

D 1047 BRÉSIL: LE PLAN NATIONAL DE RÉFORME AGRAIRE

Présenté le 27 mai 1985 au Congrès national par Nelson Ribeiro, ministre de la réforme et du développement agraires, le 1er Plan national de réforme agraire doit faire l'objet d'une discussion pour approbation par les parlementaires. D'ores et déjà, le projet gouvernemental a suscité une très forte opposition dans les milieux des exploitants agricoles regroupés dans la Société rurale brésilienne et la Confédération nationale de l'agriculture. Ce projet a également provoqué des accès de fièvre dans les secteurs de conflits pour la possession de la terre (cf. DIAL D 1002, 1021 et 1031) comme, par exemple, dans le sud de l'Etat du Pará où douze paysans ont été assassinés les 13 et 18 juin par des tueurs à la solde du Domaine Ubá, près de São João do Araguaia.

Le projet gouvernemental de réforme agraire n'est que la mise en oeuvre du Statut de la terre édicté par le régime militaire le 30 novembre 1964, mais jamais appliqué concrètement. Il s'agit d'enrayer le mouvement inexorable de la concentration de la terre en grands domaines et de fixer au sol quelque 10,6 millions de familles de paysans sans terre. Sur ce total il est prévu que 3,5 millions de paysans deviendront à terme des salariés agricoles. Pour les 7,1 millions restants, il est prévu de puiser sur les 409,5 millions d'hectares des latifundia et d'utiliser les 71,7 millions d'hectares des terres de l'Union (l'Etat).

De ce très long document, nous extrayons l'introduction qui définit l'esprit du projet gouvernemental.

Note DIAL

Plan de la proposition gouvernementale

Présentation

I- Introduction

II- Objectifs - général
- spécifiques

III- Finalités

IV- Stratégies pour l'action

- 1) Dynamique et articulation des mesures d'intervention
- 2) Définition des aires prioritaires de réforme agraire
- 3) Alternatives pour la possession et l'usage de la terre
- 4) participation de la société civile

V- Programmes d'action

- 1) Programme de base d'installation de travailleurs ruraux
- 2) Programmes complémentaires (régularisation foncière; colonisation; imposition foncière)
- 3) Programmes de soutien (cadastre rural; soutien juridique; enquêtes agraires; développement des ressources humaines)

VI- Articulations de l'action gouvernementale

- 1) Politiques d'aide à la production et à l'organisation des parcelles
- 2) La réforme agraire et le GETAT
- 3) Réforme agraire et programmes spéciaux
- 4) Réforme agraire et dégrèvements fiscaux
- 5) Réforme agraire et terres indiennes
- 6) Réforme agraire et gouvernement des Etats

VII- Actions immédiates (1985/1986)

- 1) Mesures immédiates en vue du règlement des conflits sociaux
- 2) Mesures immédiates de soutien au programme d'attribution de terre
- 3) Mesures immédiates par rapport à la colonisation
- 4) Mesures immédiates à caractère légal
- 5) Mesures immédiates de soutien à l'élaboration des plans régionaux de réforme agraire

VIII- Ressources financières

PROPOSITION POUR L'ÉLABORATION
DU 1er PLAN NATIONAL DE RÉFORME AGRAIRE
DE LA NOUVELLE-RÉPUBLIQUE

Brasília, mai 1985

Présentation

En accomplissement des engagements pris par l'Alliance démocratique nous présentons, pour information et débat de la nation, la proposition pour l'élaboration du 1er Plan national de réforme agraire qui constitue, aux yeux de la Nouvelle-République, le début de règlement de cette immense dette envers la société.

C'est ce que nous faisons, dans le cadre de la loi n° 4501 du 30 novembre 1964 (Statut de la terre) et en accord avec le 4e Plan national de développement que le gouvernement du président José Sarney vient également d'annoncer. Ces projets ont été adoptés par simples décrets de l'exécutif, comme en dispose la loi en vigueur; mais nous entendons qu'un sujet d'une telle importance doit être auparavant discuté avec la société civile et avec les représentants légitimes des travailleurs et propriétaires ruraux. L'attention du Congrès national est sollicitée à travers l'expression des partis et de leurs responsables, étant donné qu'il s'agit de la simple mise en oeuvre d'une loi déjà votée et exécutoire depuis vingt ans.

Cette décision s'inscrit dans l'ensemble des mesures préliminaires ouvertes par la création du Ministère de la réforme et du développement agraires, et par l'adaptation de l'Institut national de colonisation et de réforme agraire à ses nouvelles fonctions.

Nous espérons que tous nous aideront à implanter la réforme agraire au Brésil et, de la sorte, à mettre en usage des millions d'hectares de terres cultivables gardées comme valeur en réserve; à éviter que le pays se transforme, dans les dix années à venir, en immense champ de bataille où se multiplient les conflits agraires; à contrôler les migrations prédatrices qui déboisent inutilement les forêts et vont grossir les villes déjà saturées et incapables d'offrir des emplois et des services; à intégrer, enfin, à la vie économique et politique de la nation les millions de compatriotes qui sont actuellement exclus de la société d'un pays aspirant légitimement au plein développement.

Nelson Ribeiro
ministre de la réforme et du développement agraires

I- Introduction

La nécessité de profondes modifications de structures agraires du pays est socialement et politiquement reconnue depuis plusieurs décennies.

En 1946, l'Assemblée nationale constituante a incorporé à la Constitution l'impératif constitutionnel de "promouvoir la juste distribution de la propriété, avec une égale opportunité pour tous". On ne compte plus les propositions d'élargissement des bases légales pour la réalisation des transformations structurelles en rural, toujours plus réclamées par les mouvements sociaux, en provenance des organisations représentatives des secteurs organisés de la société, tout au long des deux décennies sui-

vantes. Dans la proposition de plan triennal (1961-1963), il a été reconnu que la structure agraire déficiente faisait obstacle à l'élargissement du marché interne de la consommation et, par voie de conséquence, du mouvement d'industrialisation.

Avec l'amendement constitutionnel n° 10 du 30 novembre 1964, un pas concret a été franchi dans le sens de l'élimination des entraves à l'accomplissement de la disposition constitutionnelle précitée, par la suppression de l'exigence d'indemnisation préalable et juste en argent dans les cas d'expropriation de superficies aux fins de réforme agraire, et par son remplacement par une indemnisation en titres spéciaux de la dette agraire.

Avec la seule promulgation du Statut de la terre le 30 novembre 1964, le Brésil a disposé d'un cadre juridico-institutionnel minimal pour procéder à la transformation nécessaire de sa structure agraire. Il y a dans le statut les principes et fondements philosophico-juridiques qui exigent et justifient l'intervention de l'Etat pour la mise en oeuvre de ce changement. On y voit également définies les formes de l'action gouvernementale, conjointement avec les politiques de réforme agraire et agricole; les objectifs sociaux, économiques et politiques à atteindre; ainsi que les moyens possibles à mettre en oeuvre et les directives opérationnelles à suivre dans l'application de ces différentes politiques.

Vingt et un ans après la promulgation du Statut de la terre, le moins qu'on puisse dire est que les résultats de l'action se traduisent par une frustration totale.

Selon les données du recensement agropastoral de 1980, les exploitations de superficie égale ou supérieure à 1.000 hectares représentaient près de 1% du total des propriétés rurales et environ 45% de l'aire totale. Par contre, les exploitations de superficie inférieure à 100 hectares constituaient près de 90 % du total, mais seulement 20% de l'aire totale recensée.

Les données du Cadastre des immeubles ruraux de l'INCRA, dont la mise en place a été postérieure à la promulgation du Statut de la terre, reflètent de façon plus précise la concentration de la propriété foncière, puisqu'il individualise l'"immeuble rural" consistant en une unité de propriété et de possession de la terre, alors que le recensement agropastoral de l'IBGE définit l'"exploitation agropastorale" consistant en une unité de production.

C'est ainsi que les immeubles de plus de 1.000 hectares qui occupaient en 1967 46,9% de la superficie totale des immeubles ruraux du pays, en occupaient 58,3% en 1984. A l'autre bout, les immeubles de moins de 100 hectares ont vu leur participation baisser de 18,7% en 1967 à 14% en 1984.

La mauvaise distribution de la terre peut être mieux cernée par les chiffres recueillis lors du recensement: les immeubles de plus de 1.000 hectares représentaient en 1984 à peine 2% du total, et ceux de moins de 100 hectares 83,2%. Dans ces derniers, 66,4% (soit, en chiffres absolus, plus de 1.700.000 immeubles) possédaient une superficie inférieure à 25 hectares.

La concentration de la possession de la terre, historiquement garantie et actuellement stimulée, a fait prévaloir l'injustice sociale en rural. Alors qu'en 1984 on constatait l'existence de 10,6 millions de travailleurs ruraux sans terre, les immeubles considérés par le Statut de la terre comme des latifundia (ne remplissant donc pas leur fonction sociale) s'approprièrent 409 millions d'hectares. Ces immeubles avaient en 1972 près de 25% de leur

superficie utilisable non mise en valeur; en 1984, cette proportion est passée à 41%, ce qui constitue une aggravation notoire de la situation.

Cette situation sociale injuste concernant la possession et l'usage de la terre s'est alourdie si l'on considère que les propriétaires d'immeubles de plus de 1.000 hectares présentaient dans leur totalité, à fin 1984, un solde négatif accumulé envers l'Etat (en lésant indirectement les communes) de 20,2 milliards de cruzeiros, chiffre relatif au non paiement de l'impôt foncier.

La tendance à la concentration et à l'usage indu de la terre par les latifundia s'est également accompagnée d'une augmentation des conflits sociaux, avec des morts et des violences en tous genres. Les statistiques tragiques des conflits de la terre suivent, dans les derniers temps, l'évolution que fait ressortir le tableau I ci-après:

TABLEAU I : CONFLITS DE LA TERRE ET MORTS
AU BRÉSIL DE 1971 à 1984

Année	Nombre de conflits	Nombre de morts
1971	109	20
1976	126	31
1981	896	91
1984 *	950	180

* estimation

Source: CONTAG, CPT, ABRA

L'aggravation de la question agraire nationale est évidente. Durant ces vingt années et plus d'existence du Statut de la terre, les luttes pour son application effective ont été intenses et variées. Le mouvement syndical des travailleurs ruraux - principaux intéressés au mouvement de réforme agraire - s'est organisé, à crû et s'est renforcé en dépit de la violence de la répression subie au cours de cette période. D'autres organisations représentatives des différents secteurs sociaux se sont également appliquées à ce problème; et tout au long de ces années ont proliféré les analyses et les dénonciations sur l'évolution de la situation agraire, sur les erreurs, les déviations, les contradictions et les équivoques qui se sont accumulées à chaque phase de l'action gouvernementale, ainsi que les revendications et les propositions alternatives sur la question.

Il convient donc d'explicitier, dans l'objectivité, les principales notions et définitions adoptées maintenant, ainsi que les équivoques et distorsions présentes jusqu'à ce jour dans la formation et l'application des politiques, plans, programmes et projets gouvernementaux. Il est également urgent de nourrir le débat large et démocratique de la société, en particulier des organisations représentatives des principaux bénéficiaires de l'action gouvernementale, en lui proposant la stratégie globale à adopter pour l'application du Statut de la terre, ainsi que les autres procédures opérationnelles, en plus des modalités d'exécutions qu'appelle le problème.

En ce qui concerne les principes, concepts et définitions qui président aux propositions de l'action gouvernementale, pour la satisfaction des revendications de la large majorité de la nation et pour le respect des engagements de l'Alliance démocratique dans le sens de la restauration de la démocratie et d'une application effective du Statut de la terre, il est indispensable de préciser l'esprit qui a présidé à l'élaboration du présent document.

Pour commencer, il faut souligner l'identité totale entre les concepts essentiels entrant dans la définition de réforme agraire selon le Statut de la terre, et le concept de démocratie contenu implicitement dans le commandement constitutionnel impérieux de "promouvoir la juste distribution de la propriété, avec une égale opportunité pour tous".

Article 1er- (...)

§ 1) On appelle réforme agraire l'ensemble des mesures qui visent une meilleure distribution de la terre, moyennant des modifications de son régime de possession et d'usage, afin de répondre aux principes de justice sociale et à l'augmentation de la productivité.

Art. 2- Est garantie à tous la possibilité d'accès à la propriété de la terre, conditionnée par sa fonction sociale, dans les formes prévues par la présente loi.

Art. 16- La réforme agraire vise à établir un système de rapports entre l'homme, la propriété rurale et l'usage de la terre apte à promouvoir la justice sociale, le progrès et le bien-être du travailleur rural, ainsi que le développement économique du pays, avec l'extinction graduelle du minifundium et du latifundium.

Cette identité est de fait tellement significative qu'elle est la démonstration évidente de l'impossibilité d'une réalisation totale du grand projet démocratique de la Nouvelle-République sans la mise en oeuvre de la réforme agraire.

La réforme agraire étant conceptualisée et définie dans les termes ci-dessus, il importe de clarifier certaines notions et définitions de base qui ne pourront ni ne devront être désormais confondues, si l'on veut s'entendre sur le fait et sur les modalités du changement de la structure agraire brésilienne, et procéder à une évaluation constante des résultats obtenus.

a) Réforme agraire et politique agricole sont des politiques distinctes, conformément aux définitions constantes du Statut de la terre:

Article 1er - (...)

§ 2) On entend par politique agricole l'ensemble des mesures de soutien à la propriété de la terre, lesquelles sont destinées à orienter, dans l'intérêt de l'économie rurale, les activités agropastorales dans le sens soit de la garantie du plein emploi soit de l'harmonisation avec le développement de l'industrialisation du pays.

Bien que distinctes quant au contenu des actions prévues, la politique agricole et la réforme agraire sont complémentaires, le plus grand ou le moindre succès de cette dernière étant directement conditionné par l'application de mesures complémentaires et appropriées de politique agricole.

b) Réforme agraire et colonisation (1) sont également des politiques distinctes. Il convient d'en accentuer les différences sous peine de compromettre gravement les résultats attendus de la mise en oeuvre de l'une et de l'autre.

L'une et l'autre politique ont des objectifs de base semblables: rendre possible et effective l'accession de l'homme à la terre en vue de lui garantir la condition essentielle pour le travail et la production. Elles se distinguent cependant par les manières de procéder qui, historiquement et traditionnellement, ont été utilisées pour leur mise en oeuvre face aux différents impératifs de l'action gouvernementale sur la réalité agraire brésilienne, en fonction des diversités régionales prononcées.

La colonisation s'appliquera sur les terres publiques généralement situées dans des régions à déboiser et à occuper, ce qui suppose de grands investissements officiels en termes d'infrastructure, de mesures de planification et autres opérations plus complexes et lentes, toutes caractéristiques qui limitent son ampleur.

(1) Le mot colonisation n'est pas à prendre au sens historique européen (les colonies), mais dans son sens technique de mise en valeur par l'occupation de terres non défrichées (NdT).

La réforme agraire, pour sa part, sera réalisée dans les aires du domaine privé situées dans des régions déjà occupées, dotées d'infrastructures, avec une densité démographique appréciable, aires dans lesquelles prévalent de graves distorsions de la structure agraire et une tension sociale; la réforme sera effectuée sur la base de procédures opérationnelles simples permettant de garantir des occupations rurales à bas coût de production, souples et importantes.

C'est là la différence principale entre les deux modes d'intervention du gouvernement. Dans le cadre du développement économique brésilien, ces deux politiques ont chacune leur place. Mais il s'agit maintenant d'un choix devant l'impératif de la réponse à donner aux demandes sociales existantes. Il est proposé qu'à partir de maintenant la priorité soit accordée à la réalisation de la réforme agraire.

La suite des principales équivoques, omissions et distorsions de l'action gouvernementale, apparues au long des vingt dernières années en conséquence des interprétations les plus diverses du Statut de la terre dans la formulation et l'application des politiques, plans, programmes et projets gouvernementaux, permet de mieux comprendre ce qu'on prétend faire à partir de maintenant.

En son temps, le 1er Plan national de réforme agraire de 1966 montrait clairement la timidité avec laquelle les pouvoirs publics se disposaient à agir pour faire appliquer le Statut en matière de réforme agraire. Fondamentalement, on a choisi l'imposition comme instrument principal de l'action réformiste, tout en prévoyant aussi de déclencher un certain nombre d'activités complémentaires telles que relevés cadastraux, délimitations de terres, création de lots de démonstration, etc., qui n'ont peu ou rien signifié en termes de changements dans le système de possession et d'usage de la terre. La distribution et la redistribution de terres comme la création de nouvelles unités rurales se sont limitées à des projets de colonisation aux objectifs quantitatifs purement symboliques.

Le 2e Plan national de réforme agraire, de 1968, a également introduit des objectifs non significatifs face à l'ampleur du problème, même s'il faisait preuve d'intentions réelles quant aux nouveaux modes d'action permettant une plus grande souplesse dans les opérations et un abaissement des coûts.

L'imposition, présentée solennellement comme le moyen propre à décourager l'usage antisocial de la terre, a fini par devenir un instrument vide de portée, y compris comme source de recettes publiques, par suite des influences et pressions exercées par les groupes dominants, avec la non punition des infractions devenues habituelles, avec l'amnistie fiscale transformée en revendication permanente et même concédée, dans la plupart des cas, en fonction d'intérêts de politique partisane.

Une fois encore ont prévalu les forces de la contre-réforme, et les changements de gouvernements ont représenté un rude coup envers l'organisme chargé de la réforme agraire et des propositions appropriées.

A partir de 1971, avec la création de l'Institut national de colonisation et de réforme agraire (INCRA) et avec le Plan d'intégration nationale (PIN), c'est la défiguration totale de la proposition de réforme agraire telle qu'elle est entendue ici. Cette défiguration s'est accentuée année après année; elle a culminé, de 1979 à aujourd'hui, dans la confusion to-

tale faite par le gouvernement entre objectifs, moyens, démarches, politiques, stratégies et tout ce dans quoi on veut actuellement mettre de l'ordre.

De l'emphase qui a entouré des projets de construction de routes destinées à l'occupation de l'Amazonie par les excédents de population du Nord-Est, à l'application de ressources considérables dans un processus appelé tantôt "régularisation foncière", tantôt "réorganisation foncière", il ne s'est agi en réalité que d'une dispersion de ressources en projets sans effet aucun en termes de changement concret de la structure agraire du pays.

Au cours de cette même période, les conflits sur la frontière agricole ont atteint une grande intensité, et la violence en rural est devenue un facteur d'insécurité sociale, en finissant par atteindre les sanctuaires que sont les réserves indiennes, ce qui ajoutait une nouvelle composante à la complexité du problème. Sous l'inspiration autoritaire des concepts de sécurité et de développement, d'immenses superficies de terres vierges (2) sont passées au secteur privé, au grand dam des intérêts de la nation et de ses générations à venir. Les privilèges accordés aux grands groupes économiques, nationaux et étrangers, ont facilité la dévastation des forêts, la concentration antisociale de la terre, l'anéantissement définitif de groupes indiens et l'impunité dans les relations injustes du travail. En résumé, ces privilèges ont réuni les conditions objectives d'une recrudescence des conflits sociaux.

La politique des gouvernements de l'époque, en favorisant l'appropriation aveugle de terres vierges au mépris du Statut de la terre, a également permis le développement de l'idéologie de la spéculation, de la connivence officielle et de l'opportunisme dans le traitement de la question foncière. Ainsi, grâce à l'impunité institutionnelle régnante, la terre est devenue davantage un objet privilégié de spéculation de la part de groupes économiques, dans un refus pur et simple de la timide affirmation de sa fonction sociale faite dans la Constitution fédérale.

La concentration de la terre a augmenté. 342 propriétaires de latifundia contrôlaient, en 1984, une superficie de 47,5 millions d'hectares. Cette superficie dépasse de près de 5 millions d'hectares le total de celle en possession de la légion des 2,5 millions de minifundistes du pays.

Il n'a donc pas été répondu aux attentes des travailleurs ruraux dans leur demande d'accession à la terre, ni non plus aux espoirs des petits et moyens producteurs ruraux. Au contraire, on assiste à la croissance vertigineuse de l'exode rural, avec l'aggravation conséquente du gonflement des villes. Les attentes des populations urbaines ont également été frustrées, quant à l'amélioration des systèmes de ravitaillement et des prix alimentaires; il en a été de même de l'espoir général concernant les promesses de justice sociale.

Seuls, les grands propriétaires de terres détenteurs de superficies au-dessus de 1.000 hectares, qui représentent seulement 2% du total des exploitations rurales existant dans le pays, mais qui contrôlent près de 60% de la superficie totale utilisable, ont été les bénéficiaires de ces vingt et une années, essentiellement en raison de l'omission des pouvoirs publics, au mépris évident des dispositions du Statut de la terre.

(2) "Terras devolutas": terres vierges appartenant à l'Union des Etats (NdT).

Ce sont précisément ces terres, maintenues en dehors du processus de la production, situées dans des régions bénéficiaires des investissements publics faits depuis cinquante ans pour l'édification de toute une infrastructure économique et sociale, qui feront l'objet de l'action prioritaire de réforme agraire qu'on prétend mener.

Ce document présente les propositions, au plan stratégique, pour l'élaboration du 1er Plan national de réforme agraire de la Nouvelle-République. Il est présenté à la société brésilienne pour un large débat, en vue de recueillir les critiques et les suggestions permettant d'élaborer l'avant-projet qui sera soumis à l'appréciation et à l'approbation du président de la République, avec la large contribution de tous les secteurs sociaux, en particulier les bénéficiaires potentiels de la réforme agraire.

(Traduction DIAL - En cas de reproduction, nous vous serions obligés d'indiquer la source DIAL)

Abonnement annuel: France 295 F - Etranger 360 F - Avion 440 F
Directeur de publication: Charles ANTOINE - Imprimerie DIAL
Commission paritaire de presse: 56249 - ISSN: 0399-6441