

## Histoire agraire et politiques foncières au Brésil : la lente sédimentation des luttes pour la terre

**Ademir Cazella, Yannick Sencébé**

DANS **POUR** 2013/4 (N° 220), PAGES 259 À 265

ÉDITIONS **GREP**

ISSN 0245-9442

DOI 10.3917/pour.220.0259

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-pour-2013-4-page-259.htm>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour GREP.**

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

**Ademir CAZELLA**

Professeur à l'Université de Santa Catarina (Brésil)

**Yannick SENCÉBÉ**

Maître de conférences, Agro-sup Dijon

# Histoire agraire et politiques foncières au Brésil : la lente sédimentation des luttes pour la terre

L

e Brésil, géant vert dont la croissance repose sur l'exportation de produits agricoles, reste l'un des pays les plus inégalitaires en termes de structure foncière comme le montre le tableau suivant.

Brésil - Source IBGE Recensement Agricole 2006				
	Variables			
	Nombres d'exploitations	(%)	Surface (Hectares)	(%)
<b>Total</b>	5 175 489	100,00	329 941 393	100,00
<b>&lt; 10 ha</b>	2 477 071	47,86	7 798 607	2,36
<b>10 à &lt; 100 ha</b>	1 971 577	38,09	62 893 091	19,06
<b>100 à &lt; 1 000 ha</b>	424 906	8,21	112 696 478	34,16
<b>1 000 ha et plus</b>	46 911	0,91	146 553 218	44,42



Son modèle de développement repose en grande partie sur la dualité de son agriculture. La grande agriculture d'entreprise produit pour l'exportation et génère ainsi des devises pendant que l'agriculture dite familiale nourrit la population, comme le rappelle le Ministère du Développement Agraire (MDA)<sup>1</sup>. Ce ministère, créé en 1999, marque la reconnaissance officielle de l'agriculture familiale avec pour mission la mise en place de politiques de développement rural et de réforme agraire. Il cohabite cependant avec le Ministère de l'Agriculture, dédié au secteur de l'agrobusiness qui dispose d'un budget annuel de 107 milliards de réais (en 2012-13) quand le premier ne reçoit que 18 milliards. D'après les responsables du MDA rencontrés, cette partition ministérielle fut la seule solution pour qu'existe, avec une relative autonomie, l'agriculture familiale dans un pays où l'agro-business, héritier du régime colonial, constitue une forteresse économique gardée par une armée de parlementaires représentants des grands propriétaires. La situation actuelle du Brésil est ainsi le résultat d'une histoire agraire sur laquelle nous proposons de revenir pour mieux situer la portée et les limites des différentes politiques foncières.

## Histoire agraire

Au Brésil le recensement de 2006 a révélé la persistance de graves problèmes d'accès à la terre. Selon le recensement agricole de 2006, 85 % des exploitations relèvent de l'agriculture familiale. Si une majeure partie des agriculteurs sont propriétaires (3 946 276) près de la moitié d'entre eux (1 840 734) ont une surface inférieure à 2 ha (minifundia) et sont forcés de vendre leur force de travail de façon précaire et saisonnière pour survivre (Cazella et Burigo, 2011). Enfin, plus d'un million d'exploitants non propriétaires sont confrontés à une forte insécurité foncière et précarité d'existence : occupants sans titre, mais aussi fermiers et métayers exposés aux limites d'un statut du fermage peu protecteur, partagent ce destin.

Il faut remonter à la période coloniale pour comprendre les inégalités actuelles qui marquent le Brésil. La couronne portugaise pour assurer son contrôle sur ce vaste empire ; le divisa en 15 capitaineries héréditaires. Les capitaines, chargés de les peupler, pouvaient accorder de vastes concessions à des notables portugais. Ceux-ci pouvaient à leur tour en distribuer des portions à des « obligés » pour y développer des cultures d'exportation rapportant des devises à la couronne (Eloy et al., 2002). Ces grands domaines perdurèrent au-delà de la fin de

---

<sup>1</sup> Selon les chiffres du MDA, plus des 2/3 de l'alimentation consommée dans le pays est produite par l'agriculture familiale.

l'esclavage, proclamée en 1888, grâce à la Loi des Terres de 1850 qui stipulait que l'accès à la terre n'était possible que par son achat. Cela permit à l'élite agraire de régulariser ses possessions coloniales avant l'abolition de l'esclavage et bloqua l'accès à la propriété pour les esclaves libérés et les immigrants européens (Martins, 2000). De nombreux mouvements ont alors émaillé l'histoire du pays et inscrivent la lutte pour la terre dans diverses traditions : l'anti-esclavagisme avec les Quilombolas (descendants d'esclaves ayant fuit les plantations pour s'établir dans la forêt) ; la résistance et la démocratie directe avec la guerre de « Canudos », province libre autoproclamée autour de son chef mystique Conselhero (fin XIX<sup>e</sup>), et les occupations illégales avec les Cangaçeiros (mi XIX<sup>e</sup>-début XX<sup>e</sup>), paysans s'opposant, avec les armes et le soutien de la population pauvre, aux grands propriétaires du Nordeste (Martin, 2001). La contestation se structure dans les années 1950 avec la mise en place des Ligues Paysannes, soutenues par le parti communiste brésilien<sup>2</sup> ; et dans les années 1960 la réforme agraire est mise à l'agenda politique à travers les débats sur le modèle national de développement<sup>3</sup>. Mais le coup d'État militaire de 1964 réprima durement toute opposition politique et étouffa pour vingt ans ces mouvements. Néanmoins, pour calmer les esprits et sous pression des USA, la dictature mit en place un « Statut de la Terre »<sup>4</sup> annonçant « une meilleure distribution de la terre, au moyen de modifications dans le régime de propriété et d'usage, afin d'atteindre les principes de justice sociale et l'augmentation de la productivité ». Cela se traduisit en fait par une politique de colonisation des fronts pionniers (Amazonie) qui permit de déporter vers les zones « vierges » le problème foncier et les sans terre, à travers la création de l'Institut National de Colonisation et de Réforme Agraire (Incra).

Le gouvernement militaire tourna ses efforts vers « une modernisation conservatrice » en transformant les bases technologiques de l'agriculture sans toucher à la structure foncière. La modernisation des latifundia et l'intégration verticale de certains segments de l'agriculture familiale vont paradoxalement être à l'origine de la naissance du MST (Mouvement des Sans Terre) en 1979, tout d'abord dans la région prospère du Sud. En effet, cette région de colonisation européenne (italiens, allemands, polonais arrivés fin XIX<sup>e</sup>) a constitué le noyau de l'agriculture familiale brésilienne (Wanderley, 1999), et du fait des particularités de ce milieu

<sup>2</sup> Ce mouvement fut à l'origine de la création en 1963 de la Confédération Nationale des Travailleurs de l'Agriculture, actuellement l'une des principales forces syndicales de ce secteur.

<sup>3</sup> Les travaux Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (organe de l'ONU créée en 1948) ont abouti à l'idée d'un développement « à partir de l'intérieur », ce qui présuppose la réalisation de la réforme agraire (Sachs, 1998).

<sup>4</sup> Ce statut est inspiré de l'Alliance pour le Progrès du gouvernement des USA, qui craignait une extension de la révolution cubaine et qui faisait de la réforme agraire un moyen de limiter le risque d'embrasement social.



(effectifs nombreux, absence de culture esclavagiste comme au Nord) un foyer propice à la lutte pour la terre. La mèche fut allumée par les modalités très inégalitaires de la modernisation (Martine, 1991). Les petits exploitants, évincés des aides étatiques, n'eurent le choix qu'entre l'exode, le salariat agricole ou l'entrée dans la lutte pour l'accès à la terre.

La fin des années 1970 marqua la « transition démocratique » avec la montée en puissance de la société civile. L'idée de réforme agraire commença à gagner du terrain au sein même de l'État, jusqu'à ce que soit approuvé en 1985 le 1<sup>er</sup> Plan National de Réforme Agraire de la Nouvelle République. Ce plan prévoyait de « désapproprier » 43 millions d'ha pour bénéficier à 1,4 million de familles en 5 ans. Mais les résultats furent très en-deçà des objectifs, du fait de l'organisation politique des grands propriétaires à travers l'Union Démocratique Ruraliste<sup>5</sup>, puis la constitution d'un groupe parlementaire, toujours très actif, contre les mesures favorables à la réforme agraire<sup>6</sup>.

## **Les trois instruments de régulation foncière**

L'intervention de l'État Brésilien sur la structure foncière, via le MDA, passe aujourd'hui par trois types de politiques, héritées pour les deux premières des luttes pour la terre.

La désappropriation concerne les « assentamentos », c'est-à-dire l'établissement d'agriculteurs sans terre sur des terres publiques ou des grands domaines « expropriés ». Cette politique, prévue dès 1965, n'a été réellement mise en œuvre qu'à partir de 1985 avec la démocratisation du pays et les pressions du MST. L'Incra, qui a été rattaché au MDA, est chargé de définir les aires expropriables et d'assurer l'assistance technique aux familles établies. Mais le MST anticipe très souvent l'action de l'Incra en organisant des campements illégaux pour faire pression sur le gouvernement dans l'avancée de la réforme agraire. Les « assentados » peuvent relever également d'actions de régularisation puisque l'obtention d'un titre de propriété peut prendre de nombreuses années (Eloy et al. op. cit.).

La régularisation foncière constitue une reconnaissance officielle par le gouvernement fédéral du statut de propriétaire aux « occupants » très divers sans titre de propriété. D'après le dernier recensement, plus de 400 000 familles sont en situation d'occupants précaires, surtout en Amazonie du fait de la politique de

---

5 Ce mouvement d'extrême droite, outre l'usage de la violence contre les travailleurs ruraux, s'est approprié le discours sur la libre initiative pour assurer des alliances politiques avec les entrepreneurs du secteur industriel et financier (Medeiros, 2002).

6 Ces partis, pouvant apparaître comme modérés, sont financés par des banquiers et des industriels grands propriétaires terriens, ce qui illustre le pouvoir encore réel de l'oligarchie foncière brésilienne.

colonisation qui y a projeté des milliers de sans terre. Leur régularisation, principal résultat de l'action de l'Incra, constitue un enjeu important car l'obtention d'un titre conditionne l'accès aux autres politiques d'aides et offre une sécurité foncière aux petits agriculteurs face aux pratiques de 'grilagem'<sup>7</sup>.

Au final, le bilan de la réforme agraire n'est pas mince, même si le chantier est encore immense : selon la base de données de l'Incra, 1 235 130 familles (cumulées) ont été installées par l'un des programmes de réforme agraire sur 70 millions d'hectares fin 2011. Mais la réforme agraire se concentre dans les zones de colonisation et ne remet pas fondamentalement en question la structure inégalitaire du foncier. La concentration des assentamentos de grandes tailles en Amazonie est critiquée par les mouvements sociaux car elle déplace le problème foncier dans les régions les moins développées, exposent les colons à des conditions de vie très rudes (qui limitent la perennité des installations) et fait l'objet de pratiques (arrivées spontanées et défrichage en masse, rachat de petits lots défrichés par des gros exploitants, grilagem) non encadrées et qui engendrent des problèmes écologiques et sociaux.

Enfin, le Programme National de Crédit Foncier, initié en 2003, permet aux agriculteurs d'accéder à la terre par le marché. Le gouvernement rachète des domaines (de taille moyenne en général) que les agriculteurs installés remboursent sur une longue échéance avec des taux bonifiés. La portée de cette politique reste cependant encore limitée avec 131 552 familles bénéficiaires fin 2010. Deux facteurs expliquent son faible développement : la résistance des mouvements sociaux, ceux-ci la considérant en effet comme un moyen de pacifier la lutte pour la réforme agraire, et les défaillances de l'assistance technique aux agriculteurs installés (Cazella, 2010). Néanmoins, certains syndicats liés à l'agriculture familiale ont reconnu récemment sa pertinence. Dans les États de frontières « fermées »<sup>8</sup>, l'accès à la terre se pose en termes de transmission et le crédit foncier peut permettre à de petits agriculteurs de reprendre les exploitations sans successeurs. Dans les États du Nordeste, comme dans le Piauí<sup>9</sup>, le crédit foncier permet de stabiliser des familles jusque-là enchaînées à des travaux précaires sur de grandes plantations. Le crédit foncier y est mis en place dans le cadre d'assentamentos et articulé à des politiques d'aides conditionnées

<sup>7</sup> Pratique qui consiste à s'approprier des terres par de faux titres de propriété en soudoyant les notaires et par le recours à la violence (via des hommes de main) contre des petits « occupants ». Sur le site internet du secrétariat de la régularisation foncière pour l'Amazonie, on trouve un formulaire pour dénoncer anonymement les « grileiros » : <http://www.mda.gov.br/portal/serfal/Institucional/denuncias>.

<sup>8</sup> Au sens où il n'y a plus de fronts pionniers à coloniser, ni de nouvelles terres à défricher.

<sup>9</sup> Le Piauí est l'un des États les plus pauvres du Brésil. Nous y avons étudié « assentamentos » bénéficiaires du crédit foncier.



à une organisation collective des paysans. L'amélioration des conditions de vie est incontestable et facilitée par le travail de groupe (co-construction de l'habitat, irrigation...) et la production en commun facilite la mise sur le marché, tandis que l'État s'engage à en racheter une partie pour la restauration collective locale.

## Conclusion et ouverture

La réforme agraire ouvre d'autres chantiers à mesure que les fronts de colonisation déplacent les problèmes : l'aménagement du territoire et le développement rural en sont un corollaire aujourd'hui de plus en plus discuté. Mais une partie des élites continue de penser que le développement du Brésil viendra de l'industrie et de la ville, et que l'absorption des 3,7 millions d'exploitants les plus pauvres par l'exode n'est qu'une question de temps (Alves et Rocha, 2010). Elles ont avec elles les grands propriétaires et les agro-managers soutenus par le Ministère de l'Agriculture. Mais l'agriculture familiale dispose aujourd'hui aussi d'un ministère et de forces sociales organisées.

En septembre dernier une délégation du MDA visitait la France pour découvrir les outils de ce pays réputé pour avoir fortement encadré son foncier. La délégation découvrait que la sécurisation foncière pouvait passer par un renforcement du statut du fermage et le contrôle des structures (limitation du droit d'exploiter au-delà d'un certain seuil) et que l'action sur la propriété n'était pas la seule façon d'envisager la réforme agraire. Gageons que le MDA réussira à s'approprier certains de ces outils à l'heure où, du côté français, le projet de loi d'avenir pour l'agriculture prévoit un renforcement du contrôle du foncier très assoupli par la loi de 2006. Mais il faudra, de ce côté-ci de l'Atlantique aussi, que le projet de loi passe sous les fourches caudines des débats parlementaires vis-à-vis desquels les lobbies de l'agro-business ne restent pas inactifs. ■

## Références bibliographiques

- Alves E., Rocha D. de P., 2010, *Ganhar tempo é possível?* In: Gasques J. G., Vieira Filho J. E. R., Navarro Z. (Org.), A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas. Brasília, IPEA, pp.275-290.
- Cazella A. A., Burigo F. L., 2011, O Plano Brasil Sem Miséria não contempla as especificidades da pobreza rural, *Boletim do OPPA*, n° 38, jul, en ligne : [http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo\\_OPPO\\_br\\_038-07\\_2011-ademir\\_cazella-fabio\\_burigo.pdf](http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo_OPPO_br_038-07_2011-ademir_cazella-fabio_burigo.pdf).

- Cazella A. A., 2010, Crédito fundiário: reforma agrária de mercado ou instrumento salvaguarda da agricultura familiar?, *Boletim do OPPA*, n° 34, jun, en ligne : [http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo\\_OPPOA\\_br\\_034-06\\_2010](http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo_OPPOA_br_034-06_2010).
- Eloy L., Tonneau J-P., Sidersky P., 2009, Questions foncières et politiques de réforme agraire au Brésil, *Géoconfluence*, en ligne :<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/etpays/Bresil/BresilScient2.htm>.
- Martin J-Y., 2001, *Les sans-terre du Brésil – Géographie d'un mouvement socio-territorial*, L'Harmattan.
- Martine G., 1991, A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia?, *Lua Nova*, nº23, Marco Zero, São Paulo.
- Martins J. de S., 2000, Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a História possível. *Tempo Social, Revista Sociologica*, USP, S. Paulo, nº11[2], pp. 97-128.
- Medeiros L., 2002, *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*, Rio de Janeiro: Edur/Unrisd.
- Sachs I., 1998, L'imagination et le savoir: le développement selon Furtado, *Cahiers du Brésil contemporain*, pp. 179-183.
- Wanderley M. N. B., 1999, Raízes históricas do campesinato brasileiro, In: Tedesco, João Carlos, *Agricultura familiar; realidades e perspectivas*, Passo Fundo, EdUPF, pp.23-56.

