

DIAL 2741

# BRÉSIL - La réforme agraire

Plinio de Arruda Sampaio

vendredi 16 juillet 2004, mis en ligne par [Dial](#)

*Au cours du Forum sur les alternatives latino-américaines organisé par DIAL à Lyon les 23 et 24 avril 2004, Plinio de Arruda Sampaio fit le point sur la réforme agraire au Brésil. Il était particulièrement qualifié pour cela puisqu'il avait été chargé par le gouvernement actuel, en accord avec le Mouvement des sans-terre, d'élaborer le projet de réforme agraire. Les propositions qu'il fit avec son groupe de travail ne furent pas entièrement retenues pour des raisons liées, selon le gouvernement, aux positions du FMI sur le budget brésilien. L'intervention faite à notre Forum par Plinio de Arruda Sampaio fut aussi pour lui l'occasion de situer la réforme actuelle dans l'histoire de la question agraire brésilienne.*

---

## La question agraire brésilienne

La question agraire est classiquement définie comme un obstacle structurel au développement d'une économie capitaliste dans le milieu rural.

Dans ce sens, on pourrait dire qu'il n'y a pas une question agraire au Brésil, parce qu'une économie rurale capitaliste y est déjà en place.

Depuis les années 60 du siècle passé, l'économie rurale brésilienne a subi un processus accéléré de modernisation technologique et elle opère actuellement à un niveau de productivité élevé en ce qui concerne beaucoup de produits agricoles.

La production du secteur agricole est flexible en fonction des variations de la demande interne, sans créer de tensions inflationnistes. Elle répond aussi très favorablement à la demande externe, étant même une des principales sources de devises du pays.

Cette performance a conduit beaucoup d'économistes et de sociologues à nier l'existence d'une question agraire au Brésil. Cependant, on peut affirmer catégoriquement que le développement économique et politique du Brésil a toujours été entravé par sa structure foncière.

## REPARTITION DE LA PROPRIETE DE LA TERRE PAR SURFACE

Surface (hectare)	Terrains	% des terrains	Superficie totale	% de superficie
Jusqu'à 10	1 338 711	31,6%	7 616 113	1,8%
De 10 à 25	1 102 999	26,0%	18 985 869	4,5%
De 25 à 50	684 237	16,1%	24 141 638	5,7%
De 50 à 100	485 482	11,5%	33 630 240	8,0%
De 100 à 500	482 677	11,4%	100 216 200	23,8%
De 500 à 1 000	75 158	1,8%	52 191 003	12,4%
De 1 000 à 2 000	36 859	0,9%	50 932 790	12,1%

Surface (hectare)	Terrains	% des terrains	Superficie totale	% de superficie
Plus de 2 000	32 264	0,8%	132 631 509	31,6%

Les deux aspects fondamentaux de cette structure sont, d'un côté, l'extrême concentration de la propriété foncière, de l'autre côté, le nombre exorbitant de minifundios [1].

Les conséquences de cette distorsion structurelle sont nombreuses et de différentes natures.

La première, et aussi la plus grave, c'est la pauvreté de la population rurale. Le monopole de la terre a créé un excédent de force de travail dans le milieu rural. Tous ces gens sont obligés d'accepter des salaires très bas pour leur travail.

A l'Etat de São Paulo, le plus développé du pays, le salaire d'un ouvrier agricole journalier est de 4 €, pour une journée de huit heures de travail. On ne peut donc pas être surpris quand, d'après les analyses de l'Université de São Paulo, on constate que trois millions de ménages ruraux vivent en-dessous du seuil de pauvreté. Ce sont tous ces pauvres qui sont dispersés sur tout le territoire brésilien, y compris les régions qui ont déjà atteint un haut degré de développement industriel.

Des études de l'Université de São Paulo, de même que de la FAO, s'accordent sur l'existence d'une corrélation entre la concentration de la propriété foncière et la concentration de la pauvreté. Les Etats fédéraux et toutes les communes où se trouvent les plus vastes propriétés sont ceux où la pauvreté est la plus répandue et où les pauvres sont les plus démunis.

La seconde conséquence directe de la structure foncière concentrée, c'est la non-exploitation de la terre. Les propriétés de plus de 1 500 hectares ne cultivent que 120 millions d'hectares.

Des terrains absolument cultivables restent inexploités, tandis que des millions d'habitants de la zone rurale ne peuvent ni les occuper ni les labourer. D'ailleurs, l'extraordinaire dimension de ces immenses fermes est la cause de leur exploitation agricole extensive. Dans quelques régions, trois hectares de terre sont « utilisés » pour l'élevage d'un seul boeuf !

Paradoxalement, cette agriculture extensive et cette non-exploitation des terres a causé d'énormes dégâts à l'environnement.

Dès les premiers temps de la colonie, l'agriculture brésilienne est itinérante. Elle avance d'est en ouest, de la côte vers les terres intérieures, abattant les forêts, épuisant le sol, polluant les fleuves, détruisant les cultures indigènes et exterminant de nombreuses espèces végétales et animales.

Des millions d'hectares de forêt originale ont été détruits.

La structure foncière est le soutien d'une structure sociale et politique marquée par la prépotence et la violence du seigneur de la terre envers la population rurale. Auparavant ce modèle pervers de relation sociale était associé à l'état arriéré du propriétaire, du latifundio traditionnel. Aujourd'hui le rôle du seigneur de terre traditionnel est exercé par l'administrateur des « latifundios modernes », récemment constitués. Ils sont aussi violents et abusifs que les anciens seigneurs de la terre.

Les grandes propriétés rurales modernes (nationales et transnationales) productives et techniquement bien équipées, conservent donc les mêmes relations de travail archaïques et oppressives. Le travail esclave, l'agression des Indiens voisins, l'utilisation de tueurs à gages pour expulser les petits agriculteurs, sont des recours habituellement utilisés par ces entreprises dites « modernes ».

Incapables de subsister, les gens migrent vers les centres urbains. C'est la contrepartie du sombre tableau de la réalité rurale brésilienne. C'est l'exode de milliers de familles vers les grandes villes en quête de travail et de meilleures conditions de vie. Cependant, les villes ont épuisé leur capacité d'absorber une population toujours croissante et de lui offrir travail, logement, éducation, transport etc. Les bidonvilles brésiliens et la violence urbaine en sont le résultat.

Il est impossible de trouver une solution à ce problème exclusivement avec des politiques agricoles classiques, vouées à stimuler des comportements économiquement et socialement désirables de la part des agents du marché des produits agricoles. Les mécanismes automatiques introduits dans le marché agricole par la concentration de la propriété de la terre et par les relations économiques et sociales qu'elle engendre, sont plus forts que les subventions créées par les politiques agricoles du gouvernement.

Ces mécanismes « pervers » tendent à provoquer la concentration de la propriété foncière et à maintenir les prix de la terre au dessus des possibilités financières de la grande majorité de la population rurale. Le marché rural est une « usine » de minifundios.

Finalement, la concentration de la terre est le soutien du modèle agricole du pays. Ce modèle favorise les grands agribusiness qui contrôlent les principales filières productives.

On a déjà vu que ce modèle assure une réponse favorable à la demande interne et externe de produits agricoles. Il favorise aussi la modernisation technologique. Toutefois, d'un autre côté, il bloque le développement de l'agriculture familiale, parce que les « paquets technologiques » qui permettraient à ces agriculteurs d'accéder au marché agricole, contrôlés par les grands agribusiness, sont au dessus de leur capacité financière.

Contraints de pratiquer une agriculture de subsistance, les petits agriculteurs ne peuvent résister longtemps. Ils sont obligés de vendre leurs fermes et migrent vers les grandes villes.

Le modèle actuel est aussi responsable de la rapide détérioration des ressources naturelles renouvelables du pays, parce que la technologie adoptée est terriblement agressive pour l'environnement.

### **La réforme agraire au Brésil : un peu d'histoire**

Les conflits de terre remontent au temps de la découverte du Brésil. Les Indiens ont lutté contre les Portugais, les Espagnols, les Français et les Anglais qui sont venus pour s'emparer de leurs terres et les soumettre à l'esclavage.

Plus tard, on a apporté les esclaves africains. Ceux d'entre eux qui réussissaient à fuir formaient des colonies (quilombos) dans les profondeurs de la forêt. Ils ont été capables de résister bravement aux troupes qui venaient les déloger.

Après l'Indépendance du Brésil, pendant toute la période de l'Empire et de la République, des révoltes paysannes ont éclaté. Toutes ont été violemment écrasées. L'historiographie officielle s'est chargée de les ignorer. C'est seulement à l'époque actuelle que l'université brésilienne a commencé à faire des études systématiques sur ces conflits.

En 1822, à l'occasion de la proclamation de l'indépendance, le principal leader du mouvement, José Bonifacio, a proclamé la nécessité de l'abolition de l'esclavage et d'une réforme agraire.

Mais cette proposition n'a pas été incluse dans l'agenda politique durant toute l'époque de l'Empire et de la « Première République ».

Elle va réapparaître seulement dans les années 50, au XX<sup>e</sup> siècle, au nord-est du Brésil avec les associations paysannes, appelées Ligas Camponesas, dans les Etats de Pernambuco et Paraíba.

L'agitation paysanne s'est répandue rapidement dans les Etats du sud, attirant l'attention du Parti communiste et de l'Eglise catholique. Ces deux organisations se sont aperçues qu'il y avait dans le milieu rural une énorme population déracinée, qui pouvait déséquilibrer la situation politique du pays.

Cette pression politique a conduit le Président João Goulart à présenter un Projet de réforme agraire en 1963.

On peut dire que ce fut la première fois que la réforme agraire se présentait au niveau politique comme une décision nationale demandant une prise de position de toutes les couches de la population. L'initiative

de Goulart a provoqué la rupture de l'alliance politique qui soutenait son gouvernement. Le PSD (Parti social démocrate - un parti de droite, qui représentait les intérêts des classes propriétaires) quitta le bloc gouvernemental, et laissa Goulart en minorité au Parlement.

Avec l'appui de son propre parti - le PTB - et d'une gauche fragmentée (y compris le Parti communiste), Goulart mena une bataille inégale. Face à un rassemblement bien orchestré de la droite (c'était le temps de la guerre froide), le président fut destitué.

La chute de Goulart a mis la réforme agraire en état d'hibernation.

Toutefois, le mouvement en faveur de la réforme agraire avait reçu un appui important de l'opinion publique. Les militaires, alors au pouvoir, dictèrent une Loi de réforme agraire. En réalité, ce n'était qu'une manœuvre politique pour apaiser les couches populaires, parce qu'ils n'avaient pas la moindre intention de réformer la structure agraire.

C'est seulement en 1984, à l'occasion de la restauration du régime démocratique, que la réforme agraire est revenue au premier plan de la politique brésilienne. Sur l'instance des mouvements populaires, le Président José Sarney lança le 1<sup>er</sup> Plan national de réforme agraire. Le but du Plan était d'en faire bénéficier 1 400 000 familles en 4 ans.

Mais cette tentative a eu une durée de vie très courte : la droite a réagi immédiatement, obligeant Sarney à paralyser l'exécution du Plan.

À l'occasion de l'Assemblée nationale constituante, la réforme agraire est revenue, pour un bref moment, au centre du débat politique. Mais aussitôt elle reçut un coup terrible : la droite réussit à faire passer un article interdisant l'expropriation des fermes qui présentent un niveau d'exploitation considéré acceptable. Cet article est à la base de toutes les manœuvres judiciaires que les avocats des expropriés utilisent pour bloquer les expropriations.

Le Président Cardoso, après une série de mouvements sinueux, adopta la formule « réforme agraire de marché », préconisée par la Banque mondiale. C'est la contre-façon d'une véritable réforme agraire, car son objectif est de diviser les paysans et d'opposer le MST (Mouvement des sans-terre) à la CONTAG (Confédération nationale des travailleurs de l'agriculture).

Le programme opère sous le principe du willing buyer, willing seller [2], qui n'a eu de résultats positifs nulle part où il a été adopté.

Mais la manœuvre de Cardoso a échoué. La réforme agraire ne retourna plus à l'état d'hibernation. Le MST ne l'a pas permis. Il a organisé de bruyantes « occupations » de grandes propriétés qui n'étaient pas rationnellement labourées. Ces actions ont maintenu la réforme agraire aux premières pages des journaux et la population les a très bien reçues, comme en témoignent les enquêtes d'opinion publique.

Avec l'élection de Lula à la Présidence de la République l'horizon de la réforme agraire semblait plus proche. L'enthousiasme de la population rurale a été si grand qu'en moins de trois mois, 200 000 familles de « sans-terre » ont occupé des propriétés dans tout le pays.

Cependant, la première année du gouvernement s'est écoulée sans aucune action décisive de réforme agraire. Le nombre de familles qui ont reçu des terres fut infime 22 000 familles - et elles ont été placées sur des terres expropriées pendant le gouvernement du Président Cardoso.

En Juillet 2003, le MST a réussi à convaincre le gouvernement qu'il était moralement obligé de donner quelque réponse à la paysannerie qui l'avait soutenu avec enthousiasme au moment de l'élection.

La réaction de Lula fut d'ordonner au ministère du développement rural la préparation du 2<sup>e</sup> Plan national de réforme agraire (PNRA).

Le ministre invita une équipe de huit experts pour préparer le Plan et fixa un délai de dix semaines pour la présentation d'un document définissant les objectifs, les buts, les politiques générales et la méthode de planification de la réforme agraire.

L'équipe a convoqué 50 techniciens de l'Institut national de colonisation et réforme agraire (INCRA) pour l'aider. Les mouvements populaires du milieu rural ont été invités à participer du travail. Au terme des dix

semaines, l'équipe a présenté une « Proposition du 2<sup>e</sup> PNRA ».

La Proposition du 2<sup>e</sup> Programme national de réforme agraire

Ce document fixe le but de la réforme agraire : distribuer 30 millions d'hectares de terre à 1 000 000 de familles sans terre, en 4 ans.

Ce but s'appuie sur deux constatations fondamentales : l'existence d'un grand nombre de familles rurales qui ont besoin d'avoir accès à un morceau de terre pour surmonter l'état de pauvreté extrême ; et l'existence d'une grande quantité de terre qui, selon la loi, doit être expropriée et distribuée aux travailleurs ruraux sans terre.

Le revenu minimum des familles bénéficiaires du Plan a été fixé en 3,5 salaires minima (250 €) mensuels, qui doivent être assurés par l'intermédiaire de diverses politiques de l'Etat. Il faut remarquer que ce revenu est considéré comme le minimum de départ. Il assurera à des gens extrêmement pauvres la nourriture et le logement pendant la période de préparation pour atteindre un niveau plus élevé de productivité.

L'équipe a calculé les investissements que l'Etat doit faire pour réaliser la réforme agraire et a conclu à une valeur correspondant à 8 milliards d'euros en 4 ans. Cette somme n'est pas au-dessus des possibilités de l'Etat brésilien, surtout si l'on considère que l'Etat a la possibilité juridique de payer les indemnisations (3,6 milliards) dues aux propriétaires expropriés, avec des titres de dettes, remboursables entre 5 et 20 ans.

## **Les principales politiques d'exécution du Plan**

### ***a) Assentamento***

Les terrains expropriés seront transformés en assentamentos. Un assentamento est l'ensemble des familles auxquelles le terrain exproprié sera distribué.

Le Plan attribue à ces familles la possibilité de recevoir la terre en propriété familiale ou en propriété collective.

Pour éviter une décision précipitée, il a été prévu une période de 3 ans pour que les assentados la prennent. Pendant cette période, ils travailleront selon un contrat signé avec l'INCRA (Institut national de colonisation et réforme agraire). D'après ce contrat, les assentados exploiteront collectivement la terre avec des ressources fournies par l'Institut. Ceci permettra de développer une intense activité d'assistance technique et d'éducation auprès des assentados, pendant cette période.

### ***b) Production et technologie***

Initialement les assentamentos se consacreront à la production des aliments traditionnels de la famille paysanne. Cette production servira à la consommation de la famille et à la vente locale des excédents. La technologie utilisée sera traditionnelle. Des cultures plus rentables et des techniques plus productives seront introduites progressivement.

### ***c) Le Plan sera exécuté par zones prioritaires***

Ce sont les Territoires de réforme agraire et développement rural. Dans ces zones, les organismes de l'Etat réaliseront des actions coordonnées d'expropriation, de distribution de terre, d'assistance technique, d'éducation, de commercialisation en faveur des sans-terre, des minifundistes, des fermiers, des agriculteurs déplacés par la construction de barrages.

### ***d) La méthodologie de planification proposée va du général au particulier***

Ainsi, le document initial du Plan suit l'étape de préparation des plans par régions écologiques et plans territoriaux.

### ***e) Une partie importante de la production des assentamentos devra être achetée par l'Etat , pour***

assurer la commercialisation des récoltes à bon prix.

### **La position des experts**

Le gouvernement n'a pas accepté totalement la proposition des experts. Le motif allégué est le coût financier du Plan. Obligé par le FMI de maintenir les dépenses fiscales à un niveau très bas, qui se traduit en un excédent primaire du budget fiscal correspondant à 4.5 % du PIB, le gouvernement a réduit le but proposé à 520 000 familles.

L'argument en faveur de la réduction est l'impossibilité de négocier avec le FMI une réduction de cet excédent.

Le but de 520 000 familles n'atteint pas l'ampleur nécessaire pour provoquer les « déséquilibres vertueux » que des changements importants dans la structure agraire défectueuse doivent déclencher. Autrement dit : l'ampleur de la réforme agraire fixée par le gouvernement est insuffisante pour déclencher une série de réactions en chaîne qui sont le principal effet de la réforme agraire, parce que ce sont ces réactions qui provoquent l'émergence de la paysannerie comme acteur important dans le milieu rural. Au-dessous d'un million de familles, la distribution de la terre n'a pas pour effet de provoquer des transformations des relations économiques, sociales et politiques qui causent la pauvreté de la population rurale. Dans ce cas, on ne peut pas parler rigoureusement de réforme agraire, mais d'un grand programme social d'aide aux familles de travailleurs ruraux sans terre.

### **La position du MST**

Le MST et les autres organisations de la paysannerie ont réagi avec prudence à cette décision du gouvernement. Ils ont décidé d'accepter le but fixé par le gouvernement sans, cependant, renoncer aux occupations de terre comme forme légitime de pression sur le gouvernement et sur la société pour l'élargissement de la réforme. Pendant le mois d'avril, le MST a recommencé les occupations, ce qui a remis la réforme agraire à la une des journaux.

La position du MST a été soutenue par le Forum pour la réforme agraire, qui réunit toutes les organisations de paysans du pays : CONTAG ( Confédération nationale des travailleurs agricoles) ; MPA ( Mouvement des petits agriculteurs) ; MAB (Mouvement des agriculteurs déplacés par des barrages) ; CPT (Commission pastorale de la terre) et des dizaines d'autres organisations. L'Eglise catholique, à travers la CNBB (Conférence nationale des évêques brésiliens) a publié un manifeste de soutien à la réforme agraire.

### **Conclusion**

La conclusion de cette analyse est que la réforme agraire est un problème que la société brésilienne n'a pas été capable de résoudre jusqu'ici. Le Plan proposé était réellement le premier pas du processus de réforme. Le Plan approuvé reste à un niveau de programme social, destiné à atténuer la situation de misère des familles paysannes. On peut espérer, toutefois, que l'exécution de ce programme provoquera des tensions qui exigeront sa transformation en un vrai plan de réforme agraire. Cette possibilité s'appuie surtout sur la combativité du MST et sur l'appui que la réforme agraire reçoit de la part des milieux urbains.

---

- [Dial](#) - Diffusion d'information sur l'Amérique latine - D 2741.

- Traduction Dial.

En cas de reproduction, mentionner au moins l'auteur, la source française ([Dial](#)) et l'adresse internet de l'article.

---

## Notes

[1] Petites exploitations.

[2] Acheteur consentant, vendeur consentant, c'est-à dire sur la base d'un assentiment mutuel.