



Brésil(s)

Sciences humaines et sociales

13 | 2018

Gouvernance et Environnement

Analyse socio-historique de la politique d'agriculture familiale au Brésil

Análise sócio-histórica da política de agricultura familiar do Brasil

Social-Historical Analysis of Brazilian Family Farming Public Policy

Eric Sabourin



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/bresils/2439>

DOI : 10.4000/bresils.2439

ISSN : 2425-231X

Éditeur

Editions de la maison des sciences de l'homme

Édition imprimée

ISBN : 978-2-7351-2065-9

ISSN : 2257-0543

Référence électronique

Eric Sabourin, « Analyse socio-historique de la politique d'agriculture familiale au Brésil », *Brésil(s)* [En ligne], 13 | 2018, mis en ligne le 31 mai 2018, consulté le 09 juin 2018. URL : <http://journals.openedition.org/bresils/2439> ; DOI : 10.4000/bresils.2439

Ce document a été généré automatiquement le 9 juin 2018.



Brésil(s) est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Analyse socio-historique de la politique d'agriculture familiale au Brésil

Análise sócio-histórica da política de agricultura familiar do Brasil
Social-Historical Analysis of Brazilian Family Farming Public Policy

Eric Sabourin

NOTE DE L'ÉDITEUR

Article reçu pour publication en novembre 2017 ; approuvé en janvier 2018

- 1 Il y a plus de vingt ans que le Brésil développe des politiques publiques spécifiques en direction de l'agriculture familiale. La plus importante et la plus emblématique est sans nul doute le Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf). Créé en 1995, ce dispositif a connu une série d'évolutions et a été complété par d'autres politiques thématiques ou transversales orientées vers le même public-cible comme, par exemple, le Programme national des territoires ruraux (Programa Nacional dos Territórios Rurais – Pronat).
- 2 Une lecture socio-historique du Pronaf, depuis ses origines puis lors de sa reformulation dans le Pronat, permet d'analyser l'institutionnalisation de la politique d'agriculture familiale au Brésil.
- 3 Qu'est-ce qu'une « politique publique » ? Il en existe de nombreuses définitions. Selon Simeon (1976, 548) ce serait « ce que les gouvernements font et pourquoi ils le font ». Toutefois, c'est aussi ce que les gouvernements « choisissent de faire ou de ne pas faire » (Dye 1984, 1). Leslie Pal (1992, 2) y voit « une série d'actions ou d'inactions que les autorités publiques choisissent d'adopter pour réguler ou répondre à un problème ou un ensemble de problèmes liés entre eux ». Pour Jenkins (1978, 15) il s'agit d'un ensemble de

décisions interconnectées prises par un acteur ou un groupe d'acteurs politiques, introduisant une pluralité d'actions.

- 4 Pour tirer les leçons de cette expérience à la fois durable et dense d'appui à l'agriculture familiale du Brésil, la méthode mobilisée est celle de la sociohistoire des politiques publiques. L'analyse s'appuie sur l'abondante bibliographie de la recherche brésilienne et internationale sur ce sujet, sur les statistiques et archives officielles et sur les résultats de recherches personnelles auprès des décideurs, acteurs et bénéficiaires de ces politiques conduites par l'auteur depuis les années 1990 dans le cadre de plusieurs programmes de recherche¹. J'ai essayé de compléter l'exercice par une présentation des stratégies ou motivations des acteurs et des groupes d'intérêt concernés.
- 5 Selon Payre et Pollet (2013, 40) la sociohistoire des politiques exprime « la volonté de saisir l'État ou les institutions par les acteurs qui les font exister, les acteurs étant replacés dans leur environnement matériel, en postulant l'encastrement du politique dans le social ». L'approche socio-historique suppose donc l'insertion du politique dans le social. Elle vise également à contextualiser socialement les politiques en essayant d'échapper à une vision autocentrée sur l'État et en prenant pour objet de recherche les processus globaux, régionaux ou même culturels. En ce sens, l'approche par la sociohistoire s'intéresse aux agents intermédiaires, aux médiateurs, à leurs positions, leurs carrières et permet de considérer une typologie des régimes de circulation de ces acteurs qui renvoie à des groupes sociaux ou bien à des institutions (Payre & Pollet 2005 ; Romano 2009).
- 6 Cette approche se propose de reconstruire l'histoire et les stratégies des divers groupes d'intérêt et coalitions à partir de faits contextualisés, de positionnements situés et non pas uniquement à partir des discours, narrations ou textes officiels des politiques étudiées. Pour autant, elle suppose un déplacement des visions personnelles ou institutionnelles et de conserver une distance qu'est censé permettre l'examen du temps long.
- 7 La première partie du texte présente la trajectoire du Pronaf, son origine dans des dispositifs antérieurs dédiés au petit producteur rural et, également, son évolution institutionnelle et politique, en particulier du fait de la diversification des modalités de crédit. La seconde partie discute ces résultats et les prolonge par un premier bilan provisoire de la suppression du ministère du Développement agricole [Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA] après la destitution de la présidente Dilma Rousseff en 2016.

Le Pronaf : une politique publique à institutionnalisation incrémentale

- 8 Du point de vue social et politique la création du Pronaf est un cas exemplaire. Elle a été possible car, à un moment précis, diverses conditions favorables se sont trouvées réunies. Avant tout, il s'agit d'une politique qui vient de loin : il existait une accumulation historique tant de la demande sociale que de l'expertise technique, et une conjonction de facteurs qui se sont précipités durant le gouvernement Itamar Franco et le premier gouvernement de Fernando Henrique Cardoso.
- 9 Le modèle incrémental (Lindblom 1979 ; Wildavsky 1992) suppose que les politiques publiques évoluent de façon graduelle, pas à pas. Dans cette perspective, les décideurs

approuvent généralement des changements qui modifient à la marge la situation ou le statu quo de l'action publique, qui ne font pas de vagues ou ne porteront pas tort aux groupes d'intérêt non concernés ou non bénéficiaires.

- 10 Selon cette approche, la création d'une politique publique ne partirait pas de zéro mais s'inscrirait dans une suite de décisions marginales et incrémentales ; elle ne dépendrait pas obligatoirement de grands changements politiques. Dès lors « les décisions prises dans le passé contraignent les décisions futures et limitent la capacité des gouvernements à adopter des politiques révolutionnaires ou à renverser la routine des politiques actuelles » (Souza 2006). Le courant de l'institutionnalisme historique analyse ce type de phénomène d'inertie, de routine ou de difficultés à sortir des rails déjà établis en utilisant la notion de *path dependence* [dépendance au chemin emprunté] pour souligner le poids de la trajectoire institutionnelle antérieure (Pierson & Skocpol 2008 ; Mahoney 2001).

Un long processus de construction sociale et technique

- 11 Les politiques de réforme agraire et d'agriculture familiale sont rarement créées depuis le sommet de l'État. Elles sont généralement le fruit de revendications ou de luttes sociales de longue haleine qui, un jour ou l'autre, finissent par se trouver partiellement reconnues ou satisfaites, bien souvent très progressivement, au bénéfice d'un secteur déterminé, d'une base sociale ou d'un groupe d'intérêt spécifique. Il est aujourd'hui reconnu que les politiques publiques résultent de constructions et de conflits sociaux. En ce sens le Pronaf vient de loin : une succession de luttes sociales et de réponses publiques ont donné lieu à une avancée ou à une expérimentation très partielle d'instruments reconnus et institutionnalisés plus tard.

Une tradition d'allers et retours entre mouvements sociaux et réponses de l'État

- 12 Au Brésil, chaque fois qu'un mouvement social rural est parvenu à se structurer, l'État et les classes au pouvoir ont répondu d'abord par la criminalisation et la répression. Quand cela n'a plus été possible ou acceptable, le mouvement a été détourné de ses fonctions revendicatives ou mis sous-tutelle. Cette stratégie peut être vérifiée historiquement. Les travaux de Faoro (1973), Bursztyn (2003), Leite & Medeiros (2003), entre autres, montrent la répétition de ce phénomène de contrôle ou d'instrumentalisation des mouvements sociaux ruraux durant les cinquante dernières années, que les régimes aient été militaires ou civils.
- 13 Face à la demande sociale de réforme agraire des ligues paysannes du Nordeste, la première réponse institutionnelle, après une longue répression, fut la création en 1962 de la Surintendance de politique agraire (Superintendência da Política Agrária - SUPRA) (Azevedo 1982). Toutefois, le timide décret qui permettait d'exproprier et de redistribuer des terres le long des routes nationales ne fut promulgué qu'au début de 1964. La réponse fut trop tardive. À la fin du mois de mars de la même année, un coup d'État instaura la dictature militaire et elle dura vingt ans. La loi 4.504 sur le statut de la terre, le premier document officiel de réforme agraire au Brésil, ne fut ni abrogée ni appliquée. On se limita à créer des administrations fédérales : l'Institut brésilien de réforme agraire (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA) remplacé en 1970 par l'Institut national de colonisation et réforme agraire (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA) (Wanderley 2013). Le statut de la terre et le statut du travailleur qui répondaient

aux revendications des ligues paysannes furent publiés et, en même temps, dénaturés par la dictature militaire qui instaura des syndicats « officiels » comme, par exemple, la Confédération nationale des travailleurs de l'agriculture (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – Contag) et les mit sous tutelle. La création de l'IBRA/INCRA scella en réalité le détournement de la réforme agraire au profit de la colonisation de l'Amazonie, et substitua la gestion de l'assistance sociale et médicale rurales à l'action syndicale (Sabourin 2007).

- 14 La longue série des « programmes spéciaux » répondant aux mobilisations sociales engendrées par les sécheresses et les crises du Nordeste, atteint son apogée avec le Programme d'appui au petit producteur rural (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PAPP) construit avec la participation des organisations paysannes (Grisa 2010). L'État finançait et contrôlait ainsi les directions des syndicats de la Contag qui entraient au conseil d'administration du PAPP, les détournant de leurs fonctions de revendication et d'organisation pour des tâches de gestion et de planification (Novaes 1994). Cependant, afin de disposer de bases légales pour le transfert de ressources et d'équipements aux communautés rurales, le PAPP a donné naissance à de nombreuses associations communautaires de producteurs familiaux au Nordeste (Sabourin 2007).
- 15 En 1985, dans le cadre de la création du ministère de la Réforme et du Développement agraire (Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário – MIRAD), le gouvernement Sarney approuva le Programme national de réforme agraire (Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA) prévu dans le statut de la terre, mais qui ne fut jamais appliqué². En 1989, le MIRAD fut supprimé et la responsabilité de la réforme agraire passa au ministère de l'Agriculture, de l'Approvisionnement et de la Réforme agraire (Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária – MAARA)³. De fait, en réponse aux premières tentatives du gouvernement Sarney d'exproprier des terres, les secteurs latifundiaires et entrepreneuriaux se regroupèrent et créèrent l'Union démocratique ruraliste (União Democrática Ruralista – UDR) qui se mobilisa dans le cadre de l'Assemblée constituante de 1988 pour s'opposer à toute redistribution de terres. Ils obtinrent quelques succès⁴ en utilisant des dispositifs législatifs de défense de la propriété privée, comme la fixation d'indicateurs de productivité très bas pour empêcher l'expropriation de terres peu productives.
- 16 Durant le gouvernement Fernando Collor de Mello (1990-1992), le Service d'assistance technique et de développement rural (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – Embrater) fut supprimé et, avec lui, l'appui financier et technique fédéral aux services d'assistance technique et de développement rural (Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater) des États fédérés. Les projets publics de colonisation furent abandonnés mais il n'y eut aucune expropriation de terre. Elles ne reprurent qu'en 1992, avec le gouvernement intérimaire d'Itamar Franco (Leite & Medeiros 2003 ; Grisa & Schneider 2015).
- 17 La création d'une nouvelle institution publique spécifique ne signifie pas en soit l'institutionnalisation d'une réponse et encore moins la mise en place d'une politique publique. Ainsi, la création du ministère extraordinaire de la Politique foncière, en 1996, fut d'abord une réponse politique au massacre par la police militaire du Pará de travailleurs sans terre à Eldorado dos Carajás. Ce fut, durant trois ans, un ministère sans ressources auquel fut incorporé l'Incrá. Ce n'est qu'en 1999 qu'un ministère de Politique foncière et du Développement agraire (Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário – MPFDA)⁵ vit le jour. Le Pronaf lui fut confié (Sabourin 2007).

Antécédents du Pronaf : une politique qui vient de loin

- 18 Durant les années 1970-1990, période dite de modernisation conservatrice de l'agriculture brésilienne (Silva 1982), les politiques publiques donnèrent la priorité aux grandes entreprises agricoles et aux fazendas. L'appui productif offert par le ministère de l'Agriculture, par les banques et les services d'assistance technique était conçu à partir d'interventions technologiques pensées pour de grandes unités sur la base de la productivité et de la séparation totale entre entreprise et famille. Ces modalités se sont révélées inefficaces pour la majorité des agriculteurs familiaux⁶. De telles mesures, en particulier l'intégration des producteurs aux complexes agroindustriels (tabac, soja, volailles, porcs, pomme de terre), ont conduit de nombreux petits agriculteurs à la faillite et à l'exode. Dans les États du Sud, ce phénomène a coïncidé avec le retour des migrants et ex-colons déçus par l'aventure amazonienne qui fut à l'origine, entre autres réactions, de la création du Mouvement des travailleurs sans terre (Movimento dos Trabalhadores sem Terra – MST) (Santos 1985).
- 19 Cela ne veut pas dire qu'il n'existait pas de ressources et de compétences pour répondre aux demandes des agriculteurs familiaux. Le Brésil comptait alors d'excellentes équipes d'éducateurs ruraux reconnus internationalement, comme ceux regroupés autour de Paulo Freire. L'assistance technique agricole publique restait de qualité, du moins jusqu'à la suppression de l'Embrater en 1990. Il existait des expériences de développement local basées sur la valorisation de l'agriculture familiale à partir des initiatives des sections du Syndicat des travailleurs ruraux (Sindicatos dos Trabalhadores Rurais – STR), d'organisations non gouvernementales et de municipalités, appuyées par la coopération internationale ou par des organisations religieuses comme la Commission pastorale de la terre (Comissão Pastoral da Terra – CPT) (Sabourin 2007).
- 20 Une expérience durable de participation syndicale et de cogestion a fonctionné avec le PAPP dans le Nordeste, mettant en jeu l'État fédéral via la Surintendance du développement du Nordeste (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE), les États fédérés et la Contag. En dépit de la tentative d'instrumentalisation initiale des dirigeants syndicaux, il y eut également un important apprentissage technique et institutionnel, marqué notamment par plusieurs tentatives frustrées ou interrompues d'accès au crédit pour les agriculteurs familiaux organisés en associations et coopératives (Projet Nouvelles frontières du MAARA) ou au sein de l'INCRA avec le Programme de crédit spécial pour la réforme agraire (Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária – Procerá)⁷.
- 21 L'Embrapa, sous la présidence innovante de Murilo Flores, créa en 1991 un secrétariat au Développement rural (Secretaria de Extensão Rural – SER) intégrant une partie de l'équipe technique de l'ex-Embrater et, en 1993, fonda le Programme national de recherche sur l'agriculture familiale (Programa Nacional de Pesquisa sobre a Agricultura Familiar – Programa 09) (Guimarães Filho *et al.* 1997). Lecuyer (2012) a identifié un groupe d'ex-cadres techniques de l'Embrater qui passèrent à l'Embrapa en 1991 puis suivirent Murilo Flores, en 1994, quand il abandonna la présidence de l'Embrapa pour diriger le secrétariat du Développement rural au ministère de l'Agriculture, en y associant le Département d'assistance technique et développement rural (Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural – Dater) où allait être créé le Pronaf. Ce groupe de cadres était impliqué dans la Fédération nationale des travailleurs de l'assistance

technique et du développement rural (Federação das Associações e Sindicatos dos Trabalhadores de Assistência Técnica e Extensão Rural e Serviço Público do Brasil – Faser) et l'Association brésilienne des Services d'assistance technique et développement rural (Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural – Asbraer). Le groupe maintenait des liens syndicaux avec les dirigeants de la Contag en participant à leurs congrès et réciproquement. Ils purent ainsi discuter et préparer les contenus du futur Pronaf, dans un réseau technico-social appuyé par ce groupe d'« élites sectorielles bureaucratiques ».

- 22 Par élite bureaucratique⁸, on entend des fonctionnaires, cadres ou dirigeants qui ont occupé une série de postes durant leur carrière dans des services publics ou socio-professionnels (syndicats, chambres de métiers), eu des responsabilités (mais pas obligatoirement) et qui ont ainsi eu accès à diverses ressources politiques (Busino 1988). Lecuyer (2012) formule l'hypothèse que ce groupe de techniciens venus de l'Embrater a été à l'origine de la formulation du Pronaf en tant qu'élite bureaucratique politico-administrative autonome. Ils auraient configuré « un groupe d'élite structuré autour de la défense de valeurs selon une logique d'action collective qui consiste à acquérir une autonomie sectorielle de façon à conduire une stratégie de reconfiguration institutionnelle du cadre d'élaboration des politiques publiques ». Je considère plutôt que ce groupe a constitué l'un des noyaux actifs d'une « coalition de cause » en faveur d'une politique différenciée d'agriculture familiale⁹. La thèse de l'autonomie des élites bureaucratiques conduit parfois au risque d'établir une frontière trop rigide entre les acteurs des services publics et ceux de la société civile organisée. État et société civile ne configurent pas des blocs monolithiques, mais sont constitués en secteurs et sous-secteurs plus ou moins liés entre eux (Bickel 2009). La thèse de Lecuyer montre que les propositions techniques du Pronaf étaient bien antérieures et que ces alliances syndicales ont permis qu'elles soient partagées entre diverses élites techniques (ou bureaucratiques) du MAARA, de l'Embrater/Embrapa et du mouvement social de l'agriculture familiale. En ce sens, une large « coalition de cause », au sens de Sabatier & Jenkins (1993), capable d'influencer la création et le contenu du Pronaf, a bien été constituée.

Construction d'une coalition pour une politique publique de l'agriculture familiale

- 23 La consolidation de cette coalition pour l'appui à l'agriculture familiale via la mobilisation des acteurs autour de croyances et de valeurs communes, le partage de convictions religieuses catholiques en défense des agriculteurs pauvres, au-delà des affiliations syndicales, partisans ou professionnelles, a également joué un rôle important.
- 24 La première composante de cette coalition s'est imposée, sans nul doute, grâce à la mobilisation considérable et inédite des mouvements sociaux ruraux (Leite & Medeiros 2003). Avec le retour de la démocratie, à partir de 1985, la priorité de la Contag et du jeune MST, parmi d'autres mouvements, fut la lutte pour l'accès à la terre et l'application du 1^{er} Plan national de réforme agraire. La pression n'a cessé de croître et a commencé à obtenir des résultats sous les gouvernements de Fernando Collor de Mello et d'Itamar Franco. À l'arrivée au Planalto de Fernando Henrique Cardoso, les revendications des marches « Avril rouge » et « Cri de la Terre » concernaient déjà des modalités spécifiques d'appui à la production (crédit, formation et assistance technique). Grisa et Schneider (2015, 84) confirment et détaillent cette intense activité syndicale dans leur étude sur la politique brésilienne d'agriculture familiale :

Dans l'État du Pará, en 1991, la Fédération des travailleurs de l'agriculture du Pará (Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Pará - Fetagri) et d'autres organisations et mouvements ruraux organisèrent le « Premier Cri du Campo », une manifestation contre la violence rurale, pour la démocratie et la débureaucratisation du Fonds constitutionnel de financement du Nord (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO). Le département rural de la Centrale unique des travailleurs (Central Única dos Trabalhadores - CUT) a alors proposé d'unifier ces initiatives régionales et d'en faire une mobilisation nationale, en alliance avec d'autres mouvements sociaux ruraux. Ce furent les « Cris de la terre du Brésil » qui se sont répétés, donnant lieu à la création du Pronaf en 1995.

- 25 Ces auteurs rappellent que la mobilisation syndicale était aussi une réponse à la dérégulation et à la suppression des instruments structureaux d'appui à la production d'aliments liés à la création du Mercosur :

a) Libéralisation du commerce et fin du modèle d'intervention de l'État dans l'agriculture existant jusqu'aux années 1980, avec réduction du volume des ressources appliquées dans les politiques agricoles, liquidation des régulations de stocks et des tarifs d'importation de produits alimentaires ; b) adoption du Plan real en 1994 provoquant une chute du revenu réel du secteur agricole de 20% à 30% au premier semestre de 1995 ; c) valorisation des taux de change, associée au grand volume de ressources disponibles dans le système financier international et aux hausses des taux d'intérêt intérieurs, favorisant l'augmentation des importations de produits agricoles et la réduction des exportations. (Grisa & Schneider 2015, 83-84)

- 26 De fait, la Contag a élargi son champ d'action, à l'origine essentiellement revendicatif, pour formuler un projet de partenariat avec le gouvernement autour de l'agriculture familiale et du développement rural durable, grâce aux conseils scientifiques, entre autres, d'universitaires reconnus comme les professeurs de l'Université de São Paulo (USP) José Eli da Veiga et Ricardo Abramovay.

- 27 Au-delà des propositions des fonctionnaires du Dater au MAARA, le second facteur « technique » venait du Plan real de stabilisation financière et du change qui a beaucoup facilité la mise en place du programme de crédits agricoles acquis par un grand nombre de bénéficiaires pour des volumes individuels réduits. Au sein du gouvernement du président Cardoso, la stratégie de rapprochement d'une partie de la Contag a également pesé. Il convient de rappeler le nombre et la force des protestations, marches et occupations de bâtiments publics lors du « Cri de la terre au Brésil¹⁰ ». Grisa & Schneider (2015, 84) suggèrent trois motifs pour cette alliance :

i) L'affiliation de syndicalistes ruraux (y compris le secrétaire général de la Contag de l'époque) à la direction nationale du Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB), parti hégémonique de gouvernement [...]; ii) Une volonté d'alliance/contrôle de la Contag garantissant des appuis politiques et électoraux et le maintien de l'ordre rural. En ce sens, l'élaboration du Pronaf a constitué une sorte d'échange politique entre le syndicalisme rural et le gouvernement, et une forme de concurrence aux actions du MST [...]; iii) Le financement d'études et recherches en faveur d'une politique pour l'agriculture familiale, indiquant l'importance du secteur (numérique et économique), la nécessité d'intervenir contre les failles du marché, pour la réduction de la pauvreté rurale [...]. La proposition d'un programme pour l'agriculture familiale était alors en phase avec les principes du néolibéralisme défendus par les principaux dirigeants politiques.

- 28 Les « élites scientifiques » constituent la troisième composante de cette coalition. Il existait déjà une production académique brésilienne sur la spécificité de l'unité de production familiale et le besoin d'une politique publique différenciée de celle de la grande entreprise agricole (Agricultura patronal)¹¹. Sous la coordination de la professeure

Maria de Nazareth Baudel Wanderley (1996 ; 2003), une équipe universitaire¹² assura le volet brésilien d'une recherche comparative internationale sur l'agriculture familiale (Lamarche 1993). La professeure Maria Sonia P. P. Bergamasco collabora au lancement de l'ouvrage brésilien issu de ce projet. Eli da Veiga publia *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica* en 1991 et Ricardo Abramovay *Paradigmas do capitalismo agrário em questão* en 1992, deux livres de référence sur le sujet¹³.

- 29 En conclusion, pour le gouvernement comme pour le mouvement syndical, les années 1993-1995 ont été un moment-clef, conjuguant différents facteurs (la science politique parle de « flux convergents ») qui ont créé une « fenêtre d'opportunité favorable¹⁴ » (Kingdon 1984) jusque dans l'opinion publique brésilienne en général. Un exemple symbolique en a été la présence, pour la première fois, d'agriculteurs familiaux et sans terre dans une *telenovela* qui mit en scène l'arrivée à Brasília de la « Marche des 12 000 » organisée par le MST¹⁵. Pendant que le feuilleton était diffusé, ce mouvement connut sa plus large approbation dans l'opinion publique.

Accès au crédit, mais pour quels systèmes de production agricole ?

- 30 D'autres éléments expliquent la création et l'acceptation du Pronaf par le gouvernement Fernando Henrique Cardoso dans un contexte de libéralisation économique et de dérégulation. Son contenu technique, institutionnel et financier n'était pas révolutionnaire, ni vraiment innovateur quant aux modèles de production financés. Il s'agissait d'offrir aux petits producteurs une partie de ce qui était réservé aux grands producteurs jusqu'à présent (crédit pour le financement d'équipements et d'intrants agricoles¹⁶, et assistance technique).

Une argumentation technique compatible avec les intérêts économiques dominants

- 31 Les résultats de l'étude FAO-IN CRA (1994) ont été déterminants pour soutenir la création du Pronaf, en dépit de conclusions erronées. La publication offrait une analyse typologique du recensement agricole de 1985 qui identifiait la catégorie « agriculture familiale ». De fait, il s'agissait au sein des services publics fédéraux de la première définition autonome et positive de cette catégorie par rapport aux termes antérieurement utilisés (petite production, petite agriculture, agriculture de bas revenu) et considérés comme péjoratifs par les mouvements sociaux. Plusieurs chercheurs de l'époque avaient débattu des limites ou des lacunes de cette typologie tripartite : agriculture familiale consolidée, agriculture familiale en transition et agriculture familiale périphérique (Embrapa & Cirad 1995).
- 32 En simplifiant le trait, les recommandations étaient de : i) maintenir un appui financier à l'agriculture familiale consolidée capable de valoriser les intrants ; ii) concentrer des efforts de crédit et conseil pour « consolider » une partie des unités en transition ; iii) ne pas reconnaître les agriculteurs familiaux périphériques comme des producteurs (ils ne produisaient pas de revenus monétaires) et en faire la cible de politiques d'assistance, incluant la réforme agraire (alors conçue sur la base de lots de terre de taille à peine suffisante pour assurer une possibilité de subsistance). Comme toute typologie construite à partir d'une photographie de données de recensement, il existait un danger de trop simplifier les bases devant permettre de formuler des instruments différenciés et adaptés à la diversité (pourtant connue) de l'agriculture familiale brésilienne.

- 33 Au-delà de sa simplicité et de sa robustesse, cette réduction « technocratique » de la typologie a facilité une lecture également pragmatique de la proposition de politique publique. Elle offrait une justification acceptable tant pour le MAARA ou l'Embrapa, que pour les banques et le ministère des Finances. En plus de la possibilité d'accéder au marché pour les agriculteurs familiaux consolidés, elle visait à offrir à la catégorie « en transition » de plus grandes possibilités en matière d'accès aux intrants, aux technologies et aux filières de l'agrobusiness. Les secteurs agroindustriels ont béni cette relance publique. Les unités périphériques ne pouvant bénéficier de crédits étaient destinées à produire pour l'autoconsommation ou, au mieux, pour les marchés ruraux locaux. Et il en fut ainsi de 1996 à 1999, années pendant lesquelles le programme s'est focalisé sur les crédits visant une « élite » de l'agriculture familiale concentrée dans les États du Sud (Belik 1999). Ce n'est qu'en novembre 2000, quatre ans après la création du Pronaf, que furent libérées les ressources pour financer les agriculteurs classés dans le groupe B¹⁷, ceux qui justifiaient d'un revenu équivalent à 1 500 reais (Aquino & Schneider 2011).

Un modèle de l'agriculture familiale distant de la réalité nationale

- 34 Le Pronaf a été instauré comme politique de crédit agricole, puis de financement d'infrastructures municipales (Pronaf-M) et de professionnalisation des agriculteurs familiaux (décret n° 1.946 de juin 1996 confirmé dix ans plus tard par la loi de l'Agriculture familiale n° 11.326/2006). La cible a été l'ensemble des agriculteurs i) qui exploitent la terre en tant que propriétaires, fermiers ou métayers sur une superficie n'excédant pas quatre modules fiscaux¹⁸ ; ii) qui n'utilisent au plus que deux salariés permanents complétés éventuellement par des travailleurs saisonniers ; iii) dont le chiffre d'affaire annuel ne dépasse pas 27 500 reais (en 2006) et dont le revenu brut dépend à 80% de l'exploitation agricole gérée par la famille ; iv) qui résident avec leur famille sur la propriété ou dans une localité proche. Si ces critères sont satisfaits, la déclaration d'aptitude au Pronaf (Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP) peut être acceptée.
- 35 Implicitement, l'étude FAO-INCRA, les propositions du Dater et les principales demandes de la direction de la Contag configuraient à travers le Pronaf un « idéaltype », celui de « l'agriculture familiale consolidée ». C'était une unité produisant pour les grandes filières de l'agrobusiness national, sur la base de la main-d'œuvre permanente familiale et de deux salariés, et ayant recours aux intrants externes et à la mécanisation (Tonneau, Aquino & Teixeira 2005). Techniquement, ce profil correspondait plus à l'agriculture familiale moderne des États du sud du Brésil qu'à celle du Nordeste ou du nord du pays. Confirmant par ailleurs la proposition de Lecuyer (2012), il s'agissait bien du modèle d'une élite de l'agriculture familiale, celui qui existait dans l'esprit des cadres techniques et de certains dirigeants syndicaux. Le même processus a été analysé en France au moment de la loi d'orientation de l'agriculture de 1962. Elle projetait un modèle d'unité familiale (dit à deux « unités de travail humain ») associant l'agriculteur et son épouse. C'était un modèle technique et familial qui ne correspondait pas à la réalité et à la diversité d'une agriculture numériquement importante et encore essentiellement paysanne, mais qui était l'expression d'un projet politique modernisateur. Il s'agissait du modèle que les dirigeants des organisations syndicales de la France des années 1960 avaient en tête. Il ne représentait pas ce qu'était l'agriculture familiale dans cette période mais ce qu'elle allait devenir en se transformant (Maresca 1983).

- 36 Après le succès initial du Pronaf en termes d'accès au crédit, en particulier à cause d'une demande déprimée et de la stabilisation financière du Plan real, les premières évaluations ont montré que la plupart des contrats avaient été signés dans les États du Sud (Belik 1999 ; Carneiro 1997 ; Aquino & Schneider 2011). Par ailleurs, le mouvement social et syndical revendiquait plus de diversification des systèmes techniques de production financés. La réponse restait difficile, les banques et les services de conseil n'approuvant que le financement de technologies validées par l'Embrapa, via une fiche technique. Du côté de l'Embrapa et des Emater, on constatait que « le rayon des technologies vraiment adaptées à l'agriculture familiale était vide » (Guimarães Filho *et al.* 1997).
- 37 Les résultats des premiers cycles de financement de recherches pour l'agriculture familiale via le Programme national de recherche 09 de l'Embrapa et le Projet d'appui au développement des technologies agricoles au Brésil (Projeto de Apoio ao Desenvolvimento de Tecnologia Agropecuária para o Brasil - Prodatab), cofinancé par la Banque mondiale, ont montré que la plupart des initiatives concernaient le diagnostic de la situation de l'agriculture familiale ou encore l'accompagnement du transfert à l'agriculture familiale de technologies conçues en station expérimentale pour des entreprises agricoles de l'agrobusiness. En réalité, le Pronaf permettait de financer principalement les systèmes techniques de l'agriculture patronale, mais à une échelle plus petite (Aquino & Schneider 2011). La première réponse différenciée, promue par les institutions de recherche et développement des États du Sud, a été le Pronaf-agro-industrie ; mais en dépit d'une large publicité, son application resta très réduite et isolée.

Une opérationnalisation complexe et diverse

- 38 Les évaluations ont constaté, avec la croissance du programme de 1996 à 1999¹⁹, une première institutionnalisation du Pronaf, mais avec une concentration des crédits accordés et des problèmes d'accès du fait de la bureaucratie ou de la résistance des banques (Abramovay & Veiga 1999 ; Belik 1999). Pourtant le gouvernement fédéral a donné des subventions pour l'application des contrats, y compris aux banques publiques (Abramovay & Piketty 2005). En réalité, durant cette première phase, la principale innovation a été le Pronaf-M, avec l'introduction d'une planification participative et d'une territorialisation des projets collectifs (Abramovay 2002). Selon Belik (1999) l'innovation du Pronaf-M ne tient pas seulement au choix de l'échelle municipale comme cible de l'appui financier. Les conditions du financement conduisent à une participation de l'ensemble de la communauté locale à l'élaboration des plans et au suivi de l'exécution des projets.
- 39 Trois critères définissent les municipalités aidées en priorité : i) la part d'exploitations de moins de 200 ha ; ii) une forte proportion de population rurale ; iii) la valeur réduite de la production agricole par tête.
- 40 Le Pronaf-M bénéficia des expériences antérieures comme celle du PAAP et du programme Communauté solidaire (Comunidade Solidária). Il répondait à une revendication des mouvements syndicaux de l'agriculture familiale – avec la création des conseils municipaux de développement rural (Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR), aux propositions de la recherche (Veiga 1991) et aux injonctions des agences multilatérales. Pour le gouvernement du président Cardoso, il permettait de calmer les syndicats et de répondre aux expériences de budget participatif dans les municipalités gérées par le PT, sans prendre de risque politique étant donnée le pouvoir

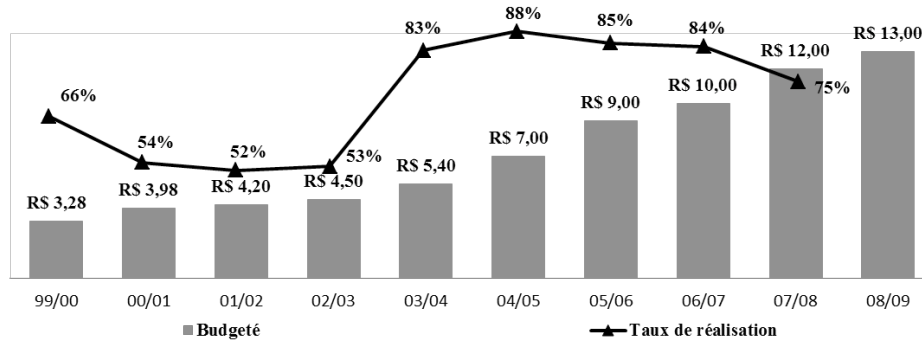
conféré aux maires au sein du CMDR. Une grande majorité des élus locaux faisaient partie de la base parlementaire de Cardoso et les ressources du Pronaf pour cette ligne étaient modestes. De fait, l'instrumentalisation par les maires des CMDR et des projets fut critiquée dans les évaluations du Pronaf-M et par les mouvements sociaux. On dénonça un processus de détournement par les élus des ressources du Pronaf et de celles du développement local (Sayago 2000 ; Schneider, Ferreira & Alves 2013).

Du ministère de l'Agriculture, de l'Approvisionnement et de la Réforme agraire (MAARA) au ministère du Développement agraire (MDA) : nouveaux ajustements et institutionnalisation du Pronaf

- 41 Une dynamique parallèle concernait le public visé par la réforme agraire, avec la redistribution croissante de terres après 1996 via le Procefa et la mise en œuvre d'un programme spécifique d'assistance technique (le projet Lumiar), reprenant la méthodologie de planification locale du Pronaf-M²⁰. Cependant, ces instruments unanimement approuvés furent supprimés en 1999 pour faire place à une nouvelle proposition de réforme agraire, intitulée Novo Mundo Rural. Il s'agissait, derrière un discours innovateur mobilisant les références académiques sur le développement territorial, de réduire les ressources allouées à la réforme agraire par redistribution gratuite de terres et d'introduire le Programme national de crédit foncier (Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF) (INCRA 1999). La création du MDA en 1999 entraîna la suppression du crédit Procefa, son rattachement au Pronaf, l'institution du petit Pronaf (Pronafinho) ou Pronaf B et du Pronaf A réservé aux agriculteurs récemment installés grâce à un programme de réforme foncière.
- 42 Durant le second gouvernement Cardoso (1999-2002) et les six premières années du gouvernement Luis Ignacio Lula da Silva (2003-2008), les critères de distribution du crédit rural ont été reformulés plusieurs fois pour « adapter la structure des normes du programme à la diversité de l'agriculture familiale et élargir la répartition nationale » (Aquino & Schneider 2011).
- 43 À partir de 2004, la création du Groupe E et le passage de la limite du revenu annuel de 27 000 à 110 000 reals a ouvert l'accès au Pronaf à des producteurs relevant auparavant de la catégorie patronale. Le programme a ainsi accueilli des agriculteurs disposant de plus de capital et pouvant offrir plus de garanties et de contreparties aux banques sollicitées pour absorber et redistribuer une hausse significative des ressources allouées, surtout pour l'investissement (Aquino & Schneider 2011).
- 44 Durant les deux mandats du président Lula, on a assisté à une consolidation progressive du MDA et à une croissance aussi spectaculaire qu'exponentielle du volume de crédit. Finalement, il y eut séparation entre le Pronaf-crédit qui resta rattaché au secrétariat d'État à l'Agriculture familiale (Secretaria de Agricultura Familiar – SAF) et le Pronaf-infrastructure, transféré au secrétariat d'État au Développement territorial (Secretaria do Desenvolvimento Territorial – SDT) dans le cadre du Pronaf.
- 45 Les chiffres sont éloquentes (fig. 1) : ils traduisent une véritable dynamique et le succès du modèle de modernisation de l'agriculture familiale appliqué durant vingt ans. Les crédits disponibles sont passés de 1,5 million de reals en 1995 à 3,28 milliards en 1999, 12 milliards en 2008 et 21 milliards en 2014 (Banco Central do Brasil 2017). Le taux de réalisation effective du crédit a varié entre 66% en 1999 et 75% en 2008, avec un pic à 88% en 2005 et un record à 102% en 2013 (fig. 1 ; Banco Central do Brasil 2017).

- 46 La période coïncide aussi avec la relance d'un programme d'assistance technique et de conseil agricole public, et une habilitation croissante d'opérateurs privés (bureaux d'étude, coopératives de techniciens, ONG et organisations de producteurs). Par ailleurs, malgré l'importance des nouveaux moyens dédiés par le ministère de l'Agriculture à l'assistance technique, les actions menées furent pratiquement limitées au public qui bénéficiait de crédits du Pronaf.

Fig. 1 – Évolution des volumes de crédits mis à disposition par le Pronaf (en milliards de reais constants)



Source : Banco Central do Brasil (2017)

- 47 Certes, cette forte croissance des ressources dédiées ne doit pas cacher la concentration de la distribution des crédits en faveur des agriculteurs familiaux des États du sud du pays, intégrés au marché des grandes filières de l'agrobusiness (lait, céréales, soja, tubercules), comme le soulignent les évaluations du Pronaf (Belik 1999 ; Aquino & Schneider 2011). Il y eut une forte diversification des modalités de crédit pour diverses catégories de public-cible, selon un système de réponse presque systématique aux diverses demandes sociales, qui démontre l'écoute des dirigeants du MDA. Douze modalités spécifiques de crédit ont été cumulées²¹. En fait, par manque de références techniques, de diffusion et de pression politico-administrative, les banques et les services de développement rural enfermés dans leur routine, ont boycotté les nouvelles formes de crédit qui ont été très peu mises en œuvre. Il y eut également des recommandations ou des pressions venues des plus hautes instances du gouvernement (Casa Civil²², ministère des Finances) et adressées aux banques pour privilégier les modalités classiques, surtout les projets impliquant l'achat d'intrants et de machines, stimulés dans le cadre du Programme d'accélération de la croissance (Programa de Aceleração do Crescimento – Pac) (Villemaine, Sabourin & Goulet 2012). Par ailleurs, les services d'assistance technique s'autofinançant en partie grâce à une taxe sur le montant total des projets de crédit, ont eu tendance à privilégier l'acquisition d'animaux, d'équipements et de machines onéreux. Aquino et Schneider (2011) en concluent :

En réalité, le style de l'agriculture familiale effectivement privilégié par la politique de crédit du Pronaf n'a pas été celui basé sur la diversification des activités et sources de revenu des unités de production, mais celui de la petite entreprise familiale spécialisée en activités agricoles intégrées aux filières de l'agrobusiness d'exportation (groupes D et E). Dans la mesure où on adopta ce style d'agriculture familiale comme référence, alors, naturellement, le crédit fut libéré dans des

proportions importantes pour renforcer la production et la productivité des monocultures de grains, de façon à augmenter la compétitivité des « vrais agriculteurs familiaux » choisis et désignés comme protagonistes du développement rural brésilien.

Discussion et enseignements

La catégorie « agriculture familiale » comme symbole institutionnalisé

- 48 La création du Pronaf a été un moment institutionnel décisif et fondateur pour les politiques en faveur de l'agriculture familiale au Brésil et en Amérique latine. Les « Cris de la terre » et les actions du MST exigeaient une réponse forte de l'État. Cela supposait d'utiliser ou de construire une définition des contours de l'agriculture familiale, mais aussi des mécanismes de contrôle (DAP), de négocier de nouvelles relations avec le système bancaire, d'inclure de façon différenciée ce type d'exploitation dans les normes du crédit rural, de recréer le Dater au sein du MAARA et d'ouvrir un espace institutionnel spécifique pour ces agriculteurs. Les évolutions du Pronaf, à partir de 1999, sont restées plus incrémentales et marginales (Grisa 2012).
- 49 Aujourd'hui, dans les débats, il apparaît que la principale institution créée par le Pronaf a justement été la catégorie « agriculture familiale » et les critères de sa définition. L'application d'un programme focalisé sur une cible spécifique fut la principale rupture avec les politiques antérieures. D'ailleurs, la loi d'institutionnalisation de la catégorie n'a été votée qu'en 2006, suite à dix ans de luttes et de débats.
- 50 Pour autant, il est significatif que cette définition constitue un marqueur social et politique dans la société brésilienne, dans la mesure où elle a introduit l'institutionnalisation de deux éléments nouveaux : la dualité de la politique agricole entre agricultures patronale et familiale ; une succession de politiques complémentaires ou différenciées pour les populations marginalisées (crédit populaire, économie solidaire rurale, femmes, jeunes, peuples et communautés traditionnels) qui, auparavant, avaient eu du mal à se faire reconnaître tant par les politiques de réforme agraire que par celles des terres et communautés indigènes (Grisa 2012).
- 51 Ce n'est pas par hasard si l'existence « constitutionnalisée » de cette catégorie a toujours été combattue par les défenseurs de l'agriculture patronale et de l'agrobusiness au pouvoir depuis 2016 (Alves & Rocha 2010), que ce soit par leurs interprétations du recensement agricole (FGV-IBRE 2010 ; Alves & Rocha 2010) ou, dans l'académie, par une critique violente de la réalité sociologique de cette notion (Navarro & Pedroso 2011).
- 52 De fait, même si elle a été scientifiquement légitimée au Brésil comme en Europe (Lamarche 1993), l'agriculture familiale constitue pour les premiers intéressés une réalité sociale historique qu'ils sont parvenus à faire reconnaître en tant que catégorie politique. Cependant, cela ne veut pas dire qu'après vingt ans de politiques spécifiques cette notion, sa définition et son opérationnalisation par l'action publique ne méritent pas d'être revisitées, réévaluées ou actualisées. Le « type idéal » de producteur familial construit et garanti, mais également rigidifié par la loi d'agriculture familiale (2006), n'est plus celui du Pronaf de 1995. Il est le résultat d'une « négociation politique » entre les divers intérêts en jeu, qui s'est prolongée jusqu'en 2006, vingt ans après le début du Pronaf. Il

convient de s'interroger : pourquoi quatre modules fiscaux ? Pourquoi résider sur place ? Pourquoi telle ou telle proportion du revenu issu de la production agricole ?

- 53 Il est important d'affirmer qu'il existe divers types d'agriculteurs qui ont un profil familial au Brésil en raison de leur histoire. Une révision aurait à envisager l'ensemble des agriculteurs familiaux, y compris ceux que le Pronaf a qualifié en 1995 de « périphériques » et n'a pas su considérer du point de vue technico-économique, en particulier de par leur manque de représentation et d'accès à l'information. Les concepts et la définition de la catégorie doivent être repensés, par exemple à la lumière de l'analyse des recensements (agricoles et de population) comme le proposent Schneider & Cassol (2013) ou bien en reconnaissant la multifonctionnalité des activités agricoles, la pluriactivité et l'existence de revenus non agricoles (Schneider, Ferreira & Alves 2013).

Le ministère du Développement agraire et les mouvements sociaux : avancées et limites d'une nouvelle cogestion

- 54 L'hypothèse de la cogestion peut être considérée sérieusement à partir de l'expérience des consultations nationales, des conférences sectorielles régionales et nationales lancées par le PT et ensuite reprises au début du gouvernement Lula da Silva. Par la suite, il y eut une accélération de la création de conseils à diverses échelles et pour divers secteurs, en particulier ceux du développement rural et de la sécurité alimentaire. Pour les dirigeants de la Contag, la cogestion était devenue une réalité. De 2003 à 2016, chaque année, a été maintenue une période de mobilisation syndicale qui a conservé le nom de « Cri de la terre Brésil » (Grito da Terra Brasil)²³. À la différence des années 1990, elle se déroulait principalement sous la forme de réunions de négociation budgétaire au cabinet du ministre du Développement agraire. Si la conservation du mot d'ordre est un symbole respectable, la pratique était pragmatique et s'est révélée efficace mais insuffisante. En effet, deux semaines avant le vote de la destitution de la présidente Dilma Rouseff à l'Assemblée nationale, en juin 2016, les dirigeants fédéraux de la Contag tergiversaient encore, négociant à droite et à gauche sans se positionner. Depuis, ils ont perdu tout espace de discussion.
- 55 Durant les deux mandats du président Lula, les directions des trois secrétariats d'État du MDA ont été confiées à des responsables ou des équipes provenant des principaux mouvements sociaux et syndicaux de l'agriculture familiale, ce qui a bien été un pas important vers la cogestion de la politique (Druck 2006). Aucun de ces mouvements n'est majoritaire ou hégémonique (à la différence du principal syndicat agricole français qui cogère la politique agricole avec le gouvernement). Étant en compétition pour les mêmes bases sociales, ils ne pouvaient que rencontrer des difficultés de coordination (Guimarães 2013).
- 56 Malgré la proposition de « gestion sociale participative » du MDA, les analyses du fonctionnement de ses programmes et de ses relations avec les bénéficiaires de la politique de développement territorial rural à travers divers intermédiaires et médiateurs montrent une grande diversité de modalités et non uniquement des mécanismes de cogestion ou d'administration néo-corporatiste²⁴ distribuée (Ávila *et al.* 2011).

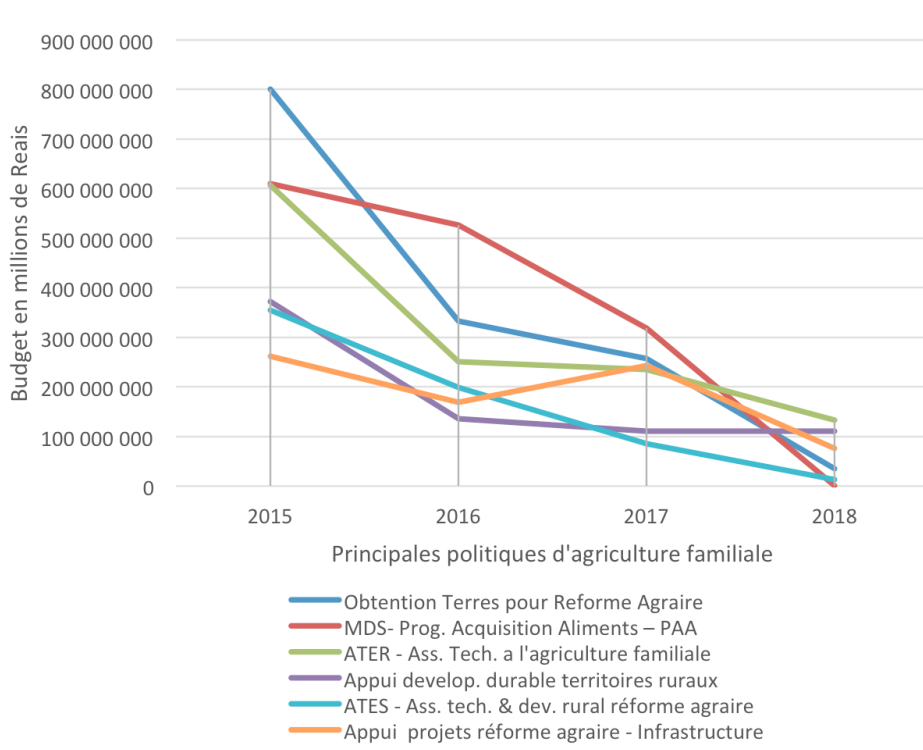
Le poids de la « dépendance au chemin emprunté » au niveau fédéral

- 57 Il existe diverses limites au double processus de participation et de gestion sociale. Ces freins peuvent être examinés en termes de dépendance au chemin emprunté (Mahoney 2001), en rapport notamment avec les pratiques clientélistes traditionnelles au Brésil et avec le système de subsidiarité de l'administration fédérale brésilienne. Le Pronaf et le Pronat témoignent de la grande difficulté à institutionnaliser des pratiques ou des normes qui permettent de sortir de la routine du fonctionnement de l'administration publique en même temps que des règles constitutionnelles de la subsidiarité entre les différents niveaux de gouvernement. C'est patent dans les difficultés à contrôler et évaluer les projets d'infrastructures et équipements du Pronaf-M puis du Pronat ou, encore, pour mettre en œuvre des modalités nouvelles de crédit. En dehors de la modalité « Plus d'aliments » associée à l'achat de machines agricoles, il est fort difficile de faire reconnaître et d'appliquer des projets différenciés.
- 58 Il serait nécessaire d'évaluer les retours de la gestion sociale participative en termes de contrôle par la société des projets des territoires ruraux. Souvent, les représentants des agriculteurs familiaux n'avaient ni les ressources ni le temps ou la légitimité pour réaliser ces évaluations. De plus, ils pouvaient difficilement obtenir des sanctions dans un cadre d'asymétrie de pouvoir qui protégeait les élus locaux. Le SAF et le SDT, plus récemment, avaient commencé à mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation des projets sur le terrain. La réponse de la présidente Dilma Rousseff aux accusations de corruption par la suppression des contrats d'assistance technique via des ONG et des fondations en 2011 avait déjà considérablement affaibli la possibilité de participation des agriculteurs et la capacité d'intervention du SDT dans la mise en œuvre du Pronat.

La fin brutale des institutions de la politique d'agriculture familiale

- 59 Avec la destitution de Dilma Rousseff en octobre 2016, ce furent vingt ans de politiques d'agriculture familiale et de développement rural qui furent effacés en deux mois par le gouvernement Temer. Le MDA a été supprimé et ses programmes relocalisés au ministère du Développement social et agraire (Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA), faisant triompher la théorie de ceux des chercheurs qui affirmaient que le destin de l'agriculture familiale relevait des politiques sociales (Alves & Rocha 2010 ; Navarro & Pedroso 2011). Dans un second temps, face, d'une part, à l'incapacité des fonctionnaires du MDSA à gérer les programmes agricoles et, d'autre part, à un début de réaction des mouvements sociaux, les anciens secrétariats du MDA ont été réunis en un unique secrétariat spécial à l'Agriculture familiale et au Développement agraire (Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD), rattaché à la Maison civile. Les ressources ont été réduites ou supprimées (figs. 2 et 3). Le Pronaf a été maintenu mais, faute d'assistance technique, il fonctionne souvent au ralenti.

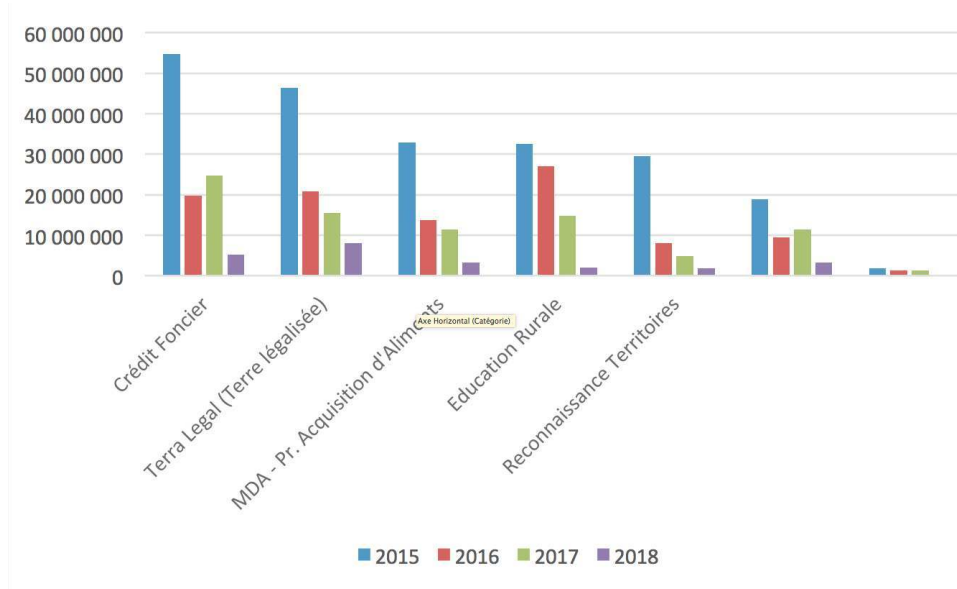
Fig. 2 – Ressources dédiées aux politiques de réforme agraire et à l'agriculture familiale entre 2015 et 2018 (en millions de reais constants).



* En 2018, il s'agit de montants budgétés et non réalisés. Source : Niederle *et al.* (2017) ; Teixeira & Intini (2017)

- 60 En ce qui concerne la politique de développement territorial, l'arrêt est total. Quant au programme de réforme agraire qui venait d'être relancé, il a été mis pratiquement sous contrôle policier au sein de la Maison civile. Ce n'était d'ailleurs plus nécessaire, depuis 2014, les secteurs conservateurs de l'agrobusiness des États du Paraná et de São Paulo avaient obtenu du ministère public et du Tribunal des comptes²⁵ une véritable campagne de zèle administratif qui cachait un vaste mécanisme de criminalisation des mouvements sociaux ruraux à partir d'un contrôle excessif et d'une interprétation à la lettre de l'utilisation des ressources obtenues par la cogestion. Ainsi, déjà durant le premier gouvernement Dilma Rousseff, de nombreuses coopératives et associations gérant des contrats du Programme d'acquisition des aliments à l'agriculture familiale (Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar – PAA) ont vu leurs dirigeants condamnés et emprisonnés pour avoir remplacé quelques caisses de salades par des caisses de choux dans l'approvisionnement des cantines scolaires. Le directeur de la Compagnie nationale de gestion des approvisionnements du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa), responsable du PAA, a été destitué sans preuve et licencié.

Fig. 3 – Ressources dédiées aux politiques complémentaires d'agriculture familiale et réformes agraires par année de 2015 à 2018 (en millions de reais constants).



* En 2018, il s'agit de montants budgétés et non réalisés. Source : Niederle *et al.* (2017) ; Teixeira & Intini (2017)

- 61 Les mesures d'urgence en matière de sécurité contre le terrorisme (aussi improbable qu'imaginaire) prises par le nouveau gouvernement, dès son intérim de l'été 2016, ont conduit à emprisonner sans jugement divers leaders des derniers mouvements sociaux qui osaient encore manifester contre le coup d'État parlementaire.

Conclusions

- 62 L'analyse socio-historique des origines et des évolutions du Pronaf puis du Pronat ainsi que celle des stratégies de leurs principaux acteurs apportent quatre enseignements majeurs. Ils viennent renforcer, dans le cas des programmes d'appui à l'agriculture familiale brésilienne, nos hypothèses sur les limites et la fragilité de l'institutionnalisation des politiques publiques sectorielles.
- 63 Il est trop tôt pour disposer d'éléments d'évaluation quantitatifs des conséquences du changement de gouvernement à l'échelle des exploitations agricoles familiales depuis la campagne agricole de 2017. Par contre, il est clair que la réduction de 80% des ressources du PAA et la suppression du Pronat et du Programme territoires et citoyennetés entraînent plus de fragilité en termes d'infrastructures et d'appui à la commercialisation des produits. Les mesures les plus lourdes de conséquences concernent toutefois la fragilisation de l'accès au foncier et de sa maîtrise pour les agriculteurs familiaux : privatisation des terres acquises dans le cadre de la réforme agraire, fin des appuis aux exploitations et aux communautés indigènes, et fragilisation des aires protégées, en particulier forestières, afin de les mettre à disposition des entreprises minières et de l'agrobusiness.
- 64 Même si elle correspond à une conquête sociale, une politique publique sectorielle représente toujours un compromis plus ou moins fragile entre des groupes d'intérêt ou

des coalitions de cause qui se disputent des ressources ou cherchent à influencer les décisions de l'État, soit pour leur propre pouvoir ou leurs priorités dans les secteurs de l'administration, soit pour défendre des valeurs communes. Le public cible du Pronaf correspond à celui pour qui il a été négocié initialement. Il s'est ouvert peu à peu à la diversité socioéconomique des agriculteurs familiaux, même si ce sont les mieux dotés en capital et en ressources qui en ont le plus profité. C'est sans doute explicable : le contenu et la modalité principale de crédit du Pronaf qui ont été institutionnalisés furent ceux qui correspondaient à la vision ou au projet de la coalition dominante au moment de sa création. De fait, la principale forme d'institutionnalisation d'une politique publique ne se trouve pas toujours là où nous la cherchons : par exemple, dans les institutions bureaucratiques, dans les organisations ou les instruments. Au contraire, elle se renforce dans la mesure où ces organisations, au moyen de leurs groupes d'intérêt ou coalitions, sont capables de promouvoir leurs représentations, idées et valeurs qui se structurent en principes, normes et règles dans l'ensemble de la société.

- 65 En ce sens, même si une politique conquise socialement peut en venir à faire l'objet, pour partie, d'une cogestion entre l'État et les mouvements sociaux, ces derniers doivent rester vigilants et ne jamais penser qu'ils sont installés au pouvoir. C'est encore plus vrai dans un pays de tradition à la fois paternaliste et faussement cordiale comme le Brésil où l'héritage esclavagiste se transforme facilement encore en réaction de défense de classe contre les pauvres. En ce sens, on peut considérer comme Niederle *et al.* (2017) que l'absence de manifestations publiques des mouvements sociaux ruraux (ou le caractère limité de celles qui ont eu lieu) face aux ruptures opérées par le gouvernement Temer, correspond à une perte de légitimité de la cause de la réforme agraire et de l'agriculture familiale dans la société brésilienne, c'est-à-dire à un changement de « référentiel » au sens de Jobert & Muller (1987).

BIBLIOGRAPHIE

Abramovay, Ricardo. 1992. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo/Campinas: Hucitec/Ed. da Unicamp.

Abramovay, Ricardo. 2002. « Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social. » In *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais. Conceitos, controvérsias e experiências*, dirigé par Eric Sabourin & Olivio Teixeira, 113-128. Brasília: UFPB/Cirad/Embrapa.

Abramovay, Ricardo & Marie-Gabrielle Piketty. 2005. « Politique de crédit du programme d'appui à l'agriculture familiale (Pronaf) : résultats et limites de l'expérience brésilienne dans les années 1990. » *Cahiers Agriculture* 14 : 25-29.

Abramovay, Ricardo & José Eli Veiga. 1999. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)*. Brasília: IPEA.

Alves, Elisio & Daniela P. Rocha. 2010. « Ganhar tempo é possível? » In *A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas*, dirigé par José Garcia Gasques, José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho & Zander Navarro, 275-290. Brasília: Ipea/Mapa.

- Aquino, Joacir & Sergio Schneider. 2011. « 12 anos da política de crédito do Pronaf no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. » *Revista de Extensão e Estudos Rurais*. 1 (2): 309-347.
- Ávila, Mario, Eric Sabourin, Laura Goulard Duarte & Gilles Massardier. 2011. « ATER e desenvolvimento territorial: uma análise crítica. » *Revista de Extensão e Estudos Rurais* 2: 427-448.
- Azevedo, Francisco. 1982. *As ligas camponesas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Banco Central do Brasil. 2017. « Matriz de dados do crédito rural. 1. Evolução dos recursos financeiros. » Disponible sur : <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/MICRRURAL> (consulté le 19 mai 2018).
- Belik, Walter. 1999. *Pronaf: avaliação da operacionalização do programa*. Campinas: Unicamp/NEA.
- Bergamasco, Sonia Maria & Marcelo Antuniassi. 1986. *Bibliografia sobre produção familiar na agricultura brasileira*. Botucatu: UNESP.
- Bickel, Jean François. 2009. *Les théories de l'État social*. Fribourg : Université de Fribourg.
- Bobbio, Norberto, Nicolas Mateucci & Genaro Pasquino. 2007. *Dicionário de Política*. 2 vols. Brasília: Editora UnB/Imprensa Oficial.
- Bursztyn, Marcel, 2003. « O Poder dos Donos, 20 anos depois...ou a incrível e triste história das populações desfavorecidas e suas elites desalmadas. » *Raízes* 22: 73-80.
- Busino, Giovanni. 1988. « Élités & bureaucratie : une analyse critique des théories contemporaines. » *Revue européenne des sciences sociales* 26 (80) : 5-31.
- Carneiro, Maria José. 1997. « Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. » *Estudos Sociedade e Agricultura* 8: 70-82.
- Druck, Graça. 2006. « Os sindicatos, os movimentos sociais e o governo Lula: cooptação e resistência. » *Observatório Social de América Latina* VI (19): 329-339.
- Dye, Thomas R. 1984. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall.
- Embrapa & Cirad. 1995. *Anais do Iº Seminário do Programa Nacional de Pesquisa em Agricultura Familiar*. Petrolina: CPATSA/Cirad/Prefeitura Municipal de Petrolina/Programa Sistemas de Produção da Agricultura Familiar.
- FAO-INCRA. 1994. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar*. Brasília: FAO/INCRA.
- Faoro, Raimundo. 1973. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo.
- FGV-IBRE. 2010. *Quem produz o que no campo: quando e onde? Censo agropecuário 2006: resultados: Brasil e regiões*. Brasília: CNA.
- Grisa, Catia, 2010. « As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. » *Desenvolvimento em Debate* 2: 83-109
- Grisa, Catia, 2012. « Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. » Thèse de doctorat en sciences sociales. Rio de Janeiro : Université fédérale rurale de Rio de Janeiro (UFRRJ).
- Grisa, Catia & Sergio Schneider. 2015. « Brasil: dos décadas de políticas públicas para la agricultura familiar. » In *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*, dirigé par Eric Sabourin, Mario Samper & Octavio Sotomayor, 77-111. San José (Costa Rica): IICA/CEPAL/Red PP-AL/Cirad.

- Guimarães, Marcelo. 2013 « Desenvolvimento rural: territórios e redes. » Thèse de doctorat en sciences sociales. Rio de Janeiro : Université fédérale rurale de Rio de Janeiro (UFRRJ).
- Guimarães Filho, Clovis *et al.* 1997. *Pesquisa e desenvolvimento: subsídios para o desenvolvimento da agricultura familiar brasileira*. Brasília: EMBRAPA SPI.
- INCRA. 1999. *Novo Mundo Rural. Projeto de reformulação da reforma agrária*. Brasília: INCRA.
- Jenkins, William. 1978. *Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective*. Londres: Martin Robertson.
- Jobert, Bruno & Pierre Muller. 1987. *L'État en action*. Paris : PUF.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little and Brown.
- Lamarque, Hughes, dir. 1993. *A agricultura familiar I: uma realidade multiforme*. Campinas: Ed. da Unicamp.
- Lecuyer, Lauren. 2012. « Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: policy makers, paradigmas e categorias de ação pública. » Communication présentée au workshop Análise das políticas públicas, atores na agricultura brasileira. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA-UFRRJ, manuscrit.
- Leite, Sergio Pereira & Leonilde Medeiros. 2003. « Marchas e contramarchas na política agrária. » In *A era FHC e o governo Lula: transição?*, dirigé par Denise Rocha & Maristela Bernardo, 98-121. Brasília: INESC.
- Lindblom, Charles E. 1979. « Still Muddling, Not Yet Through. » *Public Administration Review* 39: 517-526.
- Mahoney, James. 2001. « Path Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. » *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 111-141.
- Maresca, Sylvain. 1983. *Les dirigeants paysans*. Paris : Éditions de Minuit.
- Navarro, Zander & Maria Thereza Macedo Pedrosa. 2011. *Agricultura familiar: é preciso mudar para avançar*. Texto para discussão 42. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica.
- Niederle, Paulo André, Catia Grisa, Everton L. Picolotto & Denis Soldra. 2017. « Narrative Disputes on Family Farming Public Policies in Brazil: Conservative Attacks and Civic Countermovements. » In *Actes du colloque New Extractivism Peasantries and Social Dynamics: Critical Perspectives and Debates 1* : 1-23. Moscou: BRICS Initiative in Critical Agrarian Studies. Disponible sur : <https://www.iss.nl/en/media/61762> (consulté le 30 octobre 2017).
- Novaes, Regina. 1994. *Nordeste, Estado e sindicalismo, o PAPP em questão*. Rio de Janeiro: CEDI.
- Oliveira, Gercina Alves de. 1970. « A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. » *Revista de Administração Pública* 4 (2): 47-74.
- Pal, Leslie A. 1992. *Public Policy Analysis: an Introduction*. Toronto: Nelson.
- Payre, Renaud & Gilles Pollet. 2005. « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? » *Revue française de science politique* 56 (1) : 133-154.
- Payre, Renaud & Gilles Pollet. 2013. *Socio-histoire de l'action publique*. Paris : La Découverte.
- Pierson, Paul & Theda Skocpol 2008. « El institucionalismo histórico en la ciência política contemporânea. » *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1): 7-38.
- Romano, Jorge Oswaldo. 2009. « As leituras de redes políticas e sociais nos estudos brasileiros. » In *Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*, dirigé par Jorge Oswaldo Romano, 203-266. Rio de Janeiro: Mauad X.

- Sabatier, Paul, dir. 1993. *Theories of the Policy Process*, Boulder (CO): Westview Press.
- Sabatier, Paul & Hank Jenkins-Smith, dir. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder (CO): Westview Press.
- Sabourin, Eric, dir. 1999. « Planejamento Municipal. » Brasília: Embrapa (Série Agricultura Familiar 4).
- Sabourin, Eric. 2007. *Paysans du Brésil, entre échange marchand et réciprocité*. Versailles : Quae.
- Santos, José Vicente Tavares. 1985. « A gestão da recusa: o “Colono Retornado” dos projetos de colonização na Amazônia. » In *Revoluções Camponesas na América Latina*, dirigé par José Vicente Tavares Santos, 167-185. Campinas: Ed. da Unicamp.
- Sayago, Doris. 2000. « A invenção burocrática da participação: discursos, práticas no Ceará. » Thèse de doctorat en sociologie. Brasília : Université de Brasília.
- Schneider, Sergio & Abel Cassol. 2013. « A agricultura familiar no Brasil. Reporte sobre la agricultura familiar en América Latina. » *Projeto de Análisis de pobreza y desigualdad rural en América Latina*. Porto Alegre: FIDA/Rimisp.
- Schneider, Sergio, Bruna Ferreira & Francisco Alves, dir. 2013. *Aspectos multifuncionais da agricultura brasileira: diferentes visões do censo Agropecuário 2006*. Brasília: IPEA.
- Silva, José Graziano da. 1982. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. São Paulo: Zahar.
- Simeon, Richard. 1976. « Studying Public Policy. » *Canadian Journal of Political Science* 9 (4): 548-580.
- Souza, Celina. 2006. « Políticas públicas: uma revisão da literatura. » *Sociologias* 8 (16): 20-45.
- Teixeira, Gerson & João Intini. 2017. « Proposta de Lei Orçamentária 2018: Os “Cortes Rasos” nas Ações Estruturantes das áreas Agrícola e Agrária (II). » Brasília: Câmara dos Deputados/Bancada do PT.
- Tonneau, Jean Philippe, Joacir Rufino Aquino & Olivio Teixeira. 2005. « Modernização da agricultura familiar e exclusão social: o dilema das políticas agrícolas. » *Cadernos de Ciência & Tecnologia* 22 (1): 67-82.
- Veiga, José Eli. 1991. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Edusp/Hucitec.
- Villemaine, Robin, Eric Sabourin & Frédéric Goulet. 2012. « Limites à l'adoption du semis direct sous couverture végétale par les agriculteurs familiaux en Amazonie brésilienne. » *Cahiers agricoles* 21 (4) : 242-247.
- Wanderley, Maria Nazareth Baudel. 1996. « Raízes históricas do campesinato brasileiro. » Communication présentée au XX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). Caxambu-MG, manuscrit.
- Wanderley, Maria Nazareth Baudel. 2009. « A modernização sob o comando da terra: os impasses da agricultura moderna no Brasil. » In *O Mundo rural como um espaço de vida. Reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*, par Maria Nazareth Baudel Wanderley, 45-67. Porto Alegre: UFRGS.
- Wanderley, Maria Nazareth Baudel. 2013. « Reflexões acerca da agricultura familiar e campesinato no Brasil e na França. » Communication présentée au séminaire Diálogos contemporâneos acerca da questão agrária e agricultura familiar no Brasil e na França. Paris : AgroParisTech/Ladyss/CAPES, manuscrit.

Wildavsky, Aaron. 1992. *The Policy of Budgetary Process*. Boston: Little and Brown.

ANNEXES

Sigles utilizados

Asbraer : Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural [Association brésilienne des Services d'assistance technique et développement rural].

CMDR : Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural [Conseil municipal de développement rural]

Contag : Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura [Confédération nationale des travailleurs de l'agriculture]

CPT : Comissão Pastoral da Terra [Commission pastorale de la terre]

CUT : Central Única dos Trabalhadores [Centrale unique des travailleurs]

DAP : Declaração de Aptidão ao Pronaf [Déclaration d'aptitude au Pronaf]

Dater : Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural [Département d'assistance technique et développement rural]

Emater : Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural [Services d'assistance technique et de développement rural]

Embrapa : Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária [Institut brésilien de recherche agricole]

Embrater : Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural [Service brésilien d'assistance technique et de développement rural]

Faser : Federação das Associações e Sindicatos dos Trabalhadores de Assistência Técnica e Extensão Rural e Serviço Público do Brasil [Fédération nationale des travailleurs de l'assistance technique et du développement rural]

FCO : Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste [Fond constitutionnel de financement du Centre-Ouest]

FNE : Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste [Fond constitutionnel de financement du Nordeste]

FNO : Fundo Constitucional de Financiamento do Norte [Fonds constitutionnel de financement du Nord]

Fetraf : Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar do Brasil [Fédération des travailleurs et travailleuses de l'agriculture familiale du Brésil]

Fetragri : Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Pará [Fédération des travailleurs de l'agriculture de l'État du Pará]

IBRA : Instituto Brasileiro de Reforma Agrária [Institut brésilien de réforme agraire]

- INCR : Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária [Institut national de colonisation et réforme agraire]
- MAARA : Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária [ministère de l'Agriculture, de l'Approvisionnement et de la Réforme agraire]
- Mapa : Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento [ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement]
- MDA : Ministério do Desenvolvimento Agrário [ministère du Développement agraire]
- MDSA : Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário [ministère du Développement social et agraire]
- MIRAD : Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário [ministère de la Réforme et du Développement agraire]
- MPFDA : Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário [ministère de la Politique foncière et du Développement agraire]
- MST : Movimento dos Trabalhadores Sem Terra [Mouvement des travailleurs sans terre]
- PAA : Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar [Programme d'acquisition d'aliments de l'agriculture familiale]
- Pac : Programa de Aceleração do Crescimento [Programme d'accélération de la croissance]
- PAPP : Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural [Programme d'appui au petit producteur rural]
- PNCF : Programa Nacional de Crédito Fundiário [Programme national de crédit foncier]
- PNRA : Programa Nacional de Reforma Agrária [Programme national de réforme agraire]
- Procera : Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária [Programme spécial de crédit pour la réforme agraire]
- Prodeta : Projeto de Apoio ao Desenvolvimento de Tecnologia Agropecuária para o Brasil [Projet d'appui au développement des technologies agricoles au Brésil]
- Pronaf : Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar [Programme national de renforcement de l'agriculture familiale]
- Pronaf-M : Pronaf Infraestrutura Municipal [Pronaf infrastructures municipales]
- Pronat : Programa Nacional dos Territórios Rurais [Programme national des territoires ruraux]
- PSDB : Partido da Social Democracia Brasileira [Parti de la social-démocratie brésilienne]
- PT : Partido dos Trabalhadores [Parti des travailleurs]
- SAF : Secretaria de Agricultura Familiar [secrétariat d'État à l'agriculture familiale]
- SDT : Secretaria do Desenvolvimento Territorial [secrétariat d'État au développement territorial]
- SEAD : Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário [secrétariat spécial à l'Agriculture familiale et au Développement agraire]

SER : Secretaria de Extensão Rural [secrétariat au Développement rural]

STR : Sindicato dos Trabalhadores Rurais [Syndicat des travailleurs ruraux]

SUDENE : Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste [Surintendance du développement du Nordeste]

SUPRA : Superintendência da Política Agrária [Surintendance de politique agricole]

UDR : União Democrática Ruralista [Union démocratique ruraliste]

USP : Universidade de São Paulo [Université de São Paulo]

NOTES

1. J'ai été responsable de l'appui scientifique au Programme national de recherche sur l'agriculture familiale de l'Institut brésilien de recherche agricole (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa) de 1993 à 2000, coordinateur du projet d'Appui à l'agriculture familiale du Nordeste Embrapa-Cirad (1993-1998), coordinateur de plusieurs évaluations et recherches sur la réforme agraire, le programme de développement territorial et sur le rôle des organisations de producteurs dans l'institutionnalisation de ces politiques au Brésil de 2005 à 2016.

2. L'idée d'un ministère du Développement agricole contrôlant l'Incrá et traitant de la petite agriculture n'est pas neuve.

3. En 1992, le MAARA devint le ministère de l'Agriculture, de l'Approvisionnement et de la Réforme agraire et, en 1996, le ministère de l'Agriculture et de l'Approvisionnement. Finalement, en 2001, il prit son périmètre actuel avec la dénomination de ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement (Ministerio da Agricultura, Pecuaria e Abastecimento - Mapa).

4. Le leader de l'UDR, Ronaldo Caiado, s'illustra déjà lors de l'Assemblée constituante de 1987, en répétant « Nous sommes productifs » tout en défendant des indices de productivité très conservateurs.

5. Postérieurement transformé en 2000 en ministère du Développement agricole (Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA) par la mesure provisoire (Medida Provisória - MP) n° 1.999-14.

6. « Jusqu'en 1993 il n'existe pas de trace de ressources spécifiques pour le financement de l'agriculture familiale au Brésil. L'agriculteur familial était considéré comme un "mini-producteur" par le Manuel de Crédit rural. En plus de devoir se soumettre aux mêmes modalités de crédit que les grands domaines, il était obligé de passer par la procédure bancaire ordinaire pour obtenir un emprunt qui correspondait au profil des grands producteurs. » (Belik 1999) Sauf information contraire, les traductions des textes non publiés en français ont été faites par l'auteur de l'article.

7. Les Fonds constitutionnels de financement (Fundos Constitucionais de Financiamento) du Nord (FNO), du Nordeste (FNE) et du Centre-Ouest (FCO) ont été créés par la Constitution fédérale et régulés en 1989 pour contribuer au développement socioéconomique des régions, donnant un traitement préférentiel aux activités des petits et mini-producteurs ruraux, ainsi qu'aux petites et microentreprises.

8. Le terme « bureaucratie » n'a pas ici de dimension péjorative. Il est considéré, au sens wébérien, comme un espace de pouvoir assurant des ressources politiques (Oliveira 1970).

9. Pour Sabatier (1993) les « coalitions de cause » (ou en faveur d'une cause) réunissent autour d'un thème ou secteur particulier, des acteurs d'organisations publiques et privées ou de la société civile, intéressés par un problème et qui, de façon récurrente, cherchent à influencer la

politique publique de ce secteur ou thème. Une coalition de cause partage un système de croyances incluant des valeurs, des principes de représentation et d'interprétation du problème et de ses causes, ainsi que des jugements sur l'efficacité des instruments publics pour les résoudre.

10. Dans le Nordeste, après la sécheresse de 1993, ces manifestations étaient accompagnées de pillages d'aliments des magasins d'État voire des supermarchés. J'ai été témoin au Ceará de violences extrêmes (y compris entre bénéficiaires) lors de distributions publiques d'aliments de base.

11. Au Brésil, l'agriculture patronale correspond au modèle d'entreprise agricole utilisant plus de deux salariés permanents ou temporaires, distincte donc de la catégorie de l'agriculture familiale limitée à deux salariés.

12. Cette équipe se composait d'Anita Brumer, Ghislaine Duqué et Fernando Antônio Lourenço.

13. Pour Grisa & Schneider (2015) ces études et le rapport FAO-INCRA (1994), à la différence « d'une fin tragique » ou d'une subordination des conditions capitalistes de production, indiquèrent les différentes stratégies de reproduction de la catégorie sociale, sa capacité de résistance et d'innovation, recommandèrent une révision de la politique agricole et suggèrent la construction de politiques spécifiques à l'agriculture familiale.

14. La « fenêtre d'opportunité » (*policy window*) selon Kingdon (1984) évoque la plus grande réceptivité des autorités publiques susceptible d'enclencher un changement effectif.

15. La série *Rei do Gado* a été lancée en 1996, deux mois après l'assassinat de dix-neuf travailleurs sans terre à Eldorado dos Carajás, au Pará, qui avait eu une grande répercussion dans les médias et la société. Les déjà très médiatiques sénateurs Eduardo Suplicy et Benedita da Silva du Parti des travailleurs (Partido dos Trabalhadores - PT), jouaient leurs propres rôles.

16. En agriculture, les intrants sont tous les produits nécessaires au fonctionnement de l'exploitation agricole que celle-ci doit acheter sur le marché extérieur (semences, engrais, pesticides, carburant, médicaments vétérinaires).

17. Le Pronaf Groupe B est une ligne de microcrédit pour la production des familles d'agriculteurs ayant les plus bas niveaux de revenus du milieu rural et maintenant une part de production pour l'autoconsommation.

18. Unité foncière au Brésil depuis 1979, exprimé en hectares, définie par chaque commune et variable selon le type de production agricole dominante et le niveau de revenu qu'elle permet. Le nombre de modules fiscaux permet de classer les unités de production : Minifundium = < 1 Module Fiscal (MF) ; producteur familial = de 1 à 4 MF ; propriété moyenne de 4 à 5 MF et grande propriété = > 15 MF.

19. En 1996, le Pronaf libéra 650 millions de reais, 1 625 milliards en 1997 et 1 819 milliards en 1998 (calculés en Reais constants). En 1996, 333 000 contrats ont été signés, 490 000 en 1997 et 709 000 en 1998 (Belik 1999).

20. Le programme Lumiar expérimenta de nouvelles initiatives des ONG alternatives et des organisations d'agriculteurs en matière d'appui au développement local (Sabourin 1999).

21. Pronaf-Agro-industrie, Pronaf-Femmes, Pronaf-Jeunes Ruraux, Pronaf-Semi-aride, Pronaf-Forêt, Pronaf-Agro-écologie, Pronaf-Pêche, Pronaf-Élevage familial, Pronaf-Tourisme rural, Pronaf-Machines et équipements, Pronaf-Eco-durable, et Pronaf-Mais Alimentos [plus d'aliments].

22. La Casa Civil [Maison civile] est au Brésil une sorte de ministère de l'Intérieur placé sous l'autorité directe de la présidence de la République.

23. La Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar do Brasil (Fetraf) organise également sa propre mobilisation sous la dénomination « Journées de lutte de l'agriculture familiale ».

24. Selon Bobbio, Mateucci & Pasqualino (2007) « dans un système néo-corporatiste, l'organisation représentative des intérêts particuliers est libre d'accepter ou non ses relations

avec l'État, contribuant ainsi à leur définition, alors que dans le coopérativisme classique c'est l'État qui définit et impose ces relations ».

25. Au Brésil, le ministère public (Ministério Público) est l'institution présente au niveau fédéral et de chaque État fédéré, chargée de veiller au respect des lois et de la constitution. Le Tribunal des comptes exerce le contrôle de l'utilisation des comptes publics au niveau fédéral (Tribunal de Contas da União) et des États fédérés.

RÉSUMÉS

Cet article propose une analyse de l'institutionnalisation de l'agriculture familiale au Brésil à partir d'une approche sociohistorique des politiques publiques fédérales. La première partie présente la trajectoire du Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf) depuis son origine dans les dispositifs antérieurement dédiés au petit producteur rural. La seconde partie en discute les résultats et prolonge cette analyse par celle des dernières mesures fédérales sur l'agriculture familiale. Pour tirer les leçons de cette expérience à la fois durable et dense du Brésil en matière de politiques publiques pour l'agriculture familiale, la méthode d'analyse mobilisée est celle de la sociohistoire des politiques publiques. Elle s'appuie sur l'abondante bibliographie de la recherche brésilienne et internationale sur ce sujet, sur les statistiques et archives officielles ainsi que sur les résultats d'enquêtes personnelles auprès des initiateurs, des acteurs et des bénéficiaires de ces politiques. Ces données montrent une complexification croissante des références globales, des instruments, des acteurs et des médiateurs dans le contexte des années 1990-2000 qui ont fait du Brésil un véritable laboratoire des politiques de développement rural, du moins jusqu'en 2016, date à laquelle la plupart d'entre-elles ont été brutalement arrêtées ou privées de ressources.

Numa perspectiva de análise da institucionalização da política de agricultura familiar no país, o trabalho introduz alguns elementos de uma sócio-história do Pronaf. A primeira parte apresenta a trajetória histórica do Pronaf, a sua origem em dispositivos anteriores dedicados ao pequeno produtor rural, a sua evolução institucional e política com a diversificação das formas de crédito. A segunda parte discute os resultados e os prolonga pela análise das últimas medidas federais de apoio à agricultura familiar. Para tirar ensinamentos dessa experiência ao mesmo tempo durável e densa do Brasil em matéria de políticas para a agricultura familiar, o método de análise proposto é aquele da sócio-história das políticas públicas. Essa análise se apoia na abundante bibliografia da academia brasileira e internacional sobre o tema, sobre estatísticas e arquivos governamentais e sobre os resultados de pesquisa pessoais junto a gestores, atores e beneficiários dessas políticas. Os resultados mostram uma complexificação crescente das referências globais, dos instrumentos, dos atores e dos mediadores no contexto dos anos 1990-2000, que fizeram do Brasil um verdadeiro laboratório de políticas de desenvolvimento rural até a supressão brutal de boa parte dessas instituições e dos seus recursos em 2016.

This paper analyzes the institutionalization of the federal policy of support for family farming in Brazil. The first part presents the trajectory of the National Support Program for Family Farming (Pronaf), its origin, and previous mechanisms dedicated to small rural producers. The second part discusses the program's results and elaborates on them by analyzing the latest federal measures concerning family farming. To draw lessons from Brazil's long-standing and dense

experience with family farming measures, this paper uses the methodology of social history of public policy. This approach draws on an extensive bibliography from the Brazilian and international academy, official statistics and government archives, as well as personal interviews with the policymakers, actors, and beneficiaries of these policies. The results demonstrate the growing complexity of global references, instruments, actors, and mediators of these policies between the years 1990-2000, which made Brazil a true laboratory of public policies for rural development until the suppression of a large part of these institutions and resources in 2016.

INDEX

Palavras-chave : agricultura familiar, desenvolvimento territorial, políticas públicas, sócio-história, Brasil

Mots-clés : agriculture familiale, développement territorial, politiques publiques, sociohistoire, Brésil

Keywords : family farming, territorial development, public policies, socio-history, Brazil

AUTEUR

ERIC SABOURIN

Eric Sabourin, socio-anthropologue, est chercheur au Cirad (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement) et membre de l'Unité mixte de recherche n° 5281 « Acteurs, ressources et territoires dans le développement » (Cirad, CNRS, Université de Montpellier). Professeur invité au Centre de développement durable et au programme Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (Mader) de l'Université de Brasília (UnB), il a coordonné le réseau Politiques publiques et développement rural en Amérique latine de 2011 à 2017.