

La Constitution brésilienne

LE nouveau plan d'austérité - « plan été » - annoncé le 15 janvier 1989 par le gouvernement brésilien voudrait, plus efficacement que les précédents « plans Cruzado », assainir l'économie par un véritable traitement de choc. En plus des mesures techniques habituelles - dévaluation, création d'un nouveau cruzado, gel des prix et des salaires - Brasilia s'attaque de front au déficit public (licenciements massifs dans la fonction publique, suppression de cinq ministères) et s'engage dans la voie du libéralisme (privatisation de quarante-deux entreprises d'Etat).

Comment réagiront les salariés, échaudés par les précédents plans d'austérité ? Surtout dans le nouveau contexte politique, après la victoire des partis de gauche aux élections municipales de novembre dernier ? Et d'autant que ce « plan été » doit être discuté et approuvé par le Congrès. Ces débats à venir ont une énorme importance ; ils permettront de mesurer l'aptitude de la nouvelle Constitution à conduire à son terme la « transition démocratique » qui s'achèvera, en principe, avec l'élection - au suffrage universel - d'un président de la République, le 15 novembre prochain.

Par PATRICK POSTAL •

Les bouleversements économiques provoqués par le nouveau plan d'austérité lancé, au Brésil, le 15 janvier dernier vont sans doute mettre à rude épreuve la nouvelle Constitution, entrée en vigueur il y a trois mois. La nouvelle Charte a déjà connu, en peu de temps, d'importants soubresauts qui permettent de mesurer son adéquation à la confuse et changeante situation brésilienne : prémices d'hyperinflation, rumeurs de coup d'Etat, militarisation des conflits sociaux, discrédit croissant du président José Sarney, mais aussi : perte de confiance en M. Ulysses Guimarães (1), victime d'une trop étroite cohabitation avec le président, et décomposition du Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB)... L'événement le plus tragique est toutefois survenu le 9 novembre 1988 lorsqu'il a été constaté que la

• Economiste.

hausse des prix (2), de graves conflits sociaux eurent éclaté ; au cours de l'un d'eux, trois ouvriers furent tués quand l'armée occupa l'aciérie de Volta-Redonda. D'origine mal établie, mais couvert par la hiérarchie militaire et par la présidence de la République, cet affrontement meurtrier a sans doute marqué un tournant dans l'histoire du régime et a discrédité un peu plus M. José Sarney ainsi que le PMDB de M. Ulysses Guimarães.

Ce tragique événement a apporté aux partis de la gauche « non compromise » - Parti des travailleurs (PT), Parti démocratique des travailleurs (PDT) de M. Leonel Brizola, et Parti social-démocrate brésilien (PSDB) - un appoint inespéré qui explique largement leur succès aux élections municipales du 15 novembre. Et en particulier la conquête des maires de Belo-Horizonte, Porto-Alegre, Curitiba, et surtout São-Paulo, où a triomphé,



Scorza - AFP

ENTERREMENT D'UN MÉTALLURGISTE TUÉ A VOLTA-REDONDA LE 9 NOVEMBRE 1988
Une tragédie couverte par la hiérarchie militaire

contre toute attente, M^{me} Luiza Erundina, une Nordestine de cinquante-cinq ans, militante du Parti des travailleurs (PT), et étrangère au microcosme politique pauliste (3). Ce raz de marée a suffi pour redistribuer les cartes à la veille de l'élection présidentielle, et la gauche apparaît aujourd'hui fort bien placée pour l'emporter. Certains observateurs, considèrent même que les militaires brésiliens ne seraient pas mécontents de voir s'installer au palais présidentiel un homme fort, fût-ce M. Leonel Brizola. Les nombreux contacts entre les deux parties semblent donner corps à cette hypothèse.

Paradoxalement, la décomposition gouvernementale, l'impasse économique et la course à l'élection présidentielle confèrent à la nouvelle Constitution ses fonctions fondamentales de

directe, dont le revers évident fut de prêter largement le flanc aux influences et manipulations. Cent vingt et une propositions d'amendement d'initiative populaire ont été discutées (elles devaient, pour être soumises à discussion, recueillir au préalable 30 000 signatures), mais des lobbies discrets ont été tout aussi actifs : militaires (5), financiers, multinationales... L'enthousiasme combatif de constituants comme Mme Benedita da Silva, porte-parole des femmes, des Noirs, du petit peuple des favelas et d'une gauche très minoritaire (le Parti des travailleurs) donne à penser que la partie n'était pas tout à fait inégale.

Un an et demi de travail, deux cent quarante-cinq articles et soixante-dix dispositions transitoires parfois décisives, soixante mille amendements débattus... Immense chantier et thriller politique, alternant le pire et le meilleur, il faut bien reconnaître la Constituante de 1987-1988 pour ce qu'elle est : un moment majeur de cette lente « transition démocratique » ouverte en janvier 1985 par l'accession de Tancredo Neves à la présidence de

(1) Le « triple » président du Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB), du Congrès et de l'Assemblée constituante, principal artisan de la nouvelle Constitution.

(2) La hausse des prix était de 27 % par mois en septembre-octobre 1988 et d'environ 1 000 % pour l'année 1988. Sur toute la durée du gouvernement Sarney (mars 1985-octobre 1988), la hausse des prix a été de 12 845 %.

(3) Cf. le document « Moi, Luiza Erundina, maire de São-Paulo », in *Politix*, Paris, 13 janvier 1989.

(4) Cf. Alain Touraine, *La parole et le sang*, Odile-Jacob, Paris, 1988.

(5) Les armées disposaient de treize officiers à temps plein (voir A. Stepan, *Rethinking Military Politics*, pp. 134-135).

dernier rempart avant l'anarchie. Teintée du populisme ambiant (qui fait un retour marqué en Amérique latine (4)), elle ne devrait pas être fondamentalement contestée jusqu'à sa révision prévue en 1993.

L'écriture de la Constitution a été un vaste exercice de démocratie quasi

DANS L'ATTENTE D'UNE

Des oubliés

LA « TRANSITION DÉMOCRATIQUE »

à l'épreuve des crises

la République. Formidable révélateur des lignes de force qui traversent le Brésil, elle a aussi modernisé le « pays réel » à bien des égards : décentralisation de la ressource fiscale, contrôle accru du Congrès sur l'exécutif, droits nouveaux du citoyen et du travailleur, etc.

Au chapitre des droits individuels, les grandes libertés ont été nettement rétablies. D'autres plus modernes les complètent, comme l'*habeas data* (droit d'accès du citoyen aux documents, notamment informatiques, le concernant) et le *mandato de segurança* collectif, qui permet aux partis, syndicats, associations, d'exercer un droit de recours en cas d'abus de pouvoir. Le droit de vote est fixé à seize ans contre dix-huit précédemment. Le divorce répété devient légal, et le couple non marié mais stable est reconnu comme famille par l'Etat.

La censure est abolie. Les actes racistes deviennent des crimes imprescriptibles, passibles de peines aggravées. Les Indiens ont réussi *in extremis* à faire rectifier les articles qui risquaient de conduire à l'éclatement de leurs communautés entre « acculturés » et « sylvicoles », et obtenu pour leurs territoires une reconnaissance qui peut les protéger contre des activités minières hostiles (6).

Les droits sociaux ont fait l'objet d'un accord assez large : durée du travail limitée à quarante-quatre heures par semaine, taux horaire majoré de 50 % pour les heures supplémentaires et de 33 % pour les congés annuels, droit de grève garanti à tous (mais limité par un service minimum dans

certaines activités), etc. Le chaud débat sur la « stabilité de l'emploi » a finalement trouvé une issue de bon sens ; le travailleur licencié recevra une indemnité appréciable, proportionnelle à son ancienneté.

Le droit syndical, hérité des lois fascisantes de l'*Estado novo* (1943), a peu évolué ; les syndicats sont libres, mais conservent leur monopole par catégorie et circonscription, et le lien avec l'Etat est loin d'être rompu, celui-ci continuant de percevoir l'impôt syndical.

Au chapitre de l'organisation politique, les changements sont timides. Mais le Congrès, les Etats et les municipalités sont investis d'un poids politique nouveau. Traité avec grande discrétion, le rôle des militaires n'a donné

lieu qu'à peu de débats publics. La Constitution prévoit que les forces armées ont vocation à garantir les « pouvoirs constitutionnels » et, « à l'initiative de l'un de ceux-ci, la loi et l'ordre ». Le récent drame de Volta-Redonda a montré que la marge d'interprétation restait large...

Le débat sur la forme du régime fut l'un des fils conducteurs de cette Constituante, indissociable à vrai dire de la question du mandat de M. José Sarney. De haute lutte, celui-ci l'a emporté sur toute la ligne : régime présidentiel et mandat de cinq ans, y compris pour lui. Victoire amputée ultérieurement par le transfert (en cinq ans) aux Etats et aux municipalités d'importantes ressources fiscales (on estime à 17 % dès 1989 la diminution des recettes fédérales).

Victoire des propriétaires terriens

UN article très important établit l'obligation de concours à l'entrée de la fonction publique, qui devrait ainsi limiter les abus dont résulte une bonne part du déficit de l'Etat (7). En matière de communication, l'attribution des canaux de télévision et de radio — un privilège régulier fort prisé — continuera de relever du président, mais sous le contrôle du Congrès.

Le chapitre de l'ordre économique et financier est certainement l'un des plus faibles. Paraît bien angélique la fixation du taux d'usure à 12 % par an, qui gêne la politique monétaire, alors que le taux d'inflation a atteint, en 1988,

quelque 1 000 %. L'exclusivité est accordée aux entreprises brésiliennes de capital national (8) en matière de prospection et d'exploitation du sous-sol (les autres ont quatre ans pour se retirer). Le reste n'apporte guère plus de lumière sur l'avenir économique du pays.

Le débat sur la réforme agraire a vu la complète victoire du lobby des grands propriétaires terriens, qui a obtenu un recul de la loi existante, en deçà même du Statut de la terre, promulgué en 1964 : les latifundios deviennent quasiment inexpugnables, pour peu qu'ils puissent justifier d'une

activité productive. Et il est fort significatif que le « plan été » du 15 janvier dernier prévoit la suppression pure et simple du ministère de la réforme agraire...

Dès la fin août 1988, les cours de l'or et du dollar ont flambé sur les marchés brésiliens, anticipant l'entrée en vigueur du plafond de 12 % d'intérêt réel annuel, qui présente tous les risques d'un prix taxé et pose un évident problème de mesure et de contrôle. Le retrait des capitaux étrangers des secteurs minier et pétrolier pourra sans doute s'organiser dans le délai imparti (au plus grand profit de quelques firmes brésiliennes) mais n'arrangera pas la balance des paiements, qui verra sortir les dollars de l'indemnisation, et instaure un climat hostile aux entreprises étrangères. La compétence du Parlement paraît médiocre dans bien des domaines où il doit désormais intervenir, par exemple dans celui de la dette extérieure (112 milliards de dollars).

L'hyperinflation, si elle n'est pas jugulée par le récent « plan été », aura-t-elle raison des droits sociaux ? Ceux-ci, au reste, ne devaient guère poser de problèmes. Ils ont été soigneusement évalués par le patronat avant leur adoption (9). Les Cassandre, qui criaient au chômage ont sans doute eu tort, mais il est clair que le nouveau droit du travail va précipiter la mise en place d'une économie duale « à l'italienne », en stimulant le secteur informel et le travail au noir. Dès à présent on en observe les effets pervers : comme le congé maternité a été allongé à cent vingt jours (10), il n'est pas rare qu'à l'embauche on demande à une femme

de présenter une radiographie prouvant qu'elle s'est fait ligaturer les trompes.

Va-t-on effectivement démarquer les terres des Indiens d'ici cinq ans ? Qui le fera et selon quels critères ? Poursuivra-t-on tous les actes racistes ? La mobilisation de masse à l'échelle d'une communauté particulière (quartier, ville, minorité) comptera énormément comme instance de surveillance.

La Constitution, qu'une Assemblée raisonnablement légitime, souveraine en droit mais politiquement ambiguë a donnée au Brésil, ne règle rien. Elle devrait favoriser une démocratisation progressive du pays. Mais, dans un scénario pessimiste, elle pourrait être bousculée par les militaires, boycottée par le nouveau président, sabordée par la classe politique, oubliée par la société civile. Ou, plus simplement, accidentée sur la route de l'histoire, victime par exemple, en cas d'échec du « plan été », d'un nouveau et violent accès d'hyperinflation...

PATRICK POSTAL.

(6) Cf. Denis Ruellan, « Nouvelles offensives contre les Indiens du Brésil », *le Monde diplomatique*, août 1988.

(7) Le récent « plan été », du 15 janvier dernier, prévoit « le licenciement des fonctionnaires entrés sans concours dans l'administration ».

(8) Toute entreprise de droit brésilien dont le capital est détenu à au moins 51 % par des personnes physiques ou morales implantées au Brésil et disposant du pouvoir de décision.

(9) La hausse du coût salarial ne dépasserait pas 12 %.

(10) Voir aussi *The New York Times*, 7 décembre 1988.