : Del Antiguo Paradigma al Registro Unico ». En ligne <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=609093>
- Rocha, Sonia. 2005. « Impacto Sobre a Pobreza dos Novos Programas Federais de Transferencia de Renda ». En ligne <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A137.pdf>
- Steinmo, Sven. 2005. « The New Institutionalism ». Dans Clark Barry et Joe Foweraker, *The Encyclopedia of Democratic Thought*. London:Routledge. En ligne. <http://stripe.colorado.edu/~steinmo/foweracker.pdf>
- Viana, Gilney. 2007. « O PT e o Lulismo ». En ligne <http://www.mail-archive.com/pousoaltenses@yahoo grupos.com.br/msg00516.html>
- Weber, Max *Le savant et le politique*. Les classiques des sciences sociales. En ligne http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant_politique/Le_savant.html

Articles et communiqués de presse :

- Camargo, José Marcio. 1993. « Os Miseráveis ». *Folha de São Paulo*, Caderno de finanças, Opinião economica, 28 de março de 1993.
- Cardoso, Ruth. 2004. « Não Tem Modelito ». Entrevue de Ruth Cardoso à Alexandre Oltramari le 26 mai 2004 dans Revista *Veja On-line* disponible sur <http://veja.abril.com.br/260504/entrevista.html>
- de Oliveira, Francisco. 2007. *Hegemonia às Avessas*. Entrevue accordée à Lydia medeiros, *O Globo*, 4 février 2007. En ligne <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/chicooliveira040207.pdf>
- De Souza, Paulo Renato. 2008. « Dona Ruth e a Era FHC ». *O Estado de São Paulo*, 27/7/2008. En ligne <http://www.paulorenatosouza.com.br/artigonoticia>
- Folha de São Paulo. 2003. « Governo Recebe Novas Criticas aos Pontos Principais do Fome Zero ». En ligne <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u47524.shtml>
- Folha de São Paulo. 2004. « Lula reclamava de criticas feitas por Cristovam Buarque ». En ligne <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u57439.shtml>

da Silva, Luis Inacio Lula. 1999. « Urgencia no Combate à Miséria ». *Folha de São Paulo*, Caderno 1 page 3 São Paulo Agosto, 1999.

Maia, César. 2008. « O Adeus à Dona Ruth ». En ligne <http://www.cesarmaia.com.br/site/noticias/25/06/2008>

Revista *Veja*. 1998. « O Trator Parou : FHC Perde o Operador Mais Agressivo e Eficiente de Seu Governo ». *Veja* 22 de abril de 1998, numero 1543. En ligne http://veja.abril.com.br/220498/p_032.html

Wertheim, Jorge. 2003. « Made in Brazil ». 2003. *O Globo*, Caderno 2.

Revista Istoé. 1998. « O Príncipe Está só : em 43h45, Morrem Sergio Motta e Luis Eduardo Deixando o Governo e Fernando Henrique Mais Frágeis ». *Istoé*, 29 de abril de 1998, pages 22-25.

Radio Canada. Sans datte. « Lula : le métallo président ». En ligne <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/dossiers/lula/president.html>

The Economist. 2010. « Lula Sanitised: A film for the campaign trail ». En ligne http://www.economist.com/world/americas/displaystory.cfm?story_id=15331001

Weinberg, Monica. 2002. « Herança FHC : Dúvidas na Economia e Consquistas no Social. *Veja on line* edição 1.782, 18 de dezembro de 2002. En ligne http://veja.abril.com.br/181202/p_112.html

Terra Magazine. 2007. « Banco Mundial Vê Bolsa-Família Como Modelo ». En ligne <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI1906421-EI6578,00.html>