



HAL
open science

Démocratisation et territoire au Brésil

Céline Broggio, Martine Droulers

► **To cite this version:**

Céline Broggio, Martine Droulers. Démocratisation et territoire au Brésil. Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon, 2006, 81 (3), pp.223-233. 10.4000/geocarrefour.1544 . halshs-00290815

HAL Id: halshs-00290815

<https://shs.hal.science/halshs-00290815>

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.

Démocratisation et territoire au Brésil

Broggio Céline (Université de Lyon UMR 5600)

Droulers Martine (CNRS-IHEAL UMR 7169)

Octobre 2006

Nous écrivions, il y a quelques années, que le modèle de développement brésilien était fortement "consommateur" d'espace, autrement dit « géophage », mais que les évolutions récentes paraissaient conduire vers un mode de gestion plus respectueux des hommes et des milieux, plus économe d'espace, en un mot, plus « géosophe »¹. Il convient aujourd'hui de reprendre cette proposition en analysant plus spécifiquement les effets de la démocratisation du pays sur l'organisation du territoire désormais mesurables sur un pas de temps d'une vingtaine d'années.

La démocratisation, avec l'application de politiques sociales nouvelles, notamment à l'échelle municipale, la décentralisation avec l'inscription et la complexification croissantes des conflits d'acteurs dans les territoires, la volonté affichée de mise en valeur durable des ressources en même temps que l'objectif proclamé de réduction des inégalités régionales constituent autant de dynamiques à l'œuvre, auxquelles s'ajoutent les stratégies des partis politiques pour asseoir leur influence territoriale. Quel rôle joue chacun de ces aspects sur les nouvelles dynamiques du territoire ? Vont-ils dans le sens d'une plus grande efficacité territoriale rendue nécessaire tant par les attentes de la société brésilienne que par l'insertion du Brésil dans la mondialisation ?

Nous essaierons de montrer ici que le contexte de la démocratisation fait naître de nouvelles pratiques, consolide des acteurs locaux et alimente des dynamiques territoriales originales, qui contredisent parfois les politiques publiques visant à réduire le gaspillage dans la consommation de l'espace. D'un côté, pour assurer la croissance, le prélèvement sur les ressources naturelles se poursuit ; de l'autre, pour répondre aux demandes sociales, les gouvernements mettent en œuvre, des actions à fort impact territorial, telles les distributions de terre garantissant la propriété de lopins tant aux paysans qu'aux urbains, qui contribuent à la privatisation de terres publiques en augmentant la vulnérabilité environnementale d'une partie du territoire brésilien. Parallèlement, dans un contexte démocratisé, les

¹ Le mot « géophage », qui mange la terre, fait référence à cette soif de terres qui caractérise les découvreurs portugais et luso-brésiliens du grand Brésil, symbolisée par l'avancée constante du front pionnier agricole vers les immensités intérieures ; le mot « géosophe » fait référence à la capacité d'une société à utiliser son espace avec sagesse et durabilité, in Broggio Céline et Droulers Martine (2001) « L'espace et le développement au Brésil : de la géophagie à la géosophie ? », *Revue Tiers Monde*, n°167, juil-sept 2001, pp. 673-688. Cette analyse a été poursuivie quelques années plus tard à propos du cas amazonien où les dynamiques nouvelles de la déforestation mettent en question les effets de la décentralisation et la mise en place de procédures de gestion subsidiaire du massif forestier. In Broggio Céline et Droulers Martine (2005) « Subsidiarité et développement durable : les risques de fragmentation du massif forestier amazonien », *Bulletin de l'Association des géographes français*, décembre 2005, pp. 459-469.

partis politiques cherchent à ancrer leurs bases électorales, notamment par le biais de la municipalisation ou de la territorialisation des actions publiques.

Les pratiques territoriales actuelles de la société brésilienne sont donc marquées tant par les héritages que par des éléments nouveaux. Les deux se combinent pour produire les formes contemporaines de gestion territoriale et de consommation d'espaces. Au titre de **l'héritage**, nous rappellerons l'originalité de la culture de l'espace du peuple brésilien, comme tous les faits de culture inscrite dans la longue durée, qui ne saurait être profondément modifiée en quelques décennies ; nous aborderons également certains effets directement hérités de la période du « miracle économique » (années 60 et 70) dont la diffusion spatiale différée fait encore sentir ses effets aujourd'hui. Pour les **dynamiques actuelles**, nous explorerons quelques effets de la démocratisation, notamment à travers l'émiettement des pouvoirs locaux, les stratégies spatiales des partis politiques et les politiques publiques territorialisées.

1. Le modèle géohistorique et le miracle économique : une société qui se déplace plus qu'elle ne se réforme

Le processus historique du développement brésilien a été depuis plusieurs siècles essentiellement appuyé sur l'occupation territoriale progressive de l'intérieur du pays et l'avancée de fronts pionniers agricoles², actifs encore actuellement dans la partie amazonienne du territoire. La perception de la fermeture à terme de la « frontière » va-t-elle modifier le comportement de la société brésilienne en relation à sa traditionnelle consommation d'espace³?

La culture de l'espace du peuple brésilien

Une société qui dispose d'un important espace en consomme aisément plus qu'une autre. Le rapport à l'espace d'un peuple constitue un fait culturel⁴. La manière dont le « corps » social évolue dans son enveloppe territoriale demande à être caractérisée. Tous les peuples n'ont pas le même rapport à l'espace, ne l'utilisent pas de la même manière dans leur organisation et pour leur développement. Tout modèle de développement reflète et alimente une dynamique de consommation d'espace et

² Deux grandes phases de fronts pionniers ont été observées au Brésil : le front pionnier du café dans la première moitié du 20^{ème} siècle, étudié par le géographe P.Monbeig (1952) et celui de l'Amazonie, ouvert depuis les années 1970 (étudié notamment par B.Becker, M.Coy, M.Droulers, H.Théry, O.Velho...).

³ Nous faisons référence ici à la notion de « frontière intérieure » marquant les progrès de l'occupation du territoire et de sa mise en valeur. Les Etats-Unis ont connu un phénomène comparable jusqu'au début du 20^{ème} siècle.

⁴ Voir Droulers Martine, « Le Brésil, une géohistoire », Paris, PUF, 2001, 308 pages

d'occupation du territoire. Chaque phase particulière de développement nourrit ses dynamiques propres et laisse des traces durables dans l'organisation des territoires⁵.

Il y a donc une **culture du territoire propre à chaque peuple** et l'on peut considérer que la manière d'utiliser, de partager, de consommer, d'économiser, voire de gaspiller l'espace, constitue l'une des composantes de l'efficacité territoriale. La culture du peuple brésilien est marquée par une progression constante vers l'ouest, par le fait de réserves de terres disponibles (l'espace défini comme brésilien par les frontières nationales ayant toujours été supérieur à celui effectivement occupé par le peuple brésilien), par l'incorporation progressive, au prix d'une confrontation permanente avec des milieux difficiles, de nouvelles portions de territoire dans l'espace économique et dans la dynamique sociale. On a donc affaire à un modèle de valorisation progressive et extensive du territoire, par bien des aspects toujours à l'œuvre aujourd'hui.

La perception d'un espace disponible, sans limites, a donc alimenté un mouvement historique, de longue durée, d'occupation et **d'appropriation en direction de l'ouest**, de création de villes et de nouvelles entités territoriales. L'importance de ce tropisme tient à la représentation que, tournant le dos à la métropole coloniale et au littoral, une part de l'identité du Brésil était à découvrir dans les « intérieurs », à la rencontre, d'une nature et de sociétés « primitives » dont l'incorporation pouvait donner au Brésil moderne une force et un ancrage aux racines symboliques remontant aux temps les plus anciens, bien en amont de l'épisode colonial lui-même⁶. La société brésilienne se construit ainsi dans sa capacité à maîtriser une nature longtemps perçue comme hostile, à « manger » la forêt pour grandir à la taille d'un pays aux dimensions démesurées et s'incorporer les apports, les savoir-faire et l'antériorité des populations indigènes sur le territoire. La translation vers l'ouest est aussi une construction du passé, une découverte de soi en rupture avec la matrice coloniale⁷.

Cette progression vers l'ouest est rendue possible par une grande **fluidité et ouverture du territoire brésilien à la mobilité** des hommes, systématiquement encouragée pour peupler et mettre en valeur les intérieurs. A la différence d'autres pays, le Brésil, de façon singulière n'a, malgré sa grande taille et sa diversité culturelle, pas généré de territoires lieux de résistance durable de minorités. Un mode de

⁵ Par exemple, le décollage industriel et l'intégration fonctionnelle des régions du territoire national, l'industrialisation fordiste se caractérisant par une organisation centre-périérie du territoire.

⁶ Voir les expéditions du Colonel Rondon en 1910, lui-même fils métis de portugais et d'indien ; le slogan « Tupi or not Tupi » du manifeste « anthropophage » des intellectuels des années 1920, le roman « Macunaïma » de Mario de Andrade et l'ambition géopolitique de la « Marche vers l'ouest » du président G. Vargas en 1930.

⁷ On évalue le nombre des populations tupies indigènes à 5 millions en 1500 et à 1 million en 1900 pour un Brésil de 17 millions d'habitants à cette date et de 8,5 millions de km². Seulement 40 millions d'habitants peuplent encore le pays en 1940 pour un territoire grand comme seize fois la France (qui comptait le même nombre d'habitants que le Brésil à cette date).

relations paternaliste rapidement établi avec les tribus indiennes, de même que la disproportion des forces en présence, a fait que peu de résistances ancrées sur des territoires n'ont vraiment fait obstacle à ce que l'ensemble de l'espace soit précocement accessible à tous, la mobilité géographique pouvant être le moyen de trajectoires individuelles d'ascension sociale. Le territoire, au Brésil, s'est ainsi fait vecteur du lien social, « bien commun » partagé par lequel chacun, à son niveau, pouvait librement chercher à améliorer sa condition⁸. On peut donc affirmer que la culture brésilienne présente l'originalité d'être autant marquée par les pratiques d'ancrage territorial (grands domaines et concentration foncière) que par la dimension déterminante de la mobilité des hommes dans un espace ouvert, ou perçu comme tel. Concentration foncière et mobilité forment deux éléments indissociables de l'histoire brésilienne.

De l'héritage de l'époque coloniale, comme de celui du miracle économique ensuite, un modèle fort de dynamique sociale fondée sur l'appropriation de terres vacantes s'impose dans un pays où l'Etat providence et les politiques redistributives ne peuvent alimenter l'ascenseur social. La mobilité sociale y passe souvent par la mobilité spatiale et l'appropriation de terres nouvelles. Ce n'est pas tant « l'ascenseur » que la « trajectoire » sociale et spatiale qui fait bouger la société brésilienne.

L'héritage du « miracle » économique brésilien

Cette réserve d'espace joue ensuite un rôle déterminant dans la façon dont le pays va piloter sa **transition démographique et urbaine** et son décollage industriel. Le Brésil a ainsi pu passer de 40 millions d'habitants en 1940 à 180 millions en 2000 sans envoyer de contingents significatifs de population à la migration externe⁹ et après avoir préalablement accueilli, au début du 20^{ème} siècle, plusieurs millions de migrants d'origine européenne. Il a parallèlement connu une explosion urbaine qui a fait passer le nombre des citadins de 18 millions en 1940 à 35 millions en 1970 et à 135 millions en 2000, dont 45 millions dans dix métropoles multimillionnaires.

Si la croissance démographique se ralentit désormais depuis les années 1980 (baisse des taux de fécondité et natalité)¹⁰, la population, encore jeune, exige d'importants investissements en matière

⁸ On peut s'interroger sur le rôle que cette mobilité a eu pour aider la société brésilienne à dépasser progressivement l'héritage de l'esclavage dont l'abolition a été tardive et dont les conséquences auraient pu être plus pérennes qu'elles ne l'ont été si, en dépit de l'abolition, les populations avaient été plus durablement retenues « captives » de leurs régions d'origine. Les « quilombos », ont ainsi été des lieux de regroupement d'esclaves fugitifs. La Constitution de 1988 reconnaît le droit à la terre des descendants des « quilombolas », habitants de ces territoires.

⁹ Les 350 000 Brésiliens installés dans l'est du Paraguay à partir des années 1960 s'inscrivent plutôt dans la continuité du mouvement interne d'expansion territoriale déjà évoqué.

¹⁰ Le Brésil comptait 17 millions de mères en 1970 et 46 millions en 2005. Le nombre d'enfants par femme est passé de 5,8 à 2,2 durant la même période (source : Fondation Getulio Vargas, 2005)

d'éducation. On peut donc dire que la concentration et la densification urbaine ont absorbé une partie significative de la transition démographique, mais pas l'intégralité. Une partie du coût de la population, dans un pays où la culture de la mobilité est très marquée, s'est traduite par l'ouverture de nouveaux espaces à l'occupation, avec l'encouragement de politiques gouvernementales.

D'une manière plus générale, durant et à la suite de la période du « miracle économique », on observe d'abord un mouvement de concentration régionale du développement, puis d'intégration d'un espace économique national marqué par des relations d'interdépendance inégale entre centre, périphéries et marges, puis enfin de diffusion, plus tardive et jusqu'à aujourd'hui, des effets de la croissance. La période est également marquée par de très importants flux de personnes sur le territoire, permettant de faire affluer la main d'œuvre vers les régions d'emplois industriels (comparable à l'exode rural en France) mais aussi de favoriser la mobilité d'un grand nombre vers les régions pionnières, régulant ainsi les tensions politiques, économiques et sociales du modèle de croissance.

La période du décollage industriel, qui coïncide avec celle du régime autoritaire des militaires au pouvoir de 1964 à 1985, renforce, sous l'égide d'un Etat « développementiste », à la fois le pouvoir central et, sur le plan spatial, la région de São Paulo qui s'affirme comme le grand pôle urbano-industriel du pays. C'est là que se forme l'une des plus grandes concentrations ouvrières du monde, avec des suites dans l'histoire politique et sociale du pays¹¹.

Le processus de développement entraîne ensuite toutes les régions du Brésil qui alimentent la croissance rapide du pays en mettant à disposition les facteurs dont chacune dispose (main d'œuvre, ressources minières, énergie, épargne...). Sur le plan inter-régional, une organisation de type centre/périphérie structure des interdépendances fortes qui renforcent l'intégration du territoire en même temps que les disparités criantes semblent parfois devoir menacer la durabilité du consensus national.

Durant cette période, une partie des **conflits sociaux et des antagonismes régionaux** se résolvent, pour ne pas dire se dissolvent, par leur déplacement dans l'espace. Ainsi, l'ouverture du front pionnier permet, avec les grands chantiers de développement (tel celui de la construction de Brasilia), d'offrir un espace à la migration des populations venues du sud (vers le Mato Grosso et le Rondonia) et du Nordeste (vers le Maranhão et le Para), pour la mise en valeur de terres nouvelles (en Amazonie) et

¹¹ C'est du syndicat des métallurgistes de São Paulo, rappelons-le, qu'est issu le Parti des Travailleurs dont le leader, Lula, se révèle, dès 1989, un candidat sérieux à l'élection présidentielle. L'arrivée au pouvoir de cette force politique, incarnée par le Parti des travailleurs, sera consacrée par les élections présidentielles de 2002, puis par celles de 2006. Une page de l'histoire brésilienne est ainsi tournée. Les mouvements sociaux, écartés de la vie démocratique à l'époque des militaires, accèdent au pouvoir par les urnes, tandis que l'œuvre de modernisation conduite dans les années 1960 et 1970 permet au Brésil de figurer parmi les grands pays émergents et donne au processus de démocratisation les moyens sans lesquels il ne saurait fonctionner.

pour l'intégration de ces régions dans l'économie de marché. Extension du domaine de l'économie de marché et déplacement des « problèmes » sociaux vont ainsi de pair. La disponibilité d'espace remplace ainsi, en quelque sorte, un Etat-providence qui n'existe pas encore et que le Brésil ne saurait financer. La fluidité de l'espace rend plus flexibles les relations sociales et l'on peut dire que l'accélération des mobilités dans un espace en élargissement constitue l'élément régulateur des tensions générées par le modèle de développement. Les blocages de la société autant que la croissance économique, que l'on résume souvent sous le terme de « modernisation conservatrice », se traduisent une nouvelle fois par une consommation additionnelle d'espace.

La période du décollage, comme les précédentes, et plus qu'elles encore par les effets de la transition démographique, a ainsi été fortement consommatrice d'espace. Elle a finalement permis au Brésil de « remplir » davantage son territoire (même s'il y reste encore des « vides »), en consommant au passage environ 20% du massif amazonien et 50% des *cerrados*¹².

Au carrefour des ambitions nationalistes du pouvoir (rôle géopolitique), de l'appropriation des ressources naturelles (rôle économique) et de la gestion des tensions et antagonismes sociaux et régionaux (rôle socio-spatial), l'espace, une fois encore, apparaît comme une composante essentielle de l'histoire du développement brésilien, qu'exprime la formulation d'un ambitieux programme d'aménagement du territoire durant cette période.

Une autre caractéristique de l'époque du miracle économique est d'avoir mis un terme au grand **cycle historique des « friches régionales »**. En effet, la particularité du Brésil avait été de générer, au terme de chaque grand cycle de développement, autant de territoires régionaux laissés en arrière, abandonnés, durablement en « friche », oubliés de la croissance, tristes reliques d'époques et de grandeurs. L'existence de ces friches a longtemps réduit le Brésil à n'être qu'un « archipel » de formations sociales régionales endormies et démodées, attendant qu'un nouvel élan de développement ne vienne les transformer.

Ainsi le promeneur au Maranhao pouvait-il voir des scènes de vie quasiment inchangées depuis le 18^{ème} siècle ; ainsi la vie politique et sociale du Nordeste, surtout à l'intérieur, conservait-elle des structures marquées par le clientélisme et le paternalisme ; ainsi les villes du Minas Gerais s'étaient-elles endormies pendant un siècle après la fièvre de l'or avant qu'une nouvelle dynamique n'arrive avec la construction de Belo Horizonte et l'industrialisation (métallurgie).

Remarquablement, Sao Paulo est la première région qui rompt avec le cycle de la fuite vers l'ouest et celui des « friches » régionales en intensifiant et renouvelant ses productions. Seule Sao Paulo, après

¹² Savanes arborées des plateaux centraux du Brésil (2 millions de km²) où s'étend aujourd'hui la culture mécanisée du soja et où grandit la récente région urbaine de Brasilia-Goiania (5 millions d'habitants).

le « boom » du café, a su rebondir constamment, passant d'un cycle économique à un autre sur un même territoire, mobilisant les ressources du décollage industriel (naturelles, humaines et énergétiques) dont avait besoin le pays. Une dynamique d'intégration territoriale, de relation centre-périphérie en même temps qu'un nouveau et puissant mouvement de « frontière » en sont résultés.

Enfin, aujourd'hui, la période du décollage demeure vivante par ses **effets de diffusion** qui contribue encore à transformer le territoire brésilien et ses régions. Globalement, les observateurs s'accordent sur le fait qu'il existe un réel rattrapage entre les Etats de la Fédération. On citera parmi les manifestations de ce rattrapage la déconcentration de la production industrielle permettant l'extension du modèle pauliste, l'extension des infrastructures contribuant à freiner l'isolement des régions, les retraites versées dans le monde rural soulageant les territoires en crise¹³, les politiques régionales à fonds spéciaux et déductions fiscales permettant de diversifier les lieux d'investissement, sans oublier le transfert de la capitale à Brasilia qui contribue à rééquilibrer le territoire national (IPEA, 2005).

Pour conclure cette première partie, on peut dire que la société brésilienne s'est, tout au long de son histoire, montrée peu économe d'espace. Mais le rendement de formes de valorisation extensives est décroissant à mesure que les réserves d'espaces se réduisent et le coût écologique augmente. Plus habile à défricher de nouvelles terres qu'à savoir réinvestir, réhabiliter ou requalifier des territoires après un premier cycle de mise en valeur, la société brésilienne a longtemps opéré dans un territoire incomplètement occupé et intégré, comportant des « vides » prometteurs et un « archipel » de formations sociales régionales au développement ralenti, tardivement ressaisies par le décollage économique et aujourd'hui redynamisées par la mondialisation.

La culture brésilienne a été habitée par l'idée que l'espace constituait une ressource durablement disponible. Les pratiques spatiales et l'imaginaire géographique du peuple brésilien sont marqués, depuis cinq siècles, par cette donnée. Dans un territoire longtemps caractérisé par un archipel de régions peu reliées entre elles et par des clivages sociaux et raciaux difficiles à surmonter, cet espace a constitué le moteur du développement en même temps que le fédérateur des acteurs et des pratiques sociales. Si la frontière se ferme, un élément fort du modèle de développement est remis en question. Le contexte de la démocratisation depuis vingt ans peut-il favoriser une modification en profondeur des comportements, ou bien, au contraire, les pratiques traditionnelles vont-elles y trouver de nouveaux relais ?

¹³ 6,5 millions de retraités du monde rural. Le montant de ces retraites contribue à hauteur de 75% dans le revenu monétaire des familles pauvres du milieu rural.

2. Des dynamiques récentes aux effets diversifiés

Le contexte démocratisé peut-il aider la société brésilienne à changer son mode de relation à l'espace ? La réponse semble devoir être nuancée. Les situations évoluent, les régimes changent, mais les pratiques spatiales demeurent. Fait de culture, elles sont aussi plus durables.

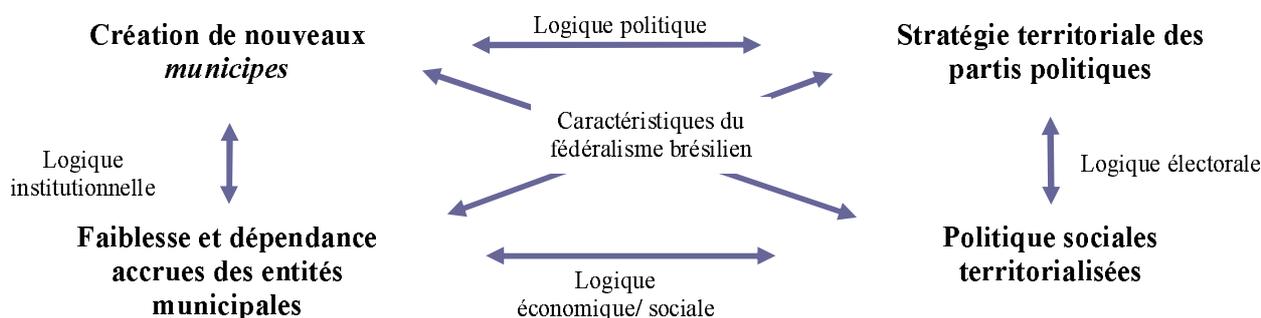
Les années 1980 et suivantes ont été marquées par la démocratisation du système politique, l'affirmation de mouvements sociaux urbains et ruraux en même temps que par l'émergence de la conscience écologique et la mise en œuvre de mesures environnementales. Toutes ces évolutions, qui culminent avec la Conférence mondiale sur l'environnement de Rio en 1992, ont laissé entrevoir une transformation possible, voire durable, du rapport à l'espace dans le sens de l'application de principes plus *géosophes* ; mais la démocratisation a également fait naître de nouvelles dynamiques territoriales dont les effets contradictoires sont devenus de plus en plus perceptibles au cours de la décennie suivante.

Le Brésil démocratisé n'est ainsi pas nécessairement, ni spontanément, plus *géosophe* que celui des périodes antérieures, ou pas de la même manière. Nous formulons l'hypothèse que la démocratisation induit une consommation d'espace supplémentaire, sous les aspects de la décentralisation qui pénètre les institutions brésiliennes, des politiques publiques qui se territorialisent, notamment les politiques sociales, et des stratégies des partis politiques inscrites dans les territoires, tous phénomènes qui relancent les dynamiques d'appropriation et d'occupation du territoire.

Le contexte présent fait naître des mouvements contradictoires. D'une part, une **patrimonialisation croissante des ressources naturelles**, qui suppose leur préservation, prélude à une valorisation marchande de ces ressources stratégiques mieux maîtrisées par le Brésil¹⁴ ; d'autre part, une relance de **dynamiques territoriales à caractère extensif**, impliquant sans cesse de nouveaux territoires. C'est ce second point que nous essaierons d'illustrer.

¹⁴ Pour ce qui concerne la valorisation marchande des biens de la nature, voir B.Becker, 2004 qui insiste sur les nouveaux modes de la « mercantilisation de la nature (« l'air, le vivant, l'eau ». La gestion du patrimoine génétique constitue un exemple de ces politiques publiques de préservation/valorisation, notamment en Amazonie. La connaissance scientifique devient une donnée stratégique de la mondialisation ; biodiversité et stocks de carbone se négocient sur la scène internationale et induisent de grands programmes de recherches, tel le LBA, Large Biosphere and Atmosphere Experiment in Amazonia qui regroupe depuis 1998 un millier de chercheurs d'une quarantaine de pays pour étudier et modéliser les mécanismes climatiques amazoniens. Ces démarches acquièrent un fort degré de légitimité lorsque l'on associe aux scientifiques les représentants des communautés indigènes, ainsi que des villageois, riverains du fleuve Amazone, qui commencent à reconstituer eux mêmes des collections de semences (manioc, maïs, bananes...) disparues après des années de monocultures commerciales. Des inventaires floristiques et faunistiques sont dressés plus systématiquement ; les espèces en extinction sont signalées, les expériences d'éducation environnementale se multiplient, des normes de gestion se consolident principalement autour du respect des populations locales et de la sauvegarde et valorisation des milieux naturels.

Fig 1 - Démocratisation et territorialisation au Brésil



Les quatre éléments présentés dans le tableau ci-dessus forment système ; chacun d'eux interagit avec les autres. Ce sont ces interactions, d'ordre politique, institutionnel, économique et social et électoral, et leurs conséquences en matière d'occupation du territoire, que nous chercherons à préciser en caractérisant tout d'abord l'émiettement des pouvoirs municipaux et leur dépendance, puis les stratégies territoriales des partis politiques, notamment celle du Parti des travailleurs (PT), puis les effets de la territorialisation des politiques publiques à travers l'analyse de deux exemples (la distribution de terres et l'allocation famille).

Emiettement et faiblesse des pouvoirs locaux, ou la question de l'autonomie municipale

Depuis la démocratisation de 1985, de nombreux facteurs semblaient devoir aller dans le sens d'une gestion du territoire plus efficiente. L'application des principes de développement durable dans le monde entier a introduit largement des considérations environnementales dans les politiques publiques ; dans le même temps, le Brésil développait des politiques sociales centrées sur la redistribution des revenus plutôt que sur le partage de l'espace et la distribution de terres qui avaient eu la préférence des gouvernements des années 1960 et 1970¹⁵. De plus, un nouveau partage des compétences entre les niveaux de décision fédéral, des Etats fédérés (*estadual*) et des municipes, semblait devoir donner aux collectivités territoriales plus de responsabilités et d'efficacité dans la gestion de leur territoire. Enfin, la période de forte croissance qu'a connue le Brésil au moment du « miracle économique » étant désormais largement ralentie, de même que les effets de la transition démographique, les impacts sur la demande additionnelle d'espace semblaient devoir s'en trouver limités.

¹⁵ Le Statut de la terre est adopté en 1964 et l'Institut national de colonisation et réforme agraire (INCRA) est créé en 1967. En ce qui concerne la redistribution sociale, on notera que le premier salaire minimum a été mis en place à l'époque de G. Vargas et que les retraites rurales et le FGTS (fonds de garantie du travail), ont été initiés à la fin des années 1960 et dans le courant des années 1970, avant d'être renforcées depuis les années 1980.

Malgré cela, le **mouvement d'occupation du territoire brésilien ne se ralentit pas**, voire s'amplifie. Le rythme accéléré de création de nouvelles entités municipales traduit bien ce fort mouvement de territorialisation qui ne tarit pas. En effet, la population brésilienne s'étale, aussi bien en périphérie urbaine qu'à la campagne, provoquant même, dans les régions les plus vulnérables, comme l'Amazonie, des reprises accélérées de la déforestation. Entre 1984 et 2000, 1406 nouvelles municipalités ont été créées sur le territoire national qui en totalisait 5507, soit une augmentation de 20%¹⁶. L'étalement du peuplement et la diversification des activités économiques et sociales, y compris dans les territoires les plus marginalisés, va en s'accroissant¹⁷. 20% de la population vit aujourd'hui dans des municipes de moins de 20 000 habitants mais qui couvrent 55% de la superficie du pays avec une densité moyenne de 7 habitants par km². A l'autre extrême, le Brésil « dense » regroupe 50% de la population dans 225 municipes sur 4% du territoire national, soit en moyenne 240 habitants par km².

Dans le même temps, on constate une **faiblesse accrue de l'échelon municipal** et sa dépendance grandissante à l'égard du niveau fédéral ou du niveau de l'Etat fédéré. En effet, parmi ces nouvelles municipalités, plus de la moitié comptent moins de 5000 habitants et 90% moins de 20 000 habitants. Tous ces petits municipes ont peu de capacité administrative et de ressources propres ; ils vivent, pour l'essentiel, des transferts de l'Union ou de leur Etat et les pensions de retraites y jouent un rôle significatif.

La démocratisation politique de 1985, dont l'expression majeure est la Nouvelle Constitution de 1988, a conduit à promouvoir l'élargissement des bases de la représentation politique en donnant plus de pouvoir aux Etats fédérés et aux municipes. Les deux mandats présidentiels de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998-2002) ont œuvré à la stabilisation des nouvelles institutions et procédures. L'ère des réformes se poursuit, depuis 2003, sous le gouvernement de Lula da Silva. Pourtant, le système politico-administratif brésilien, caractérisé par l'enchevêtrement des compétences exécutives et législatives aux trois niveaux de pouvoir, national, *estadual* et municipal, demeure complexe. La question particulière de la faiblesse de l'échelon municipal se décline autour de quatre thématiques : la

¹⁶ Le Gouvernement militaire avait, à l'inverse, eu tendance à restreindre la création de nouveaux municipes. En effet, une loi de 1966 restreignait la possibilité d'en créer en même temps qu'elle limitait le pouvoir de décision des administrations locales. Les nouveaux municipes sont issus de l'émancipation de districts (subdivisions des municipes) préexistants. On compte 5560 municipes en 2005.

¹⁷ Pour le cas de l'Amazonie, le nombre des municipes triple, passant de 153 en 1980 à 487 en 2000 et le nombre des élus aussi. Le développement d'activités diversifiées, pour répondre aux attentes et aux besoins de la population, génère des formes nouvelles de consommation d'espaces (tourisme, services, commerces, industrialisation, périurbanisation, transports...). Ces formes nouvelles d'anthropisation sont susceptibles de favoriser une fragmentation, voire un mitage, croissants du massif forestier alors que d'autres politiques publiques cherchent, parallèlement, à le préserver. La constitution de 1988 élargit, par exemple, le droit des communautés indigènes et conduit à la démarcation effective des quelques 300 terres indigènes que comptent l'Amazonie (soit 20% du territoire amazonien).

compétence institutionnelle, la représentation politique, la territorialisation fiscale et le développement territorial.

L'exercice des **compétences à l'échelle locale**, outre qu'elle conduit à un émiettement compliquant l'efficacité des mesures, est rendue difficile du fait de *l'hétérogénéité des territoires municipaux*, petits et très denses pour certains dans les régions d'ancienne occupation, et d'autres vastes et peu peuplés dans les régions d'occupation récente. Cette hétérogénéité conduit à s'interroger sur le niveau adéquat d'exercice des compétences et de la prise de décision.

La question du nombre des conseillers municipaux illustre la fragilité de la **représentation politique dans les petits municipes**. L'un des moyens de contourner leur faiblesse est, en effet, pour ceux-ci de pratiquer le dépassement presque systématique du *nombre de conseillers municipaux prévus* par la loi¹⁸. Le Tribunal Suprême Electoral voulant clarifier et mettre un terme à une situation jugée abusive a, en juin 2004, déclaré illégaux 8528 postes de conseillers municipaux sur les 60 310 que comptait le pays. Il s'en est suivi une grande agitation des partis municipalistes et ruralistes qui se sont ligués pour obtenir un nouveau projet d'amendement constitutionnel afin d'éviter la suppression des 8500 postes menacés (Fauré, 2004), source d'emplois locaux et de transferts fédéraux significatifs par leurs indemnités¹⁹.

La **territorialisation de l'impôt**, poussée à l'extrême, ne facilite pas non plus son recouvrement et son utilisation par les institutions compétentes. Ainsi, pour l'impôt sur la circulation des marchandises (ICMS), principale ressource financière des Etats, pas moins de 44 taux en vigueur dans le pays ont été constatés, avec une législation par Etat ; l'ensemble apparaît si complexe que de nombreuses entreprises, grandes et moyennes, prennent le risque de ne pas le payer, préférant être soumises à un redressement plutôt que de devoir y affecter un comptable. Le cas de l'impôt sur les services (ISS) pose les mêmes problèmes pour la gestion municipale (Fauré, 2004).

L'endettement des collectivités territoriales est un autre motif de préoccupation. La Loi de responsabilité fiscale, adoptée à l'initiative du gouvernement du Président Fernando Henrique Cardoso, en vigueur depuis mai 2000, impose des limites aux dépenses et à l'endettement des collectivités territoriales qui, en particulier, ne peuvent engager des travaux publics sans garantie de

¹⁸ Le nombre des conseillers municipaux est fixé selon un principe de proportionnalité, avec une modulation par tranches en fonction du nombre d'habitants. Un minimum de 7 et un maximum de 55 conseillers sont prévus. La ville de Sao Paulo, pour presque 7 millions d'électeurs, ne peut ainsi compter plus de 55 échevins.

¹⁹ Un autre aspect du manque de lisibilité croissant de la question de la représentation est que les alliances politiques entre les partis peuvent être différentes aux trois niveaux de pouvoir. L'indiscipline dans l'appartenance partisane crée des situations politiques complexes et des combinaisons multiples, tant au niveau de la nomination des responsables des administrations qu'à celui des entreprises publiques locales.

ressources. Toutes ces mesures, qui visent à plus de rigueur dans la gestion locale, permettent-elles de sortir les collectivités locales les plus fragiles, souvent les plus récentes, de la dépendance et d'aller dans le sens d'une véritable autonomie municipale ? Une telle évolution, certainement souhaitable, semble devoir passer par le ralentissement sévère de la création de nouveaux municipes ; vont dans ce sens les procédures référendaires, préalables à la création de nouvelles entités municipales.

Enfin, en matière de **développement territorial local**, les formes actuelles de gestion, appuyées sur les principes de la gouvernance de proximité, impliquent des relations complexes entre les compétences dévolues aux collectivités territoriales et l'intervention du niveau fédéral. Les Etats fédérés et municipes peuvent, en principe, arbitrer entre exigences du développement et contraintes de la protection de l'environnement sur leur territoire. Mais le niveau fédéral peut, de son côté, utiliser différents moyens de démarcation de terres (aires protégées, aires indigènes, aires stratégiques, etc...) pour encadrer, voire limiter, l'autonomie des collectivités territoriales. Un cas extrême est celui de la municipalité de Porto de Moz (Para) où les trois quarts du territoire ont été inscrits en aire protégée à la suite de la dénonciation d'un trafic illégal de bois (Chartier, 2005).

De leur côté, les autorités locales, qui souhaitent en général augmenter leurs ressources (donc les activités), et satisfaire leur population (donc les électeurs), entendent favoriser les formes diverses de développement qui s'offrent à elles et, en particulier, obtenir l'amélioration de leurs liaisons routières, à commencer souvent par l'asphaltage, qui accélère en retour les processus d'occupation.

En conclusion, on peut donc considérer l'hypothèse selon laquelle les formes plus décentralisées de gestion des territoires et de prise de décision qui ont accompagné la démocratisation depuis une vingtaine d'années n'ont pas été en mesure d'enrayer la dynamique d'occupation du territoire, voire même ont pu y contribuer directement.

Des partis qui s'ancrent territorialement et diversifient leurs stratégies

Les partis politiques sont les instruments de la démocratie. Leur retour sur la scène politique du Brésil, depuis la démocratisation constitue un fait majeur. Leurs stratégies électorales passent par la recherche de la diversification et de l'élargissement de leur ancrage sur le territoire national.

Que la vie des partis interfère avec les dynamiques d'occupation du territoire, il est aisé de le déduire de la décentralisation des institutions et des responsabilités municipales et estaduais. L'émission municipale, déjà souligné, trouve aussi sa dynamique dans les stratégies partisans. Dans chaque collectivité territoriale, le leader local se fait fort d'obtenir des équipements sociaux (poste de santé, écoles...), l'adduction d'eau, l'électricité, l'amélioration des routes et des transports publics, des plans

de lotissement, élargissant ainsi sa base électorale tant au niveau de la municipalité, qu'à celui de l'Etat fédéré. Au-delà de ce constat, commun à tous les partis, il nous faut caractériser rapidement les principaux partis politiques du Brésil et leur implantation dans les territoires, en centrant plus particulièrement sur le parti du président F.H.Cardoso (PSDB), parti social-démocrate brésilien, et sur celui du président Lula da Silva, le PT (parti des travailleurs). Les **quatre principaux partis du Brésil**, qui en compte une trentaine, sont, outre les deux précédemment nommés, le PMDB (parti du mouvement démocratique brésilien) et le PFL (parti du front libéral). Tous ont fourni au Brésil au moins un de ses présidents de la République depuis la démocratisation.

Le PMDB (parti du mouvement démocratique brésilien), né en 1979 dans le cadre de la politique d'ouverture démocratique du dernier gouvernement des militaires, celui du général Figueiredo, est marqué par la figure de Tancredo Neves, premier président de la transition démocratique du Brésil désigné en 1984 et décédé prématurément lors de son entrée en fonction. Le PMDB qui rallie les figures marquantes du processus de démocratisation, est très implanté dans tout le Brésil ; il rassemble un personnel politique d'expérience qui a négocié la transition démocratique et qui recompose perpétuellement ses alliances.

Le PFL (parti du front libéral), dissidence de l'Arena qui avait soutenu le régime des militaires, est créé en 1984 et l'un de ses chefs de file, José Sarney, originaire de l'Etat nordestin du Maranhao, remplace Tancredo Neves à la présidence de la République (1985-1989). Ce parti, qui incarne les oligarchies traditionnelles et le monde des affaires, est particulièrement représenté dans la région du Nordeste²⁰ d'où sont encore issus 45% des députés qu'il envoie à l'assemblée lors des élections législatives de 1998, dont 20% pour le seul Etat de Bahia où domine, depuis une trentaine d'années, l'emblématique Antonio Carlos Magalhaes, sénateur, leader du PFL.

Le PSDB, parti de la sociale démocratie brésilienne, créé en 1988, au moment de l'élargissement de la vie démocratique au Brésil afin de promouvoir un projet démocrate et socialiste, se démarque du parti fourre-tout qu'était devenu le PMDB. Ses fondateurs sont des personnalités de premier plan de São Paulo : Franco Montoro, Sérgio Motta, Fernando Henrique Cardoso, Mario Covas, José Serra. Dès les élections municipales de novembre 1988, six mois après sa fondation, le PSDB obtient 18 maires et 214 conseillers municipaux et quatre ans plus tard, 293 maires et 3274 conseillers municipaux. Aux élections de 1994, le PSDB fait élire son candidat à la présidence, ainsi que six gouverneurs (dont ceux de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais et Ceara), 11 sénateurs, 63 députés

²⁰ A ces élections législatives de 1998, le PFL représentait ainsi un tiers des députés nordestins à l'Assemblée.

fédéraux et 97 députés *estaduaux*²¹. Cette politique, permettant au fédéralisme brésilien de surmonter une période très difficile, a été couronnée de succès et, en 1998, Fernando Henrique Cardoso devient le premier président brésilien réélu pour un second mandat avec 35,8 millions de voix (53,6% des votes) et le PSDB amplifie son assise avec 7 gouverneurs, 16 sénateurs, 97 députés fédéraux et 152 députés dans les Etats.

La fin de la période d'hyper-inflation provoque alors une crise du secteur bancaire et les finances publiques, encore excédentaires en 1994, se détériorent sous l'effet de la dérive des comptes de plusieurs Etats fédérés dont les banques font faillite. Le Président Cardoso cherche à réduire le déficit public par l'assainissement des finances locales par la loi de Responsabilité fiscale déjà citée, la suppression de plusieurs dizaines de milliers de postes de fonctionnaires et des relèvements d'impôts.

A gauche de l'échiquier politique, le **Parti des Travailleurs** opère de son côté, une importante percée, couronnée par la victoire à l'élection présidentielle de 2002 qui porte au pouvoir le syndicaliste ouvrier Lula da Silva, vingt deux ans après la fondation du parti. Le PT déclare, en 2005, 600 000 adhérents, et compte 80 députés fédéraux, 3 gouverneurs et 411 maires. Depuis le début, le PT rencontre la majorité de ses électeurs dans les municipes les plus peuplés et les plus urbains. Ainsi, après les élections municipales de 2004, le PT administre 24 des 96 villes les plus importantes²² ; en outre, de son époque pionnière, il s'appuie sur deux fiefs électoraux : les Etats de São Paulo et du Rio Grande do Sul, dans lesquels son influence s'érode pourtant aux élections de 2006. L'observation de l'évolution de ses implantations locales à partir de l'analyse des élections municipales de 2000 et 2004, et en reprenant la différenciation urbain-rural, indique toujours la prédominance de son assise dans les banlieues des grandes villes.

L'analyse des élections législatives de 1998 et celle des élections municipales de 2000 et 2004 permettent d'apprécier **l'ancrage territorial des principaux partis politiques** brésiliens. L'observation des résultats électoraux de *l'élection législative fédérale de 1998* selon trois niveaux : les capitales, les cent premières villes (hors capitales) et les territoires de l'intérieur du pays, qui envoient respectivement 77, 47 et 384 députés à l'assemblée nationale, confirme les ancrages intérieurs des partis plus traditionnels. Le PT, qui conserve une base électorale nettement urbaine et largement métropolitaine, se trouve fragilisé dans le système électoral, car les élus des capitales et des

²¹ Grâce au succès du Plan Real, préparé par l'équipe de Fernando Henrique Cardoso, alors ministre des Finances, qui fait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 1994 une nouvelle monnaie, mais surtout permet une stabilisation financière inespérée après le ratage d'une demi-douzaine de plan de stabilisation. Le taux d'inflation annuel, qui avait atteint 2 540 % en 1993 et qui dépassait encore 1 100 % en 1994 est ramené à moins de 10 % en 1996 et 6 % en 1997. Pour la candidature à la présidence, le PSDB qui ne réussit pas de rapprochement avec les partis de gauche, scelle une alliance avec les partis de la droite, notamment le PFL.

²² Les 26 capitales et les 70 municipalités de plus de 150 000 électeurs.

cent premières villes forment à peine le quart des députés, alors qu'ils représentent 42% d'électeurs, tandis que les élus du PMDB et du PFL, qui ont leur assise électorale en zone rurale et petites villes, sont présents à la Chambre en plus grand nombre.

Tableau 1 - Différenciation géographique de la représentation nationale

Élections législatives 1998	Capitales	Cent premières villes	Intérieur	Total députés en 1998
Électeurs	23 %	19 %	58 %	
Députés élus	16 % (77)	9 % (47)	75 % (384)	
<i>PT</i>	20	13	24	58
<i>PSDB</i>	12	7	74	95
<i>PMDB</i>	7	6	67	83
<i>PFL</i>	8	9	68	105

Source : Carvalho et Tribunal Suprême Electoral (TSE).

En ce qui concerne les *élections municipales, en 2000*, le PT administrait 187 municipalités, ce qui représentait 3,5% des municipes du pays, mais un cinquième de la population brésilienne, tandis que les trois autres partis, PMDB, PFL et PSDB administraient, à eux trois, 3275 municipalités c'est-à-dire près de 60% des municipes brésiliens. A la suite de la victoire de Lula aux élections présidentielles de 2002, le PT espérait, aux *élections municipales de 2004*, confirmer son implantation sur tout le territoire national. Le résultat fut mitigé. Certes, il obtint le plus grand nombre de voix, gagna des villes moyennes et des capitales, au total, 411 municipalités, mais perdit les deux plus grandes et symboliques : São Paulo et Porto Alegre. Le nombre de voix du PT a été décroissant dans six Etats (Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí²³) et dans 13 Etats il n'atteint pas 15% des voix. Ses résultats témoignent toutefois d'une certaine pénétration de son influence dans l'intérieur, au détriment du PSDM et du PMDB. Mais il demeure un parti de grandes villes.

Tableau 2 - Les résultats des 4 grands partis aux élections municipales de 2000 et 2004

	Élections municipales 2000			Élections municipales 2004				
	Nombre d'électeurs		Nombre de maires élus	Nombre d'électeurs		Nombre de maires élus	Nombre d'électeurs administrés	
	millions	%		millions	%		(millions)	%
PT	11,9	14,3	187	16,3	17,1	411	17,0	14,2
PSDB	13,5	16	990	15,7	16,5	871	25,6	21,4
PMDB	13,2	15,7	1257	14,2	15,0	1057	16,9	14,1
PFL	13	15,3	1028	11,2	11,9	790	15,5	13,5

Source : Tribunal Suprême Electoral (TSE).

Lors de la campagne électorale de 2004, le PT a poursuivi sa stratégie d'implantation prioritaire dans les capitales et les villes de plus de 150 000 électeurs pour lesquelles la direction du parti s'efforce de

²³ Dans ces quatre Etats nordestins, auxquels il faut ajouter le Maranhão, le PT ne dépasse pas 5% des voix et n'administre aucune municipalité.

qualifier des candidats et de monter des alliances²⁴. Pour les moyens et petits municipes, la stratégie consiste à organiser 400 pôles régionaux regroupant une quinzaine de municipes où sont envoyés des dirigeants expérimentés et du matériel moderne de communication²⁵. Au final, les candidats du PT réunissent sur leurs noms le plus grand nombre de voix, mais la conquête de plus grandes villes et principalement São Paulo²⁶ donne au PSDB un plus grand nombre d'administrés. Au résultat, les implantations territoriales des quatre principaux partis sont largement complémentaires.

L'ascension du PT accompagne l'incroyable croissance urbaine du Brésil. Cette implantation surtout dans les grandes villes, présente à la fois force et faiblesse. Faiblesse du fait de la mauvaise représentation relative des élus urbains (il faut plus de voix pour un siège), mais force, du fait que l'action militante a aussi un meilleur rendement en milieu dense. Né des mouvements sociaux urbains des années 1970, le PT est là sur son terrain de prédilection. Il y expérimenté et mis au point, pendant 20 ans, des politiques sociales participatives, particulièrement dans le Rio Grande do Sul et à São Paulo où il conquiert la municipalité de Diadema dès 1982, puis celle des villes de São Paulo et Porto Alegre en 1988. A l'intersection entre mouvements sociaux et actions de quartiers, le PT a construit son implantation territoriale.

Pourtant, les assises électorales du PT demeurent faibles dans d'autres milieux, alors même que dans les grandes villes du Sudeste, l'érosion de l'emploi industriel, pourvoyeur d'importants contingents d'électeurs pour le PT, est générale : le Brésil a ainsi perdu 27% de ses emplois industriels entre 1989 et 2000, et São Paulo, la forteresse ouvrière, plus encore, avec une diminution de l'ordre de 39%. Pourtant, dans la capitale pauliste, la classe ouvrière continue à soutenir le président malgré les affaires qui ont marqué sa mandature. Cependant, entre les élections municipales de 2000 et 2004, Marta Suppicy a perdu une grande partie de son électorat dans les quartiers de la zone centrale où réside la classe moyenne ; elle y a enregistré une chute de 65 à 30% des voix, maintenant mieux son score dans les quartiers périphériques. Les classes populaires semblent donc rester fidèles au Parti des Travailleurs. Lula garde de l'influence sur les votes des pauvres urbains, mais pas encore sur les votes de tous les pauvres, ces « 50 millions d'exclus » que Candido Mendes rêve d'unir dans un seul et même inconscient collectif, électoralement favorable à Lula (Mendes, 2005). Par ailleurs, aux élections municipales de 2000, le PT a obtenu 2467 conseillers municipaux, soit 4% de l'ensemble. Il est en un peu meilleure position dans les Assemblées des Etats fédérés où il compte 142 députés

²⁴ Une fondation a été créée à cet effet, la fondation Perseu Abramo.

²⁵ Les progrès les plus spectaculaires ont été enregistrés dans les municipes de l'Amapa (où le PT passe de 2 à 32% des voix), du Tocantins (où le PT passe de 2 à 22% des voix), du Minas Gerais (où le PT passe de 8 à 22% des voix) ou du Pernambouc (où le PT passe de 8 à 19% des voix).

²⁶ Où le candidat José Serra, battu à l'élection présidentielle par Lula, devance de 600 000 voix, (3,3 millions contre 2,7) le maire du PT, Marta Suppicy, qui sollicitait un second mandat.

estaduaux, soit 11% de l'ensemble. Candidat populaire, le président Lula doit, pour sa réélection de 2006, aller au devant des pauvres qui ne l'ont pas élu, s'appuyant en partie, pour élargir ses espaces d'influence, sur le développement d'un vaste réseau associatif et de politiques publiques territorialisées.

Politiques publiques territorialisées. De la « réforme agraire » à la « l'allocation famille », quels changements ?

On a vu dans les parties précédentes que la faiblesse de la représentation démocratique au Brésil, notamment au niveau municipal, laissait la place à d'autres mécanismes permettant aux partis politiques d'asseoir leur influence (clientélisme traditionnel, ONG et mouvements associatifs, pratiques participatives et mouvements sociaux urbains). D'autres relais peuvent également jouer ce rôle. Les politiques publiques gagnent ainsi à être étudiées sous l'angle de leur bénéfice électoral possible. Sont particulièrement concernées les politiques sociales, surtout lorsqu'elles se territorialisent et se médiatisent.

Le cas de la lutte contre la pauvreté illustre le fait que les pratiques sociales issues de la démocratisation, qui s'inscrivent parfois dans une certaine continuité par rapport à celles des périodes antérieures, tout en en élargissant progressivement la portée, se répercutent directement sur la gestion du territoire et l'occupation de l'espace. On choisira volontairement deux politiques à forte connotation symbolique, la « réforme agraire » et « l'allocation famille »²⁷.

La **réforme agraire** conduite au Brésil depuis la démocratisation n'en est pas vraiment une. Le pays présente l'originalité de n'avoir jamais procédé à une véritable réforme agraire, bien que le sujet demeure d'une constante actualité. Cela tient à sa taille et à l'immense disponibilité d'espace qui a toujours permis de distribuer de la terre sans avoir à la redistribuer, et donc sans la confisquer aux grands propriétaires. Les gouvernements récents, malgré l'emploi du terme, ne rompent pas avec cette tradition. Les terres que distribue l'Etat sont largement des terres publiques, encore peu ou pas valorisées, bien davantage qu'une redistribution de terres d'anciens grands domaines²⁸. Une partie d'entre eux se sont d'ailleurs, depuis lors, modernisés sous l'influence d'autres politiques publiques d'encouragement à l'agribusiness, par exemple, et ne répondent plus, dans de nombreux cas, aux grands domaines peu productifs susceptibles d'être concernés par la procédure contraignante de la redistribution de terres.

²⁷ D'autres dossiers pourraient être pris en exemple au service de la même démonstration, ceux de l'évolution des pratiques participatives de gestion urbaine ou de l'évolution de la gestion des populations indigènes et de leurs territoires.

²⁸ Ceci est particulièrement observable dans le nord du Brésil, moins dans le sud. De plus, les processus d'expropriation de grands domaines se révèlent longs. Ils comportent, outre la durée d'instruction des dossiers, souvent une phase conflictuelle, ou contentieuse, et sont le support de pratiques de corruption fréquentes (Droulers et Le Tourneau, 2005)

Le gouvernement du président F. H. Cardoso (1994-2002), dans la plus vaste opération de distribution de terres jamais réalisée, a donné accès à la terre à près de 400 000 familles ; mais, l'obtention d'un lopin, dont le titre définitif n'est octroyé qu'après une dizaine d'années d'occupation, n'assure pas durablement la stabilisation économique des familles bénéficiaires. Souvent, suite à des difficultés économiques et sociales, plus d'un tiers des colons ne réussissent pas à se maintenir dans leur lot, principalement en Amazonie. Ces colons, qui abandonnent leur premier lopin, finissent par revenir solliciter une autre terre, grossissant à nouveau les rangs des demandeurs et rendant les organismes chargés d'appliquer la politique agraire en apparence peu opérants, bien que les programmes d'appui à l'agriculture familiale, comme le PRONAF, ait vu leurs moyens progresser. Sous le gouvernement du Président Lula, la « réforme agraire » est relancée. 100 000 familles auraient été concernées durant les trois premières années du mandat. Ce chiffre, discuté, pourrait en fait être un peu plus élevé.

Dans l'absolu, le Brésil dispose toujours d'immenses réserves de terres. Au recensement agricole de 1995, 380 millions d'hectares seulement, sur un total de 851, étaient inclus dans les exploitations agricoles. Pourtant, les disponibilités de terres s'épuisent de façon perceptible, et le coût écologique des programmes de colonisation agricole augmente²⁹.

Cependant, l'installation durable à la campagne de paysans sans terre n'atteint pas les prévisions et inquiète les mouvements sociaux, en particulier le Mouvement des Sans Terre (MST), fortement médiatisé et soutien politique du PT. Une grande partie de ses adhérents vient, en fait, des villes, lieu de passage obligé dans un marché du travail très mobile, ce qui démontre 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 une politique sociale impliquant des arbitrages socio-spatiaux entre distribution de revenus et distribution de terres.

En conclusion, on peut dire que le processus de distribution de terres constitue le corollaire et le régulateur d'un modèle de développement partageant encore très difficilement les résultats de la croissance. La consommation additionnelle d'espace constitue ainsi une réponse typiquement brésilienne aux blocages de la société. Cette politique, très populaire, peut, cependant, être considérée comme gaspilleuse d'espace, sans que les résultats économiques et les bénéfices sociaux ne le justifient pleinement ; elle constitue une continuation de la dynamique traditionnelle d'incorporation de nouvelles terres sur le marché. A ce titre, on peut dire que, tout en répondant à une forte demande sociale (autant urbaine que rurale d'ailleurs), elle semble devoir être une politique de transition entre les approches traditionnelles de la question de la pauvreté et des politiques sociales plus modernes.

²⁹ Dans les régions vulnérables, telle l'Amazonie, la colonisation agricole menace la couverture végétale naturelle qui est détruite et brûlée et les ressources forestières gaspillées. En 2005, 650 000 km² de forêts amazoniennes avaient été incorporés dans des surfaces agricoles par des systèmes pastoraux très extensifs, en lien ou en dehors du contrôle et de la planification de l'administration publique. Une partie de ces terres ont été utilisées au bénéfice de petits exploitants.

L'arrivée du Président Lula da Silva au pouvoir est marquée, par la mise en place d'une politique également très médiatisée, la « **bolsa familia** » ou « **allocation famille** ». Cette mesure, qui permet de verser une allocation aux familles à faible revenus, est devenue l'emblème de l'engagement personnel du Président dans la lutte contre la pauvreté. Elle fait suite à une première action très médiatisée de lutte contre la faim, le programme « Fome zero » (2003) que sa difficile application a fait passer au second plan. La signification de l'allocation famille, quant à elle, ne tient pas tant à l'originalité de la mesure qu'à la dimension politique qui lui a été donnée, dès 2004. Au départ, elle résulte du rassemblement de plusieurs mesures mises en place par le gouvernement antérieur : la bourse scolaire (*bolsa escola*), créée en 1998 et qui concernait 5 millions de familles en 2002, la bourse alimentaire (*bolsa alimentacao*), créée en 2001, et une aide à l'accès à l'énergie pour les familles (gaz butane), créée en 2002.

Tableau 3 - Distribution de l'allocation famille en 2005 par région et catégorie de bénéficiaires

Grandes régions	Ayant droit bénéficiaires		Familles allocataires (situation du responsable de famille)						Electeurs 2005 (en millions)
	nombre	% des moins de 15 ans	total	Urbain (en)%	Sans travail déclaré (en)%	Travailleur rural (en)%	Femmes (en)%	15 à 18 (en)%	
Nord	2 444 899	51,5	528.050	66	56%	9,6	90,7	2,5	9
Nordeste	13 721 430	45,6	3.243.536	51	48,5	21,6	90,1	3,1	31
Centre-ouest	1 060 305	51,2	254.632	81	2,6	58,6	92,1	2,9	9
Sudeste	7 298 421	50	1.731.271	78	61,9	4,5	91,5	1,6	55
Sud	2 979 429	49,7	692.289	72	8,4	56,1	93,6	2,1	19
Brésil	27.504.484	51,2	6.449.778	63	54	13,8	91	2,5	123

Source : Ministère du Développement Social, juillet 2005

Du point de vue de son impact territorial et social, et potentiellement électoral, on peut dire que la mesure touche largement le monde rural nordestin (la part des urbains concernés est plus faible dans le Nordeste que dans les autres régions), les populations déclarées sans travail (des populations peu organisées dans des mouvements sociaux ou syndicaux), un public largement féminin (initialement moins acquis au PT) et s'adresse également à des responsables de famille âgés de 15 à 18 ans, âge auquel le vote demeure facultatif au Brésil (entre 16 et 18 ans). On peut noter également que le retrait direct des sommes distribuées aux bénéficiaires grâce à une carte de crédit bancaire permet d'éviter que des formes locales d'influence ou de clientélisme ne s'approprient le bénéfice politique de la mesure.

Au départ, les municipes ont dû adhérer formellement au programme, en signant des termes d'adhésion qui permettent au gestionnaire municipal de solliciter auprès de la Caisse d'Epargne (*Caixa Economica*), via informatique, les versements prévus en fonction du nombre de familles dûment cadastrées. Ce gestionnaire municipal, figure clé de cette politique de redistribution, s'est vu investi du pouvoir de tenir à jour le cadastre des bénéficiaires avec toute autonomie pour bloquer ou

rétablir les paiements via le système de gestion des bénéficiaires (SIBEC). D'autres programmes sociaux font l'objet de ce même type de contrôle.

On note à ce propos, tant pour le programme d'allocation famille que pour la « réforme agraire », la forte centralisation au niveau fédéral de politiques dont l'impact est très localisé³⁰. Cela a notamment permis de capitaliser sur la personne du Président Lula le bénéfice d'image d'une politique très populaire et très médiatisée, qu'une application plus nettement décentralisée aurait davantage mis dans les mains d'oligarchies locales ou de partis autres que le PT, mieux implantés en milieu rural.

On note également que cette politique à forte valeur ajoutée médiatique présente aussi l'avantage d'être relativement économe pour le budget public, car si les bénéficiaires sont décomptés individuellement dans les bilans qui en sont faits (27 millions de personnes), les allocataires du versement sont les familles et non les individus (soit 6,5 millions à la mi-2005), avec une faible progressivité de l'allocation en fonction du nombre de personnes effectivement concernées dans la famille. En outre, le montant budgétaire global de la mesure est limité (D'Arcy, 2006).

Si l'on resitue cette politique dans le contexte de l'action du PT, on peut rappeler que ce dernier, peu implanté dans l'intérieur et dans les petites villes, n'avait pas tiré grand profit du mouvement de municipalisation qui avait caractérisé les premières années de la démocratisation, davantage favorable aux partis traditionnels, agraires ou clientélistes. De même, la « réforme agraire », thème fortement médiatisé, n'a pas rencontré les résultats que le PT pouvait en attendre, du fait que le mouvement social et politique du MST est, en fait, largement urbain et que la fixation durable de populations paysannes se révèle un exercice long et difficile, avec un taux de réussite faible. De plus, sur ce terrain, le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso avait déjà obtenu des résultats significatifs.

Compte aussi l'exigence, pour le PT, d'élargir son influence dans l'intérieur, sachant que pour un parti ayant la structure d'implantation qui le caractérise, le coût marginal, en termes militants, d'un élargissement d'audience dans l'intérieur peu dense et dans les villes moyennes et petites, est élevé. Le PT n'y dispose pas des moyens militants nécessaires.

³⁰ De la même manière, pour la relance de la « réforme agraire » sous le gouvernement Lula, un rapprochement s'opère entre le MDA, ministère du développement agraire, où les mouvements sociaux sont représentés, et le MMA, ministère de l'environnement, confié à la sénatrice amazonienne Marina Silva, pour faire appliquer des mesures durables. Le MDA annonce ainsi une « réforme agraire de qualité », le MMA impose la question environnementale comme un élément transversal des politiques publiques alors qu'un 3^{ème} ministère, celui de l'Intégration, s'efforce de rendre opérationnel le développement territorial et la planification régionale principalement avec le PAS, Plan Amazonie Durable (Pasquis, 2005). Le pilotage de cette transversalité des politiques publiques et l'établissement de système d'information pour suivre à la fois les individus bénéficiaires de la « réforme agraire », ainsi que le devenir des lotissements ruraux, renforce encore le rôle directeur du niveau fédéral dans les politiques territoriales.

Il tente alors, avec succès, de mettre en œuvre les méthodes qui lui ont déjà réussi en milieu urbain : appui sur les ONG et sur le tissu associatif, appui sur les « travailleurs sociaux » chargés de mettre en place les politiques sociales, appui sur la médiatisation. La télévision joue un rôle important dans la démocratie brésilienne et contribue à éroder l'influence locale des partis traditionnellement les plus clientélistes au bénéfice des partis plus urbains.

Enfin, il fait une politique à haute valeur symbolique pour la cohésion nationale et la stabilisation du processus démocratique au Brésil, qui place la pauvreté au premier plan des préoccupations nationales, en même temps qu'une politique qui puisse contribuer à ce qu'une majorité de pauvres du Brésil votent pour le PT et à ce que l'électorat symbolique et l'électorat réel du PT se rencontrent enfin de façon plus complète, ce qui n'avait pas été le cas en 2002,

En conclusion, on peut dire que les politiques publiques tendent à s'inscrire dans les pratiques sociales et l'ancrage territorial des partis qui les promeuvent. Ainsi, la territorialisation des politiques publiques est d'autant plus susceptible de jouer un rôle significatif à cet égard que la représentation politique locale est assez faible au Brésil où l'on compte 2860 habitants par conseiller municipal (contre 110 en France et 490 aux Etats-Unis). Une territorialisation progressive des politiques liées au traitement de la pauvreté permet, en outre, au PT d'intervenir sur des territoires, ruraux notamment, dans lesquels son influence électorale a toujours été faible. La frange des pauvres, située sur des territoires maillons faibles où le PT est peu représenté sur le plan électoral, est ainsi particulièrement ciblée.

Conclusion

En conclusion, le modèle traditionnel, géophage, s'épuise à mesure que se ferme la « frontière » intérieure, obligeant le Brésil à concevoir de nouvelles relations avec son territoire. Un ensemble de raisons pouvaient laisser présager des changements. L'émergence de la question environnementale, un nouveau partage des compétences et les responsabilités confiées aux collectivités territoriales, la fin de la transition démographique et un certain ralentissement de la croissance par rapport à la période du miracle économique semblaient devoir aller dans ce sens.

Mais la société brésilienne démocratisée génère à son tour, en même temps que de réelles pratiques de préservation, des formes nouvelles de consommation d'espace. Emiettement municipal, nouveaux enjeux de pouvoirs locaux liés à la décentralisation, stratégies des partis politiques, politiques publiques médiatisées et territorialisées relancent des dynamiques territoriales dont le coût écologique et financier pèse sur les équilibres du pays.

Durant les vingt dernières années, trois périodes peuvent être schématiquement distinguées, chacune marquée par l'un des trois grands partis de gouvernement successivement à la tête de l'Etat et par trois grands types de dynamiques à fort impact territorial, parmi celles directement liées au contexte de la démocratisation.

Tab. 4 - Périodisation des principales politiques publiques territoriales depuis la démocratisation

Période	Politiques à impact territorial	Parti au pouvoir	Mesures des résultats
1985 – 1993	Créations de municipes	PMDB	Augmentation de 20% du nombre de municipes
1994 – 2002	Redistribution de terres	PSDB	400 000 familles installées durant la <i>période</i> (250 000 à l'époque des militaires, 100 000 dans la <i>période</i> suivante, de 2003 à 2005)
2003 - 2005	Allocation-famille 50% au Nordeste	PT	6,5 millions de familles concernées durant la <i>période</i> (5 millions de famille concernées la bourse scolaire durant la <i>période</i> précédente)

La première période se caractérise par l'augmentation très importante du nombre de municipes sous l'influence dominante du PMDB, parti très implanté sur l'ensemble du territoire brésilien et dont l'influence et les relais locaux sont considérables. Elle témoigne de la force persistante des systèmes locaux de clientèle. La seconde période est marquée par une modernisation des pratiques publiques et la mise en place d'un socle de politiques sociales visant à stabiliser le pacte de cohésion de la société brésilienne démocratisée. Elle s'appuie largement sur la politique de distribution de terres, répondant à une demande sociale forte, mais consommatrice d'espace et coûteuse du point de vue environnemental. Le PSDB, parti bien implanté localement, à forte capacité gestionnaire, a su mettre en oeuvre en un cours laps de temps, une distribution de terre à un nombre inégalé de familles, tout en maîtrisant les risques de corruption inhérents à tout pratique foncière ; le PSDB y a également gagné la légitimité populaire dont il avait besoin.

La troisième période enfin, celle marquée par l'influence dominante du PT, poursuit les tendances de la précédente, en donnant une dimension politique de premier plan aux politiques de lutte contre la pauvreté. Ces politiques, dont les résultats sont plus rapidement perceptibles que ceux de la distribution de terres, peuvent aussi concerner un nombre démultiplié de familles. Elles traduisent aussi l'évolution des politiques publiques brésiliennes dans le sens de pratiques sociales plus modernes et plus communes aux démocraties de marché, remplaçant progressivement la distribution de terres par une distribution de revenus.

Le président Lula, grâce à une forte médiatisation de la « bourse famille », est parvenu à donner à cette démarche une force symbolique aussi importante que celle dont jouissait jusqu'alors la « réforme agraire », marginalisant ainsi quelque peu au passage le MST, son allié parfois encombrant Cette

politique est également plus conforme aux caractéristiques de son parti et lui a permis d'élargir notablement son audience électorale dans l'intérieur du pays, là où le PT était jusqu'alors le plus faiblement implanté, ce qui ne l'a pas empêché pour assurer le résultat de l'élection de 2006, de faire alliance avec le PMDB.

Références bibliographiques

- Abramovay Ricardo (2000), « O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural », *Economia Aplicada*, vol.4, n°2, 1-20.
- Albaladejo Christophe (2004), « Changement social et développement rural : la notion de « pacte territorial » à l'épreuve en Amazonie », in Picard Jacky, *le Brésil de Lula*, Ed. Karthala
- Becker Bertha K. (2004), « Amazonia. Geopolítica na virada do terceiro milenio », Garamond, Rio de Janeiro, 172 p.
- Bitoun Jan et Droulers Martine (1990), « Conflits municipaux et émergence de nouvelles territorialités dans la région métropolitaine de Recife » in Pouvoirs locaux, régionalisme, décentralisation, Collection Travaux et mémoires de l'IHEAL, n° 47, pp. 356-369
- Broggio Céline et Droulers Martine (2001) « L'espace et le développement au Brésil : de la géographie à la géosophie ? », *Revue Tiers Monde*, n°167, juil-sept., 673-688.
- Broggio Céline et Droulers Martine (2005) *Le Brésil. Que sais-je ?* PUF, 126 p.
- Carvalho, Nelson Rojas de (2003), *Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*, Revan, Rio de Janeiro, 224 p.
- Chartier Denis (2005), « ONG internationales environnementales et politiques forestières tropicales. L'exemple de Greepeace en Amazonie », in « Anthropologie et société », vol. 29, n°1, pp. 103-120.
- D'Arcy François (2006), Les nouvelles politiques de transferts sociaux: un espoir pour la jeune génération? in *LE NOUVEAU BRÉSIL DE LULA*, org. Daniel Van Eeuwen, Editions de l'Aube, pp 119-136.
- Dabène Olivier (2006), *Exclusion et politique à São Paulo. Les outsiders de la démocratie au Brésil*, Karthala-IEP Aix, 244 p.
- Droulers Martine, « Le Brésil, une géohistoire », Paris, PUF, 2001, 308 pages .
- Droulers Martine et François-Michel Le Tourneau (2005) "Approche cartographique de l'intégration d'un territoire amazonien : la région Barreira Branca (Tocantins)" in *L'AMAZONIE BRÉSILIENNE ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE* Expériences et enjeux en milieu rural organisé par Christophe Albaladejo et Xavier Arnauld De Sartre, L'Harmattan, pp 179- 192.
- Droulers Martine et Velut Sébastien (1997) « Votes urbains, vote rural, analyse des élections présidentielles de 1989 et 1994 au Brésil » in *Cahiers des Amériques latines*, IHEAL, n°24, pp 107-130.
- Fauré Yves-André (2004), « Des politiques publiques décentralisées entraves au développement local »
- Mendes Candido (2005), *Le Brésil de Lula au XXIème siècle*, Educam-IHEAL, 24 p.
- Pasquis Richard & alli (2005), « Reforma agraria » na Amazonia : balanço e perspectivas » in *Cadernos de Ciencia & Tecnologia*, Brasilia, v. 22, n°1, 83-96.
- Rezende Francisco et Tafner Paulo, ed. (2005) *Brasil: o estado de uma nação*, Rio de Janeiro, IPEA, 372 p.
- Rolland Denis et Chassin Joëlle, coord (2004), *Pour comprendre le Brésil de Lula*, L'Harmattan, 320 p.
- Théry Hervé (2004), *Atlas du Brésil*, Reclus/La Documentation Française
- Van Eeuwen Daniel, org. (2006), *Le nouveau Brésil de Lula*, Editions de l'Aube, 352 p.

Les **ONG**. Les ONG, fort nombreuses au Brésil composent ce qu'on appelle le « tiers secteur », ensemble d'associations, de fondations ou d'organisations qui, bien que de droit privé, œuvrent pour le bien public (ou en tout cas collectif) sans but lucratif ; ce secteur emploie plus du double des fonctionnaires publics fédéraux soit près de 1,3 millions de personnes, auxquels s'ajoutent 350 000 volontaires et leur dépenses opérationnelles représentent près de 2% du PIB (Buclet, 2002). Souvent liées aux partis politiques de gauche, notamment au PT ou à des mouvements religieux, elles deviennent des partenaires indispensables dans le montage des politiques publiques territorialisées³¹.

Il s'opère ainsi à une sorte de « municipalisation » du développement local qui finit par rendre complexe le jeu entre les associations (ONG), les syndicats des travailleurs ruraux, les Unions d'associations, derrière lesquelles on retrouve des partis³². Les nouvelles pratiques dites participatives ont du mal à sortir du modèle électoraliste-clientéliste traditionnel pour passer à des interventions davantage fondées sur des critères d'efficacité technique et de co-responsabilisation des agriculteurs. La population rurale doit constamment faire des choix entre les ONG militantes, articulées politiquement, et celles qui proposent une assistance technique en fonction de critères de marché (compétence, efficacité, qualité, résultats).

³¹ Tel l'ISA, *Instituto Socio-Ambiental* de São Paulo qui utilise le travail des géographes et des juristes et monte un véritable Système d'Information Géographique pour mieux défendre les droits des Indiens et des petits producteurs. Ou l'Imazon – *Instituto do homem e meio ambiente da Amazônia*, créé en 1990 comprend une vingtaine de chercheurs soucieux de la sauvegarde de la forêt et de la formation aux techniques de l'agroforesterie, son budget annuel s'élève à environ 250000 US\$. Leurs ressources financières proviennent d'ONG ou d'institutions internationales.

³² Derrière la FETAGRI on retrouve plutôt le PT tandis que derrière les *Centrais* et *Uniões* on retrouve plutôt le PSDB. Les syndicats affiliés à la FETAGRI se sont dépêchés de tenter de transformer leurs délégations syndicales en associations... et de les fédérer au niveau municipal et régional (Albaladejo, 2004).