

Réforme agraire et Mouvement des sans-terre sous le gouvernement Lula

Bernardo Mançano Fernandes¹

Dans le Brésil de Lula, deux modèles de développement agricole – l'agrobusiness et l'agriculture paysanne – se disputent inégalement le territoire et défendent « leur » réforme agraire. L'extension en Amazonie limite encore l'intensité des conflits qui opposent transnationales et mouvements paysans, mais la fermeture prochaine de la frontière agricole et la pression des agrocarburants laissent entrevoir une exacerbation des tensions.

La réforme agraire peut être considérée comme une politique territoriale destinée à apporter une réponse à la question agraire. Dans cet article, nous envisagerons cette dernière comme une problématique structurelle inhérente à la logique de développement du capitalisme (Fernandez, 2001). En excluant, en soumettant, en détruisant ou en recomposant la paysannerie, cette logique est à l'origine des processus de différenciation et de répartition inégale, d'expulsion de populations et d'expropriation de terres.

Ceci explique que les rapports entre paysannerie et capital sont depuis toujours des rapports conflictuels. D'un côté, le capital cherche à soumettre la paysannerie, quitte à la détruire et à la recomposer en fonction d'intérêts propres. De l'autre, cette dernière lui oppose une résistance farouche et tente de se recomposer via des stratégies d'occupation de terre (Fernandez, 2008a). Au cœur de cette conflictualité, on trouve donc principalement des disputes

1. Géographe, professeur à l'Universidade Estadual Paulista (UNESP) et coordinateur de la Chaire Unesco de développement territorial et d'éducation pour le monde rural.

territoriales pour le contrôle des dynamiques de destruction et de recomposition de la paysannerie. C'est dire que la question agraire revêt avant tout une dimension territoriale, la réforme agraire n'étant qu'une de ses facettes.

Cette conflictualité est l'expression d'éléments de nature structurelle, mais présente également une dimension plus conjoncturelle. Durant les années 1970, les luttes paysannes connaissent l'une des pires crises de leur histoire. Tandis que l'expansion des secteurs de l'agro-industrie et de l'agrobusiness s'intensifie, les mouvements paysans sont l'objet d'une forte répression exercée par la dictature militaire, une double tendance qui aboutit pratiquement à la quasi-extinction de la résistance paysanne.

Avec le retour de la démocratie dans les années 1980, le modèle agro-exportateur et agro-industriel certes se renforce davantage, mais donne lieu simultanément à un processus de spatialisation des luttes pour la terre qui se manifeste par une multiplication des occupations et un renouveau du combat pour la réforme agraire. Les années 1990, enfin, voient les mouvements paysans, tout comme les *assentamentos* (terres occupées par des paysans), se multiplier dans l'ensemble du pays, ce qui donne un nouvel élan à la lutte et exacerbe les conflits agraires.

Comme nous nous emploierons à le montrer dans cet article, le MST a joué un rôle moteur dans la réactivation de ces luttes, au moment même où les grandes firmes nationales et transnationales cherchaient à étendre le modèle agro-exportateur, lequel a fini par rassembler un ensemble de systèmes formellement distincts (agriculture, élevage, dimension marchande, financière, technologique, scientifique et idéologique plus ou moins affirmée, etc.) sous la bannière de l'agrobusiness.

Ces changements conjoncturels ont modifié la nature des conflits durant la première décennie du 21^e siècle. Désormais, ces conflits opposent moins les mouvements paysans au *latifundios* qu'aux transnationales. Ce glissement tient surtout au processus de mondialisation de la question agraire, caractérisé d'une part par l'inscription territoriale dans de nombreux pays des grandes firmes transnationales, et d'autre part, par la naissance d'une organisation mondiale de mouvements paysans, la Via Campesina.

Soulignons ici encore que la dernière crise alimentaire a sérieusement bousculé le mythe qui entourait le modèle de l'agrobusiness – le plus grand producteur d'aliments – et mis en évidence

l'utilité d'une participation accrue du paysannat et la nécessité de nouvelles politiques en matière de souveraineté alimentaire. L'augmentation du prix du pétrole et l'élargissement de la production d'agrocarburants ont désormais transformé la campagne en territoires voués et à la production d'agro-énergie et à celle d'aliments. Le MST et plus de 90 autres mouvements paysans brésiliens se retrouvent au centre de ces conflits. Dans le même temps, cette conjoncture nouvelle a fait évoluer le débat sur la question agraire.

Lutte permanente pour la réforme agraire

Au Brésil, la question de la réforme agraire revient de façon récurrente dans les débats, même si parallèlement sa nécessité aujourd'hui est de plus en plus interrogée (Andrade, 1981 et Silva, 2001). La problématique a pris une réelle dimension politique avec la Loi sur les terres de 1850, mais c'est seulement en 1964, avec le Statut de la terre, qu'une loi a concerné directement la réforme agraire. Contrôlée par les militaires – lesquels étaient surtout intéressés par l'expansion de la propriété capitaliste –, cette politique est cependant loin d'avoir atteint les objectifs fixés.

De la même manière, le premier Plan national de réforme agraire (1^{er} PNRA), élaboré en 1985, ne s'est pas non plus concrétisé, le gouvernement Sarney ne voyant pas le moindre intérêt à mettre en oeuvre le projet conçu par José Gomes da Silva avec l'appui des secteurs progressistes de l'Église catholique – particulièrement de la Commission pastorale de la terre (CPT) – et des mouvements paysans. Dans les années 1950-1960 déjà, des Ligues paysannes étaient actives sur le front de la lutte pour la terre et la réforme agraire. Mais depuis la fin des années 1970, la relève est assurée par le Mouvement des sans-terre (MST), l'une des principales organisations paysannes de lutte pour la terre. Ce dernier, à l'instar des anciennes Ligues paysannes, a continué à donner à la réforme agraire une portée politique.

Si divers changements de nature conjoncturelle ont eu lieu depuis 159 ans, on peut relever deux éléments qui donnent au problème agraire une dimension structurelle : l'hégémonie de l'agriculture capitaliste qui promeut un modèle de modernisation fondé sur une marchandisation de la terre et son contrôle, auquel s'oppose le modèle d'une agriculture paysanne, productrice d'aliments et en lutte pour l'accès à la terre et la réforme agraire. Si ces deux modèles sont toujours restés au centre des débats, tous deux ont cependant

connu des évolutions significatives au regard des actualisations de la question agraire.

En 2003, au moment de l'élaboration du deuxième Plan national de réforme agraire (2^e PNRA), la conjoncture politique n'a pas réellement donné lieu à un changement notable de direction. Vu le rapport de force inégal qui oppose agrobusiness et paysannat, ce plan continue à accorder une place prépondérante à un modèle de développement s'appuyant sur l'agrobusiness, l'agriculture paysanne n'occupant qu'une position secondaire. En fait, le débat politique qui a présidé à l'élaboration de ce second PNRA mettait aux prises deux projets distincts : le projet bien plus progressiste et offensif², élaboré par une équipe de spécialistes coordonnée par Plínio de Arruda Sampaio, d'où son nom de « plan Plínio » ; et le « plan Rosseto », plus modéré³, élaboré par les techniciens du ministère du développement agricole, d'après les orientations politiques données par le ministre Miguel Rosseto.

C'est ce deuxième projet qui finalement l'a emporté. Avec lui, la réforme agraire a donc suivi la voie du désormais très classique processus de régularisation territoriale : achat de terres par le biais du programme de crédit foncier, incorporation des zones de protection de l'environnement dans lesquelles vivent les communautés traditionnelles, reconnaissance des *assentamentos* créés par les gouvernements régionaux et expropriations pour répondre aux conflits engendrés par les occupations des terres.

Avec l'actualisation de la question agraire, le paysannat et l'agrobusiness sont devenus l'expression des deux modèles distincts de développement agricole qui se disputent le territoire. L'hégémonie de l'agrobusiness lui a donné les coudées franches pour s'inscrire dans le territoire de manière offensive, via l'augmentation de la concentration de la propriété foncière. C'est du reste ce qui explique que la résistance du paysannat est si vive et importante dans les territoires qui sont sous le contrôle de l'agrobusiness. Le titre du supplément – le cahier *Aliás* – publié par le journal *O Estado de São Paulo* le 18 octobre 2009 – « *Terre, pour qui ? Pour quoi ?* » – résume bien l'état actuel du débat au Brésil. L'intensification des conflits entre l'agrobusiness et l'agriculture paysanne, comme le montre

2. Plan de réforme agraire particulièrement bien conçu, le plan Plínio a été publié dans la Revista Reforma Agrária, n° 32, www.reformaagraria.org/sites/default/files/ano32.pdf.

3. ww.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf.

l'occupation par le MST, en octobre 2009, d'un terrain « approprié illégalement » (*aera grilada*)⁴ par l'entreprise Cutrale – l'une des plus importantes firmes au monde productrice de jus d'orange –, se trouvait à l'origine de la question. À ce moment, les médias dominants ont largement présenté comme un acte de vandalisme le fait que des familles occupantes arrachent une partie des plants d'oranges en vue de planter sur ce terrain occupé des haricots.

En fait, l'unique réponse des grands médias à la question ainsi formulée est leur persistance à criminaliser le MST. Dans la perspective de l'agrobusiness - qui a besoin d'étendre son territoire pour élargir son modèle économique -, la lutte pour la terre n'est rien d'autre qu'un crime. Quant à la réforme agraire, elle est largement considérée comme n'ayant plus de sens. L'expansion territoriale de l'agrobusiness a toujours été extrêmement offensive, comme en témoignent la destruction des forêts et des communautés, le contrôle accru sur la terre et l'imposition d'un modèle unique. Face à cette expansion offensive, les paysans n'ont d'autres solutions que de passer à la contre-offensive par l'occupation des territoires de l'agrobusiness.

Assurément, cette impasse ne trouvera une issue que dans la formulation de politiques qui tiennent compte des différences entre agriculture paysanne et capitaliste, et qui définissent des espaces d'action pour chacun au moyen de la planification territoriale et de politiques différenciées de crédit, mais aussi en matière de technologie et d'éducation. L'agriculture paysanne joue un rôle central dans la production d'aliments et partant dans la sauvegarde de la souveraineté alimentaire. Elle ne peut donc être traitée comme un appendice de l'agrobusiness ou des grandes firmes. L'agriculture paysanne forme un tout. Ne pas la concevoir dans sa totalité revient à la considérer comme incapable de résistance et soumise à l'agrobusiness.

Cette manière d'envisager la question agraire est actuellement au cœur du débat politique. Aujourd'hui, l'argumentation redondante déployée contre la réalisation de la réforme agraire présente l'agrobusiness comme l'unique modèle de développement agricole. Dans l'autre camp, l'on trouve deux positions : les uns défendent la réforme agraire et prônent le développement d'un modèle basé

4. L'abjectif *grilada*, du substantif *grilagem*, renvoie à la fabrication de faux titres de propriété (NdT).

sur le renforcement de l'agriculture paysanne, tandis que les autres ne l'envisagent que du point de vue de son intégration/subordination à l'agrobusiness. La pertinence de la réforme agraire demeure donc plus que jamais d'actualité. Clôturer d'emblée ce débat signifierait accepter que l'agrobusiness devienne l'unique modèle possible. Nulle part au monde, et a fortiori au Brésil, il n'est pourtant de consensus sur cette question.

MST, changements conjoncturels et question agraire

Officiellement, le MST vient de célébrer ses vingt-cinq ans d'existence. Il a été fondé en janvier 1984 lors d'une rencontre tenue à Cascaval dans l'État du Paraná. Toutefois si l'on tient compte de la période de gestation du Mouvement (la « préhistoire » du MST), qui débute avec les premières luttes et réunions entre 1978 et 1983, on peut considérer que le MST a eu trente ans en 2008 (Fernandez, 2000). Au cours de ces trois décennies d'existence, sa position sur la question agraire a clairement évolué. Les changements de conjoncture l'ont obligé à s'adapter à de nouveaux enjeux et défis.

Le nom même du mouvement traduit ces évolutions. Au moment de sa création, le MST prend pour nom : Mouvement des travailleurs ruraux sans-terre (Stédile et Fernandes, 1999). Mais, le terme « travailleurs ruraux » n'a pas perduré dans la dénomination du mouvement. Vers la fin des années 1980, celui-ci a commencé à s'appeler Mouvement des sans-terre. Depuis le milieu des années 1990 et la création de la Via Campesina (en 1994), le terme « paysans » est de plus en plus employé dans les discours et les documents du MST. Peu usité autrefois, il est désormais largement employé dans les campements, *assentamentos* et les divers lieux d'expression du mouvement : articles du journal du MST, ou bien sur son site. En fait, l'adoption progressive de cette désignation a eu pour effet de renforcer l'identité du MST comme mouvement paysan, si bien que la dimension territoriale de la lutte s'est accentuée elle aussi. Un mouvement paysan n'existe pas en effet sans une prise en compte du territoire du paysannat (Fernandez, 2005).

C'est grâce à la terre et à tous les biens qui y sont produits que le mouvement paysan assure son existence. L'approche par le territoire est donc indispensable pour comprendre les positions du MST et le débat actuel sur la réforme agraire. À l'évidence, le territoire conditionne lui aussi les formes d'organisation. On peut dire que le MST dispute actuellement le territoire à l'agrobusiness, devenu son

principal ennemi. Si ce conflit autour du territoire est depuis toujours l'élément central qui caractérise la question agraire, ces disputes se sont aujourd'hui élargies et intensifiées en raison de la modernisation et de la mondialisation de la production agricole.

Paradoxalement, cette nouvelle réalité nous éloigne d'une lecture de la réforme agraire conçue comme simple processus de redistribution. Les enjeux liés à la réforme agraire se sont élargis. Les luttes pour la terre sont devenues plus amples, multidimensionnelles et complexes. Lutter pour la réforme agraire implique désormais de lutter non seulement pour toutes les dimensions du territoire (technologie, marché, éducation, santé, etc.), mais aussi et surtout contre le capital qui cherche à prendre le contrôle des territoires de la paysannerie.

Depuis sa création, le MST a pris en compte cette dimension territoriale. C'est la raison pour laquelle il peut être qualifié de mouvement paysan moderne (Oliveira, 2005). Comme l'ont montré sociologues et spécialistes des mouvements sociaux, cette modernité lui vient du fait qu'il a rompu toute relation de dépendance avec les partis politiques, les gouvernements ou autres institutions. Depuis sa création, le MST a su préserver son autonomie dans ses rapports avec une série d'institutions qui ont largement participé à sa formation, telles que la Commission pastorale de la terre (CPT), la Centrale unique des travailleurs (CUT) ou encore le Parti des travailleurs (PT), pour ne citer que les plus importantes. Rappelons également que la formation de ces mêmes institutions doit beaucoup au MST? Ces liens réciproques ne peuvent se comprendre que si l'on tient compte du projet de transformation des réalités du pays qui animait ces institutions, un projet que limitait d'emblée le déséquilibre des forces en présence.

Ce qui fait la modernité du MST, c'est d'avoir étroitement accompagné les changements de conjoncture politique dans le pays. Une attitude qui n'a pas été sans renforcer considérablement sa résistance au capital. La participation du MST à la Via Campesina a œuvré en ce sens. Pour le MST en effet, une meilleure compréhension des réalités n'est possible que lorsqu'on accompagne les luttes de mouvements paysans dans différents pays. L'ennemi commun des mouvements paysans au niveau mondial est ainsi devenu l'agrobusiness. Un mouvement paysan doit donc aujourd'hui lutter et pour la réforme agraire et contre l'agrobusiness.

Il faut savoir que la concentration foncière dans les pays latino-américains est l'une des plus élevées du monde et s'est davantage accrue avec l'emprise des firmes multinationales sur leurs territoires. Ces dernières du reste n'ont pas hésité à s'allier ou à faire pression sur les gouvernements en place pour atteindre leurs objectifs (Fernandez, 2006). C'est la raison pour laquelle les politiques de réforme agraire au Brésil, en Bolivie et au Paraguay, sont une menace pour l'agrobusiness.

MST, gouvernements Cardoso et Lula et politiques de réforme agraire

Lors des élections qui ont mené Lula pour la première fois au pouvoir (2003-2006), celui-ci a obtenu l'appui du MST, en raison de sa promesse de campagne en faveur d'une politique plus offensive dans la mise en oeuvre de la réforme agraire. En 2003, des membres du MST ont d'ailleurs participé de plein droit, aux côtés d'un groupe de spécialistes et sous la coordination de Plínio de Arruda Sampaio, à l'élaboration du second PNRA. Le tout premier Plan, rappelons-le, avait été conçu en 1985 (sous le gouvernement Sarney), sous la coordination de José Gomes da Silva (Silva, 1987 ; Silva, 1989). Ces deux projets coordonnés par deux grands défenseurs de la réforme agraire n'ont – comme nous l'avons signalé – jamais trouvé de débouchés.

Durant les années 1980, les principaux opposants à la mise en oeuvre du premier PNRA étaient les ruralistes, et tout particulièrement l'Union démocratique rurale (UDR)⁵. Mais, depuis le début du 21^e siècle, c'est l'agrobusiness qui est devenu la principale force d'opposition à la réforme agraire, lequel n'envisage l'accès à la terre que sous son seul contrôle, c'est-à-dire « *sans luttes de classes et sans conflits* » (Bruno, 2008). La « réforme agraire de marché » proposée ou quel que soit le nom donné à ce type de politique n'est en fait qu'une forme de contrôle du territoire. Car elle vise à le transformer en marchandise (Pereira, 2004), tout en retirant à la réforme agraire son droit de cité dans le domaine du politique pour la transférer au domaine de l'économie capitaliste (Ramos Filho, 2008).

5. Fondée en 1985, juste après la période de transition démocratique, l'UDR est devenue la principale association de défense des intérêts des grands propriétaires terriens ou *latifundios* (NdT).

Les différences et les similitudes qui existent entre les producteurs ruraux et l'agrobusiness peuvent être mieux comprises à partir des rapports qu'ils entretiennent. Dans les années 1980, les ruralistes étaient en partie liés à l'agrobusiness par le biais de la production, ou via la location de terres aux grandes entreprises. Dans leur grande majorité, ces ruralistes étaient actifs dans le domaine de l'élevage, la production de soja ou de cannes à sucre. Avec l'implantation du modèle de l'agrobusiness, les grands *latifundios* ont ensuite trouvé le moyen de faire un nouvel usage de leurs terres, soit par l'extension des surfaces utilisées pour la production de cannes à sucre ou de soja en les mettant directement en culture, soit en les louant à des firmes.

Rappelons que les *latifundios* contrôlent une grande partie des terres agricoles, lesquelles - du fait des caractéristiques inhérentes aux *latifundios* - étaient maintenues improductives. L'agrobusiness a ainsi accentué son emprise sur ces terres. Tout en y déployant sa logique de productivité, basée sur la monoculture à grande échelle, l'agrobusiness s'est donc avancé sur ces terres. Les changements intervenus sur le plan de l'occupation des sols caractérisent cette évolution, dans laquelle productivité et improductivité convergent pour former autant d'obstacles à la réforme agraire : des terres destinées autrefois à l'élevage sont désormais vouées à la production du soja ou de la canne à sucre.

Cette nouvelle conjoncture a participé d'une reconfiguration des rapports de force qui empêche actuellement la réalisation d'une réforme agraire susceptible d'atteindre les territoires occupés par l'agrobusiness. Dans ces conditions, la réforme agraire sera faite, principalement par l'incorporation de terres publiques de l'Amazonie. Cette évolution constitue pour les mouvements paysans un nouveau défi à relever, comme nous l'analyserons plus loin.

Sous les gouvernements de Fernando Henrique Cardoso et de Lula, qui ont symbolisé tous deux le processus de re-démocratisation du pays, on a assisté à la création du plus grand nombre d'établissements ruraux. Près de 80 % des réalisations – exprimées en nombre d'*assentamentos* créés, en nombre de familles incorporées dans ces *assentamentos* ou en termes de surfaces concernées par ces réalisations – sont à mettre à l'actif de l'un de ces deux gouvernements (tableaux 1 et 2).

Les tableaux 1 et 2 montrent que les avancées en matière de réforme agraire sont directement liées à l'organisation des mouve-

ments paysans et à l'occupation de terres. Il suffit d'observer la relation entre le nombre d'occupations de terres et le nombre d'*assentamentos*. La politique de réforme agraire n'est donc pas seulement l'apanage de l'État. Elle est d'abord et avant tout liée à l'action des mouvements paysans. Autrement dit, « sans lutte pour la terre, il n'y a pas de réforme agraire ».

Tableau 1				
Occupations de terres durant la période 1985-2006				
Gouvernement	Nombre d'occupations	%	Nombre de familles	%
Sarney (1985-1989)	229	3	34 333	3
Collor/Itamar (1990-1994)	507	7	82 600	8
Cardoso (1995-1998)	1 987	28	301 908	29
Cardoso (1999-2002)	1 991	28	290 578	28
Lula (2003-2006)	2 387	34	343 958	33
Total	7 101	100	1 053 377	100

Source : Dataluta/Banco de Dados da Luta pela Terra, 2008.

Tableau 2						
Réforme agraire durant la période 1985-2006						
Gouvernement	Nombre d' <i>assentamentos</i>	%	Nombre de familles	%	Nombre d'hectares	%
Sarney (1985-1989)	800	11	122 598	16	8 248 899	17
Collor/Itamar (1990-1994)	461	7	61 825	8	4 485 953	9
Cardoso (1995-1998)	2 211	31	240 819	31	10 706 365	22
Cardoso (1999-2002)	1 712	24	149 140	19	7 296 429	15
Lula (2003-2006)	1 879	27	192 257	25	17 092 624	36
Total	7 063	100	766 639	100	47 830 270	100

Source : Dataluta/Banco de Dados da Luta pela Terra, 2008.

Cette lutte pour la terre au moyen des occupations s'est intensifiée sous Cardoso. Les deux périodes successives de son gouvernement se caractérisent par la mise en oeuvre de deux politiques de réforme agraire radicalement différentes. Durant la première période, le gouvernement a cherché à relever le défi d'un règlement définitif de la question agraire, en mettant en oeuvre une large

politique d'*assentamentos* pour y incorporer les familles sans terre. Le débat n'en est pas moins resté d'actualité, précisément en raison du caractère structurel de la question agraire, comme nous l'avons signalé dans l'introduction de ce travail.

Suite à l'échec de sa politique, le gouvernement Cardoso a adopté, durant son second mandat, une stratégie opposée. L'accent a été mis sur la criminalisation des occupations de terres. Le gouvernement a adopté des mesures provisoires d'une part, pour empêcher les familles qui participent aux occupations d'intégrer de nouveaux *assentamentos*, et d'autre part, pour éviter l'expropriation des terres occupées. Cette stratégie politique a partiellement affecté l'activité des mouvements paysans, comme le montre la diminution du nombre de familles occupantes durant le second mandat de Fernando Henrique Cardoso. Comme les occupations jouent un rôle déterminant dans la création des *assentamentos*, la diminution du nombre de familles occupantes a entraîné à son tour la diminution du nombre de familles incorporées dans les *assentamentos*.

La seule période depuis la démocratisation durant laquelle le nombre de familles occupantes est moindre que le nombre de familles incorporées dans les *assentamentos* correspond à la période du gouvernement Sarney (1985-1990). Durant cette période, tous espéraient que le gouvernement amorce enfin une réelle réforme agraire. La déception engendrée par le gouvernement Sarney – lequel n'a réalisé que 10 % des objectifs définis par le premier PNRA – s'est alors traduite par un changement de rôle et de stratégie des mouvements paysans, qui deviendront les principaux protagonistes des politiques de réforme agraire au cours des gouvernements suivants.

Le premier mandat présidentiel de Lula a lui aussi suscité de fortes espérances. C'est alors que les mouvements paysans ont réalisé le plus grand nombre d'occupations de toute l'histoire de la lutte pour la terre au Brésil. Il faut dire que, contrairement à ce qui s'est passé durant le second mandat de Fernando Henrique Cardoso, qui a criminalisé les occupations, le gouvernement Lula a toujours privilégié le dialogue avec les mouvements paysans. Pour autant, cela ne l'a pas empêché de mettre en oeuvre une nouvelle politique agraire qui, paradoxalement, est à la fois à l'origine d'avancées comme d'un reflux de la lutte pour la terre et la réforme agraire. Il faut savoir que l'agrobusiness est l'une des composantes de l'arc de forces constituées autour de Lula. Ce dernier ne s'est d'ailleurs

jamais privé de faire des déclarations admiratives à l'égard de ce secteur.

Nous l'avons vu, l'agrobusiness s'étend actuellement sur les terres des *latifundios*. Et dans un proche futur, une part plus importante encore de terres disponibles sera consacrée à la production de la canne de sucre et aux agrocarburants. De manière voilée, le gouvernement Lula lui non plus ne permet plus l'expropriation de terres occupées, et ce tout particulièrement dans les régions qui intéressent les grandes firmes. La raison principale ? S'assurer l'appui politique de ces secteurs. Même dans des régions où existent des terres publiques illégalement accaparées, et actuellement sous l'emprise des *latifundios* ou de l'agrobusiness, le gouvernement n'a que peu fait pour récupérer la propriété de ces terres. Seules les occupations et l'exacerbation des conflits sur le terrain poussent le gouvernement à entamer une négociation et à céder une partie du territoire.

Dans le même temps, le président s'est fermement engagé à apporter une réponse objective aux paysans sans terre. D'où une position d'entre-deux qui a abouti à une politique de réforme agraire paradoxale. Tout en mettant à profit son expérience en matière d'implantation d'*assentamentos*, le gouvernement s'est en réalité davantage investi dans la régularisation de terres des paysans en Amazonie que dans l'expropriation de terres nouvelles en vue de créer de nouveaux *assentamentos*.

L'option politique de Lula qui consiste à faire avancer la réforme agraire, non pas au moyen des expropriations, mais de mécanismes de régularisation foncière, a posé d'énormes difficultés aux mouvements paysans les plus actifs, et en particulier pour le MST, responsable de près de 63 % des familles occupantes durant la période 2000 à 2007. Durant cette période, près de 583 000 familles ont occupé des terres au Brésil, au nombre desquelles 373 000 étaient directement liées au MST. En 2007, quelque 70 000 familles ont occupé des terres dont 45 000 étaient soutenues par le MST (Dataluta, 2008).

C'est dire que les politiques paradoxales du gouvernement ont directement affecté le MST. Le choix visant à créer de nouveaux *assentamentos* par le biais des politiques de régularisation foncière a augmenté considérablement la durée moyenne des occupations par ces familles. Or, en l'absence de résultats directs, nombreuses sont les familles qui ont abandonné les campements, ce qui a

eu pour effet de réduire la pression exercée sur le gouvernement. Les politiques compensatoires du gouvernement, telle que *Bolsa Família* – une aide financière mensuelle modique –, n’ont pas non plus été sans conséquence sur cette relative démobilitation des mouvements paysans organisés.

Puisqu’il n’existe pas de recherches en cours sur cette question, il ne nous est pas possible de nous référer à des données statistiques. Nous ne nous prononçons donc que sur base de notre travail sur le terrain, et des entretiens réalisés avec des représentants des paysans. On trouvera d’autres analyses de ce processus en consultant l’article d’Osvaldo Russo (www.correiodadania.com.br) ou celui du journal *O Estado de São Paulo*, le 27 avril 2008, ou encore celui de *Folha de São Paulo*, le 4 novembre 2007.

Dans le même temps, le refinancement des dettes de l’agro-industrie et l’accroissement des crédits d’investissement par le gouvernement apparaissent comme autant d’instruments coûteux qui renforcent l’inscription territoriale de l’agrobusiness. Sur les terres de l’Amazonie, on a assisté en effet au déboisement de grandes zones dans les États du Mato Grosso, Rondônia et Pará. Et dans la région du centre-sud, les grandes firmes ont racheté d’importantes surfaces pour étendre la production de canne à sucre et d’eucalyptus. Indubitablement, ces politiques vont diminuer davantage encore la capacité de pression des mouvements paysans, tout en soutenant la dynamique de l’agrobusiness, qui porte actuellement son dévolu sur le Roraima, à la frontière avec le Venezuela, mettant ainsi en péril des territoires indigènes jusqu’ici préservés.

Cette situation singulière nous oblige à repenser le concept de territoire, un défi de taille. La définition simpliste qui en est le plus souvent donnée, comme espace géographique d’une nation, ne permet que difficilement de comprendre la nature des conflits actuels entre mouvements paysans et indigènes d’Amérique latine. Pour ce faire, il importe de comprendre les différents types de territoire qui sont en dispute et forment l’espace national (Fernandez, 2008b).

MST et diversité des mouvements et des établissements ruraux

Pour mieux comprendre la nature paradoxale de l’actuel processus de réforme agraire, il nous faut avant tout prendre en compte la diversité des mouvements et territoires paysans formés au cours des dernières années. S’il y a lieu de penser que le MST a été

affaibli par les politiques du gouvernement Lula, il faut aussi admettre que des avancées importantes ont été réalisées, tandis que de nouveaux défis doivent être aujourd'hui relevés. L'affaiblissement du MST et des mouvements formant la Via Campesina Brasil est en grande partie dû au fait que ces mouvements ne sont pas parvenus à occuper des espaces politiques plus larges leur permettant d'accroître la pression pour que soit mise en oeuvre une politique agraire rencontrant les intérêts de la paysannerie.

Soit, une politique offensive de réforme agraire, qui aurait renforcé l'inscription territoriale des mouvements paysans par la création de nouveaux *assentamentos* (via les expropriations ou les régularisations foncières). Certes, des avancées ont été enregistrées comme le montrent l'expansion du territoire de la paysannerie et les progrès réalisés en matière d'éducation et d'amélioration de la production agricole. Mais le gouvernement a encore beaucoup à faire pour améliorer l'implication des paysans dans l'élaboration des politiques agraires.

Si le MST est certainement le mouvement paysan le plus actif dans la lutte pour la terre au Brésil, des dizaines d'autres mouvements paysans sont apparus au cours des trois dernières décennies. En 2008, on recensait environ quatre-vingt-treize mouvements en lutte pour la terre au Brésil (Massaretto, 2008). Une croissance qui va sans doute intensifier davantage encore les disputes territoriales, et le rôle du MST dans ces conflits, responsables de près de 63% des familles actives dans la lutte pour la terre ces sept dernières années.

Au Brésil, la frontière agricole est encore ouverte, ce qui explique que la territorialisation des secteurs de l'agrobusiness et des mouvements paysans concerne principalement l'espace géographique amazonien. Cette situation conditionne en réalité le processus d'extension des territoires respectifs de l'agrobusiness et des mouvements paysans. C'est là le paradoxe principal de la réforme agraire au Brésil. Il ne peut se comprendre que par les changements intervenus dans la structure foncière. Dans le cas du Brésil, ce changement est en cours. Mais cela ne signifie pas pour autant que l'on assiste à une déconcentration de la propriété terrienne.

Dans le pays, l'accroissement des territoires agricoles et la concentration de la propriété terrienne sont deux processus simultanés. Il est facile de comprendre cette apparente contradiction par l'analyse des caractéristiques de la structure foncière brésilienne.

On se rend alors compte que ces dernières années, l'agrobusiness et la paysannerie ont tous deux élargi leur territoire respectif (Fernandez, 2008a).

Sous Lula, l'expansion du territoire paysan résulte principalement de la cession de terres publiques par un processus de régularisation foncière ou par l'achat direct de terres au moyen des politiques de crédit foncier. Par l'expression « expansion du territoire paysan », nous faisons allusion à l'augmentation significative du nombre d'unités paysannes reconnues officiellement par l'Incra⁶ qui inclut dans ses chiffres les familles et les surfaces occupées, en les enregistrant comme bénéficiaires de la réforme agraire. Cette nouvelle politique a donc débouché sur une augmentation des *assentamentos*, mais aussi sur leur diversification en types distincts.

Selon Coca (2008) et Rocha (2008), une tendance croissante depuis le premier mandat de Lula est l'augmentation des *assentamentos* de type agroforestier au détriment d'établissements d'élevage. Mais les deux chercheurs ont également relevé dans leurs études l'existence de pas moins de dix-huit types d'*assentamentos* dits de « réforme agraire », et de sept autres types dits de « réforme agraire de marché », reposant autrement dit sur des transactions marchandes.

Cette très grande diversité résultant de la création de nouveaux établissements ruraux, ne correspondant pas aux modèles classiques agriculture/élevage, renvoie principalement à des différences régionales. Les mouvements paysans, et tout particulièrement le MST, se sont également servis de cette diversité d'établissements pour avancer dans la lutte pour la réforme agraire dans les zones attenantes aux régions métropolitaines. Des modèles d'*assentamentos* forestiers qui ont été créés pour l'Amazonie, sont implantés actuellement à proximité de la région métropolitaine de São Paulo (Golfbartt, 2007). Et parallèlement on assiste à une croissance du nombre d'*assentamentos* de « réforme agraire de marché » dans les régions du nord-est et du centre-sud principalement (Coca, 2008 ; Rocha, 2008).

6. Institut national de colonisation et de réforme agraire. Organisme fédéral créé en 1970, l'Incra est chargé d'administrer l'ensemble des questions touchant à la problématique agraire au Brésil (NdT).

Conclusion

L'augmentation des territoires du paysannat et de l'agrobusiness laisse entrevoir un accroissement des disputes territoriales dans un avenir proche, à mesure que la frontière agricole brésilienne va commencer à se fermer. Certes, cette situation mettra fin au paradoxe actuel de la réforme agraire, mais exacerbera dans le même temps les conflits. Ceux-ci opposeront davantage les intérêts de l'agrobusiness qui cherche à intensifier la production d'agro-énergie et de denrées alimentaires, et la Via Campesina qui se bat pour élargir la surface des terres destinées à la production d'aliments. Le paradoxe redeviendra autrement dit une contradiction structurelle inhérente à la question agraire.

Traduction du portugais : Eduardo Crivisqui et Laurent Delcourt.

Bibliographie

- Andrade M. C. de (1981), «O Nordeste: a reforma agrária ainda é necessária?», *Cadernos Guararapes*, vol. 2, Recife, Guararapes.
- Bruno R. (2008), «Agronegócio e novos modos de conflituosidade», in Fernandes B. M. (dir.), *Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agraria atual*, Buenos Aires, Clacso.
- Coca E. L. de F. (2008), *Análise e mapeamento dos tipos de assentamentos no Brasil: compreender a diversidade e a atualidade da reforma agrária brasileira – estudo dos assentamentos das regiões Norte e Nordeste*, Presidente Prudente, NERA.
- Dataluta/Banco de Dados da Luta pela Terra (2008), *Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária*, www.fct.unesp.br/nera.
- Fernandes B. M. (2000), *A Formação do MST no Brasil*, Petrópolis, Editora Vozes.
- Fernandes B. M. (2001), *Questão Agrária, Pesquisa e MST*, São Paulo, Editora Cortez.
- Fernandes B. M. (2005), «Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais», *Observatorio Social de América Latina*, vol. 16, 273-284.
- Fernandes B. M. (2006), «Questão Agrária», in Sader E., Jinkings I. (dir.), *Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe*, São Paulo, Boitempo, vol. 1, 46-52.
- Fernandes B. M. (2008a), «Entrando nos territórios do Território», in Paulino E., Tomiasi F., João E. (coord), *Campesinato e territórios em disputa*, São Paulo, Expressão Popular.
- Fernandes B. M. (2008b), «Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial», in Buainain A. (dir.), *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil*, Campinas, Editora da Unicamp, p. 173-224.
- Golfbartt Y. (2007), *A luta pela terra entre o campo e a cidade: as Comunas da Terra do MST, sua gestação, principais atores de desafios*, Dissertação de Mestrado, São Paulo.
- Massaretto N. (2008), Dataluta/Banco de dados da luta pela terra, organização do *Cadastro de movimentos socioterritoriais*, Presidente Prudente, NERA.
- Oliveira Ariovaldo U. (2005), «O MST como Movimento Socioterritorial moderno», *Revista USP*, São Paulo, USP, número 64, 156-172.

- Pereira João M. M. (2004), *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro – Teoria, luta política e balanço de resultados*, Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, CPDA-UFRRJ.
- Ramos Filho E. da S. (2008), «De pobre e sem-terra a pobre com-terra e sem-sossego: territorialização e territorialidades da reforma agrária de mercado (1998-2006)», in Fernandes B. M., Medeiros L., Paulilo M. (dir.), *Lutas camponesas contemporâneas: condições dilemas e conquistas*, São Paulo, Editora da Unesp.
- Rocha H. F. (2008), *Análise e mapeamento dos tipos de assentamentos no Brasil: compreender a diversidade e a atualidade da reforma agrária brasileira – estudo dos assentamentos da região Centro Sul*, Presidente Prudente, NERA.
- Silva J. G. da (1987), *Caindo por terra: crises da reforma agrária na Nova República*, São Paulo, Busca Vida.
- Silva J. G. da (1989), *Buraco Negro: a reforma agrária na constituinte*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Silva J. F. G. da (2001), *Ainda precisamos de reforma agrária no Brasil?*, Ciência Hoje, Rio de Janeiro, n° 29, 60-63.
- Stédile J. P. et Fernandes B. M. (1999), *Brava Gente*, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.

