

Espace populations sociétés

Space populations societies

2014/2-3 :

Populations et territoires du Brésil

Articles

Le paradoxe d'un pays rural qui s'ignore : urbanisation et place de l'agriculture familiale au Brésil

The Paradox of a Rural Country which Ignores: Urbanization and Part of the Family Farming in Brazil

YANNICK SENCÉBÉ AND ADEMIR A. CAZELLA

<https://doi.org/10.4000/eps.5784>

Abstracts

Français English

Cet article montre que la définition de l'espace rural et de l'espace urbain au Brésil repose sur des critères politico-fiscaux éloignés de la réalité, ce qui contribue à minorer l'ampleur réelle de la ruralité et de sa composante essentielle, l'agriculture familiale. Les statistiques qui en découlent appuient certaines visions du développement censé passer par l'exode rural des paysans pauvres et la croissance urbaine et industrielle du pays.

This article shows that the definition of the rural space and the urban space in Brazil depends on political and fiscal criteria distant from the reality, what contributes to underestimate the real scale of the rurality and its essential component the family farming. The statistics which ensue from it support certain visions of the supposed development pass by the drift from the land of the poor farmers and the urban and industrial growth of the country.

Index terms

Mots-clés : Brésil, urbanisation, agriculture familiale, exode rural

Keywords : Brazil, urbanization, family farming, drift from the land

Full text

- 1 Cet article entend revenir sur la tendance à l'urbanisation de la société brésilienne en montrant que les critères adoptés par l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistiques (IBGE) pour délimiter les espaces rural et urbain contribuent à diminuer l'ampleur réelle, sur le plan économique et socio-environnemental, de la ruralité brésilienne et, notamment, de l'une de ses composantes essentielles, l'agriculture familiale. D'après les calculs de l'Institut, le taux d'urbanisation brésilien serait plus élevé que celui des États-Unis et de la France et serait passé de 36 % en 1950 à 84 % en 2010.
- 2 Il s'agit ainsi de mettre en question certains implicites du modèle de développement que ces statistiques contribuent à soutenir : l'idée que l'essor du pays passerait par le renforcement du secteur industriel et des services en milieu urbain et que l'agriculture familiale, « symbole du retard des campagnes », devrait faire place à « l'agro-négoce », considéré comme étant plus performant et moderne.
- 3 Nous nous intéresserons, tout d'abord, aux mécanismes statistiques et politico-administratifs de la fabrique d'un Brésil ultra-urbanisé. En effet, la définition par l'IBGE de la population urbaine s'appuie sur les délimitations des « chefs-lieux » des municipalités, sans considération de densité ni de taille de population. Nous verrons, ensuite, que cette définition statistique plonge ses racines dans l'histoire du pays et de son peuplement et qu'elle couvre un étroit système de correspondance entre la hiérarchie sociale, la structure agraire et l'organisation territoriale. Nous appréhenderons, alors, les effets de cette histoire toujours prégnante sur la ruralité brésilienne, marquée une agriculture familiale nombreuse et des inégalités agraires parmi les plus forte du monde. Ainsi, malgré son taux d'urbanisation record, le Brésil est aussi un « champion qui s'ignore » de l'agriculture familiale qui constitue l'essentiel des 5 175 489 exploitations recensées en 2006. Comprendre cette particularité brésilienne suppose, dans un dernier temps, d'analyser l'appareil public, construit depuis deux décennies, dans le but de maintenir une agriculture familiale en milieu rural, sans que le poids politique et économique de « l'agro-négoce » ne souffre d'aucune inflexion.

L'urbanisation du Brésil : tendance démographique ou question de découpage statistique ?

- 4 En 1970, un peu plus de la moitié de la population brésilienne (56 %) habitait des zones urbaines, un pourcentage qui a atteint 81,2 % en 2000 et 84,4 % en 2010. D'après le recensement démographique de 2010 réalisé par l'institut Brésilien de Géographie et de Statistique, le Brésil compte 190,7 millions d'habitants.
- 5 Le tableau I, ci-dessous, montre que la croissance de la population, au cours de la dernière décennie, a été de 12,3 %, un peu au-dessous des 15,6 % observés dans la décennie précédente. Cette moyenne cache néanmoins de fortes différenciations régionales. Les deux régions de « frontières »¹, marquées par les activités d'élevage, d'agriculture et d'extrativisme², ont eu une croissance démographique au-dessus de la moyenne nationale, avec respectivement 20,7 % et 23 % pour le Centre-Ouest et le Nord, au contraire des régions dont l'occupation humaine est plus ancienne : la région Sud présente le plus faible taux de croissance (9,1 %), suivie des régions Sud-Est (10,1 %) et Nord-Est (11,2 %).

Tableau 1. Croissance de la population brésilienne par région entre 2000 et 2010

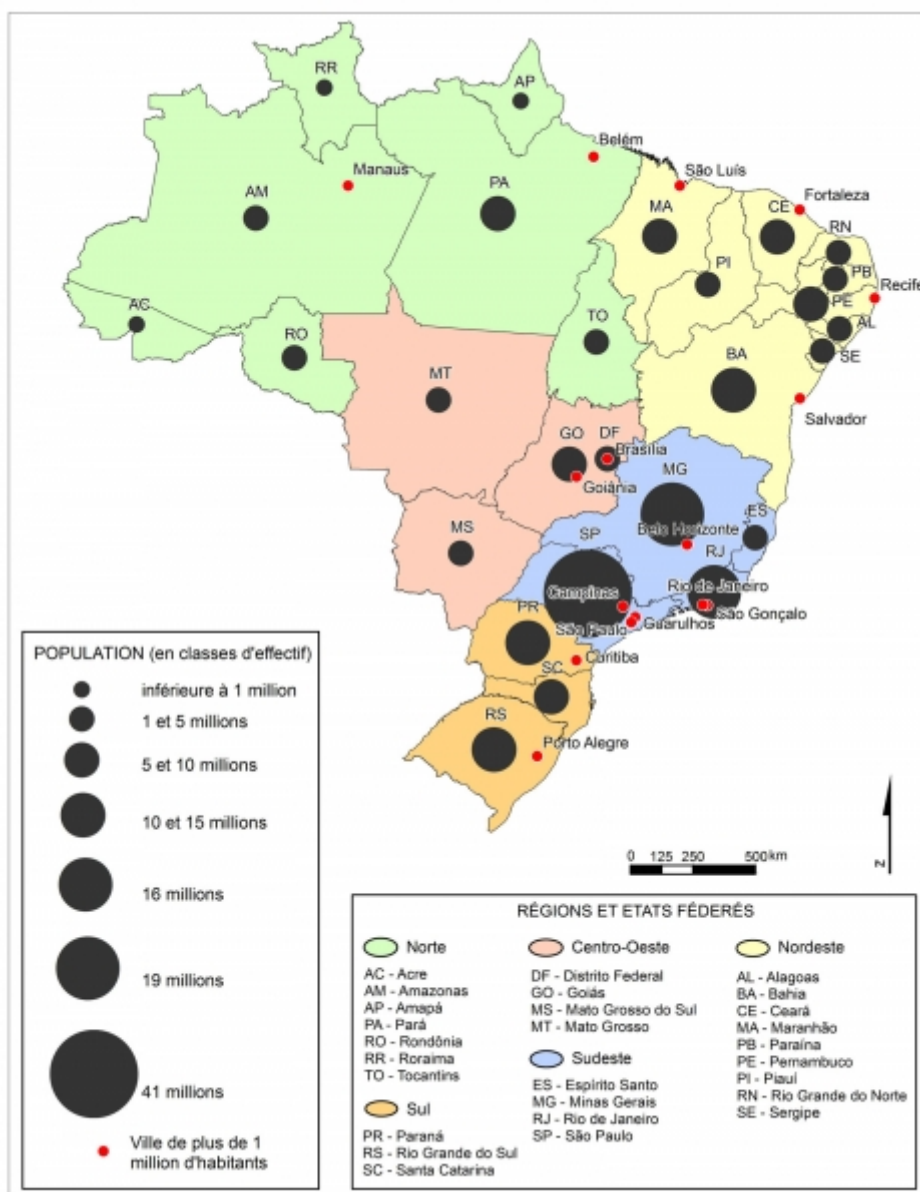
Régions	Population			
	2000	2010	% en 2010	Variation 2000-10 (%)
Sud-Est	72.412.411	80.353.724	42,1	11,0
Nord-Est	47.741.711	53.078.137	27,8	11,2

Sud	25.107.616	27.384.815	14,4	9,1
Nord	12.900.704	15.865.678	8,3	23,0
Centre-Ouest	11.636.728	14.050.340	7,4	20,7
Brésil	169.799.170	190.732.694	100	12,3

Source : IBGE ; 2010.

- 6 Les trois régions les plus peuplées concentrent à elles seules plus de 84 % de la population, soit 42,1 % pour le Sud-Est, 27,8 % pour le Nord-Est et 14,4 % dans le Sud. Dans ces régions, la majorité des États fédérés ont une aire littorale sur la côte atlantique, qui tend à concentrer les habitants, formant ce que l'on appelle le processus de littoralisation de la population, ainsi que le montre la carte ci-dessous. Comme l'avait signalé Veiga (2002), avec le maintien de cette tendance, le taux d'urbanisation du pays sera supérieur à 90 % en 2015 et la population rurale sera résiduelle à partir de 2030.

Carte 1. Population par États Fédérés – 2010



Source cartographique : IBGE. Malha municipal digital do Brasil, situação em 2001. Rio de Janeiro : IBGE, v. 3, 2003, CD-ROM. Source de données : Censo Demográfico IBGE 2010. Organisation et élaboration : Tiago Carginin Goncalves.

- 7 D'après ces chiffres, le Brésil serait déjà plus urbanisé que les États Unis et la France, ce qui suscite quelques interrogations sur les critères officiels de délimitation du rural

et de l'urbain. L'IBGE considère en effet comme urbains tous les habitants qui résident dans les deux catégories de chefs-lieux reconnus : les « villes » au sein des *municípios*³ et les « vilas » au sein des *distritos*⁴. Ces périmètres urbains sont délimités par les pouvoirs municipaux, qui ont tendance à étendre ces aires pour augmenter l'assiette fiscale de l'Impôt immobilier et foncier urbain. En effet, la perception de cet impôt relève des compétences municipales, alors que les impôts locaux afférant aux immeubles situés en zones rurales sont de compétences fédérales. Ce découpage tient donc à des considérations politico- fiscales et revient à confondre l'urbain au sens de ce qui fait la ville (sa taille, sa densité, ses diverses fonctions et services) avec l'espace urbanisé. Si l'on appliquait de tels critères en France, la partie urbanisée de toutes les communes, même les plus rurales, serait ainsi classée dans l'urbain.

8 Les critères adoptés par l'IBGE conduisent ainsi à minorer l'ampleur réelle sur le plan politique, environnemental et socioéconomique de la ruralité brésilienne, et, par conséquent, le besoin d'une stratégie spécifique de politiques publiques de développement rural pour le pays.

9 D'après les travaux de Veiga (2002), sur la base de la méthodologie proposée par l'OCDE (1994), la définition du degré de ruralité d'un pays devrait combiner des critères qui prennent en compte le nombre d'habitants de la commune, sa situation géographique (agglomérations métropolitaines et non-métropolitaines) et la densité démographique. Pour cet auteur, en l'absence d'indicateur qui mesure efficacement la « pression anthropique » sur les écosystèmes, la densité démographique est ce que l'on a de plus efficace. Elle permet d'évaluer le degré d'artificialisation du milieu et, par conséquent, le degré d'urbanisation des territoires. Si l'on appliquait la méthode suggérée par l'OCDE en l'adaptant au contexte brésilien, la population rurale s'élèverait alors au minimum à 30 % -le double de ce qui est officiellement reconnu- en couvrant une superficie supérieure à 85 % du territoire national et près de 90 % des communes relèveraient du rural⁵.

10 Les données du recensement démographique révèlent que 89 % des communes brésiennes (soit 4958 communes sur 5565 au total) ont moins de 50 000 habitants, correspondant pour la plupart d'entre elles à des communes « essentiellement rurales » et, dans une moindre mesure, à des communes « intermédiaires » selon la classification de Veiga (2002). Les classes de communes de moins de 10 000 et de 10 à 50 000 habitants rassemblent 33,6 % de la population (Tableau 2). Autrement dit, un tiers de la population brésilienne vit encore dans des communes ayant des caractéristiques rurales, où le secteur agricole occupe le plus souvent une place centrale dans l'économie locale.

Tableau 2. Effectifs des communes et de la population selon les classes de communes en 2010

Classes/Hab. (milliers)	Communes		Population	
	Nombre	%	Effectif	%
(-) 10	2.515	45,2	12.939.483	6,8
10 – 50	2.443	43,9	51.123.648	26,8
50 – 100	324	5,8	22.263.598	11,7
(+) 100	283	5,1	104.405.965	54,7
Total	5.565	100	190.732.694	100

Source : IBGE (2010).

11 Outre le fait d'accueillir un tiers de la population nationale, les communes de moins de 50 000 habitants abritent les principaux écosystèmes naturels et réserves de biodiversités du pays, ainsi qu'une grande diversité de « populations traditionnelles » (amérindiens, *quilombolas*, *ribeirinhos*, *extrativistas*, populations métisses...) ⁶ et d'unités agricoles familiales qui fournissent une part importante du « panier » alimentaire des brésiliens. La gestion de ce patrimoine socio-environnemental dépend

de décisions et d'actions entreprises par les services publics, qui systématiquement sont influencés par différents types de lobby relevant d'intérêts privés. Dans les faits, l'usage et la protection de la majeure partie de ces zones incombent aux agriculteurs familiaux. Mais ils n'ont qu'un accès restreint à la terre et des zones rurales sont « vidées » de leur substance sociale par les grandes exploitations (fazendas), héritières de l'époque coloniale, ou par une forme plus récente que Chouquer (2012) nomme les « agrovilles », dédiés à l'agro-négoce et pratiquement sans population. Ce que Wanderley (2001 : 49-50) décrit ainsi :

« La perte de vitalité des espaces ruraux, qui génère ce que l'on peut appeler « la question rurale », émerge précisément quand se développent en milieu rural des espaces socialement vides. [...] Au Brésil, les espaces vides sont avant tout la conséquence directe de la prédominance de la grande propriété patronale. »

La structure foncière très inégalitaire du Brésil est largement liée à l'influence des grands propriétaires dans les décisions publiques. Elle impacte le sort de millions de familles agricoles qui n'ont d'autre solution que de vivre en zone rurale avec peu ou pas de terre ou de suivre les chemins de l'exode. Avant d'évoquer plus précisément la structure foncière, un détour historique est nécessaire pour comprendre les liens entre le peuplement cet empire colonial et la situation actuelle de la ruralité, sous-estimée dans tous les sens du terme.

Les racines coloniales d'une ruralité sous-estimée

12 La sous-estimation du rural au Brésil – avec ses effets bien réels sur l'allocation des ressources publiques notamment – plonge ses racines dans une histoire ancienne qui a trait aux formes de peuplement du pays.

13 Dès le départ de sa colonisation, ce vaste empire fut divisé par la couronne portugaise en 15 « capitaineries » administrées par des capitaines-gouverneurs chargés de les peupler. Le peuplement s'est effectué selon un système où la terre est divisée et concédées par un maître à son obligé. Ainsi les capitaines concédèrent des « *sesmarias* » (domaines) à des familles de notables portugais qui eux même les divisèrent en « portions » distribuées à des obligés. Ce système, d'abord développé sur les zones d'arrivés des portugais (côtes et Nordeste), avait pour objectif le développement de plantations (avec recours à l'esclavage) pour l'exportation vers le Portugal. La canne à sucre fit ainsi la richesse de la première capitale (Salvador de Bahia) avant d'être supplantée par d'autres régions selon la même logique d'exploitation-exportation au gré des cycles économiques (caoutchouc à Manaus et Belem, café à Sao Paulo, cacao dans la région d'Ilheus...). Comme le souligne Milton Santos [*op. cit.* : 48-49] :

« Les métropoles coloniales étaient également des ports tandis que, dans la région intérieure la plus proche, des centres-relais naissaient, destinés à servir plus directement aux zones de production. [] C'est l'explication de cet urbanisme de façade qui reflète la condition de dépendance de l'économie nationale. »

14 La ligne de partage entre maîtres et travailleurs dépendants va se superposer à la frontière complexe, qui sépare et relie selon un même système de domination, l'urbain et son milieu rural proche. Les maîtres, puis les classes aisées, habitent la ville, siège du pouvoir administratif, économique et culturel. Ainsi Harris dans son analyse de Minas Velha (bourgade située dans l'État de Bahia) en 1940 observe toujours cette même relation de dépendance sociale, agraire et géographique :

« La relation idéale de l'homme de la ville avec la terre est celle qui suppose des fermiers entre lui et le sol. L'idéal de l'homme de la campagne est de disposer de suffisamment de terre et d'eau pour alimenter sa famille. »

15 Ainsi la forme de peuplement du Brésil s'est articulée dès le départ à une structure agraire distinguant, d'une part, la grande propriété organisée en *fazenda* véritable « ville en miniature » selon l'expression d'Orlando Valverde (1985 : 41) ; et, d'autre part, les « petits groupements », notamment sous forme de *povoados* dont Ferreira et Barros (1941) ont mis en lumière la particularité : celle de l'autonomie du travail et de la propriété collective du sol. Ces *povoados* n'étaient cependant pas sans lien avec la *fazenda* car, comme le rappellent Eloy *et al.* (2002 : 1) :

« La plantation ne peut vivre que grâce à la présence d'une classe de travailleurs agricoles, libres mais dépendants. [...] Ils ont eu un rôle particulièrement important dans le processus de colonisation de l'intérieur des terres qui avait pour objet la capture d'indiens pour en faire des esclaves, puis le développement de l'élevage pour fournir les animaux nécessaires au fonctionnement des raffineries de sucre. »

La relative liberté des travailleurs avait cependant une limite, l'expulsion par les grands propriétaires, et un horizon géographique, l'intégration urbaine de leur *povoados*. La limite d'ordre foncier est liée aux cycles économiques qui poussaient les *fazenderos* à accroître leur propriété sur les terres propices à une culture propulsée au rang de richesse selon le marché d'exportation. Eloy *et al.* (*op. cit.* : 1) tirent ainsi les enseignements de l'histoire du Pernambuco (région du Nordeste) qui a vu l'expulsion de milliers de paysans sans titre par de riches propriétaires pour y développer la canne à sucre :

« Cet événement est significatif de l'histoire agraire du Brésil. Les paysans libres peuvent utiliser la terre jusqu'à ce qu'elle ait une valeur économique. L'absence des titres de propriété permet toujours la récupération des terres au profit des grands propriétaires. »

Il s'en suivra l'exode vers l'Ouest qui restait à défricher. L'exode rural est ainsi la conséquence de l'absence de réforme agraire et le moteur de la conquête du pays jusqu'à une époque très récente. En effet, la dictature militaire (1964-1985) a déporté des millions de paysans dans les « régions de frontières », notamment l'Amazonie, en affichant l'objectif de redistribution des terres quand il s'agissait surtout de conforter le peuplement de cette région sans toucher aux grandes propriétés du reste du pays.

16 Quant à l'horizon géographique des *povoados*, il est lié au processus d'intégration urbaine par les « noyaux ». Cette notion est très importante pour comprendre le processus de peuplement vers les régions intérieures⁷. Le maillage territorial du Brésil tient à la formation de noyaux de peuplement : les « *sítios* » (lieux de vie et de travail des familles de paysans) qui convergeaient vers les *povoados* (regroupement de foyers) qui eux même étaient attirés par des « noyaux » plus importants. Certains de ces noyaux prirent un statut urbain avec l'installation de l'administration (en lien avec la fiscalité notamment) et de quelques services et commerces, parfois très limités. L'organisation politico-administrative toujours en vigueur distingue ainsi les « noyaux urbains » comme seul siège du pouvoir politique : le « *distrito* » et les communautés rurales dépendent de la ville et ne font que participer à l'élection de son conseil municipal⁸. Wanderley (2001 : 33) explique ainsi que, contrairement à la France, au Brésil, les « communes rurales » n'ont pas accédé à leur majorité politique et les populations rurales dépendent toujours de la ville pour accéder aux principaux services et équipements. Elle en conclut que :

« Dans ce contexte, l'unique alternative qui existe pour la population rurale est de demeurer périphérique ou devenir urbaine, à travers l'expansion de son propre espace rural, ou à travers l'exode vers les villes. »

17 Parfois, comme le montre l'étude de Jan Bitoum (2006 : 218) sur Recife, les anciens *sítios* ruraux ont été absorbés géographiquement par le centre urbain mais ils restent, bien que situés *dans* la ville, des lieux périphériques de pauvreté, faiblement urbanisés et socialement stigmatisés.

18 Le processus d'urbanisation s'est ainsi, avec le temps, conforté en « systèmes de villes » [Faria, 1991] notion qui désigne la croissance de la population au sein d'un

nombre toujours plus grand de villes, de tailles différentes, intégrées dans un système de division sociale du travail entre ville et campagne et entre les villes. Cette hiérarchie urbaine, qu'en France la statistique (Insee) a pris en compte à travers les « pôles ruraux de l'espace à dominante rurale » (moins de 5000 emplois), n'est pas considérée au Brésil. Par ailleurs, le découpage administratif assimile toujours la population vivant dans un « noyau » aussi petit soit-il (les vilas comme les villes) à l'urbain. Ce qui faisait dire, déjà en 1968, à Milton Santos (p. 39) : « *il est évident que cette généralisation fausse, par endroit, les résultats* ». Ajoutant cependant « *Il est vrai toutefois que dans la situation actuelle de certains secteurs ruraux brésiliens la seule présence de quelques services administratifs contribue à donner aux localités concernées une position en relief* ». Cette réserve alimente plutôt, selon nous, l'idée que « l'urbanité à la brésilienne » tient beaucoup du principe de relativité : la présence de quelques services pouvant apparaître comme très « urbaine » dans un environnement à peine défriché.

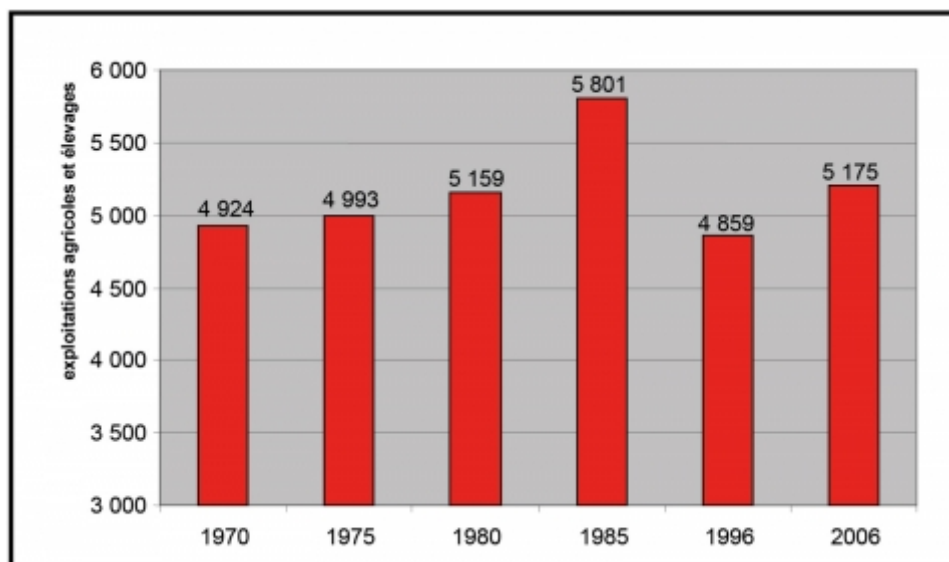
19 Structure agraire, hiérarchie sociale et organisation territoriale sont donc étroitement liées à l'histoire coloniale du peuplement qui explique aujourd'hui encore la ruralité sous-estimée du Brésil. Et, la concentration foncière demeure, malgré les timides avancées de la réforme agraire, le moteur principal de l'exode rural ou de la vie précaire dans les interstices de la grande propriété.

Permanence et actualité de la « question rurale » : quand les inégalités de la structure agraire alimentent l'exode

20 Le dernier recensement agricole de 2006 a dénombré 5 175 489 exploitations agricoles contre près de 4 859 000 en 1996 (Graphique 1). Cette croissance est en grande partie liée au fait que la nouvelle méthode de recensement permet d'inclure les agriculteurs non propriétaires de leur terre. Sur le total actuel des exploitations, plus de 84 % sont considérées comme familiales (4 367 902). La distinction entre unités agricoles familiales et non-familiales est une nouveauté du dernier recensement. Pour la première fois, l'IBGE a établi cette différence sur la base des critères de la Loi de l'agriculture familiale. Cette loi de 2006, modifiée par les lois de 2009 et de 2011, précise que :

- les exploitations familiales sont celles dont la surface exploitée n'excède pas quatre modules fiscaux⁹,
- où la main-d'œuvre est majoritairement d'origine familiale, laquelle gère directement l'exploitation et en tire un minimum de revenu [Bonnal, 2013 : 145].

Graphique 1. Nombre d'exploitations agricoles et d'élevage au Brésil

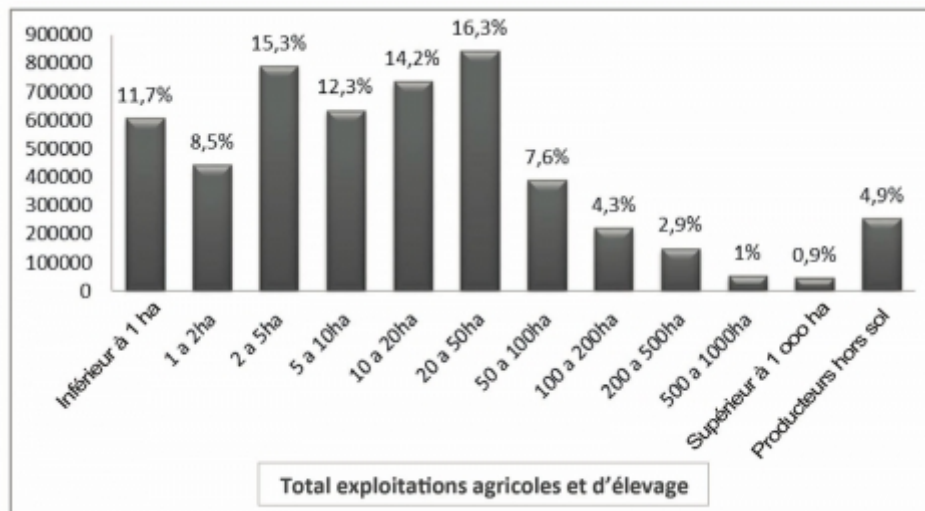


- 21 L'agriculture familiale est essentielle tant au niveau des aliments destinés au marché intérieur qu'au niveau de l'emploi agricole. D'après le dernier recensement, les trois-quarts des 12,3 millions d'actifs agricoles brésiliens (soit 74,4 %) relève de l'agriculture familiale rappelle ainsi Bonnal (*op.cit.* : 146). L'auteur souligne également l'extrême diversité régionale qui caractérise les agricultures familiales. Ainsi le Nordeste, région très rurale et pauvre, concentre le plus fort taux d'exploitations familiaux (91 % des exploitations de la région), alors que le Sudeste, région la plus urbanisée et la plus riche, n'en accueille « que » 77 %. Le Centre Ouest favorable à la mécanisation a été colonisé par l'agriculture patronale d'exportation. Le Nord est marqué par l'importance de l'agriculture familiale issue de la réforme agraire liée à la politique de colonisation de l'Amazonie. Le Sud garde la trace de l'installation au 19^{ème} de migrants européens (italiens, allemands, polonais) qui y importèrent leur village et leurs modèles d'agriculture familiale.
- 22 Cette diversité puise ses racines dans l'histoire et la capacité d'adaptation des agricultures familiales [*op. cit.* : 149] : « Les différents systèmes d'agriculture familiale observables aujourd'hui résultent le plus souvent de trajectoires d'évolution anciennes où les stratégies d'autonomie vis-à-vis des pouvoirs économiques et politiques et d'accumulation endogène se sont révélées être les garants de la durabilité de l'exploitation, voire même de la survivance du groupe domestique ».
- 23 Mais cette adaptation a aussi pour fond des inégalités énormes dans l'accès à la terre [*op. cit.* : 145] : « En matière d'emprise foncière, la relation entre agriculture familiale (AF) et agriculture patronale et entrepreneuriale est inversée, puisque les AF utilisent 80,25 millions d'hectares (24,3 % de la surface agricole totale) alors que les exploitations d'agrobusiness concentrent 249,49 millions d'hectare (75,7 %) ». Ainsi, même si les politiques d'accès à la terre ont pu bénéficier à une part croissante de familles au cours du temps, touchant près d'un quart des agriculteurs familiaux [Cazella, Burigo, 2011], le dernier recensement agricole a révélé la persistance de graves problèmes d'accès à la terre : 1 040 022 agriculteurs ne sont pas propriétaires de leurs exploitations et 1 840 734 d'agriculteurs propriétaires possèdent une surface inférieure à deux hectares. Qu'ils soient *posseiros*, fermiers, métayers ou propriétaires de petits lopins des terres, leur situation foncière est précaire et leur accès aux services publics ou aux aides, comme le crédit rural, très difficile. Les *posseiros* « possèdent » des terres sans avoir le titre de propriété, parfois depuis plusieurs générations. Quant aux autres, dans la majorité des cas, les contrats de fermage et de métayage concernent de petites surfaces et ont un statut précaire, leur durée étant d'à peine une saison alors que la législation exige une durée minimale de 3 ans. Les familles, dès lors contraintes à rechercher sans cesse de nouvelles terres pour s'établir, sont confrontées à une forte précarité notamment alimentaire, avec pour horizon l'exode.
- 24 La résistance des grands propriétaires et leur influence politique toujours très prégnante explique la permanence d'une structure agraire inégalitaire qui constitue toujours le soubassement des autres inégalités, tant sociales que géographique entre les « espaces ruraux vidés », les espaces où s'entassent la pauvreté et les espaces qui concentrent ceux qui exploitent les richesses du pays.
- 25 Ainsi le 1^{er} Plan National de Réforme Agraire de la Nouvelle République qui succéda à la dictature (1985) prévoyait de « désapproprier » 43 millions d'ha devant bénéficier à 1,4 million de familles en 5 ans (1985-1989). Mais les résultats furent très en deçà des objectifs, avec seulement 89 900 familles installées sur 6,4 % des surfaces prévues. D'après Condé (2006, p. 49) ce très faible résultat fut la « conséquence directe des pressions contraires exercées par les forces politiques des grands propriétaires de terre, qui, en réaction à l'émergence des mouvements sociaux, formèrent l'Union Démocratique Ruraliste (UDR)¹⁰, en 1985 ». Ce mouvement politique d'extrême droite a su évoluer vers la constitution d'un groupe de parlementaires fédéraux pluri-partis, qui s'oppose systématiquement à l'adoption de mesures favorables à la réforme agraire¹¹. Son principal leader est une sénatrice qui préside la Confédération Nationale de l'Agriculture (syndicat de la grande agriculture patronale) et qui se revendique elle-même de l'agrobusiness brésilien.

26 Cette influence se mesure aussi par les chiffres. Ainsi les données du recensement agricole de 2006 indiquent que, durant les deux dernières décennies, la concentration foncière des exploitations agricoles et d'élevage de plus de mille hectares est restée la même. Ce groupe ne rassemble que 0,91 % des effectifs des unités productives, mais il maîtrise plus de 43 % de la surface agricole totale. À l'opposé, les unités de moins de dix hectares représentent plus de 47 % des exploitations et n'occupent que 2,7 % de la surface totale.

27 Le graphique suivant traduit l'extrême inégalité de la structure foncière du pays et peut donner une idée de l'accès précaire à la terre pour les très petites exploitations qui constituent un contingent extrêmement important. Ainsi, les exploitations de moins de 2 ha totalisent 1 045 350 unités, ce qui représente un cinquième du total. Même si une part d'entre elles correspond à des petites fermes de loisirs, un nombre significatif est formé de familles d'agriculteurs qui sont forcées à se vendre comme main-d'œuvre saisonnière et dépendent de programmes publics d'aide sociale.

Graphique 2. Distribution des exploitations agricoles et d'élevage par classe de surface au Brésil



Source : IBGE (2006).

28 Un autre indicateur, permettant d'appréhender les inégalités sociales et la persistance d'un nombre important d'agriculteurs en situation de précarité, est la répartition de la Valeur Brute de Production (VBP). Celle-ci est calculée en multipliant la quantité produite, y compris la partie destinée à la consommation familiale, par la valeur marchande des produits agricoles. Le tableau 3, ci-dessous, montre qu'à peine 8,2 % des établissements (423 689 exploitations) assurent près de 85 % de la VBP. La frange intermédiaire, dont probablement la majorité est composée d'unités agricoles familiales bien intégrées, représente 18,8 % des établissements (975 974) et génère 11,1 % de la VBP. Tandis que les 73 % restant (3 775 826 exploitations) se partagent à peine 4 % de la VBP.

Tableau 3. Exploitations et Valeur Brute de la Production – Brésil

Exploitations agricoles et d'élevage		VBP
Nombre	%	%
423.689	8,2	84,9
975.974	18,8	11,1
3.775.826	73,0	4,0
5.175.489	100	100

Source : Alves ; Rocha (2010), modifié par les auteurs.

29 Ce dernier groupe relève également de l'agriculture familiale et se concentre certainement, pour une bonne partie, dans les régions les moins riches du pays. En effet, la moitié des agriculteurs familiaux du Brésil vit dans le Nord-Est (nordestina), une région historiquement marquée par de profondes inégalités sociales et par un accès précaire à la terre pour les petits agriculteurs. D'après Alves et Rocha (2010, p. 288), ce troisième groupe, n'étant pas composé de « vrais agriculteurs », devrait relever de politiques sociales et non pas constituer le public-cible de politiques publiques de développement agricole. D'après cette conception très libérale, les politiques d'accès à la terre ne sont pas en mesure d'améliorer les conditions de vie et de production de ces populations et le sort de ces quelques 3,7 millions d'exploitations devrait se régler par l'exode rural, faisant ainsi grossir un peu plus les grandes villes, et surtout leurs *favelas*.

30 Cette conception ne date pas d'hier et se nourrit d'une vision très urbano-centrée qu'une partie des élites brésiliennes ont entretenue vis-à-vis du développement de leur pays. Ainsi, Jacques Gutwirth¹² en 1963 (p. 132) dans sa recension de l'ouvrage de José Francisco de Camargo, consacré aux causes et conséquences de l'exode rural au Brésil, s'étonnait déjà de ce que « l'auteur ne dise rien de la structure foncière, du latifundio, la très grande propriété souvent sous exploitée, prépondérante au Brésil ; c'est pourtant une des causes fondamentales de la misère paysanne et par conséquent de l'exode rural. » Il soulignait avec justesse le fait que la réforme agraire est un « problème capital dans toute l'Amérique Latine ». On ajoutera que la dimension sociale de ce problème dont la résolution implique une transformation profonde de la place des uns et des autres constitue le frein politique majeur à la mise en place d'une véritable réforme agraire tandis que l'extraction sociale urbaine et bourgeoise d'une grande partie des élites, universitaires notamment, alimente le point aveugle des études qui, évitant de se pencher sur la réalité concrète et complexe de la ruralité, la relègue au rang de problème de sous-développement ou de trace du passé amenée à se fondre dans la civilisation urbaine et industrielle. Il a fallu, comme le rappelle Wanderley (*op. cit.* : 27-28), que des mouvements sociaux mettent sur le devant de la scène la question agraire pour qu'un autre regard la ruralité soit ouvert et mis à l'agenda politique :

« Pour se rendre compte du caractère actuel de ce débat, il suffit de remarquer la surprise causée pour beaucoup par la revendication du retour à la campagne – associé à la lutte pour la terre – défendue par les mouvements sociaux ruraux et notamment par le Mouvement des travailleurs ruraux sans terre (MST). Ce nouveaux discours sur le rural apparaît comme opposé à une opinion très répandue selon laquelle sortir des campagnes était une conquête personnelle et un processus irréversible. »

Des contre-feux sur le front de l'urbanisation et des inégalités agraires : un ministère et une politique pour le développement rural

31 La création du Ministère du Développement Agraire (MDA)¹³ en 1999 a eu pour objectif principal la construction d'un ensemble de dispositions publiques pour l'agriculture familiale et, en particulier, pour les agriculteurs installés par des programmes de la réforme agraire. Ce nouveau ministère a adopté, en grande partie, les préceptes issus des débats théoriques sur le développement rural, sous l'interpellation et les pressions exercées par différents mouvements sociaux ruraux [Delgado, 2010]. Le choix de créer un second ministère à côté de celui du MAPA a été celui de faire exister une relative autonomie pour l'Agriculture Familiale et les politiques dédiées, le MAPA étant trop directement orientés et influencés par les grands lobbies de l'agro-négoce.

32 Ainsi, le contexte actuel reste marqué par la polarisation en deux grands fronts politiques, qui se font représenter à l'intérieur de l'État (fédéral). D'un côté les divers mouvements, syndicats et organisations de la société civile trouvent dans le MDA leurs principaux moyens d'intervention et d'accès aux politiques publiques dédiées à

l'agriculture familiale et aux « populations traditionnelles ». L'INCRA a été rattaché à ce Ministère et reste l'organisme responsable de l'exécution de la réforme agraire, de la structuration et de l'assistance aux « *assentamentos* » des agriculteurs sans terre.

33 De l'autre côté, les grandes exploitations agricoles orientées vers l'exportation ont le MAPA comme principal interlocuteur et source de financements publics dédiés à l'agrobusiness. Cependant leur pouvoir n'est pas équivalent comme le montre la disproportion des ressources publiques allouées aux deux ministères. Ainsi, pour la campagne agricole de 2012-2013, le MDA ne peut compter que sur 18 milliards de reais, alors que le MAPA dispose de 107 milliards.

34 Parmi les principales politiques du MDA, le Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale (Pronaf), institué en 1996, alors que le MDA n'était encore qu'un secrétariat dans le MAPA, est le plus important en termes de financement et de nombre d'agriculteurs bénéficiaires. Il s'agit d'un programme de crédits subventionnés accordés à différentes catégories d'agriculteurs familiaux selon leur ressource. L'une des difficultés à laquelle se heurte le Ministère du Développement Agraire, dans sa mission de concevoir des politiques de développement rural destinées aux agriculteurs familiaux, est la prise en compte de la forte diversité sociale qui marque cette catégorie. Pour Rufino de Aquino *et al.* (2011), les données du dernier recensement agricole ont révélé l'existence d'environ 2,5 millions d'agriculteurs familiaux dont les caractéristiques correspondent aux critères définis dans la ligne de crédit du Pronaf B, destinée aux agriculteurs familiaux les plus pauvres. Le nombre *potentiel* de bénéficiaires du Pronaf B représente donc 59 % de l'univers des agriculteurs familiaux identifiés par le recensement. Mais en 2006, seul 600 000 contrats concernaient la ligne B (sur les 1,9 million de contrats signés en tout), ce qui laisse près de deux millions d'agriculteurs familiaux les plus pauvres en dehors de la principale politique publique de développement rural du pays. Et la tendance ne semble pas s'inverser avec la baisse drastique des contrats alloués dans le cadre du Pronaf et notamment de la ligne B, avec seulement 311 000 contrats signés en 2009.

35 L'intégration des agriculteurs familiaux au reste de la société passe néanmoins aussi par d'autre dispositif. La politique qui vise à couvrir les agriculteurs familiaux par des dispositifs de sécurité sociale constitue une très importante redistribution de richesses avec un fort impact sur les petites communes rurales où ils sont localisés. En 2007, les retraites et les pensions rurales qui ont été versées à des ayant-droit ont représentés 37,55 milliards de reais (R\$) pour seulement 4,34 milliards de R\$ de cotisations auprès de ce segment social [Salama, 2011], la différence représentant des transferts publics vers ce secteur. À titre d'exemple, le budget du Pronaf pour la saison 2011-2012 s'est élevé à 16 milliards de R\$, soit moins de la moitié du budget destiné à la sécurité sociale. Différents spécialistes des thèmes du développement et du combat contre la pauvreté rurale sont unanimes pour reconnaître le rôle primordial de cette politique pour l'amélioration des conditions de vie d'une partie significative de familles rurales, outre son rôle déterminant pour le maintien d'autres activités économiques dans les petites communes rurales.

Conclusion : vers un Brésil entièrement industrialisé et urbanisé ? Un choix de société qui engage au-delà des campagnes

36 L'existence d'un nombre significatif d'agriculteurs familiaux en marge des politiques publiques d'insertion productive suscite le débat pour savoir si, dans les prochaines décennies, le Brésil va suivre le même chemin que celui de la majorité des pays d'Europe Occidentale. Autrement dit, choisir de réduire d'une façon draconienne, même implicitement, le nombre d'agriculteurs familiaux et s'orienter davantage vers la mise en place d'une grande agriculture industrielle selon des critères de compétitivité.

Ce débat engage de multiples segments sociaux et soulève des enjeux de développement agricole mais aussi des enjeux beaucoup plus globaux.

37 En premier lieu, cette discussion concerne directement les acteurs et les institutions qui s'allient à l'un ou l'autre des deux ministères agissant sur le secteur agricole et d'élevage (MDA et MAPA). D'un côté, les mouvements sociaux ruraux, le syndicalisme lié à l'agriculture familiale et les réseaux de petites organisations non gouvernementales qui aident techniquement et politiquement le MDA sont partie prenante du développement rural impliquant l'accès à la terre et une redistribution des richesses pour les petits producteurs. De l'autre, les organisations représentatives du coopérativisme d'entreprise, du syndicalisme des grands producteurs et des associations d'entreprises de segments productifs spécifiques (producteurs de café, de canne à sucre, éleveurs...) interviennent auprès du MAPA pour développer le modèle agro-industriel d'exportation qui implique une concentration accrue des moyens de production dans les mains déjà peu nombreuses des grands propriétaires et des firmes industrielles.

38 Mais il s'agit aussi d'une confrontation de modèles de développement agricole et rural qui concerne la société brésilienne dans son ensemble. Son issue aura des implications directes sur la structure et la répartition démographique de la population brésilienne dans les prochaines décennies. Bien qu'étant minoritaire, la population rurale représente encore un tiers des habitants du Brésil. Relevant de l'agriculture familiale, ces ruraux pourraient se maintenir dans les campagnes et, à travers des politiques publiques de soutien à l'activité productive et d'aides sociales, promouvoir des formes durables de développement rural. Au contraire, sans ces politiques, une part significative d'entre eux aura tendance à migrer vers les villes, faisant appel aux emplois précaires et grossissant encore les *favelas* et les quartiers pauvres, avec toutes les conséquences négatives que ce choix implique. Il s'agit d'un cercle vicieux dont les résultats sont bien connus aujourd'hui, car le modèle de développement actuel dépend fortement de la croissance économique qui, en définitive, n'arrive plus à fournir des solutions de longue durée à une société dont la population vit, dans sa majorité, dans des espaces urbains sans pouvoir profiter des soi-disant avantages de l'urbanisation.

39 Au-delà de la société brésilienne, le maintien d'une population rurale occupée dans l'agriculture et à même d'assurer une partie de son alimentation constitue, face au défi alimentaire à venir, un enjeu de première importance. Les quelques 3,7 millions d'exploitations dont le sort devrait se solder par l'exode rural, d'après le scénario libéral d'industrialisation et d'urbanisation du Brésil, représentent au minimum 10 millions de personnes qui viendront renforcer les rangs de ceux qu'il faudra nourrir, dans les villes qui s'étendent un peu plus chaque jour, au Brésil et ailleurs.

Bibliography

ALVES E. et ROCHA D. de P. (2010), Ganhar tempo é possível ?, in : J.G. Gasques, J.E.R.Vieira Filho, Z. Navarro (org.), *A agricultura brasileira : desempenho, desafios e perspectivas*, Brasília, IPEA, pp. 275-290.

BONNAL P., (2013), Agriculture familiale et politiques publiques. Étude de cas Brésil, in : Cirad, *Les agricultures familiales du monde*, Rapport pour l'AFD, le MAE et le MAAF, Montpellier, pp. 145-157.

BITOUM J. (2006), Territoires du dialogue : les mots de la ville et les défis de la gestion participative à Recife, *Géocarrefour*, vol. 81, 3/2006, pp. 217-222.

CAZELLA, A. A. et BÚRIGO, F. L. (2011), O Plano Brasil Sem Miséria não contempla as especificidades da pobreza rural, *Boletim do OPPA*, n° 38, [http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo_OPPA_br_038-07_2011.]

CONDÉ P. A. (2006), Acesso à terra e a visão do público não mobilizado em acampamentos : o crédito fundiário do município de Caçador, Dissertação de mestrado em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias – UFSC.

DELGADO N. G. (2010), O papel do rural no desenvolvimento nacional : da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula, in R.J. Moreira, R. Bruno, *Dimensões rurais de políticas brasileiras*. Rio de Janeiro, Edur/Mauad X, pp. 17-53.

CHOUQUER G., (2012), *Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace*, Paris, Ed. Actes-Sud/errance.

- ELOY L., TONNEAU J-P., SIDERSKY P. (2002), Questions foncières et politiques de réforme agraire au Brésil, *Géococonfluence*, Dossier : le Brésil, la ferme du monde, [<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/etpays/Bresil/BresilScient2.htm>].
- FARIA V. E. (1968), Cinquenta anos de urbanização no Brasil ; tendências e perspectivas, *Novos Estudos*, vol. 29, pp. 98-119.
- FERREIRA L. G. et BARROS L. (1941), Conceito de povoado ; comentários, *Revista Brasileira de Geografia*, n° 3, pp. 85-89.
- GUTWITH J. (1963), José Francisco de Camargo. L'Exode rural au Brésil, essai sur ses formes, causes et principales conséquences économiques, *Études rurales*, n° 9, pp. 131-132.
- HARRIS M. (1956), *Town and country in Brasil; a socio-anthropological study of a small Brazilian town*, New York, Northon & Company.
- IBGE (2006), *Censo Agropecuário*, Brasília, IBGE.
- IBGE (2010), *Resultados do Censo 2010*, Brasília, IBGE.
- MEDEIROS, L. (2002), *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*, Rio de Janeiro, Edur/Unrisd.
- NUNES S. P. (2008), Censo Agropecuário demonstra aumento das escalas de produção e redução das ocupações agrícolas, Curitiba, *Deser, Boletim Eletrônico*, n° 164.
- OCDE (1994), *Créer des indicateurs ruraux : pour étayer la politique territoriale*, Paris, OCDE.
- RUFINO DE AQUINO J. et al. (2011), Dimensão e localização do público potencial do Pronaf "B" no Brasil : uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006, 49° *Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*, 2011, Belo Horizonte. Anais, Sober.
- SANTOS M. (1968), Croissance nationale et nouvelle armature urbaine au Brésil, *Annales de Géographie*. 1968, t. 77, n° 419. pp. 37-63.
- SALAMA P. (2010), Lutas contra a pobreza na América Latina. O caso da pobreza rural no Brasil, Brasília, IICA, *Boletim Eletrônico Fórum DRS*, n° 71.
- VALVERDE O. (1985), *Estudos de Geografia agrária brasileira*, Petrópolis : Vozes.
- VEIGA J. E. (2002), *Cidades imaginárias : o Brasil é menos urbano do que se calcula*, Campinas, Ed. Autores Associados, pp. 31-52.
- WANDERLEY M. N. B. (2001), Regards sur le rural brésilien. In : ZANONI M. et LAMARCHE H. (coord.), *Agriculture et ruralité au Brésil. Un autre modèle de développement*, Paris, Karthala, pp. 27-59.

Notes

- 1 Les régions de « frontières » sont celles où le défrichage et le peuplement sont encore en cours.
- 2 À côtés des populations traditionnelles (*extrativistas*) qui vivent en forêt, de l'exploitation des ressources naturelles (extraction du caoutchouc, cueillette de fruits et d'herbes médicinales ...) l'extractivisme comprend aussi les industries du bois qui en font une exploitation prédatrice.
- 3 Les *municípios* sont des divisions administratives qui correspondent à nos communes mais dont la taille peut être celle de nos cantons et parfois d'un département dans la région Nord.
- 4 Les *distritos* sont des communautés rurales qui se distinguent des autres par le fait qu'elles sont un peu mieux dotées en infrastructures.
- 5 La méthodologie employée par Veiga (2002) classe les communes en trois catégories :
les « communes typiquement urbaines » de plus de 100 000 habitants ou qui se trouvent dans les agglomérations métropolitaines et non-métropolitaines de l'IBGE ; les « communes essentiellement rurales » de moins de 50 000 habitants et de densité démographique inférieure à 80 hab./km² (valeur moyenne des communes urbaines) ; enfin, les « communes ambivalentes » présentent des caractéristiques intermédiaires entre l'urbain et le rural et répondent à au moins un des critères suivants : un nombre d'habitants situé entre 50 et 100 000 ou alors une taille inférieure à 50 000 habitants mais avec une densité démographique supérieure à 80 hab./km².
- 6 Les Quilombolas sont des descendants d'esclaves ayant fui les fazendas pour occuper les terres dans des zones très éloignées ; les Ribeirinhos sont des agriculteurs-pêcheurs qui vivent en bordure des rivières dans l'Amazonie., les Extrativistas ont été présentés dans la note 2.
- 7 De nos jours, la population se concentre encore dans les grandes métropoles côtières et, dans le langage courant, l'expression « aller à l'intérieur » signifie « aller à la campagne », c'est dire voyager longtemps sur de mauvaises routes vers une région sous-développée.
- 8 Si tous les *distritos* et les communautés rurales disposaient d'un conseil municipal et du statut de municipalité, le nombre de communes au Brésil (actuellement 5500) serait beaucoup plus élevé que nos 36000 communes françaises.
- 9 Unité de surface qui correspond à la surface minimum de viabilité économique. Elle est définie au niveau communal (*município*).

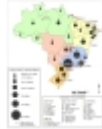

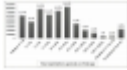
10 Cette entité, outre les méthodes traditionnelles de répression et de violence contre les travailleurs ruraux, s'est approprié le discours sur la libre initiative et la propriété privée pour s'assurer des alliances politiques avec les entrepreneurs du secteur industriel et financier [MEDEIROS, 2002].

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

12 Jacques Gutwirth, anthropologue français né en 1926, s'est exilé au Brésil avec sa famille juive durant les années de guerre. De cette jeunesse passée au Brésil, il a gardé le portugais et un œil attentif sur l'évolution de ce pays.

13 Le dispositif public de l'État brésilien pour l'agriculture présente la particularité de disposer de deux ministères : le MDA, résultat de la forte mobilisation et de la pression politique exercées par des mouvements sociaux et syndicaux lié à l'agriculture familiale à partir de la fin des années 1980, et le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et du Ravitaillement (MAPA), traditionnellement orienté vers la promotion de l'agro-négoce et de l'agro-exportation.

List of illustrations

	Title	Carte 1. Population par États Fédérés – 2010
	Credits	Source cartographique : IBGE. Malha municipal digital do Brasil, situação em 2001. Rio de Janeiro : IBGE, v. 3, 2003, CD-ROM. Source de données : Censo Demográfico IBGE 2010. Organisation et élaboration : Tiago Cargnin Goncalves.
	URL	http://journals.openedition.org/eps/docannexe/image/5784/img-1.jpg
	File	image/jpeg, 336k
	Title	Graphique 1. Nombre d'exploitations agricoles et d'élevage au Brésil
	Credits	Source : Nunes (2008), modifié par les auteurs.
	URL	http://journals.openedition.org/eps/docannexe/image/5784/img-2.jpg
	File	image/jpeg, 104k
	Title	Graphique 2. Distribution des exploitations agricoles et d'élevage par classe de surface au Brésil
	Credits	Source : IBGE (2006).
	URL	http://journals.openedition.org/eps/docannexe/image/5784/img-3.jpg
	File	image/jpeg, 131k

References

Electronic reference

Yannick Sencébé and Ademir A. Cazella, « Le paradoxe d'un pays rural qui s'ignore : urbanisation et place de l'agriculture familiale au Brésil », *Espace populations sociétés* [Online], 2014/2-3 | 2015, Online since 01 December 2014, connection on 24 May 2020. URL : <http://journals.openedition.org/eps/5784> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/eps.5784>

This article is cited by

- Sencébé, Yannick. Pinton, Florence. Cazella, Ademir Antonio. (2020) On the unequal coexistence of agrifood systems in Brazil. *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*. DOI: 10.1007/s41130-020-00099-8

About the authors

Yannick Sencébé

Maitre de conférences en sociologie
Agrosup Dijon
UMR INRA Cesaer
yannick.sencebe@dijon.inra.fr

By this author

Une lecture des inégalités et des différenciations de développement local à travers quatre figures de territoires [Full text]

Published in *Espace populations sociétés*, 2009/1 | 2009

Ademir A. Cazella

Maitre de conférences

Cordinateur du Master Agro-écosystèmes

Centre de Sciences agraires

Université Fédérale de Santa-Catarina – Florianopolis

BRÉSIL

acazella@cca.ufsc.br

Copyright



Espace Populations Sociétés est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.