Société Française d'Economie Rurale
19 avenue du Maine - Tél : 01 45 49 88 40
75732 PARIS cedex 15 - Fax : 01 45 49 88 40
E-mail : sfer@engref.fr

Les institutions du développement durable des agricultures du Sud

Journées de Montpellier : 7-8-9 novembre 2005

Politiques environnementales, conflits et dialogues dans le Territoire Portal da Amazônia (Mato Groso, Brésil)

Environmental policies, conflicts and dialogues in the Territory « Portal da Amazônia » (Mato Groso, Brazil)

Ane Alencar[4], Andréa Bolzon[3], Laurent Micol[2], Shirley Noely Hauff[5], Richard Pasquis[1], Geert van Vliet[1], Joe Weiss[3]

Les auteurs sont membres du CIRAD[1], ICV[2], CDS[3], IPAM[4], et WWF[5] et ensemble partenaires du Projet « Dialogos » cofinancé par l'Union Européenne et mis en oeuvre dans trois micro-régions de l'Amazonie Brésilienne.

A partir du cas du Territoire Portal da Amazônia, dans une perspective d´@disciplinarité, cet article explore les raisons qui paraissent expliquer la faible efficacité de la régulation foncière et environnementale, du moins telle qu'elle est aujourd´hui conçue et mise en œuvre au Brésil. Seront traités en particulier les effets des dynamiques d'occupation du territoire, des politiques de restriction monétaire et de réduction des dépenses publiques dans un pays continental et caractérisé par une capacité de réactivité croissante des acteurs, alors que le paradigme de la régulation publique reste centré sur l'idée de la commande. L'article analyse l'effet du manque de dialogue, de capacité d'articulation et d'innovation dans un contexte d'avancée de la frontière (polarisation et accentuation des asymétries). La crise de la régulation environnementale (les causes de l'augmentation spectaculaire du taux de déforestation en 2003 seront rappelées), mise en exergue par les déboires récentes de l'IBAMA, invite à explorer de nouvelles pistes. L'article abordera certaines des voies qui semblent les plus prometteuses tant en ce qui concerne la rénovation des processus d'élaboration des politiques; la rénovation de leurs contenus; les défis posés par l'articulation des niveaux et formes d'intervention (centralisation-décentralisation, privatisation) et enfin la nécessaire formation des acteurs impliqués. Ces innovations peuvent bénéficier des nombreuses expérimentations en cours, notamment au niveau local et régional, en particulier dans le cas du Territoire Portal da Amazônia (perfectionnement de la régulation, recherche de consensus entre acteurs). Cependant, les tentatives d'innover devront affronter de nombreux défis. Face à ces défis, les perspectives de rétablir ou de consolider les dialogues, en intégrant les dimensions de la réalité locale dans les politiques environnementales, méritent d'être explorées.

Mots-clé : Mato Grosso (Amazonie Brésilienne) ; efficacité des politiques environnementales; dialogue de politiques ; recherche-action et expérimentation dans le domaine des politiques environnementales publiques et privées.
Key words : Mato Grosso (Brazilian Amazon) ; effectiveness of environmental policies ; policy dialogue ; action oriented environmental policy research and experimentation in the public and private domains

Nomenclature JEL : Q280 Renewable resources and conservation : government policy; Q340 Natural resources and domestic and international conflicts; Q580 Environmental economics : Government policy (environmental taxes); tradable permits; command and control; regulation.

Partie I. Brève caractérisation du Territoire « Portal da Amazônia »

A. Localisation

Une biodiversité faiblement protégée et menacée par le déboisement. Cette région de l'Amazonie méridionale est considérée riche en termes de biodiversité, y compris en raison de sa localisation dans une zone de transition entre savane et forêt amazonienne. Sa couverture végétale est composée essentiellement de forêts ombrophiles ouvertes et forêts semi-déciduales, mais on y trouve aussi des régions de savane (*cerrado*) et de forêts ombrophiles denses. En outre, l'importance de cette région en termes de ressources hydriques est significative, de par la grande concentration de sources et formateurs des rivières Teles Pires-Tapajós et Xingú. Quant aux aires protégées, elles couvrent un total de 16,7 mille km² (soit 15%) du territoire, sommant Terres Indigènes Kayabi, Panará, Mekragnotire, Parque Indígena do Xingu (13.780 km²), le Parc Estadual Cristalino (1.850 km²) et la Réserve Ecologique Apiacás (1.090 km²), auxquels doit venir s'ajouter en 2005 le Parc National Juruena (+ 10.400 km²). Cependant, ce territoire est situé au centre de l'« Arc de déforestation de l'Amazonie » et est considéré aujourd'hui comme l'une des frontières agricoles particulièrement actives.

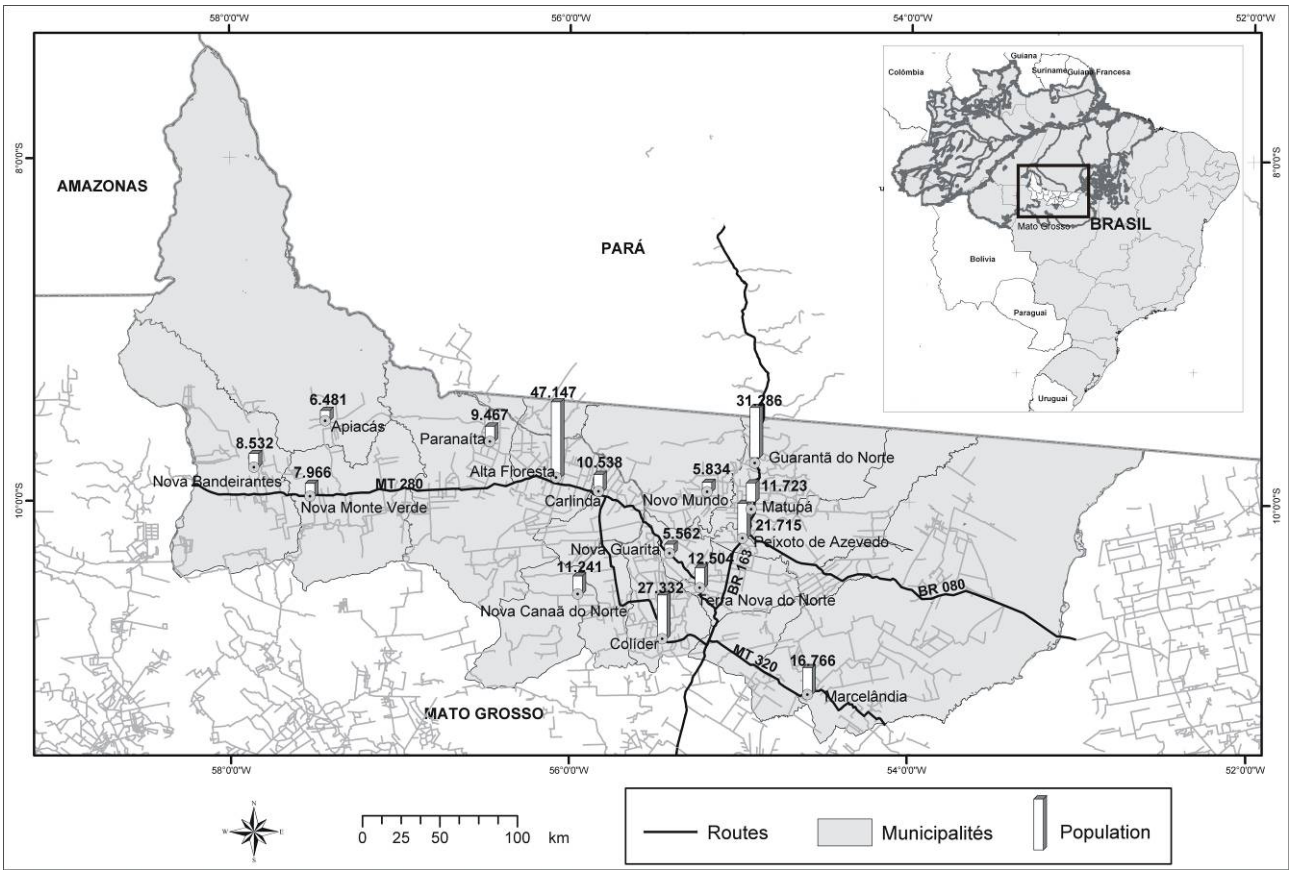

Figure 1: Territoire Portal da Amazônia
Sources: IBGE, ICV

Un enchevêtrement de front pionniers. Le Territoire Portal da Amazônia est localisé dans la portion méridionale de l'Amazonie Brésilienne, au nord de l'Etat de Mato Grosso. Constitué de seize municipalités, il couvre une superficie totale de 110.000 km² et possède une population de 238.000 habitants, ce qui représente une densité démographique de 2,1 habitants / km². Son principal pôle urbain est Alta Floresta (38 mille habitants), suivi de Guarantã do Norte, Colíder et Peixoto de Azevedo (22, 19 et 16 mille habitants, respectivement). Cette région était traditionnellement occupée

par des populations indigènes, en particulier les ethnies Kayabi et Apiaka, à l'ouest, et l'ethnie Panará, à l'est. Les indiens Kayabi et Apiaká ont été décimés avec la première vague d'occupation, au début du vingtième siècle, liée à l'exploitation du latex (seringueira). A partir des années 1960-70, ils ont été transférés et se sont concentrés dans les terres indigènes Apiaka-Kayabi, Parque Indigène du Xingu et Terre Indigène Kayabi (aux extrémités sud, est et nord de leur territoire original). Quant aux indiens Panará, qui occupaient la région de la rivière Peixoto de Azevedo, ils furent expulsés de leur territoire – et pratiquement exterminés – à l'époque de l'ouverture de la route BR-163, et ont finalement obtenu dans les années 1990 un territoire à la frontière entre le Mato Grosso et le Pará.

Le territoire est desservi par la route fédérale BR-163 (Cuiabá-Santarém), pavimentée jusqu'à la frontière nord de l'Etat et les routes MT-208/320 et BR-080. En plus de la distance croissante par rapport aux axes routiers, on observe actuellement une claire tendance à la dispersion des fronts de déboisement : ce territoire n'est pas simplement une des frontières pionnières de l'Amazonie Brésilienne, mais on peut y identifier une dizaine de fronts de caractéristiques distinctes en termes de causes, de dynamiques et d'effets du déboisement. Ces fronts actifs sont situés dans les grandes aires de forêt aux extrémités Est et Ouest du territoire, ainsi que dans les principaux fragments forestiers restant entre les voies d'accès reliant les noyaux urbains. L'illégalité semble être un facteur clé d'accélération du déboisement, se déclinant en diverses variantes en fonction principalement de la situation foncière locale. Sur certains fronts (Novo Mundo et Peixoto de Azevedo), l'appropriation des terres publiques est objet de conflits entre grands propriétaires et paysans sans terre. Mais il se produit aussi (nord de Paranaíta) l'occupation organisée par des *fazendeiros* de terres privées laissées à l'abandon par leurs propriétaires. Dans ces deux cas, le déboisement est la marque de la possession de la terre, ce qui tend à accroître la vitesse du processus. Le plus grand nombre de fronts, cependant, est lié à l'expansion des aires de paturages de grandes propriétés (nord de Nova Bandeirantes et Apiacás, centre de Marcelândia, Centre-ouest de Paranaíta et Nord-est de Nova Monte Verde, et Sud-ouest de Alta Floresta). Ils se caractérisent par des déboisements de grande échelle (souvent supérieurs à 1000 hectares) ignorant systématiquement les normes environnementales. Dans ces cas, l'option pour l'illégalité accélère le processus, les propriétaires cherchant à maximiser le « bénéfice » du risque assumé. Enfin, on rencontre au sud de Nova Bandeirantes l'unique grand front actuel de déboisement lié à l'agriculture familiale dans ce territoire, s'agissant d'un projet de réforme agraire de grande échelle, caractérisé par un taux inférieur de déboisement annuel, en raison de la faible capacité d'investissement de ces acteurs.

Le taux de déboisement effectivement constaté varie selon les municipalités, que l'on peut classer en trois grands groupes :

- régions de frontière « ancienne », ayant perdu plus des deux tiers de sa couverture végétale originale, où le déboisement est aujourd'hui peu actif ; il s'agit des municipalités plus petites et plus proches de l'axe central de la BR-163 : Terra Nova, Nova Guarita, Colíder, Nova Santa Helena et Carlinda, qui ont déjà déboisé entre 52 et 80% de leurs forêt ;
- régions de frontière ancienne mais encore active, ayant déjà déboisé 40-50% de leurs forêts (sans considérer les aires protégées par des unités de conservation ou terres indigènes) ; ce sont des municipalités de taille moyenne, relativement proches des routes goudronnées : Alta Floresta, Guarantã do Norte, Nova Canaã, Matupá et Peixoto de Azevedo ;
- régions de frontière nouvelle et active, ayant déboisé jusqu'à environ 1/3 de leurs forêts ; ce sont les municipalités les plus éloignées des axes routiers, de taille moyenne ou grande : Paranaíta, Apiacás, Nova Monte Verde, Nova Bandeirantes, Novo Mundo, Marcelândia.

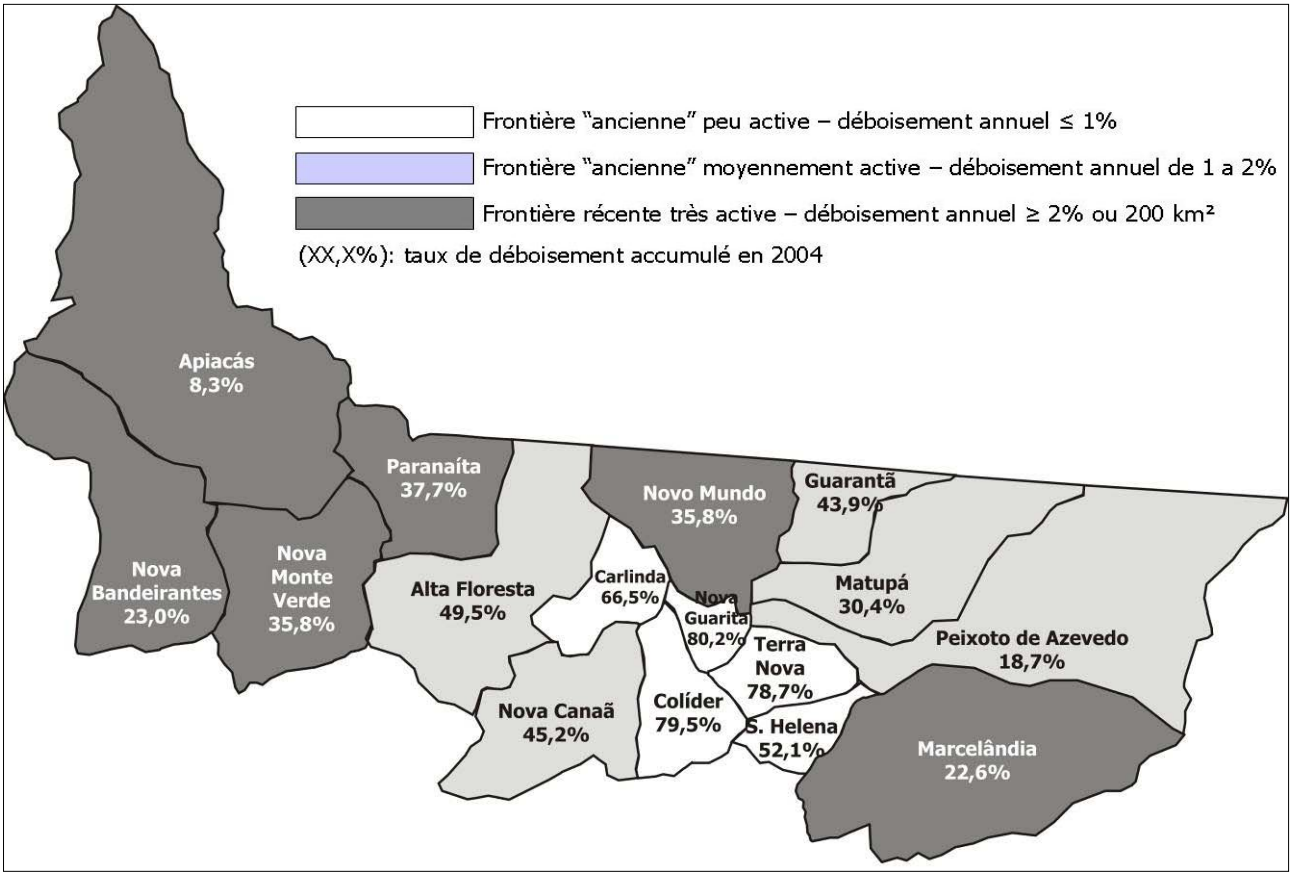

Figure 2: Dynamique de déboisement par municipalité – Territoire Portal da Amazônia
Source: Données PRODES, analyse ICV

B. Processus d'occupation du territoire et cycles d'exploitation des ressources naturelles

Une colonisation impulsée par les cultures pérennes. La phase initiale de la colonisation, marquée par les espérances des cultures permanentes (café et cacao), intensives en main d'œuvre, a permis de dépasser les 50 mille habitants (répartis entre Alta Floresta et Colider) dès 1980. Mais la volatilité de ces marchés, les coûts élevés de transport et les difficultés d'adaptation au climat amazonien ont rapidement montré les limites de ces cultures.

Un processus d'occupation perturbé par la découverte de l'or. Les années 1980-1991 seront celles d'une véritable ruée. Les chiffres officiels montrent une population de 233 mille habitants en 1991 (soit une croissance moyenne de 13,5% par an sur cette période) ; cependant, ils ne reflètent que partiellement la réalité, car la majorité des chercheurs d'or (garimpeiros), n'ayant guère de domicile fixe, ne figurent pas dans les statistiques. Quoiqu'il en soit, après la brusque fin du « boom » de l'or en 1992 (nous reviendrons sur les causes), la période suivante, jusqu'à 1996, voit la population réduire (très fortement dans certains cas), mises à part les municipalités récemment fondées et qui n'ont pas été touchées par le *garimpo*. Après cette période de transition, la croissance démographique a repris, mais à un rythme très modéré (1,3% par an entre 1996 et 2000), et s'est pratiquement arrêtée depuis la tournée du millénaire.

Puis retour au modèle « classique » de colonisation..Au cours de cette période, l'élevage bovin est devenu l'activité économique principale, le cheptel étant passé de 580 mille à 4 millions de têtes (une croissance moyenne de 16% par an), visant la production de viande pour les grands propriétaires et la production laitière (qui s'est accrue de 11% par an entre 1997 et 2003) pour l'agriculture familiale (SIDRA/IBGE). L'aire totale cultivée par les cultures annuelles est stable autour de 100 mille hectares depuis le début des années 1990 ; cependant cette apparente stabilité masque des situations contrastées entre les municipalités, certaines (de colonisation plus ancienne et d'origine de réforme agraire) voyant leur superficie décroître au profit de l'élevage alors que d'autres, se bénéficiant d'une topographie plus plane (Matupá, Novo Mundo, Marcelândia, Peixoto de Azevedo) ont augmenté significativement leur production (IBGE - Produção Agrícola Municipal, 2004). Le riz (44%), le soja (27%) et le maïs (24%) représentent l'essentiel de cette production, qui cependant ne correspond qu'à 1,3 % du total de l'Etat de Mato Grosso (contre 16% dans le cas de l'élevage bovin). Quant au secteur forestier (extraction et industrie du bois), il reste très significatif dans les municipalités de frontière, représentant un total d'environ 180 entreprises et 8.000 emplois dans le territoire pour un volume d'exploitation de 2 a 3 millions de m³ par an (Lentini et al, 2003).

Partie II. Le rôle des politiques publiques

La question de l'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales est-elle fondée? Dans les faits, l'idée de développement durable peine à devenir opérationnelle, ce qui permet encore d'opposer, au vu des faits, les politiques dites « environnementales » aux politiques dites « productivistes ». Il est alors souvent fait mention de l'inefficacité des politiques environnementales par rapport aux autres politiques, qui, elles, atteindraient leur buts. Dans les circonstances amazoniennes d'isolement, de longues distances et de rapidité des processus, où l'état de droit est souvent absent, évaluer l'impact de l'état peut paraître illusoire. Le manque de respect des politiques environnementales et de ses instruments est tout aussi valable pour d'autres domaines comme celui du travail. Le scandale de l'existence de travail esclave est tout autant à dénoncer et à analyser que les problèmes environnementaux, fonciers ou de la fiscalité. D'autre part, avant de clamer l'inefficacité ou la contradiction il convient donc de s'assurer que l'incohérence (et donc l'efficacité partielle ou même négative d'une des composantes des politiques gouvernementales) n'est pas fonctionnelle à l'ensemble de la stratégie globale des pouvoirs publics (Dror, 1986). Dans cette lignée de raisonnement, il conviendrait de vérifier quelles sont vraiment « les priorités de l'Etat », enfin celles qui, au-delà des effets d'annonce, apparaissent comme telles, au vu des montants et efforts réellement consentis. Ceux-ci sont le fruit de nombreux et longs processus d'arbitrage dans les instances de négociation formelles et dans leurs entours, en d'autres mots de stratégies de pouvoir de lobbies d'autant plus organisés que le secteur qu'ils représentent est porteur (voir pour le Nordeste, l'étude de Bursztyn, 1984). En théorie, l'Etat devrait maintenir une équidistance par rapport aux intérêts divergents en jeu, tout en assurant la reproduction du système dans son ensemble. Cependant, l'histoire du Brésil montre de manière exemplaire la difficulté qu'ont ressentie les coalitions au pouvoir qui ont tenté d'explorer pleinement l'autonomie relative de l'Etat par rapport aux différents intérêts sociaux et économiques.

A. Les premières politiques d'occupation et d'aménagement du territoire

Une politique publique d'aménagement du territoire marquée initialement par les visions géopolitiques militaires et le rôle prépondérant des grandes infrastructures publiques. La politique officielle d'occupation et de colonisation de cette région du Brésil a ses origines à l'époque du premier gouvernement Getúlio Vargas, dans les années 1940, avec le projet « Marcha para o Oeste » et la création de la Fundação Brasil Central. Celle-ci avait pour objectif l'occupation des immenses « vides démographiques » du Centre-Ouest et de l'Amazonie et a propulsé le processus de migration vers le Mato Grosso. Par la suite, dans les années 1950-60, le Gouvernement de l'Etat de Mato Grosso a cherché a inciter les projets de colonisation privée, effectuant d'importantes ventes de terres dans les régions Nord et Nord-Ouest de l'Etat. Cependant, cette première tentative a échoué et a résulté dans la concentration de grandes extensions de terres dans les mains de particuliers (Torres Alves, 2003).

Avec l'avènement des régimes militaires, à la fin des années 1960, démarre une longue période interventionniste en Amazonie. C'est une période de grands travaux, de réalisation de projets de développement ambitieux et d'une colonisation dirigée orchestrée par le nouvel Institut de Colonisation et de Réforme Agraire (INCRA). Les gouvernements qui se succèdent ont clairement comme objectif l'occupation du « vide » amazonien. Les programmes gouvernementaux se succèdent, tous marqués par le sceau de l'intégration nationale, puis régionale (PIN, PROTERRA, INCRA, Polamazonia, GETAL, PGC, Polonoroeste, PCN).

Dans le territoire Portal de la Amazônia, à partir du coup militaire de 1964, ce sont les gouvernement militaires qui mettent en oeuvre une politique agressive d'investissements publics, fortement influencée par la vision géopolitique de la nécessité d'intégrer le territoire pour assurer son intégrité et l'exploitation de ses ressources naturelles. A cette époque est créée la "Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste" – SUDECO, qui passe à planifier l'implantation de la maille routière. Aujourd'hui, les fronts de déboisement et d'occupation continuent de se faire à partir des routes, cependant ils atteignent des régions éloignées de plus de 200 km des axes principaux dans le territoire Portal da Amazônia. La route BR-163 est ouverte à partir de 1973, provoquant l'inflation du prix des terres et rendant attractifs les projets de colonisation privée. Eclosent alors les projets d'Alta Floresta, de l'entreprise Integração Desenvolvimento e Colonização – Indeco, et Colíder, de l'entreprise Colonização Líder. A la fin des années 1970 et au début des années 1980 seront ainsi fondées Paranaíta et Apiacás (Indeco), Nova Canaã (Colonização Líder), Nova Bandeirantes (Colonizadora Bandeirantes), Nova Monte Verde (Imobiliária Monte Verde), Matupá (Grupo Ometto), Marcelândia (Colonizadora Maiká), puis encore Nova Santa Helena au début des années 1990. Ces entreprises immobilières montaient l'infrastructure de base (routes d'accès et noyaux urbains) et vendaient les terres et lots urbains à des colons venus du sud du Brésil (Etats du Paraná et Santa Catarina, principalement), qui forment la première base culturelle de ces municipalités.

Une réforme agraire multi-fonctionnelle? Parallèlement au processus de colonisation privée, en 1971, l'Etat Fédéral s'octroie par décret le droit d'exproprier, pour fins de réforme agraire, les terres situées dans une marge de 100 km de chaque côté des routes fédérales. A partir de la fin des années 1970 sont installés les projets de colonisation publique qui donneront naissance aux noyaux urbains de Carlinda, Guarantã do Norte, Terra Nova do Norte e Nova Guarita, transférant dans ces régions des colons pour la plupart expulsés de leurs terres par des projets d'infrastructure (centrales hydroélectriques) ou la reconnaissance de terres indigènes dans la région sud du Brésil (Etats de Santa Catarina et Rio Grande do Sul). Enfin, certains noyaux urbains se formèrent de façon spontanée, suite à la découverte de l'or dans ces régions, en 1979-80 : ce fut le cas de Peixoto de Azevedo et Novo Mundo. Dans la plupart des cas, le transfert des populations et l'implantation du projet se sont faites en partenariat avec des coopératives, et soutenu par les entreprises forestières et d'élevage, que ont besoin de main d'ouvre et des politiciens que veulent l'expansion de leurs revenus municipaux et accroître le nombre d'électeurs.

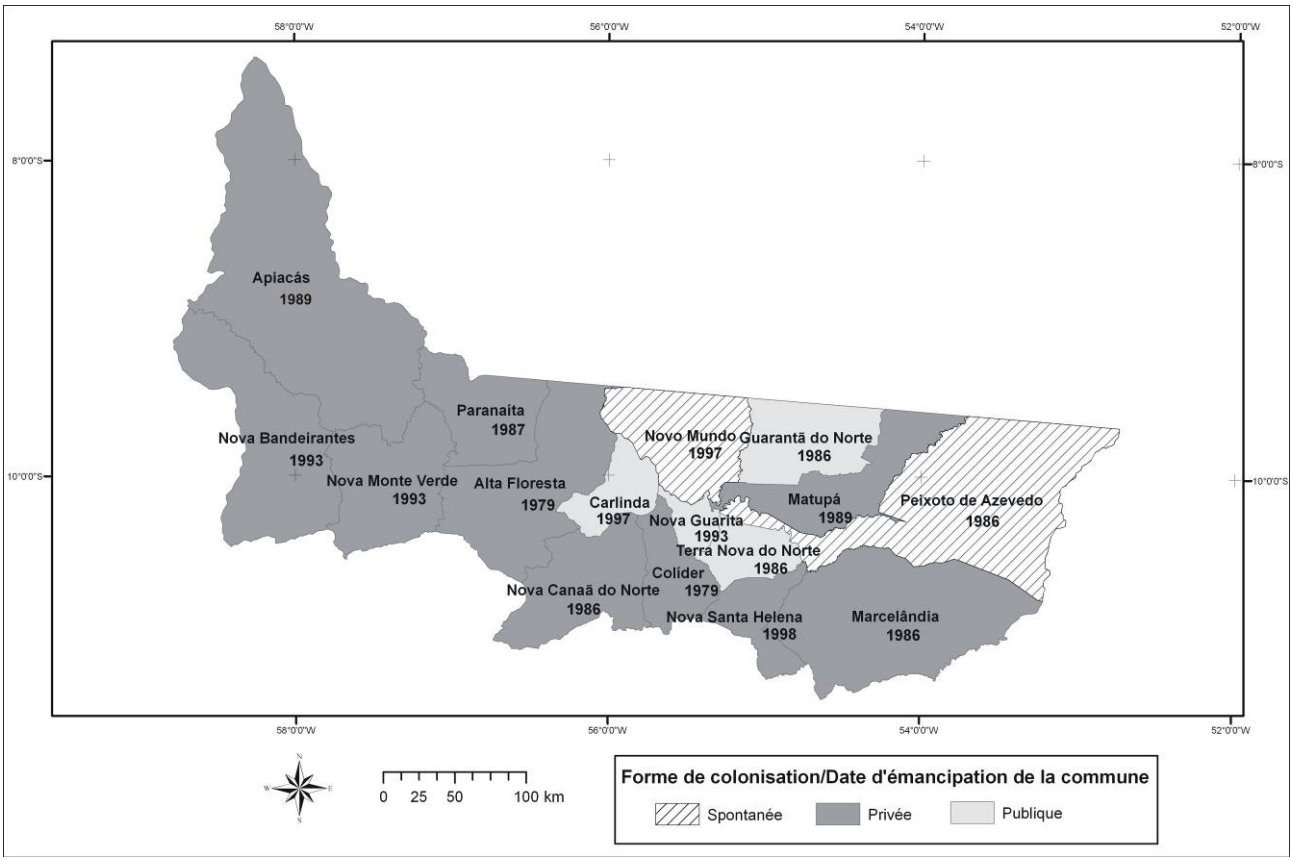

Figure 3: Forme de colonisation des municipalités du Territoire Portal da Amazônia
Sources: SEPLAN-MT

Les projets de colonisation publique subsistent jusqu'à l'époque actuelle dans tout le territoire. Servant initialement au transfert d'agriculteurs sans terres d'autres régions du pays, ils se transformèrent progressivement en tentatives d'absorption des populations restées en marge du processus d'occupation et de croissance économique, ne parvenant pourtant pas à enrayer l'exode rural. Jusqu'à juin/2005, on compte 67 projets de réforme agraire dans le territoire, couvrant une superficie de 1,4 millions d'hectares et représentant 19 mille familles – soit des projets typiques de 20 mille hectares et 285 familles (70 hectares par famille). Les projets implantés entre 1980 et 1989 représentent 49% de la superficie totale, contre 27% entre 1990 et 1999 et 24% entre 2000 et 2005.

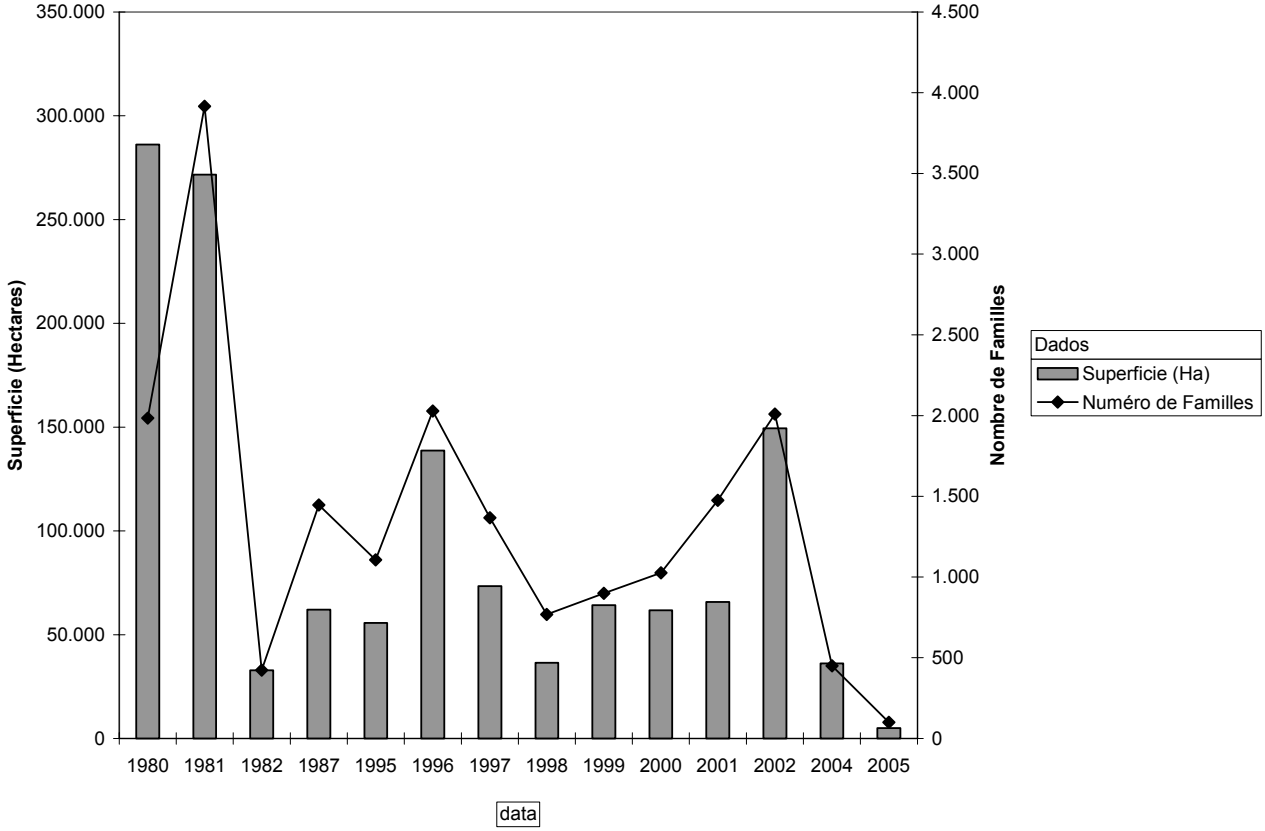

Figure 4: Projets de colonisation publique dans le Territoire Portal da Amazônia
Sources: Incra, Intermat, Municipalités (2005)

La politique de colonisation publique est particulièrement emblématique du manque d'articulation des politiques publiques en Amazonie. En effet, elle ignore le plus souvent les dimensions environnementales et socio-économiques, installant des projets de colonisation en aires de forêt, sans licence environnementale, sans accompagnement technique, dans des conditions où les bénéficiaires n'ont pas les moyens de s'établir de façon durable – de par les difficultés d'accès, la totale carence d'infrastructure, l'irrationalité du mécanisme de crédit pour la production (PRONAF) et le simple fait que ces terres sont en grande partie localisées en régions montagneuses et improductives. Pour les cas projets de colonisation récents dans le Territoire Portal da Amazônia, les taux d'abandon (vente) des lots par les bénéficiaires peuvent atteindre plus de 30% en 2 ans, 70% en 5 ans. Il en résulte des pertes nettes sur tous les tableaux du développement durable : social (reconcentration des terres, grossissement des effectifs de main d'œuvre périurbaine désoccupée), économique (gaspillage de finances publiques pour la désappropriation des terres et le crédit, résultat final – élevage bovin – de faible valeur ajoutée), et environnemental (déboisement accéléré, dégradation des forêts de galerie et sources, incendies).

En 1987 les militaires laissent la place au régime civil, qui doit alors gérer la crise économique et les ajustements. Après deux décennies d'un régime autoritaire et pratiquant une politique keynésienne agressive, les crises budgétaires et fiscales s'aggravent comme pour ses voisins latino-américains. Les gouvernements civils successifs de Sarney, Collor, Franco puis FHC s'engagent dans l'ouverture et la libéralisation de l'économie nationale. Etranglé dans ses marges d'action, l'Etat se retrouve cantonné dans un rôle essentiellement normatif. Cependant, l'Etat accompagne, facilite, soutient cet effort qui provoque, par ailleurs, des externalités négatives chaque fois plus importantes. Le taux d'intérêt réel élevé, est une incitation à l'exploitation prédatrice et à l'absence de planification à long terme (qui est déjà une caractéristique culturelle du front pionnier). De fait, l'attractivité d'activités durables se

trouve limitée pour les propriétaires ruraux. Les signaux de politique tels qu'ils sont finalement perçus par les producteurs incitent à ce que les excédents de cash-flow soient directement investis en déboisement. Les habitudes prises durant les années de régime militaire sont difficiles à modifier, et le mode de préparation des politiques ainsi que leurs contenus ne se modifient que très lentement.

B. Principales caractéristiques de la régulation environnementale en Amazonie Brésilienne

Des politiques environnementales prétendant la commande… En Amazonie, les politiques environnementales se sont rapidement focalisées sur le thème majeur du contrôle de la déforestation à contre-courant des politiques sectorielles qui favorisaient en grande partie l'occupation de l'espace par des activités incompatibles avec la forêt et donc à l'origine de sa disparition. Cette désarticulation a rapidement été ressentie par la Ministère de l'environnement qui avait la responsabilité officielle, depuis la conférence de Rio 92', d'implanter un autre modèle de développement dans la région, plus durable. Le Secrétariat de Coordination à l'Amazonie a été créé pour cela. Mais localisé dans le Ministère de l'environnement, il a toujours été perçu comme un empêcheur de développer en rond ! Cette situation de marginalisation du MMA et du SCA explique en partie sa position défensive et face à l'urgence de la situation qui chaque année, à l'annonce des taux de déforestation de l'année antérieure, met le Brésil au ban des accusés, peut aussi justifier que le gouvernement ait puisé sans compter dans la panoplie des outils de commande et de contrôle.

Alors que ces approches de commande et contrôle sont particulièrement questionnables dans un système de basse gouvernabilité[1]. L'application de la panoplie des outils de commande se heurte au problème de taille que représente la situation foncière totalement désorganisée, où l'on ignore aussi bien qui fait quoi et où et à qui appartiennent les terres (sauf les terres indigènes et quelques unités de conservation). La question foncière est un facteur-clé à l'origine des conflits socio-environnementaux dans toute la région, en particulier dans les municipalités de colonisation publique ou spontanée. On peut distinguer deux éléments principaux : 1) l'indéfinition sur la situation foncière de grandes portions de terres ; 2) les normes et la jurisprudence foncière qui favorisent systématiquement l'occupant en détriment du propriétaire et utilisent le déboisement pour caractériser la possession et justifier dans le futur la reconnaissance par l'Etat du droit de propriété. En absence de cadastre et de plans fonciers, les terres publiques sont accaparées indûment devant des autorités démunies d'information et de moyens , mais surtout en sous-effectif face à l'ampleur de la tâche et les dimensions de la région. Ces éléments sont à l'origine des processus d'occupation spontanée (grilagem) de terres publiques ou privées, où s'affrontent fazendeiros et paysans sans terres, avec l'aggravant que les cibles de ces actions sont toujours des aires de forêt. En outre, la résolution de ces conflits se heurte au manque de structure chronique de l'Incra et au fait que les processus de décision des institutions agraires peuvent être caractérisés comme arbitraires, obéissant généralement à des critères plus politiques que techniques ou légaux, ce qui est favorisé par un système judiciaire partial et inopérant. De plus, la commande coûte cher : la forte contention des dépenses publiques, surtout au niveau fédéral et des Etats, et le manque de dotations budgétaires pérennes pour structurer effectivement les institutions publiques, se font sentir très fortement dans le secteur de l'environnement. Les bureaux décentralisés sont les premiers touchés par les restrictions budgétaires. Ibama et Sema locaux manquent de ressources pour des nécessités aussi basiques que papier ou téléphone, ce qui n'encourage à pas l'efficacité du service public et fait que les politiques ne se concrétisent pas sur le terrain. Cette situation de pénurie, d'ailleurs, est en fort contraste avec les opérations de contrôle ponctuelles (et médiatiques) réalisées par l'Ibama de Brasília et par la Police Fédérale.

Face à cette situation et puisqu'il est difficile d'identifier les contrevenants, le gouvernement du Mato Grosso, en 1998, tente une amélioration de sa méthode de contrôle, sans remettre en cause son approche, ni sa méthode. La grande nouveauté est le « Système d'autorisation environnementale des exploitations rurales » (Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais – SLAPR) qui commence à fonctionner de façon expérimentale. Il consiste entre autres à délivrer des autorisations de

[1] Voir Matus, 1987 et Vliet van, 1989.

déforestation sur la base d'image satellites où est reproduit l'exploitation agricole avec des points marqués au GPS et où apparaissent la réserve légale (de 50%), les forets galerie de protection des cours d'eau etc. En 1999, le système est labellisé par l'«autorisation environnementale unique » (licenciamento ambiental unico – LAU), en même temps que le code forestier se durcit et impose l'augmentation de la réserve légale à 80% de la parcelle, mesure à effet immédiat.

L'exemple du code forestier. Comme dans le cas de la création de nouvelles aires protégées, le durcissement brusque du code forestier, qui n'autorise plus que l'utilisation de 20% des exploitations situées dans l'écosystème forestier amazonien au lieu des 50% précédemment, provoque évidemment des protestations. Il remet aussi à l'ordre du jour la campagne de calomnie contre les ONGs environnementalistes et leur supposée liaison avec des forces internationales, au sein d'une « mafia verte », mais il n'est pas suivi d'effets concrets. Malgré un palier en 2001 les taux de déforestation ne feront que grimper jusqu'au triste record de 26.000 km² entre 2003 et 2004, second taux plus élevé depuis l'histoire de la déforestation en Amazonie.

Contrairement aux attentes des autorités environnementales, les effets pervers de ces mesures prises sans concertation, sans donner le temps aux impliqués d'adapter leurs systèmes d'exploitation et imposées du haut sont légions. Dans le Tocantins l'INCRA, bien qu'institution d'état, prend l'initiative d'affecter le double de parcelles à ses clients afin que ces derniers puissent survivre sur les quelques 20% autorisés de chaque lot, alors qu'auparavant un lot suffisait. La colonisation s'en trouve accélérée d'autant. Pour les grands producteurs qui ont des moyens d'abattage bien supérieurs, ils ont tout simplement opéré des déboisements préventifs dès les premières rumeurs de baisse du taux autorisé à 20%. D'autres mal informés ou au contraire très astucieux font semblant de croire le contraire, que les 20% correspondent à la proportion qui doit rester en forêt et déboisent l'aire qui leur permet de passer des 50% mis en valeur initialement à 80%. Enfin alors que les discussions d'apothicaire battent leur plein sur la limite exacte entre l'écosystème forestier et celui du cerrado (où il est encore possible de déboiser jusqu'à 50% de la surface en végétation naturelle, sans justification apparente) les taux de déforestation continuent d'osciller entre 15.000 et 25.000 km² de moyenne annuelle.

Alors que le SLAPR s'étend à plusieurs centaines d'exploitations agricoles et malgré quelques avatars de maquillage des images satellites, vite punis, les résultats se font toujours attendre. Dans les faits, le système qui se généralise dès 2002 à d'autres états de la région, n'en n'est en fait pas un. Il ne fonctionne pas en système, c'est tout juste un outil. En 2004 le nouveau Ministère de l'environnement du gouvernement Lula, décide de l'inclure dans le cadre de son nouveau « plan de combat de la déforestation ». Mais il pêche toujours par un manque de transparence et de participation. En 2005 est créé le Système d'information partagée » (SISCOM).

Dans la logique « observation/suivi -> autorisation -> contrôle » le plus dur est à venir et c'est là où le bât blesse. Il faut pouvoir responsabiliser le contrevenant aussi bien administrativement que sur le plan civil et criminel. Or les amendes sont très faibles et bien en deçà du revenu espéré par la production de la terre indûment déboisée, les processus judiciaires durent en moyenne dix années, c'est à dire que l'impunité est la règle. Dans ces conditions on peut se demander quel peut-être l'impact réel du meilleur système d'information, de suivi et de contrôle et d'une manière plus générale d'une politique publique de commande.

Dans le territoire Portal da Amazônia, les propriétaires qui maintiennent 50% de réserve légale (niveau de l'exigence antérieure à la modification de la législation) se considèrent dans leur droit. De plus, les difficultés d'ordre bureaucratique pour obtenir les autorisations de déboisement sont une incitation à l'illégalité, qui reste systématiquement impunie (les éventuelles sanctions judiciaires résultant de opérations de contrôle n'étant pas appliquées dans la pratique). Le résultat est la multiplication des déboisements clandestins de grandes dimensions (supérieure à 500 voire 1000 hectares ou plus), qui représentent la majeure partie du total du déboisement.

On observe une situation similaire en ce qui concerne le contrôle de l'activité forestière. Les exigences et les coûts des projets d'aménagement forestier dépassent la capacité des acteurs de s'y adapter. En outre, ces projets ne sont pas approuvés en moins de 18 mois par l'Ibama et, une fois approuvés, l'organisme public n'a pas les moyens de contrôler leur mise en œuvre. Un cadre idéal pour l'installation d'une corruption généralisée, et défavorable aux acteurs qui recherchent la légalité. La conséquence sur l'environnement de l'absence de perspectives de l'activité forestière durable, qui pourrait être une grande alliée du maintien de la couverture forestière, est une fois encore l'accélération de la déforestation.

La coexistence d'une variété d'agences environnementales de l'Etat et de la Fédération et le manque de clarté et de cohérence dans la répartition des responsabilités accroît les difficultés d'implantation des politiques environnementales. Les autorisations de déboisement, par exemple, étaient jusqu'à très récemment sous la responsabilité de l'agence de l'Etat au-delà de 300 ha et de l'Ibama sous cette limite : l'agence fédérale devait donc licencier les propriétés de plus petites dimensions… pour ne pas perdre les plus gros clients pour la concurrence, l'Ibama émettait des autorisations de 299 ha qui, mises bout-à-bout, représentaient des superficies beaucoup plus grandes. En outre, l'Etat et la Fédération étaient en conflit sur l'interprétation du Code Forestier, et l'Etat autorisait le déboisement de 50% des propriétés dans la zone de transition entre savanne et forêt, opérations (justement) considérées illégales par la Fédération. Cette situation n'a été résolue qu'au travers d'une action judiciaire contre l'Etat de Mato Grosso.

Le cas de la Gleba Divisa illustre la manière dont les politiques actuelles ont contribué à provoquer de sérieux conflits socio-environnementaux. Cette Glèbe de 350.000 hectares à la frontière de l'Etat du Pará est une terre publique, qui est l'objet d'une action de discrimination foncière de l'Incra depuis 1976. Dans les années 1980, l'Etat de Mato Grosso a distribué ces terres à des particuliers, qui ont lentement commencé à être occupées, comme dans de nombreux autres cas dans la région. Cependant, le gouvernement estatal suivant a annulé cette opération après avoir démontré son illégalité. Une dizaine d'année plus tard (2000/01), l'Etat de Mato Grosso crée le Parque Estadual Cristalino, occupant 185.000 hectares dans la portion nord de la glèbe. Moins d'un an plus tard, au lieu de résoudre les problèmes fonciers existants, il installa un grand projet de colonisation publique, totalisant plus de 800 familles, au long de toute la bordure sud du Parc, contrariant une proposition locale de création d'une forêt publique pour extraction et aménagement forestier : ce projet de colonisation « écologique » avait en fait pour objectif de s'assurer un soutien populaire en vue des élections, et surtout de justifier la distribution de titres de propriété aux *fazendeiros* occupant le sud de la Glèbe. Peu après, poursuivant cette stratégie, le même gouvernement proposa une loi réduisant de moitié la surface du Parc créé un an plus tôt et commença, avant même que la loi fût sanctionnée par l'Assemblée Législative, a émettre des titres de propriétés y compris superposés avec la partie sud de l'unité de conservation. Il fallut l'intervention d'organisations civiles de défense de l'environnement et de la justice fédérale pour interrompre cette tentative. Cependant, le conflit était créé et l'année 2003 a vu se produire le record de déboisement dans le périmètre du Parc, avec plus de 10.000 hectares coupés et brûlés (5,4% de la superficie du parc en un an). Après près de deux ans d'indéfinition juridique, durant lesquels l'Ibama s'est vu obligé de réaliser plusieurs opérations de contrôle dans l'unité de conservation, le gouvernement a tout récemment entrepris de dialoguer de façon transparente avec les parties intéressées et la solution de l'impasse semble enfin être proche (ICV, Parque Estadual Cristalino : histórico, situação atual e perspectivas).

Les taux de déforestation dans le Territoire Portal da Amazônia sont révélateurs des effets des politiques discutés ci-dessus. La moyenne annuelle de la déforestation est passée d'un seuil de 1.000 km², sur la période 1977-97, à 1.500 km² entre 1998 et 2001 et à 2.000+ km² entre 2002 et 2004. Au total, cela représente 6% de la déforestation en Amazonie Brésilienne et 20% de l'Etat de Mato Grosso (Figure 5).

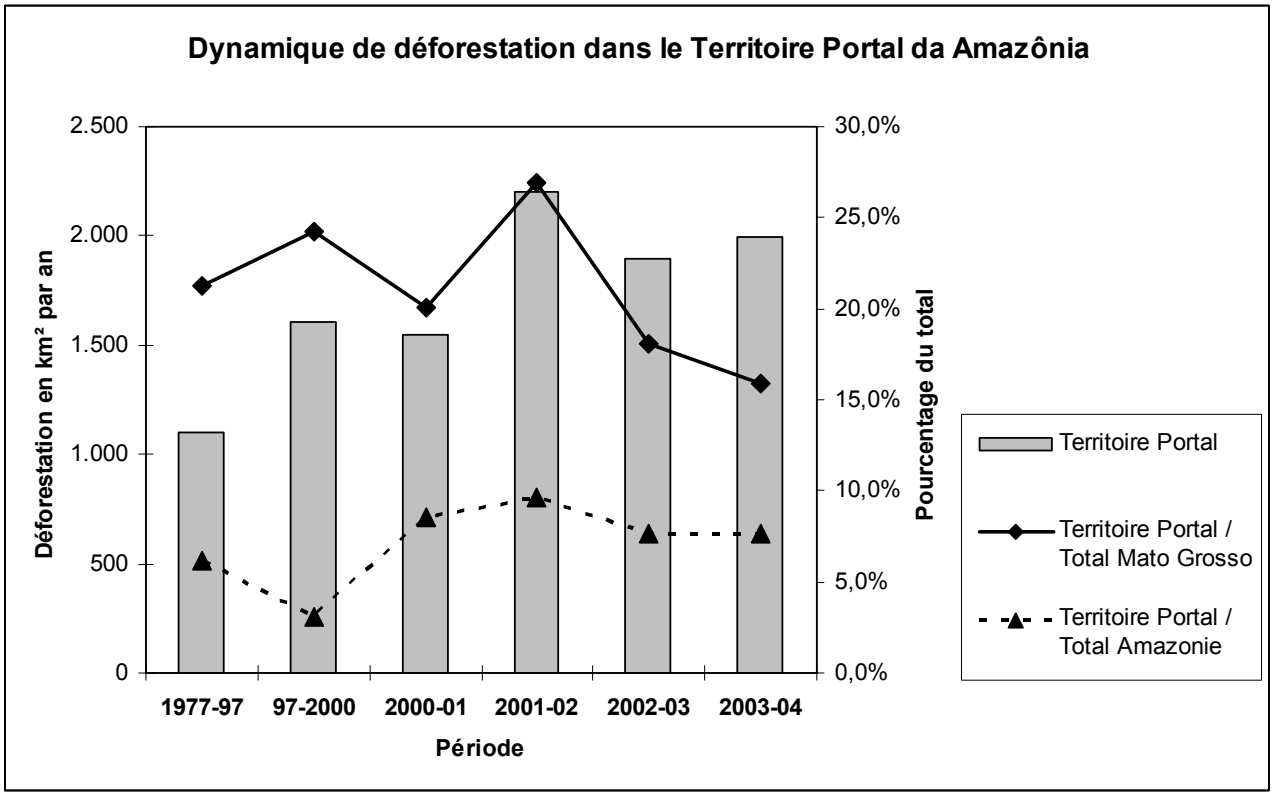

Figure 5: Dynamique de la déforestation dans le Territoire Portal da Amazônia
Sources: Données PRODES/INPE, Analyse ICV

La tendance du déboisement semble être à la baisse en 2005, et l'actuel Gouvernement Fédéral se félicite des succès de sa politique de commande et contrôle. Cependant, on perçoit localement que cette rétraction est due principalement à la conjonction de facteurs économiques – baisse conjuguée des prix du soja et de la viande et la hausse de la monnaie locale (real) face au dollar. Les acteurs, n'ayant pas reçu de bénéfices nets de leurs activités productives cette année, ont préféré différer leurs investissements (achat de terres déboisées ou déboisement).

En termes de bilan : un « échange insatisfaisant de problèmes » (Matus, 1987). Après une trentaine d'années d'exploitation de ressources naturelles abondantes, force est de constater que le résultat socio-économique en termes de richesses effectivement générées et distribuées ne semble pas être à la hauteur du coût socio-environnemental. Si l'objectif d'occuper le territoire a été partiellement atteint, celui de la distribution des terres ne l'a pas été ; en effet, la structure foncière reste très concentrée, puisque les établissements de taille inférieure a 100 hectares, représentant 80% du nombre total, occupent moins de 10% de la superficie, contre plus de 90% pour les établissements de taille supérieure à 100 hectares (IBGE, 1996). Il est d'autant plus préoccupant de constater que les inégalités tendent à s'accroître au cours du temps : le rapport entre les revenus de 10% les plus riches et 40% les plus pauvres est passé de 21,55 a 25,94 de 1991 a 2000 (s'étant accru dans 14 des 16 municipalités), alors que l'indice Gini du territoire est passé de 0,58 a 0,61 (Atlas do Desenvolvimento Humano, 2005). Entre les projets de réforme agraire, on trouve les situations les plus critiques. Carlinda, par exemple, est proche de devenir un site de colonisation-fantôme, car les fils et filles d'agriculteurs ont déserté les lieux et laissé seuls leurs parent, laissant une moyenne d'âge élevée et peu de perspectives de futur. A Nova Bandeirantes, dans certains cas les bénéficiaires de lots doivent faire jusqu'à 80 km a pied pour arriver à la route qui mènera a la ville. Le résultat est un rapide abandon des terres si durement conquises et déboisées. Les études récentes (Margulis, 2003 ; Piketty et al. 2004, CIFOR, 2004) confirment la persistance du rôle moteur de l'élevage dans les processus de colonisation. L'élevage bovin, qui est l'activité économique de plus grand impact en termes de déboisement,

représente entre 50 et 80% de la valeur brute de la production dans les municipalités du Territoire (à l'exception de Marcelândia, où elle reste devancée par l'activité forestière). Cette suprématie de l'élevage ne sera questionnée que dans le cas de terres aptes au soja mécanisé (ce qui n'est pas le cas dans de larges portions du Territoire Portal de l'Amazônia), et si les bénéfices redeviennent favorables pendant une période suffisante pour infléchir à nouveau les investissements des producteurs.

Par comparaison, quelques instruments semblent avoir été plus efficaces, mais leurs effets contradictoires s'annulent. Les politiques d'infrastructures et les politiques de restriction à l'accès au foncier et aux ressources forestières (parcs, réserves) semblent avoir eu les impacts les plus forts. Paradoxalement, il s'agit d'impacts contraires : les infrastructures contribuent à l'avancée des fronts d'exploitation des ressources naturelles. Par contre, les mesures restreignant l'accès aux ressources (création de Terres Indigènes et d'Unités de Conservation) semblent avoir eu des effets positifs pour contenir la déforestation. En particulier, la création des territoires indigènes en a été la version la plus efficace. L'observation de la couverture forestière de la région amazonienne met en évidence par tâches d'un vert sombre (ou rouge vif en fausse couleur), les fameuses terres indigènes qui résistent à l'avancée des pâturages et autres parcelles de soja représentés par un vert pâle voire jaune sur toutes les cartes d'occupation des sols qui circulent dans les milieux autorisés. Il faut dire que dans ce cas, le territoire était occupé par une population prête à en découdre pour préserver son bien. D'autre part, les instruments économiques sont encore très peu présents dans la politique environnementale, et les mécanismes existants sont mal connus des acteurs.

C. Les raisons de la faible efficacité des politiques environnementales

D'une manière générale, la taille du pays, la difficulté de faire parvenir et respecter les signaux de politiques dans les zones les plus reculées associée au phénomène de « la frontière mouvante de la gouvernance » (Vliet van, 1997), ses régionalismes accentués et le fait que les politiques environnementales sont élaborées en cabinet à Brasilia, sans consultation préalables ne sont pas de bonne augure pour qu'elles se traduisent en mesures adaptées aux conditions particulières de l'Amazonie. Face à l'impuissance évidente des pouvoirs publics à infléchir cette tendance, et comme la déforestation n'est qu'une conséquence, il fallait bien en connaître l'origine. De nombreuses études ont alors vu le jour cherchant à identifier les « causes » et les « acteurs » de cette « malédiction ». Cet effort qui mobilisa ONGs, centres de recherche de renom, spécialistes reconnus internationalement et même la Banque mondiale qui gère la PPG7 ne produisit que quelques évidences et un constat selon lequel les acteurs sont multiples et concourent tous à la disparition de la forêt. Il conviendrait alors de se demander qu'est-ce qui provoque cette alliance contre nature (entre des acteurs aux intérêts sociaux opposés) et contre la nature, autour d'une chaîne de valorisation foncière bien particulière, dans laquelle la terre devient plus chère à mesure qu'elle perd en biodiversité...

Cependant, les causes plus profondes semblent résider ailleurs. Les réformes de l'État préconisées depuis deux décennies par les organismes multilatéraux et bilatéraux de financement ont contribué à refaçonner profondément le rôle de l'Etat. Dans cette perspective standard, appliquée avec plus ou moins d'assiduité depuis maintenant 20 ans, l'Etat entrepreneur (agissant de manière active dans la production et le commerce de biens et services) devrait faire place à l'Etat « régulateur », en se repliant sur ces fonctions « régaliennes » (sécurité, justice, producteur de règles du jeu pour le fonctionnement des marchés, mise en œuvre par des tiers). Dans le cadre d'Etats-Nation dotés de niveaux élevés de légitimité citoyenne et de tissus économiques denses, on peut concevoir un passage plus ou moins heurté mais viable entre les trois générations de politiques et instruments publics : de l'intervention directe (faire) à la régulation directe (faire faire) puis à la régulation indirecte (inciter à faire) (Vliet van, 2005). Dans le cas d'un pays émergent de taille continentale, encore marqué par les années de régime militaire, ce passage requiert un effort de rénovation des politiques et de leurs instruments d'autant plus important. Les politiques, outils et instruments (en particulier ceux inspirés par la commande et le contrôle) hérités de cadres théoriques et conceptuels de première génération ne sont manifestement plus adaptés aux défis posés par une régulation à distance. Les instances utilisatrices des instruments de politique environnementale actuellement en vigueur au Brésil, ne savent pas encore comment réagir face à la **réactivité croissante** (en termes de temps et d'intensité)**,**

non seulement de la part des bénéficiaires traditionnels des régimes précédents (grands producteurs, firmes), mais aussi des petits producteurs, des communautés indiennes, des citoyens et des mouvements de consommateurs, dans le pays ou ailleurs. A mode d'exemple récent on peut citer le processus de concertation lancé par la Ministre Marina Silva autour du projet de revêtement de la route BR-163, lancé par le gouvernement fédéral et de l'Etat du Mato Grosso puis freiné suite aux nombreuses protestations de la part des mouvements environnementaux. Cette incapacité à prendre en compte la présence d'autres acteurs (opposants féroces ou alliés trop pressés) empêche ainsi la reconnaissance aussi bien du phénomène d'évitement que le phénomène d'internalisation des signaux de politique… Le morcellement des spécialités et des sphères de décision (en particulier la difficulté d'harmoniser les niveaux fédéraux, d'états et les niveaux municipaux) contribue à réduire encore plus la capacité de gestion de l'ensemble du cycle de politique. En conséquence, le fossé entre la demande et l'offre de régulation publique va grandissant, non seulement en ce qui concerne les politiques environnementales, mais aussi l'ensemble des politiques publiques (politiques macro-économiques et sociales inclues). En conséquence, le renouvellement des politiques et de leurs instruments reste loin derrière le renouvellement des concepts et des principes généraux tels que celui du développement durable : malgré des nouvelles approches, les dirigeants semblent condamnés à utiliser le même et maigre arsenal d'instruments. Dans cette perspective, considérer que la faible efficacité des politiques environnementales est en fait fonctionnelle à l'ensemble d'un projet d'Etat clairement établi par ailleurs semble relever de la mystification. Cette faible efficacité de la régulation environnementale n'est ni voulue ni conçue : elle semble plutôt mettre en relief une crise plus profonde de l'ensemble de la régulation publique exposée de plein fouet à l'ère des pouvoirs partagés (Matus, 1987a ; Kapstein, 1994 ; King et Schneider, 1991 ; Vliet.van, 2005). Une invitation à l'expérimentation et l'innovation.

Conclusions : perspectives d'innovation

Les pistes pour l'innovation en matière de politiques environnementale. Plusieurs expériences en cours permettent d'augurer de nouvelles orientations en matière de politique environnementale. **En premier lieu** on observe des tentatives d'améliorer les politiques de commande, en introduisant des consultations préalables et en prenant en compte l'importance des processus progressifs d'adaptation des acteurs (introduire un changement concerté avec suffisamment de temps à l'avance pour donner aux acteurs le temps de s'adapter aux nouvelles mesures).

En deuxième lieu, il conviendrait de mentionner les politiques trans-sectorielles, souvent territorialisées, résultats des coordinations entre les différents ministères. Afin de s'attaquer à la désarticulation des politiques contradictoires, le gouvernement Lula qui a pris ses fonctions en 2003, a développé un effort significatif de coordination entre les différents ministères[2]. Des « thèmes intégrateurs », comme la lutte contre la faim, l'aide à l'agriculture familiale, ou le développement régional impliquent plusieurs ministères et obligent les institutions à se coordonner et à abandonner leur approche sectorielle pour une vision plus globale des problèmes. D'une manière générale, le gouvernement Lula propose un nouveau modèle institutionnel visant à éviter la dispersion, la déconnexion et les conflits entre les différentes politiques. Cette proposition est fondée sur le capital social accumulé et vise à constituer la base politique d'un nouvel espace de pouvoir. Le gouvernement compte ainsi placer la population au centre des investissements gouvernementaux de la région afin de concilier développement, environnement et inclusion sociale. C'est ainsi que le PPA 2004-2007 n'affiche pas uniquement des objectifs économiques, mais aussi sociaux. La réorientation des lignes de financement des agences de développement et notamment la nouvelle Agence de Développement de l'Amazonie (ADA), que le gouvernement a installée en remplacement de l'ancienne SUDAM, permet officiellement d'incorporer des critères de développement durable, de valoriser la production familiale et de soutenir la diversification, la modernisation et la commercialisation des produits des systèmes agro-forestiers, afin d'encourager l'utilisation multiple de la forêt. Cependant, ces

[2] Le « défi est de créer les engrenages pour élaborer une politique environnementale transversale. Car les structures existantes sont faites pour fonctionner de façon séparées » (Silva M, février 2003). Dans la ligne des politiques intégrées pour l'Amazonie de ses prédécesseurs Marina Silva reprend à son compte la proposition d'intégration intersectorielle, soutenue dans ce sens par un Front parlementaire pour la « défense de l'Amazonie durable », Front encore minoritaire par rapport au bloc des lobbies ruralistes traditionnels.

changements ne pourront produire des résultats immédiats, en vue de la rigidité des institutions publiques et parce que le gouvernement Lula reste une coalition pluraliste aux intérêts souvent divergents.

En troisième lieu nous mentionnons la conception et mise en œuvre de nouveaux instruments d'incitation économique (via les subventions publiques). Bien que les mesures incitatives économiques n'aient pas encore été pleinement déployées, il existe un potentiel au niveau des mesures telles que conditionner la répartition des dépenses publiques à des critères environnementaux ; établir de manière systématique les liens entre politiques macro-économiques et effets environnementaux[3]; le paiement pour services environnementaux (politiques reconnaissant la multifonctionnalité des espaces ruraux) ; appuis spécifiques aux exploitations forestières qui s'engagent dans la mise en œuvre de processus de production durables. C'est aussi le cas de l'ICMS Ecológico (ou TVA écologique), un mécanisme qui assure que 5% de la distribution entre les municipalités de la TVA recueillie soit fonction de la proportion d'aires protégées sur leur territoire. Ce mécanisme, qui vise à inciter les municipalités à créer ou accepter la création de réserves, est encore mal connu y compris des municipalités qui en sont aujourd'hui bénéficiaires. Les mécanismes d'incitation via le marché semblent encore précaires (Bonnal, Losch, Vliet van, 2005), même si une demande de consommateurs urbains avisés semble se dessiner dans les grands centres urbains du Brésil (produits éco-labellisés). Les ententes volontaires au sein du privé en vue d'internaliser une partie des signaux de politique environnementale représentent de même une piste à explorer. Ainsi, le mécanisme d'échanges d'aires réservées entre propriétaires permettrait de créer des conditions favorables à la mise en place du code forestier.

Finalement, il existe un dernier gisement d'innovation, restreint mais sous-exploité, celui des politiques qui sont le résultat de dialogues authentiques entre acteurs. Même si la participation citoyenne a été formalisée depuis l'adoption de la nouvelle Constitution (1988) l'idée de dialogue ample de politiques (« open policy dialogue ») est encore récente au Brésil. Dans cette perspective, force est de constater que les processus de consultation citoyenne sont plus pratiqués dans les principaux centres urbains que dans les zones rurales, particulièrement les zones les plus convulsionnées de l'Amazonie. Les tentatives d'amorcer des dialogues réunissant les parties en conflit dans le Territoire Portal de l'Amazonas n'en sont que plus remarquables. Elles illustrent le potentiel d'une forme originale de tertiairisation, celle dans laquelle une partie des politiques publiques puisse être mise en œuvre en mobilisant la société civile.

Défis. Les tentatives d'innover les politiques publiques environnementales en Amazonie Brésilienne devront vaincre de nombreux défis. Le défi le plus difficile à aborder restera celui d'inverser l'asynchronisme entre la vitesse des processus de dégradation et notamment de déforestation, par rapport aux processus de prise de conscience socio-environnementale des acteurs qui progresse malgré les inerties.... D'autre part, la plupart de ces innovations en matière de politique publique dépendent de niveaux de confiance élevés entre les différents acteurs. Or, établir puis consolider la confiance exige le dialogue, la parole tenue et un compromis contre les solutions violentes. Il conviendra donc de contribuer à la consolidation de processus de dialogue dans des conditions où la confiance mutuelle est une ressource rare, sinon la plus rare (Arrow, 1974). Dans de nombreux cas, le dialogue pourra être amorcé par l'accès à l'information et la formation, de préférence dans les situations locales où le dialogue semble une alternative viable à la continuation des stratégies de confrontation. Face à ces défis, les perspectives de rétablir ou de consolider les dialogues, intégrant les dimensions de la réalité

[3] On pourra rappeler par exemple la manière dont le cycle de l'exploitation aurifère, qui a joué un rôle central dans le territoire Portal da Amazônia dans les années 1980, a brusquement pris fin. Il s'agissait d'une activité économique extrêmement néfaste sur le plan social et environnemental, et les pouvoirs publics tentèrent de la contrôler par différents moyens, sans succès. Ce n'est qu'avec la politique d'ouverture économique entreprise par le gouvernement Collor en 1992 que le prix de l'or sur le marché interne a subitement chuté, provoquant l'extinction immédiate et quasi-totale de l'activité.

locale dans les politiques environnementales, méritent d'être explorées : c'est l'objectif du projet Dialogos qui vient de débuter[4].

Bibliographie.

Atlas do Desenvolvimento Humano. IBGE, 2005

Arrow, K., Les limites de l'organisation; [titre original : The Limits of Organisation, 1974] traduit de l'anglais par Tradecom.- Paris : Presses Universitaires de France, 1976.

Becker, Bertha K. (2004). *Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio*, Rio de Janeiro, Garamond.

BERTRAND J.P., (Coord.), PASQUIS R.,(Coord.), CADIER C., APARECIDA de MELLO N., Bonnal P., Losch B., Vliet van G., Setting up and management of public policies with multifunctional purpose : the case of developing countries, Research paper presented in the framework of the EU financed Multiagri project : Capitalisation of research results on the multifunctionality of agriculture and rural areas, Helsinki, 2005.

BOLZON A., GASQUESG. J., LE TOURNEAU F.-M., MENDEZ P., PIKETTY M.G., THÉRY H., WEHRMANN M., (2004). L'analyse des déterminants de l'avancée du front du soja en Amazonie brésilienne : le cas du Mato Grosso. Rapport final, INRA-CIRAD-CDS, Paris, 237p.

Bursztyn, M.., O poder dos Donos, Pétropolis : Vozes, 1984

Censo Agropecuário. IBGE, 1996

DE MELLO N. A, PASQUIS R., THERY H., (2004). L'Amazonie « durable » de Marina Silva. *In* "Pour comprendre Le Brésil de Lula", Institut universitaire de France, Université Robert Schuman-Institut d'Études Politiques, Paris, pp 169-185

De MELLO N. A., PASQUIS R., (2004). Mondialisation : les regards des acteurs en Amazonie brésilienne. Colloque UMR TEMPS, Territoires et mondialisation, Ecole Normale Supérieure, 1-3 décembre, diaporama, 20 diapos.

Dror (Y.). Policymaking under adversity. New Brunswick : Oxford, 1986.

INSAUSTI M., PASQUIS R., VAN VLIET G., MELLO DE N. A., WEISS J., (2004). Building consensus on access to natural resources in the Brazilian Amazon. Programme on Environment in Developing Countries, Programme on Tropical Forests and other Forests in Developing Countries, Projet, WWF, CIRAD, CDS, ICV, IPAM, Brasilia, Brésil, 42 p. + annexes

Kapstein (E. B.). Governing the global economy : international finance and the state.- Cambridge : Harvard University Press, 1994.-

King A., Schneider B. The First Global Revolution : A report by the Council of the Club of Rome.- New York : Pantheon Books, 1991.

LE TOURNEAU F. M., MELLO N. A. de, PASQUIS R., (2004). Une dispute pour l'espace : la mondialisation et ses effets territoriaux en Amazonie brésilienne. *In* Territoires et mondialisation dans les pays du Sud. UMR "Territoires et Mondialisation dans les pays du Sud" (IRD, ENS), sous presse

Lentini et al. *Fatos Florestais 2003*. IMAZON, Belém, 2004.

Matus (C). "Planificación en sistemas de baja gobernabilidad", p. 243-266 in : Seminario Internacional de Economía Campesina y pobreza rural / sous la direction de Jorge Bustamente R.- Bogotá : Fondo de Desarrollo Rural Integrado, 1987b.

Matus, C. Adios Señor Presidente : planificación, anti-planificación y gobierno. Caracas : Pomaire, 1987a.

Micol L. *Parque Estadual Cristalino : histórico, situação atual e perspectivas*. ICV, Cuiabá, 2003.

PASQUIS R. (2004). Mercado y Medio ambiente: el caso de la Soya en la Amazonía Brasileña. XXV Congreso Nacional y X Internacional de Geografía "Geografía Física y Medio Ambiente". Universidad Austral de Chile, Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas, 24 a 27 de noviembre de 2004, Valdivia, Chile, 13p.

PASQUIS R., (2004). *Causas e conseqüências do avanço da soja na Amazônia Legal: Elaborando a arvore causal*. Embrapa Oriental, Belém, sous presse

[4] Ces questions seront abordées plus avant au cours du Symposium : Voyages aux terroirs de la gouvernance (théorie et pratique de la régulation environnementale), Conférence Internationale des Américanistes, Séville, Juin 2006.

PASQUIS R., (2004). Fatores econômicos (socio-ambientais) e agronômicos que propiciam o avanço da soja na Amazônia. *In* col. Idéias e debates n°8: A geopolítica da soja na Amazônia, Embrapa-CPATU, MPEG, Amigos da Terra, 18-19 dezembro 2003, Belém, pp.68-71
PASQUIS R., (2004). *Globalización, y los territorios de la soya en la Amazonía brasileña*. *In*, revista "estudios socioterritoriales n°5", Centro de Investigaciones Geograficas CIG, Buenos Aires, 11p.
PASQUIS R., (2004). Soya, ambiente y políticas publicas en la Amazonia brasileña. *In* Expansión agraria, urbanización y crisis social, Sexto Encuentro Internacional Humboldt, Villa Carlos Paz, 13 – 17 de Septiembre, 2004
PASQUIS R., (2005). Mundialización, soya y Medio ambiente en la Amazonía Brasileña. FLACSO, sous presse
PASQUIS R., (coord.), (2003). *A soja na Amazônia Legal: Diagnostico de situação*, Documento de trabalho, CIRAD, WWF, CDS-UnB, Brasília - DF, 18p.
PASQUIS R., MACHADO L., VALERIO DA SILVA A., WEISS J., (2004). La question agraire en Amazonie : quelles perspectives ? Cahiers de l'agriculture, vol. 14, n°1, janvier 2005, Paris,
Pasquis, R., A. Bolzon, C. Cadier, M. Wehrmann, 2004. CDS-UnB-CIRAD Tera. Brasília. Les strategies des differents acteurs autour de la question du soja dans le Mato Grosso.
PASQUIS, R., BOUAMRANE M., (2004). Deforestation and its impact on biological diversity: A question of scale. *In* Forest dynamics, Paris, UNESCO, pp 61-77
Piquetty M.G, da Veiga J.B, Tourrand J.F, Alves M., Poccard-Chapui R.,Thales C., Hostiou N., Venturieri A., « Por que a pecuária està avanzando na Amazônia oriental ?», en Amazônia, cenas e cenários, Sayago D., Tourrand J.F, Bursztyn M. organizadores, Brasilia : Universidade de Brasília, 2004.382 p.
Produção Agrícola Municipal. IBGE, 2004
SARAGOUSSI M., PASQUIS R., ZIMERMANN J., (2004). *Amazonie : à la quête d'un développement durable*. IHEAL, 11p. sous presse
Torres Alves, G. Jr - *O planejamento governamental e seus reflexos na estrutura fundiária de mato grosso*. Caminhos de Geografia 4(9)17-30, jun/ 2003 14 p., p2).
Verissimo et al., 2000 !!!!!!!!!!!!!!! Référence !
Vliet van, (G.), "Eco and ethnodevelopment, geopolitics and situational planning : perspectives for alternative discourse and praxis in the Amazon Basin". Interciencia, Vol. 14 No.6, 1989a, p. 304-310.
Vliet van, G. "La gouvernance fracturée" présentation au Premier Forum Dakar Agricole (4-6 Février 2005).
Vliet van, G. Le pilotage aux confins mouvants de la gouvernance: économie, politique, écologie et régulation en Amazonie Colombienne 1975-1990, Thèse, Université de Paris I Panthéon Sorbonne, sous la direction de René Passet, 1997.
WEISS J. (coord.), PASQUIS R., (2002). *Estudo sobre diretrizes, normas e regulamentos das políticas agrárias que limitam o manejo florestal na Amazônia*. MMA, SCA, PNF, PPG7, PROMANEJO, PNUD, DFID, Brasília, 305 p.
WEISS J., S., PASQUIS R., (2003). *Regulamentação fundiária e florestal na Amazônia: conflito ou consistência ?* II Seminário de economia do meio ambiente: regulação estatal e auto-regulação empresarial para o desenvolvimento sustentável, Instituto de Economia, Unicamp, maio de 2003, CDS da UnB, CIRAD, 15p.
Weiss, J., Pasquis, R., A.S.Silva, et L. Machado (2005). *Land and Forest Policies in the Brazilian Amazon: Conflict or Consistency*, paper presented to Working Forests in the Tropics: Policy and Market Impacts on Conservation and Management, Univ. Florida, Gainesville.
WHYTE C., CADIER C., PASQUIS R., VAN VLIET G., (2004). Soy expansion in the Brazilian Amazon region: a local and global social and environmental dilemma. *In* ISEE 8th Biennal scientific conference, International Society for Ecological Economics, july 11-14, Montréal, Canada, 12p.