



L'espace et le développement au Brésil : de la géophagie à une géosophie ?

Martine Droulers, Céline Broggio

► To cite this version:

Martine Droulers, Céline Broggio. L'espace et le développement au Brésil : de la géophagie à une géosophie ?. Revue Tiers Monde, 2001, juillet-septembre (167), pp.673-688. halshs-00290777

HAL Id: halshs-00290777

<https://shs.hal.science/halshs-00290777>

Submitted on 26 Jun 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'espace et le développement au Brésil : de la géophagie à une géosophie ?

Martine Droulers, CNRS-IHEAL
Céline Broggio, Université de Lyon III

Tout modèle de développement s'inscrit dans un rapport donné à l'espace, qui renvoie à la manière par laquelle les sociétés le consomment et l'utilisent. L'espace n'est pas le simple support du processus de développement ; il en est aussi une composante. En ce sens, on peut dire que tout modèle de développement est "consommateur", ou économe, d'espace. C'est le rôle du rapport à l'espace dans le processus de développement que nous chercherons à analyser, en nous appuyant sur l'exemple particulier du Brésil.

Marqué depuis son origine par un modèle de développement fortement consommateur d'espace, que ses voisins ne se sont pas privés de dénoncer comme *géophage*¹, le Brésil semble s'orienter, depuis une vingtaine d'années, vers un mode de gestion plus respectueux des hommes et des milieux, plus économe d'espace. Nous essaierons de montrer ici comment et pourquoi le Brésil tend à modifier ses habituels comportements *géophagiques* au profit de postures plus *géosophiques*²; c'est-à-dire comment le pays passe d'une traditionnelle consommation boulimique d'espace à plus de mesure dans la gestion de celui-ci, en relation avec l'évolution récente des pratiques sociales. En effet, c'est à l'interaction entre une formation sociale, un territoire et la mise en valeur de ses ressources que se noue le processus de développement d'une nation et que se construit un système spatial.

1. Rôle de l'espace dans le développement

Posant que l'espace est un paramètre du développement, nous devons nous intéresser aux caractéristiques particulières qu'il revêt dans un pays-continent comme le Brésil.

¹ Voir par exemple Raúl Botelho Gosálvez, lequel à travers une minutieuse exploration historique et diplomatique de l'influence du Brésil sur le sud du continent américain, mentionne à plusieurs reprises sa "voracité géophagique" in *Proceso del Subimperialismo brasileño*, 1ère édition, La Paz, 1960, 2ème édition Buenos Aires (Editorial universitaria), 1974, 145 p. Le terme géophagie est également employé par les nutritionnistes pour définir la pratique de manger de la terre dans certains états de malnutrition (in Josué de Castro, *Géopolitique de la faim*, 1952, p. 126). On l'utilisera ici en référence à la constante demande d'espace qui caractérise le modèle de développement brésilien ayant pour conséquence l'expansionnisme territorial du pays, l'épuisement des sols et des ressources disponibles.

² Le terme géosophie, introduit par J. K. Wright en 1947, était alors défini comme un équivalent géographique de l'historiographie. Roger Brunet dans *Les mots de la géographie*, Belin, 1992, p. 221, y fait référence comme à une forme de sagesse qui viendrait de la connaissance de la géographie, voire une sagesse empirique de gestion de l'espace. On emploiera ici ce terme dans le sens plus général d'une utilisation consciente et raisonnée de l'espace.

Premier constat, l'énorme déséquilibre entre les hommes et les espaces dits disponibles à l'origine de la formation territoriale. Dans ce contexte, ce sont les hommes qui manquent au départ. Ces hommes, peu nombreux, se divisent en trois grands groupes de peuplement distincts : les Amérindiens et leurs pratiques spatiales extensives, en partie décimés lors du contact avec les européens, vecteurs pourtant de précieux rudiments de connaissance d'un espace encore inconnu des Européens ; les migrants, élites, prêtres et militaires, mais aussi paysans, artisans et ouvriers européens, arrivant par vagues successives, dont les pratiques de mise en valeur, d'occupation et de colonisation n'ont pendant longtemps qu'à peine égratigné le territoire, malgré l'appui décisif qu'ils s'adjoignirent de quelques millions d'esclaves issus de différents peuples africains, aux pratiques et représentations spatiales elles-mêmes très diverses. Au total, une poignée d'hommes voués à grignoter pour survivre un territoire apparemment sans limites. Des hommes (et peu de femmes, notons-le), issus de plusieurs rameaux de peuplement, lesquels, compte tenu de leurs antagonismes consécutifs à leur place relative dans le processus de la colonisation, ne parviendront que difficilement, et très tardivement (bien après l'indépendance du territoire) à forger une nation. Le lien de la société brésilienne en formation sera donc le territoire.

Le Brésil révèle ainsi ce qui constitue sans doute sa plus grande originalité : à la difficile et longue formation d'un peuple, tant en nombre et qu'en unité, répond la remarquable antériorité du territoire, d'emblée pensé et conquis à la dimension d'un continent, fruit du projet territorial démesuré de la métropole portugaise et de ses ingénieurs cartographes, qui dessine un territoire dont les confins demeurent pour longtemps inconnus, mais n'en sont pas moins représentés. De là ensuite, marquant durablement le rapport de la société brésilienne à l'espace et le processus de son développement, la perception d'un espace disponible sans limites, dont l'utilisation peut donc être gaspilleuse et dont la conquête, vers l'ouest, à l'opposé de la direction de la métropole coloniale, participe du mouvement fondateur de l'autonomie de la société elle-même.

A) L'héritage de la formation territoriale³

Le rôle de l'espace dans le développement au Brésil est particulièrement remarquable sous deux aspects : la taille, qui renvoie aux caractéristiques d'un pays-continent dans une énorme enveloppe territoriale et constitue une originalité en Amérique latine; le caractère relativement récent du processus de développement, qui fait que l'occupation et la mise en valeur de cet ensemble territorial sont encore partiellement inachevées.

³ Pour une analyse géographique de la formation territoriale du Brésil, voir Martine Droulers "Brésil, une géohistoire", Paris, PUF, 2001, 306 p.

Au Brésil, à la différence d'autres pays et comme paramètre fondamental du processus de développement, l'enveloppe territoriale a existé longtemps avant son occupation effective et, on l'a dit, la formation d'un peuple ou d'une nation pouvant s'en revendiquer. L'espace constitue donc, plus que le simple support, le fédérateur des acteurs et des pratiques sociales. A ce titre, il joue donc un rôle bien spécifique dans le processus de développement. Prédessinés, dès le 16^{ème} siècle, par d'audacieuses représentations géographiques⁴ et confirmés ensuite par d'habiles négociations diplomatiques durant plus de trois siècles, les contours du Brésil font figure, jusqu'à une période récente, d'appel à l'occupation et à la mise en valeur. La *géophagie* originelle du processus de développement brésilien pourrait tenir à cette antériorité de la forme spatiale sur la formation sociale. A la différence du cas des Etats-Unis, où se poursuit une "conquête" progressive d'un ouest qui n'appartient pas à la formation socio-spatiale coloniale initiale, le Brésil est préfiguré dans l'imaginaire brésilien par un tracé mythique de frontière dont on prétend voir inscrits les traits et la légitimité dans la nature même, impliquant l'inexorable dépassement de la ligne méridienne artificielle du Traité de Tordesillas. Le mouvement vers l'ouest ne s'apparente donc pas qu'à une simple conquête, mais davantage à une progressive révélation de soi. Peut-on aller jusqu'à dire que l'identité, au Brésil, ne serait pas tant marquée par des pratiques d'ancrage territorial que par l'élément déterminant de la mobilité des hommes?

La puissance coloniale a ainsi très tôt utilisé un certain nombre de marqueurs spatiaux parmi lesquels nous retiendrons plus particulièrement le rôle des *bandeiras* et la pratique des *sesmarias*. Les *bandeirantes*⁵ bornaient les points les plus reculés du territoire, tant dans la vaste zone marécageuse du Pantanal que le long des fleuves amazoniens, aux points de rupture de la navigation, où des forteresses furent érigées. On notera que l'orientation du réseau hydrographique a largement favorisé cette ample progression latitudinale. Une fois reconnu, le territoire est peu à peu approprié. La puissance coloniale attribuait alors des donations sous forme de grandes portions de terres, les *sesmarias*, que des proches de la Couronne étaient chargés de mettre en valeur⁶.

L'étude de la formation territoriale du Brésil nous permet donc de mieux appréhender l'originalité des pratiques spatiales héritées de l'époque coloniale de l'histoire de la société brésilienne et leur poids dans les formes de son développement ultérieur. Le

⁴ Telle celle de l'Ile Brésil. Voir "Cartographie et formation territoriale", Enali de Biaggi et Martine Droulers in *Cahiers des Amériques latines*, IHEAL, n°34, 2000/2, pp 39-60.

⁵ Les *bandeirantes* sont des explorateurs de l'intérieur du Brésil, œuvrant pour leur propre compte ou à la solde du gouvernement colonial. Ils conduisent des expéditions dont le point de départ s'est souvent situé à Sao Paulo ayant pour but de reconnaître le territoire, de découvrir des mines et de ramener des esclaves. On donne à ces expéditions le nom de *bandeiras*.

⁶ Elle établit aussi un accord avec l'Eglise pour que celle-ci y assure ce que l'on pourrait appeler des services de proximité aux populations (enseignement, santé).

phénomène de rémanence des grands traits structurants des systèmes spatiaux, observable dans tous les pays, prend cependant des formes singulières pour chacun d'eux. Que l'espace indéfiniment disponible soit devenu consubstantiel aux pratiques spatiales, voire à l'imaginaire géographique de la société brésilienne depuis cinq siècles, voilà ce qui rend le raisonnement géohistorique indispensable à notre propos.

B) Le décollage économique et son espace

A partir du processus d'industrialisation, l'espace se voit attribuer un triple rôle dans le développement du Brésil : un rôle idéologique permettant de conforter les visées nationalistes du pouvoir; un rôle économique d'appropriation des ressources; un rôle social de gestion des antagonismes sociaux et régionaux. Le cadre hérité des siècles précédents marque ainsi fortement la période du décollage économique et en démultiplie les effets. Il reflète les interactions spécifiques entre pratiques spatiales et pratiques sociales propre à la société brésilienne, caractérisées par un gaspillage d'espace et de ressources dont toute finalité n'est cependant pas absente. Les trois objectifs poursuivis vont converger dans la formulation d'un ambitieux programme d'aménagement du territoire dans lequel l'espace apparaît pensé et utilisé comme une composante du processus de développement.

- Le projet géopolitique d'un Brésil Grande Puissance

L'Etat autoritaire s'est appuyé sur la tradition géopolitique et cartographique du pays pour engager des actions de développement régional fortement coordonnées au niveau fédéral. En s'appuyant sur les données centralisées par l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE), fondé en 1942, le gouvernement militaire post-1964 fonde son action de développement territorial sur les idées du général Golbery, géopoliticien qui défend un "Brésil, grande puissance" et prône un projet national sous le slogan "Sécurité et Développement". Il s'agit d'accélérer l'intégration nationale par la mise en œuvre d'une série de mesures d'aménagement du territoire ; d'abord en articulant la gestion de macro-régions au sein de surintendances régionales : la SUDAM pour l'Amazonie, la SUDECO pour le Centre-Ouest, la SUDESUL pour le Sud⁷ ; puis en choisissant des espaces spécifiques d'actions concertées de l'Etat : Polamazonia, Polocentro, Polonordeste; en instituant une nouvelle politique urbaine, appuyée sur neuf régions métropolitaines⁸ . Le tout visant à mieux intégrer les régions, en particulier le Centre-ouest et l'Amazonie, à la nation ou, comme le dit Bertha Becker"à intensifier la mobilité

⁷ Ces surintendances s'ajoutent à la Sudene, pour la région Nordeste, créée antérieurement en 1959. Plus technocratiques, elles ne connaîtront jamais le caractère participatif que cette dernière avait présenté à ces débuts.

⁸ La création de nouvelles entités politiques, notamment par la création de nouveaux Etats fédérés, entre également dans cette logique.

du capital, de la force de travail et de l'information modelant ainsi un espace urbanisé selon un maillage programmé⁹.

Le décollage économique a incontestablement unifié l'espace. Tandis que le Brésil devient la huitième puissance industrielle du monde, son espace cesse d'être un archipel, gagne en cohérence et en liaisons territoriales, tandis que son réseau urbain se consolide.

- Les grands projets de développement

Le décollage économique brésilien a été grand consommateur d'espace pour l'exploitation des ressources et la mise en place des grands chantiers de développement. En témoigne la multiplication des grands projets industriels, agricoles, énergétiques, miniers, urbains, etc. dont la localisation se concentre dans cet espace en transition qu'est la "frontière", espace privilégié de production de valeur ajoutée nouvelle, entre les régions déjà mises en valeur et la réserve d'espace toujours disponible à l'ouest. Cet espace de la frontière a connu de très forts effets de valorisation foncière durant la période du "décollage" économique¹⁰, accompagnant la mise en place de grands projets parfois qualifiés de "pharaoniques"; parmi ceux-ci, le barrage d'Itaipu, l'un des plus grands du monde, ou encore la mise en exploitation de la gigantesque province minière de Carajás, en sont des illustrations remarquables. Parallèlement, ces grands chantiers publics et privés ont contribué à accroître les dégradations environnementales. En effet, les pratiques et les représentations spatiales qui, depuis quatre siècles, ont nourri la marche vers l'ouest se sont appuyées, avec le décollage industriel, sur des moyens techniques d'une puissance telle que leur capacité destructrice sur l'environnement a été fortement démultipliée. Ainsi, si l'exploitation du bois et les pratiques culturelles qui épuisent les sols ont mis quatre siècles à détruire la forêt atlantique, dont il ne reste aujourd'hui que des morceaux totalisant 7% d'un massif dont la superficie était estimée à trois millions d'hectares au début de la colonisation¹¹, les écosystèmes des Cerrados et de la forêt amazonienne disparaissent depuis les années 60 à raison de deux à trois millions d'hectares par an.

Autre forme de consommation non comptée de l'espace durant le miracle économique, la croissance urbaine. L'industrie des travaux publics se constitue en puissant lobby et obtient l'ouverture de gigantesques chantiers d'Etat, parmi lesquels la construction de nouvelles capitales occupe une place remarquable. Le phénomène devient même une

⁹ Dans *Tecnologia e gestão do território*, Editora UFRJ, 1988, pp 183-210.

¹⁰ Les conflits fonciers ont jalonné l'histoire de la frontière, dont la pratique du *grilagem*, cette fabrication de faux titres de propriété, constitue le meilleur exemple.

¹¹ Voir le travail minutieux d'archives de W. Dean, *With broadax and firebrand. The destruction of the brazilian atlantic forest*, 1995. Trad. "A ferro e fogo. A história da devastação da mata atlântica". Companhia das Letras, 1996, 485 p.

véritable industrie nationale à mesure de la création de nouvelles entités politiques, tels l'Etat du Mato Grosso du Sud en 1977 ou celui du Rondonia en 1981. Ainsi, depuis la création de Belo Horizonte, nouvelle capitale du Minas Gerais, dont la construction a démarré en 1894, jusqu'à celle de Palmas, capitale du nouvel Etat du Tocantins¹², commencée en 1991, en passant par celle de Goiânia à partir de 1936, pour l'Etat du Goiás, sans oublier le plus beau fleuron, la capitale fédérale de Brasilia, inaugurée en 1960 et qui dépasse aujourd'hui les deux millions d'habitants, le développement récent du Brésil se caractérise par ce découpage progressif du territoire qui fait qu'au résultat une capitale est toujours en chantier dans le pays. A une autre échelle, le redécoupage incessant des municipes (de 4000 en 1980 à 5500 en 2000) s'inscrit dans la même logique. Une logique qui fait de la disponibilité d'espace une réserve apparemment inépuisable pour un développement fondé sur l'asphalte et le béton.

- Les antagonismes sociaux

On peut dire ainsi que, sous le régime autoritaire des années 60 à 80, les conflits sociaux et les antagonismes régionaux se résolvent, pour ne pas dire se dissolvent, par leur déplacement dans l'espace. Le Brésil du décollage industriel voit se former dans la région pauliste l'une des plus grande concentration ouvrière du monde, progressivement de plus en plus fortement organisée sur le plan syndical¹³; la période est par ailleurs marquée, sur le plan régional, par une organisation de l'espace de type centre/périphérie dont les répercussions possibles sur la vie politique ou sociale ne sont pas négligées par le pouvoir¹⁴. Le choix d'un modèle de développement économiquement accéléré et socialement profondément inégalitaire s'appuie, comme dans de nombreux pays en développement à la même époque, sur la capacité d'un régime politique de type autoritaire et contraignant à maintenir "l'ordre". Cependant, si un tel régime n'a pas eu à mettre en œuvre, autant que d'autres, une répression sociale d'une extrême brutalité¹⁵, c'est que le pouvoir disposait d'autres moyens à sa disposition.

2. Les contradictions du développement durable

¹² Palmas compte, dix ans après le lancement du chantier, 130 000 habitants et consomme beaucoup d'espace s'étendant sur 40 km du nord au sud et 10 km d'est en ouest.

¹³ C'est du syndicat des métallurgistes de São Paulo, rappelons-le, qu'est issu le candidat du Parti des Travailleurs à la présidence de la République, Lula, qui apparut, en 1989, capable de remporter l'élection en constituant un "front populaire".

¹⁴ De fortes oppositions nord/sud sont susceptibles de cristalliser des clivages politiques et sociaux de nature à mettre profondément le consensus national. Des exemples européens l'illustrent de manières diverses, tels les cas de l'Italie, de la Belgique ou de la Grande Bretagne.

¹⁵ Il ne s'agit pas ici de nier le caractère socialement inégalitaire et répressif du gouvernement militaire du Brésil entre 1964 et 1985, plus particulièrement au cours de la période allant de 1968 à 1974. Cependant, il est communément admis que ce régime n'a pas connu le niveau de répression et de brutalité "sanguinaire" que d'autres dictatures latino-américaines ont connu.

Le modèle précédent arrive à épuisement au moment où un nouveau mode de production oblige à redéfinir les relations entre la société et la nature. Trois grands facteurs de rupture provoquent une série de transformations dans la gestion du territoire : l'un affecte la région de frontière agricole, le Centre-Ouest et l'Amazonie où le front pionnier semble atteindre sa limite ; un second a trait à l'émergence de la conscience écologique et à l'engagement de mesures environnementales et de nouvelles procédures de gestion de l'espace; le troisième tient à la démocratisation du système politique qui donne plus de force aux mouvements sociaux. Ces facteurs d'évolution transforment la gestion de l'espace et réactivent toutes sortes de contradictions socio-spatiales.

A. La fin de l'effet frontière et la démocratisation des pratiques socio-spatiales.

On a vu qu'au Brésil s'est maintenu, plus longtemps encore qu'aux Etats-Unis, un phénomène de frontière où se déploie ce que Pierre Monbeig, qui en a été un observateur attentif, appelait le "cycle de vie des fronts pionniers"¹⁶. Le Brésil, dispose toujours d'immenses réserves de terres (au recensement agricole de 1995 : 380 millions d'ha sur un total de 851). Pourtant, les disponibilités de terres s'épuisent de façon perceptible, plus par appropriation foncière que par réelle mise en valeur, et le pays tend à atteindre les limites du modèle d'utilisation de l'espace antérieur. On dit que "la frontière se ferme", notamment pour les petits producteurs¹⁷. De plus les ressources naturelles ne sont pas illimitées ; les sols s'épuisent, la forêt ne se reconstitue pas. La frontière agricole n'est plus un espace ouvert¹⁸. On constate d'ailleurs une réduction des migrations en provenance des autres régions en direction de l'Amazonie. Cette stabilisation des flux migratoires est même devenue une recommandation d'instances régulatrices telle que la Banque Mondiale qui la préconise, dès 1992 pour le Rondonia afin de mieux contrôler la pression anthropique. Le rôle de l'espace "frontière" a été primordial pour l'intégration nationale ; si la frontière se ferme, un élément fort du modèle de développement est remis en question.

Le changement de contexte politique marque donc une rupture et introduit à de **nouvelles pratiques socio-spatiales**. Avec la démocratisation de 1985, les pratiques spatiales, comme les pratiques sociales, changent. Le régime autoritaire, qui résolvait les problèmes sociaux par la consommation d'espace, n'est plus. Après la nouvelle constitution de 1988, les mouvements sociaux participent davantage au processus de

¹⁶ Pierre Monbeig, « Les franges pionnières » in *Géographie générale* de la Pléiade, Gallimard, 1966, pp 974-1006.

¹⁷ Voir la publication organisée par des chercheurs de Belém au titre révélateur "La clôture se ferme" (*O cerco está se fechando*, org. Jean Hébert, Vozes, 1991, 350 p.)

¹⁸ Voir "L'Amazonie: la fin d'une frontière?" par Martine Droulers et François-Michel Le Tourneau qui montrent comment s'engage la période de transition dans la gestion foncière, in C. M. H. L. B. Caravelle, N°75, 109-135, Toulouse 2000, n° spécial "Nouveaux Brésils, fin de siècle"

décision et expriment des demandes sociales directement liées à l'espace¹⁹. La réforme agraire est relancée ; les associations de défense de la nature et des populations locales (indigènes, extractivistes...) se mobilisent²⁰. Tous promeuvent le développement durable et s'appuient sur des approches scientifiques ; le dialogue semble progresser partout à mesure que des mécanismes participatifs sont institués ; ainsi "le protocole vert" qui réunit des représentants des ministères de l'environnement, des finances, de l'Agriculture, de la Planification, et des grandes banques publiques BB, BNB ou BNDES²¹, pour intégrer la variable environnementale dans la gestion des crédits.

Le cas du dossier de **la réforme agraire**, que nous le développerons ici, s'inscrit dans un contexte plus général où d'autres exemples pourraient être mobilisés au service de la même démonstration, telles l'évolution des pratiques participatives de gestion urbaine ou l'évolution des relations avec les populations indigènes et leurs territoires. Chacun de ces exemples illustre le fait que les pratiques sociales nouvelles issues de la démocratisation du début des années 80 se répercutent directement sur la gestion de l'espace. En autorisant des arbitrages des conflits d'usage ou de pouvoir entre différentes catégories sociales sur des espaces déterminés, les procédures démocratiques permettent des processus de reterritorialisation négociée de l'espace. Ceux-ci correspondent à de nouveaux compromis sociaux collectivement jugés légitimes, plutôt qu'un recours systématique à une consommation additionnelle d'espaces "vides", ou non socialement appropriés ; symptôme autant que soupape des blocages de la société civile durant le régime militaire.

La révision et l'établissement du cadastre constitue ainsi, sans doute, le grand chantier de ce début de siècle ; les équipes de géomètres, topographes et juristes se renforcent au sein de l'INCRA, l'Institut National de Colonisation et Réforme Agraire. L'INCRA s'efforce de mettre en place des modalités d'action renouvelées. Il ne s'agit plus tant d'ouvrir de nouvelles zones de colonisation que de "désapproprier" les domaines déclarés improductifs pour y installer des familles de travailleurs sans terre. Lorsque les grands domaines, qui ont souvent été acquis dans les régions de frontière agricole grâce aux subsides du gouvernement, sont déclarés, à la suite d'une expertise puis d'un procès, improductifs, ils font l'objet d'indemnisations dues au titre de la Réforme agraire. Leurs propriétaires reçoivent alors des bons, qui peuvent depuis peu s'échanger sur le marché financier, ainsi que de l'argent pour les améliorations effectuées dans les propriétés.

¹⁹ Tel l'ISA, Instituto Socio-Ambiental à São Paulo qui travaille avec des géographes et des juristes utilisant un Système d'Information Géographique pour mieux défendre les droits des Indiens et des petits producteurs.

²⁰ L'ethnologue Bruce Albert étudie les associations indigènes et observe l'apparition d'une ethnicité gestionnaire qui met en œuvre des projets de développement à partir de sources de financement tant nationales qu'internationales in *les Cahiers des Amériques latines*, n°23, 1997, pp 177-210.

²¹ Respectivement banque du Brésil, banque du Nordeste, banque nationale de développement économique et social.

Tout est dûment chiffré par les fonctionnaires de l'INCRA. Il va de soi que les modalités d'application de ce processus de "désappropriation" révèlent d'importantes contradictions, portant notamment sur la valeur des terres. Par le jeu des alliances locales entre les propriétaires et les fonctionnaires chargés de l'application de cette politique, d'importantes surfacturations ont été repérées²². Ainsi au Maranhão, les groupes économiques qui avaient obtenu en 1974, pour un prix dérisoire, des terres publiques en pré-amazone, ont-ils bénéficié d'incroyables plus-values au moment de revendre ces mêmes terres à l'Etat, vingt ans plus tard dont certaines ont pu être chiffrées à 2480%!²³

Après l'étape de la "désappropriation", les processus d'installation des nouveaux occupants sur les terres ne sont pas moins complexes et génèrent des situations extrêmement confuses. Une partie de la difficulté tient au fait que la relation juridique à la terre se confond avec la relation de travail, rendant ainsi très difficile l'identification des véritables ayant-droits de la Réforme agraire. Cela commence par la distinction entre les différentes catégories de travailleurs ruraux : fermiers, *arrendatarios* ou *foreiros*, occupants ou *posseiros*, petits propriétaires qui travaillent la terre des autres en condition d'*agregados* ou d'irréguliers... Dès lors, le comptage des réels bénéficiaires de la régularisation foncière devient sujet à caution. L'INCRA lui-même ignore les contingents dont il a la charge ; d'où les critiques régulièrement opposées à ses statistiques qui ne sont jamais à jour.

Ainsi, on peut mettre en doute les résultats du dernier recensement de l'INCRA (décembre 1996) qui annonçait 1647 *assentamentos* (lotissements ruraux) pour 328 000 familles²⁴. Ces résultats ont souvent été contestés par des analyses locales. Dans le cas du Maranhão, par exemple, l'Etat qui abrite le plus grand nombre de bénéficiaires de la Réforme agraire, l'INCRA déclare qu'il existe 126 lotissements ruraux pour 29 188 familles ; les enquêteurs n'en trouvent finalement que 122 avec 27 455 familles, et encore un quart d'entre elles sont-elles des *agregados* et des irréguliers, c'est-à-dire ne peuvent bénéficier des crédits spéciaux à l'installation. D'ailleurs, la catégorie parfaite du véritable *assentado de reforma agraria*, paysan sans terre qui reçoit le titre de propriété de son lopin en même temps que l'assistance technique indispensable au bon développement de son activité économique, représente, sinon un mythe, du moins une catégorie minoritaire du processus réel de redistribution des terres. Une grande partie

²² Voir l'article dans la *Revista de Políticas Públicas* da Universidade Federal do Maranhão, vol 2, n°2, 1996, « La réforme de la misère et misère de la réforme ».

²³ Scandale dénoncé localement et repris par la presse nationale. *Folha de São Paulo*, articles des 27/10 et 16/11/1997. L'INCRA s'efforce d'y mettre bon ordre, par exemple dans plusieurs intendances de l'Amazonie, des fonctionnaires en flagrant délit de surfacturation, ont été mis à pied.

²⁴ Voir l'ouvrage collectif et l'atlas publiés par l'université de Brasília. Editora da UnB, *Os assentamentos de reforma agraria no Brasil*, 1998, 306 p.

des travailleurs sans terre du Mouvement des Sans Terre (MST) vient, en fait, de la ville, lieu de passage obligé dans un marché du travail très mobile, démontrant bien que la Réforme agraire n'est pas seulement une politique et un enjeu du monde rural (dans un pays où les ruraux ne représentent plus qu'un quart environ de la population totale), mais bien un choix de société impliquant de nouveaux arbitrages socio-spatiaux. Le processus d'homologation des terres et de titularisation des agriculteurs, que seul l'INCRA peut entreprendre, est lent et il est souvent difficile de savoir à quelle étape du processus les familles se trouvent. Le groupe des bénéficiaires de la Réforme agraire comprend ainsi toutes sortes de catégories transitionnelles, qui rendent les résultats nationaux de la Réforme agraire difficile à estimer et à apprécier, et par conséquent plus difficile et incertaines les conditions d'un débat démocratique autour des pratiques d'aménagement du territoire. Sur la frontière agricole en rapide évolution, les acteurs, petits et grands, établissent leur propre stratégie d'occupation. La difficulté et la lenteur du processus expliquent sans doute que la situation reste tendue ; les assassinats de leaders paysans se poursuivent (six au cours des quatre mois premiers mois de l'année 2001 dans la seule région du sud du Para) et les mouvements d'occupation des grands domaines se multiplient dans tout le Brésil. Au vu de la situation actuelle, il faut reconnaître que nombre d'initiatives d'occupation émanent des mouvements de base qui par leur pression forcent les agences publiques à la résolution des conflits. Ainsi, les terres prioritairement "désappropriées", dans le cadre de la Réforme agraire, correspondent essentiellement à celles déjà occupées par les paysans sans terre, aux lieux où les mouvements sociaux sont le mieux implantés, où les *posseiros* sont engagés dans la lutte pour obtenir de rester sur leur lot. Les observateurs font ainsi remarquer que l'action officielle arrive *a posteriori* et que le rôle de l'INCRA répond souvent plutôt à une régularisation foncière qu'à une Réforme agraire généralisée²⁵.

Malgré cela les mêmes blocages socio-politiques rejouent sans cesse, ils se manifestent à travers les multiples difficultés d'application de la Réforme agraire qui n'est souvent qu'une régularisation foncière, et le rôle pernicieux des élites politiques locales qui reproduisent les postures du vieil autoritarisme.

B. Conscience écologique et nouvelles pratiques de gestion du territoire

²⁵ La "désappropriation"/redistribution des terres ne constitue pas le seul aspect de l'évolution des pratiques socio-spatiales liées à la réforme agraire. Il s'agit aussi de faire évoluer les systèmes de production afin de sortir des systèmes de production hyperextensifs pour encourager une intensification de l'occupation et innover avec de nouvelles pratiques de polyculture et agroforesterie. Dans des contextes bien différents, on observe ainsi que l'application des principes du développement durable en agriculture passe par tantôt par l'encouragement à l'extensification, dans le cas de la réforme de la politique agricole commune européenne par exemple, et tantôt par l'encouragement à l'intensification. Plus généralement, au delà du seul domaine agricole, on note que le choix entre étalement spatial et dilution des impacts négatifs de l'activité sur l'environnement (gestion extensive) et concentration spatiale des activités avec des impacts plus forts mais aussi plus localisés sur l'environnement, constitue un point de réflexion important pour l'application du principe du développement durable aux pratiques d'aménagement du territoire.

La pression internationale qui, dès les années 80, alerte sur la crise des forêts tropicales et les déséquilibres du climat mondial, se renforce à partir du Sommet de Rio en 1992. La **conscience écologique** s'affirme au grand jour tandis que des normes de gestion se consolident principalement autour du respect des populations locales et de la sauvegarde des milieux naturels. Les institutions qui traitent de l'environnement s'imposent dans l'appareil d'Etat, les expériences d'éducation environnementale se multiplient, les considérations environnementales figurent dans tous les programmes de développement ; une véritable révolution semble s'opérer dans les mentalités. On refait les inventaires floristiques et faunistiques ; on apprend à reconnaître les espèces en extinction ; la législation concernant les parcs nationaux peut enfin s'appliquer ; on offre des facilités aux propriétaires fonciers pour gérer leur Réserve de Patrimoine Naturel (RPPN)... La décennie 1990 est pleine d'innovations administratives, permettant aux citoyens de retrouver la nature ; les projets d'écotourisme font leur apparition et les relations villes-campagnes redeviennent fluides dans les deux sens ... on quitte toujours la zone rurale, mais on peut aussi y revenir.

Ainsi, plusieurs questions se posent. Dans le contexte de la démocratisation et de prise de conscience écologique, le Brésil s'oriente-t-il vers un modèle de développement moins gaspilleur d'espace? L'invocation du principe du développement durable ne suffit pas pour l'affirmer. Les pratiques intégrées et reproduites par la société brésilienne depuis plusieurs siècles ne sauraient être éliminées en quelques années.

Ainsi, la pratique des occupations désordonnées, toutes non dépourvues de légitimité sociale, manifeste la persistance d'un front pionnier et rend les arbitrages entre les développementistes et les préservationnistes souvent difficiles. Toute ouverture de routes favorise l'arrivée des *posseiros*, qui s'installent en espérant la régularisation foncière prochaine. Elle favorise aussi l'action des accapareurs de terres qui spéculent sur celles-ci. Est-ce que les zones préservées de la FUNAI²⁶ (Indiens), des Forêts et parcs Nationaux, des réserves extractivistes (pour les cueilleurs des produits de la forêt) résistent à l'avancée du front pionnier? Très mal, surtout lorsque sont découverts des minerais faciles à exploiter.... A cela s'ajoute la convoitise des marchands de bois et des bûcherons qui ne se privent pas d'aller prélever partout où ils le peuvent les arbres qui ont de la valeur sur le marché, entamant largement les réserves forestières publiques et privées. Il convient de rappeler que le secteur du bois au Brésil représenterait 15% du PIB et 5% des emplois, 10% des impôts locaux ; le Brésil apparaît comme le plus grand consommateur de bois du monde.

²⁶ Fondation nationale de l'Indien, organisme en charge de la politique indigéniste, créé en 1967.

Face à ces conflits multiples entre protection et développement, l'Etat développe de plus en plus les moyens de contrôle et, au niveau de l'aménagement du territoire, la pratique du zonage s'étend. De plus la tendance persistante à la militarisation des questions environnementales et indigènes ressurgit. Le projet SIVAM (Surveillance de l'Amazonie), actuellement en cours d'implantation et dont le coût est estimé à 1,4 milliards de US dollars, devrait permettre un contrôle total du territoire. En effet, les nouvelles technologies de l'information, de la télédétection et du géoréférencement, permettent de faire le point sur les situations de conflits d'usage entre les aires de protection environnementale, les zones de colonisation et les lieux des trafics illicites. Au-delà de ces repérages, quels moyens le Brésil se donnera-t-il pour exercer un contrôle effectif et faire appliquer les mesures de protection environnementale sur les quatre millions de km² de l'Amazonie ?

A un niveau inférieur de gestion, les administrations *estaduales* reçoivent des instructions pour dresser leur zonage agro-écologique, ZEE²⁷, tandis qu'un programme pilote pour la protection des forêts tropicales est financé par le G7 à partir de 1991. De telles initiatives ne manquent pas d'ouvrir la porte à de nombreuses controverses sur la manière d'utiliser l'espace et sur les principes de son aménagement²⁸.

A un niveau plus fin encore, pour surveiller la progression des défrichements, l'Etat commence à obliger, les propriétaires de *fazendas* (grandes fermes d'élevage extensif ou semi-extensif) de plus de 10 000 ha, à joindre la photo aérienne ou l'image satellitale de leurs domaines à leur déclaration d'impôt (ITR Impôt Territorial Rural) afin d'observer l'état des 50% de la superficie de leur domaine qu'ils ont l'obligation de maintenir en forêt. Au début de l'année 2001, le Mato Grosso disposait ainsi de la couverture de toutes ces grandes propriétés par image satellitale et allait imposer cette mesure aux fazendas de plus de 5000 ha.

On progresse ainsi dans la précision ; les zonages se font à des échelles toujours plus fines car les outils informatiques le permettent de mieux en mieux. La politique des réserves, la pratique des zonages se répandent dans bon nombre d'administrations au niveau fédéral et local ; cependant la discussion des documents d'aménagement par la société civile n'en est encore qu'à ses débuts et les résultats sur le terrain sont loin d'être toujours probants²⁹. Ainsi dans le Rondonia, malgré l'établissement d'un plan de zonage

²⁷ Selon une méthodologie qui joue sur les indicateurs de potentialité et de vulnérabilité, conçue par les géographes Bertha Becker et Claudio Egler et présentée en français « Amazonie : méthodologie et enjeux du zonage écologique et économique » dans les *Cahiers des Amériques latines*, n°24, 1997, pp 93-106.

²⁸ Voir l'analyse critique qu'en fait Henri Acselrad dans *Zoneamento Ecológico-econômico entre ordem visual e mercado-mundo*, IPPUR/UFRJ, 11/2000, mimeo, 30 p.

²⁹ Les militaires ont vu dans ces initiatives un moyen de connaissance stratégiquement important pour « défendre l'Amazonie sans canons » ; des sociologues l'ont perçu comme « une alliance éco-technocratique entre le vieux autoritarisme et le nouvel écologisme » selon la formule de Manfred Nitsch, in "Riscos do planejamento regional na

considéré comme un modèle, le taux moyen de déboisement a triplé entre les périodes 1989-91 et 1993-95 principalement dans les unités dites de conservation³⁰.

Ainsi la période actuelle voit-elle des évolutions contradictoires des logiques de préservation et/ou de développement. On observe, d'un côté, l'extension des aires protégées, qui couvrent un million de km² pour les Terres Indigènes et presque autant pour les unités de conservation ; rien qu'en Amazonie, elles représentent le tiers de la superficie totale. Si l'on considère seulement les superficies forestières, évaluées à 3 millions de km², elles sont donc protégées officiellement pour moitié. De l'autre côté, la perpétuation des comportements et des stratégies d'utilisation de l'espace par les différents groupes socio-économique et le contrôle de plus en plus fin exercé sur le territoire par la puissance publique induisent le risque d'une pression anthropique croissante sur le milieu. D'autant plus que la démocratisation et le développement durable ont introduit de nouvelles pratiques de gouvernance, s'appuyant souvent sur un nouveau partage de compétences entre les niveaux de décision. Ce dernier trouve sa traduction directe en matière d'aménagement du territoire. Dans le cas de l'application des principes de développement durable à l'Amazonie, on peut s'interroger sur les effets d'une gestion subsidiaire de ce territoire³¹ du point de vue de l'équilibre entre protection et développement. En effet, en changeant l'échelle de gestion de cet espace, passant du niveau fédéral au niveau des Etats fédérés amazoniens, on peut se demander si l'on ne crée pas les conditions pour une reprise accélérée de l'anthropisation sous des formes nouvelles risquant d'aboutir à un mitage et à une fragmentation du massif forestier. Alors que les atteintes par un front de colonisation largement contrôlé par une agence fédérale avait eu pour mérite relatif de laisser, jusqu'à présent, intacte la partie centrale du massif. Les formes actuelles de gestion territoriale inspirées par les nouveaux principes de gouvernance prônées par les grandes agences publiques internationales, en renvoyant à chaque Etat fédéré la compétence de proposer un zonage entre protection et développement, le tout articulé sur les grandes voies de circulation qui traversent les ensembles forestiers (et qui, pour le moment, sont encore à caractère saisonnier), risque d'entraîner une fragmentation du massif qui pourrait concourir à sa destruction tout aussi sûrement que la consommation irraisonnée d'espaces de la période antérieure.

Pour répondre au défi de la préservation et du développement, comme le dit Bertha Becker, il faut rendre compatibles les politiques publiques et les deux exigences du

Amazônia brasileira: observações relativas à lógica complexa do zoneamento", in *Amazônia e a crise da modernização*, Museu Paraense Emilio Goeldi, Belém, 1994.

³⁰ Voir *Conflits d'usage du sol au Rondonia* par Martine Droulers, François-Michel Le Tourneau et Luciana Machado dans *Cybergeo*, n°194, août 2001, www.cybergeo.presse.fr

³¹ Une gestion qui applique le principe de la subsidiarité, c'est-à-dire le transfert d'une compétence au premier niveau supposé être en mesure de l'exercer.

développement régional, la compétitivité et la durabilité. Pour cela, il importe d'accepter les rythmes de la différenciation spatio-temporelle, qui font que toutes les parties du territoire n'évoluent pas de la même manière, d'où l'intérêt renouvelé pour les études de géographie régionale³².

Conclusion

L'espace a toujours été fédérateur de la société brésilienne alors que le peuple eut beaucoup de difficultés à exister et à s'unifier. La société brésilienne a révélé dans son histoire une véritable originalité et compétence dans l'organisation du territoire, innovant à plusieurs reprises en matière de stratégie territoriale, tant avec les expéditions exploratrices *bandeiras* qu'avec le principe de l'*uti possidetis*, les pionniers-paysans *caboclos*, les fermiers colons, etc ... mais cette ingéniosité spatiale ne rend que plus évidente la relative incompétence dans le domaine de l'ingénierie sociale, or la consommation d'espace ne pourra bientôt plus suppléer aux trop importants déficits sociaux. Les arbitrages, qui ont toujours tendance à se faire vers des choix macroéconomiques destinés à attirer des capitaux étrangers, se préoccupent peu et mal de rattrapage social, car les classes dominantes, attirées par la modernité et le progrès technique, ne se tournent que timidement vers les réformes sociales. Les contradictions d'une justice socio-spatiale qui ne peut s'exercer n'en ressortent que plus fortement. Est-ce un hasard si le Brésil a élu au premier tour de scrutin en 1994 un président qui n'est ni économiste, ni banquier, mais sociologue ? Et si ce président a été réélu à nouveau au premier tour de scrutin quatre ans plus tard, en 1998 ? Car c'est bien de sociologie dont cette société profondément inégalitaire et à l'ingénierie sociale déficiente a besoin, plus encore que d'économie. De sociologie et de géographie, car le destin des hommes ne peut être pensé indépendamment des espaces dans lesquels ils vivent et, au Brésil, compte tenu de la diversité et des disparités régionales qui sont constitutives de la matrice même de la formation territoriale, ce point apparaît particulièrement fondamental dans l'appréhension des stratégies de développement.

Résumé

Le modèle de développement brésilien a longtemps été caractérisé par une consommation vorace de l'espace. Pour mettre en œuvre le développement durable, ce pays, passant de la géophagie à la géosophie, adopte des principes d'une utilisation raisonnée des milieux et d'une gestion plus démocratique du territoire. Mais cela se fait au prix de la réactivation des innombrables contradictions socio-spatiales.

³² Bertha K. Becker, « Síntese do processo de ocupação da Amazonia, lições do passado e desafios do presente » pp 5-28 in *Causas e dinâmica do desmatamento na Amazonia* . Ministerio do Meio Ambiente, 2001, 436 p.

Préservation et/ou développement?

