

## Monopoly amazonien

Jean François Tourrand<sup>1,2</sup>  
Pierre Valarié<sup>3</sup>  
João Roberto Dias de Oliveira<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), Unité de recherche Green, Campus international de Baillarguet, Bat. F, 34398 Montpellier cedex 5  
<tourrand@cirad.fr>  
<tourrand@aol.com>

<sup>2</sup> Universidade de Brasília (UnB), Centro de desenvolvimento sustentável (CDS), SAS, Qd. 5, Bl. H, Edif. Ibama, 2º andar, 70070-914, Brasília-DF, Brasil  
<biguine@amazon.com.br>

<sup>3</sup> Centre national de la recherche scientifique (CNRS), UMR CNRS 5112 – Centre d'études du politique en Europe latine (Cepel), Université de Montpellier 1, Faculté de droit, 39, rue de l'Université, 34000 Montpellier  
<Pierre.valarie@univ-montp1.fr>  
<pvalalarie@wanadoo.fr>

<sup>4</sup> Syndicat rural (SR) Organisation des avocats du Brésil (OAB), Redenção-PA, Brasil  
<robertodias22@uol.com.br>

### Résumé

Dans les années 1970, Ianni considérait la question foncière dans le sud du Pará comme une véritable lutte pour la terre. La violence, le non-droit, la formation de cartels et l'expulsion du plus faible étaient les règles pour l'appropriation illicite de vastes domaines fonciers ou de petits lopins de terre. La situation concernait à des degrés divers l'ensemble des pays amazoniens. Trente ans plus tard, les dynamiques agraires ont considérablement évolué avec le remplacement des massifs forestiers naturels par des systèmes agropastoraux largement dominés par l'élevage : la viande dans les grands ranchs, le lait dans les exploitations familiales. La question foncière est toujours d'actualité et aiguë avec ses externalités négatives impulsées par une spéculation sur la terre constituant une excellente, voire la meilleure opération financière. Elle se traduit par l'invasion de propriétés en voie d'abandon et par une forte pression sur les massifs forestiers encore présents. Elle est également à l'origine de nouvelles vagues de migration pour accaparer la terre. Les auteurs tentent d'analyser les rapports de causalité croisée, entre les dynamiques agraires observées et l'évolution des modes d'appropriation du foncier. Il s'agit d'expliquer la position des pouvoirs publics peu enclins à contrôler ce monopoly amazonien, malgré leur omniprésence depuis le début de la colonisation, tant au travers des institutions que par le rôle majeur des mesures politiques depuis quarante ans dans la région. L'analyse de ces politiques publiques passe par trois questions : i) efficacité dans la régulation des conflits fonciers ; ii) impact sur les modes d'organisation des intérêts autour de la question foncière sur les fronts pionniers ; iii) modes de gouvernance mis en œuvre dans un contexte national fédéral du point de vue de la conduite des politiques publiques à fort enjeu foncier.

**Mots clés :** Amazonie ; colonisation rurale ; dynamique agraire ; gouvernance ; politique foncière.

**Thèmes :** territoire, foncier, politique agricole et alimentaire ; ressources naturelles et environnement.

### Abstract

#### Amazonian Monopoly

In the 1970s, Ianni considered land management in Southern Pará as a real war for land. Violence, the absence of law, cartels and the eviction of the weakest were the rules of the game in illegally claiming huge areas of land or tiny plots. The other Amazonian regions were also concerned to a lesser extent. Thirty years later the situation has changed considerably. The forested massifs have been replaced by agro-pastoral systems, largely devoted to livestock farming (producing meat on the larger concerns and milk on the small farms). Land management is still a major issue due to the negative effects of real estate speculation. The result is that the farms in decline are invaded, as is the remaining forested land. Land management also leads to further migration of the populations who are monopolizing the land. The authors analyze the causal relations between farming dynamics and how the method for taking over land has changed. The aim is to explain the position of the local authorities who are reluctant to control this Amazonian monopoly in spite of their omnipresence since the beginning of the colonization process, whether it be through public institutions or the political measures taken over the past forty years. In analyzing the implemented public policies three questions are asked: How efficient are these authorities in regulating land management conflicts? What impact do they have in terms of the organization of interests on the pioneer frontiers? What is the government policy in a federal-national context concerning the management of public policy where land management is an issue?

**Key words:** agrarian dynamics; agricultural colonization; Amazonia; governance; land policies.

**Subjects:** territory, land use, agricultural and food production policy; natural resources and environment.

Tirés à part : J.F. Tourrand

Dans les années 1970, début de la colonisation de l'Amazonie, Ianni (1978) considérait la question foncière dans le sud du Pará en Amazonie orientale (figure 1) comme une « lutte pour la terre ». La violence, le non-droit, la formation de cartels et l'expulsion du plus faible étaient de règle pour l'appropriation illicite de vastes domaines fonciers ou de petits lopins de terre. La situation n'était pas spécifique de la région, mais concernait à des degrés divers l'ensemble des pays amazoniens. Schmink et Wood (1982) partagent ce constat qu'ils confirment dix ans plus tard (Schmink et Wood, 1992), de même que Treccani (2001) et Veiga *et al.* (2004) au début du XXI<sup>e</sup> siècle.

Trente ans plus tard, les dynamiques agraires ont considérablement évolué : remplacement des massifs forestiers par du pâturage pour la production de viande dans les grands ranchs et de lait dans les exploitations familiales. La question foncière reste d'actualité. Elle se traduit par l'invasion de propriétés en voie d'abandon, par une forte pression sur les massifs forestiers encore présents, notamment les parcs forestiers et les réserves indigènes,

ainsi que par de nouvelles migrations vers les espaces sylvestres et publics limitrophes, tels que la Terra do Meio (figure 1).

À partir de recherches conduites dans la région depuis 15 ans, les auteurs tentent de caractériser les rapports de causalité croisée entre dynamiques agraires observées et évolution des modes d'appropriation du foncier. Une attention particulière est portée sur l'analyse du rôle des pouvoirs publics dans ce monopoly amazonien. Elle passe par trois questions : i) stratégies et efficacité dans la régulation des conflits fonciers ; ii) impact sur les modes d'organisation des intérêts autour du foncier ; iii) modes de gouvernance des politiques publiques à fort enjeu foncier.

## Années 1960 : début de la colonisation

Les trois grandes raisons de la colonisation de l'Amazonie s'appliquent au sud du Pará : nécessité de sécuriser la région

face aux premiers pas de la guérilla do Araguaia pour en exploiter les ressources du sol et du sous-sol, et faire l'économie d'une réforme agraire en donnant de la terre sans homme à des hommes sans terre.

Dans la carte du cadastre établie en 1972 pour la région (Paraguassu, 1972), la taille moyenne des unités foncières était d'environ 4 500 hectares. L'ensemble des attributions ne prenaient pas en compte les populations locales, caboclas et amérindiennes, déjà présentes dans la région et soupçonnées de pactiser avec la guérilla.

Qui étaient les premiers colons ? Originaires du sud et du sudeste du Brésil, les premiers colons étaient des « aventuriers » des temps modernes, d'un niveau social aisé, ayant reçu une formation supérieure, sensibilisés à la notion de frontière agricole par l'histoire de leur famille et leur éducation. Ils se sont fait attribuer les plus grands domaines, plusieurs dizaines à centaines de milliers d'hectares.

Sont venus ensuite des chefs d'entreprises du sud et du sudeste du Brésil à la recherche d'une exonération fiscale en contrepartie de leur investissement en

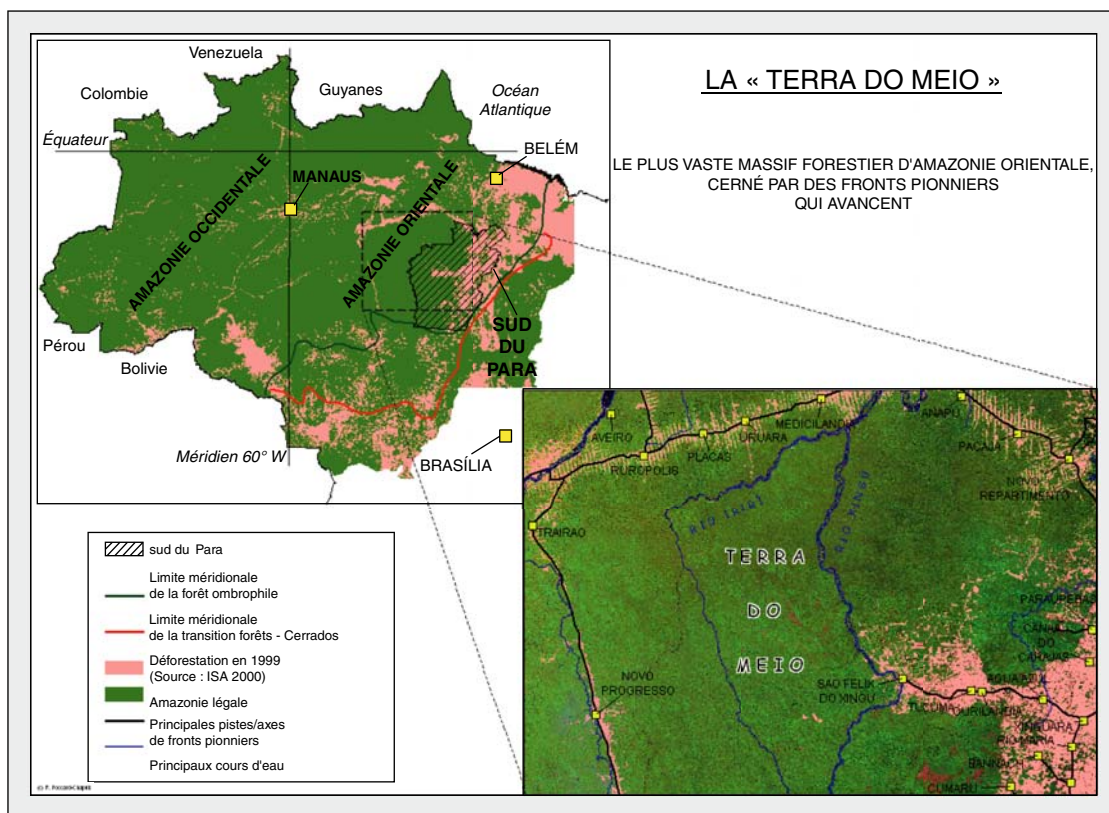


Figure 1. Localisation du sud du Pará et de la Terra do Meio en Amazonie orientale.

Figure 1. Location of southern Pará and Terra do Meio in eastern Amazonia.

Amazonie. Après un premier voyage sur leurs nouvelles terres, nombre d'entre eux se sont désistés face à l'ampleur des problèmes sociaux en perspective.

## Années 1970 : la colonisation s'ancre durablement

L'action publique vise à consolider la colonisation par la construction de pistes pour faciliter l'accès et l'écoulement des productions, la mise en place de banques publiques (Sudam et Basa) pour financer les projets privés d'implantation de ranchs. Grâce à ces fonds, les parcelles de forêts sont brûlées, cultivées une année puis plantées en pâturage. Il n'y avait à cette époque pratiquement pas de récupération du bois de valeur, excepté pour la construction locale.

L'État favorise les migrations en laissant les colons s'installer sur des terres déjà attribuées ou publiques. Parallèlement, le pouvoir fédéral laisse une large autonomie de manœuvre au pouvoir régional. Avec la création de la ville de Redenção, se met en place un pouvoir local qui devient le relais des colons auprès des pouvoirs publics régionaux et fédéraux. La vie s'organise autour de la ville pionnière de Redenção. Un aéroport permet d'accueillir les pionniers fortunés venant repérer en avion les propriétés à vendre. Les autres doivent voyager par la piste durant plusieurs jours et affronter les passages délicats de rivières et de bas-fonds. Presque tout l'espace ayant déjà été attribué au cours de la décennie précédente, deux modes d'obtention de la terre coexistent : achat d'une propriété à un attributaire de la phase précédente qui ne souhaite pas poursuivre, ou occupation illégale de terres non mises en valeur et hors accord du propriétaire. Dans ce second cas, pour obtenir un document foncier nécessaire à l'octroi d'un prêt, l'occupant négocie avec le propriétaire ou acquiert un faux document d'achat de terres auprès d'un notaire local. S'il ne souhaite pas bénéficier d'un prêt, l'occupant n'a pas besoin de titre foncier. Tout colon peut vendre une partie ou toute sa terre en délivrant un certificat de vente d'une terre qu'il ne possède pas. L'éventuel acheteur disposera d'un document d'achat de terres, qui a peu de valeur, mais qui prouve son achat.

## Années 1980 : la nouvelle région du sud du Pará

Parallèlement à l'appui financier, l'action publique cible l'organisation politico-administrative avec la création de nouvelles communes instituant un véritable pouvoir local dans lequel s'investissent les premiers colons et propriétaires terriens dont l'objectif premier demeure l'obtention d'un titre foncier. Le sud du Pará commence à être représenté par quelques députés au niveau de l'État du Pará et du Brésil fédéral. Il y a donc entrée dans la sphère publique d'acteurs privés avec des stratégies foncières claires. En sens inverse, l'État participe activement à la construction du sud du Pará via l'implantation de ses institutions dans la région.

Face au blocage du foncier, l'État lance également la création de périmètres d'installation des nouveaux migrants sur des parcelles de 50 à 100 hectares. Ces périmètres sont réalisés sur des terres abandonnées ou vendues à l'État par leurs propriétaires. Tel un monopoly, un jeu politico-financier s'organise autour d'un foncier qui n'a jamais été réellement acquis par aucun des propriétaires successifs, mais seulement attribué, puis éventuellement négocié entre divers acteurs, avant d'être revendu à l'État. Par ailleurs, on note dès cette époque une concentration foncière au sein des périmètres. Ceux qui vendent sont en situation d'échec ou privilégient d'autres investissements, en particulier en zone urbaine.

L'économie locale se renforce avec l'émergence d'une industrie forestière qui devient le moteur de l'économie régionale. L'association entre le bois et le bœuf est étroite. Une fois le bois de valeur exploité, essentiellement l'acajou, la parcelle forestière est plantée en pâturage. Ainsi, de gigantesques fortunes se constituent autour du bois et de l'élevage. Parallèlement, le foncier prend de la valeur. Son prix double ou triple en 2 ou 3 ans, ce qui ne fait que dynamiser son marché.

On observe l'arrivée d'un autre type de colons. Il s'agit de migrants en situation de survie attirés par les emplois de l'industrie forestière. Le profil de ces nouveaux migrants est bien différent de celui des migrants de la décennie précédente qui étaient venus du centre ou du sud du

Brésil pour se constituer un capital foncier en Amazonie et accroître leur richesse.

Un nouveau front de colonisation s'organise vers l'ouest : la Terra do Meio (*figure 1*). Il se structure autour des familles des premiers migrants arrivés dans le sud du Pará, dont la génération suivante souhaite poursuivre le processus plus loin vers l'ouest.

## Années 1990 : vague verte et invasions de terres

Avec la montée en puissance des lobbies environnementalistes, une phase de transition s'installe entre le tout permis et le contrôle strict de la déforestation. La stratégie est donc de profiter au maximum de la tolérance encore en vigueur.

L'État continue d'investir dans la construction de routes et d'agro-industries de l'élevage qui viennent substituer les emplois perdus par l'industrie forestière qui s'est elle-même déplacée vers l'ouest. On constate l'expansion sans précédent de l'exploitation minière, avec notamment le pôle minier de Carajas et le développement de la sidérurgie.

Tous ces changements pendant cette décennie clé sont directement ou non liés à la nouvelle donne politique : un gouvernement fédéral sociolibéral et un gouvernement régional du même bord. Les tensions entre les conservateurs et les tenants d'une politique d'ouverture restent fortes comme en témoigne le massacre des sans terre à Eldorado Carajas.

Dans le domaine du foncier, la décennie est marquée par l'explosion des occupations illégales de propriétés et de terres publiques. Dès qu'une terre est supposée abandonnée, un cartel se met en place pour l'envahir, la découper en petites parcelles vendues à un très bas prix aux locaux, urbains ou ruraux, déjà propriétaires ou non, à la recherche d'une bonne opération financière, le lopin pouvant être revendu l'année suivante ou deux ans plus tard à un prix deux à trois fois supérieur. Il peut également être le point de départ de la constitution d'un petit ranch par le rachat des lots voisins. À terme, la reconnaissance par les pouvoirs publics de l'invasion et sa transformation en périmètre de colonisation signifie un véritable titre foncier.

Dans le secteur de la grande production, les ranchs s'organisent pour l'approvisionnement en intrants et la commercialisation du cheptel. Ils constituent des monopoles et dominent la filière bovine. On note une montée en puissance du *Syndicat rural*, aux mains des grands propriétaires, pour conduire le développement de la région. Il est à l'origine de grands événements locaux et régionaux, il soutient des candidats de divers partis. En retour, il bénéficie d'appuis politiques et de financements publics, en particulier pour le goudronnage de plusieurs axes routiers de la région et l'implantation d'agro-industries. Les grands propriétaires constituent donc toujours un groupe d'intérêt majeur de la région.

## Années 2000 : intégration du front pionnier

L'adoption de technologies plus élaborées conduit à la formation et à l'embauche d'une main-d'œuvre plus qualifiée venant de régions plus au sud, sensibilisée à ses droits et à laquelle il est nécessaire d'offrir de bonnes conditions de travail, de salaires et des perspectives d'avenir au moins égales à celles offertes dans ses régions d'origine. Apparaît ainsi une césure entre cette main-d'œuvre qualifiée, embauchée avec des contrats de permanents, bénéficiant des protections et garanties en vigueur et une main-d'œuvre temporaire corvéable à souhait pour les travaux manuels de base. La régulation de cette question sociale sera vraisemblablement le prochain grand défi de l'agriculture en Amazonie, comme l'a été l'environnement au cours de la décennie précédente.

Le renforcement des contrôles sur la situation environnementale des ranchs est à l'origine d'une évolution notoire de la grande production vis-à-vis de la déforestation et de la gestion des écosystèmes forestiers. Une étude menée en 2001-2002 dans le sud du Pará montre qu'aucun des 72 ranchs pris au hasard ne respecte les normes de la législation forestière. En revanche, malgré la position radicale de quelques propriétaires, la plupart sont ouverts à la mise en œuvre de mécanismes leur permettant de se rapprocher progressivement des normes sur des pas de temps de quelques années.

Ils ont conscience de l'évolution du front pionnier et de son intégration progressive au contexte national, et donc au respect de la législation. En contrepartie, ils espèrent une reconnaissance de leurs droits fonciers sur des terres acquises le plus souvent illégalement. Ce serait donc un processus « gagnant-gagnant » à condition d'oublier les droits fonciers traditionnels que pourraient revendiquer les populations originaires de la région. Or, contrairement à ce qu'on aurait pu attendre, le blocage semble venir de l'autorité publique qui campe sur l'application stricte de la législation et n'accepte pas pour l'instant la mise en œuvre de tels mécanismes. Une chose est certaine, ce qui était autrefois possible en termes de déforestation ne l'est plus aujourd'hui et ne le sera plus dans un avenir proche, tout au moins dans les mêmes conditions.

Par ailleurs, la grande production a découvert que la création de paysages ruraux combinant pâturages, aires forestières protégées car sensibles (sources, berges des ruisseaux et rivières, fortes pentes...) ou peu productives (fortes pentes, bas-fonds...) constitue une excellente prévention contre les invasions de terres. En effet, un ranch disposant d'une réserve forestière d'un seul bloc sera forcément la cible d'invasions, alors qu'un ranch avec une réserve forestière morcelée présentera beaucoup moins d'intérêt pour des envahisseurs potentiels. Cependant, la fragmentation de la réserve forestière porte un net préjudice aux dynamiques écologiques naturelles.

Enfin, à un autre niveau de la vie sociale, les assassinats en 2005 de la Sœur Dorothy, figure emblématique de la lutte du petit colon contre le grand propriétaire et de plusieurs leaders syndicalistes ont ouvert une division au sein des grands producteurs, notamment parmi les nouveaux *fazendeiros* issus de la concentration foncière récente, en phase d'expansion, souvent sans scrupules, et les grands propriétaires de ranchs de type traditionnel qui, à des degrés divers, se sentent concernés par l'image médiatique que donnent le Brésil en général et l'Amazonie en particulier. Pour ces derniers, il est à peu près clair qu'en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, il y a d'autres moyens que l'élimination physique des opposants pour faire prévaloir leurs idées, même si une partie d'entre eux ont adhéré à ce genre de méthodes au cours des décennies précédentes.

## Discussion

Loin d'un laisser-faire généralisé, l'action des pouvoirs publics a été effective tout au long des cinq décennies de la colonisation et fortement adaptative à l'évolution des enjeux économiques, sociaux et politiques sur les fronts pionniers. Un certain nombre de points forts caractérisent ces formes d'intervention, mais également leurs impacts :

- un fort investissement public, administratif, institutionnel, financier sur le mode de l'innovation tant du point de vue des dispositifs (Basa, Sudam) que des fonds engagés dans une politique de prêts pour l'accès à la terre, l'impulsion économique et le soutien au pôle agro-industriel. Cet investissement est une constante, même s'il se différencie d'une phase à l'autre du processus de colonisation ;
- la recherche de terre pour investir, survivre ou s'enrichir est le dénominateur commun à tous les colons. L'imprécision et parfois l'absence de normes dans l'accès aux ressources foncières, font de l'occupation de ces dernières un enjeu majeur de la construction des fronts pionniers. Pour s'en convaincre, on peut constater que dans les régions où il y a eu une colonisation plus encadrée et maîtrisée du point de vue foncier, les conflits pour la terre étaient moins nombreux et le plus souvent liés à quelques contextes particuliers. *A posteriori*, on peut considérer que les conflits fonciers sont directement liés au degré d'implication de l'État dans le processus de colonisation ;
- dans ce contexte, chaque front pionnier constitue une configuration sociale d'acteurs, fortement territorialisée, et en plus ou moins fort degré d'autonomie sociale et politique avec les différents niveaux institutionnels (fédéral, régional, communal), tant du point de vue des normes de comportement des différents acteurs, sur la nature et la valeur des échanges, que sur la construction de principes d'ordre qui régissent la vie sociale locale ;
- la stratégie de transfert, dans les années 1970-1980, de l'administration locale aux populations des fronts pionniers s'inscrit dans ce contexte de forte diversité des configurations territoriales. Elle procède dès lors d'un double processus : en premier, celui de l'institutionnalisation progressive de chaque situation de fait que constitue chaque front pionnier. Cela se traduit par un investissement progressif des différents intérêts locaux dans la vie

politique locale dans un premier temps, nationale ensuite, et un fort degré d'autonomie politique de l'échelon local par rapport au pouvoir central. En second, un processus de repositionnement de l'État qui, dans ce schéma, n'est plus le seul pôle d'initiative mais qui garde un pouvoir normatif et de régulation sectorielle : l'environnement, les politiques sociales, la législation du travail. Cela signifie dans ce cas précis que la décentralisation ne correspond pas à un retrait de l'État. Elle débouche sur une nouvelle architecture multiniveaux des systèmes de prise de décision et de mise en œuvre des politiques publiques. Cela se traduit concrètement par un nouveau mode d'échange politique entre l'État fédéral et les pouvoirs locaux. En contrepartie de leur investissement dans la vie locale et un plus grand respect des législations mises en place par les pouvoirs publics, les acteurs locaux acquièrent la possibilité de régulariser leur situation foncière. Il s'agit donc d'un jeu gagnant-gagnant entre colons et État, au détriment des autres acteurs, notamment les populations traditionnelles amérindiennes et *caboclas* qui se sont trouvées dès le départ exclues de la colonisation et n'ont pas intégré les institutions locales ;

– à cette restructuration des échelons de l'action publique à l'échelon national a correspondu ces vingt dernières années le développement de l'intervention d'échelons supranationaux, notamment (mais pas exclusivement) dans le domaine de la protection de l'environnement. Cette situation a rendu d'autant plus complexe le jeu des résistances, conflits, alliances entre les différents échelons dans la définition des problèmes et la recherche de solutions accepta-

bles. Autant d'apprentissages qui s'inscrivent dans un temps long. Ainsi le contrôle de la déforestation a été long à se mettre en place et, même s'il est encore partiel, il existe et sa nécessité s'impose progressivement dans les mentalités des acteurs locaux ;

– avec le recul, on constate donc que fort d'un capital foncier énorme, l'État l'a « distribué » aux colons en leur laissant une grande liberté de manœuvre quant à la construction territoriale des règles d'appropriation et à leur mise en œuvre. Cette stratégie de relatif « laisser-faire » a conduit à de très sérieux conflits fonciers, avec morts d'hommes, mais cela caractérise cette partie de jeu de monopoly qui se joue en Amazonie.

## Conclusion

L'évaluation de l'impact de la colonisation de la forêt amazonienne est complexe et constitue un enjeu sensible pour l'ensemble des intérêts concernés. Les porteurs d'une vision environnementaliste considèrent le résultat comme une catastrophe, opinion largement partagée par les tenants d'une représentation indigéniste. La plupart des colons encore présents au sud du Parà estiment, à l'inverse, que la colonisation fut et demeure une réussite sur tous les plans, notamment économique. Cette situation contradictoire des opinions et représentations n'est pas exceptionnelle, mais elle pose un certain nombre de problèmes, avec une acuité particulière en Amazonie, ne serait-ce que parce que leur recueil soulève des questions méthodologiques

liées aux acteurs, à la temporalité et à l'échelle à partir de laquelle l'évaluation peut être envisagée. Le processus de colonisation a été socialement extrêmement sélectif, et ne demeurent comme témoins de cette histoire courte que les colons qui ont réussi. La question du temps constitue la deuxième difficulté à résoudre en termes d'évaluation, car le temps de la colonisation se trouve étroitement imbriqué avec celui de l'évolution de l'État fédéral et la temporalité de la globalisation des enjeux environnementaux. Enfin, la question de l'échelle pertinente à partir de laquelle mener l'évaluation et la diversité des situations rendent problématique et difficile une généralisation des observations purement locales. Tels sont aujourd'hui les défis méthodologiques qu'il faut relever pour mener une véritable évaluation de l'ensemble des processus en jeu dans cette partie de monopoly amazonien. ■

## Références

- Ianni O. *A luta pela terra*. Petrópolis (RJ, Brasil) : Editora Vozes Ltda, 1978.
- Paraguassu. *Mapa de Santana do Araguaia (Dados de 1968)*. Belém (PA, Brasil) : Editora Iterpa, 1972.
- Schmink M, Wood CH. *Frontier Expansion in Amazonia*. Gainesville (Florida) : University Press of Florida, 1982.
- Schmink M, Wood CH. *Contested frontiers in Amazonia*. New York : Columbia University Press, 1992.
- Treccani GD. *Violência & Grilagem : Instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Parà*. Belém (PA, Brasil) : Editora UFPA & Iterpa, 2001.
- Veiga JB, Tourrand JF, Piketty MG, Pocard-Chapuis R, Alves AM, Thales MC. *Expansão e trajetórias da pecuária na Amazônia : Parà, Brasil*. Brasília (DF, Brasil) : Editora da Universidade de Brasília, 2004.