

L'ascension des économistes au Brésil

Madame Maria Rita Loureiro

Citer ce document / Cite this document :

Rita Loureiro Maria. L'ascension des économistes au Brésil. In: Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 108, juin 1995. Histoire sociale des sciences sociales (2) pp. 70-78.

doi : 10.3406/arss.1995.3148

http://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1995_num_108_1_3148

Document généré le 15/10/2015

Abstract

The ascension of economists as a governing elite in Brazil

In this text we attempt to analyze how economists, who occupy high places in government organisms, have used their specific properties to implement the ambitions of power that have always characterized Brazilian intellectuals. The presence of economists within the governing elites and the preeminence of economics in the hierarchy of academic disciplines stem from a collective drive on the part of groups and various institutions, over the last few decades, within university and government milieus. That is why we believe that we must not be content with the analysis of economic thinking, but that we need also to go on to study the social milieu of economists, of their groups, institutions and debates. The present study covers the period from the 1930s to the 60s, during which the field of economists was being constituted.

Zusammenfassung

Der Aufstieg der Wirtschaftswissenschaftler zu Eliten der brasilianischen Führung

Zahlreiche, sehr bedeutende Posten brasilianischer Regierungsstellen werden von Wirtschaftswissenschaftlern bekleidet. Der Artikel analysiert, in welcher Weise letztere, gestützt auf ihre spezifischen Kompetenzen, ihre seit je her für brasilianische Intellektuelle charakteristischen Machtambitionen in die Tat umsetzen, in welchem Maße Wirtschaftswissenschaftler innerhalb der Führungseliten vertreten sind, und wie die Wirtschaftswissenschaften in der Hierarchie der Universitäts-disziplinen eine herausragende Stellung innehaben. Diese Erscheinungen sind das Ergebnis einer über mehrere Jahrzehnte sich hinziehenden Kollektivarbeit verschiedenster Gruppen und Institutionen des Universitäts- und Regierungsbereichs. Aus diesem Grund wird hier davon ausgegangen, daß eine bloße Analyse des ökonomischen Denkens nicht erschöpfend, sondern durch das Studium des sozialen Milieus der Wirtschaftswissenschaftler, sowie ihrer Gruppierungen, Institutionen und Debatten zu ergänzen wäre. Die Untersuchung erstreckt sich auf den Zeitraum vom Beginn der Herausbildung des Feldes der Wirtschaftswissenschaftler an bis in die 60er Jahre.


Résumé

L'ascension des économistes au Brésil

Dans ce texte, nous nous efforcerons d'analyser la façon dont les économistes, occupant des postes très importants au sein des organismes du gouvernement, ont mis en œuvre, par la voie de leur compétence spécifique, les ambitions de pouvoir qui ont toujours caractérisé les intellectuels brésiliens. La présence des économistes au sein des élites dirigeantes et la position prééminente de la science économique dans la hiérarchie des disciplines universitaires sont le résultat du travail collectif de groupes et d'institutions variés, au cours de plusieurs décennies, dans les milieux universitaires et gouvernementaux. C'est pourquoi nous pensons qu'on ne saurait s'en tenir à l'analyse de la pensée économique, mais qu'il convient d'étudier aussi le milieu social des économistes, de leurs groupes, institutions et débats. L'étude porte sur la période de constitution du champ des économistes, depuis les années 30 jusqu'aux années 60.

Maria Rita Loureiro

L'ASCENSION DES ÉCONOMISTES AU BRÉSIL

 Au moment où l'on observe dans l'ensemble de la société un climat d'intolérance par rapport aux économistes, il est intéressant de réfléchir aux origines historiques du processus qui a donné à ce groupe une haute position parmi les élites dirigeantes au Brésil. Au cours des dernières décennies, les ministres des Finances ou de la Planification, les présidents des banques officielles ont été fréquemment choisis parmi les économistes notables qui – *sous cette condition spécifique* – se rapprochent ainsi des cercles de décision. Les critiques parues dans la presse, telles que « la nation est fatiguée d'être un laboratoire pour les économistes », sont significatives de ce processus et indiquent la réaction des gens devant l'échec de nombreuses politiques de contrôle de l'inflation et leurs effets pervers sur le système économique et politique.

Dans ce texte, nous nous efforcerons d'analyser la façon dont les économistes, occupant les postes les plus importants au sein des organismes du gouvernement, ont mis en œuvre, par la voie de leur compétence spécifique et d'une manière plus complète, les ambitions de pouvoir qui ont toujours caractérisé les intellectuels brésiliens. On suppose ici que cette position n'est pas la conséquence automatique ou « naturelle » de l'action interventionniste de l'État sur l'économie. Pour faire pièce à cette vision simpliste, il suffit de rappeler que, dans d'autres pays, le développement des fonctions économiques de l'État, à la période contemporaine, n'a pas entraîné l'attribution de postes politiques à des économistes en tant que tels.

Une étude comparative sur la participation croissante des économistes au gouvernement, après la Seconde Guerre, sous l'influence des idées keynésiennes, a montré que, dans les pays observés (Angleterre, États-Unis, Italie, Japon, Israël, Norvège, etc.), les économistes occu-

pent surtout des niveaux intermédiaires dans des organismes publics. Coats montre aussi que, même lorsqu'ils exercent des fonctions politiques plus importantes, les économistes ne sont pas pour autant reconnus par les gouvernements comme une catégorie de fonctionnaires à part et aucun poste n'est exclusivement réservé à ceux qui ont une formation universitaire en économie¹. En France aussi, comme l'on sait bien, le destin de la science économique a été attaché à l'enseignement du droit, dont il ne s'est libéré que très tardivement, à la fin des années 50. Le recrutement de la classe dirigeante, y compris pour les nouvelles fonctions de planification et de contrôle de l'économie, s'est effectué parmi ceux qui avaient étudié dans les « grandes écoles », comme l'École nationale d'administration (ENA), l'École libre des sciences politiques, l'École polytechnique, etc., plutôt que parmi les économistes². Aux États-Unis, l'intervention de l'État sur l'économie n'a pas entraîné non plus la transformation de l'économiste en dirigeant politique. Même lorsqu'il leur arrive d'intervenir comme conseils auprès du gouvernement, les économistes n'occupent pas longtemps des postes publics, sous peine de perdre leur prestige à l'université³.

Sans exclure le poids des circonstances historiques et structurelles, nous supposerons que la présence des éco-

1 – Voir A. Coats, *Economists in government (An international comparative study)*, Durham, North Carolina. Duke University Press, 1981.

2 – Voir M. Pollak, « La planification des sciences sociales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, juin 1976, n° 2-3; E. N. Suleiman, *Les Élités en France*, Paris, Éd. du Seuil, 1979; F. Fourquet, *Les Comptes de la puissance (Histoire de la comptabilité et du plan)*, Paris, Encre, 1980; P. Birnbaum, *Les Sommets de l'État*, Paris, Éd. du Seuil, 1977.

3 – A. Klammer & D. Colander, *The Making of an Economist*, Boulder, San Francisco, Londres, Westview Press, 1990.

nomistes au sein des élites dirigeantes et la position prééminente de la science économique dans la hiérarchie des disciplines universitaires sont le résultat du travail collectif de groupes et d'institutions variés, au cours de plusieurs décennies, dans les milieux universitaires et gouvernementaux. En d'autres mots, l'idée, c'est de saisir – dans le contexte d'un État qui exerce des fonctions économiques très accentuées et d'un système politique caractérisé par l'hypertrophie du pouvoir exécutif et l'extrême fragilité des partis – le processus de formation d'une nouvelle élite politique et de comprendre les mécanismes qui lui ont conféré sa légitimité.

Notre approche n'est donc pas centrée sur un groupe professionnel. D'ailleurs, nous ne prenons pas en compte les questions concernant le marché du travail, la situation des salaires, etc., dont l'étude exigerait une référence à l'ensemble des diplômés des écoles d'économie de tout le pays. L'analyse de la fraction des économistes qui participent au pouvoir sera effectuée d'après la notion de champ⁴. Dans cette perspective, les économistes sont perçus en tant que participants à un espace de lutte matérielle et symbolique, et pas seulement comme membres d'un secteur professionnel réunissant les porteurs d'une même sorte de compétence technique, ou membres d'une « communauté scientifique » qui poursuit un but commun, la recherche de la « vérité ». C'est pourquoi nous pensons qu'on ne saurait s'en tenir à l'analyse de la pensée économique, comme on le fait fréquemment, mais qu'il convient d'étudier aussi le milieu social des économistes, de leurs groupes, institutions et conflits. L'étude porte sur la période de constitution du champ des économistes, depuis les années 30 jusqu'aux années 60. Les transformations qui s'y sont opérées pendant la période post-64 et ont rendu possible sa consolidation seront l'objet d'un prochain texte.

La présente analyse tiendra compte des rapports établis dans deux espaces sociaux différents : l'*espace des institutions d'enseignement supérieur et des centres de recherche* dans lequel les économistes sont produits (ou plutôt différentes sortes d'économistes qui disputent entre eux différentes sortes de compétences ou de qualifications) et l'*espace du pouvoir* ou, plus précisément, des organismes gouvernementaux chargés de la gestion de l'économie et des finances publiques (ministères, banques nationalisées, entreprises publiques, comités économiques, etc.). La lutte pour le monopole des postes ou des positions de pouvoir qui s'y déroule et à laquelle participent les groupes ou les sous-groupes (généralement définis dans le milieu universitaire des écoles d'économie ou des centres d'études et de recherche) n'est pas exclusivement l'expression d'intérêts matériels

ou d'idéologies politiques. Elle peut également exprimer des relations de force internes à l'univers social où elles ont été créées.

Il n'est pas indifférent de connaître les caractéristiques sociales et les trajectoires des carrières qui singularisent ce groupe dans la classe dirigeante. Ainsi, le processus de renouvellement des élites politiques sera observé d'un double point de vue, celui de l'accroissement de l'action de l'État et de ses organes ; et celui de la création d'une nouvelle compétence politique, la qualification technique et professionnelle de l'économiste. Cette qualification accorde à ses détenteurs le monopole de l'exercice de certaines pratiques comme l'établissement des comptes nationaux, le contrôle, voire la détermination des flux des rentes publiques et privées, le diagnostic des tendances économiques, l'élaboration et l'analyse des projets d'investissement et de développement, etc. Enfin, la capacité de penser l'économie en termes globaux et les dispositions à intervenir dans ces processus.

Nous pouvons avancer l'hypothèse que la position dominante de la science économique dans les milieux intellectuels et universitaires au Brésil et ses liens étroits avec le pouvoir sont en rapport avec les caractéristiques sociales de ses premiers promoteurs. Elle tient aussi à la réussite du travail de mise en place institutionnelle que certains groupes ont pu entreprendre soit dans la sphère de l'appareil d'État, soit dans les milieux intellectuels et universitaires. En effet, les origines de la science économique ou, mieux, les premières études d'économie au Brésil ont partie liée avec une appartenance sociale élevée. Par exemple, on trouve des ingénieurs ayant fait carrière à la direction d'entreprises privées engagées dans l'exécution de travaux publics (Eugênio Gudin et Roberto Simonsen), et qui se sont mis à s'intéresser à cette discipline au cœur de leurs activités professionnelles. De hauts fonctionnaires du gouvernement et des organismes internationaux (tels qu'Otávio Gouveia de Bulhões, Roberto Campo et Celso Furtado) se sont aussi intéressés à ces questions. Ils sont devenus économistes grâce à une formation autodidacte et pour des raisons d'ordre pratique, ayant rapport avec leurs activités de gestion, directe ou indirecte, des affaires publiques⁵.

4 – Voir P. Bourdieu, « Le champ scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, juin 1976, et *Leçon sur la leçon*, Paris, Éd. de Minuit, 1982.

5 – Rappelons aussi que Caio Prado Jr., l'auteur d'une histoire de l'économie brésilienne, était avocat, d'une famille de planteurs de café et de dirigeants politiques dans l'État de São Paulo.

En guise de comparaison, on notera, par contraste, que la sociologie universitaire au Brésil recrute de façon prédominante chez les femmes et dans des couches sociales moins favorisées⁶. En outre, les sociologues et les chercheurs d'autres sciences sociales qui ont été intimement liés à la politique et ont occupé des postes publics, particulièrement à Rio de Janeiro, l'ancienne capitale de la république, n'ont pas réussi, contrairement aux économistes, à créer, à l'intérieur des organes gouvernementaux, d'espaces qui leur soient pratiquement réservés « en raison d'une compétence technique particulière⁷ ». Le rôle que certains intellectuels accordaient à la sociologie et à la science politique, comme base de la formation de la nouvelle élite politique et instrument pour la prise de décisions gouvernementales, a été, en réalité, rempli par les économistes.

Enfin, il faut indiquer quelques problèmes dus à la perspective adoptée ici. En s'attachant à des intellectuels proches et concurrents à la fois, cette étude nous conduit à réfléchir aux rapports entre sociologues et économistes et à leurs positions différentielles dans le milieu intellectuel et politique du Brésil⁸. Cette approche impose au chercheur une grande vigilance afin d'éviter aussi bien l'apologie qu'une attitude de critique systématique fondée sur le ressentiment. La construction de notre objet d'étude s'est heurtée aussi à des difficultés pour le recueil des données; plusieurs économistes ont opposé un refus subtil à l'idée de collaborer à une recherche perçue comme une tentative pour les traiter en objet d'investigation, eux qui occupent d'ordinaire la position de sujets de l'analyse scientifique; nous avons aussi été confronté au mépris pour un travail qui ne concerne pas fondamentalement ce qui est considéré comme produit légitime des intellectuels ou des scientifiques, c'est-à-dire les théories, les modèles, les concepts, etc.⁹.

QUELQUES POINTS D'HISTOIRE

Depuis les années 30, on assiste au Brésil à de grandes transformations politico-administratives: la centralisation politique s'est accompagnée de l'expansion du contrôle de l'État sur l'économie et la société en général (éducation, santé, etc.), faisant naître des organismes de planification et de régulation ainsi que de nouveaux cadres de gestion; on assiste aussi à l'émergence des idéologies qui traitent le développement économique comme le grand projet politique national.

Les conseils techniques ont eu, à ce moment-là, une importance prépondérante. Au sein du processus de

centralisation politique entamé par Vargas, à partir de son premier gouvernement (1930-1945), ils avaient pour but d'élaborer des études et de suggérer des politiques aux secteurs économiques considérés comme prioritaires, tels que l'énergie, les transports, les ressources minérales ou encore les finances publiques. Ils agissaient dans la sphère d'un ministère et étaient composés de politiciens, d'entrepreneurs et de techniciens choisis par le président de la République. On peut citer le Conseil fédéral du commerce extérieur (CFCE), le Conseil national de politique industrielle et commerciale (CNPIC), la Commission de planification économique, etc.

Les commissions internationales ont aussi joué un rôle très important dans la constitution du champ des économistes. C'étaient des organismes associés qui ont rassemblé, durant la période de la guerre et de l'après-guerre, des politiciens et des techniciens brésiliens et américains pour débattre de certains problèmes de l'économie nationale; on compte parmi elles la Commission mixte de 1951, qui a proposé la création de la Banque nationale du développement économique (BNDE), achevée en 1952, et l'élaboration du Plan des objectifs, mis en route pendant le gouvernement Kubitschek (1955-1960). En stimulant, d'une part, la réalisation de tâches élémentaires telles que la systématisation d'informations éparses concernant différents secteurs de l'économie brésilienne et, d'autre part, la réflexion globale sur les problèmes du pays, les commissions et les conseils ont eu des effets importants pour la formation des cadres de gestion économique. Ils ont eu aussi des

6 – S. Miceli, *História das Ciências Sociais do Brasil*, São Paulo, Éd. Vertice, 1989.

7 – M. H. Almeida, « Dilemas da institucionalização das ciências sociais do Rio de Janeiro », in S. Miceli, *op. cit.*

8 – Pour ce qui est de la position différentielle des économistes et des sociologues au sein du champ politique, il suffit de rappeler que les économistes peuvent accéder au pouvoir au nom de leur compétence technique particulière; en revanche, les sociologues participant à la politique le font comme tout politicien, c'est-à-dire à travers le jeu électoral et les partis politiques. C'est le cas, par exemple, de Fernando Henrique Cardoso qui est récemment devenu ministre des Finances, non pas par sa condition de sociologue, l'un des plus éminents du pays, mais certainement par sa position de sénateur du PSDB, le parti qui donne l'appui le plus fort au gouvernement.

9 – À titre d'illustration, voici comment est défini l'objet de cette étude par une économiste interviewée, une des rares femmes dans cet univers à dominante masculine. Après quelques minutes d'entretien, lorsqu'elle s'est rendu compte que la recherche ne se centrerait pas sur des sujets tels que les théories de l'inflation ou les analyses des politiques économiques du gouvernement, mais sur la formation universitaire, sur les carrières et sur les débats entre les groupes, elle s'est exclamée: « Ah oui, maintenant j'ai compris... ce que vous voulez connaître c'est le feuilleton. »

répercussions dans les débats qui se sont déroulés dans le champ des économistes en formation au Brésil. Il convient de signaler, comme on l'indiquera plus tard, la CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine, organisme de l'ONU créé en 1948 et siégeant à Santiago, au Chili), pour le rôle qu'elle a joué dans la formation de la pensée économique au Brésil et en Amérique latine et dans l'élaboration des théories du sous-développement.

Il est intéressant aussi d'indiquer ici les analyses effectuées sur la Banque nationale du développement économique (BNDE). On voit comment cette institution a développé une compétence spécifique chez ceux qui plus tard ont été nommés économistes. On voit à cette occasion comment est produite la légitimité (c'est-à-dire la croyance dans la compétence) des techniciens comme nouveau segment des élites politiques.

« Dès la création (1952) et de façon plus nette sous le gouvernement de Kubitschek (1955-1960), pratiquement toutes les demandes de financement pour les investissements industriels du secteur public et du secteur privé passent par le crible de la BNDE [...] Le montant de ces ressources ainsi que la liberté accordée par le Congrès pour leur emploi [...] faisaient du contrôle de la BNDE une donnée importante dans le jeu des élites. Les "techniciens" étaient, en tant que catégorie, les mieux placés dans ce débat parce que c'étaient eux qui avaient accès à l'information technique introduite par la coopération internationale et requise pour exercer efficacement l'une des fonctions attribuées à la banque : l'analyse des projets d'investissement, notamment de ceux qui devaient être présentés aux organismes internationaux de financement. Ce fait apparemment banal acquiert dans un pays comme le Brésil une importance considérable, car le nombre des personnes capables de remplir cette exigence était extrêmement réduit. Ceux qui peuvent le faire acquièrent, par là même, une autorité immédiate¹⁰... »

Lorsqu'on examine les trajectoires des premiers cadres en gestion économique, les plus importants, on retrouve ces éléments, tels que le passage par des conseils économiques du gouvernement et les commissions internationales, la formation pratique au cours des activités professionnelles, etc.

Eugênio Gudin était ingénieur. Il est né à Rio en 1906 dans une famille de grands commerçants d'origine française qui y était installée depuis le début du XIX^e siècle. Il a suivi ses études à Paris, avant d'étudier dans une école allemande au Brésil. Selon ses propres termes, c'était un jeune homme au faible développement physique, mais qui a toujours bien réussi à l'école. Entré à la Polytechnique de Rio à l'âge de quatorze ans, il obtient son diplôme en 1925, à l'âge de dix-neuf ans, en tant que meilleur élève de sa classe. Ayant dirigé, pendant plusieurs années, des entreprises anglaises

engagées dans la construction d'usines hydroélectriques et l'exploitation de chemins de fer, etc., Gudin s'est intéressé aux questions de transport et aux questions économiques. Il a commencé à cette époque à lire les auteurs classiques tels qu'Adam Smith, Ricardo et Alfred Marshall et en même temps à écrire dans des journaux de Rio sur des sujets économiques. C'est à cette position de dirigeant d'entreprise étrangère et d'intellectuel « autodidacte » en matière d'économie, qu'il doit d'être invité par le président Getúlio Vargas, au début des années 30, à participer à plusieurs conseils techniques ou à des commissions économiques créées au sein du gouvernement. Il a participé aussi, en 1944, à la conférence de Bretton Woods, aux États-Unis, où fut créé le Fonds monétaire international (FMI), et où il eut l'occasion de faire connaissance avec Keynes et ses théories. Avant d'être ministre des Finances, en 1955, il a été, durant plusieurs années, le représentant du gouvernement brésilien auprès du FMI.

Otávio Gouveia de Bulhões, né à Rio en 1906, était tout comme Gudin d'origine sociale très élevée, ayant lui aussi une expérience cosmopolite. Fils de diplomate, pendant son enfance il habita plusieurs années en France et en Autriche. Avant d'obtenir son diplôme de droit à Rio, il avait déjà lu plusieurs livres d'économie de la bibliothèque de son oncle, qui avait été, par deux fois, ministre des Finances pendant la Première République (1889-1930) et avec lequel il a vécu pendant sa jeunesse. Dans les années 30 et 40, il a travaillé en tant qu'assistant auprès du ministre des Finances du premier gouvernement du président Vargas (1930-1945), en s'intéressant aux questions monétaires. Après un séjour d'études en économie à Washington, aux États-Unis, avec une bourse accordée par le gouvernement brésilien à la fin des années 30, il participe à plusieurs commissions économiques internationales ainsi qu'à la conférence de Bretton Woods. Ami et collègue très proche de Gudin pendant toute sa vie, Bulhões fut aussi représentant du gouvernement brésilien au FMI. Avant d'être ministre des Finances du premier gouvernement militaire (1964-1967), il a pu créer, au sein de la Banque du Brésil, le Département de la monnaie et du crédit (SUMOC), qui a préparé les cadres de la future Banque centrale : « C'était, avant tout, une école pratique du savoir économique, surtout pour les questions monétaires », dit-il dans ses *Mémoires*.

UNIVERSITÉ ET GOUVERNEMENT, UNE DOUBLE APPARTENANCE

En suivant les carrières de Gudin et de Bulhões, on voit qu'en même temps qu'ils participaient aux commissions économiques et aux postes de gouvernement, ils

10 – L. Martins, *Pouvoir politique et Développement économique*, Paris, Anthropos, 1976, p. 398.

sont parvenus à élaborer et faire accepter, au prix de luttes entre divers groupes, le projet de création d'une école supérieure de formation des cadres de gestion économique : la Faculté nationale des sciences économiques de l'Université du Brésil, installée à Rio en 1946. Deux groupes s'opposaient à propos du projet de réglementation des cours de sciences économiques : le premier se donnait pour objectif la formation de nouveaux cadres pour le gouvernement et voulait séparer les écoles de sciences économiques des écoles d'administration d'entreprises et de comptabilité en renforçant l'enseignement des théories économiques et des mathématiques ; le second visait à instituer un cursus plus souple et ouvert aux élèves provenant des écoles de commerce et de comptabilité, d'origine sociale et scolaire plus modeste. Ce second groupe, lié aux associations professionnelles de Rio et de São Paulo, exerça des pressions sur le ministre de l'Éducation, Gustavo Capanema. Néanmoins, c'est le projet de Gudín et de ses collègues qui fut accepté. Le facteur décisif de ce succès fut, selon les propres mots de Gudín, la lettre qu'il écrivit au ministre de l'Éducation ; il y raconte comment il a présenté son texte aux professeurs de Harvard, juste après sa participation à la conférence de Bretton Woods¹¹.

Une fois créée la faculté, Gudín est devenu professeur de « monnaie et crédit » et Bulhões a été responsable de la discipline « Valeur et formation des prix »¹². Tous les deux ont publié des œuvres en économie. Le livre de Gudín, *Principes d'économie monétaire*, publié pour la première fois en 1943, a connu plusieurs éditions et demeure le texte de référence pour l'enseignement de l'économie au Brésil. Gudín et Bulhões ont pu en même temps organiser en 1946, à l'intérieur de la Fondation Getúlio Vargas (FGV)¹³, un centre de recherches économiques appliquées, l'Institut brésilien d'économie (IBRE). Ayant réalisé ces deux projets avec succès, Gudín et Bulhões ont pu « importer » au Brésil, au « bon moment », des économistes et des statisticiens qui fuyaient l'Europe après la guerre, ainsi que les techniques les plus modernes de l'époque, comme le Plan comptable (inspiré par les théories keynésiennes), la balance des paiements et les indices de prix (très importants dans une économie comme l'économie brésilienne, où l'inflation a toujours été présente). Ces techniques ont été développées dans l'Institut brésilien d'économie de la FGV par un groupe constitué d'économistes étrangers et d'anciens étudiants de la Faculté de sciences économiques de Rio, eux-mêmes envoyés à l'étranger pour des séjours d'étude. La publication de ces statistiques dans la revue *Conjuntura Econômica* et, en même temps, la dif-

fusion des articles d'économistes étrangers séjournant au Brésil sur l'invitation de Gudín (directeur du IBRE) ou de Bulhões (vice-directeur), dans la *Revista Brasileira de Economia*, toutes deux éditées par la FGV, ont fait bénéficier cette institution et ses dirigeants d'une grande renommée dans les milieux du gouvernement, des intellectuels et des grandes entreprises. Ils ont été reconnus comme des autorités pour les questions économiques¹⁴.

Ainsi, ils ont pu construire leur image d'économistes les plus importants du pays, au moins jusqu'au début des années 60, grâce au cumul de fonctions telles que professeur à la faculté, membre des conseils ou commissions économiques au sein du gouvernement, et surtout fondateur et directeur de l'IBRE à la FGV. En effet, plus qu'à la faculté, où le niveau d'enseignement n'était pas à l'époque très élevé, l'IBRE s'est constitué tout à la fois comme le pôle le plus important de production du savoir économique et comme l'espace où cette discipline a acquis une dimension pratique, en tant que composant de la compétence requise pour la gestion des politiques économiques¹⁵. Gudín et Bulhões ont constitué le noyau

11 – Dans un récit de 1979, Gudín se remémore cette visite et les débats qui ont entouré la création de la faculté : « Je me suis rendu à la conférence de Bretton Woods et, au retour, au lieu de descendre par les chemins habituels, je suis descendu à Harvard. Il y a là-bas la Faculté d'économie et, de l'autre côté de la Charles River, la Business Administration. J'ai raconté à mes collègues de Harvard : "Au Brésil, je m'efforce de séparer l'économie de la comptabilité, mais ils ne le veulent pas, ils veulent tout mélanger. Qu'en pensez-vous ?" Ils m'ont répondu : "Nous ne savons pas si vous, au Brésil, vous avez votre Charles River. Si vous n'en avez pas, créez-en une et séparez-les." Je l'ai fait dire à Capanema et cela a été l'argument décisif pour qu'il fasse exécuter ce que je lui avais proposé » (CPDOC/FGV, Eugênio Gudín, *Depoimento*, 1979, p. 89-90).

12 – Il est intéressant d'observer que le corps enseignant de la faculté a été, presque tout entier, recruté parmi les savants autodidactes qui s'étaient affrontés aux problèmes pratiques de la gestion de l'économie dans les divers organismes gouvernementaux. C'étaient en général des ingénieurs, des hommes d'entreprises privées, comme Gudín lui-même, qui participaient aux commissions ou aux conseils techniques, ou alors des avocats, des fonctionnaires de la Banque du Brésil ou du ministère des Finances, comme Bulhões.

13 – La FGV est née à l'initiative de hauts fonctionnaires du premier gouvernement Vargas (1930-1945) liés au Département d'administration du service public (DASP), organisme né en 1938, à l'image du *Civil Service* américain. Simoes Lopes, l'ancien directeur du DASP, est devenu le président de la FGV, depuis sa création en 1944 jusqu'à aujourd'hui. Ayant pour objectif la formation des cadres de la gestion publique, la FGV a toujours reçu des fonds du gouvernement pour développer ses activités, dont les plus importantes sont celles de l'IBRE.

14 – Outre la publication de livres didactiques et des rapports des commissions gouvernementales, Gudín et Bulhões écrivaient régulièrement, à cette époque-là, dans des journaux de Rio sur des sujets économiques.

15 – On a déjà dit que « le savoir économique qui s'est développé au Brésil dans la période 1955-1965 est né à Rio [...] La force de Rio comme centre de connaissance économique n'était pas due à la faculté, mais au fait d'être le centre politique du pays » (R. Ekerman, « A comunidade de

du groupe fondateur des cadres dirigeants de la gestion économique au Brésil. Roberto Campos est un autre membre de ce groupe.

Roberto Campos provenait d'un milieu social plus modeste que Gudin et Bulhões. Il est né en province (à Cuiabá, État de Mato Grosso, en 1917). Après de longues études dans un séminaire catholique, il quitte la voie religieuse et enseigne dans les écoles des petites villes de la région de Minas Gerais. Ensuite, parti à Rio, il se présente à un concours du ministère des Affaires étrangères, en 1939, « parce qu'on n'y exigeait pas d'être dactylo », a-t-il raconté dans une interview. Ayant réussi ce concours, il occupe quelques années des postes importants à Rio ; puis il est envoyé à la capitale américaine, au Bureau des affaires commerciales qui, selon ses propres déclarations, n'était pas, à l'époque, très prestigieux. C'est pendant ce séjour qu'il suit des études en économie à l'Université de Washington et à l'Université de Columbia, à New York. Grâce à des résultats très brillants, il participe à quelques-unes des commissions internationales créées après la guerre au sein de l'ONU. À Bretton Woods, il fait la connaissance de Gudin et de Bulhões, qui l'apprécient énormément et à son retour à Rio, au début des années 50, ceux-ci l'introduisent dans leurs réseaux de relations. Il fut l'un des fondateurs (en 1952) et l'un des premiers dirigeants de la BNDE, avant d'être ministre de la Planification entre 1964 et 1967, en collaborant, tout comme Bulhões, avec le premier gouvernement militaire.

Ce groupe fondateur était constitué par des gens qui ont développé des rapports très étroits en plusieurs espaces sociaux : à la FGV (IBRE), à la faculté, au sein du gouvernement (dans les commissions économiques, le ministère des Finances, la SUMOC, la BNDE, etc.)¹⁶ et dans le milieu des entreprises privées¹⁷. Ils ont pu alors développer à grande échelle un travail bien orchestré de construction institutionnelle¹⁸. La réussite de cette entreprise peut être rapportée aux propriétés sociales dominantes de ce groupe. La majorité de ses membres étaient nés à Rio et provenaient des couches sociales élevées : bourgeoisie commerciale, haute fonction publique et professions libérales. Ils ont reçu leur formation soit dans le génie, soit en sciences économiques. Plusieurs parmi eux ont suivi des cours de spécialisation en économie dans des universités américaines ou dans des organismes tels que le FMI et la Banque mondiale, où les aspects monétaires sont accentués et où la formalisation mathématique apparaissait déjà comme la compétence professionnelle la plus légitime. Ce groupe a occupé une position hégémonique dans le débat économique jusqu'aux années 50, lorsque ses orientations sur les questions du développement ont été mises en cause par des économistes provenant de la CEPAL.

« MONÉTARISTES » CONTRE « STRUCTURALISTES »

Les membres de la CEPAL étaient, en général, des jeunes gens issus des écoles de droit, d'économie ou de sciences sociales, provenant de différents pays d'Amérique latine. Quelques-uns parmi eux avaient fait leurs études aux États-Unis. Ils se sont réunis à Santiago, au Chili, sous la direction de Raul Prebisch, le grand « hérésiarque » argentin, fondateur de la Banque centrale de son pays dans les années 30, mais, à l'époque, exilé lui-même par le gouvernement de Perón. Ce groupe voulait affirmer la spécificité de l'identité latino-américaine et soutenir une position d'autonomie par rapport aux États-Unis. Les possibilités d'innovation théorique ou de prises de position hétérodoxes de la part de ce groupe étaient donc, on le voit, importantes. Mis à part la situation de persécution politique vécue par Prebisch, beaucoup des membres de ce groupe, tels que Celso Furtado, le principal représentant brésilien à la CEPAL, débutaient leur carrière par des études économiques qui constituaient leur investissement le plus important. Ils étaient donc plus ouverts à de nouvelles théories.

economistas do Brasil : dos anos 50 aos dias de hoje », *Revista Brasileira de Economia*, 43, 1989, p. 119). Il faut aussi indiquer que, dans les années 50-60, la création des facultés d'économie n'a pas été une tâche facile tant du point de vue des orientations à donner aux cours, que du point de vue du recrutement des élèves : d'un côté, la concurrence avec les cours de prestige supérieur, comme le droit ou le génie, éloignait les jeunes d'origine sociale élevée ; de l'autre, le manque d'une orientation plus professionnelle mettait à distance les élèves d'origine sociale plus modeste. La faculté d'économie de l'Université de São Paulo a aussi affronté, jusqu'aux réformes des années 60, de très grandes difficultés pour sa consolidation, peut-être plus grandes que celles de Rio, une fois éloignée du pôle du pouvoir politique.

16 – En effet, on peut indiquer, parmi plusieurs autres, le cas, par exemple, de Dias Leite, un ingénieur qui a été ministre des Mines et de l'Énergie en 1964 : collègue de Gudin à la commission de planification économique organisée par le gouvernement au début des années 40, il participa à la fondation de la Faculté d'économie de Rio, où il fut aussi professeur de la discipline « Structure des organisations économiques » ; de plus, il a dirigé, pendant longtemps, les activités d'organisation des statistiques économiques à la FGV (IBRE).

17 – Bulhões et Campos, ainsi que d'autres collègues de Campos à la BNDE, ont organisé le premier cabinet de conseil économique au Brésil, la CONSULTEC. Mário Henrique Simonsen, un ingénieur de la famille de Gudin qui a été ministre des Finances durant la période militaire (1974-1979), a lui aussi travaillé à cette époque avec Dias Leite dans un autre cabinet de conseil économique – l'ECOTEC –, en même temps qu'il commençait ses études en économie avec l'équipe de la FGV.

18 – Ce travail peut être vu d'une manière très claire dans l'articulation des politiques économiques. Gudin, en tant que ministre des Finances, et Bulhões, en tant que directeur de la SUMOC, ont été à l'origine d'une mesure économique très importante – l'instruction 113 de la SUMOC de 1955, qui a déclenché l'industrialisation des années 50, sous le gouvernement de Kubitschek, avec le processus de planification économique (Plan des objectifs) dont Roberto Campos était l'un des principaux coordinateurs.

Celso Furtado est né en 1920, dans l'État de la Paraíba, dans le nord-est du Brésil. Il est fils d'une famille de magistrats par son père, et d'une famille de grands propriétaires terriens par sa mère. Il a choisi de faire son droit à Rio, pour « se tenir près des milieux où les grandes décisions nationales étaient prises ». Désireux de poursuivre une carrière intellectuelle et politique, selon ses propres termes, il a suivi très tôt des cours particuliers de français et d'anglais. Après ses études de droit et quelques expériences professionnelles à Rio en tant que journaliste et fonctionnaire (au DASP, où il a été admis par concours), il part pour Paris afin de faire son doctorat en économie politique à la Faculté de droit, entre 1946 et 1947. Une fois diplômé, il retourne au Brésil où il commence à travailler à la rédaction de la revue *Conjuntura Econômica*, de la FGV. Peu satisfait de cette expérience, il espère de meilleures perspectives professionnelles dans l'organisme qui vient de se créer au Chili. C'est ainsi qu'il obtient un poste à la CEPAL, grâce à la recommandation de Bulhões, qui, à l'époque, était le président du groupe brésilien de la Commission Abbink.

Les idées de la CEPAL prônaient l'interventionnisme de l'État comme promoteur du développement économique et protecteur des industries vis-à-vis de la concurrence étrangère, dans les pays sous-développés de l'Amérique latine. Ces thèmes furent introduits au Brésil au début des années 50, par des articles de Celso Furtado et de Raul Prebisch dans la *Revista Brasileira de Economia*, de la FGV. Les questions concernant la planification économique et le protectionnisme ont ensuite été approfondies dans leurs aspects théorique, et ont été associées aux débats sur la pauvreté, le développement inégal, l'inflation, etc.¹⁹.

Les membres de la FGV, qui avaient pourtant accepté les articles de Prebisch et de Furtado dans leur revue, ont réagi aux confrontations avec la CEPAL. Ils ont invité des économistes étrangers, comme Jacob Viner, de l'Université de Chicago, Haberler, de l'Université de Harvard, Ragnar Nurkse, de l'Université de Columbia, et bien d'autres, à faire des conférences à Rio et à publier, dans la revue de la FGV, des articles réaffirmant des propositions théoriques néoclassiques. Gudin et Bulhões eux-mêmes ont adressé de violentes critiques à l'encontre des thèses de la CEPAL, dans la *Revista Brasileira de Economia* et aussi dans les journaux destinés à un public plus large de dirigeants d'entreprise et de fonctionnaires.

Sans accès aux milieux universitaires et n'ayant pas d'autres moyens de diffuser leurs idées, Prebisch et Furtado ont cherché l'appui des dirigeants d'entreprises, à la Fédération nationale des industries, ainsi que des techniciens et des fonctionnaires du gouvernement. C'est à l'occasion de ce débat que Furtado et les autres membres de la CEPAL se sont nommés « structuralistes », parce qu'ils considéraient les problèmes du sous-déve-

loppement et de l'inflation comme relevant de la structure même des rapports commerciaux entre les pays développés et les pays sous-développés. Ils s'opposaient ainsi aux conceptions libérales ou néoclassiques d'économistes tels que Gudin et Bulhões, qu'ils traitaient de « monétaristes » du fait que ceux-ci « mettaient en avant les aspects monétaires de l'inflation ». Ce que Gudin reprochait le plus aux membres de la CEPAL (« les gauchistes », comme il les appelait), c'était leur conception du structuralisme comme science économique latino-américaine. Il était évident qu'une telle prétention du groupe « cépalien » pouvait battre en brèche l'« hégémonie » du groupe de la FGV, qui était fier de sa position de représentant de la (vraie) théorie économique.

« Conscient que la contre-offensive orthodoxe avançait », Furtado, selon ses *Mémoires*, décide de continuer la lutte, en poursuivant la publication de ses travaux et en développant les thèses de la CEPAL. Après son retour au Brésil, en 1955, il se rapproche de groupes nationalistes – surtout des techniciens de l'ancien Bureau de conseil économique du président Vargas (créé lors de son second gouvernement, 1951-1954)²⁰ et des gens de l'ISEB²¹. Ils fondent alors le Club des économistes. L'objectif principal du Club des économistes était de faire éditer la *Revista Econômica Brasileira*, qui fut bientôt considérée comme un « organisme de diffusion de la pensée hétérodoxe, progressiste ou de gauche ». La création d'un support pour diffuser les nouvelles thèses de la CEPAL – toujours d'après le récit de Celso Furtado²² – s'est révélée décisive.

19 – Il est intéressant d'observer que ces questions avaient déjà fait l'objet d'un grand débat entre Gudin et le président de la Fédération des industries de São Paulo (Roberto Simonsen), au début des années 40. Cette polémique a eu un impact considérable au sein du gouvernement, dans les milieux industriels et intellectuels du pays. Les protagonistes qui appartenaient à différentes commissions économiques du gouvernement, ont publié des livres et des articles dans des journaux de Rio et de São Paulo. C'est à l'occasion de cette « controverse sur la planification économique » que les techniciens (c'est-à-dire les ingénieurs, tels que Gudin et Simonsen, autodidactes sur les sujets économiques) se sont constitués comme interlocuteurs politiques.

20 – Le Bureau de conseil économique (*Assessoria Econômica*) de Vargas était composé de techniciens d'orientation nationaliste qui ont été responsables d'importants projets de développement économique, particulièrement dans le domaine de l'infrastructure et de la modernisation industrielle, de l'énergie électrique, de la sidérurgie, du pétrole, etc.

21 – L'ISEB (Institut supérieur d'études brésiliennes), organisme créé en 1955 auprès du ministère de l'Éducation nationale et ayant pour fonction de former des hauts fonctionnaires, des membres de partis politiques et de syndicats, a rassemblé les positions nationalistes de la période. À la suite de profondes divergences internes qui ont provoqué la mise à l'écart de plusieurs de ses membres, comme Roberto Campos, il radicalise ses positions en 1958, en s'alliant au Parti communiste et à d'autres groupes de gauche, ce qui entraînera sa suppression par les militaires, après 1964.

22 – C. Furtado, *A Fantasia organizada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p. 172-173.

À la différence des monétaristes, les membres de ce groupe avaient des attaches moins organiques et peu institutionnalisées. Les liens entre les membres du Bureau de conseil économique n'ont pas pu se maintenir après le suicide de Vargas (1954). Le Club des économistes, depuis le début, a connu une situation assez précaire, due aux difficultés pour soutenir financièrement la *Revista Econômica Brasileira*. Il n'a pas non plus bénéficié d'une insertion systématique dans les institutions d'enseignement ou de recherche²³. Certains caractères sociologiques prédominants chez les « structuralistes » retiennent l'attention : ils sont issus des élites du Nord-Est en décadence économique, qui avaient émigré à Rio de Janeiro dans les années 30 et 40, en quête des nouvelles possibilités de carrière que semblaient offrir les organismes du gouvernement. Parmi eux, certains ont été écartés par les persécutions politiques : c'est le cas de Rômulo Almeida et d'Ignácio Ranger, ce dernier s'étant engagé dans un mouvement de rébellion organisé par le Parti communiste en 1935. La plupart étaient diplômés en droit ou en d'autres disciplines (comme la sociologie) et n'ont pas reçu de formation régulière en économie, à l'exception de Celso Furtado dont les travaux en économie sont essentiellement des essais ; ceux-ci s'attachent aux aspects les plus généraux de la réalité économique – comme le développement, la pauvreté et l'industrialisation – considérés du point de vue de la problématique nationaliste. La préface d'Ignácio Ranger à son œuvre la plus importante – *L'inflation brésilienne* –, écrite en 1963, est, à cet égard, révélatrice :

« Je ne suis pas spécialiste monétaire [...]. Mon travail en économie a été motivé, depuis le début, par des préoccupations juridiques et politiques. Ayant péniblement travaillé dans l'industrie et à la BNDE sur des analyses et sur des projets, je me suis habitué à lever, de manière indiscrete, le voile monétaire, qui occulte plus de choses qu'il n'en montre. Mon père, magistrat de province, fils et petit-fils de magistrats de province, a peuplé mon enfance et mon adolescence des légendes de notre histoire nationale [...] Suivant la tradition de la famille, j'étais destiné au droit [...]. C'était le culte de la loi qui était inculqué [...]. Découvrir le fondement économique de nos lois devint mon objectif principal²⁴... »

Les thèses structuralistes sont devenues la base des polémiques sur les voies du développement qui ont marqué le débat brésilien à cette époque²⁵. Ce débat, tant scientifique que politique, opposait, d'un côté, la droite, c'est-à-dire les économistes de la FGV, qualifiés alors de « monétaristes orthodoxes » et censés être liés aux intérêts des entreprises étrangères ; et, de l'autre côté, la gauche, les structuralistes de la CEPAL, liés aux groupes nommés nationalistes. En d'autres termes, le débat entre monétaristes et structuralistes a constitué un champ de

lutttes spécifiques pour les économistes. Toutefois, elles doivent être replacées dans le contexte plus ample du débat intellectuel et politique qui a profondément marqué l'histoire brésilienne dans les années 50 et au début des années 60 (sur des sujets comme le nationalisme, le développement industriel, la planification économique et la réforme agraire).

Ces luttes acharnées ont fortement mobilisé politiquement les groupes qui y ont pris part. On rappellera que le groupe de la FGV a appuyé des initiatives telles que la création de l'IPES (Institut de recherches économiques et sociales). Selon Dreifus²⁶, cet organisme a été l'un des centres les plus importants pour l'articulation politique, idéologique et financière du coup d'État militaire de 1964. Une telle initiative a facilité, avec l'installation du premier gouvernement militaire en avril 1964, l'ascension de plusieurs membres de ce groupe aux postes de ministre des Finances et de la Planification ainsi qu'à la présidence et à la direction de la Banque centrale. C'est dans ce contexte de luttes exacerbées que, au lendemain du coup d'État militaire de 1964, Celso Furtado et ses anciens compagnons ont été privés de leurs droits politiques.

Dans la perspective d'aujourd'hui, après plusieurs décennies, et à la lumière des réévaluations critiques²⁷, on peut affirmer que la force de contestation intellec-

23 – Les œuvres de Celso Furtado, Ignácio Ranger et autres auteurs de la CEPAL n'ont commencé à se diffuser dans les milieux universitaires qu'à partir des années 60. En tant que cadre dirigeant, Furtado a participé au gouvernement, depuis 1958, en gérant des projets de développement régional pour le Nord-Est, sa région d'origine, dans l'organisme qu'il avait créé, la SUDENE (Surintendance du développement du Nord-Est), dont les objectifs ont été détournés sitôt après son départ. Il a aussi occupé, pendant peu de temps, le poste de ministre de la Planification du gouvernement Goulart, avant le coup d'État militaire qui l'a destitué de ses fonctions.

24 – Voir I. Ranger, *A inflação brasileira*, Rio de Janeiro, Tempo brasileiro, 1963, p. xi-xii.

25 – En analysant la pensée économique brésilienne de la période 1945-1964, Bielchowsky soutient que le « développementisme », c'est-à-dire « le projet de surmonter le sous-développement à travers l'industrialisation intégrale, au moyen de la planification et de l'appui décisif de l'État », a mobilisé les auteurs les plus importants de la période et est à l'origine de cinq courants d'idées distincts : le courant néo-libéral, dirigé par Gudín et Bulhões, qui s'opposait de front aux développementistes ; trois variantes du développementisme, dont la première vient du secteur privé, et est représentée par Roberto Simonsen, la deuxième, du secteur public non nationaliste, représentée par Roberto Campos, et la troisième, du secteur public nationaliste, représentée par Celso Furtado. Et finalement le courant socialiste. Même si Ignácio Ranger était censé être socialiste, sa pensée économique a été analysée comme indépendante des autres courants (voir R. Bielchowsky, *O pensamento econômico brasileiro – O ciclo ideológico do desenvolvimento*, Rio de Janeiro, IPEA, 1988).

26 – R. Dreifus, 1964 : *A conquista do estado. Ação política, poder e golpe de classe*, Petrópolis, Vozes, 1981.

27 – F. Oliveira, « a economia brasileira : crítica à razão dualista », *Seleções CEBRAP*, 1, São Paulo, Brasiliense, 1975.

tuelle développée à la CEPAL résulte en partie de facteurs internes à l'univers social où elle s'est forgée. Sans vouloir déprécier les contributions intellectuelles de la CEPAL – qui ont d'ailleurs déjà été reconnues par l'histoire de la pensée économique brésilienne et latino-américaine des dernières décennies –, nous voulons souligner ici le caractère « particulier » que leur a conféré le jeu des forces en présence alors dans ce milieu. Plus tard, ces contributions sont devenues des œuvres *fondatrices*. Ainsi le manifeste de Prebisch « a inauguré le structuralisme latino-américain²⁸ » et le livre de Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, publié en 1959, « a constitué un repère pour la pensée économique brésilienne²⁹ ». Bien qu'intégrées au champ politique, les luttes entre les structuralistes et les monétaristes ont eu pour effet de contribuer à constituer le champ des cadres de gestion économique, au Brésil. Elles ont défini un espace très clair d'opposition par rapport aux questions théoriques et par rapport aux politiques économiques.

Nous avons essayé d'analyser la formation d'un segment spécifique des élites dirigeantes au Brésil. Ce segment constitue son identité et obtient sa légitimation non pas par la représentation électorale et le jeu des partis, mais par la compétence technique et scientifique. Tirant parti de la situation « autoritaire » et de la fragilité des partis, cette élite s'élève aux postes de pouvoir dans les organismes gouvernementaux sans devoir beaucoup

se battre contre ses adversaires extérieurs (hommes politiques traditionnels ou hommes de parti).

Si la fragilité des partis politiques et l'hypertrophie du pouvoir exécutif sont à l'origine de cette situation d'hégémonie des économistes parmi les élites dirigeantes, celle-ci est aussi le résultat d'un travail collectif, effectué sur plusieurs décennies, au sein des milieux intellectuels et universitaires. C'est ce travail qui a produit la croyance dans la compétence des économistes en tant qu'acteurs politiques.

Certes, les débats entre les « monétaristes » et les « structuralistes » ont constitué le champ de luttes *spécifique* des économistes ; toutefois, ils révèlent aussi les liaisons étroites de ce champ avec celui du pouvoir. En effet, l'autonomie de ce champ (comme espace scientifique et intellectuel) par rapport au champ politique ne s'accomplira pas même avec sa consolidation, dans les années 70, lorsque apparaissent des cours de post-graduation, que l'expansion des cours et des élèves s'affirme, et que se développent un cadre institutionnel de recherche et d'autres groupes concurrents. Ainsi, le trait le plus caractéristique du milieu scientifique et intellectuel au Brésil – et l'un de ses grands dilemmes – demeure son imbrication avec le monde politique.

28 – E. Bacha, « A fantasia organizada », compte rendu de l'ouvrage de Celso Furtado sous le même titre, Leia, 1985.

29 – G. Mantega, *A economia política brasileira*, Vozes-Polis, Petrópolis, 1985.