

Jean Philippe Tonneau e Eric Sabourin

Agriculture familiale et politiques publiques de développement territorial : le cas du Brésil de Lula

Agricultura familiar e políticas públicas de desenvolvimento territorial: o caso do Brasil de Lula

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.



Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le CLEO, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Referência eletrónica

Jean Philippe Tonneau e Eric Sabourin, « Agriculture familiale et politiques publiques de développement territorial : le cas du Brésil de Lula », *Confins* [Online], 5 | 2009, posto online em 20 mars 2009. URL : <http://confins.revues.org/index5575.html>

DOI : en cours d'attribution

Éditeur : Hervé Théry
<http://confins.revues.org>
<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://confins.revues.org/index5575.html>

Document généré automatiquement le 05 mai 2009.

© Confins

Jean Philippe Tonneau e Eric Sabourin

Agriculture familiale et politiques publiques de développement territorial : le cas du Brésil de Lula

Agricultura familiar e políticas públicas de desenvolvimento territorial: o caso do Brasil de Lula

- 1 Le gouvernement de Lula a considérablement amplifié et diversifié le Programme d'Appui à l'Agriculture Familiale (PRONAF), créé par le gouvernement Fernando Henrique Cardoso en 1995. Ce choix affirmé sur la longue durée pour l'agriculture familiale, peut surprendre dans un Brésil qui a toujours, tout au long de son histoire, privilégié l'agriculture « d'entreprise » : latifundia et entreprises agricoles. Ce renforcement des moyens en crédit et appui technique pour les systèmes de production des agriculteurs familiaux a été associé à une volonté de rééquilibrage des dynamiques locales et régionales en faveur de l'agriculture familiale, au moyen d'un Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR).
- 2 Concrètement le Ministère du Développement Agraire a transformé un programme de subventions aux municipes pour des équipements et infrastructures collectives en un instrument de soutien à des projets inter municipaux, de nature territoriale. Ces projets sont élaborés et gérés par un conseil territorial, collège de représentants de la société civile, d'élus locaux, des pouvoirs publics et parfois, du secteur privé.
- 3 Cet article analyse les mécanismes qui ont conduit à ces choix sociétaux, en examinant en particulier le rôle des organisations syndicales et paysannes. Pour expliquer ces choix politiques, nous faisons l'hypothèse « d'une alliance réussie » entre dynamiques locales, mouvements sociaux, intellectuels et techniciens de l'administration fédérale.
- 4 En s'appuyant principalement sur l'analyse de cas dans les régions du Nordeste et de l'Amazonie, l'article propose successivement, un bref retour sur l'histoire du monde rural brésilien, une description du rôle des syndicats ruraux et plus généralement de la société civile dans la « construction » du PRONAF et du PDSTR, une description de ces instruments, de leur émergence et de leurs modalités de mise en œuvre. La conclusion présente quelques enseignements de l'expérience brésilienne qui pourraient être utiles à d'autres situations.

1. Le monde rural au Brésil.

Un monde agricole

- 5 Le Brésil est une grande puissance agricole. Les chiffres varient fortement selon la délimitation donnée au secteur de l' « agro-business » mais l'objectif du début des années 70 a été atteint. La production a dépassé 130 millions de tonnes de grains en 2007. Le PIB agricole brésilien a été de 180,2 milliards d'US\$ en 2004 et 165,5 milliards en 2005. Selon le site du Ministère de l'Agriculture, (<http://www.agricultura.gov.br>), en 2005, le secteur agro-alimentaire répond pour 33% du Produit Intérieur Brut (PIB), 42% des exportations totales et 37% des emplois. Les exportations agricoles ont rapporté 36 millions de US\$, avec un excédent budgétaire primaire de 25,8 milliards d'US\$ (MAPA, 2006). La Confédération nationale de l'agriculture, pour 2007, avance les chiffres de 22,4 % du PIB et de 36,7 % des exportations (http://www.cenargen.embrapa.br/cenargenda/pdf/revbrasadmin_64.pdf). Le taux de croissance du PIB agricole est supérieur à 4% /an.
- 6 Dans le même temps, le Brésil a lancé le plus important projet social au monde, le projet « Fome zero ». Près de 25 millions de familles sont concernées (Silva, 2004). Ce

rapprochement entre excédents de production et faim/malnutrition souligne les principales contradictions du Brésil.

7 Elles s'expliquent par l'histoire même de l'agriculture brésilienne avec ses trois éléments constitutifs : la domination économique, sociale et politique d'une élite terrienne, l'esclavage et le caractère extraverti de l'économie.

8 Le Brésil est né avec le développement du capitalisme. Il est terre de colonisation par excellence, terrain rendu vierge par le massacre des indiens : pas de système de production autarcique, pas d'histoire agraire, pas de règles sociales d'utilisation de la terre, pas de chefs de terres... De grands domaines ont été octroyés aux nobles, désireux de tenter l'aventure « coloniale ». Ils ont créé des « plantations », grâce aux esclaves, pour produire les biens nécessaires à la métropole (cane à sucre, cacao, café, coton...). Le Brésil a toujours été terre d'exportation et l'agriculture brésilienne a été, dès le début, commerciale, vouée aux besoins du marché européen.

9 Cette histoire « originelle » a donné lieu à trois conséquences :

- L'accès à la terre et au travail a été refusé à une grande partie de la population. Les bidonvilles ne sont pas une conséquence de la modernisation ; ils ont existé dès l'arrivée des immigrants. Bien sûr, une partie de cette population a « conquis » l'intérieur du territoire. Mais, contrairement aux *farmers* Nord-américains, les colons n'ont pas vu cette conquête officialisée par le droit à la propriété. Le modèle de la plantation, puis celui de *latifundia/minifundia*, après l'abolition de l'esclavage, ont suivi la « frontière », créant continuellement des « sans terre », sans cesse repoussés vers l'Ouest. Certes une agriculture familiale paysanne a existé depuis le XVIème siècle, mais c'est une agriculture familiale « dépendante » (métayage, fermiers, travailleurs sans terre...) ou une agriculture marginalisée, située dans les zones les plus isolées, servant souvent de refuge pour les fugitifs, esclaves « marrons » et autres. Il s'agissait alors d'une agriculture de survie sans relation avec le système dominant et ayant peu ou pas d'accès au marché.
- La production alimentaire pour le marché intérieur a toujours été négligée et réduite. Dès les premières années de la colonisation, les rois du Portugal sont obligés d'imposer un quota de cultures alimentaires pour lutter contre la disette (Brito, 1924). Les biens sociaux, tels que l'éducation ou la santé, n'ont jamais été pris en compte.
- Le faible coût de la main d'œuvre et la disponibilité en terre ont rendu l'investissement rare et ont favorisé une agriculture minière, toujours à la recherche de nouvelles terres dans le mouvement de mise en valeur de la frontière de l'ouest.

10 Le débat sur la question agraire (et la réforme du même nom) et sur les politiques agricoles est ancien (Dean, 1971). Dès le XVIIème siècle, ce débat a été violent. Il opposait deux conceptions du développement. Le choix d'un accès facile à la terre pour créer une classe de petits propriétaires, pour augmenter la valeur du travail et ainsi favoriser les investissements, s'opposait à la défense d'un accès difficile à la terre assurant une réserve de main d'œuvre bon marché et une production avec peu d'investissements. La loi de la terre de 1850 a fait l'option de l'accès difficile. La révolution agricole s'est trouvée retardée. Les mêmes maux se sont perpétués : produits voués à l'exportation, faible productivité, production insuffisante pour le marché intérieur.

11 Ce n'est que dans la deuxième partie du XXème siècle que l'agriculture est devenue objet de politiques publiques. La modernisation de l'agriculture, appuyée par l'Etat à partir des années 1950, est vite apparue comme l'unique voie à l'intensification nécessaire pour répondre à la forte augmentation des besoins (croissance démographique, augmentation du niveau de consommation par individu, diversification des services) et pour diminuer la pression sur les ressources naturelles.

12 Il s'agissait d'abord et avant tout, d'augmenter la production et le rendement par travailleur et par unité de surface ou de cheptel, via le recours au capital. L'intensification a été liée à la spécialisation et à l'augmentation de la taille des unités de production ainsi qu'à « l'artificialisation » par le développement de l'irrigation et l'apparition de pâturages artificiels.

- 13 La principale conséquence de ces politiques a été la diminution relative de l'emploi rural. Les flux d'exode rural dans un premier temps ont fait le bonheur des industries du Sudeste, en particulier de São Paulo. Les migrants sont devenus ouvriers de la métallurgie ou de la construction. Le Président Lula, ancien « retirante »¹ du Nordeste est le symbole le plus éclatant de l'insertion sociale des « métallos ».
- 14 Mais comme en Europe, la différenciation territoriale s'est installée. Par exemple, le Nordeste, au fil des temps, s'est conforté comme la région « problème » (Théry, 2005). Il a connu depuis 30 ans, et connaît encore, de profondes restructurations économiques qui ont considérablement marginalisé son agriculture. Ici, les politiques de modernisation (révolution verte, crédit, assistance technique...) ont été peu efficaces (exclusion sociale, endettement...), essentiellement du fait des risques climatiques et économiques. L'absence de mécanismes de régulation des marchés (assurances, prix garantis...) a été déterminante.
- 15 En dehors de la production irriguée de la Vallée du São Francisco, de quelques bassins laitiers et des ceintures vertes des grandes agglomérations, l'agriculture « nordestine » est peu compétitive (Loyola, 2003). Elle a connu son apogée à la fin des années 80. Depuis, les indices sont décroissants. La situation est encore plus sérieuse dans le semi-aride. Une agriculture à faible utilisation d'intrants s'est maintenue, entraînant une pression accrue sur les ressources naturelles. La fragmentation des unités familiales lors des héritages a conduit au déboisement pratiquement total de la végétation naturelle, à l'abandon de la jachère et à la succession des cultures sur les mêmes parcelles.
- 16 L'Etat a abandonné pendant 20 ans tout volontarisme en matière de politique agricole se repliant sur les politiques sociales et aujourd'hui, l'agriculture familiale est ainsi partiellement sécurisée par la retraite et les aides de l'assistance sociale (bourses éducation).

Des politiques sociales : une économie sans production ?

- 17 L'intervention actuelle de l'Etat brésilien en milieu rural est impressionnante. De vastes programmes d'infrastructures ont été mis en œuvre : électricité, assainissement... La santé et l'éducation sont devenues des droits garantis par la constitution qui oblige les municipes à leur consacrer respectivement 15 et 25 % de leur budget. L'organisation du transport scolaire a désenclavé les hameaux.
- 18 L'agriculture familiale est partiellement sécurisée par la retraite et les bourses « éducation » ou « familles ». La retraite rurale garantit l'équivalent du salaire minimum (un peu plus de 60 euros/mois) aux exploitants à partir de 55 ans. Dans la tradition familiale nordestine, cette manne consolide les budgets de l'ensemble de la maisonnée. Les mécanismes de solidarité sont encore peu étudiés, mais quelques données montrent l'importance du phénomène. Dans bien des communes rurales, le volume des retraites est supérieur aux budgets municipaux ; les jours de paiement de la retraite, le chiffre d'affaires du commerce local représente 60 % du chiffre d'affaires mensuel. Dans une moindre mesure, les chèques/éducation (aide à la scolarité des jeunes) et la bourse familiale peuvent contribuer à hauteur de 30 à 60 % au budget familial.
- 19 L'impact de ces politiques sociales explique que, de manière paradoxale, pour la grande majorité des familles rurales, les conditions de vie se sont largement améliorées durant les dernières années. Des études (Ibase, 1999 ; Carneiro, 1997) montrent comment les transferts sociaux contribuent à stabiliser les revenus des familles rurales, et même, à réduire le nombre de familles pauvres. Certains auteurs parlent d'économie sans production (Katz et Lima, 1993).
- 20 Aujourd'hui les conditions de vie des populations rurales peuvent apparaître meilleures que celles des quartiers défavorisés des villes. C'est souvent l'avis des populations qui mettent en avant la sécurité comme autre élément déterminant de la qualité de vie. L'absence d'emplois est bien sûr considérée comme une carence, mais le marché du travail est difficile partout, y compris dans les grandes métropoles du sud-est.

- 21 Au Brésil, les transferts sociaux pour lutter contre la pauvreté rurale sont peu discutés. Mais, on peut poser la question de la durabilité de ces politiques sociales. Jusqu'à quand l'Etat brésilien aura-t-il les moyens de financer ces politiques sociales ? Jusqu'où la société acceptera cette redistribution, alors que les prélèvements sociaux dépassent 37 %, selon les données des impôts (<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/EstudoTributario/cargafiscal/CTB2005.pdf>), chiffres bien peu courants de ce côté de l'Atlantique ?
- 22 Les effets pervers (oisiveté, sentiment d'exclusion et d'insatisfaction, délinquance juvénile...) sont la preuve, ici comme ailleurs, des limites du traitement social des effets de la recherche de la compétitivité.
- 23 C'est dans ce cadre que les acteurs du développement rural ont réfléchi à des politiques publiques prônant de nouvelles formes de production centrées sur l'agriculture familiale. Cette réflexion s'est traduite par la mise en œuvre d'une politique spécifique d'appui à l'agriculture.

La reconnaissance de l'« agriculture familiale »

L'échec de la modernisation

- 24 Dans les années 80, les politiques publiques ont cherché à mettre en œuvre la révolution verte de manière indiscriminée pour les latifundia et les agriculteurs familiaux (Weid *et al.*, 2003). Ces politiques voulaient promouvoir un modèle de développement, alliant modernisation et emploi rural, par la défense, à la fois, de formes de production paysannes et d'entreprises rurales.
- 25 Ce modèle se définit par une organisation sociale où les formes de rémunération « pré-capitalistes » (latifundia/minifundia) disparaissent. La modernisation était le maître mot avec la volonté affirmée de transformer les rapports de production latifundia/minifundia. Le métayage doit céder la place à l'entreprise rurale et à la petite propriété familiale, selon les produits et les zones. L'apparition, à la fois d'entreprises rurales capitalistes chargées de répondre à la demande externe, et d'une paysannerie, classe rurale moyenne, chargée de la production alimentaire destinée au marché interne, est la conséquence attendue de cette transformation. La production devient « compétitive » grâce à la mécanisation croissante et à la mise en valeur des terres non cultivées.
- 26 Ce compromis était garanti par un Etat fort, moyennant des politiques de subvention et de redistribution des revenus. Jusqu'aux années 90, les politiques étaient définies et appliquées au moyen de cet appareil d'Etat puissant, hérité de la période militaire et du temps du miracle brésilien.
- 27 Malgré la création de programmes spéciaux, ces politiques eu peu de succès pour les petits producteurs. Les subventions se sont portées sur les acteurs économiques les plus performants, en fait les entreprises agricoles. L'appareil d'Etat n'a pu assumer le rôle de promotion de la petite production. Une étude dans les périmètres irrigués de la Vallée du Sao Francisco a mis en évidence deux grandes raisons pour expliquer cet échec : l'inefficacité des institutions et le manque d'interactions entre acteurs (Barros et Tonneau, 2004).
- 28 L'inefficacité des institutions est liée à des méthodes très paternalistes qui inhibaient d'une certaine manière les dynamiques sociales. Les budgets alloués étaient, paradoxalement, trop importants, car les publics bénéficiaires étaient réduits et les actions étaient limitées aux projets de colonats des grands périmètres irrigués du Nordeste ou des lotissements accompagnant la transamazonienne.
- 29 Par ailleurs, les interactions entre mouvement social et institutions de l'Etat ont été rares. Pendant 20 ans, deux projets irréalistes, un projet économique libéral (transformer les agriculteurs en producteurs ruraux) et un projet collectiviste révolutionnaire (basé sur le modèle des coopératives de production), se sont opposés. Les deux projets étaient, en fait, peu adaptés à la situation et aux aspirations des populations rurales.

- 30 Les remarques de l'ESPLAR (1991) sont révélatrices. Elles émanent d'une institution non gouvernementale, engagée depuis toujours auprès du mouvement paysan et, à ce titre, peu suspecte de sympathie excessive vis-à-vis de l'État. « Le mouvement social n'a pas réussi à prendre en compte la différenciation sociale qui a traversé ses bases durant les années de transformation du monde rural... Structuré en organisations syndicales de tous les travailleurs ruraux, il ne peut répondre aux besoins réels. Durant ces dernières années, on a pu voir des directions issues de certaines catégories sociales, imposer aux syndicats l'hégémonie de ces catégories ... Le « sans terre » devient le producteur rural par excellence ... Les directions syndicales ont pris peu conscience des nouvelles conditions de vie des travailleurs ruraux, qui induisent de nouvelles revendications ... comme la lutte pour une politique agricole ».
- 31 Au-delà des problèmes opérationnels, se pose la question du Projet. L'indéfinition du projet productif pour l'agriculture familiale est concomitante à l'indéfinition identitaire des agriculteurs familiaux. En fait, le Projet, avec un grand P, (Benoit et al, 2006) n'a pas suffisamment valorisé les qualités de l'agriculture familiale : diversification, pluriactivité, multifonctionnalité, gestion des ressources naturelles. L'agriculture familiale a été considérée comme une forme de production subalterne à l'agriculture d'entreprise. Les produits, les techniques, les dispositifs institutionnels, les formes de commercialisation, ont été ceux dont les grandes sociétés agro-industrielles avaient besoin.
- 32 Ce manque de définition de la place qu'occupe ou doit occuper l'agriculture familiale fait que les agriculteurs familiaux ont « subi » des projets inadaptés qui se sont traduits par des situations de vulnérabilité (décapitalisation, déqualification technique, libération de la main-d'oeuvre familiale, risques et incertitudes climatiques ...). Ces mécanismes ont été d'autant plus importants que la recherche de la compétitivité a été poussée.

Le désengagement de l'Etat et le nouveau rôle de la société civile

- 33 L'échec des politiques d'appui à l'agriculture familiale, dans le contexte d'ajustement budgétaire des années 90, a conduit l'Etat à se concentrer sur des politiques sociales, principalement d'éducation et de santé, d'ailleurs transférées dans le cadre de la décentralisation aux structures municipales.
- 34 Face à ce vide, y compris au plan intellectuel (absence de projets), les acteurs locaux n'avaient plus à se positionner par rapport à des propositions externes. Modestement, ils se sont mis au travail en abordant de manière pragmatique les problèmes quotidiens qu'ils vivaient, bien loin des positions idéologiques.
- 35 Des dynamiques locales se sont mises en place. Par dynamiques locales, nous entendons les processus de changement à l'échelle locale (les communautés, les périmètres irrigués, les districts, les villes, les bassins hydrographiques...) impliquant des agents économiques et des mouvements sociaux, la société civile et ses organisations, les assemblées et les instances communautaires, municipales ou inter-municipales.
- 36 Les histoires de « développement local » sont diverses et spécifiques, mais présentent, toutes, une base commune. Elles sont nées de la perception d'une situation peu satisfaisante de « mal-développement » et de crises ; elles se développent dans un cadre communautaire ; elles sont ancrées dans le territoire local ; elles sont inspirées par l'envie de valoriser les ressources humaines et naturelles, locales.
- 37 Les initiatives locales ont émergées généralement grâce à l'intervention d'une entité externe, souvent liée aux églises : Mouvement d'Éducation de Base, Communautés Catholiques de Base, Commission Pastorale de la Terre... Des ONGs, et plus rarement des institutions publiques ont pu jouer ce rôle de « starter ».
- 38 Les initiatives ont pu être modestes : un moulin à farine de manioc, une petite structure de vente, un kit d'irrigation... Elles ont été diverses : crédits pour la production et l'infrastructure, assistance technique publique ou privée, formation, dispositifs d'appui et de Recherche/Développement, certification des produits et commercialisation

- 39 Les initiatives locales marquantes sont celles qui créent des dynamiques d'organisation. Citons le cas des groupes d'Agriculteurs-Expérimentateurs constitués d'agriculteurs volontaires qui testent des techniques, pratiques ou espèces nouvelles sur leur exploitation et acceptent de divulguer les méthodes et résultats de leurs expérimentations (Sabourin, 2006). Il s'agit aussi des groupements de gestion des fonds rotatifs de crédit solidaire, des banques de semences et les marchés locaux de produits fermiers ou agro-écologiques (Sabourin et al, 2005a et b). La dynamique d'organisation se complexifie rapidement par agrégation progressive d'activités, par élargissement géographique et par changement d'échelles.
- 40 Une des principales conséquences est la formation d'un tissu social de fédérations, de réseaux et d'instances syndicales, territoriales ou professionnelles tels que des forums municipaux et régionaux, des réseaux thématiques (citoyenneté, jeunes, femmes, eau, semences, etc.), qui vont peu à peu créer un mouvement social. Ce mouvement va s'organiser sous la forme de « forums », de collectifs ou d'articulations, regroupant syndicats, ONGs, coopératives, associations de producteurs, églises, universitaires...
- 41 Cette dynamique d'organisation renforce l'ouverture vers l'extérieur, au moyen des échanges, de la formation continue, formelle et informelle, et, finalement, de la mobilisation de financements de programmes et de politiques publics.
- 42 Aujourd'hui, le résultat est l'existence, dans le champ de l'agriculture familiale brésilienne, de mouvements sociaux importants et opérationnels, bien que de nature et d'origine diverses : CONTAG, CUT (Centrale Unique des Travailleurs), MST (Mouvement des Sans Terre), FETRAF (Fédération des TRavailleurs de l'Agriculture Familiale), sans compter des mouvements plus spécifiques comme le MAB (Mouvement des Agriculteurs atteints par les Barrages), les mouvements indigènes ou des « quilombolas » (descendants d'esclaves « marrons »).
- 43 Le dynamisme de ces mouvements en a fait des partenaires naturels de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques sociales. La participation a en effet accompagné les politiques de décentralisation. Des structures de concertation au niveau municipal ont été créées : conseil de développement rural, conseil de santé, conseil de l'éducation... A partir des années 90, les élus peuvent faire le choix d'appuyer ou non les dynamiques locales, mais ils ne peuvent plus les ignorer. Bien sûr, les conditions de la démocratie ne sont pas idéales, mais l'enceinte des conseils est une arène et un lieu d'apprentissage de prise de parole, d'expression de besoins et de formalisation de projets.
- 44 Les espaces de dialogue se sont multipliés à tous les niveaux. Ces espaces ont permis un débat sur les conditions de l'application du budget public. Même si cette discussion s'est souvent traduite par des conflits, elle a permis une vraie négociation de politiques publiques autour de l'agriculture familiale.
- 45 Le modèle de modernisation conservatrice qui a fait le succès de l'agriculture brésilienne a été largement critiqué. Un nouveau projet se construit. Malgré des divergences, ce projet est relativement consensuel. « Il vise à maximiser les occasions de développement humain (...) dans le plus grand nombre possible de petites régions agricoles. Donc, au lieu de la « spécialisation » éliminant les emplois, le projet prétend diversifier les économies locales, à commencer par la propre agriculture.² » (Veiga, 2001).
- 46 Les organisations de producteurs ont revendiqué un programme spécifique d'appui. Le Forum, « Crédit d'investissement - une lutte qui a valu des millions de vies » réalisé à Chapecó, en 1993, par la CUT, a été déterminant dans la formalisation de la demande. Nunes (2005) souligne les résolutions du séminaire. Elles revendiquaient des crédits d'investissement subventionnés pour les agriculteurs avec des objectifs ambitieux : « consolider les infrastructures nécessaires aux petits établissements agricoles pour redéfinir leurs systèmes de production, ajuster le niveau technologique pour diminuer les coûts de production, promouvoir l'augmentation de la qualité et de la productivité agricole, augmenter la production d'aliments

de manière à garantir la sécurité alimentaire du pays, permettre le développement d'une agriculture écologiquement soutenable ou durable dans la conservation des sols, eaux et autres ressources naturelles, fixer les agriculteurs familiaux pour éviter l'exode agricole ».

47 Le discours n'est pas original. Mais il est né des pratiques ; il a été légitimé par les mouvements sociaux et a été construit de manière cohérente et convaincante en présentant l'agriculture familiale comme une alternative capable de répondre aux grands défis du Brésil : faim, sécurité alimentaire, violence, inégalité sociale, manque d'emplois et de revenus, déboisement, pollution et gestion des ressources naturelles ...

48 Sa promotion a été facilitée par des consultations nationales et régionales et par l'ouverture de nouveaux espaces de négociation, au fur et à mesure de l'implantation du projet démocratique « post dictature ». Le projet s'est très rapidement matérialisé d'abord au sein d'expériences institutionnelles autour de la réforme agraire, du crédit, de l'organisation des agriculteurs ..., et ensuite, dans une politique nationale, grâce à la création du PRONAF (PRogramme National d'Appui à l'Agriculture Familiale).

Le PRONAF

Les politiques publiques spécifiques pour l'agriculture familiale

49 Le Programme National d'Appui à l'Agriculture Familiale (PRONAF) a été créé en 1995. L'objectif était de consolider l'agriculture familiale, suivant trois grandes lignes d'actions :

- le financement de la production de l'agriculture familiale : crédits d'investissement et de campagne aux petits agriculteurs ;
- la formation et la professionnalisation des agriculteurs familiaux, accompagnées d'appuis aux services de vulgarisation et de formation ;
- le financement d'infrastructures sociales et économique des régions à forte présence de l'agriculture familiale, en liant cet effort à la promotion du partenariat (création des Conseils Municipaux de Développement Rural).

50 Pour mettre en œuvre le PRONAF, l'Etat a créé, en 1996, le Secrétariat du Développement Agraire au sein du Ministère de l'Agriculture. Ce secrétariat s'est transformé en Ministère du Développement agraire en 1998, organisé en trois secrétariats : Secrétariat de l'Agriculture familiale (SAF), Secrétariat du Développement Territorial (SDT) et Secrétariat de la Réforme Agraire (SRA).

51 Dans un premier temps, selon Carneiro (1997), le PRONAF a institutionnalisé une vision de l'agriculture familiale « retardée », mais avec des « potentialités ». Selon d'Aquino et al. (2004), cela conduit à des propositions de modernisation technologique et d'accès aux formes « modernes » de production, orientées vers un unique type d'agriculteur, celui capable de survivre et de se reproduire à partir de la seule activité économique agricole. Seul un nombre restreint d'agriculteurs « viables », qui s'encadrent dans la perspective productiviste, sont pris en compte, laissant de côté une grande masse, considérée dans des termes officiels, de « retardée » ou de « périphérique », comme l'a défini le document de la FAO/INCRA (1994)³.

52 Durant ses premières années, le PRONAF a surtout profité à l'agriculture du Sud du Brésil, originaire de l'immigration européenne, plus proche de ce modèle de producteur rural et d'entrepreneur familial. Mais, peu à peu, avec un grand pragmatisme, sous l'influence de la société civile fortement impliquée dans sa mise en œuvre, le PRONAF a pris en compte la diversité des situations de l'agriculture familiale en multipliant les possibilités de financement (PRONAF Femme, PRONAF jeune, PRONAF Semi-aride, PRONAF agro-industrie, PRONAF Agro-écologie, PRONAF Pêche, PRONAF Forêt, PRONAF Petit Élevage, PRONAF Tourisme, PRONAF Machines et équipement, PRONAF réforme agraire). Le montant des crédits a doublé, puis triplé, par rapport au gouvernement antérieur (tableau 1).

Tableau 1: Nombre de contrats et volume du crédit du PRONAF par année fiscale (1999/2006)

Année	Contrats	Valeur (R\$ 1,00)
1999	802.849	1.829.731.597,98
2000	969.727	2.188.635.003,31
2001	910.466	2.153.351.258,79
2002	953.247	2.404.850.769,99
Total Gouvernement Cardoso II	3.636.289	8.576.568.630,07
2003	1.138.112	3.806.899.245,48
2004	1.611.463	5.761.475.996,11
2005	1.671.183	6.404.190.129,32
2006	1.372.361	5.572.532.232,47
Total Gouvernement Lula I	5.793.119	21.545.097.603,37

Sources: BACEN , BANCOOB, BANSICREDI, BASA, BB, BN E BNDES. (2006) www.mda.gov.br/saf/pronaf

53 Cette évolution a été favorisée par l'avènement du gouvernement Lula, plus partagé sur l'avenir de l'agriculture brésilienne que les libéraux du gouvernement précédent, donc plus sensible à la recherche de modèles alternatifs.

54 Le PRONAF a modifié ses priorités et l'agriculture familiale brésilienne s'est vue offerte la possibilité de mettre en œuvre trois projets, complémentaires:

- un projet de modernisation prônant une agriculture familiale compétitive, acteur de « l'agrobusiness » sur le modèle de modernisation de l'agriculture européenne des années 60,
- un projet de consolidation économique pour une agriculture familiale de «terroirs », valorisant la qualité de ses produits, sur le modèle des AOC,
- un projet d'insertion sociale (en particulier par la réforme agraire) s'appuyant sur l'aide, la subvention pour affirmer un projet d'inclusion par l'activité productive.

55 Cette « possibilité » ne signifie pas que le PRONAF peut répondre, du jour au lendemain, au dilemme de l'agriculture familiale (Tonneau et al, 2005). Cette contradiction essentielle de la modernisation agricole se traduit par l'augmentation de la productivité, par la concentration des terres et par l'exclusion des producteurs incapables d'accompagner la course à l'amélioration de la productivité par hectare. Néanmoins, le PRONAF a permis de lancer de multiples expériences dans une optique où « le monde de demain se construit dans le dynamisme éparé des acteurs territoriaux » (Norel, 1986).

Difficultés de mise en oeuvre et évolutions du PRONAF

56 La pluralité des instruments est évidemment un élément positif. Il ne peut exister une politique universelle. Mais elle pose des difficultés en termes de coordination des divers instruments, de superposition de mesures, quelquefois d'arbitrage de propositions contradictoires (entre production et conservation environnementale, par exemple) ou entre le Secrétariat à l'Agriculture familiale et les autres secrétariats du MDA. Par exemple, de manière schématique, voire caricaturale, le Ministère de l'agriculture finance la déforestation et l'implantation des agro-industries du soja qui « chassent les petits agriculteurs » qui vont gonfler les banlieues des villes ; le Ministère de la Solidarité sociale mène une politique de redistribution (Fome zero), proche de la conception de celles menées en Europe mais sans les moyens suffisants face à une misère trop grande ; le Ministère de l'Environnement gère les réserves naturelles et leur utilisation par les populations locales ; le Ministère du Développement agraire crée des « périmètres de réforme agraire » pour installer les ex-paysans chassés par l'implantation des agro-industries de soja.

57 Ces difficultés de coordination sont d'autant plus importantes que la gestion et l'opérationnalisation des programmes est défailante. L'administration publique manque de

compétences techniques pour identifier la diversité de la réalité agricole et de compétences institutionnelles pour inventer de nouveaux mécanismes pour corriger les normes et les règles administratives et bancaires mal adaptées. Bitencourt (2003), Abramovay et Piketty (2005) ont analysé les résistances du système bancaire à la mise en oeuvre des crédits pour l'agriculture familiale, du fait des coûts de constitution de dossiers.

58 La discontinuité des aides, caractérisée par l'instabilité et la rupture des politiques ou la réforme des instruments (crédit, formation...) est une autre entrave. Les divergences entre les « temps longs de l'action » et les « temps courts » des politiques publiques sont révélées par le rythme des élections, fédérales ou locales, qui se répètent tous les deux ans.

59 Mais, malgré ces difficultés, au quotidien, dans les relations entre acteurs, s'est inventée une pratique de mise en oeuvre du PRONAF. Le processus se déroule depuis 1995 et s'inscrit sur quatre gouvernements successifs.

60 Dans ces évolutions positives, le dialogue entre organisations nationales et Etat fédéral a été déterminant. La capacité d'écoute de la part du MDA, nous avons pu le constater, a été grande. Certes, le processus n'a pas réussi à élaborer un projet pour les agricultures familiales qui se libère de manière décisive des modèles dominants en vigueur dans la définition de politiques publiques : modèle technique de la modernisation de la révolution verte, modèle bureaucratique de l'élaboration top down, modèle politique de « l'assistencialisme »...

61 Il manque toujours des options pour les agriculteurs face aux paquets techniques de la « révolution verte ». Il manque toujours des alternatives de commercialisation directe de proximité pour contourner les logiques concurrentielles de spécialisation et d'insertion aux marchés. Le PRONAF reste trop convenu, face aux défis de la créativité que le futur incertain impose. Une mise en oeuvre du PRONAF évitant les entraves normatives de l'Etat reste constamment à inventer.

62 Néanmoins, la création d'un conseil collégial au niveau de chaque Etat (élus, services publics et société civile) pour décider des attributions de crédits vient limiter le pouvoir politique des exécutifs locaux. L'élargissement du PRONAF Infrastructures de l'échelle municipale (livrée au pouvoir des maires), à l'échelle du territoire rural (intermunicipal) contribue à plus de participation. Par contre la procédure pour habiliter les structures (privées, publiques ou associatives) d'assistance technique, ne permet pas de les sanctionner si elles fraudent ou n'assurent pas leurs tâches. Constatons et acceptons que la construction du PRONAF, en tant que politique publique, n'est pas achevée.

63 Il est possible de déplorer les dysfonctionnements ou de s'enorgueillir de la capacité d'adaptation des agriculteurs. Peu importe, les échecs ou les succès, le PRONAF existe et vit, non pour ce qu'il est, mais pour ce qu'il représente et ce qu'il permet.

Comment faire vivre, mieux le PRONAF : l'enjeu territorial ?

64 Ce caractère évolutif de l'élaboration du PRONAF par des acteurs en interaction justifie une définition constructiviste des politiques publiques. « Les politiques publiques peuvent être analysées, comme un ensemble complexe d'accords institutionnalisés entre des agents économiques et sociaux avec des intérêts plus ou moins divergents » (Callon et al, 2001).

65 Cette définition met en avant la notion de gouvernance. « Les acteurs de toute nature et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leur expertise, leurs capacités et leurs projets, et créent ensemble une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités » (F.-X. Merrien, 1998).

66 Pour le MDA, et plus particulièrement, pour le Secrétariat du Développement Territorial (SDT), le territoire est le lieu privilégié de cette nouvelle gouvernance. C'est bien l'enjeu du développement territorial que de réussir la mise en cohérence des actions.

67 Dans un premier temps, les concepteurs du PRONAF ont surtout cherché à favoriser l'intégration et la coordination entre des politiques trop sectorielles, grâce aux Conseils

municipaux de Développement Agricole, créés pour décider de l'affectation des ressources du PRONAF Infrastructures.

68 Les évaluations (Abramovay et Veiga, 1999; Schneider et *al.*, 2003) ont montré qu'une grande partie des acteurs avait peu d'accès aux informations, diminuant ainsi leur capacité d'intervenir dans la procédure de définition et de mise en œuvre des politiques et actions publiques. Les auteurs dénonçaient la « municipalisation » de la grande majorité des Conseils Municipaux de Développement Agricole, où la participation de la société civile était fortement soumise aux desiderata du pouvoir public local, qui imposait ses vues lors de la composition du conseil, et donc, des prises de décisions et de leur contrôle.

69 Face à ces difficultés, le SDT a décidé de mettre en œuvre des actions pour renouveler les mécanismes de concertation dans le cadre d'expériences de forum territoriaux. Le Programme National de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) a pour but de favoriser un développement régional intégré, par la définition concertée de projets et d'infrastructures collectives entre les différents ministères, services des Etats locaux et société civile, à partir d'un appui prioritaire au secteur de l'agriculture familiale.

Les premiers pas du développement territorial

Une démarche exigeante dans sa mise en œuvre

70 Sur le papier, la justification théorique et méthodologique du programme est attrayante. Elle propose de construire des bases plus humaines du développement économique, fondées sur des valeurs d'équité, de justice, de respect de la diversité, de coresponsabilité et de reconnaissance de la multifonctionnalité des espaces ruraux (MDA, 2003, 2005).

71 Sans préjuger ni de leur taille ni de leur échelle, du fait de la décentralisation, les territoires apparaissent comme les entités où l'intégration des différentes activités et des différents enjeux doit être travaillée. Le territoire, lieu d'actions et de projets, de proximités et de solidarités peut être le lieu privilégié où de nouvelles formes de gouvernance sont inventées et testées.

72 Le projet territorial est à construire dans un processus avec deux dimensions principales. C'est un processus de production de capital social, qui peut être traduit en action collective et en croissance « (Duncan, 2003). Putnam explique les différences entre les niveaux de développement des territoires par la performance institutionnelle des administrations, performance liée au capital social défini comme « *un ensemble de caractéristiques de l'organisation sociale, confiance, normes et systèmes, qui contribuent à augmenter l'efficacité de la société, en facilitant les actions collectives* » (Putnam, 1993).

73 C'est un processus d'articulation entre des dynamiques locales et des politiques publiques. Pour Loudiyi et *al.*, (2004), « le développement territorial découle de l'interaction entre les dynamiques locales et les dynamiques institutionnelles ».

74 L'approche doit permettre de constituer des espaces de dialogues entre organisations locales, société civile, municipalités⁴ et services de l'Etat afin de faciliter la prise en compte des dynamiques et spécificités locales. Selon la proposition du MDA, le développement territorial deviendrait l'ancrage spatial et rural du développement durable. Il naît de la capacité des multiples acteurs d'un territoire à se coordonner, à définir ensemble des orientations et des projets, à poursuivre et à mettre en œuvre les moyens pour les atteindre. Le développement territorial serait donc le résultat de l'interaction entre des dynamiques locales productives, sociales et institutionnelles et les interventions de l'Etat

75 Dans ce cadre, une centaine de territoires prioritaires ont été identifiés et homologués par le MDA qui propose un appui méthodologique pour la mise en œuvre de plans de développement territorial qui doivent décider des financements d'infrastructures et d'équipements inter municipaux, destinés à appuyer le développement rural et l'agriculture familiale (tableaux 2 et 3).

Tableau 2 Territoires ruraux homologués par le MDA (2005)

Macro région	Territoires	Municipes
Nord	16	137
Nordeste	45	718
Centre-Ouest	9	128
Sud-Est	18	303
Sud	16	386
Total	104	1.672

Source : MDA Sdt, 2005

- 76 Des difficultés apparaissent en termes de mise en œuvre de ces démarches. Premièrement, la décentralisation ne se décrète pas. L'expérience montre que si la société civile et le secteur privé sont habitués à des relations horizontales, l'Etat et ses services ont du mal à abandonner l'axe de décision vertical. Or, les contours et la nature de la plupart des territoires appuyés par le MDA ont été définis par le ministère à Brasilia, en relation avec quelques interlocuteurs locaux, le plus souvent, « bases politiques ou syndicales » du Parti des Travailleurs (PT). Les élus et les exécutifs municipaux n'ont pas été consultés, la population encore moins et, dans bien des cas, elle ignore l'existence du projet de territoire, même au bout de plusieurs années.

Tableau 3 Territoires Ruraux homologués en 2009 (Portal SDT, 2009).

	Brésil	Territoire	(%)
Nombre de Territoires	164	-	-
Municipes	5564	2479	44,55
Surface	8.626.768,60	4.809.128,70	55,75
Population	169.799.170	48.506.559	28,57
Population Rurale	31.843.871	16.671.848	52,35
Pecheurs	390.676	223.140	57,12
Agriculteurs Familiaux	4.139.357	2.390.595	57,75
Familles Reforme agraire	785.300	565.257	71,98
Bolsa Família	11.047.139	4.759.511	43,08
Quilombolas	1.182	822	69,54
Terres Indigènes	612	338	55,23

- 77 Dotés d'une commission provisoire collégiale et d'un articulateur local désigné par le MDA, les territoires institutionnalisés et dessinés par les autorités publiques deviennent de nouveaux acteurs collectifs du monde rural (Abramovay, 2002; 2005).

Quel bilan ?

- 78 L'approche territoriale, au-delà de l'effet « novateur » autour des concepts et du vocabulaire, ne risque-t-elle pas de se limiter à un nouvel habillage de vieilles recettes, après les approches intégrée, appropriée, autocentrée, endogène ou durable du développement rural.
- 79 La mise en place et le fonctionnement des conseils municipaux, territoriaux et régionaux représentent un progrès indéniable avec des effets positifs en termes d'espace d'apprentissage pour les agriculteurs. Bien sûr, il ne suffit pas de créer des espaces de dialogues ouverts aux organisations paysannes. Celles-ci doivent disposer des moyens d'élaborer et de défendre leurs projets.
- 80 L'expérience des Conseils Municipaux du Développement Rural a déjà montré les conséquences de la vision néolibérale de la décentralisation qui conduit à une fragmentation des pouvoirs et des contre pouvoirs locaux et peut contribuer à fragiliser d'anciens espaces de résistance et de négociation socialement construits au profit des intérêts privés. Dans certains cas, en particulier en Amazonie, où les institutions sont plus récentes ou fragiles, la dynamique territoriale du MDA a été instrumentalisée par des luttes entre factions syndicales pour la

représentation des agriculteurs familiaux. Dans la région de Marabá (Pará), le processus a pratiquement paralysé l'organisation paysanne antérieure (Veiga et al, 2007). Dans d'autres cas (Acre, Mato Grosso), les projets des agriculteurs se trouvent pris en otage dans les conflits entre ONG concurrentes.

81 C'est bien dans la capacité qu'a le territoire à se mobiliser sur des projets que la différence se fait. Les dispositifs « collectivités/entreprises » des pôles de compétitivité ou les « forums de territoires de pays », relèvent du même esprit : travailler ensemble et mener un projet en commun.

82 Le succès semble dépendre d'une ingénierie territoriale qui permette de travailler sur le fond des projets et parallèlement qui exige davantage d'investissement sur la gouvernance, le partenariat, la visibilité de la démarche et les perspectives. Le rôle de médiation et d'accompagnement s'en trouve renforcé, en particulier pour réduire l'asymétrie d'information entre acteurs et pour dépasser les limites de la démocratie participative.

83 Or, le jeune Secrétariat au Développement Territorial du MDA ne dispose pas d'un corps de fonctionnaires. Son action dépend de consultants externes, recrutés souvent sur des critères d'appartenance politique, ce qui ne garantit ni une qualité de l'animation du processus territorial, ni la neutralité « professionnelle » nécessaire (Tonneau et Sabourin, 2007). Ces consultants tendent à appliquer à la lettre d'une façon rigide des schémas, passant par une série de produits et rapports intermédiaires qui ont souvent le défaut d'ignorer les acquis antérieurs ou les spécificités des dynamiques locales (Sabourin, 2006).

84 Une des solutions est de renforcer les compétences des acteurs dans un processus de formation permanente. Malgré ces efforts, on peut s'interroger sur la possibilité d'enclencher de véritables effets-leviers pour le développement. L'analyse par Veiga (2006) des premières démarches territoriales dans deux régions du Rio Grande do Sul, semble indiquer que les effets en termes de développement dépendent plus des actifs de départ de la région (infrastructure et capital humain) que de l'appui territorialisé. Au Nordeste et en Amazonie, les contraintes les plus fortes sont liées au fait que l'Etat n'a pas garanti les actifs et les infrastructures de base avant de passer à l'appui aux attributs spécifiques des territoires, comme ce fut le cas en Europe avec les projets territorialisés de rééquilibrage régional, souvent pris comme modèles au Brésil (MDA, 2003, 2005).

85 Les régions qui peuvent valoriser les appuis spécifiques sont celles qui disposaient déjà des infrastructures : les pôles irrigués, les bassins urbains et périurbains dotés d'agro-industries, les zones touristiques..., soit autant de situations où l'agriculture paysanne et familiale est déjà marginalisée ou sans atouts compétitifs face aux entreprises agricoles.

86 Cette constatation relativise l'impact des processus de développement territorial. Relativise mais n'invalide pas les processus d'apprentissage et d'adaptation qui modestement sont, en dernière analyse, les seules voies d'actions possibles.

Conclusion

87 Le PRONAF et le PSDTR sont des instruments significatifs de ce que tendent à devenir les politiques publiques pour répondre aux défis d'un futur, toujours plus incertain (Myers, 1990). Ils sont l'exemple de programme co-définis dans la continuité (quatre gouvernements successifs), dans le cadre d'une reconstruction de la démocratie où les organisations hiérarchiques et les délégations à des élus trop rapidement contestés ne facilitent pas la définition du « bien public », la légitimité des décisions et l'action collective.

88 De ce fait, et de par leur nature d'instrument de politique publique négociée avec la société civile, ils échappent, en partie, dans leur mise en œuvre, aux débats, essentiellement idéologiques qui ont animé l'académie et les gouvernements brésiliens ces dernières années.

89 Le débat théorique sur l'agriculture familiale oppose en effet deux thèses, toutes deux réductrices et partielles. L'une passe par la promotion d'un agriculteur familial innovateur et entreprenant, de plus en plus intégré au marché, que se soit aux filières internationales ou

aux niches de marchés segmentés via la qualification des produits. L'autre thèse, considère que le développement du capitalisme agricole et le degré de globalisation de l'agriculture brésilienne sont devenus tels que la solution de la réforme agraire et de l'appui à l'agriculture paysanne est dépassée, tant du point de vue des intérêts de la bourgeoisie capitaliste que des « forces productives ». Elle ne permettra jamais l'installation de petits producteurs compétitifs. Par contre elle peut se justifier comme politique sociale de lutte contre la pauvreté, de resocialisation de populations rurales déracinées ou exclues par la modernisation de l'agriculture. Cette thèse rejoint la vision néo-libérale des tenants d'un appui privilégié, voire exclusif à l'agri-business.

90 En fait, malgré l'idéologie, le manque de préparation ou le corporatisme de certains courants dans le Brésil de ce début du troisième millénaire, ce débat d'intellectuels s'est estompé grâce à l'alliance entre les services du MDA et les mouvements sociaux ruraux. Ceux-ci, malgré leurs divergences politiques, connaissent en effet leurs « bases » et les réalités de l'agriculture familiale du pays. L'alliance et le dialogue ont permis au pragmatisme, à la décentralisation et à l'apprentissage croisé de s'imposer dans une pratique de l'adaptation permanente.

Bibliografia

Abramovay, Ricardo, 2002. Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social in Sabourin E & Teixeira O (eds) Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais, Conceitos, controvérsias e experiências, Brasília, UFPB, CIRAD, Embrapa, 113-128

Abramovay, Ricardo, 2005, "Representatividade e inovação" in *Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*, Brasília, MDA, Condraf, 23-25 août 2005, 13p. multigr.

Abramovay, Ricardo, Piketty, Marie Gabrielle, 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*, n° 14 (1) : 25-29

Abramovay, Ricardo ; Veiga, José Eli da, 1998 *Análise da inserção do Pronaf na política agrícola - convênio FIPE/IPEA*, Brasília: IPEA, 74p.

Abramovay, Ricardo ; Veiga, José Eli da, 1999. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília: FIPE/IPEA, (Texto p/ Discussão n.º641).

Aquino, F. R.; Teixeira O. A.; Tonneau J. P.; 2004. O PRONAF e a « nova modernização desigual » da agricultura brasileira, in *Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Vol. 22 n°1, pp 46-57

Aquino, Joacir Rufino de. 2002. *Agricultura familiar e políticas públicas: o caso do Pronaf no município de São Miguel – RN*. Dissertação de Mestrado em Economia Rural Regional, Campina Grande, UFCG.

Barros, Edonilce da Rocha; TONNEAU, J P. 2004. "Transformations occurred in family agriculture in a region affected by dam: a case study in the Submédio São Francisco, in the Northeast of Brasil". In: *XI World Congress of Rural Sociology*, 2004, Trondheim. IRSA. v. 1. 15p.

Benoit Marc, Desfontaines Jean-Pierre, Lardon Sylvie. 2006. *Acteurs et territoires locaux : vers une géoagronomie de l'aménagement* Coll. Savoir-faire, INRA 174 p

Bittencourt Gilson Alceu, 2003, *Abrindo a caixa preta: O financiamento da agricultura familiar no Brasil* Dissertação apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, para obtenção do título de Mestre CAMPINAS – SP.

Brito, João Rodrigues de, 1924, *Cartas econômico-políticas sobre a agricultura, e commercio da Bahia, pelo Desembargador João Rodrigues de Brito, deputado das Cortes; e outros*. Dadas à luz por I. A. F. Benevides. Governo do Estado da Bahia Imprensa Oficial do Estado da Bahia

Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 358p.

Carneiro, M. J. 1997, "Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF", *Estudos Sociedade e Agricultura* (Rio de Janeiro) n.º 8 : 70-82

- Dean, W. 1971, "Latifundia and Land Policy in Nineteenth-Century Brazil." *The Hispanic American Historical Review* 51(n°. 4): pp. 606 - 625.
- Duncan M 2003. « O desenvolvimento territorial: o projeto do MDA" in Jean Philippe Tonneau, Pedro Carlos Gama da Silva, Waltemilton Vieira Cartaxo, Eduardo Assis Menezes, Lydda Gaviria *Desenvolvimento Territorial e Convivência com o Semi-Árido Brasileiro - Experiências de Aprendizagem. Relatório Final*. Embrapa semi arido. Petrolina 2003. 46 p.
- Duran P. 1999, *Penser l'action publique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Coll. « Droit et Société », 199p.
- Esplar, 1991. *Quadro recente da Agricultura e trajetória dos movimentos sociais no campo do estado do Ceara 1965-1985*. Fortaleza , ESPLAR, 2 vol., 325 p.
- FAO/INCRA, 1994 *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: Projeto UTF/ BRA 036, 56p.
- IBASE. 1999. « Avaliação dos programas de geração de emprego e renda". In: *Democracia Viva*. Editora Segmento, nov. 1999. (Edição Especial).
- Katz, Fred ; Lima, Policarpo. 1993. « Inovações tecnológicas e desenvolvimento na periferia: estudo de casos no nordeste brasileiro". Recife: *Revista Pernambucana de Desenvolvimento*, v.14, n. 1/2,
- Loudiyi S., Angeon V., Lardon S., 2004. "Capital social et développement territorial. Quel impact spatial des relations sociales ? » Colloque *Espaces et sociétés aujourd'hui*. La géographie dans les sciences sociales et dans l'action, Rennes, 21-22 octobre 2004.
- Loyola, Elisabeth. 2003, « Desenvolvimento regional e as políticas públicas: o caso do nordeste brasileiro". *Revista Econômica do Nordeste*. v. 34, n. 2, abr./jun. 2003.
- Ministerio da Agricultura Pecuaria e Abastecimento, 2006. *O agronegócio Brasileiro: Uma Oportunidade de Investimento, Mapa*, Brasília, Estatísticas/agronegócio <http://www.agricultura.gov.br/>
- Merrien, Francois Xavier, 1998. « Governance and Modern Welfares States ». *International Social Science Journal*, 155, pp 57-65.
- Ministério de Desenvolvimento Agrário Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, *Referencias para um desenvolvimento territorial sustentável*, Brasília, MDA-SDT-CONDRAF, 2003, 35p.
- Ministério de Desenvolvimento Agrário, Secretaria Da Agricultura Familiar 2006, *Crédito Rural do Pronaf*, Brasília, MDA, 6p.www.mda.gov.br/saf/pronaf
- Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA. 2005, *Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*. Brasília (Brésil), MDA, 25p.
- Myers N., 1990. *Gaia notre planète : Le grand atlas de l'environnement*. Paris ; France-Loisirs, 270 p.
- Norel P., 1986. *Nord-Sud : les enjeux du développement, autonomie, travail fantome, servitude*. Paris ; Syros, 248 p.
- Nunes Sidemar Presotto. 2005 « Pronaf: dez anos de existência" in *Boletim do Deser* 9 n° 145 • agosto/2005 http://www.deser.org.br/biblioteca_read.asp?id=16
- Putnam R. D (& Leonardi, R. Nanetti, R) 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ : Princeton University Press. 328p.
- Sabourin, E. 2002, "Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores" in *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais, Conceitos, controvérsias e experiências*, Sabourin E; Teixeira O (eds.), Brasília, UFPB, CIRAD, Embrapa, 428p.
- Sabourin, E 2006 "Organizações formais e dispositivos coletivos dos agricultores no Nordeste semi-árido", in *Associativismo, cooperativismo e economia familiar no meio rural*, Sabourin E (Org) Cadernos do CEAM, 23, Brasília, UnB, Ceam, Neagri, pp 51-93
- Sabourin, E, Duque G., Diniz, P C O, Oliveira, M S L, Florentino G L. 2005a « Reconnaissance publique des acteurs collectifs de l'agriculture familiale au Nordeste ». *Cahiers Agricultures* 14 (1) : 111-116
- Sabourin, E, Florentino L, Duque G , Oliveira M S L, 2005b, « Développement durable et organisations des agriculteurs au Nordeste du Brésil » in *Séminaire Société Française d'Economie et Sociologie Rurale*, Montpellier, 5-7/11/2005, 15p.

- Schneider S.; Silva, M K; Moruzzi M P E. 2003 *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Série Estudos Rurais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 252p.
- Silva, José Graziano da 2004. « A concepção, as prioridades e estratégia de execução do Programa Fome Zero ». In: J. P. Velloso; R. Cavalcante de Albuquerque. (Org.). *A nova geografia da fome e da pobreza*. Rio de Janeiro, 2004, v. 1, p. 17-26.
- Théry H., 2005. *Le Brésil*, Armand Colin, Collection U - 288 pages - 5e éd. rev. et complétée
- Tonneau, Jean Philippe; Aquino, Joacir Rufino de; Teixeira, Olívio Alberto. 2005. « Modernisation de l'agriculture familiale et exclusion. Le dilemme des politiques agricoles ». *Cahiers Agricultures*, França, v.14, n. 01, p. 30-34
- Tonneau J.P. Sabourin, E. (org) 2007 *Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais*, Porto Alegre (Brésil), Ed. da UFRGS, coll. « Estudos Rurais » 322p
- Veiga, J. E. da, 2001, "O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento" *Revista Estudos avançados* 15 (43) : 101-119
- Veiga, José Eli da. 2002 *Cidades imaginarias: O Brasil é menos urbano do que se calcula*. São Paulo, Ed. Autores Associados, 2002, 304 p
- Veiga, José Eli da. 2006. "Articulações intermunicipais para o desenvolvimento rural" in: E. Sabourin ed. *Associativismo, cooperativismo e economia solidária no meio rural*, Brasília (Brésil), UnB , *Cadernos do CEAM* n° 23, 221-280.
- Veiga, I.; Oliveira, M.C. & Bentes, F. 2007, "Políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar no sul e sudeste do Pará" in: J.P. Tonneau & Sabourin, E. (org) *Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais*, Porto Alegre (Brésil), Ed. da UFRGS, 109-135.
- Weid, J. M. V. D., Delgado N. G., Romano J. G., Silveira L. M., Pereira N.A., Santos N., Gertrudes L. F., Pereira D. F., Diniz P. O., Tonneau J. P., Duque G. 2003, *Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar-Relatório final da pesquisa em Lagoa Seca – Paraíba*. ASPTA, UFCG, STR Lagoa Seca, Cirad (projeto CNPq). Rio de Janeiro, 110p

Notas

1 Migrants se "retirant" des zones sèches.

2 "Ele visa maximizar as oportunidades de desenvolvimento humano (...) no maior número possível de microrregiões rurais. Por isso, em vez da especialização devoradora de postos de trabalho, pretende diversificar as economias locais, a começar pela própria agropecuária."

3 Le document FAO-INCRA *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável* (1994), inspirateur du Pronaf, distingue trois types d'agriculteurs familiaux: l'agriculture familiale *consolidée*, avec 1,5 millions d'exploitations, l'agriculture familiale *en transition*, avec 2,5 millions d'exploitations et l'agriculture familiale périphérique, avec 2,5 millions d'exploitations. Cette division est classique et rejoint les nombreux travaux qui ont caractérisé la diversité de l'agriculture familiale. Elle n'est pas choquante, en soi, même si les qualificatifs sous-entendent des jugements de valeur, préjudiciables à l'analyse scientifique. Surtout la typologie a, cette fois, servi à définir le public prioritaire des politiques publiques. Le rapport indique qu'il n'y a pas de frontière précise entre les deux catégories dites « inférieures », mais identifie des formes de transition représentée par l'agriculture familiale en transition et la frange la moins démunie des exploitations périphériques. C'est cette catégorie intermédiaire qui a occupé dans un premier temps l'attention des politiques publiques pour l'agriculture ».

4 Le municípe constitue l'unité administrative de base au Brésil, doté d'un exécutif (mairie) mais aussi d'un pouvoir législatif local. En zone rurale, les municípes regroupent plusieurs dizaines ou centaines de villages (communautés) et leur taille peut varier entre celle d'un canton et d'un département français.

Para citar este artigo

Referência electrónica

Jean Philippe Tonneau e Eric Sabourin, « Agriculture familiale et politiques publiques de développement territorial : le cas du Brésil de Lula », *Confins* [Online], 5 | 2009, posto online em 20 mars 2009. URL : <http://confins.revues.org/index5575.html>

Jean Philippe Tonneau

CIRAD Département ES, UMR Tetis

Direitos de autor

© Confins

Résumé / Abstract / Sumário

Le gouvernement de Lula a considérablement amplifié et diversifié le Programme d'Appui à l'Agriculture Familiale (PRONAF), créé par le gouvernement Fernando Henrique Cardoso en 1995. Ce choix affirmé sur la longue durée pour l'agriculture familiale, peut surprendre dans un Brésil qui a toujours, tout au long de son histoire, privilégié l'agriculture « d'entreprise » : latifundia et entreprises agricoles.

L'article analyse les mécanismes qui ont conduit à ces choix sociétaux, en examinant en particulier le rôle des organisations syndicales et paysannes dans la « construction » du Programme d'Appui à l'Agriculture Familiale (PRONAF) et du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR). La permanence de l'agriculture familiale dans l'histoire brésilienne est expliquée par sa capacité d'adaptation et de résistance, même face à des projets de modernisation irréalistes qui ne prenaient pas en compte les avantages comparatifs de l'agriculture familiale. Cette capacité d'adaptation naît d'une expérimentation au quotidien, dans des histoires de « développement local ». Des groupes d'agriculteurs testent techniques, pratiques ou organisations. Le dynamisme de ces mouvements en a fait des partenaires naturels de l'Etat dans l'élaboration et la mise en œuvre du PRONAF.

Au-delà des difficultés et du manque de moyens, au quotidien, dans les relations entre acteurs, une pratique de mise en œuvre du PRONAF a été inventée. Une nouvelle gouvernance s'est instituée entre mouvement social et gouvernement. . Pour le MDA, et plus particulièrement, pour le Secrétariat du Développement Territorial (SDT), le territoire est le lieu privilégié de cette nouvelle gouvernance.

Le PRONAF et le PDSTR sont représentatifs de ce que tendent à devenir les politiques publiques pour répondre aux défis d'un futur, toujours plus incertain. Ils sont l'exemple de programme co-définis dans la continuité (quatre gouvernements successifs), où le dialogue a permis au pragmatisme, à la décentralisation et à l'apprentissage de s'imposer dans une pratique de l'adaptation.

Mots clés : agriculture familiale, Politiques publiques, PRONAF, gouvernance, territoire.

The Lula government considerably amplified and diversified the Support to Family Agriculture Program (PRONAF), created by the Fernando Henrique Cardoso government in 1995. This long term choice for family agriculture can surprise in Brazil, a country which has always, throughout its history, privileged the entrepreneurial agriculture: latifundia and agricultural businesses.

The article analyzes the mechanisms which led to these choices, by examining in particular the role of the trade-union and country organizations in the "construction" of the Support

to Family Agriculture Program (PRONAF) and of the Durable Development of the Rural Territories Programme (PDSTR). The permanence of family agriculture in the Brazilian history is explained by its adaptation and resistance capacity, even towards unrealistic projects of modernization which did not take into account the comparative advantages of family agriculture. This capacity of adaptation is born from an daily experimentation, in stories of "local development". Groups of farmers test techniques, practices or organizations. The dynamism of these movements in made natural partners of the State in the development and the implementation of the PRONAF.

Beyond the difficulties and lack of means, in the daily relations between actors, a way to implement PRONAF was invented. A new governance was instituted between social movement and government. For the MDA, and more particularly, for the Secretariat of Territorial Development (SDT), the territory is the privileged place of this new governance. PRONAF and PDSTR are representative of what tends to become the public policies to answer the challenges of a future, increasingly more dubious. They are good examples of programs co-defined in continuity (four successive governments), where dialogue allowed pragmatism, decentralization and training to impose themselves in an adaptive practice.

Keywords : Family agriculture, public policies, governance, territory.

O governo Lula ampliou consideravelmente e diversificou o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado pelo governo Fernando Henrique Cardoso em 1995. Essa opção para a agricultura familiar reafirmada no tempo pode surpreender num Brasil que, ao longo da sua história sempre privilegiou a grande fazenda : latifúndio e empresa agrícola. O artigo analisa os mecanismos que tem levado à essa escolha de sociedade, examinando em particular o papel das organizações sindicais e camponesas na "construção" do PRONAF e do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR). A permanência da agricultura familiar na história brasileira é explicada pela sua capacidade de adaptação e de resistência, mesmo face aos projetos de modernização irrealistas que não levam em conta as vantagens comparativas da agricultura familiar.

Essa capacidade de adaptação nasce de uma experimentação cotidiana, de histórias de "desenvolvimento local" dos grupos de agricultores testando técnicas, práticas ou organizações. O dinamismo desses movimentos fez deles os parceiros naturais do Estado na elaboração e implementação do PRONAF. Além das dificuldades e da falta de recursos no dia a dia das relações entre atores, uma prática de implantação do PRONAF foi inventada. Uma nova governança foi instituída entre movimento social e governos. Para o MDA, e mais particularmente para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), o território é o lugar privilegiado dessa nova governança.

O PRONAF e o PDSTR são representativos dessa tendência das políticas públicas para responder aos desafios de um futuro, sempre marcado pela incerteza. São exemplos de programas co-definidos na continuidade (quatro governos federais sucessivos), onde o diálogo permitiu ao pragmatismo, à descentralização e à aprendizagem de se impor numa prática de adaptação a diversidade da realidade.