



# Problèmes d'Amérique latine®

Revue trimestrielle

## **Directeurs de la rédaction**

Hervé THÉRY, CNRS et USP

Daniel DORY, Ancien MCF Université de La Rochelle

## **Comité de rédaction**

Cathy CHATEL, Ingénierie de recherche U. Diderot

Wanderley M. DA COSTA, USP et Ass. Br Estudos Defesa, Brésil

Emílio MARTÍNEZ CARDONA, Écrivain, Uruguay-Bolivie

Maria E. SPOSITO, Unesp Presidente Prudente, Brésil

Sébastien VELUT, Professeur U. Sorbonne Nouvelle

## **Conseil scientifique**

Hugo ACHA, Juriste, États-Unis

Paulo Roberto ALMEIDA, Diplomate, Inst. Hist e Geo. DF, Brésil

Jorge Antonio ASBÚN ROJAS, Juriste, Bolivie

Helena CARRASCO, Politiste, Colombie

Martin COY, Géographe, U. Innsbruck, Autriche

Maria DEL CARMEN LEDO GARCÍA, Démographe, Bolivie

Daniel HIERNAUX, Urbaniste, U. Querétaro, Mexique

Philippe LECOURTIER, Ch. de commerce brésilienne en France

Sandra LENCIIONI, Géographe, U. São Paulo, Brésil

Philippe ORLIANGE, Directeur Exécutif Géographies, Agence Française de Développement, Paris

Denis ROLLAND, Historien, IG Éducation Nationale

Juan Carlos RUIZ VASQUEZ, Politiste, Colombie

Yves SAINT-GEOURS, Président Commission française UNESCO

Alejandro SCHWEITZER, Géographe, U. Rio Gallego, Patagonie

Martín SIMONETTA, Économiste argentin

## **Directeur de la publication**

Serge KEBABTCHIEFF, Editions ESKA, Paris

# Problèmes d'Amérique latine®

Editions ESKA

12, rue du Quatre-Septembre – 75002 Paris

Tél. : 01 42 86 55 65 – Fax: 01 42 60 45 35

Site : [www.eska.fr](http://www.eska.fr)





---

## SOMMAIRE

---

|  |            |
|--|------------|
| Éditorial : <i>Problèmes d'Amérique latine</i> se restructure...   |            |
| <i>Hervé THÉRY, Daniel DORY</i> .....  | <b>5</b>   |
| <br>   |            |
| <h3><i>Brésil : bilan du mandat 2019-2022</i></h3>   |            |
| <i>Dossier coordonné par Hervé THÉRY</i>   |            |
| <br>   |            |
| <i>Introduction</i>  |            |
| Brésil : bilan du mandat présidentiel 2019-2022  |            |
| <i>Hervé THÉRY, Daniel DORY</i> .....  | <b>9</b>   |
| Brésil, une économie à la croisée des chemins  |            |
| <i>Pierre SALAMA</i> .....   | <b>13</b>  |
| Les relations internationales du Brésil, de 2019 à 2022  |            |
| <i>Paulo Roberto DE ALMEIDA</i> .....  | <b>33</b>  |
| Brésil 2018/2022 : Une démocratie précarisée   |            |
| <i>Jean-Jacques KOURLIANDSKY</i> .....   | <b>45</b>  |
| Bilan de quatre années de présidence Bolsonaro   |            |
| <i>Nicolas DOLO</i> .....  | <b>63</b>  |
| Les politiques agricoles sous Bolsonaro  |            |
| <i>Eric SABOURIN, Carolina MILHORANCE, Paulo NIEDERLE,</i><br><i>Catia GRISA, Sergio PEREIRA LEITE, Sergio SCHNEIDER</i> ..... | <b>73</b>  |
| Entre inégalités et idéologies, le Covid-19 aux temps  |            |
| de Jair Bolsonaro  |            |
| <i>Pascal HANDSCHUMACHER, Helen GURGEL,</i><br><i>Christovam BARCELLOS, Eliane SILVA, Diego XAVIER</i> .....                   | <b>93</b>  |
| O desmonte das ações de prevenção e controle de desmatamento   |            |
| na Amazônia (2019-2021) – Um estudo sobre os municípios  |            |
| prioritários   |            |
| <i>Paulo Roberto CUNHA, André LIMA,</i><br><i>Clayton BITTENCOURT JUNIOR, Guilherme Barbosa CHECCO</i> .....                   | <b>125</b> |
| Ne pas faire, laisser faire, empêcher de faire : la politique  |            |
| du gouvernement Bolsonaro pour affaiblir les droits fonciers   |            |
| amérindiens  |            |
| <i>François-Michel LE TOURNEAU</i> .....   | <b>159</b> |
| Les transports sous Bolsonaro : le néolibéralisme à marche forcée  |            |
| <i>Matias CHAMBOULEYRON</i> .....  | <b>189</b> |





## VARIA

|  |            |
|--|------------|
| Le pont sur l'Oyapock : entre ouverture et fermeture.<br>Les paradoxes d'un objet socio-technique qui lie et qui délie<br><i>Priscilla THÉBAUX</i> ..... | <b>209</b> |
| Entre Brésil et Guyane Française (XVII <sup>e</sup> -XIX <sup>e</sup> siècle), frontières ou confins ?<br><i>Marc PAVÉ</i> .....                         | <b>225</b> |
| <br>   |            |
| Résumés.....   | <b>243</b> |
| Resúmenes.....   | <b>249</b> |
| Abstracts.....   | <b>255</b> |
| Resumos .....  | <b>261</b> |
| Bulletin d'abonnement .....  | <b>266</b> |
| Recommandations aux auteurs.....   | <b>c.3</b> |



# Éditorial

## *Problèmes d'Amérique latine se restructure...*

Sur la base d'expériences récentes qui ont mis en jeu l'orientation et la survie de *Problèmes d'Amérique latine*, un processus de restructuration profonde a été engagé. Celui-ci concerne tant l'équipe qui a désormais la charge de diriger la revue, que son ambition scientifique.

**L'équipe**, en effet, s'est profondément internationalisée et reflète la diversité des options méthodologiques et théoriques qui font la vitalité de la recherche latino-américaniste de haut niveau. Une très grande place aux chercheurs latino-américains a donc été faite, tant dans le Comité de Rédaction que dans le Comité Scientifique, et bientôt dans un réseau de correspondants destiné à promouvoir le rayonnement de la publication (liste ci-dessous).



**L'ambition** de cette nouvelle équipe est de promouvoir des échanges intellectuels féconds entre des chercheurs latinoaméricains et latino américanistes, en donnant l'occasion à des chercheurs confirmés ou débutants de publier des travaux rigoureusement évalués. Les PAL incluront, à cet effet, des articles en français, espagnol, portugais et anglais. De même, des positions de recherche permettront aux jeunes chercheurs de faire connaître de premières synthèses de leurs travaux.

Ce projet se conçoit comme l'ouverture d'un espace pluraliste, interdisciplinaire et international, loin des querelles de chapelle et des sectarismes stérilisants. Des échanges permanents seront donc organisés entre chercheurs à l'occasion de colloques thématiques organisés en France et Amérique latine, ainsi qu'au cours de la préparation de chaque numéro de la revue.

**Hervé Théry et Daniel Dory**  
*Directeurs de la rédaction*







# DOSSIER

---

## BRÉSIL

### BILAN DU MANDAT 2019-2022

---

*Dossier coordonné par Hervé THÉRY*







---

## INTRODUCTION

# BRÉSIL : BILAN DU MANDAT PRÉSIDENTIEL 2019-2022

---

*Hervé THÉRY et Daniel DORY*

Jair Messias Bolsonaro, élu Président de la République fédérative du Brésil le 28 octobre 2018, a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour un mandat de quatre ans qui s'achève le 31 décembre 2022. Il s'est porté candidat, pour un nouveau mandat, aux élections dont le premier tour a eu lieu le 2 octobre 2022 et le second aura lieu le 30 octobre 2022. Au moment où nous écrivons ces lignes nous ne connaissons donc pas l'issue du second tour, seulement celle du premier tour où il a obtenu 43.20 % des suffrages, contre 48.43 % à Luís Inácio « Lula » da Silva.

Le dossier qui est l'élément principal ce numéro comporte neuf articles qui couvrent les aspects principaux de cette période : économie, relations internationales, politique, sécurité, politique agricole, effet de la pandémie de Covid-19, politique environnementale, droits fonciers indigènes et infrastructures.

Les auteurs des articles qui le composent n'avaient même pas cette première indication au moment où ils ont rédigé leurs articles, mais comme chacun d'entre eux est un ou une spécialiste de son domaine, ils ou elles ont pu faire un bilan des quatre années (presque) écoulées depuis l'élection de 2018, de façon à mieux cerner les défis qui attendent le prochain président, quel qu'il soit.

– Pierre Salama, dans « Brésil, une économie à la croisée des chemins » fait un bilan économique de la période, montrant ce qu'il appelle le « triangle des incompatibilités : inégalités prononcées des revenus – reprimarisation de l'économie – forte croissance économique » et analyse les mécanismes économiques qui conduisent à ces difficultés.

<https://doi.org/10.54695/pal.119.009>





– Paulo Roberto de Almeida, traitant « Les relations internationales du Brésil de 2019 à 2022 » trouve « Deux périodes distincts dans la diplomatie brésilienne, la première sous un ministre antimondialiste, la deuxième avec un diplomate de carrière » et indique que « la politique extérieure, quant à elle, a suivi les instincts primaires du président ».

– Jean-Jacques Kourliandsky dans « Brésil 2018/2022 : Une démocratie précarisée », avance que « la mandature de Jair Bolsonaro [...] a été exceptionnellement difficile pour la démocratie » et se demande si « La victoire annoncée du candidat Luis Inácio Lula da Silva [pourrait] ouvrir la voie d'une restauration démocratique ».

– Nicolas Dolo, dans son « Bilan de quatre années de présidence Bolsonaro », liste notamment « les succès et limites du gouvernement en matière de lutte contre la criminalité, un élément majeur de la stabilité du pays, et des politiques de développement des infrastructures, de l'économie, et des mesures socio-éducatives ».

– Éric Sabourin et des co-auteurs dans « Les politiques agricoles sous Bolsonaro » traitent des « changements dans les politiques agricoles du Brésil sous le gouvernement Jair Bolsonaro ». L'article « mobilise trois catégories d'analyse : le changement politique, le démantèlement et la dérégulation des politiques publiques ».

– Pascal Handschumacher et ses co-auteurs analysent « Les hétérogénéités de distribution du Covid-19 au Brésil : entre inégalités et idéologies » et montrent qu'il s'inscrit dans des dimensions territoriales spécifiques, distinctes de l'emprise spatiale d'indicateurs de santé d'avant la pandémie [...] L'incidence élevée du Covid dans les *municípios* favorables au Président Bolsonaro traduit une meilleure adhésion aux messages négationnistes alors qu'un taux de légalité élevé dans des espaces marginalisés illustre des lacunes structurelles ».

– Paulo Roberto Cunha et ses co-auteurs approchent « Le démantèlement des actions de prévention et de contrôle de la déforestation en Amazonie (2019-2021) » par « une étude sur les communes prioritaires ». Ils analysent le « Plan d'action pour la prévention et le contrôle de la déforestation en Amazonie légale (PPCDAm) » et identifient « les actions qui n'ont pas été mises en œuvre ».

– François-Michel Le Tourneau, sous le titre « Ne pas faire, laisser faire, empêcher de faire : la politique du gouvernement Bolsonaro pour affaiblir les droits fonciers amérindiens » analyse « ces trois axes de la politique vis-à-vis des territoires amérindiens en tentant de montrer que loin d'être des éléments isolés, tous les actes et faits qui la composent sont le reflet d'une stratégie élaborée ».

– Matias Chambouleyron, analysant la situation dans « Les transports sous Bolsonaro : le néolibéralisme à marche forcée » en décrit les réalisations dans le secteur et montre que « si le gouvernement a tenté d'accroître



la diversification d'une matrice de transport trop soutenue par la route » mais que « les instruments choisis sont de coupe néolibérale marquée. La vitesse et l'amplitude des changements impliquent des limites au succès des politiques entreprises et des risques systémiques ».

Ce numéro comporte en outre deux articles « varia » :

– Priscilla Thébaux, dans « Le pont sur l'Oyapock : entre ouverture et fermeture, les paradoxes d'un objet socio-technique qui lie et qui délie » insiste sur « la double nature du pont de l'Oyapock, un ouvrage qui délie tout autant qu'il relie dépendamment de l'échelle considérée : pensé comme un trait d'union diplomatique entre deux pays, il tend à séparer plus que de réunir des populations qui entretenaient jusque-là des relations étroites ».

– Marc Pavé, dans « Entre Brésil et Guyane Française (XVII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle), frontières ou confins ? » rappelle que « la frontière entre les colonies portugaises puis le Brésil et la Guyane française a été tardivement fixée, en 1900 ». Ce relatif retard, et le fait que les pays concernés maîtrisaient peu les territoires environnants lui fait préférer à leur sujet l'expression de « confins » plutôt que de « marges », et dires que « les espaces concernés restent peut-être, jusqu'à nos jours parfois, des confins ».

Bonne lecture à toutes et à tous.

**Hervé Théry et Daniel Dory**





---

# BRÉSIL, UNE ÉCONOMIE À LA CROISÉE DES CHEMINS

---

Pierre SALAMA<sup>1</sup>

Du point de vue structurel, la plupart des pays sud-américains ont de nombreux points communs : des inégalités de patrimoine et de revenus très importantes ; une informalité des emplois et un taux de pauvreté conséquents ; une reprimarisation de l'économie ; une détérioration de l'environnement importante ; une ouverture financière plus grande que l'ouverture commerciale ; une désindustrialisation précoce ; une tendance à la stagnation économique ; un niveau de violence extrêmement important ; une défiance vis-à-vis des institutions en raison de la corruption et du clientélisme ambiant ; un rapport le plus souvent ambiguë vis-à-vis des mouvements évangéliques fortement implantés (Salama P., 2020). Le Brésil coche toutes ces cases. Ce sont en quelque sorte les dix plaies du Brésil. A celles-ci s'ajoute une histoire politique révélatrice de la fragilité de la construction de la démocratie (nostalgie pour certains de la période dictoriale de la fin des années soixante à la fin des années soixante-dix – *abertura* en 1979 –, bruits de bottes de nouveau avant les élections d'octobre 2022).

Tel est le contexte global. L'objectif de cet article est de présenter un bilan économique de la présidence de Bolsonaro (01. 01. 2019 - 01.01. 2023). Dans une première partie, nous analyserons le triangle des incompatibilités : inégalités prononcées des revenus – reprimarisation de l'économie – forte croissance économique et si on ajoute l'environnement, nous pourrions ajouter l'impossible quadrature du cercle. De cette impossibilité résultent une stagnation économique, un maintien de fortes inégalités, voire avec la hausse accélérée des prix en 2022, une détérioration du niveau de vie surtout des plus pauvres, enfin une atteinte grave à l'environnement avec la déforestation croissante.

---

1. Latino-américaniste, professeur émérite, Université Sorbonne - Paris Nord, CEPN, UMR n°7234. L'auteur tient à remercier Razafindrakoto M., Roubaud F. et Saludjian A.

<https://doi.org/10.54695/pal.119.013>



Deux faits entéléchiens<sup>2</sup> : la pandémie, la guerre en Ukraine, choquent une économie déjà « malade ». Ce sont des révélateurs de la crise structurelle que connaît le Brésil. Ce sont également des révélateurs des points d'infexion dans le fonctionnement du marché du travail. Ce sont des surprises qui nous interrogent. Nous analyserons ces surprises dans une seconde partie.

## I. UNE ÉCONOMIE À LA DÉRIVE

Bien que le taux de croissance ait été un peu plus élevé sous les présidences de Lula (01.01.2003 - 01.01.2011), il est en moyenne annuelle faible depuis quatre décennies. La reprimarisation s'accélère avec la déforestation de la forêt amazonienne et ses dégâts sur l'environnement et la vie des indiens y vivant sont de plus en plus importants. La désindustrialisation perdure dans les années 2000 sous la présidence de Bolsonaro.

Une politique sociale de redistribution des revenus en faveur des personnes les plus modestes et pauvres (Bourse famille, aide aux logements, « Faim zéro<sup>3</sup> »), un effort dans l'éducation favorisant l'accès des plus pauvres aux universités, comme celles pratiquée sous les présidences de Lula I et II et de Dilma Rousseff I et II (01.01.2011-31.08.2016, démission de ses fonctions), sont souhaitables et nécessaires, mais ont un effet relativement limité si la croissance ne reprend pas de manière significative et durable.

2. Les faits entéléchiens ont des causes externes, peu prévisibles et qui perturbent profondément les parcours économiques des pays et rendent peu crédibles des prospectives à long terme lorsqu'on ne tient pas compte de ces événements. Les économistes tiennent en général peu compte de la possibilité d'apparition de faits entéléchiens à la différence aujourd'hui des écologues qui se penchent sur le « preparedness », c'est-à-dire « sur des maladies qui n'ont pas encore existé » (Robin M.M., p.34 et suiv., 2021).

3. Et peuvent être réversibles. José Graziano da Silva, coordinateur du plan Faim zéro (2003) et ancien directeur de la FAO considère : « Il faut que les politiques de sécurité alimentaire soient des politiques d'Etat et non des politiques de gouvernement. Le droit à l'alimentation est inscrit dans la Constitution brésilienne, tout comme les droits à la santé et à l'éducation. Mais à la différence de ces deux derniers, il n'y a pas de ligne budgétaire déterminée constitutionnellement pour le droit à l'alimentation. Ce qui permet au gouvernement actuel de réduire les budgets, voire de les supprimer. Il est incroyable de voir comment Bolsonaro a démantelé ce qui avait été construit, et à quel point il y est parvenu rapidement. Il est revenu sur l'intégralité du programme, à l'exception de quelques mesures parmi les plus populaires, comme le dispositif de cantines scolaires, un des seuls à être maintenus aujourd'hui. » in *Le Monde* 7 juin 2022. Selon les résultats obtenus par le réseau PENSSAN (Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional in *O Valor* du 8 juin 2022), le nombre de personnes ayant une insécurité alimentaire grave et souffrant de la faim atteint 15,5 millions de personnes et ceux non affectés par une insécurité alimentaire sont au nombre de 88,2 millions de personnes. Entre ces deux extrêmes, l'insécurité alimentaire est soit légère pour 28 millions de personnes, soit modérée pour 15,2 millions de personnes. La faim concerne davantage de personnes en termes relatifs dans le Nord et le Nord Est.



Plus le taux de croissance est faible moins la probabilité qu'un enfant né pauvre puisse ne plus l'être une fois arrivé à l'âge adulte. La principale conséquence sociale d'un faible taux de croissance moyen du PIB sur longue période est donc une *faible mobilité sociale* qu'une politique sociale de transferts sociaux, d'éducation a peine à contrecarrer.

**Tableau 1 : Taux de croissance du PIB brésilien 1996-2018**

| 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2.2  | 3.4  | 0.3  | 0.5  | 4.4  | 1.4  | 3.1  | 1.1  | 5.8  | 3.2  | 4    | 6.1  |      |
| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |      |      |      |
| -0.1 | 7.5  | 4    | 1.9  | 3    | 0.5  | -3.5 | -3.3 | 1.3  | 1.8  |      |      |      |

Source : IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas), 2021.

**Tableau 2 : Taux de croissance du PIB sous le Présidence de Bolsonaro, 2019-2022**

|                           | 2019 | 2020 | 2021e | 2022p | 2023p |
|---------------------------|------|------|-------|-------|-------|
| Taux de croissance du PIB | 1.2  | -3.9 | 4.9   | 1.4   | 2.7   |

Source : World Bank, 2022, p.86 ; « e » estimation, « p » prévu : compte tenu d'un fait entéléchien (la guerre en Ukraine), le taux de croissance de 2023 sera probablement inférieur à celui prévu. La Morgan Bank estime que la croissance devrait être de 0.5%. Le PIB est mesuré au prix de marché moyen (2010-2019) converti en dollar au taux de change moyen sur cette période.

La crise de 2015-2016 a été au Brésil la plus importante que ce pays a connu depuis celle des années 1930. A la différence des autres crises dans le passé, cette sortie de crise n'a pas donné lieu à une reprise vive. Elle a été poussive : très faible taux de croissance. La pandémie ensuite, en 2020, a été un révélateur de ses problèmes structurels<sup>4</sup>.

Pourquoi un si faible taux de croissance sur longue période ? Est-ce à cause des inégalités de revenus et de patrimoine trop importantes, une reprimarisation et une désindustrialisation importante et au final une absence de politiques industrielles permettant qu'émergent des secteurs dynamiques au niveau international ?

4. Nous avons développé ce thème dans Salama P., 2020, dans le chapitre 2 intitulé « Pourquoi les pays latino-américains souffrent ils d'une stagnation économique sur longue période ? » pp. 43-95. Voir également Cepal, 2021c.

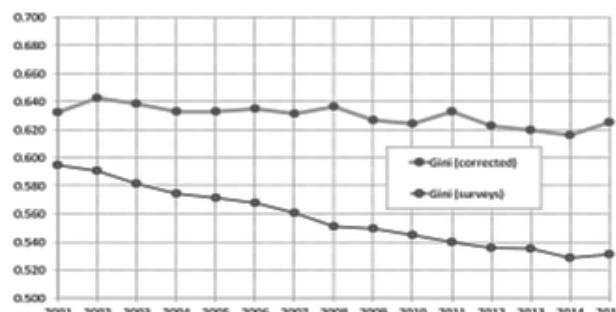


### a. Les inégalités de revenus importantes sont-elles un frein à la croissance ?

Les inégalités de revenus sont très élevées. Le Gini<sup>5</sup>, indicateur des inégalités, se situe autour de 54 sur une échelle de 0 à 100. Après impôts directs et transferts de revenus vers les plus pauvres, le Gini baisse de deux points environ alors que dans les pays avancés il baisse de 12 à 14 points grâce à une politique fiscale beaucoup moins régressive et à des transferts sociaux plus conséquents qu'au Brésil. Contrairement à ce qui a pu être annoncé, notamment sous les deux présidences de Dilma Rousseff (01.01.2011-31.08.2016, destituée en 2016), il n'a quasiment pas baissé, le revenu des plus riches ayant été sous-estimés dans les enquêtes. Lorsqu'on se réfère aux revenus déclarés aux impôts des 10% les plus riches et qu'on ne se limite donc pas aux déclarations faites à la PNAD, la baisses annoncées des inégalités n'apparaissent pas<sup>6</sup> (figure 1).

5. Le coefficient de *Gini* est un indicateur global des inégalités mettant en rapport les pourcentages de la population et les pourcentages du revenu distribué. Population et revenus, en pourcentage, forment les deux côtés d'un carré. La distribution des revenus est plus ou moins inégale selon les pays : 10% de la population touchent par exemple 5% des revenus, 20% reçoit 9%, etc. Le croisement des ordonnées et des abscisses définit une ligne courbe nommée courbe de *Lorentz*. Celle-ci représente la distribution personnelle des revenus. La surface existant entre cette ligne et la diagonale, rapportée à la moitié de la surface du carré constitue un indicateur des inégalités, nommé *Gini*. On peut observer des surfaces semblables à différents moments du temps, donc un *Gini* stable, avec cependant des courbes de *Lorentz* différentes, ce qui en termes clairs signifie qu'un même *Gini* est compatible avec des distributions de revenus différentes : les hausses relatives des revenus des plus pauvres et des plus riches peuvent être compensées par la baisse relative de celle des couches moyennes, ce n'est évidemment pas toujours le cas et les variations du *Gini* sont un indicateur simple qui en général doit être complété par d'autres indicateurs comme les rapports entre les quintiles, et d'autres indicateurs plus sophistiqués comme ceux de Atkinson ou de Theil.

6. Medeiros M. *et al.* (2014) ; Morgan M., 2018. Nous avions nous même analysé la paradoxe entre les déclarations gouvernementales soulignant la baisse des inégalités de revenus alors qu'avec la globalisation financière et commerciale, dans tous les pays on observait une augmentation des inégalités et surtout une montée quasi vertigineuse de la part des revenus des 5% les plus riches, voir Salama P. (2006 et 2012).



**Figure 1 : Variations du Gini avant taxe et transfert mais pensions incluses, 2001-2015. Gini officiel et Gini corrigé.**

Source : Morgan M. (2017) Ces données sont confirmées par les travaux de la Cepal (b) pour 2020 qui présente un indice Gini supplémentaire qui tient compte des intérêts non distribuées et ajouté automatiquement par les institutions financières au compte capital des détenteurs. Ce Gini serait alors de 0.69, p.59.

Selon les calculs de la Cepal (2021a), les inégalités de revenus baissent légèrement pendant la période de la pandémie qu'elles soient mesurés par le Gini (en 2017, le Gini était 0.534 et en 2020, 0.52) ou par quintile. C'est un paradoxe en soit car « normalement », lors d'une crise économique, les inégalités augmentent. Le nombre de milliardaires s'est accentué sous la mandature de Bolsonaro et leur richesse moyenne également. Sur les 104 personnes les plus riches d'Amérique latine, 64 sont brésiliens selon les données de Forbes reprises par la Cepal (2021b, p.65). Le patrimoine des milliardaires brésiliens en pourcentage du PIB correspond à 16.1% du PIB du Brésil. Leur richesse moyenne mesurée en dollars courant de 2020 est 136 849 fois plus élevée que celle de la population adulte. Leur patrimoine a légèrement baissé entre 2019 et 2020 (-21%), cette baisse a été plus que compensée par la hausse survenue entre 2020 et 2021 (52%).

Le Brésil est un pays très inégal dans sa distribution des revenus. La demande des ouvriers et des catégories modestes est très éloignée de celle des classes moyennes et riches. Même lorsqu'on tient compte de l'importance de la population, la dimension globale des classes moyennes et riches, reste trop faible par rapport aux segments de l'offre qui produit les biens durables dont elles sont les principales clientes, d'autant plus qu'avec le progrès technique la dimension optimale de l'offre dans ces segments croît. La rentabilité dans ces secteurs est alors trop réduite, insuffisante par rapport à d'autres opportunités d'investissement dans la construction, dans la finance, dans la production de matières premières. La discussion théorique porte dès lors sur l'émergence, la consolidation de comportements rentiers liée à ce modèle de croissance excluant. L'ampleur du marché intérieur est insuffisante, malgré la taille importante en termes de population, pour que des segments d'offre porteurs de dynamisme puissent être suffisamment rentables. A l'augmentation de la demande de biens durables, d'équipement, répond une augmentation des importations de ces biens plutôt qu'un accroissement de la production locale, surtout lorsque la contrainte externe est relâchée.



Avec la globalisation, l'économie brésilienne s'est certes ouverte au commerce international mais au final elle reste relativement fermée. Le poids des exportations brésiliennes dans les exportations mondiales est faible et reste stable. Il est passé de 1% à 1,2% de 1980 à 2012 (probablement un peu plus avec la hausse de la valeur des exportations de matières premières), alors que celles de la Chine passait de 1% à 12% entre les mêmes dates. En termes absolus le Brésil est davantage ouvert que dans les années soixante-dix, mais en terme relatif son ouverture est la même. La contrainte de compétitivité joue davantage qu'hier où le pays était plus protectionniste, mais le relâchement de la contrainte externe grâce au boom des exportations de matières premières dirigées rend possible des importations à des prix moins élevés que ceux de la production nationale. On pourrait penser alors que grâce à cette ouverture les contraintes d'offre (dimension croissante avec le progrès technique) pourraient être en partie levées, comme elles ont pu l'être en Corée du sud – pays six fois plus petit en terme de population –, la demande externe s'ajoutant à celle interne insuffisante du fait des inégalités de revenus. La contradiction entre dimensions de l'offre et dimension de la demande pour les secteurs dynamiques pourrait alors être résolu. Ce n'a pas été le cas, sauf exception pour quelques entreprises. Le comportement rentier a prévalu (cf. *supra*). Le résultat est que le taux d'investissement est médiocre surtout si on le compare à celui des pays asiatiques et paradoxe, avec la baisse des inégalités, quand bien même serait-elle plus faible que ceux annoncés hier, la croissance a ...baissé.

**Tableau 4 : Evolution de la formation brute de capital en% du PIB, 2017-2021**

|                           | Evolution du taux d'investissement (FBCF/PIB) |       |       |       |       | Différences entre années |       |       |       |
|---------------------------|---|-------|-------|-------|-------|--------------------------|-------|-------|-------|
|                           | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 21-20                    | 21-19 | 21-18 | 21-17 |
| FBCF/PIB<br>Prix courants | 14.6%   | 15.1% | 15.5% | 16.6% | 19.2% | 2.6                      | 3.7   | 4.1   | 4.6   |
| FBCF/PIB<br>Prix de 2021  | 15.6%   | 16.1% | 16.5% | 17.1% | 19.2% | 2.1                      | 2.6   | 3.1   | 3.6   |

Source : IBGE.

### **b. Un comportement rentier renforcé par la reprimarisation**

Par rapport aux exportations globales le Brésil exporte de plus en plus de produits primaires que dans les années 1950-1990. Cette reprimarisation des exportations date du début des années 2000 et s'est poursuivie sous la présidence de Bolsonaro. La reprimarisation est un facteur de vulnérabilité important dans la mesure où la valeur des exportations dépend de plus en plus de la demande de matières premières sur lesquelles le Brésil a peu de prise dans la mesure où elle dépend de la forte demande des pays asiatiques principalement, mais aussi de sa volatilité.



Selon le Ministère de l'industrie, du commerce extérieur et services (MDIC), les exportations de produits primaires correspondent à un peu plus de la moitié des exportations totales brésiliennes en 2020, soit 17% pour le soja, 13% pour le pétrole et dérivés du pétrole (hors produits chimiques), 10% pour les minéraux, 6% pour la viande, 4% pour le papier et la cellulose, 3% pour le sucre de canne, 2% pour le café et 1% pour le bois. Par rapport au début du XX<sup>e</sup> siècle exports de matières premières, celles d'aujourd'hui sont à la fois différentes (beaucoup plus de soja et moins de café) et produites avec des technologies plus sophistiquées (pesticides, etc.).

Si on se limite au soja en grain, on observe une forte hausse des volumes exportés en millions de tonnes à partir de 2017 et une relative stabilité ensuite, à l'exception de 2019. Les prix ont connu par contre une forte hausse en 2021. La valeur de ces exportations a donc cru, ainsi qu'on peut le constater dans le tableau suivant :

**Tableau 5 : Exportations de soja en grains et valeur des exportations de farine et d'huile de soja 2016-2022**

|                                | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* | 2022** |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|-------|--------|
| Volume en millions de tonnes   | 51.6 | 68.2 | 83.6 | 74.1 | 83   | 86.1  | 86.9   |
| Prix moyen en dollar/tonne     | 375  | 377  | 397  | 352  | 344  | 449   | 530    |
| Valeur en milliards de dollars | 19.3 | 25.7 | 33.2 | 26.1 | 28.6 | 38.6  | 46.1   |
| Valeur farine de soja          | 5.8  | 5.2  | 5    | 6.7  | 5.9  | 5.9   | 7.6    |
| Valeur huile de soja           | 1.2  | 0.9  | 1    | 1    | 0.7  | 0.8   | 1.4    |

Source : Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais Bioevoe \*estimation, \*\*projection.

Les exportations totales (primaires et industrielles) du Brésil sont relativement diversifiées. Il en est de même de leurs destinations quand bien même celles dirigées vers la Chine et l'Asie ont pris de plus en plus d'importance comme on peut le voir ci-après :



**Tableau 6 : Destination des exportations brésiliennes en milliards de dollars, 2019-2021**

|                   | 2019  | 2020  | 2021  | Variation 21/19 |
|-------------------|-------|-------|-------|-----------------|
| Chine             | 63.4  | 67.8  | 87.8  | 38.5%           |
| Asie              | 93.2  | 99.3  | 130.2 | 39.7%           |
| Etats-Unis        | 29.7  | 21.5  | 31.1  | 4.7%            |
| Amérique du Sud   | 28    | 22.7  | 34    | 21.4%           |
| Union Européenne* | 30    | 27.6  | 36.6  | 22%             |
| Total             | 221.1 | 209.2 | 280.6 | 26.9%           |

Source : Secretaria de Comercio Exterior, \*sans le Royaume Uni.

D'une manière générale, les exportations de matières premières sont volatiles. Les publications du Fonds Monétaire International sur les matières premières montrent que l'ampleur des « booms » est supérieure à celle des chutes ces dix dernières années mais que la durée des chutes l'emporte sur celle des « booms ». La vulnérabilité d'un pays qui se (re) spécialise sur l'exportation de matières premières est de ce fait élevée dans la mesure où celui-ci a peu de prises sur ces évolutions parfois brutales.

La reprimarisation peut favoriser une désindustrialisation. Ce n'est pas le cas dans tous les pays, mais cela l'est au Brésil. Dans un contexte international marqué par l'essor des économies asiatiques et leur dépendance vis-à-vis de certaines matières premières, les profits retirés d'un retour à une insertion internationale centrée sur l'exploitation et la vente de celles-ci sont le plus souvent supérieurs à ceux rendus possibles par l'exploitation de la force de travail dans l'industrie, surtout lorsque celle-ci est soumise à une forte concurrence et qu'elle pâtit d'une compétitivité insuffisante. S'ajoute à cela que les profits retirés de la financiarisation détournent pour partie l'investissement dans le secteur industriel<sup>7</sup>. Au total le taux d'investissement est faible, nous l'avons vu, ce qui produit logiquement une désindustrialisation relative sur longue période.

Les exportations de matières premières, du fait de leur ampleur, relâchent la contrainte externe et provoquent une appréciation de la monnaie nationale face au dollar en termes réels (déflaté par un indice de prix). Cette

7. Beaucoup a été écrit sur la financiarisation, ses causes et ses effets, voir notre article (Salama P., 2018). Notons le dernier article de Bruno M., 2022. Ajoutons que l'attrait vers les titres publics de la part des entrepreneurs et des banques a été moins soutenu lors de la présidence de Bolsonaro : les taux d'intérêt réels de base (le Selic), hier très élevés, étant devenus négatifs de 2020 à mai 2022, la hausse du taux de base étant moins rapide que celle des prix.



appréciation de la monnaie nationale serait à l'origine de la désindustrialisation observée. Elle facilite en effet les importations en les rendant moins couteuse en réais, les exportations de produits industriels, hors matières premières, étant à l'inverse pénalisées parce que devenant moins compétitives. Les premières se substituent en partie à la production nationale, les secondes ont moins d'espace pour renforcer cette production nationale.

Les présidences de Lula (1 et 2) et de Rousseff (1) ont connu des fortes appréciations de la monnaie nationale (entrecoupées de crises de change) et une désindustrialisation conséquente contre laquelle Rousseff (2) a tenté de s'opposer.

**Tableau 7 : Taux de change, base indice 1999 = 100, 2019 – fev. 2022**

|         | Taux de change réel R/<br>dollar | Taux de change effectif |
|---------|----------------------------------|-------------------------|
| 2019    | 69.8                             | 55                      |
| 2020    | 77.1                             | 60.6                    |
| 2021    | 64.4                             | 52.9                    |
| 01.2022 | 66                               | 56.7                    |
| 02.2022 | 62.2                             | 52.2                    |

Source : Instituto de Pesquisa Económica Aplicada : IPEA, l'augmentation de l'indice signifie une dépréciation et inversement.

La relation appréciation de la monnaie nationale – désindustrialisation n'est cependant pas toujours pertinente. Ces dernières années on ne connaît pas d'appréciation du taux de change significatives et parallèlement pas de réindustrialisation. Le réal ne connaît pas ces dernières années une appréciation significative face au dollar. Les taux de change réel face au dollar (déflaté par l'indice des prix aux producteurs : IPA) et le taux de change réel effectif (pondéré en plus par la répartition géographique des exportations) connaît une dépréciation dans les quatre premiers mois de 2020, due principalement à la crise puis une relative stabilité. Pour autant, le maintien relatif du taux de change ne se traduit pas par une remontée du poids de l'industrie de transformation dans le PIB.

En résumé, le taux de change est une des causes de la désindustrialisation possible, sans plus, surtout lorsqu'il n'est pas accompagné d'une politique industrielle active. Les inégalités importantes de revenus et l'appréciation de la monnaie nationale militent en faveur de comportements rentiers mais l'influence de ces facteurs pourrait être contrecarrée par une politique industrielle conséquente, un Etat « développeur » favorisant l'innovation et l'essor de banches dynamiques au niveau international. Force est de constater que cela n'a pas été le cas. L'effort en recherche développement reste à un niveau médiocre, autour de 1% du PIB alors qu'il avoisine 4.5% du PIB en Corée du Sud.



L'insuffisance des investissements dans l'industrie génère peu d'emplois. La désindustrialisation diminue le coefficient d'emplois créés par point de croissance et à fortiori favorise le maintien d'emplois informels à un niveau élevé. La désindustrialisation dans les secteurs dynamiques favorise les emplois peu qualifiés dans des secteurs industriels peu capitalistiques – où dominent largement des petites entreprises –, générateurs de pauvreté dans le travail et d'informalité. L'essor des services – hors secteur financier, télécommunications, *etc.*, fortement capitalistiques – favorise le maintien voire l'essor relatif des emplois informels et de la pauvreté dans le travail sauf si des politiques sociales plus énergiques sont décidées.

**Tableau 8 : Part de l'industrie de transformation dans le PIB à prix constant, en%, 2010-2021**

| 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 13.75 | 13.55 | 13.02 | 13.04 | 12.37 | 11.69 | 11.46 | 11.58 | 11.54 | 11.38 | 11.31 | 11.33 |

Source : IBGE.

La désindustrialisation sur longue période, le maintien relatif de son poids dans le PIB à un niveau faible ces dernières années s'accompagne d'une modification du contenu de l'industrie de transformation : moins de secteurs porteurs, détruits en partie du fait de leur faible compétitivité internationale, davantage de secteurs peu capitalistiques. La désindustrialisation observée se traduit par un déficit croissant de la balance commerciale de l'industrie de transformation et plus particulièrement des produits industriels sophistiqués. Lorsqu'on décompose les soldes de la balance commerciale de l'industrie de transformation selon leur intensité technologique, on constate que ces soldes sont négatifs pour tout ce qui concerne les produits de haute et moyenne-haute technologie et positifs pour les produits de faible technologie.

**Tableau 9 : Soldes de la balance commerciale des produits de moyenne-haute et haute technologie, 1<sup>er</sup> trimestre 2010 – 1<sup>er</sup> trimestre 2022, en millions de dollars**

|                 | 2010  | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016  | 2017  | 2018  | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   |
|-----------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Moyenne – haute | -7716 | -11276 | -12323 | -14285 | -14112 | -12579 | -6573 | -6667 | -8272 | -11074 | -12097 | -13997 | -17168 |
| Haute           | -5905 | -6540  | -7484  | -7547  | -8127  | -6796  | -4227 | -5281 | -6206 | -6400  | -7746  | -8011  | -10902 |

Source : Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, Carta IEDI n°1143, 2022, les produits de haute technologie sont principalement ceux de l'industrie pharmaceutique, du matériel informatique, des équipement radio et TV, des instruments médicaux et d'optiques de précision, ceux de moyenne-haute technologie sont principalement les machines et équipements électriques, les véhicules automobiles, les produits chimiques hors pharmacie, les machines et équipements mécaniques. A noter que dans ces catégories, il n'y a au Brésil aucun produit de l'industrie extractive et des services. On les trouve dans les produits exportés-importés de moyenne-basse technologie.

Si, au total, le solde de la balance commerciale est positif, c'est parce que les exportations de matières premières font plus que compenser le déficit de la balance commerciale de l'industrie de transformation.

**Tableau 10 : Solde la balance commerciale 1<sup>er</sup> trimestre 2010 – 1<sup>er</sup> trimestre 2022, en millions de dollars**

|                | 2010  | 2011  | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016  | 2017  | 2018  | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   |
|----------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Mat 1°         | 7233  | 12275 | 14550  | 10153  | 11857  | 8130   | 9467  | 16118 | 15489 | 15733  | 17151  | 22314  | 25314  |
| Ind de transf. | -7121 | -9973 | -13035 | -16976 | -18891 | -14613 | -2104 | -3104 | -5740 | -11254 | -14359 | -14227 | -13516 |
| Total          | 112   | 2302  | 1516   | -6824  | -7034  | -6483  | 7363  | 13014 | 9749  | 4479   | 2792   | 8087   | 11799  |

Source : idem, à partir de MIDC, classification de l'OCDE.

La balance des comptes courants (solde de la balance commerciale et d'un ensemble de services comme le versement de dividendes et le paiement des intérêts à l'étranger, le tourisme, etc.) est déficitaire. Ces déficits sont compensés principalement par l'entrée des investissements étrangers directs, eux-mêmes ensuite générateurs de dividendes versés à l'étranger, de profits rapatriés.

## II. DES SURPRISES QUI INTERROGENT

La crise économique ouverte en 2020 interroge. On observe en effet un retrait du marché du travail conséquent, plus important que lors des précédentes crises, une baisse des emplois informels plus conséquente que celle des emplois formels, une réduction du taux de pauvreté pendant quelques mois, suivie d'une forte augmentation avec la reprise inflationniste suite au dérèglement du commerce international en 2021 et en 2022 (figure 2), le revenu du travail chute, un peu plus de 8% en moyenne entre mars-avril-mai 2012 et décembre-janvier-février 2021<sup>8</sup>, affectant surtout les plus pauvres. Avec la guerre en Ukraine, la hausse des prix s'accélère – plus de 12% particulièrement ceux des produits alimentaires, plus de 16% de février 2021 à février 2022 (*Boletim macro op. cit.*).

### a. Première surprise : l'*Auxilio Emergencial*

Contrairement à ce à quoi on aurait pu s'attendre, compte-tenu du programme économique et social très libéral du Ministre des Finances Guedes, la politique vis-à-vis de ce ceux qui perçoivent de faibles revenus (*Auxilio Emergencial*) a été soutenue pendant quelques mois lors de la crise ouverte due à la pandémie en 2020 et la pauvreté, malgré la crise, a légèrement baissé. Avec la réduction de l'ampleur de ce programme et la reprise inflationniste, la pauvreté a remonté. Une crise (celle de la pandémie) chevauchant l'autre (celle de la guerre en Ukraine), les effets dépressifs sur la croissance et l'accélération de la hausse des prix, la pauvreté a poursuivi son mouvement ascensionnel interrompu un court instant.

8. Source : IBGE, in Folha de São Paulo 31 Mars 2022, <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/03/taxa-de-desemprego-e-a-menor-desde-2016-mas-rendacai-88-em-um-ano.shtml>



Les politiques adoptées par la présidence Bolsonaro vis-à-vis de l'éducation, de l'université ont été, elles, l'objet de mesures d'austérité importantes et ciblées politiquement. Celles vis-à-vis des afro-brésiliens désignés comme paresseux, des indiens considérés comme obstacles à la modernisation et objets de dépossession de leurs terres, ont été des politiques d'exclusion manifestes. La politique présidentielle suivie pour lutter contre la pandémie a été irresponsable, voire criminelle. La politique suivie par des gouverneurs, des maires a probablement atténué ces effets mais pour autant le nombre de décès reste imposant : 670 000 morts fin mai 2022, soit plus de 3 130 par millions d'habitants selon les données évaluées par l'université John Hopkins. Il est un des plus élevés du monde.

#### Encadré : *Auxilio emergencial*

La politique d'aide, l'*Auxilio emergencial*, approuvée par le Congrès le 30 mars 2020, cherchera surtout à maintenir la demande des plus pauvres, tout au moins pendant quelques mois, freinant ainsi la chute du PIB en 2020 contrairement à ce qu'on a pu observer au Mexique du fait de la quasi absence de cette politique (Salama P., 2021). Il est destiné aux travailleurs informels, quel que soit leur statut (salariés ou non) ayant de bas revenus.

La décision de mettre en place un soutien massif mais temporaire à la demande des catégories les plus défavorisées s'explique probablement par les risques politiques d'un refus du confinement de part du gouvernement (« ceux qui refusent d'aller travailler n'ont pas été payés ») en opposition aux décisions de plusieurs gouverneurs. Pour limiter ces risques le congrès a décidé cet *auxilio emergencial* et différents amendements l'ont rendu plus généreux. A l'origine opposée à ces mesures, le Président a pu pendant quelques mois en tirer un profit politique, sa côte de popularité augmentant avec le versement de cette aide, puis chutant au terme de ces versements.

Un fonds supplémentaire, destiné lui aux salariés formels – le BEm (« *programa emergencial de manutenção do emprego da renda* »), vise à compenser pour partie les baisse de revenus liée à une plus grande flexibilité dans le temps de travail. Ce dernier est relativement proche du « chômage partiel » pratiqué dans des pays avancés, mais son montant est relativement faible. Il est consacré au maintien en poste de salariés formels en échange d'une flexibilité plus grande quant aux heures de travail, c'est-à-dire la possibilité de réduire leur temps de travail, de recevoir une aide publique en compensation de la réduction de leurs salaires pour les salariés n'ayant pas de fortes rémunérations.

Les sommes mobilisées pour financer l'*auxilio emergencial* ont été rapidement mises en exécution et décaissées. Elles bénéficient à 67 millions de personnes. Les personnes inscrites dans les registres de l'assistance sociale ont automatiquement bénéficié de cette aide à condition qu'elles se désistent du bénéfice d'aides comme la bourse famille beaucoup moins « généreuse », ainsi que 30 millions de personnes inconnues des services de l'Etat. Ces « invisibles » ont été incorporés sur la base déclarative.



Il concerne, comme nous l'avons vu, ceux qui ont un statut informel et s'élève à 600 réais par mois (1 200 pour les mères célibataires) versés durant la durée de ce programme dont la fin été repoussée jusque décembre 2020, avec une réduction sensible de son montant.

Les sommes versées sont considérables surtout lorsqu'on les compare à celles de la bourse famille. Elles sont destinées à davantage de personnes. Pour ce qui concerne l'aide destinée à ceux qui ont le statut de travailleurs formels, l'aide vise à compenser pour partie les baisses de revenus liée à une plus grande flexibilité dans le temps de travail. Elle est douze fois moins importante que *l'auxilio emergencial*. Source : Voir Razafindrakoto M. et Roubaud F., 2021, et des mêmes auteurs plus Saludjian A., 2022. Voir également Lustig N. et Trasberg M., 2021.

Le coût économique de cette politique et la réduction des recettes publiques dues à l'ampleur de la crise économique en 2020, expliquent en grande partie l'accroissement du déficit primaire (déficit avant le service de la dette publique du au paiement des intérêts). Celui-ci s'est élevé à -9,9% du PIB en 2020 contre -1,2% en 2019. Le déficit budgétaire se creuse, la dette publique augmente de 14 points en un an malgré la loi de responsabilité fiscale et la règle d'or. L'ensemble de ces contraintes est parfois contourné par des astuces de présentation ou des reports (*pedalas* mais aussi *precatorio* : versement de primes au lieu d'augmentation de salaires dans la fonction publique payables selon des échéanciers non définis et sur des fonds inexistant pouvant provenir de privatisations futures). C'est ce qui explique qu'il puisse y avoir des déficits publics considérables et en fortes augmentations comme en 2020 malgré ces contraintes. La dette publique brute a augmenté de 14.5 points du PIB entre 2019 et 2020, passant de 74.3% à 88.8% du PIB entre ces deux dates. Source : Tesouro Nacional. Elle devrait légèrement baisser en 2021 grâce à la reprise économique et à la réduction de *l'auxilio emergencial*.

### **b. Seconde surprise : un retrait conséquent du marché du travail**

Lors de la crise ouverte de 2020, le taux de participation – rapport entre la population économiquement active 9 et la population en âge de travailler – chute de manière importante. Cette chute correspond à un retrait d'une

9. Rappelons qu'il s'agit des personnes ayant un emploi, formel ou informel, auxquelles s'ajoutent celles qui recherchent un emploi. Les inactifs ne font pas partie de la PEA, ils sont hors du marché du travail. Les personnes qui ont un emploi à temps partiel et qui souhaiteraient travailler davantage sont comptabilisées dans les personnes occupées et non chômeurs, catégorie B, comme c'est le cas dans les pays avancés. Le taux de participation est la PEA rapportée à la force de travail en âge de travailler.



partie de la population du marché du travail, plus particulièrement des plus pauvres. Elle a été plus importante que lors des crises précédentes<sup>10</sup>.

Comment se fait-il qu'une partie de population se mette en retrait du marché du travail lors des crises ouvertes alors que la salarisation croissante et la monétarisation qui va avec s'accompagnent en général d'une augmentation des taux d'activité, que celle-ci soit salariée ou non, formelle et informelle ? Comment se fait-il que cela concerne surtout les catégories les moins aisées voire pauvres, à la différence probablement de ce qu'on observe depuis deux ans aux Etats-Unis ?

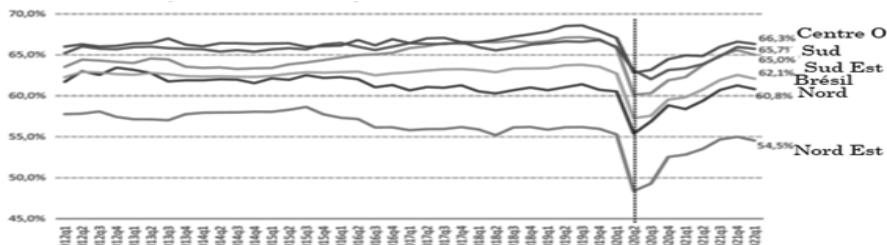


Figure 2 : Taux de participation, Brésil et ses régions, 2012-2022

Source : FGV/IBRE, Boletim Macro, n°131, maio 2022.

Le retrait du marché du travail affecte surtout les plus pauvres. Le taux de participation est plus faible dans les régions dites « pauvres » (le Nord-Est par exemple), là où la pauvreté est la plus importante que dans les régions plus « riches » (le Sud par exemple) et sa baisse lors de la crise récente y est de plus grande ampleur. En soi, cela constitue une première surprise.

Il y a plusieurs explications à ce retrait : en période de crise, la probabilité de trouver un emploi est plus faible. L'analyse du taux de découragement

10. Le pourcentage des emplois occupés dans la population en âge de travailler baisse de 56,2% au premier trimestre 2015 à 53,1% au premier trimestre 2017 (crise de 2015-2016). Entre le premier trimestre 2020 et le troisième trimestre 2020, ce pourcentage chute de 53,5% à 47,1%. La population inemployée lors de la crise de 2015-2016 augmente de 4,8% à 8,5%. Lors de la crise de 2020, le pourcentage de la population inemployée dans la population en âge de travailler augmente peu passant de 7,5% à 8%. La grande différence entre les deux crises est dans le pourcentage des inactifs (hors marché du travail) : alors que dans les mêmes périodes, ce pourcentage est relativement stable lors de la première crise, autour de 38,5%, il augmente de 39% à 44,7% en 2020, ce qui est considérable en si peu de temps (Corseuil *et al.*, 2020). Afin d'éviter d'éventuelles confusions, rappelons qu'il ne s'agit pas dans cette étude de la population économiquement active (PEA) mais de population occupée (donc hors chômage). Rappelons enfin que le taux de chômage est calculé par rapport à la PEA. Il est par définition plus important que taux d'inemployés puisque celui-ci est mesuré par rapport à la population en âge de travailler. La baisse de la population économiquement active explique pour partie le maintien du taux de chômage à un niveau élevé au troisième trimestre 2020, soit 14,6% de la population économiquement active.



montre effectivement une hausse importante des personnes découragées en 2020 et une réduction ensuite avec la reprise économique. L'aide importante décidée par le gouvernement en soutien aux plus pauvres leur a permis de survivre y compris sans travailler. Enfin un renforcement de la solidarité familiale a probablement facilité le retrait.

Ces explications sont pertinentes mais insuffisantes. On observe en effet au Mexique où cette aide a été faible pendant la crise ouverte, un retrait du marché du travail plus important et on peut alors s'interroger sur le fait de savoir s'il n'y pas à prendre en considération d'autres facteurs (Salama P., 2021) dont l'analyse dépasserait le cadre de cet article.

Avec la reprise, le taux de participation remonte sans pour autant atteindre le niveau où il se situait avant la pandémie. Le taux de participation en février 2020 est de 62.7% et en février 2022 de 61.6% selon l'IPEA (*op. cit.*). Le taux de chômage baisse de 14.7% à 10.5% en Avril 2022 mais au sein de la population occupée le pourcentage de ceux qui occupent un travail à temps partiel augmente et se situe 23.2% de la population occupée selon enquêtes de la PNAD.



Figure 3 : Evolution du taux de chômage sous les trois dernières présidences

Source : IBGE.

### c. Troisième « demie » surprise

L'informalité devrait augmenter durant les périodes de crise. Dans cette approche, l'informalité est vue comme une « éponge » : les travailleurs perdant leur emploi se réfugient pour survivre dans des emplois informels. Ce n'est pas le cas. Les emplois formels tendent à s'informaliser pour partie avec la flexibilisation du travail et la hausse de la précarité ; les emplois informels tendent en partie à se formaliser avec l'accès aux prestations sociales sans contribution préalable. Les frontières entre l'informalité ne sont plus les mêmes qu'hier (Razafindrakoto *et al.*, 2022). Il y a de plus en plus un entrelacement d'activités (emplois) informelles et formelles, les unes s'appuyant sur les autres et réciproquement. Des formes nouvelles



d'informalités apparaissent liées à l'essor des nouvelles technologies. Grâce à internet et aux plateformes, de nouvelles formes de travail se sont développées connues sous le vocable de « ubérisation des emplois », le travailleur ayant un statut d'autoentrepreneur, travaille dans une grande précarité avec une protection sociale le plus souvent très faible.

**Tableau 11 : Taux d'informalité, Brésil et régions, 2019 1<sup>er</sup> trimestre – 2022 1<sup>er</sup> trimestre**

| Période                  | Nord  | Nord est | Sud est | Sud   | Centre ouest | Total |
|--------------------------|-------|----------|---------|-------|--------------|-------|
| 2019 1 <sup>er</sup> tri | 56.54 | 53.39    | 34.45   | 32.16 | 37.57        | 40.37 |
| 2020 1 <sup>er</sup> tri | 56.48 | 52.46    | 33.65   | 30.37 | 37.49        | 39.50 |
| 2021 1 <sup>er</sup> tri | 55.32 | 53.24    | 33.11   | 29.28 | 37.28        | 39.11 |
| 2022 1 <sup>er</sup> tri | 56.61 | 53.62    | 34.18   | 31.27 | 36.86        | 40.10 |

Source : FGV/IBRE, *op. cit.*, à partir des données de la PNAD/IBGE.

La chute des emplois informels est de 12.6% en 2020, période de crise ouverte. Les plus affectés sont les travailleurs ayant une faible scolarité et employés dans les services. La baisse des emplois formels est plus faible, soit de 4.1%. En 2021, avec la reprise, les emplois informels augmentent de nouveau, davantage que les emplois formels et en décembre 2021, ils se situent 1.2% au-delà de ce qu'ils étaient juste avant la pandémie, alors que les emplois formels sont 0.5% plus élevés que leur niveau d'avant la crise, une partie des chômeurs retrouvant un emploi qui pour presque un tiers sont des emplois à temps partiel (Schymuro, 2022).

En résumé, si on considère les *quatre pôles* suivants : le taux de chômage, la population économique active, le taux des emplois formels et celui des informels, on observe que le taux de chômage, déjà élevé à la veille de la pandémie, augmente peu puis baisse lors de la reprise. La population économiquement active baisse fortement pour croître à nouveau avec la reprise économique, les emplois informels baissent de manière absolue davantage que les emplois formels pendant la crise. La baisse prononcée des emplois informels ne se traduit donc pas par une augmentation importante du taux de chômage, mais par *un retrait conséquent du marché du travail*, les licenciements des travailleurs protégés ne favorisant pas ou peu une recherche d'emplois informels, contrairement à ce qu'on aurait pu attendre.

#### ***d. Quatrième surprise : la pauvreté en recul en période de crise ouverte et en essor lors de la reprise***

Selon les données de la Cepal (2021b), la pauvreté extrême, après avoir augmenté lors de la forte crise de 2015-2016 jusqu'en 2019, a baissé ensuite.



Elle est passée de 5.8% à 5.1%. La pauvreté absolue<sup>11</sup> a évolué en parallèle, passant de 20.2% en 2019 à 18.4% en 2020, malgré la crise, grâce à la politique soutenue de transferts monétaires durant la pandémie que nous avons présentée.

**Tableau 12 : Evolution de la pauvreté durant la pandémie au Brésil**

|                            | Taux de pauvreté |          | Millions d'individus |          |
|----------------------------|------------------|----------|----------------------|----------|
|                            | Extrême pauvreté | Pauvreté | Extrême pauvreté     | Pauvreté |
| Observé avant la pandémie  | 6.6%             | 24.8%    | 13.9                 | 51.9     |
| Observé en juillet 2020    | 2.4%             | 20.3%    | 5                    | 43       |
| Observé en octobre 2020    | 5.1%             | 24.6%    | 10.9                 | 52.1     |
| Simulation sans AE         | 10.7%            | 31.4%    | 22.6                 | 66.4     |
| Simulation avec AE de 2021 | 9.1%             | 28.9%    | 19.3                 | 61.1     |

Source : Nassif Pires L., Cardoso L. et Matos de Oliveira A-L, 2021. Selon des modalités de calcul un peu différentes, on observe les mêmes évolutions suivantes, les données de la PNAD étant recalculé à partir de lignes de pauvreté internationales établies par la Banque Mondiale.

A partir de critères différents pour mesurer la pauvreté, ceux de la Banque Mondiale, les évolutions de la pauvreté sont semblables.

**Tableau 13 : Taux de pauvreté extrême : revenus inférieur à 1.5 dollar jour PPA12 de 2011, Brésil et deux régions, la plus « riche » et la plus « pauvre »**

|          | 2014 | 2019 | 2020 |
|----------|------|------|------|
| Brésil   | 4.7  | 6.8  | 6.7  |
| Nord est | 9.8  | 14.2 | 10.4 |
| Sud      | 1.5  | 2.3  | 2.8  |

Source : IBGE à partir des enquêtes de la PNAD continua et les critères de la Banque Mondiale, in Duque D., 2022.

11. **Pauvreté absolue** : sont pauvres les individus (les ménages) qui ne parviennent pas à obtenir un certain niveau de revenu. Celui-ci se définit comme le revenu permettant à la fois l'achat de biens de consommation, dont le contenu en calories doit conduire à une reproduction physique de cet individu (ou du ménage), et le paiement d'un certain nombre de services (logement, transports, etc.). Dans ce cas on affecte aux enfants et aux personnes âgées une pondération inférieure à 1. **Pauvreté extrême ou encore indigence** : situation dans laquelle se trouvent des individus (des ménages) dont le revenu ne leur permet pas d'acquérir les biens de consommation nécessaires à leur reproduction physique.

12. Le taux de change de parité de pouvoir d'achat (PPA) est calculé à partir d'un principe simple : un panier biens semblables devrait avoir le même prix quel que soit le pays. La quantité de réais nécessaire pour obtenir ce panier au Brésil est alors comparée à la quantité de dollars nécessaire pour l'obtenir aux Etats-Unis. De cette comparaison découle le taux de change de PPA.

**Tableau 14 : Taux de pauvreté : revenus inférieurs à 5.5 dollars PPA de 2011**

|          | 2014 | 2019 | 2020 |
|----------|------|------|------|
| Brésil   | 23.8 | 25.9 | 24.1 |
| Nord est | 42   | 44.6 | 40.5 |
| Sud      | 10.9 | 12   | 12.9 |

Source : idem.

Selon Duque D., 2022, avec la reprise inflationniste, la pauvreté augmente de nouveau à partir du 3° trimestre de 2020.

## CONCLUSION

Des décennies de stagnation de la croissance du PIB par tête entre-coupées de petites phases de croissance suivies de reprises hier vives, aujourd’hui poussives, une marginalisation dans l’économie mondiale, un découplage prononcé avec les économies asiatiques, un niveau de pauvreté absolue encore élevé, des inégalités de revenus et de patrimoine insoutenables, une violence qui tend à devenir systémique, une défiance élevée vis-à-vis du personnel politique et des institutions caractérisent les pays latino-américains et plus particulièrement le plus important d’entre eux : le Brésil. Sombre tableau, pessimiste certes mais cependant lapidaire. Quelques surprises, furent-elles temporaires, nous interrogent, et appellent à construire de nouveaux concepts pour analyser la société dans son mouvement ouvrant la voie à une politique alternative centrés sur une distribution des revenus moins inégale et une politique industrielle davantage agressive.

Le Brésil est un pays aujourd’hui à la croisée des chemins. Les ruptures sont déjà présentes précipitées par la pandémie, la guerre en Ukraine, l’épuisement politique de la présidence actuelle. Celles des brasiers au sens métaphorique du terme, sont proches avec de possibles changements radicaux de vivre la démocratie, de modifier en profondeur la société vers plus davantage d’inclusions et demain de reprise économique respectueuse de l’environnement. Rêves que cela ? mais comme le disait Valéry, le pessimisme de la raison n'est-il pas source d'optimisme du cœur. Nous avons analysé les raisons de ce pessimisme, quant à l'optimisme... il est du ressort des Brésiliens qui font leur Histoire dans des conditions qui ne sont pas déterminés par eux.

## BIBLIOGRAPHIE

- Associação Brasileira das Industrias de Oleos Vegetaisbiove (<https://abiove.org.br/>)  
Bruno M., « A financeirização como limite estrutural ao desenvolvimento brasileiro: fundamentos teóricos, indicadores e prognósticos » in J.C. Cardoso (sous la direction de), *Dominância financiera e privatização das finanças públicas no Brasil*, ed FONACATE. 2022



- Cepal (a), *Anuario estadistica de America Latina y el Caribe*, Santiago du Chili, 2021, <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/ambientales/indicadores-ambientales-iaii/anuario-estadistico-de-la-cepal>
- Cepal (b), *Panorama Social de America Latina*, Santiago du Chili, 2021,
- Cepal (c), *La paradoja de la recuperacion en America Latina y el Caraibe*, 2021,
- Corseuil C.H., Franca M., Padilha G. Ramos L., Russo F., 2020, Comportamento do mercado de trabalho brasileiro en duas recessoes : analise do periodo 2015-2016 e da pandemia de Covid-19, Nota tecnica n° 92, IPEA,
- Duque D, *Pobreza infantil monetaria no Brasil*, UNICEF p.1-40, p. 2022.
- Gaulard M. et Salama P. *L'économie de l'Amérique latine*, aux éditions Bréal, 2020
- IBGE, *Sintese de indicadores sociais : uma analisis das condicções de vida da populaçao brasileira*, p.1-210, 2021, [www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados](http://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados)
- Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, Carta IEDI n°1143, 2022, [https://www.iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_1143.html](https://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1143.html),
- Instituto de Pesquisa Economico Aplicada : IPEA, <https://portalibre.fgv.br/revista-conjuntura-economica/estatisticas-indices>,
- FGV IBRE : Boletim Macro, n° 131, 2022, <https://portalibre.fgv.br/publicacoes/economia-aplicada/boletim-macro/o-tamanho-do-aperto-monetario-la-fora-e-aqui>
- Lustig N. et Trasberg M., « How Brazil and Mexico Diverged on Social Protection in the Pandemic », *Current History*, n°823, 2021, <https://online.ucpress.edu/currenthistory/article/120/823/57/115913/How-Brazil-and-Mexico-Diverged-on-Social>.
- Ministerio da industria, comercio exterior e servicios : MDIC, (<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>)
- Medeiros M. et al., « O topo da distribucao de renda no Brasil : primeiras estimativas com dados tributarios ecomparaçao com pesquisas domiciliares, 2006-2012 » mimeo, Universidade de Brasilia , 2014.
- Morgan M., « Falling Inequility beneath Extrem and persistent Concentration : New Evidence for Brazil Combining National Account, Survey and Fiscal Data ». *WID, Working paper n°12*, 1-78. 2018
- Nassif Pires L., Cardoso L. et Matos de Oliveira A-L, « Genero e raça em evidencia durante a pandemia no Brasil : o impacto do auxilio emergencial na pobreza e na extrema pobreza » in *Centro de pesquisa en macroeconomia da desigualdades*, nota tecnica n°10, 1-8, 2021: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE-010-VF.pdf>
- Razafindrakoto M. et Roubaud F., « Bolsonaro et la Covid-19 au Brésil : réflexions autour d'un double paradoxe », *Revue de la Régulation*, 29, 2021 : <https://journals.openedition.org/regulation/20124>
- Razafindrakoto M., Roubaud F. et Saludjian A., « Crises, informalité et reconfigurations sur le marché du travail : quatre décennies de bouleversements économiques au Brésil », mimeo, à paraître dans la revue *Regulation*, 2022.
- Robin M.M., *La fabrique des pandémies*, La Découverte, 2021
- Salama P., *Le défi des inégalités, Une comparaison économique Amérique latine / Asie*, Paris, La découverte, 168 p., 2006
- Salama P., *Les économies émergentes latino-américaines, entre cigales et fourmis*, Armand Colin, Collection U, 230 p., 2012



Salama P. « Financialization in Brazil : a paper tiger, with atomic teeth ? » in Faruk Ulgen, *Financial development, economic crisis and emerging market economies*, Routledge, 2018.

Salama P. *Contagion virale, contagion économique, risques politiques en Amérique latine*, aux éditions du Croquant, 165 p.2020

Salama P, « Brésil, Mexique, une pandémie dévastatrice qui interroge », *Recherches Internationales*, 2021

Schymuro L.G, « Mercado de trabalho : momento macro é desanimador, mas há toda uma agenda micro », *Carta do IBRE*, 2022, <https://portalibre.fgv.br/revista-conjuntura-economica/carta-da-conjuntura/mercado-de-trabalho-momento-macro-e-desanimador>

Secretaria de Comercio Exterior (<http://www.investexportbrasil.gov.br/secretaria-de-com%C3%A9rcio-exterior>)

Tesouro Nacional, Relatoriofde projeções da dívida publica, 2021, [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:38868](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:38868).

World Bank, Global Economic Prospects, 1° sem. 2022



---

# LES RELATIONS INTERNATIONALES DU BRÉSIL, DE 2019 À 2022

---

*Paulo Roberto DE ALMEIDA<sup>1</sup>*

Suivant qu'on approche les relations extérieures du Brésil sous le mandat du président Bolsonaro au moyen, d'un côté, du contenu de sa politique extérieure, ou, de l'autre côté, par l'entremise de son outillage diplomatique, il est possible d'avoir deux visions contrastantes, l'une marquée par une certaine continuité, l'autre coupée en deux parties bien démarquées entre elles. En effet, sous cette seconde approche, il y a deux périodes bien nettes du point de vue de la diplomatie : entre janvier 2019 et mars 2021, une première phase ; ensuite, depuis avril 2021 jusqu'à la fin du mandat. Cette division est beaucoup moins nette du point de vue de la politique extérieure, celle qui dépend strictement du président et d'un cercle très limité. Cela se comprend si l'on tient compte de la structure de prise de décisions dans les relations extérieures du Brésil : une république présidentielle, où la compétence en la matière appartient exclusivement ou essentiellement au chef de l'État (qui l'est aussi du gouvernement), assisté, théoriquement, du ministre des Affaires étrangères, mais éventuellement conseillé par d'autres éléments du cercle présidentiel.

Si la diplomatie a été marquée par une nette rupture, et pas seulement de style, entre le premier ministre, Ernesto Araujo, hautement idéologique, et son successeur, Carlos França, essentiellement professionnel, la politique étrangère n'a pas subi des grands changements, étant donnée la personnalité du président. Celui-ci, élu en 2018 dans une poussée de l'extrême-droite depuis l'impeachment de la présidente Dilma Rousseff (2016), est cependant surtout redéivable de son cercle intime de « conseillers », des membres de sa propre famille et d'un noyau de militaires alignés sur la vision de monde de la dictature militaire (1964-1985). Jusqu'à la fin de 2018 le Brésil

---

1. Diplomate, professeur  
([www.pralmeida.org](http://www.pralmeida.org); [diplomatizzando.blogspot.com](http://diplomatizzando.blogspot.com); [pralmeida@me.com](mailto:pralmeida@me.com))

<https://doi.org/10.54695/pal.119.033>



semblait entièrement satisfait de la qualité de sa diplomatie, tenue pour excellente selon l'avis de ses voisins régionaux mais aussi de ses principaux partenaires ; à partir de 2019, ce consensus interne et externe semble s'être évanoui, au point où l'on en arrive à parler du Brésil, et de sa diplomatie, comme d'un pays « paria » international.

Cet essai survolera les grandes options de politique étrangère de la première moitié du mandat de Bolsonaro – certainement inouïes dans le contexte historique de la diplomatie du Brésil –, pour se détenir ensuite sur les principaux dossiers traités par la présidence et par la diplomatie professionnelle. Cette bipartition est importante, étant données les différences subtiles entre l'une et l'autre, surtout pendant la deuxième moitié du mandat. Ces éléments sont les relations bilatérales avec les États-Unis et particulièrement avec Trump (2019–2020) ainsi qu'avec la Chine, les rapports régionaux avec l'Union Européenne par l'entremise du Mercosur, ainsi que la politique pour l'environnement, responsable de la détérioration de l'image du Brésil dans le monde, et la politique régionale, surtout en Amérique du Sud. Un autre domaine important est constitué par les thèmes à l'ordre du jour dans les organisations internationales, dont les droits de l'homme, le système multilatéral de commerce et, d'une nature conjoncturelle, l'irruption de deux événements majeurs de 2020 à 2022 : la pandémie du Covid-19 et la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine en 2022.

#### AU DÉBUT ÉTAIT L'ANTI-GLOBALISME, BÊTE NOIRE DE LA NOUVELLE DROITE

On n'a jamais eu, soit au moment du discours d'investiture du président, le 1<sup>er</sup> janvier 2019, soit depuis la prise de possession de son premier ministre des affaires étrangères, le 2 janvier, une déclaration circonstanciée sur la politique étrangère, c'est-à-dire un *statement of policy*, décrivant en détail de quoi serait faite cette politique pour chacun des partenaires étrangers du Brésil, ou dans chaque domaine d'activité de sa diplomatie, pourtant réputée très expérimentée et beaucoup respectée dans la région et de par le monde. Ce fut le cas non seulement de la diplomatie et la politique extérieure, mais de tous les autres secteurs de la vie politique nationale aussi. Élu dans l'espoir d'une politique d'ouverture économique et de libéralisation commerciale, avec des privatisations et l'expansion des investissements d'une ambiance de liberté d'entreprise, mais surtout de combat contre la corruption et la « vielle politique » – suivant l'impulsion donnée par les grandes manifestations populaires de la période 2013–2016, contre la corruption des gouvernements du Parti des Travailleurs –, le résultat effectif des premiers mois de l'administration Bolsonaro s'est vite révélé le contraire de tout qui avait été promis pendant la campagne de 2018. Aucune privatisation, l'abandon complet de la lutte contre la corruption – et bien au contraire, le sabordage d'abord discret, puis ouvert de l'Opération Lavage Rapide menée par l'ancien juge Sergio Moro, resté peu de temps en tant que ministre de la Justice – et surtout l'alliance avec les mêmes *caciques* de la vielle politique qui ont assuré au président un verrouillage complet de toute demande d'impeachment (plus d'une centaine), à cause



des désastres sur le front de l'environnement, du négationnisme meurtrier pendant la pandémie du Covid-19, tout comme à cause de ses attaques contre les médias et les institutions de l'État (les deux autres pouvoirs, le Congrès et la Cour Suprême), en essayant une aventure chaviste au Brésil.

À part la dérive terrifiante sur le terrain de l'environnement – avec triplification inouïe de la destruction des ressources naturelles en Amazonie et démantèlement délibéré de tous les mécanismes de contrôle des activités illégales –, ce qui a le plus frappé l'opinion publique, au Brésil et à l'étranger, ce fut une inversion radicale des principes et objectifs de la politique extérieure traditionnelle, d'équilibre diplomatique et de défense du multilateralisme, subitement transformée par un alignement total avec les positions les plus paranoïaques de l'extrême-droite américaine, de la troupe de Trump surtout, avec un antimondialisme forcené et un retour aux versions le plus anachroniques d'un nationalisme rustique, style Dictature militaire des années 1960-70, combiné à un anticomunisme désuet et exagéré, comme si l'Occident était encore en proie à menace des bolchéviques européens ou chinois.

Les diplomates en poste aux principales organisations multilatérales – à New York, à Genève, à Paris ou ailleurs – étaient obligés de défendre les nouvelles positions, les unes plus délirantes que les autres, en tout cas coïncidant avec les directives du Département d'État sous Trump et Mike Pompeo, que les diplomates les plus avisés plaçaient à l'enseigne de la « frange lunatique » de la nouvelle droite américaine ultra-conservatrice. Le ministre Ernesto Araújo choquait les professionnels de la diplomatie, tout comme les observateurs externes, par ses discours prétendument « philosophiques », qui n'étaient en fait qu'une reproduction vulgaire de ces théories de la conspiration des mouvements les plus lunatiques de la droite.

### TRUMP, LE SAUVETEUR DE L'OCCIDENT, TENU COMME GUIDE DE BOLSONARO

Le nouveau ministre, d'ailleurs un diplomate obscur récemment promu au dernier rang de la carrière, sans aucune expérience de représentation proprement dite à l'étranger, n'avait été choisi qu'en faveur d'un article bizarre publié dans une revue du Ministère des Affaires Étrangères nommé « Trump et l'Occident », où le président américain était présenté comme le sauveteur des pays démocratiques, prétendument noyés à nouveau par le communisme montant, cette fois-ci par l'ascension de la Chine aux premiers rangs internationaux. Bolsonaro lui-même avait Trump comme son guide le plus aimé, arrivant même, lors d'une rencontre à l'ouverture des débats à l'Assemblée Générale des Nations Unies, en 2019, à le lancer un humiliant « I love you Trump », ce qui confirme la soumission la plus complète de la diplomatie brésilienne aux volontés et désirs de celui qui s'empressait de démanteler tout ce qui les Américains avaient construit dans le système multilatéral depuis Bretton Woods. Pour la première fois depuis un demi-siècle, la délégation brésilienne à New York votait avec les États-Unis et Israël sur la question de l'embargo américain contre Cuba.



Elle désavouait ainsi un principe central de la diplomatie brésilienne dans sa traditionnelle obéissance à l'esprit et à la lettre du Droit International, contre l'application de sanctions unilatérales dérivées de l'extension extra-territoriale d'une loi nationale. Ce fut ainsi pour des nombreux autres points à l'ordre du jour des organisations multilatérales, surtout à Genève pour des questions de droits humains.

### **CHINE OU LE TECHNO-TOTALITARISME, CENSÉ DÉTRUIRE LA DÉMOCRATIE AU BRÉSIL**

L'hostilité de la famille présidentielle envers la République Populaire de Chine, son attachement non secret à la République de Chine, à Taïwan, la reprise de l'anticommunisme puérile de l'époque la plus sombre du régime militaire de 1964, ont marqué la toute première phase de la diplomatie bolsonariste, puisque le fils du président, député à la Chambre où il était président du Comité des Affaires Étrangères, insistait sur des accusations contre le premier partenaire commercial du Brésil depuis 2009 – dont le *turnover* des échanges réciproques était plus du double du montant combiné entre les deux autres principaux partenaires, les États-Unis et l'Union Européenne – et faisait un point d'honneur de suivre les directives de Trump dans son offensive contre la compagnie chinoise Huawei et sa technologie du 5G. Le ministre, quant à lui, insistait en appeler le Covid-19 un « virus chinois » (à l'instar de Trump), arrivant même à décrire la poussée économique chinoise comme capable de produire une nouvelle sorte de dictature, le « technototalitarisme ». Les relations bilatérales se sont vite envenimées, avec échange réciproques d'accusations sur les réseaux sociaux avec l'Ambassadeur chinois à Brasília, provoqués par le fils du président brésilien et le ministre, qu'il tenait sous contrôle.

### **L'UNION EUROPÉENNE ET SON INSISTANCE AGAÇANTE SUR L'ENVIRONNEMENT**

Ce fut une question de jours, ou de semaines, pour que les rapports avec les grands pays de l'UE, mais aussi avec la Norvège, avec l'Allemagne le principal proviseur de fonds pour des projets en Amazonie, commencent une descente vers le pire, jusqu'à la suspension des subventions, à cause de l'antipolitique destructrice du président Bolsonaro envers l'entièvre manière de traiter les questions de la préservation de l'environnement, les errements criminels envers les droits des Indiens de la région et des sujets apparentés. Bolsonaro lui-même s'est attaqué à Angela Merkel et à la première ministre de la Norvège, avant d'offenser le président français Emmanuel Macron et son épouse, ce qui était du jamais vu dans les annales de la diplomatie brésilienne ; il a refusé de recevoir le ministre français des Affaires Étrangères et s'est opposé de manière générale aux arguments européens sur la question de l'environnement, au moment même où l'on signait un historique accord d'association entre le Mercosur et l'UE, en juin 2019, depuis vingt ans de négociations. Cet accord, en fait, n'a aucune chance d'être ratifié tant que Bolsonaro sera président.



## LE MERCOSUR ET L'AMÉRIQUE DU SUD : DES OPPORTUNITÉS PERDUES

L'emprise fortement idéologique sur la politique extérieure régionale, mise dès le début au service d'une offensive contre le « communisme » du Forum de São Paulo – une coordination des partis de gauche de l'Amérique Latine, dominée vraisemblablement par les communistes cubains –, a mené la diplomatie brésilienne à contrarier hostilement et ouvertement les gouvernements de gauche de la région, et plus fortement encore la dictature chaviste à Caracas. Les premiers contacts ont été faits avec le gouvernement encore libéral de Macri, en Argentine ainsi qu'avec les présidents de droite du Chili et du Paraguay. Cependant, Bolsonaro a eu l'affront de faire des éloges à ses anciens dictateurs Pinochet et Stroessner. La « fin » de l'Unasur – une création du premier gouvernement Lula – a été proclamée, avec une proposition de fonder une nouvelle organisation de consultation, le ProSur, mais seulement avec ces gouvernements de droite ainsi qu'avec la Colombie : ce fut un échec. Dès les élections primaires en Argentine, en mai 2019, avec une nette victoire pour le candidat « péroniste », Alberto Fernández, Bolsonaro s'est lancé sur des offenses personnelles, politiques et idéologiques, qui ont contaminé, par après, les relations bilatérales les plus importantes du Brésil en Amérique du Sud : les deux chefs d'État – Fernández étant élu en octobre suivant – ne se sont jamais rencontrés et jamais parlé directement. Il est évident que le Mercosur, qui était déjà en crise depuis un certain nombre d'années, aura pâti de cette absence complète de consultation et de coordination entre ses deux principaux membres, soit en vue de réformes de l'union douanière « incomplète » qu'il est, depuis sa naissance, soit pour la négociation de nouveaux accords commerciaux avec des pays tiers.

Le plus grave a été la perte totale de *leadership* politique et diplomatique du Brésil dans l'ensemble du continent sud-américain, ainsi que l'absence de dialogue avec les autres partenaires plus au nord, y compris le Mexique et l'Amérique Centrale, avec l'abandon d'un autre mécanisme de coordination créé aux temps de Lula, la Celac. La soumission totale aux directives américaines envers le chavisme vénézuélien a conduit le Brésil à autre type d'isolement, cette fois-ci par rapport au Groupe de Lima, censé faciliter le dialogue entre le chavistes et l'opposition pour un possible retour à la démocratie au pays andin. Le ministre Araujo a, en extrême et à l'encontre de toutes les normes inscrites à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, décidé, en mars de 2020, de retirer tout le personnel diplomatique, consulaire, attachés militaires et services commerciaux et culturels, du pays voisin, laissant les résidents brésiliens au Venezuela sans aucune sorte de soutien. Pendant le plus fort de la crise États-Unis-Venezuela, sous l'ancien conseiller de Sécurité Nationale de Trump, John Bolton, Ernesto Araújo a suivi servilement les directives américaines dans les tentatives de déboulonner, sans succès, le gouvernement de Maduro, en détriment des intérêts du Brésil dans la région, y compris contre l'avis des conseillers militaires du président Bolsonaro. Ce fut, on le sait bien, un complet échec.



## SOUDAIN, LA PANDÉMIE RÉVÈLE LE NÉGATIONNISME DU PRÉSIDENT

L'image du Brésil dans le monde, déjà sensiblement ternie par les postures antidémocratiques et anti-environnementales du président, suivi dans ses bizarries par son ministre des Affaires Étrangères, a pris un tour encore plus étrange, même étonnant, dès le début de la pandémie du Covid-19, quand il a suivi son idole Trump dans les arguments antichinois et dans le refus d'affronter sérieusement le défi du virus pour la santé publique dans chacun des deux pays. Mais Trump, après son dédain initial envers ce danger terrible, a finalement changé de position et a accepté les recommandations des autorités sanitaires sur l'usage de masques et la vaccination en masse. Bolsonaro quant à lui n'a jamais changé de posture et, pire encore, a toujours été un activiste contre la vaccination, contre les mesures de contrôle, et a mené un combat à la limite criminel contre des mesures préventives et prophylactiques qui étaient suggérées par le personnel technique du ministère de la Santé. Il s'est montré le dernier négationniste de la planète, ce qui peut être à l'origine d'un décalage majeur entre le nombre d'infectés au Brésil et le volume des décédés, par rapport à la population totale, probablement l'un des plus importants au monde. Objectivement, le nombre de victimes brésiliennes – selon des comptes afférés officiellement – a été le plus élevé dans les municipalités où Bolsonaro avait obtenu le plus grand nombre de votes en 2018, ce qui démontre une « étrange fidélité », y compris dans le désastre et la mort, de la part de ses électeurs.

Tout cela, mais surtout une « alliance » informelle avec d'autres leaders de droite – un nombre réduit en Italie (pendant la tenue de Matteo Salvini), en Hongrie (Viktor Orbán) et, particulièrement, Trump, jusqu'en janvier 2021 –, a conduit Bolsonaro et le Brésil vers un isolement international jamais vu auparavant, évident lors du G20 de Rome, fin 2021, mais déjà visible dès sa première année au pouvoir. Les folies idéologiques du ministre Araujo l'ont, finalement, mené à entrer en conflit avec les sénateurs de la puissante Commission de Affaires Étrangères, d'où a résulté sa démission en mars 2021. Ce fut un soulagement général au ministère.

## L'ISOLEMENT INTERNATIONAL DU BRÉSIL : UNE NOUVEAUTÉ DEPUIS LA DICTATURE MILITAIRE

L'éloignement du gouvernement Bolsonaro de la tenue traditionnelle du Brésil dans sa politique extérieure a été perçu depuis son début, ou même avant : tout de suite après l'annonce des résultats électoraux, le Brésil et le monde furent soumis à une suite presque incroyable de nouvelles dispositions diplomatiques qui ont choqué la diplomatie professionnelle, ainsi que le public en général. Certaines furent effectivement adoptées, d'autres abandonnées ou suspendues en vue de la réaction des milieux concernés : l'abandon de l'Accord de Paris (2015) sur l'environnement et du Pacte Global des Migrations, le changement de l'ambassade en Israël de Tel-Aviv à Jérusalem, l'ouverture des réserves indigènes et naturelles à



l'exploitation minière, fin de la démarcation des anciens lieux de refuge des esclaves échappés, la révision des relations avec la Chine « communiste » et l'établissement d'une solide alliance avec les États-Unis, ou plutôt une alliance personnelle avec le président Trump, en plus de la recherche de nouvelles alliances, à droite, en Amérique du Sud.

Dès les premiers jours de son inauguration, le nouveau ministre junior de relations étrangères a effectivement soustrait le Brésil au compromis qui avait lié les orientations générales de sa politique migratoire au Pacte Global signé quelques semaines auparavant à Marrakech, un geste incompréhensible pour un pays qui possède aujourd'hui une respectable masse d'émigrants à l'extérieur (surtout aux États-Unis, mais aussi en Europe et au Japon). Mais il n'a pas été possible de réviser la politique envers la Chine ou de déplacer l'ambassade à Jérusalem, à cause de la réaction immédiate de l'agribusiness et des exportateurs de viande hallal aux pays arabes et musulmans, effrayés par la perspective de perdre des milliards de dollars en exportations ; marche arrière, donc, avec mécontentement de sa base la plus aguerrie, mais promesses de reprendre les initiatives plus loin.

Quant à la plupart des autres mesures qui dépendaient des dispositions domestiques, même sans changements dans les législations sectorielles, elles ont commencé à être appliquées, en dépit des réactions des mouvements écologistes ou des droits humains. L'approche destructrice des ressources amazoniennes a provoqué des remous dans les relations avec les principaux pays européens soutenant des projets de recherche et de développement durable, ce qui a incité Bolsonaro à réagir avec violence contre ce qu'il considérait le droit souverain du Brésil d'administrer son propre territoire, contre toute « ingérence étrangère », en arrivant même à offenser des dirigeants européens. Parallèlement, la diplomatie engageait un changement radical de posture dans les principales organisations multilatérales traitant des questions politiques et des droits humains, soit à New York, soit à Genève, en renversant des années de soutien brésilien à des causes soutenant les droits de minorités, des questions de genre, des objectifs progressistes en général : le Brésil a commencé à voter avec les États les plus conservateurs ou fondamentalistes, y compris en matière des droits des femmes, de l'immigration, de la liberté de la presse et ainsi de suite.

L'inversion conceptuelle des positions diplomatiques historiquement défendues par l'Itamaraty a été si surprenante aux yeux des diplomates au point de susciter l'acceptation, par le ministre de l'Extérieur lui-même, du nouveau statut du Brésil en tant que « paria international », condition paradoxalement incorporée à son discours dans une réception tenue à l'Itamaraty à l'occasion du Jour du Diplomate, à la fin 2020. Le manque de dialogue avec la plupart de ses partenaires étrangers ainsi que les fréquents chocs avec les parlementaires l'ont finalement abattu au mois de mars 2021. Le nouveau ministre, un professionnel discret, a commencé une sorte de « normalisation » au ministère, mais les fissures entre les positions de politique extérieure du président et de son cercle plus proche et les principes et valeurs guidant traditionnellement la diplomatie professionnelle ont eu



du mal à colmater les brèches sur d'importants sujets, dont l'environnement et le multilatéralisme toujours décriés.

### L'UKRAINE ET LA DISJONCTION ENTRE LA POLITIQUE PRÉSIDENTIELLE ET L'ITAMARATY

La pandémie, ainsi que l'incapacité du président à établir des rapports normaux et courtois avec des collègues du continent, en vue de la distinction déjà indiquée qu'il a toujours faite entre dirigeants « de droite » et ceux considérés à gauche, ainsi qu'avec les principaux leaders de l'UE, sauf, pour des raisons purement idéologiques, avec son « ami » Trump, avaient fait de Bolsonaro un solitaire parmi les chefs d'État ou de gouvernement. On l'a vu volontairement rester seul pendant de réunions de l'ONU ou des rencontres multilatérales telles le G20, Davos, sommets sur des sujets spécifiques, et même au BRICS, ce qui a renforcé la tendance d'être tenu à l'écart des conversations informelles dans la plupart de ces occasions. Il est vrai que presque deux ans de « quarantaine » obligatoire n'ont pas créé des opportunités de voyages ou des visites de travail, moins encore de rencontres d'État, mais on a enregistré, dans la même période, de par le monde, un accroissement plus que proportionnel des consultations et réunions virtuelles entre leaders nationaux, occasions dans lesquelles Bolsonaro ne faisait que réciter des discours préalablement préparés par le personnel chargé des sujets (sur l'environnement, le renouveau du Mercosur, les rencontres sans aucun éclat des BRICS, etc.).

L'irruption de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, en février 2022, a fait ressortir, plus que toute autre sujet à part, peut-être l'environnement, les différences entre le respect absolu de l'Itamaraty envers le Droit International et l'entêtement du président à rabaisser, peut-être même à mépriser, les chevilles centrales du multilatéralisme contemporain, inscrites à la Charte de l'ONU, ainsi qu'à l'article 4<sup>e</sup> de la Constitution de 1988 du Brésil, notamment les principes suivants, implicites à la Charte, explicites dans ses clauses de relations internationales de la Charte brésilienne :

IV- Non-intervention

V- Égalité entre les États

VI- Défense de la Paix

VII- Solution pacifique des disputes

Il serait difficile à n'importe quel diplomate brésilien de ne pas reconnaître la flagrante violation par la Russie de toutes ces clauses, ainsi, que de l'esprit et de la lettre des premiers articles de la Charte de San Francisco. Ce ne fut donc pas par manque d'alertes que les diplomates ont essayé d'éviter toute approximation entre Bolsonaro et Poutine plusieurs semaines avant la visite bilatérale approuvée au deuxième semestre 2021, fixée pour le début 2022, mais réalisée juste une semaine avant l'invasion : déjà aux mois de



novembre et décembre, l'Itamaraty a cherché à dissuader le président de faire ce voyage, surtout au moment des annonces faites par le président Joe Biden sur l'imminente invasion. La tension entre les recommandations prudentes de l'Itamaraty concernant cette visite de travail de Bolsonaro à Poutine, d'une part, et l'impétuosité du président, d'autre part, sous prétexte d'assurer la fourniture d'engrais pour l'agriculture brésilienne, a créé un premier facteur d'irritation entre les diplomates professionnels et les amateurs au Palais présidentiel, dont les militaires les plus proches du président. D'autres frictions sont apparues au cours des votes tenus au Conseil de Sécurité, à l'Assemblée Générale de l'ONU, à New York, ainsi qu'à son Conseil des Droits Humains, à Genève. En fait, les diplomates ont suivi la tendance de la plupart des délégations dans le sens de condamner la Russie, contrairement à Bolsonaro qui, pendant sa visite, s'était montré « solidaire » avec Poutine. Cependant, ils ont dû reculer dans la plupart des autres arguments ayant relation avec la « guerre d'agression » ainsi qu'avec les autres violations de l'esprit et de la lettre de la Charte de San Francisco.

Ce fut un jeu subtile de concepts et de mots employés dans les déclarations successives prononcées par les représentants brésiliens aux institutions multilatérales, pour ne pas frustrer l'intention de Bolsonaro de ne jamais mécontenter Poutine ou la Russie, soit en raison de son appartenance au groupe BRICS – ce qui avait été déjà démontré, lors de l'invasion et occupation militaire de la Crimée, en 2014, quand la présidente Dilma Rousseff n'avait exprimé aucune réaction diplomatique –, soit par des intentions encore secrètes, en fonction d'une éventuelle coopération militaire russe à des projets intéressant les Forces Armées brésiliennes (y compris le projet d'un sous-marin nucléaire). Chacune des positions défendues par les délégués brésiliens est restée très en deçà de ce à quoi s'attendaient les pays qui avaient fortement condamné la Russie et proposé des fortes sanctions économiques et politiques. Les « explications de votes » ont touché à quatre points essentiels dans les controverses en cours, qu'il est utile de rappeler, pour illustrer combien, sous couvert de « neutralité » ou « équilibre de positions », la pression de Bolsonaro a réussi à déformer les plus importants acquis conceptuels et doctrinaux de l'histoire de la diplomatie brésilienne.

Tout d'abord, la diplomatie brésilienne n'a jamais parlé de la guerre d'agression, unilatérale et non provoquée, appelant tout au plus à une « cessations d'hostilités », comme si elles étaient réciproques, c'est-à-dire, provoquées par des déclarations de guerres entre deux parties engagées comparativement dans un conflit irréductible entre elles. Ensuite, les arguments brésiliens ont aussi recouru à un point qui se traduisait par une prise de position objectivement en faveur de la Russie, en parlant des « préoccupations de sécurité des parties », comme si celles-ci, encore une fois, se situassent sur le même plan, soit une quelconque menace de l'Ukraine en direction de son grand voisin, une puissance nucléaire qui plus est. En troisième lieu, le Brésil s'est déclaré totalement contraire aux sanctions, sous prétexte qu'elles agravaient la situation économique en général, et des pays dépendants de certaines *commodities* russes en particulier. Finalement, le Brésil s'est aussi opposé à l'envoi d'armes vers



l'Ukraine, car ces équipements militaires allaient provoquer encore des « morts inutiles ». En fait, les Brésiliens déclaraient simplement que l'Ukraine ne devait pas résister, car en ce faisant, elle pourrait aggraver la crise mondiale et ferait alourdir le nombre de ses propres victimes, ce qui équivaut à une demande de reddition inconditionnelle.

En fin de compte, et après maintes tergiversations, toutes les recommandations se limitaient à prôner un traitement diplomatique du conflit, en remettant la solution à un Conseil de Sécurité déjà handicapé par le droit de véto des Russes eux-mêmes. En dépit des nombreuses références au Droit International, le discours de la diplomatie brésilienne sous Bolsonaro a complètement brisé toutes ses traditions, patiemment construites au long du XX<sup>e</sup> siècle, de défense des principes qu'elle avait elle-même contribuée à établir depuis que Rui Barbosa s'était courageusement battu en défense de l'égalité souveraine de tous les États, à la deuxième conférence de la paix, tenue à La Haye en 1907, tout comme le même juriste avait proclamé une vaillante défense de la neutralité de la Belgique, envahie et agressée par l'Empire allemand pendant la Grande Guerre. Aujourd'hui, ces leçons semblent avoir été oubliées par ses successeurs académiques ou diplomatiques, mais elles révèlent aussi une disjonction entre la diplomatie professionnelle et les responsables en dernière instance des orientations finales de la politique internationale du Brésil, disjonction jamais vue dans l'histoire des relations extérieures du pays, peut-être même pas sous la dictature militaire.

#### **DU JAMAIS VU DANS L'HISTOIRE DE LA DIPLOMATIE BRÉSILIENNE : UN PREMIER BILAN**

Quelle évaluation peut-on faire la politique étrangère et de la diplomatie du Brésil, après près de quatre années de ruptures et d'éloignements par rapport à des traditions pourtant bien établies depuis des décennies, peut-être même depuis plus d'un siècle et demi, de lente construction d'un corpus théorique très respectable de grands principes basés sur le Droit International et d'un édifice pragmatique durement conçu et appareillé pour la défense des intérêts nationaux, avec le maximum possible d'autonomie décisionnelle et un focus essentiellement centré sur la quête du développement économique et social ? Il est très difficile de parler d'un bilan que l'on puisse faire à partir d'un parcours historique somme toute exemplaire aux yeux des partenaires étrangers, surtout ceux de l'Amérique du Sud, mais aussi bien examiné par les analystes de l'académie que par des journalistes spécialisés. Disons tout de suite qu'il n'y a pas de terme de comparaison – qui serait nécessairement défavorable – avec n'importe quelle période de l'histoire diplomatique brésilienne précédente, car l'œuvre du « bolsonarisme » diplomatique se situe en dehors de l'univers normal des interactions extérieures du Brésil, que l'on considère le domaine du multilateralisme (un concept pratiquement interdit pendant la première phase du mandat présidentiel), ou bien l'angle des rapports bilatéraux (strictement



limité à quelques partenaires de la même ligne idéologique), ou encore, plus important, dans le contexte des relations régionales ou dans le Mercosur.

Il serait plus convenable de circonscrire ces années « hétérodoxes » à une sorte de parenthèse inédite, n'ayant ni de précédents, ni des conséquences durables, soit pour la diplomatie, soit pour la politique étrangère du pays lui-même. Il n'y a pas de comparaisons possibles même avec les circonstances spéciales à la suite immédiate de la Seconde Guerre Mondiale, quand on a pu parler d'une sorte d'américanisation du Brésil, ni avec celles qui ont suivi le coup d'État militaire de 1964, toutes deux à l'enseigne de la Guerre Froide et de l'anticommunisme en tant que politique officielle d'État, étapes d'un alignement presque incontournable, étant donnée la dépendance militaire et économique envers le Grand Frère du nord de l'hémisphère. L'attitude de Bolsonaro à l'égard de Trump, par exemple, s'approchait plus de la soumission que d'une alliance politique, et l'anti-mondialisme des idéologues qui ont présidé à la toute première diplomatie ressortait de ces théories conspiratoires de l'extrême-droite américaine. Peu de cela a persisté dans la phase suivante et presque rien ne va durer pendant la reconstruction de la politique extérieure et la restauration de la diplomatie professionnelle sous un gouvernement plus conforme aux pratiques traditionnelles à partir de 2023. L'expérience ces dernières années a présenté une face bizarre du Brésil, qu'il n'avait jamais eu auparavant, surtout dans ses relations internationales, celle d'un isolement auto-construit et entretenu contre ses propres intérêts nationaux ; c'est à espérer qu'elle soit la dernière expérience de ce type dans l'histoire diplomatique du Brésil.





---

# BRÉSIL 2018/2022 : UNE DÉMOCRATIE PRÉCARISÉE

---

*Jean-Jacques KOURLIANDSKY<sup>1</sup>*

Au moment de la rédaction de ce texte, nous ne savons pas l'issue des élections brésiliennes des 2 et – peut-être – du 30 octobre 2022, s'il y a un deuxième tour. Le rendez-vous est important, comme dans tout pays démocratique. Mais celui-là a une portée et un sens plus décisifs qu'à l'habitude. Le président sortant, Jair Bolsonaro, est candidat. Or les quatre années de sa mandature, de 2019 à 2022<sup>2</sup>, ont été exceptionnellement difficiles, pour la démocratie et le quotidien des citoyens les plus pauvres. La victoire annoncée du candidat Luis Inácio Lula da Silva, président du Brésil de 2003 à 2010, en tête des intentions de vote de janvier à septembre 2022, pourrait-elle ouvrir la voie d'une restauration démocratique ? Ses deux mandatures ont en effet consolidé l'esprit des lois, la mise en œuvre de tous les aspects prescrits par la Constitution de 1988.

Pour autant doit-on, peut-on, en admettant que le candidat Lula soit effectivement élu, considérer que cette victoire permettrait de réparer l'ordre démocratique abîmé par le chef d'État sortant ? Ne pourrait-on pas analyser les années Bolsonaro comme celles, moins anormales qu'il y paraît, de la reprise d'un temps long, à peine corrigé par les présidences de Luis Inácio Lula da Silva, temps d'une « vie démocratique » tissée d'épisodes liberticides ?

---

1. Directeur de l'Observatoire Amérique latine de la Fondation Jean Jaurès. Chercheur associé à l'Iris (Institut de relations internationales et stratégiques). Editorialiste de la plate-forme Nouveaux Espaces Latinos.

2. Élu le 28 octobre 2018, Jair Bolsonaro est entré en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Le vainqueur des élections des 2 et 30 octobre 2022, entamera son mandat présidentiel le 1<sup>er</sup> janvier 2023.



## 2019 À 2022, QUATRE ANNÉES D'INCERTITUDES DÉMOCRATIQUES

Magistrat et essayiste politique, Rubens Casara, a défini les années Bolsonaro, comme celles d'un projet en « rupture des règles démocratiques », (...) accoucheur « d'un monstre néo-libéral ultra-autoritaire<sup>3</sup> ». Les conditions d'élection du président Jair Bolsonaro et sa campagne électorale, en 2018, annonçaient un futur démocratique à la Potemkine. Le relevé des déficits républicains constatés de 2019 à 2022 est en effet démonstratif de glissements d'une érosion progressive de l'État de droit. Les éléments de cette dégradation des droits et libertés ont répondu à une mise forme théorique qui en a démultiplié l'impact politique, et social.

Le Brésil tout au long de la période est resté un État doté de ses pouvoirs et contre-pouvoirs démocratiques. Mais si les règles constitutionnelles ont été formellement préservées, une lecture manipulatrice de l'État de droit a été mise en application. Le calendrier de la consultation de 2018 a été respecté. La campagne s'est déroulée dans les délais fixés par la loi. Le scrutin n'a pas été contesté. Organisé selon les modalités du vote électronique<sup>4</sup> en vigueur depuis 1996, il a été supervisé par le Tribunal Supérieur Electoral (TSE), créé par les Constituants de 1988<sup>5</sup>. Pourtant cette consultation a laissé un goût d'amertume démocratique. Jair Bolsonaro a refusé de débattre, de façon contradictoire, avec ses adversaires. Il a fait campagne sur WhatsApp et les réseaux sociaux. Non pour présenter son programme, mais pour saper la crédibilité éthique de ses concurrents, et plus particulièrement celle de Fernando Haddad, candidat du PT. Des messages violents, grossiers parfois, et inexacts, ont par leur caractère massif, donné une légitimité universelle à ce qui relevait de la désinformation organisée. Si toutes les formations politiques avaient pu en 2018 présenter des candidats, le principal parti d'opposition, le Parti des Travailleurs, le PT, avait été contraint de chercher un substitut à l'ex-président Luiz Inácio Lula da Silva. Candidat en tête des sondages, jugé et condamné dans des délais inhabituellement courts, il a été incarcéré le 7 avril 2018, moins de cinq mois avant la consultation. Le 11 septembre 2018 le TSE l'a interdit de candidature et d'expression publique. Mis en examen pour corruption, il a été remis en liberté, un an plus tard, après la présidentielle, et innocenté. L'arrestation, le procès, la condamnation ont été accompagnés d'une campagne médiatique massive, présentant l'ex-président, ses collaborateurs et son parti, inventeurs et acteurs d'un réseau mafieux, coupables dès leur mise en examen.

La campagne présidentielle 2022 répond à un schéma a-démocratique identique. Jair Bolsonaro ne remet pas en cause les élections présidentielles. Il conteste leur transparence, et donc leur faisabilité. Le président sortant

3. R. Casara, Le Brésil à l'heure du monstre Béhémoth, in « Brésil 2022 : Bicentenaire et présidentielles, un rendez-vous citoyen ambigu », J.-J. Kourliandsky (coord.), Nouveaux Espaces Latinos, n°310, janvier-mars 2022, p. 17.

4. L'« Urna eletrônica » ou « coletor eletrônico de voto », a été utilisée pour la première fois aux municipales de 1997.

5. Articles 118 à 121 de la Constitution.



a depuis juillet 2021, un peu plus d'un an avant la présidentielle d'octobre 2022, signalé de façon répétée ses doutes sur la fiabilité du scrutin électronique. Il demande un retour au vote par bulletins en papier. Plusieurs généraux ont relayé de façon publique le point de vue du président. Selon le quotidien *O Estado de São Paulo*, le général Walter Souza Braga Netto l'aurait confirmé en juillet 2021 aux présidents du Congrès et du Sénat. Les Forces Armées ont de la sorte ont, de la sorte, obtenu que l'un d'entre eux, le général Heber Garcia Portella puisse être membre du TSE. Cet officier lui a présenté 88 indices de fragilité électorale, identifiés entre octobre 2021 et avril 2022. Le ministre de la Défense, le général Paulo Sergio Nogueira, a demandé au TSE de bien vouloir publier les « conseils » donnés par l'officier supérieur siégeant en son sein. Le président Bolsonaro est revenu à la charge, le 27 avril 2022, indiquant, « je ne suis pas seul à (présenter des critiques), Sénat et Chambre vont être saisis ». Le 5 mai 2022 il a pris à partie le TSE qui « cacherait à la population les suggestions des Forces Armées ». Avant d'annoncer que son parti, le parti libéral, (PL), allait demander un audit à une entreprise privée sur la transparence électorale et les risques de fraude.

Cette mandature a dès le premier jour appliqué un projet de régression sociale s'appuyant sur la perpétuation des priviléges, sous couvert d'ordre moral et de foi en un Dieu régénératrice. Une sorte de catéchisme synthétisant la nouvelle parole officielle a fait l'objet de plus de 36 éditions. Son auteur, Olavo de Carvalho, a été le gourou quasi officiel des deux premières années du mandat de Jair Bolsonaro<sup>6</sup>. Sans surprise dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019, premier jour de sa mandature, l'ex-capitaine a gouverné matérialisant l'esprit d'hérésie démocratique « rodé » pendant sa campagne électorale.

« Dieu au dessus de tout », ce mot d'ordre figurait en bonne place sur le programme<sup>7</sup> de Jair Bolsonaro justifiant auprès des électeurs les plus défavorisés la déconstruction de la démocratie sociale inscrite dans la Constitution de 1988. Les principes fondateurs de la démocratie gardent en théorie leur prééminence mais la parole présidentielle en donne une interprétation, dissonante et métaphysique. Le candidat Jair Bolsonaro avait centré sa campagne 2018 sur la nécessité de remettre le Brésil sur le bon chemin en écartant un parti, le PT, coupable de corruption, et d'avoir mis le pays sur le chemin du « Mal ». Cette dimension morale a été relayée par les différents courants du protestantisme pentecôtiste, en particulier des défenseurs de la théologie de la prospérité. Jair Bolsonaro, d'origine catholique, baptisé, a spectaculairement mis en scène cette convergence en renouvelant sa profession de foi, le 12 mai 2016, dans les eaux du Jourdain, oint par un pasteur évangéliste de l'Assemblée de Dieu, Everaldo Pereira, député PSC.

6. O. de Carvalho, « O minimo que Você precisa Saber por não Ser um Idiota », Rio de Janeiro/São Paulo, 2018, 36<sup>e</sup> édition.

7. « Brasil acima de tudo/Deus acima de todos » (Le Brésil au dessus de tout/ Dieu au dessus de tous)/ « E conhecereis a verdade e a verdade vos libertará » (Vous connaîtrez la vérité, et la vérité vous libérera) (Jean 8 :32)/O Caminho Da Prosperidade/Bolsonaro 2018 (Le chemin de la prospérité/Bolsonaro 2018).



Cette cérémonie politique a été diffusée sur YouTube. Le soir de sa victoire électorale, le 28 octobre 2018, Jair Bolsonaro est apparu sur les écrans avec la Constitution d'une main, et la Bible de l'autre. Son programme qui faisait explicitement référence à l'évangile de Saint Jean, a été commenté dans une exégèse insolite faite le 2 janvier 2019 à l'intention des personnels de l'« Itamaraty », le ministère brésilien des Affaires Étrangères, et des ambassadeurs étrangers en poste à Brasilia, par le nouveau responsable des affaires extérieures, Ernesto Araújo. « Je souhaiterais commencer par cette phrase absolument fondamentale pour qui veut comprendre ce qui se passe aujourd'hui au Brésil. Je vais vous le dire sous une forme différente de ce que vous entendez d'habitude. Gnosesthe ten aletheian kai he aletheia eleutherosei humas. « Vous connaîtrez la vérité et la vérité vous libérera ». Ce propos biblique a fait l'objet d'une exégèse suivie par la lecture in extenso de l'Ave Maria en langue tupi<sup>8</sup>. Le portefeuille de la femme, de la famille et des droits humains, a été confié de façon significative à une femme pasteur évangéliste, Cristiane Britto, nommée à ce poste avec rang de ministre d'État.

Ce moralisme a été également approuvé par ceux que l'on appelle au Brésil, « classes moyennes ». Elles représenteraient, en France et en Europe, les couches supérieures des catégories moyennes. Soit pour le sociologue brésilien, Jessé Souza, les 20% de la population bénéficiant d'un patrimoine et/ou d'un accès privilégié « à la connaissance génératrice de valeur<sup>9</sup> ». Elles ont voté Jair Bolsonaro en octobre 2018. Ces populations avaient plébiscité le retour de la démocratie, la libéralisation sociétale que laissait envisager la victoire de Lula en 2002. Très présentes dans l'État de São Paulo, dans le sud du pays, elles ont donné en 2002 à Lula les suffrages lui permettant de l'emporter. La politique active de Lula en faveur des « gros », les groupes agro-exportateurs, son attention particulière à l'égard des plus déshérités, au Nord-Est du pays, a laissé orphelines ces couches moyennes. Elle a mal vécu les quotas créés pour permettre l'accès à l'université publique d'étudiants issus de milieux pauvres, autochtones, et afro-descendants, l'amendement constitutionnel adopté sous la présidence de Dilma Rousseff en 2013 accordant des droits sociaux aux personnels domestiques, la loi adoptée en 2015 validant ces nouveaux droits. Ces catégories jouissaient jusque là de priviléges considérés comme naturels et exclusifs : une formation de qualité permettant de monopoliser, selon le sociologue brésilien Jessé Souza, « le capital culturel »<sup>10</sup>, et de capter les meilleurs emplois, la mise à disposition de millions de femmes de ménage mal payées et non déclarées, le bénéfice social valorisant d'une ségrégation de fait dans les aéroports et

8. Discurso do ministro Ernesto Araujo durante cerimônia de Posse no Ministério das Relações Exteriores-Brasilia, 2 de janeiro de 2019 (<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exterieiros-discursos/19907-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exterieiros-brasilia-2-de-janeiro-de-2019>)

9. J. Souza, « A classe Media no Espelho », Rio de Janeiro, Estação Brasil, 2018, pp. 16-23.

10. In J. Souza, « Subcidadiana Brasileira », São Paulo, Leya, 2018, p. 22.



les centres commerciaux. La crise de 2013 a sanctionné leur rupture avec un PT qui les déclassait et ne leur avait donné aucun avantage salarial ou autre. Ces catégories ont voté PSDB en 2014, puis Jair Bolsonaro en 2018. Cette volte-face collective a été justifiée par l'urgence de l'honnêteté. Lula et le PT, seraient tombés dans une corruption jamais vue jusque là au Brésil, tournant le dos aux valeurs qui étaient les leurs. Ce point de vue était d'autant plus partagé que la presse encore lue par ces catégories, quotidiens comme hebdomadaires, a fait de la surenchère médiatique, autour d'affaires vraies ou montées de toute pièce ciblant Lula et le PT, et passant sous silence les turpitudes du camp opposé.

Une démocratie de marché aux retombées sociales brutales a été mise en œuvre sous la férule de la justice, des Forces Armées et des polices militaires. Leur rugosité a été arrondie par la diffusion massive de vecteurs symboliques de domination, opportunément « servis » par les pasteurs pentecôtistes, très présents dans les quartiers populaires, apôtres de la théologie de la prospérité, et défenseurs de l'ordre moral le plus traditionnel. Jair Bolsonaro et ses équipes ont repris à leur compte le combat de ces pasteurs contre les enseignants imprégnés de « marxisme culturel », porteurs, selon eux, d'idéologies socialement dissolvantes, contraires aux valeurs de la famille et des libertés individuelles, valorisant l'homosexualité, le féminisme, l'antiracisme séparatiste. Jair Bolsonaro avait dès sa campagne électorale, le 29 août 2018, sur TV Globo, accusé son adversaire PT, Fernando Haddad, d'avoir encouragé l'homosexualité, en diffusant dans les écoles, étant ministre de l'éducation, la bande dessinée de Zep, « le guide du zizi sexuel », baptisé « kit gay » par l'ex-capitaine. Parallèlement et de façon anonyme, le 25 août 2018 sur les réseaux sociaux circulaient les images d'un biberon à la tétine en forme de pénis, qui selon la légende de ces images auraient également été distribués dans les maternelles sur ordre de l'ex-ministre de l'Éducation, Fernando Haddad. Ces images ont été à nouveau diffusées, de façon tout aussi anonyme, en 2021.

Jair Bolsonaro a tenu des propos antiféministes et racistes. En campagne électorale, le 4 avril 2017, il avait par exemple, publiquement, ironisé sur sa fille, signalant « qu'il avait cinq enfants, quatre garçons, et fruit d'une faiblesse, une fille ». Au delà de propos misogynes, il a de façon directe attaqué les droits des femmes. Il a par exemple opposé son droit de veto le 7 octobre 2021 à un projet de loi prévoyant, notamment, de distribuer des serviettes hygiéniques auprès d'élèves adolescentes du service public<sup>11</sup>.

Les institutions destinées à protéger les plus démunis, la Fondation Palmares pour les afro-descendants, la FUNAI (Fundação Nacional do Índio), pour les autochtones, ont été maintenues, mais leur logiciel a été révisé, de façon à effacer le programme de leur vocation première. Concernant la FUNAI, l'Institut d'Études Socioéconomiques, (Inesc), et

11. B. Meyerfeld, Au Brésil, le veto de Bolsonaro à une loi d'aide aux femmes les plus pauvres suscite l'émoi, *Le Monde*, 16 octobre 2021, p. 6.



l'Association des Indigénistes Associés (Ina)<sup>12</sup> ont dressé un état des lieux résumé de la façon suivante : la FUNAI est devenue une fondation anti-autochtones. Le président de la FUNAI, est un policier, 24 des 39 coordinations régionales sont occupées par des militaires. La nouvelle équipe dirigeante, selon les auteurs du rapport, « s'est alignée sur les syndicats et associations de propriétaires et producteurs ruraux », contestant « les droits acquis par les peuples indigènes ». La démarcation des territoires indigènes a été ralentie. 12,7 millions de Reais d'indemnisations ont été versés aux propriétaires spoliateurs, expulsés des terres ne leur appartenant pas.

Le président nommé par Jair Bolsonaro, pour présider la Fondation Palmares, Sergio Camargo, journaliste, noir, a déclaré que « l'esclavage bien que terrible a été porteur de bénéfices (...) Les noirs du Brésil vivent mieux que les noirs d'Afrique<sup>13</sup> ». Ce contexte a validé et généralisé, ce qu'un journaliste a qualifié de « racisme officiel<sup>14</sup> ». Le 4 avril 2017, le candidat présidentiel, Jair Bolsonaro, avait pris à partie, « les noirs des communautés issues du marronnage, qui ne servent à rien, même pas à procréer<sup>15</sup> ». Paroles et actes racistes ont ainsi été libérés jusqu'au sein du Parlement. Le député Coronel Tadeu, membre du PSL, a vandalisé en 2019 l'exposition organisée dans les couloirs de la Chambre législative, intitulée, « Trajetorias Negras Brasileiras ».

À partir de ces présupposés moraux, un nouvel ordre politique a recadré les institutions. Les principes d'équilibre entre pouvoirs, la nécessité de contrepouvoirs ont été contestés. Le moins d'État professé a très vite été mis en vigueur. Le Journal Officiel a publié le 8 mai 2019, quatre mois et une semaine après la prise de fonction de Jair Bolsonaro, un décret supprimant 55 organismes de liaison et de contact avec la société, créés entre 2003 et 2017<sup>16</sup>. La Justice après avoir été instrumentalisée a repris une certaine indépendance, mais elle est en permanence soumise aux pressions convergentes du chef de l'État et des Forces Armées. Le juge Sergio Moro, qui a condamné l'ex-président Lula, incarcéré quelques semaines avant les présidentielles, a fait dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019, son entrée au gouvernement comme ministre de la Justice. Il a été présenté alors, comme une sorte de « Zorro », bras exécutif du « Bien », tombant sur le PT et Lula, coupables de turpitudes incarnant la représentation du « Mal ». La Loi de Sécurité Nationale<sup>17</sup>, héritée de la dictature militaire, tombée en désuétude, a été considérée comme légitime pour justifier l'arrestation de manifestants depuis 2020. Elle donne à la justice militaire (dans son article 30)

12. Voir M. Verenicz, Dossiê mostra como o governo Bolsonaro transformou a Funai em uma fundação anti-indígena, *Carta Capital*, 13 juin 2022.

13. In, N. Galarraga Gortazar, *El País*, Madrid, 18 septembre 2021, p. 10.

14. R. Martins, Racismo oficial, *Carta Capital*, n°1082, 27 novembre 2019, pp. 32/35 et M. da Vila, Eu Vagabundo, *Veja*, n°2664, 11 décembre 2019, pp. 78/79.

15. In <https://www.pragmatismopolitico.com.br/2017/04>

16. In *Jornal do Brasil*, 8 mai 2019.

17. La LSN, n°7170/83, date du 14 décembre 1983.



compétence pour condamner toute personne « ayant altéré l'ordre politique et social » ou suspect de « violence entre classes sociales » (article 22).

La prééminence de la loi du plus fort a été régulièrement rappelée. Le président, a valorisé les valeurs viriles. La contestation sociale, manifestations ou délinquance, a été contenue avec le soutien « viril » de l'armée et des polices, piliers fondamentaux de cette démocratie musclée. Le port d'armes considéré comme un droit fondamental a été encouragé, 20 décrets flexibilisant le port d'armes ont été adoptés en 2019 et 2020. Résultat en 2020, selon la BBC, 186 071 nouveaux permis ont été délivrés<sup>18</sup>. « Si le Christ n'avait pas de pistolet », a-t-il dit le 15 juin 2022 à Brasilia, « c'est qu'à l'époque il n'y en avait pas » (...). « Que celui qui n'a pas d'épée », a-t-il ajouté, citant l'évangile de Luc, « vende son manteau, pour en acheter une »<sup>19</sup>. Un rôle central pour les fonctionnaires en armes a été affirmé. Les militaires ont retrouvé une place prééminente dans le fonctionnement de l'État. Député, le 17 avril 2016, Jair Bolsonaro, avait justifié son vote de destitution de la présidente Dilma Rousseff, en revendiquant le rôle exemplaire joué par un officier tortionnaire de l'époque dictatoriale, Carlos Alberto Brilhante Ustra. Président il a présenté à chaque anniversaire du coup d'État du 31 mars 1964, cet acte des Forces Armées comme un événement positif pour le Brésil. Le 7 mars 2019, à l'occasion du 211<sup>e</sup> anniversaire du corps des fusiliers marins, à Rio, Jair Bolsonaro a déclaré que, « La démocratie et la liberté ne peuvent exister sans l'approbation des Forces Armées ». Propos repris depuis en de multiples manifestations publiques. Par exemple le 19 avril 2022, jour des Forces Armées, Jair Bolsonaro a réaffirmé que les militaires « sont là, et savent ce qu'ils ont à faire. Ils savent ce qui est bon pour le peuple et pour le pays. Ils participent activement à la garantie des Lois et de l'Ordre ».

L'espace occupé par les représentants des Forces Armées a été consolidé au fil des mois. En février 2020, sur 22 membres, le cabinet comptait neuf hauts gradés<sup>20</sup>. 2 500 soldats serviraient à des postes de direction au sein de l'administration publique, début 2020<sup>21</sup>. La Cour des Comptes brésilienne, (ou TCU), dans une estimation porte ce chiffre à 6 157. Cet espace a été élargi pendant la pandémie du coronavirus, ce sont des généraux qui ont à ce moment là occupé le ministère de la Santé. Cette extension du domaine « kaki » dans l'administration publique selon une étude de l'Ipea (Institut de recherche économique appliquée), a été facilitée, par l'adoption de huit normes éditées de 2019 à 2021 autorisant le passage du fonctionnariat militaire au civil<sup>22</sup>.

18. BBC News Brasil, 15 juillet 2021. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil>

19. Evangile de Luc, chapitre 22, verset 36, in « Jornal do Brasil », 15 juin 2022

20. In, N. Galarraga Gortazar/A. Benites, « El País », 15 février 2020, p. 3.

21. In, B. Meyerfeld, Le Monde, 29-30 mars 2020 p. 20 ; et A. Ferraz, Carla Bridi, M. Lara, T. Monteiro, T. Kruse, Mapa dos militares : onde estão os representantes das Forças armadas no governo Bolsonaro, 2 mars 2019, <https://www.estadao.com.br>

22. A-L Basilio, Pesquisadora critica aumento de militares em cargos civis sob Bolsonaro ; « Disfunção da democracia », Carta Capital, 30 mai 2022.



Les polices ont eu toute latitude pour affirmer la défense de l'ordre public avec des armes létales. Le Brésil est, hors pays en guerre, celui qui compte le nombre de morts violentes le plus élevé au monde. 47 503 homicides ont été enregistrés en 2021, soit 20,4% du total planétaire. 6 145 de ces personnes sont tombées sous les balles de la police. Les victimes sont à 84,1% de jeunes hommes noirs<sup>23</sup>. Les frontières entre polices et délinquance sont devenues de plus en plus ténues, en particulier à Rio de Janeiro. Les milices, groupes organisés spécialisés dans les extorsions de fonds, dans les quartiers périphériques<sup>24</sup>, commettent leurs méfaits dans l'impunité, en raison de leur composition, – principalement des policiers, pompiers, et gardiens de prison. L'enquête judiciaire, et les investigations de certains journalistes, visant à identifier les assassins de la conseillère municipale de Rio, Marielle Franco, ont mis en cause de façon convergente l'entourage immédiat de Jair Bolsonaro.

Cette institutionnalité démocratique minimale, est le reflet du nouveau rôle de l'État gendarme, des esprits et de l'ordre social. Le libre-échange étant la règle la puissance publique a reconstruit sa place de régulateur économique et social. Olavo de Carvalho a exprimé comme suit le fil conducteur du président et de son gouvernement : « L'obligation morale faite aux riches d'aider les pauvres (...) n'a jamais voulu dire que les pauvres ont un « droit » à être aidés »<sup>25</sup>. D'autres auteurs ont donné des points de vue « objectifs » sur les raisons économiques et morales validant la nécessité de mettre un terme à l'extension de l'État régulateur, et de l'étatisme<sup>26</sup>.

Un libéral « pur sucre », Paulo Guedes, a été nommé ministre de l'Économie. Il a engagé le pays sur la voie de la concurrence, de l'austérité budgétaire et d'un État minimal. Celui-ci s'est dessaisi de nombreux actifs : La Poste, Electrobras, (l'équivalent brésilien de l'ex EDF), 22 aéroports, 5 terminaux portuaires, 537 km de chemins de fer, les autoroutes, 22 champs pétroliers et deux raffineries appartenant à Petrobras. Les préoccupations environnementales mises en œuvre, bien que modestes, ont été pour l'essentiel abandonnées. Dès 2019 la ministre de l'Agriculture, Cristina da Costa, a autorisé l'utilisation de 239 pesticides, répondant ainsi à une demande pressante des agro-exportateurs. La déforestation de l'Amazonie a pris une tournure accélérée, le 19 août 2019, les éleveurs ont marqué leur terrain, en organisant au vu et au su de tous, dans le Pará, une « journée du feu ». La réaction de Jair Bolsonaro à ces déboisements incendiaires est de laisser-faire. Le 20 novembre 2019, devant la résidence présidentielle, il a tenu les propos suivants : « On ne peut rien faire contre le déboisement,

23. Chiffres du 16<sup>e</sup> Anuario Brasileiro de Segurança Pública (dans la presse brésilienne du 5 juillet 2022).

24. Voir B. Paes Manso, « A República das milícias dos esquadrões da morte à era Bolsonaro », São Paulo, todavia, 2020.

25. In op. cité note 5, p. 84.

26. Par exemple le livre écrit par un économiste conseiller du secteur agro-exportateur brésilien, J-Y Carfantan, « Brésil, les illusions perdues », Paris, ed. François Bourin, 2018.



ni contre les mises à feu, c'est culturel<sup>27</sup> ». 11 000 km<sup>2</sup> de forêt ont été détruits de novembre 2019 à novembre 2020<sup>28</sup>. Les réserves indiennes ont été contestées au nom d'une exploitation des ressources naturelles et d'une agro-industrie, aux retombées économiques présentées comme bénéfiques. Les défenseurs de l'environnement, les plus actifs, ont été victimes d'agressions, voire de crimes, le plus souvent restées impunis. L'assassinat en Amazonie, le 5 juin 2022 d'un activiste indigéniste, Bruno Araujo Pereira, et d'un journaliste britannique, Dom Philipps, est le dernier d'une longue liste. De 2009 à 2019, a signalé Human Right Watch, 300 défenseurs brésiliens de l'environnement amazonien ont été assassinés. Seuls 14 cas ont été élucidés<sup>29</sup>.

La population pauvre a été laissée aux bons soins de ses pasteurs. Les avancées sociales ont été remises en question. Les bénéficiaires de la Bourse familiale, (Bolsa Familia), mesure phare du gouvernement Lula, ont été dès 2019 moins nombreux. Le quotidien espagnol *El País* avait enquêté et signalé que 1,7 millions de personnes ayant droit, auraient été oubliés par le dispositif aux mêmes dates<sup>30</sup>. Le programme, en raison de ses origines politiques, a été supprimé le 9 novembre 2021. Il a été officiellement remplacé par *Auxilio Brasil* pour une durée d'un an, c'est-à-dire jusqu'aux élections de 2022. Le marché de l'emploi s'est qualitativement dégradé. L'informalité a progressé, et a fait un bond à la suite de la pandémie du coronavirus. Une réforme des retraites a été adoptée, exigeant un nombre d'anuités plus élevées. La malnutrition et même la famine ont fait un retour que l'on pensait impossible. Les estimations de la FAO, et ceux des instituts privés, « Red Pensan » et « Alimento para la Justicia », diffèrent. La fourchette va de 3,5% à 15% de la population. Mais les trois organisations en valident la réalité<sup>31</sup>. La pandémie du coronavirus a fait la démonstration concrète de l'abandon de la population par ses autorités responsables. La CEPALC (Commission Economique des Nations Unies pour l'Amérique latine et la Caraïbe) en a fait un compte-rendu documenté<sup>32</sup>. Le Président a nié pendant plusieurs mois la réalité de la pandémie, forçant plusieurs de ses ministres de la Santé à la démission<sup>33</sup>. Au 5 juillet 2022, 672 101 personnes étaient déjà mortes de cette maladie<sup>34</sup>. Ce chiffre est cohérent avec le point de vue qu'il avait exprimé au début de la crise sanitaire à Bagé, dans l'État de Rio

27. G. Uribe, R. Della Coletta, M. Moreira, Desmatamento é cultural e não vai acabar, diz Bolsonaro, Folha de São Paulo, 21 novembre 2019 PB5.

28. B. Meyerfeld, Amazonie : la déforestation au plus haut depuis 2008, *Le Monde*, 3 décembre 2020, p. 9.

29. In *El País*, 17 septembre 2019, p. 24.

30. M. Rossi/A. Benites, El ocaso del plan que redujo la miseria en Brasil, *El País*, 4 février 2020, p. 8.

31. N. Galarraga Gortazar, La pesadilla de acostarse sin cenar vuelve a Brasil, *El País*, 31 janvier 2022, p. 8.

32. Par exemple dans CEPALC, « Los impactos socio-demográficos de la pandemia de Covid-19 en América Latina y el Caribe », Santiago, juillet 2022.

33. Voir C-A. Calejon Ibrahim, « Tempestade perfeita. O bolsonarismo e a sindemia Covid-19 no Brasil », São Paulo, Contracorrente, 2021.

34. In Worldometer/Coronavirus/World/Countries/Brazil



Grande du Sud : « Ces morts sont bien malheureuses. Mais tous les jours beaucoup de gens meurent pour toute une série de raisons. C'est la vie, c'est la vie. (...) Vous allez tous l'avoir un jour ou l'autre (...) Vous avez peur de quoi ? Faites face<sup>35</sup> ».

### UN HORIZON ÉLECTORAL OBÉRÉ PAR LE RÉVEIL DE RÉDUCTEURS DÉMOCRATIQUES HISTORIQUES

La course présidentielle 2022 est un parcours d'obstacles pour ceux qui veulent restaurer les valeurs et usages démocratiques. Un passif historique a été réhabilité par Jair Bolsonaro. Il a pour reprendre la formulation du sociologue brésilien, Florestan Fernandes, ravivé « les persistance du passé »<sup>36</sup>. Toutes choses ayant généré un climat d'incertitude démocratique porteur d'instabilités pour demain. La question posée, et sans réponse évidente, est celle de savoir si la présidence Bolsonaro peut être vue comme une parenthèse entre deux périodes d'ouverture démocratique. Ou si au contraire les présidences du PT seraient des périodes dérogatoires que l'inertie traditionnelle, est en mesure d'absorber, quel que soit le candidat prenant ses fonctions le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Jair Bolsonaro a réactualisé une forme de démocratie limitée qui vient de loin. Le président sortant a rebranché un esprit des lois, élitiste et ségrégateur, mis entre parenthèse, à la fin de la dictature militaire<sup>37</sup>, antérieur à la démocratisation de 1985. La « Nouvelle République », fait aggravant, avait réhabilité des pratiques démocratiques restreignant le vote, héritées de l'Empire et de la « Vieille République ». En 1887 seuls 5,6% des Brésiliens avaient le droit de voter. Ils étaient 13,4% en 1945<sup>38</sup>. La Constitution de 1988 a bien instauré le suffrage universel, en levant l'interdit écartant les analphabètes. Mais elle a créé un tissu d'intérêts particuliers, cristallisés par des formations à faible densité idéologique. Beaucoup sont le « cache sexe » d'aventures personnelles, de localismes, ou pour reprendre la terminologie des années impériales et post-impériales, du « coronelismo »<sup>39</sup>. Ces partis évoluent en fonction des intérêts mouvants de leurs « membres »<sup>40</sup>. L'échange de services est la norme. Les alliances les plus diverses, et en apparence contradictoires, sont la règle. Les « membres » de ces partis pratiquent le nomadisme, en fonction de leur portefeuille. Au plus haut niveau de l'État, avait averti dès 1988, Sergio Henrique Hudson de Abrantes, « le

35. In Paráiba Online, 31 août 2020. <https://www.paraibaonline.com.br/2020/08/bolsonaro-e-o-coronavirus>

36. In F. Fernandes, « O negro no mundo dos brancos », São Paulo, Global Editora, 2006, p. 104.

37. Le Brésil a été en dictature militaire de 1964 à 1985.

38. In J. Murilo de Carvalho, « Cidadania no Brasil. O longo caminho », Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2011.

39. Militaire organisant les votes à l'époque impériale.

40. 32 étaient enregistrés auprès de TSE, le 30 juin 2022. <https://www.tse.jus.br>



présidentialisme de coalition est le dilemme institutionnel du Brésil »<sup>41</sup>. Ce système est porteur de corruption collective. Cibler le PT comme l'ont fait en 2016 certains magistrats, et les opposants du PT, présentait sans doute un intérêt électoral immédiat, mais relevait d'une désinformation assumée. Ce mode de vie électoral, parlementaire et politique, on l'a vu, est encore, ou toujours à l'ordre du jour en 2022. Donnant ainsi à un siècle de distance, une étonnante pertinence au propos acide, du romancier Lima Barreto, ciblant un Brésil nommé de façon romanesque, *Bruzundanga*. « A *Bruzundanga*, comme au Brésil », écrit-il, « tous les représentants du peuple, du conseiller municipal au Président de la République sont élus au suffrage universel, et là comme ici, il y a longtemps que les politiciens ont réussi à éliminer totalement du processus électoral, l'élément perturbateur qui constitue le vote<sup>42</sup> ».

La culture politique du Brésil est marquée par le poids d'un passé élitaire, écartant de l'exercice du pouvoir et du partage des biens communs, une grande partie de la population, la plus pauvres, c'est-à-dire au Brésil, dans leur majorité, les afro-descendants. Le Brésil a été le pays ayant importé le plus de « bois d'ébène » dans les Amériques, environ 45% du total. L'esclavage n'a pas été supprimé après l'accession du pays à l'indépendance. Le Brésil a été le dernier pays des Amériques à le supprimer en 1888. Libérés, les esclaves ont été effacés de la mémoire collective. Les archives de la traite ont été brûlées sur ordre de Rui Barbosa, ministre des Finances, en 1890<sup>43</sup>. Les affranchis abandonnés n'ont bénéficié d'aucune réinsertion. Un code du bien vivre, sans recours à quelque discrimination législative, a maintenu les noirs et métis à distance. À l'exception a écrit le sociologue brésilien, Florestan Fernandes, « du sexe et du football<sup>44</sup> ».

Une idéologie validant la hiérarchie raciale a, jusqu'aux années 1930, diffusé diverses théories visant soit à blanchir la population, soit à écarter ses éléments inassimilables. A partir des années Getulio Vargas, l'Estado Novo, a proposé une autre lecture, celle d'un métissage heureux, ayant fabriqué un Brésilien cordial. Cette nouvelle idéologie nationale, a perpétué sous couvert d'une idéologie paternaliste les effets inégalitaires brutaux des régimes antérieurs. Elle hiérarchisait les rapports sociaux en fonction de la couleur de peau, en contournant l'étagement racial par ce que Florestan Fernandes, a qualifié, de « préjugé de prétendre ne pas en avoir<sup>45</sup> ». Le marqueur d'un passé familial esclavisé, est toujours actuel, générateur selon

41. S-H. Hudson de Abranches, *Presidencialismo de coalizao : o dilema institucional brasileiro*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.31, n°1, 1988, pp. 5-34.

42. L. Barreto, « Os *Bruzundangas* », São Paulo, Martin Claret, 2009, p. 94.

43. Voir L. Moritz Schwarcz, « Racismo no Brasil », São Paulo, Publifolha, 2018, p. 48.

44. In F. Fernandes, « Integração do negro na sociedade de classe », São Paulo, Atica, 2008, p. 218, cité par J. Souza op. cité note 9, p. 227.

45. In F. Fernandes, op. cité noté, p. 41.



le sociologue brésilien Jesse Souza, d'un « racisme implicite » dont il a fait l'analyse dans son livre *A Elite do Atraso, Da Escravidão a Lava Jato*<sup>46</sup>.

Les droits électoraux de ces populations ne leur ont été pleinement reconnus qu'en 1988. Les députés noirs élus au parlement brésilien en 2018, représentaient 24,4% du total<sup>47</sup>. Les taux de pauvreté, la malnutrition, la famine, les logements précaires, les affectaient de façon massive. En 2018, 32,9% des noirs vivaient en dessous de la ligne de pauvreté. Ce chiffre pour les blancs était de 15,4%. En 2018 toujours, 9,1% des noirs étaient analphabètes contre 3,9% des blancs<sup>48</sup>. De 1988 à 2016, avec une accélération de 2003 à 2016, les marginalisés ont acquis des droits particuliers leur permettant d'espérer un rattrapage égalitaire. Ces droits, sociaux, ont été corsetés budgétairement, et à terme remis en question par la proposition d'amendement constitutionnel (PEC) proposée en 2016 par le président par intérim, Michel Temer, après la destitution de Dilma Rouseff. Cette PEC, dite du plafond de dépenses (Teto de Gastos) gèle les dépenses de l'État à leur niveau 2016, jusqu'en 2036.

Les Forces Armées ont retrouvé un rôle majeur avec Jair Bolsonaro. Mais l'avaient-elles perdu ? Le « patriotisme militaire »<sup>49</sup> a légitimé dès l'Indépendance, l'existence d'un quatrième pouvoir, co-régulateur de la vie institutionnelle. Un maréchal d'empire, Deodoro da Fonseca, a envoyé en exil le souverain, Pedro II et proclamé la République, en 1889. Ce sont encore des militaires qui ont été au cœur de la « révolution » de 1930. C'est un général qui a été élu président de la République à la fin de la IIème guerre mondiale, Eurico Gaspar Dutra, mettant fin à l'Estado Novo, de Getulio Vargas. Ce sont des généraux qui ont pris le pouvoir et suspendu la Constitution en 1964. Ce sont encore des hauts gradés qui ont organisé le retour de la démocratie, assorti de garanties écartant toute remise en question de leurs avantages matériels, et la mise éventuelle en examen de ceux qui parmi eux auraient commis des crimes pendant la dictature. Le Club Militaire, association de gradés à la retraite, une fois la démocratie restaurée, a joué le rôle d'une autorité, écoutée, exprimant le point de vue des Armées. Peu avant l'accession de l'ex-capitaine, Jair Bolsonaro, à la magistrature suprême, les Forces Armées, par l'intermédiaire d'un message du général Eduardo Villa Bôas adressé le 3 avril 2018 au Tribunal suprême, lui ont « conseillé », de prendre ses responsabilités en rejetant le recours de mise en liberté présenté par les avocats de Luis Inácio Lula da Silva, afin de lui permettre de participer à la consultation présidentielle. Les magistrats ont alors confirmé l'incarcération de l'ex-président. Le commentaire,

46. J. Souza, « *A Elite do Atraso. Da Escravidão a Lava Jato* », São Paulo, Leya, 2018. La notion de « racisme implicite » figure dans « *Subcidadania Brasileira* », Leya, 2018.

47. Source « *Carta Capital* » n°1082, 27 novembre 2019, p. 35.

48. Source : IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, cité par « *Carta Capital* », n°1082, 27 novembre 2019, p. 35.

49. Voir M. Domingos Neto, *Patriotismo castrense*, pp. 13/36, in « *Os militares e a política* », Perseu, n°18, Ano 13, octobre 2019.



fait à la sortie de la dictature militaire, en 1987, par le professeur Eliezer Rizzo de Oliveira, de l'Université de Campinas, reste encore actuel. « La participation des militaires dans les processus de décision reste primordiale. Simplement elle n'est plus visible, elle est aujourd'hui plus discrète, fonctionnelle, efficace. L'appareil militaire joue un rôle de tuteur<sup>50</sup> ». Trente cinq ans plus tard, un juge du Tribunal fédéral supérieur, Luis Roberto Barroso, lui a fait écho, le 24 avril 2022. « Les Forces Armées », a-t-il dit dans une université allemande, « s'orientent vers la contestation et délibérément le processus électoral ».

Les polices, elles aussi ont traditionnellement exercé une influence importante. Par leur nombre. Le Brésil étant un État fédéral, comme l'Argentine, les États-Unis ou le Mexique, a, comme ses voisins de l'hémisphère occidental, trois niveaux de responsables de l'ordre public, fédéral, États et municipalités. Cet enchevêtrement ne facilite pas la gestion des questions transversales. Mais la population la plus démunie, quelle que soit la couleur des uniformes, est la victime principale de cette situation. Les polices font du maintien de l'ordre, parfois avec rudesse, par exemple pendant les grandes manifestations de 2013. Dans les favelas et les quartiers périphériques, la police tue. Le cas le plus médiatisé a été celui pendant la présidence intérimaire de Michel Temer, de l'assassinat, le 14 mars 2018 de la conseillère municipale de Rio de Janeiro, Marielle Franco. Militante féministe, noire et lesbienne, auteur d'un travail universitaire critique sur les Unités de Police de Proximité (UPP)<sup>51</sup>, elle enquêtait à ce moment-là sur le comportement des polices, et de la police militaire de Rio. Cet héritage, qui n'a pas été vraiment corrigé par les présidences du PT, a été toléré, couvert et parfois justifié, pendant les années Bolsonaro.

Les influenceurs de masse, grands groupes médiatiques, et les religions émotionnelles, ont eu depuis longtemps un impact de masse, orientant les esprits, en captant attention et temps disponible. Des groupes médiatiques, comme la Globo, ont modelé avec leurs feuilletons le sentimentalisme brésilien, et bien au delà. Les quotidiens, les hebdomadaires, n'ont plus le même impact aujourd'hui. WhatsApp et les réseaux sociaux, ont été les supports privilégiés par Jair Bolsonaro, pour diffuser messages et fausses informations. Mais les médias traditionnels restent dans les mêmes mains et gardent une capacité complémentaire non négligeable d'influence. Les auteurs d'un ouvrage collectif en ont mesuré l'incidence dans le déroulé du coup d'État parlementaire ayant écarté la présidente élue, Dilma Rousseff, en 2016<sup>52</sup>.

50. E. Rizzo de Oliveira, *El aparato militar ; papel tutelar en la Nueva República* in « Brasil, el papel tutelar de las fuerzas armadas », Cuaderno del Centro de Estudios Estratégico del Uruguay/CEEU, 1987, p. 17.

51. M. Franco, « UPP, A redução da favela a três letras, Uma análise da política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro », São Paulo, N-1 Edições, 2018

52. M. Gonçalves, coord., « Enciclopedia do Golpe, O papel da Midia », Bauru-São Paulo, Canal6 editora, 2018.



Avant-hier l'Eglise catholique, avec le culte de la vierge locale, Nossa Senhora Aparecida, et celui des saints nationaux, hier les prophètes, comme Antônio Vicente Mendes Maciel, dit Antônio Conselheiro, exerçaient une tutelle puissante sur les cerveaux populaires. Les religions chrétiennes nouvelles, évangélistes, progressent. 15,4% des Brésiliens se définissaient « évangélistes » en 2000 et il seraient 29% en 2016. Ces religions avancent en nombre, mais aussi en moyens, avec l'extension exponentielle du nombre de lieux de culte, des instruments virtuels comme des chaines de télévision et des réseaux sociaux. Elles maillent le territoire, en particulier les quartiers populaires. Les néo-pentecôtistes ont, à partir de leurs acquis missionnaires, créé des partis politiques, le PSC dès 1985, et le PRB en 2003. Au parlement, ils défendent, au sein d'un intergroupe évangéliste, les valeurs de la famille. Et critiquent de façon préférentielle le PT, considéré comme hostile à la famille nucléaire, et corrompu. Ils ont trouvé là le fondement d'alliances durables avec les formations des droites, opportunément ralliées à cette forme de moralisme<sup>53</sup>. Toutes choses ayant prospéré dans les années Bolsonaro, et qui gardent donc une emprise sociale élevée, en particulier sur les plus pauvres.

## OCTOBRE 2022 EN OMBRES ET LUMIÈRES DÉMOCRATIQUES

La consultation, dans le contexte décrit supra, est tout aussi incertaine que l'avenir de la démocratie. Les élections vont-elles bien avoir lieu à la date prévue ? Le changement de président, la rupture avec la démocratie Potemkine et de marché, défendu par les gauches, vont-ils imposer leur urgente nécessité ? Les droites partisanes, comme sociales, ont-elles une feuille de route bien établie, Comment tout changer, sans que rien de fondamental ne change ? Tel est le dilemme rappelant celui du personnage aristocratique du roman de Giuseppe Tomasi di Lampedusa, le Prince de Salina, « Le Guépard », posé à ceux qui à droite, peuvent faire pencher le fléau électoral du côté de la démocratie.

La démocratie est pour certains, à gauche, en risque<sup>54</sup>. Elle commandait la construction de larges alliances. Luis Inácio Lula da Silva a fait un pas dans cette direction en prenant comme vice-président potentiel, Geraldo Alckmin, qui a été son adversaire de droite en 2006. À gauche d'autres voix critiquent cette démarche, de consensus très large, baptisée « lulisme » par André Singer<sup>55</sup>. Couplant réforme graduelle et pacte conservateur, elle aurait, selon eux, conduit le PT dans l'impasse. Ils privilégièrent les accords entre voisins idéologiques. En refusant le conflit avec l'établissement économique et financier, Lula et le PT, auraient privilégié de 2003

53. A. Dip, « Em nome de quem, A bancada evangélica e seu projeto de poder », Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 2018.

54. Ouvrage collectif, « Democracia em risco, 22 ensaios sobre o Brasil hoje », São Paulo, Companhia das Letras, 2019.

55. A. Singer, « Os sentidos do lulismo, reforma gradual e pacto conservador », São Paulo, Companhia das Letras, 2012.



à 2016, « l'inclusion par la consommation » (...) Le récit luliste consistant à dire aux masses populaires « Enrichissez-vous (...) sans toucher aux priviléges des plus riches (...) » a montré ses limites. Lorsque la crise a atteint le Brésil en 2013, (...) il s'est (alors) effondré »<sup>56</sup>.

Ce qu'une conjoncture exceptionnelle avait permis, une répartition concertée des retombées financières de biens primaires exportés aux cours exceptionnellement élevés achetés par la Chine, peut-il se répéter ? Les courants critiques du PT ne le pensent pas. Pas plus que beaucoup de ses alliés. Roberto Amaral, par exemple, ministre des sciences et de la technologie, ex-président du PSB, a tiré une sonnette d'alarme le 1<sup>er</sup> juillet 2022, « attention aux jours difficiles »<sup>57</sup>. Sauf à accepter de mettre beaucoup d'eau libérale dans le vin progressiste. Comme l'a fait Dilma Rousseff en 2014. Mais cette expérience, s'était achevée achevée par le lâchage de l'allié du PT, le MDB, et la destitution en 2016 de la Présidente. Le PT pourrait-il alors défendre avec quelque chance de succès une ligne plus audacieuse socialement ? Pourrait-il affronter les forces du « centre » et des droites opportunistes ? C'est difficile à imaginer. Le PT n'occupe plus les rues, et n'est plus aussi présent dans les « quartiers », quadrillés par les pentecôtistes. Après son accession au pouvoir en 2003, il a perdu ses points de repère et s'est, selon la scientiste politique Marie-Hélène de Sá Vilas Boas, « normalisé »<sup>58</sup>. Le 21 juin 2022, utilisant un raccourci technologique, une plate-forme digitale rassemblant les gauches, – PT, PSB, PCdoB, PV, PSOL, REDE, SOLIDARIEDADE –, a été constituée pour tenter de renouer un lien avec la population<sup>59</sup>.

Les détenteurs du pouvoir économique et médiatique, cherchent à écarter Jair Bolsonaro, considéré comme un facteur croissant de désordre, sans pour autant se résoudre à soutenir une candidature Lula. Représentatif des chefs d'État « bouffons »<sup>60</sup>, Jair Bolsonaro, est, selon la définition donnée par le sociologue français, Christian Salmon, un « grotesque politique, en décalage entre le pouvoir et la qualification » que l'on attend de lui<sup>61</sup>. Il n'est plus l'option privilégiée par l'établissement économique, financier brésilien. Ses critiques contre le communisme chinois, pour prendre un exemple, avaient été acceptées par l'établissement économique comme propos de campagne en 2018. Reprises après son entrée en fonction par l'un de ses fils, alors que Pékin est le premier partenaire commercial du Brésil, elles avaient été jugées tout à fait déplacées<sup>62</sup>. Le *Jornal do Brasil*, a publié le 28

56. R. Pinheiro Machado, Le déclin du PT, in Autres Brésils, 11 juin 2015, traduction de Carta Capital du 20 mai 2015.

57. R. Amaral, Dias difíceis virão, Carta Capital.

58. M-H. de Sa Vilas Boas, Le parti des travailleurs sous les gouvernements Lula, entre « normalisation » et réaffirmation de l'identité partisane, Problèmes d'Amérique latine, n°78, automne 2010.

59. La plateforme, <https://www.programajuntospelobrasil.com.br>

60. C. Salmon, « La tyrannie des bouffons », Paris, LLL, 2020.

61. Op. cité note 19, p. 39.

62. Voir par exemple, A. Vargas, Grotescos no poder, Istoé, n°2606, 11 décembre 2019, pp. 24/29.



mars 2021, un article, documenté, intitulé « Les chefs d'entreprise estiment nécessaires de "contrôler" le président<sup>63</sup> ». Pour autant ils envisagent mal la répétition des compromis de 2003 avec Lula. La conjoncture économique ne permet plus, selon eux, d'envisager des concessions sociales ambitieuses. Sauf si Lula et ses alliés consentaient à réduire leurs ambitions démocratiques au domaine de la politique. L'insertion des partis de droite dans le périmètre majoritaire, serait alors possible. 1 200 chefs d'entreprise, adhérents de La Confédération Nationale de l'Industrie, (CNI), ont auditionné les candidats, le 30 juin 2022, à Brasilia et Lula a été critiqué, en son absence. Les candidats MDB (Simone Tebet) et PDT (Ciro Gomes), ont été écoutés, Jair Bolsonaro a été ovationné<sup>64</sup>. Un facteur additionnel, potentiellement déstabilisateur accroît les marges d'incertitude électorales, une conjoncture économique très différente de celle ayant accompagné la première victoire de Luis Inácio Lula da Silva. Le fonds de l'air économique est mouvant, imprévisible. La crise sanitaire, la guerre en Europe, pèsent sur l'avenir et réduisent les marges de manœuvre des gouvernements.

Les jeux politiques à quelques mois du rendez-vous électoral restaient confus et d'une grande élasticité partisane. L'alliance de circonstance entre partisans d'un rétablissement de l'ordre démocratique, embrassant un éventail de forces allant de la gauche radicale à la droite « république », privilégiée par Luis Inacio Lula da Silva, est-elle de nature à convaincre les forces détentrices des leviers économiques et financiers ? Lula, le PT peuvent-ils, pour l'emporter, laisser, provisoirement, de côté, les perspectives d'alternances sociales ambitieuses portées par des coalitions idéologiquement cohérentes ? Les détenteurs de la finance et de l'économie, comme les gauches peinent à définir une stratégie cohérente. Le « Centre », conglomérat de partis politiques, cherchant à perpétuer leur influence, ouverts à tous les amalgames, élargit l'éventail des possibles. Les partisans de Bolsonaro, soutenus par les Forces Armées et les pentecôtistes, restaient prêts à toutes les aventures. Circonstances de nature à nourrir les hypothèses de contestations violentes et « spontanées », quel que soit le résultat. Comme celles qui annonçaient en 2013<sup>65</sup> la chute de la « Maison PT », et ont conduit en 2016 à un coup d'État parlementaire contre la présidente élue. D'autres pays latino-américains ont connu des émotions sociales de ce type, au Chili, en Colombie, en Équateur par exemple, indépendantes de la couleur politique des autorités élues et en place<sup>66</sup>.

Il reste au final une vérité, indifférente au résultat, au vainqueur de la consultation d'octobre 2022. « La crise de la souveraineté étatique, dans sa

63. Jornal do Brasil, 28 mars 2021. <https://www.jb.com.BR/pais/politica2021/03>

64. A. Matos, Bolsonaro é aplaudido de pé em evento com empresários ; Ciro e Tebet nao empolgam, Carta Capital, 20 juin 2022.

65. Sur les enseignements des évènements de 2013, voir le dossier publié par les Temps modernes, « Brésil 2013, l'année qui ne s'achève pas », n°878, avril-mai-juin 2014.

66. Voir J.-J. Kourliandsky, « Progressisme et démocratie en Amérique latine, 2000-2021, Paris, Fondation Jean Jaurès-l'aube, 2022 ».



variante brésilienne, a, comme en d'autres latitudes, mais sans doute avec un souffle plus puissant, « désarticulé le couple que constituait le pouvoir et son dispositif de représentation<sup>67</sup> ».

### **Encadré : Les 12 candidats déclarés le 30 juin 2022**

*+Trois têtes de sondages*

Luis Inacio Lula da Silva : PT (parti des travailleurs)

Jair Bolsonaro : PL (parti libéral)

Ciro Gomes : PDT (parti travailliste brésilien)

*+Autres candidats, à droite*

Simone Tebet : MDB (mouvement démocratique brésilien)

José María Eymael : DC (démocratie chrétienne)

Pablo Marçal : PROS (parti républicain de l'ordre social)

André Janones : Avante (=parti travailliste)

Felipe d'Avila : Novo (parti nouveau)

Luciano Bivar : União Brasil

*+ Autres candidats, à gauche*

Vera Lucia : PSTU (parti socialiste des travailleurs unifié)

Sofia Manzano : PCB (parti communiste brésilien)

Leonardo Pericles : Unidade Popular

67. In C. Salmon op. cité p. 208.







---

# BILAN DE QUATRE ANNÉES DE PRÉSIDENCE BOLSONARO

---

*Nicolas DOLO*

Quel bilan peut-on faire en date du 26 juin 2022 soit près de trois mois avant le 1er tour des élections générales ? Le président Jair Messias Bolsonaro a été largement élu en 2018 sur une plateforme anticriminalité et anti-corruption qui répondait parfaitement au sentiment d'abandon de la population brésilienne, en premier lieu les classes populaires, sur ces deux sujets. Il faut reconnaître que le Brésil, quand bien même d'autres pays le surpassent en la matière, était et demeure un pays dangereux, où l'insécurité est loin de n'être qu'un sentiment, tandis que les montants évoqués lors des grandes affaires de corruption publique approchent ceux du PIB annuel de certains grands pays développés.

Avant cette élection, on estimait que le coût économique de la criminalité au sens large était de l'ordre de 5,9% du PIB brésilien, soit environ 100 milliards d'euros annuel, et le seul indicateur vraiment fiable en matière de sûreté publique, celui du taux d'homicide, avait battu tous les records en 2015/2016. Le pays avait alors connu eu plus de 65 000 morts violentes, soit un taux d'environ 32 pour 100 000, à mettre en relation avec celui des pays d'Europe de l'Ouest (entre 1 et 3 pour 100 000), avec des pointes dramatiques autour de 60 pour 100 000 parmi les hommes jeunes de certaines zones du *Nordeste*.

De multiples facteurs socio-économiques, raciaux, démographiques voire culturels ou géographiques expliquent bien évidemment l'étonnante violence rencontrée au Brésil. Mais l'échec général des politiques de sécurité publique remonte toutefois, et avant tout, à la Constitution de 1988, rédigée lors du retour au pluralisme politique après le régime militaire (1964-1985). Constitution remarquablement précise et détaillée en ce qui concerne les droits politiques et le droit du travail, elle est en revanche muette ou presque sur le sujet de la sécurité publique, au point d'avoir dû être complétée par de nombreuses lois organiques. Aucun cap ni objectif clair ne se dégagent de

<https://doi.org/10.54695/pal.119.063>



ce corps de textes hétéroclites, et cela a constraint chaque président brésilien en poste depuis 1985 à lancer leurs propres plans de sécurité nationale sans grande notion de continuité, ces plans entrant de plus en conflit avec les agendas politiciens et les échéances électorales...

Le système fédéral brésilien attribue la responsabilité de la sûreté aux États fédérés. Or les considérables disparités économiques entre régions résultent en des budgets de sécurité publique, et donc des niveaux de criminalité extraordinairement variables. Le Brésil souffre de plus d'un maillage administratif complexe articulé autour des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire d'une part, de l'État fédéral et des États fédérés d'autre part. Et la répartition parfois surréaliste de compétences découlant de ce système est en grande partie responsable des énormes inefficacités, des luttes d'influence entre agences publiques, des absurdités bureaucratiques insensées, des doublons budgétaires et bien évidemment des risques intrinsèques de détournements massifs de fonds publics que les Brésiliens subissent toujours au quotidien.

Il convient néanmoins de pointer l'énorme responsabilité, directe et indirecte, des factions criminelles dans l'explosion de la violence aux personnes. Apparu en 1969 dans une prison de l'État de Rio de Janeiro avec la création du *Comando Vermelho* (CV), puis celle du *Primeiro Comando da Capital* (PCC) de São Paulo, il a connu un succès exponentiel depuis la fin des années 1990, et il n'a pas cessé de se développer dans le milieu carcéral, un autre parent pauvre des politiques sécuritaires brésiliennes depuis au moins les années 1970. La responsabilité directe des factions dans la violence est évidente, puisque les luttes pour les territoires et les circuits de distribution de la drogue, qui sont le cœur du problème de la violence dans toute l'Amérique latine, sont responsables de grand nombre d'assassinats. Mais leur responsabilité indirecte ne l'est pas moins, puisque le trafic de drogue engendre des cohortes de drogués, eux-mêmes souvent délinquants, et également des vocations chez les plus jeunes des quartiers difficiles manquant de perspectives professionnelles.

Dès 2017, le président par intérim Michel Temer avait déjà entamé une reprise en main de l'appareil sécuritaire, avec quelques résultats tangibles, notamment un début d'infléchissement du nombre des homicides, par exemple en autorisant l'opération de Garantie de la Loi et de l'Ordre à Rio de Janeiro. On l'avait alors accusé de se « bolsonariser ». Quoi qu'il en soit, il est surtout clair que l'élection d'octobre 2018 correspond à un point culminant de saturation et à un constat d'échec cuisant des politiques de sûreté publique. Beaucoup trop de gens, y compris en dehors de la sphère criminelle *stricto sensu*, gagnaient alors beaucoup trop d'argent sur le dos des trafics et de la violence, autrement dit sur le dos du peuple brésilien.

## RÉUSSITES ET LIMITES DES POLITIQUES DU GOUVERNEMENT BOLSONARO

Les institutions politiques brésiliennes, à commencer par le Parlement, où sont représentés pas moins de 23 partis, demandent la recherche permanente



du compromis. Le programme et la personnalité clivants de Jair Bolsonaro, pourtant un grand habitué de la scène parlementaire, ont sans grande surprise été préjudiciables à la remise à plat totale de l'État que le Président appelait de ses vœux en début de mandat. Le gouvernement, quoique de manière inégale, a cependant su faire preuve d'une certaine subtilité en jouant sur les partis dits du *centrão* (« le grand centre ») afin de réaliser quelques grandes réformes, ou de renforcer certaines politiques sociales et socio-éducatives à destination des nécessiteux. En dépit de résultats contrastés, le traitement manichéen que la presse internationale a réservé à Bolsonaro depuis quatre ans ne doit pas masquer les quelques vraies réussites gouvernementales en matière de politiques sécuritaires et économiques, et qui permettent aujourd'hui au Brésil de voir l'avenir avec une relative sérénité.

En matière économique, l'action combinée de deux ministres, celui de l'Infrastructure, Tarcísio Gomes, et celui de l'Économie, Paul Guedes, a permis à l'économie au Brésil de surperformer en dépit des multiples annonces négatives des analystes financiers internationaux, même durant l'épisode Covid. Dès sa prise de fonction, Tarcísio Gomes a choisi de délibérément axer sa gestion sur les problématiques de corruption au sein de ses services. En l'espace de quelques semaines et mois, à coups d'évictions et de réorganisations, il est parvenu à très rapidement avancer sur des dossiers fondamentaux dans lesquels ses prédécesseurs s'étaient tous noyés. Coriace et volontaire, s'appuyant lorsque nécessaire sur ses connections personnelles dans le Génie de l'Armée brésilienne, dont il est issu, il a bouclé des chantiers d'autoroutes, aéroports, ports ou d'irrigation (rio San Francisco dans le *Nordeste* en particulier) qui avaient auparavant surtout servi à financer les partis politiques. Il a pu se lancer dans de nombreux nouveaux projets, en particulier ferroviaires, près de 20 000 kilomètres de réseaux ferrés devant être construits au Brésil, avant tout pour améliorer le transit de marchandises dans le pays (axes nord-sud et, dans le sud du pays, ouest-est) et avec les partenaires du Mercosul. Gomes n'a pas pour autant oublié les quartiers populaires, raccordant un nombre record de Brésiliens aux systèmes sanitaires de base et à l'irrigation, ou installant près de 4 200 nouveaux stades et gymnases dans les zones déshéritées. Un autre grand axe de développement d'infrastructures, portant sur un montant de plus de 130 milliards d'euros, concerne l'extraction minière et le raffinage des hydrocarbures. Le Brésil se trouve il est vrai dans la triste situation de devoir importer du diesel alors qu'il est sur le papier largement autosuffisant en pétrole – et devrait même être exportateur. L'administration Lula avait consacré environ 50 milliards d'euros à cette même tâche, mais aucune nouvelle raffinerie n'avait jusqu'à présent vu le jour... Ces grands projets d'infrastructure sont pour partie financés par la privatisation de structures dont la gestion coûtait plus d'argent au gouvernement fédéral qu'il ne lui en rapportait, notamment les aéroports et les grands ports commerciaux, ainsi que par la privatisation de compagnies publiques ou semi-publiques, parmi lesquelles nombre de filiales de Petrobras (compagnie pétrolière nationale).

Le ministère l'Économie et celui du ministère des Mines et de l'Énergie d'Adolfo Saschida, un homme de Paulo Guedes, supervisent l'essentiel de



ces privatisations. Ils contrôlent aussi les appels d'offre des fort nombreux nouveaux équipements, dont la construction et la future gestion seront souvent confiées à des sociétés privées pour un montant total devant approcher les 220 milliards d'euros sur quatre ans. Les services du ministre de l'Économie ont parallèlement accompagné une véritable révolution numérique de l'administration publique fédérale, qui a vu en seulement trois ans une réduction de 20 000 postes de fonctionnaires civils tout en améliorant et simplifiant de manière fulgurante l'accès aux services publics par ordinateur ou téléphone portable. En soutien de cette petite révolution, le ministère de l'Infrastructure a installé le Wifi public et gratuit dans de nombreuses communes parmi les plus reculées de l'intérieur du territoire. D'autres réformes pro-marché, et la politique de légalisation de l'économie informelle, ont limité le recul du PIB du Brésil en 2020, au pire de l'épisode Covid, à -3,5% alors que le FMI annonçait -9%. Le PIB a ensuite pu rebondir à +4,6% en 2021, soit bien plus qu'en Corée du Sud ou en Allemagne. La réforme des retraites, la chasse aux prestations sociales indues, et la consolidation fiscale ont diminué la part de la prévoyance sociale dans le budget fédéral à son niveau le plus bas depuis 2008. L'inflation, pour sa part, à l'inverse de ce qui se passait dans le reste du monde, était moins forte au Brésil en 2021 qu'en 2016 – une tendance qui se confirme fortement en 2022, puisque pour la première fois dans l'histoire récente, l'économie brésilienne connaîtra une inflation inférieure à celle de la quasi-totalité des grandes économies occidentales.

Une fois au pouvoir, la nouvelle administration a aussi, et bien entendu, cherché à obtenir des résultats non seulement rapides, mais également de long terme, dans la lutte contre la criminalité et la corruption. L'élection de Bolsonaro a en soi été à la source d'un choc psychologique pour les délinquants et les forces de police, les premiers se sentant menacés, et les seconds bien entendu renforcés et soutenus. Mais plusieurs axes de travail ont en outre été choisis afin de tenir les promesses du candidat : une nouvelle approche des politiques carcérales ; la rationalisation et la modernisation du renseignement policier et des services de police fédérale ; des politiques socio-éducatives anciennes et nouvelles ; de manière plus marginale ou médiatique, l'armement citoyen.

Les factions criminelles recrutent massivement en prison, et leur culture est très liée au milieu carcéral, au point qu'elles sont le plus souvent dirigées depuis les prisons où leurs leaders sont retenus pour des peines de très long terme. Jusqu'en 2018, les pénitenciers avaient pour l'essentiel choisi d'acheter une certaine paix sociale en laissant les factions se regrouper dans certains secteurs, voire dans certains établissements. Généralement oisifs, et souvent mieux armés que les gardiens, les prisonniers affiliés aux divers gangs étaient en réalité aux commandes. Dès la prise de fonction de l'ancien ministre de la Justice (et candidat au Sénat en 2022) Sergio Moro, des mesures fermes et de bon sens ont en premier lieu été appliquées aux pénitenciers fédéraux, dans lesquels résident la plus grande partie des cadres dirigeants des factions. Ceux-ci, placés en quasi-isolement, voient désormais toutes leurs conversations, y compris celles avec leurs avocats,



enregistrées, et ils sont transférés d'établissement en établissement tous les deux mois de manière aléatoire. Autre mesure de poids, le Parlement a voté un dispositif contraignant les détenus dans toutes les prisons du pays, fédérales ou non, à désormais travailler pour couvrir les frais de détention. Ces mesures ont porté un coup non négligeable aux factions, tout particulièrement dans les États du Sud du pays, qui ont de surcroit repris au niveau local (les États fédérés ont la main et contrôlent les budgets des prisons pour les crimes et délits non fédéraux) l'essentiel des éléments de la politique nationale. Dans le Nord et Nordeste, *a contrario*, parfois par pure opposition politique, mais aussi par manque de moyens financiers, la gabegie pénitentiaire se poursuit dans les grandes lignes, et il n'est guère étonnant d'avoir même assisté à de nouvelles implantations de factions dans ces régions déjà fort violentes.

Au niveau des polices fédérales (PF, Police routière fédérale, etc.), l'objet de l'une des premières lois proposées au Parlement après la prise de pouvoir du nouveau gouvernement en 2019 aura été de créer de nouvelles lignes budgétaires : toutes les sommes et biens saisis aux divers criminels, viennent désormais directement financer les services fédéraux de sûreté publique. Ces budgets, associés à l'impressionnante modernisation technologique du secteur du renseignement par le Général Augusto Heleno, vétéran des opérations de pacification des bidonvilles de Haïti pour la Minustah, et surtout ancien dirigeant du département IT de l'armée brésilienne, ont grandement amélioré le ciblage des délinquants et de leurs associés. On a pu multiplier les écoutes, et faire de l'excellente remontée en temps réel d'informations, ce qui a permis de porter des coups décisifs à l'organisation et à la communication des factions criminelles. On a aussi pu cibler tout l'écosystème, notamment de blanchiment d'argent, lié aux quantités colossales d'argent produites par les factions criminelles – comptables, avocats, hommes de paille, etc. La nomination en mars 2021 d'Anderson Torres, ancien commissaire de la Police Fédérale, au poste de ministre de la Justice et de la Sûreté a de surcroît permis d'aligner l'action et d'encore améliorer le dialogue entre le ministère et les agences de terrain. Les saisies de produits stupéfiants, véritable nerf du financement des factions, par les diverses polices fédérales battent record après record – 17 tonnes de cocaïne par exemple en 2021. Les saisies d'armes ont également explosé. Parallèlement, l'amélioration tangible de la coopération internationale avec les pays voisins, Paraguay en particulier mais pas seulement, dérange de plus en plus les trafiquants, dont les tentacules débordent depuis longtemps les frontières nationales.

En termes de politiques socio-éducatives, y compris et peut-être surtout pendant la crise du Covid, le gouvernement a non seulement maintenu, mais encore amélioré l'essentiel des aides de l'État aux familles les plus démunies, notamment afin de prévenir d'éventuelles dérives délinquantes. Dans nombre de quartiers, le gouvernement, parfois sollicité et aidé par des gouverneurs d'États de tous bords politiques, a multiplié les ouvertures des écoles dites « militaires », où la gestion de la discipline, de l'administratif et de la logistique sont confiés à des policiers militaires, tandis que



l'enseignement y est toujours confié à des professeurs ordinaires. Plébiscités et réclamés par les parents d'élèves, ces établissements cherchent à redonner de la perspective et le goût de l'effort aux enfants, et dans le meilleur des cas à leur ouvrir une carrière, militaire, policière ou non, plutôt que de sombrer dans la criminalité. Malheureusement, le résultat de ces politiques est très inégal, et il tend à autant varier géographiquement que les statistiques de la pauvreté et de la délinquance.

L'armement citoyen, l'un des arguments massue de Bolsonaro en 2018, est fort décrié au Brésil comme à l'international. Dans la pratique, le port d'arme demeure néanmoins assez strictement réglementé, et l'on n'a pas assisté ces dernières années à une multiplication d'accidents ou incidents liés à des civils armés. L'effet psychologique vis-à-vis des agresseurs armés, en revanche, est quant à lui réel. Plus encore, la possibilité désormais ouverte à tout individu d'utiliser son véhicule en tant qu'arme de défense pour se protéger ou défendre une victime d'agression, rend les maraudeurs à pied et à moto de plus en plus prudents dans les rues brésiliennes. On peut en revanche s'inquiéter de la multiplication de milices d'auto-défense dans certains quartiers de classes moyennes, puisque l'on connaît les dérives récurrentes de ce genre de groupes en Amérique Latine...

La conséquence directe des politiques sécuritaires du gouvernement est une chute spectaculaire du taux d'homicide dans le pays dès le dernier trimestre 2018, puis de 22% en 2019. Selon le Journal *O Globo*, que l'on ne peut pas soupçonner de sympathie particulière vis à vis du gouvernement, ce mouvement se serait poursuivi en 2020 (-10%) et en 2021 (-7%). En dépit de la fin des politiques de confinement liées au Covid, auxquelles certains attribuaient ces bons résultats, le déclin de la violence se poursuivrait en 2022. Les résultats demeurent pourtant très inégaux en fonction des régions, puisque les États fédérés conservent la main sur les politiques et budgets de sûreté. Dans les États pauvres, surtout du Nord et Nordeste, les policiers manquent de moyens, ils sont mal payés, voire pas payés du tout pendant de longues semaines. Les mouvements de grève y sont fréquents, et les niveaux de violence s'y maintiennent à des niveaux absolument dramatiques. Le Covid n'a du reste pas arrangé les choses, voire encore élargi le fossé entre les zones cossues et bien sécurisées des grandes villes, dont les statistiques sont proches de celles de l'Europe de l'Ouest, et les territoires ou régions plus modestes. Le cas spécifique de la région amazonienne est particulièrement alarmant, puisqu'il conjugue à la fois le manque de moyens financiers, un niveau de corruption publique peu contrôlable en raison de l'éloignement géographique et, plus récemment, l'implantation en masse de factions criminelles fuyant les zones mieux policées du Sud du pays.

Les choix politiques liés au Covid ont également joué un rôle dans le développement de nouvelles formes de criminalité ou le rebond de la criminalité. Des phénomènes de bandits de grand chemin, de type *cangaceiro* (bandes criminelles du *Sertão* qui ont opéré jusqu'au années 1930), ont ainsi vu le jour pendant que la Police de certains États était trop occupée à fermer les magasins des petits commerçants et à contrôler les masques



des gens dans la rue. Une cinquantaine de bandits ont par exemple attaqué la ville de l'intérieur de l'État de São Paulo, Araçatuba, en août 2021, dont les forces de l'ordre sont pourtant bien équipés et formés. Ils ont dévalisé toutes les agences bancaires de la ville après avoir bloqué ses accès, le tout sous le contrôle de drones, puis se sont enfuis avec des otages attachés au capot de leurs véhicules. A São Paulo également, on a vu la petite criminalité de rue gagner du terrain, y compris dans les quartiers les plus résidentiels de la capitale d'État ou sur le très chic littoral, puisque les policiers étaient occupés à traquer les contrevenants au masque sanitaire. Ces phénomènes peuvent paraître marginaux, mais ils sont en réalité très révélateurs de la capacité des criminels à profiter de toute aubaine, et même à démolir en l'espace de quelques mois l'œuvre d'années de politique sécuritaire.

Sans rentrer dans de fastidieux détails techniques ou affaires souvent rocambolesques, comme celle de l'hallucinante libération de l'audacieux « André do Rap », organisateur du trafic international de cocaïne du PCC vers l'Europe, le Tribunal Suprême Fédéral (STF), cour suprême brésilienne aux pouvoirs extrêmement étendus, et dont les membres ont essentiellement été nommés par les administrations précédentes, s'est par ailleurs largement chargé d'entraver la politique sécuritaire de l'administration actuelle. Et il faut bien reconnaître que l'argument de l'indépendance du pouvoir judiciaire cachait le plus souvent une vengeance et des calculs très politiciens, y compris lorsqu'il s'est agi de blanchir sans réellement blanchir l'un des actuels grands candidats à la Présidentielle...

## CONCLUSIONS PROVISOIRES

Les attaques récentes contre l'administration Bolsonaro sur le volet sécuritaire paraissent assez déplacées, même si finalement elles font partie de la culture politique brésilienne, très vive dans les propos et les postures – et le Président lui-même en est le parfait exemple. Depuis le retour de la démocratie au Brésil, pourtant, aucun gouvernement n'a fait autant, ni obtenu de pareils résultats en matière de lutte contre la criminalité. Il existe bien entendu des dérives, des bavures de la Police brésilienne, et peut-être un inquiétant glissement vers le vigilantisme avec le rôle accru des milices d'auto-défense de quelques quartiers. Une réforme profonde des institutions, qui sera par définition difficile à obtenir en raison de la complexité intrinsèque de ces institutions, demeure nécessaire à l'obtention d'une cohérence nationale en matière de politiques sécuritaires. Pendant ce temps-là les factions continuent d'exister, d'essayer de se développer dans tout le pays, et de s'implanter partout où elles voient une chance de le faire. En cas de faiblesse du prochain gouvernement, elles reprendront de leur superbe tandis que les statistiques de la délinquance repartiront en flèche. L'exemple de Rio de Janeiro est à cet égard, et fort malheureusement, très éloquent. Courant 2020, sous prétexte de raisons sanitaires liées au Covid-19, des activistes bon teint eurent la bonne idée de demander au Tribunal Suprême Fédéral d'interdire toutes les opérations ordinaires de Police dans les *favelas* de la ville, sauf cas d'extrême nécessité. Le résultat



ne s'est pas fait attendre : alors que la plupart d'entre elles avaient été « pacifiées », presque toutes lesdites favelas (il y en a 1 400) sont peu ou prou devenues des refuges géants pour trafiquants en tous genre. Il va sans dire que Rio, qui était déjà passablement dangereuse, ne s'en porte vraiment pas mieux.

Concernant les volets infrastructures, social et économie, là encore le gouvernement Bolsonaro n'a pas démerité du tout, voire délivré des résultats inattendus en matière de rigueur fiscale, de simplification administrative et d'industrialisation. Faisant certes peu cas de la déforestation de la région amazonienne, il a largement soutenu l'industrie agro-alimentaire du Brésil, qui peut aujourd'hui se poser en nouveau « grenier » du monde et réaffirmer ses ambitions globales au sein et en dehors des institutions internationales. Au-delà des importants besoins de l'agriculture brésilienne en matière de phosphates russes et biélorusses, la visite de Jair Bolsonaro à Moscou en février 2022 a de plus confirmé son désalignement vis à vis des États-Unis, les sujets traités ayant largement dépassé celui des engrains : nucléaire civil, aviation, armement, etc. Cette visite témoigne également du fait que la doctrine dite du « pragmatisme responsable », élaborée par le président militaire Ernesto Geisel en 1975, et devant faire du pays le leader de l'Atlantique Sud, semble avoir de nouveau cours à Brasília. Tout ceci déplaît au plus haut point à Washington, où l'on prépare activement le post-bolsonarisme et l'on courtise d'autres présidentialables, dont l'ancien président Lula. A l'approche des élections, la très néo-conservatrice revue *Foreign Policy* s'indigne du rapprochement de Bolsonaro avec la ligne des BRICS, Russie et Chine y compris, et lui préfère étonnamment le Parti des Travailleurs. Lula semblerait pourtant pencher, en dépit de sa vieille amitié pour Georges Bush Junior vers cette même ligne, peut-être sous l'influence d'autres dirigeants sud-américains.

N'en déplaise au grand patronat et à l'essentiel de la gauche brésilienne, la baisse globale de l'insécurité, la simplification administrative, l'amélioration des routes et infrastructures, la généreuse politique sociale de soutien aux plus pauvres durant la pandémie, ou encore le vrai « franc-parler » du Président ont permis à Jair Bolsonaro d'asseoir une audience inattendue parmi les classes les plus populaires et une grande partie de la classe moyenne. Bolsonaro semble, au moins dans les sondages, devancé par Luís Inácio Lula da Silva, mais il est difficile de prévoir du résultat final de l'élection, tout comme il est vain de prévoir à l'avance son degré de sincérité – la fraude électorale est tout sauf un mythe au Brésil.

Dans le contexte d'un monde qui devient décidément multipolaire, l'on peut en tous cas s'attendre à ce que les tentatives d'ingérence de l'Occident, États-Unis en tête, se multiplient, avec à terme l'idée de priver le Brésil de ses ambitions géostratégiques. Le prochain occupant du *Planalto* trouvera le pays, quel que soit le verdict des urnes, en bien meilleur ordre de bataille qu'en 2018, et il aura dans sa manche une vraie carte internationale à jouer.



## BIBLIOGRAPHIE

- Cerqueira D. et Bueno S. (dir.) (2020&2021), « Atlas da violência no Brasil », IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).
- Dolo N. et Racouchot B. (2019), « Brésil. Corruption, trafic, violence, criminalité : vers la fin du cauchemar ? » Paris, ESKA.
- Gazeta Do Povo (2020), “Escolas que se tornarem cívico-militares terão alunos da noite transferidos”, 28 octobre.
- Gonçalves E. (2020), « O caso André do Rap: como as prisões viraram fábricas de criminosos », *Veja*, 16 octobre.
- Motta R., 2022, « A Guerra ao Rio de Janeiro », *Diario do Rio*, 27 mai.
- Stuenkel E., 2022, « Why Beijing wants Bolsonaro to win? », *Foreign Policy* 22 septembre.
- ISPRJ (Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro) (2020, 2021, 2022), « Estatísticas Gerais de Segurança ».
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), « Painel de Indicadores ».







---

# LES POLITIQUES AGRICOLES SOUS BOLSONARO

---

*Eric SABOURIN, Carolina MILHORANCE, Paulo NIEDERLE,  
Catia GRISA, Sergio PEREIRA LEITE et Sergio SCHNEIDER*

## INTRODUCTION

Entre 1995 et 2015, le Brésil s'est illustré comme un véritable laboratoire de politiques publiques en matière de développement rural, d'agriculture familiale et de sécurité alimentaire. (Tonneau et Sabourin, 2009 ; Sabourin, 2018) à l'image d'autres pays d'Amérique Latine durant une période de gouvernements progressistes (Vergara-Camus et Kay, 2017). Une part importante de ces instruments et des innovations expérimentées provenait de revendications ou de propositions des mouvements sociaux ruraux (syndicats des travailleurs ruraux, mouvements des femmes, des sans terre, de l'agroécologie, des Ong de solidarité, etc). Pour autant les gouvernements de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) et surtout de Lula da Silva (2003-2010) ont conduit à la mise en place de dispositifs de participation, que ce soit pour l'élaboration, le suivi ou même la mise en œuvre de ces politiques (Avritzer, 2019 ; Schneider *et al.*, 2004).

Combien même l'agriculture familiale et les peuples traditionnels aient bénéficié des politiques spécifiques, une constante de ces gouvernements aura été un appui considérable en matière de ressources publiques (recherche, crédit agricole, infrastructures, avantages fiscaux) au secteur de l'agrobusiness qui occupe 75% de la surface agricole utile (Sabourin, 2014). Ces politiques pro agrobusiness se sont également appuyées sur la stabilisation monétaire autour du Real, puis sur une croissance économique forte durant les années 2000 soutenue par la demande internationale, par celle d'un grand marché interne et par des cours mondiaux favorables des commodities agricoles (Salama, 2014).

<https://doi.org/10.54695/pal.119.073>



Le gouvernement du président Jair Bolsonaro (2019-2022) a constitué une rupture avec cette dynamique dans la mesure où il a associé le démantèlement des politiques spécifiques à l'agriculture familiale, aux travailleurs sans terre et communautés autochtones, d'une part ; et une dérégulation des limites à l'expansion illégale et prédatrice de l'agrobusiness, d'autre part.

Cet article propose un bilan, certes encore partiel, de la politique agricole du gouvernement Bolsonaro, principalement à partir du cadre d'analyse du démantèlement des politiques publiques (Bauer *et al.*, 2013).

Selon Mény et Thoenig (1989, p. 140), « toute politique publique englobe une théorie du changement social ». Pour Muller (2005, p. 156), « une politique publique se définit toujours par rapport à un changement [...] pour stopper une évolution ou favoriser la transformation d'un milieu ».

L'approche institutionnaliste des politiques publiques a favorisé les notions de rupture et de moments critiques pour expliquer le poids des décisions antérieures en résister aux changements, ou, en autres mots, la «dépendance au sentier» (Mahoney & Thelen, 2010). Pierson (1994) a analysé les changements dans les trajectoires politiques à long terme pour caractériser la régression de l'État providence et des politiques sociales.

D'autres approches sont également basées sur l'analyse de la succession ou des trajectoires des politiques dans le temps, à l'exemple du débat sur le démantèlement des politiques, qu'est un sous-thème dans la littérature des changements des politiques publiques (Palier *et al.*, 2010).

Bauer *et al.* (2013) montrent comment des acteurs sociaux, en particulier des décideurs politiques, évaluent les coûts et bénéfices de décisions « radicales » en termes de modification des opportunités et des résultats politiques dans l'opinion publique. Cette littérature sur le démantèlement des politiques examine pourquoi des responsables gouvernementaux optent délibérément pour la suppression d'une politique (Bauer *et al.*, 2013). La réflexion porte sur la nature de la politique qui provoque la diminution du nombre de mesures dans un secteur donné et la réduction du nombre ou de l'intensité des instruments et des ressources. Il peut s'agir de transformations des éléments centraux d'une politique, de la manipulation ou de l'instrumentalisation des capacités de mise en œuvre et d'accompagnement (coupures ou réductions budgétaires, suppression d'instruments ou d'espaces de négociation), ou encore d'extinction de la politique. La décision du démantèlement est interprétée en fonction de la perception d'un bénéfice politique. Le coût politique serait moindre que dans le cas de la poursuite d'une politique donnée. Par ailleurs, divers facteurs peuvent provoquer un moment critique et conduire à la fin d'une politique publique, qu'ils soient externes (crise financière internationale) ou domestiques : des « temps politiques », comme ceux des élections, durant lesquels on évite de supprimer des politiques contre l'opinion des électeurs (Bauer *et al.*, 2013).



Bauer *et al.* (2013) identifient quatre principales stratégies de démantèlement des politiques qui diffèrent selon un gradient du processus, en particulier s'il est consciemment assumé ou bien si les décideurs politiques souhaitent cacher leurs actions et décisions. Premièrement, le « démantèlement par défaut » repose sur une réduction d'allocations budgétaires à faible visibilité et sur l'absence de toute décision pouvant alerter l'attention de l'opinion publique. Deuxièmement, le « démantèlement par changement d'arène » se réfère à la décision de déplacer une politique vers un autre cadre institutionnel, par exemple un autre niveau de gouvernement (décentralisation), des agences plus faibles ou un autre secteur où cette politique recevra une priorité moindre. Troisièmement, le « démantèlement par action symbolique » consiste à faire en sorte que toute intention de démantèlement soit clairement et directement attribuée aux décideurs politiques. Ainsi, les déclarations politiques ne conduisent pas nécessairement à des effets et résultats, mais restent symboliques. Ce type de stratégie peut être le résultat de fortes contraintes institutionnelles ou de l'hétérogénéité des préférences des acteurs politiques. Enfin, la stratégie la plus directe est le « démantèlement actif », qui affiche une grande visibilité avec une forte préférence pour la suppression d'une politique. Un tel démantèlement peut être gratifiant pour les décideurs politiques en raison de demandes fortes ou de positions idéologiques. Ce mouvement peut concerner un secteur précis puis d'étendre à d'autres comme dans le cas des politiques sociales (Bauer *et al.*, 2013).

Cette littérature sur le «démantèlement des politiques» (Bauer & Becker, 2020 ; Bauer & Knill, 2012) récemment appliquée au cas du Brésil (Sabourin *et al.*, 2019 ; Sabourin *et al.*, 2020, Niederle *et al.*, 2022) examine les motifs et la mise en œuvre de différentes stratégies institutionnelles de démantèlement et comment elles s'articulent à la notion de « changement de paradigme»<sup>1</sup> (Hogan & Howlett, 2015 ; Béland & Cox, 2013 ; Hall, 1993) qui a marqué la trajectoire récente des politiques agricoles du Brésil (Grisa, 2012).

Nous utilisons les notions de déréglementation (Crozet, 2007) ou de dérégulation des normes et des instruments de politiques publiques (Lascombes et le Gales, 2018) pour rendre compte des processus d'assouplissement des contrôles ou conditions d'exercice de la production agricole, en particulier en matière foncière, juridique, environnementale ou sociale. Il s'agit à la fois de processus de libéralisation mais également de réduction des mesures de protection (sociale, environnementale, sanitaire) en faveur de l'agrobusiness, des entreprises minières et forestières et contre les travailleurs salariés.

1. Selon Hall (1993), le «paradigme politique» est le prisme à travers lequel les acteurs opèrent et légitimer leurs choix, définissant ainsi les paramètres de ce qui est imaginable, possible acceptable et réalisable en termes de politique publique (Carson, Burns & Calvo, 2009).



Les informations proviennent principalement des travaux de l'Observatoire des Politiques Publiques pour l'Agriculture (<http://oppa.net.br/>), animé par le Centre de Recherche sur le Développement, Agriculture et Société (CPDA) de l'Université Fédérale Rurale de Rio de Janeiro, du laboratoire GEPAD (<https://www.ufrgs.br/agrifood>) de l'Université Fédérale du Rio Grande do Sul et des études au Brésil du Réseau PP-AL (Politiques Publiques et développement Rural en Amérique Latine, [www.pp-al.org](http://www.pp-al.org)).

L'article est divisé en trois parties : la première porte sur le démantèlement des politiques spécifiques ; la seconde sur le soutien aux demandes de l'agrobusiness, notamment, en ce qui concerne à la dérégulation des instruments ; et la troisième analyse quelques-uns des processus en cours pour le monde agricole brésilien à la fin du mandat de Jair Bolsonaro.

## **1. LE DÉMANTÈLEMENT DES POLITIQUES D'AGRICULTURE, D'AGROÉCOLOGIE, DE RÉFORME AGRAIRE ET DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE**

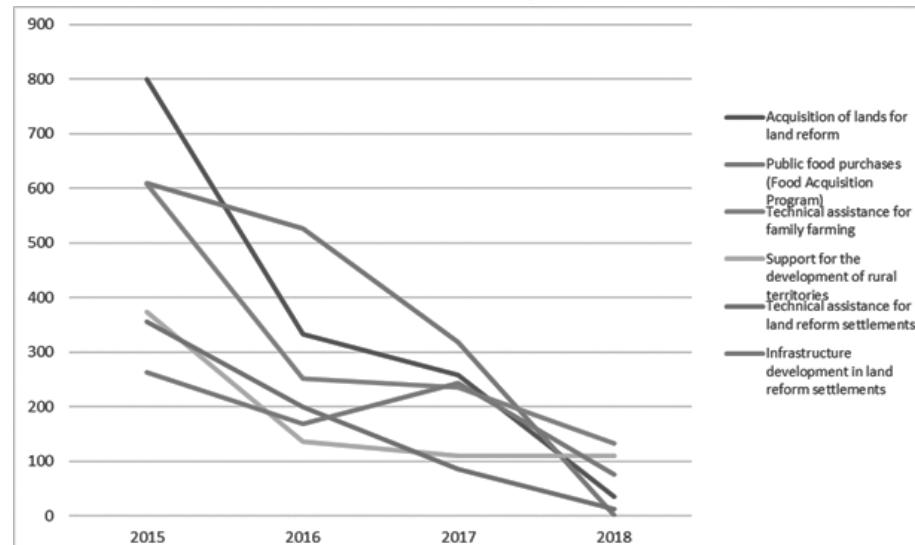
Il est important de rappeler qu'en matière de démantèlement des politiques sociales et éducatives, mais également de développement rural et agriculture familiale, la crise économique et budgétaire durant le second gouvernement Dilma Rousseff (2015-2016) puis les mesures brutales de contrôle fiscal prises par le gouvernement Michel Temer (2016-2019) avaient largement préparé le terrain au Président Bolsonaro. Milhorance (2022) rappelle que Michel Temer a utilisé sa première semaine de mandat pour supprimer le Ministère du Développement Agraire (MDA) et réduire la portée de plusieurs politiques sociales, notamment les transferts monétaires conditionnels (Bolsa Família) (Andrade, 2020). L'amendement constitutionnel 95 a gelé les dépenses publiques pendant 20 ans, y compris celles pour l'éducation et le système de santé universel (Ribeiro-Silva *et al.*, 2020). Une régression sans précédent du système public établi par la Constitution brésilienne de 1988 pour réduire les inégalités sociales et protéger les populations vulnérables avait ainsi été déjà réalisée par le gouvernement Temer (Laschefski & Zhouri, 2019 ; Reis, 2018).

Le cas le plus emblématique de démantèlement a été l'extinction du MDA dédié aux agriculteurs familiaux, en termes de réduction drastiques des budgets d'abord (figure 1) puis en matière de suppression de politiques ciblées et spécifiques. Sur le plan symbolique et discursif, ce processus a cherché à homogénéiser le public cible, effaçant la diversité des zones rurales, et à traiter les différences entre catégories de producteurs uniquement du point de vue de la taille ou de l'échelle des exploitations. L'extinction du MDA devenait ainsi nécessaire, afin de procéder au rapprochement entre agriculture familiale et agrobusiness dans un modèle unique d'agriculture brésilienne (Niederle *et al.*, 2019). Bolsonaro parachève le processus en réintégrant le secrétariat d'agriculture familiale au sein du puissant Ministère de l'Agriculture, Élevage et Approvisionnement (MAPA), essentiellement dédié à l'agrobusiness et en nommant un général à la tête



de l’Institut National de Colonisation et Réforme Agraire (INCRA)<sup>2</sup>. La politique foncière s’est d’ailleurs limitée au transfert de titres de propriétés aux bénéficiaires de la réforme agraire et à la dérégulation de ces terres auparavant inaliénables et non commercialisables afin qu’elles puissent rejoindre le marché foncier (Sauer *et al.*, 2017 et 2019).

**Figure 1 : Réduction des ressources publiques à l’agriculture familiale entre 2015 (gouvernement Dilma) et 2018 (gouvernement Temer)**



Source : Niederle *et al.*, 2019.

L’approche néolibérale a été renforcée par le récit selon lequel la réduction de la taille de l’État et le remplacement de ses prérogatives par l’initiative privée étaient nécessaires pour entraver la corruption. La large couverture médiatique des scandales de corruption a contribué à attirer le soutien populaire à cette idée (Andrade, 2020 ; Christophe *et al.*, 2021 ; Feres Júnior & Gagliardi, 2021). Nouveauté de cette rhétorique populiste, les bénéficiaires des politiques sociales (par exemple, les communautés traditionnelles, les peuples indigènes et les agriculteurs familiaux) ont été dépeints comme les «ennemis» de la nation, les bénéficiaires de politiques « assistentialistes » et gaspilleurs de ressources publiques. La suppression de politiques spécifiques pour l’agriculture familiale a été justifiée au prétexte que la majorité des exploitations de ce segment ne seraient pas productives ni économiquement viables et qu’il n’y aurait donc que l’agriculture insérée

2. En 2016 le MDA est dissous et une partie de ses activités est transférée au Ministère du Développement Social et Agraire. Ce processus sera fortement accentué au sein du gouvernement Bolsonaro, à partir de janvier 2019, lorsque ces attributions des politiques agricoles retournent au Ministère de l’Agriculture et Elevage (MAPA), sous l’égide d’une vision beaucoup plus conservatrice.



dans les grandes filières d'exportation qui soit digne d'être soutenue publiquement (Alves *et al.*, 2010 ; Navarro, 2011).

Milhorance (2022) pointe le discours bolsonariste faisant état d'un soi-disant « citoyen brésilien universel », utilisé pour justifier le démantèlement des politiques de réduction des inégalités fondées sur des instruments de ciblage des populations vulnérables, essentiellement les peuples autochtones et les agriculteurs familiaux (Polidoro, 2020 ; Sabourin *et al.*, 2020). Plus qu'un tournant néolibéral, ce discours a cherché à homogénéiser le public cible et à effacer la diversité des territoires ruraux (Niederle *et al.*, 2019). Il a été mobilisé pour modifier les objectifs politiques et revoir les droits historiques des groupes minoritaires et des populations autochtones. L'argument de l'austérité a été appliqué uniquement aux domaines politiques considérés comme bénéfiques pour les opposants de Bolsonaro. Simultanément, les dépenses militaires ont été progressivement étendues, y compris les augmentations de salaire pour compenser la réforme des retraites (Schreiber, 2020).

### *La fin des espaces de consultation et des conseils participatifs*

Le Conseil National de Développement Rural Durable (CONDRAF), principal espace de participation et de contrôle social, créé en 1999, réunissait des représentants du gouvernement et de la société civile pour débattre des politiques de développement rural du pays. Ce conseil a joué un rôle central dans la construction des plans annuels de financement de l'agriculture familiale, la diversification et l'adaptation des politiques publiques et la promotion de la démocratie directe. Il a été supprimé en juin 2019 par le décret 9 759, signé lors de la cérémonie qui a marqué les cent premiers jours du gouvernement Bolsonaro. Les arguments utilisés pour masquer ce processus de démantèlement actif de la démocratie brésilienne furent la nécessité de réduire les coûts financiers et l'influence idéologique sur la gestion publique (Avritzer, 2019). Néanmoins, à la demande du Parti des travailleurs, la Cour suprême fédérale a accordé une injonction empêchant l'extinction et, en février 2020, par le décret 10 253, le Condraf a été «réactivée». La réponse du gouvernement a été une stratégie d'inefficacité, qui s'est traduite par le refus de convoquer les réunions du conseil (Niederle *et al.*, 2022).

Dans le cas du gouvernement Bolsonaro, paradoxalement, le démantèlement symbolique a eu deux visages. D'une part, certaines politiques ont été supprimées, alors qu'elles étaient déjà marginales, en raison de leur valeur idéologique (la politique nationale sur l'agroécologie et la production biologique, ou le soutien aux communautés indigènes et aux peuples traditionnels). En revanche, le démantèlement d'autres politiques, également associées au précédent gouvernement du Parti des Travailleurs, a été annoncé à grand renfort de publicité, ce fut le cas des conseils nationaux de sécurité alimentaire et surtout ceux dédiés à l'environnement et aux populations autochtones. L'administration Bolsonaro a ainsi supprimé les deux instances de coordination de la Politique nationale d'agroécologie et



de production biologique (PNAPO), la Commission nationale pour l'agroécologie et la production biologique (CNAPO), formée de représentants du gouvernement et de la société civile et la Chambre interministérielle d'agroécologie et de production biologique (CIAPO) composée de représentants de dix ministères. Leurs propositions avaient permis de construire les deux premiers Plans nationaux d'agroécologie et de production biologique (PLANAPAO). Le terme même d'agroécologie a été éliminé du vocabulaire officiel, au point que même la représentation de la FAO au Brésil évite de l'utiliser. Le gouvernement Bolsonaro a également supprimé le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA), un organe consultatif de la Présidence de République et un espace central de coordination entre les acteurs publics et la société civile pour le suivi et la mise en œuvre des politiques publiques à partir d'une approche intersectorielle. Cela a entraîné une fragilisation du Système de sécurité alimentaire au pire moment : crise économique, puis crise sanitaire avec la pandémie Covid-19 (Rede PENSSAN, 2022).

## 2. LE SOUTIEN AUX DEMANDES LES PLUS RADICALES DE L'AGROBUSINESS

La politique agricole du gouvernement Bolsonaro a été l'expression des revendications les plus osées du secteur le plus libéral et prédateur de l'agrobusiness extractif (Pompeia, 2022 ; Pompeia & Schneider, 2021). Elle s'est principalement traduite par un large processus de déréglementation des normes environnementales et de protection des terres publiques et des réserves des peuples autochtones (Dagicour, 2020). Dans un contexte commercial international déjà favorable, ces revendications sont portées principalement par la Confédération Nationale de l'Agriculture et de l'Élevage (CNA), le syndicat de l'agrobusiness, et par un groupe parlementaire multipartite appelé « *bancada ruralista* » qui défend au sein du Congrès les intérêts des secteurs agro-industriels, miniers et forestiers. Ainsi, Bolsonaro a soutenu une politique de crédit agricole favorable à l'agro-business, malgré quelques critiques du secteur, mais, surtout, a favorisé fortement la financiarisation de l'agriculture brésilienne à partir des deux lois approuvées en 2020 (Loi 13.986/2020, connue en tant que « Loi de l'Agro ») et 2021 (Loi 14.130 qui a réglé les fonds d'investissement dans les filières agro-industrielles - FIAGRO), qui ont élargi les possibilités de l'application des ressources financiers (dont le capital international) dans la production agricole en privilégiant les intérêts des actionnaires.

### *La dérégulation foncière et environnementale*

Une promesse de campagne de Bolsonaro en 2018 était de ne procéder à aucune implantation de projet de réforme agraire et de délimitation de terre indigène ou reconnaissance de territoire *quilombola* (Leite *et al.*, 2019 ; Sauer *et al.*, 2020). Le gouvernement Temer a adopté un démantèlement par défaut de la politique de régularisation foncière qui bénéficie à l'agrobusiness au détriment de l'agriculture familiale, complété par un démantèlement à la fois symbolique et actif sous Bolsonaro. Plusieurs autres



projets de loi et décrets de Mesures Provisoires intensifient le processus de démantèlement des politiques de réforme agraire et foncière et des droits à la terre des peuples traditionnels et communautés indigènes (Sauer *et al.*, 2020). La nouvelle législation a élargi la régularisation des terres publiques occupées irrégulièrement en Amazonie de 1 500 à 2 500 hectares pour tout le Brésil. Les terres régularisées ne devant être payées au plus qu'à 50% de la valeur marchande établie par l'INCRA (Sauer *et al.*, 2020).

Ce processus de réponse aux demandes de l'agrobusiness passe également par l'assouplissement de l'enregistrement environnemental, le moindre contrôle sur les pesticides et l'autorisation de nombreux produits interdits en Europe, la réduction du contrôle et des sanctions environnementales et un affaiblissement généralisé des institutions chargées de ces fonctions l'Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables (IBAMA) et l'Institut Chico Mendes pour la conservation de la biodiversité (ICMBio). Des coupes budgétaires significatives ont été observées pour ces agences qui supervisent directement la forêt amazonienne. Au cours de sa première année de gouvernement, Bolsonaro a réduit de 95% le budget de la politique nationale sur le changement climatique, de 26% celui du programme fédéral de gestion et de mise en œuvre de la conservation, de 24% celui du programme d'inspection et de contrôle de l'IBAMA (Brown, 2022). En plus, une loi (le PL 2362/2019) propose la fin des zones de Reserve environnementale des propriétés rurales, abolissant une partie du Code Forestier et réduisant la protection de 167 millions d'hectares de végétation primaire<sup>3</sup>.

Une autre mesure a été la tentative de transférer la responsabilité de la démarcation des terres indigènes de la Fondation nationale de l'indien au ministère de l'Agriculture, dirigé par des groupes pro-agro-industrie. Les arguments de « l'utilisation improductive » de ces terres par les populations indigènes et le souci de les intégrer dans une « voie de développement économique » ont été avancés pour justifier ces changements. (Sauer *et al.*, 2020).

Sur la base des arguments souverainistes concernant l'Amazonie, le gouvernement promeut un récit populiste d'un « ennemi étranger » intéressé par les ressources naturelles du Brésil (Sabourin, Grisa *et al.*, 2020). De même, l'ex-ministre des Affaires étrangères de Bolsonaro, Ernesto Araujo, a renforcé ce récit en présentant les politiques climatiques et anti-déforestation comme faisant partie d'un « complot marxiste international » (Watts, 2018).

### *La déréglementation des pesticides*

En 2022, le projet de loi 6299/2002 (dénommé « paquet du poison » par les acteurs de la société civile)) a été approuvé par le Congrès national. Actuellement, 4 644 pesticides sont autorisés à être utilisés, dans le cadre

3. In journal *Valor Econômico* édition du 29 avril 2019.



d'activités agricoles ou non. Parmi ceux-ci, 1 560 ont été accordés par Bolsonaro – le président a commencé son gouvernement, en 2019, avec la libération de 475 produits, suivie de 493, en 2020, 562, en 2021, et 30 dans les trois premiers mois de 2022. Ces données ont été obtenues sur la base de la loi sur l'accès à l'information. 1 082 de ces produits, soit 23,30%, sont dangereux. Le projet « Por Trás do Alimento », en partenariat avec l'Agence publique de santé et Reporter Brésil a lancé le 14 mai 2022 le Robotox, qui surveille quotidiennement l'absorption de nouveaux pesticides. Les premiers résultats montrent que 27 produits sont présents dans l'eau d'une ville sur quatre, dont 16 extrêmement toxiques et 11 associés à des maladies chroniques (Modelli, 2022).

En 2021, Bolsonaro a également modifié la loi sur les substances toxiques de 1989 afin de libérer et d'assouplir le registre des pesticides qui peuvent causer le cancer. Le projet de loi 6299/2002, modifie le contrôle de l'autorisation des nouveaux pesticides, en excluant le rôle de l'Agence nationale de surveillance sanitaire (Anvisa) et de l'IBAMA. Ainsi, le processus d'autorisation est centralisé au MAPA. Le projet de loi 4166/2012 autorise la production de produits génériques dans le pays, ce qui augmente la quantité de pesticides disponibles, sans respecter les mêmes critères de qualité de production que les fabricants d'origine (Campanha Permanente, 2022).

### *Politique alimentaire : croissance de la pauvreté, de la malnutrition et retour de la faim*

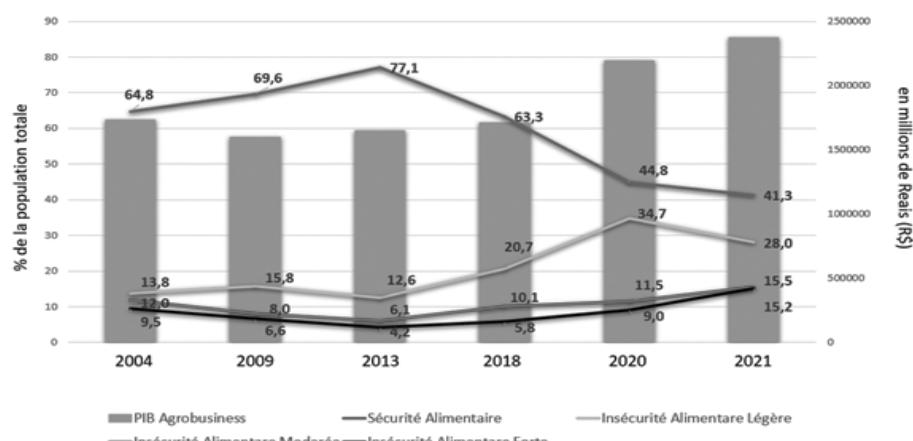
La réduction des unités de la Compagnie Nationale d'Approvisionnement (Conab) au nom du libéralisme a signifié la fin des stocks, réserves et des possibilités de régulation alimentaire. (MAPA CONAB, 2019). Elle s'est accompagnée de la réduction considérable des ressources des programmes d'achats publics d'aliments et des valeurs périmées des repas scolaires par habitant face à l'inflation alimentaire (Niederle *et al.*, 2022). Si le programme d'alimentation scolaire a été initialement moins impacté, compte tenu de sa forte capillarité dans les administrations municipales, les achats aux agriculteurs familiaux ont progressivement diminué après que la société civile a perdu son rôle de surveillance avec l'extinction du CONSEA (OAE, 2021). Associé à la fin des politiques spécifiques pour l'agriculture familiale ces mesures ont conduit au transfert de 30% de la surface en cultures alimentaires vers l'agrobusiness pour des productions de commodities destinées à l'exportation (Porto et Castro, 2020) – ce qui a contribué pour l'augmentation du PIB de l'agrobusiness (Figure 2).

Le gouvernement fédéral a abandonné toute politique de stocks réguliers de céréales. Il n'a plus aucun contrôle sur l'offre et la demande, laissant les « lois du marché » réguler les prix, pas toujours en faveur des producteurs mais surtout au bénéfice des grandes filières de vente en gros et au détail. Gorgen (2020) cite l'exemple du riz : une production de 11,2 millions de tonnes, avec des importations de 1,1 million de tonnes, une consommation de 10,8 millions de tonnes et des exportations de 1,5 million de tonnes, ce qui laisse un stock de 537,5 milliers de tonnes entre les mains du secteur



privé qui dicte les prix. Cette situation a aggravé les conséquences de la pandémie en matière d'insécurité alimentaire et de malnutrition. Le plan de récolte lancé en juin 2021 – principal instrument de la politique agricole de l'État – n'envisage aucun mécanisme pour accroître l'offre alimentaire. Il est concentré sur le soja et quelques autres produits d'exportation.

Entre fin 2021 et début 2022, l'augmentation impressionnante (20% en moyenne) du prix du panier alimentaire de base (lait, haricots, riz, légumes, pain, fruits, manioc, etc.) a intensifié la crise. Il existe plusieurs causes : faibles stocks, faible offre alimentaire, résultant de l'abandon de l'appui à l'agriculture familiale et paysanne, au-delà de la forte croissance du prix international des commodities à partir de la moitié de 2020. Le cours du dollar surcoté par rapport au réal dévalué stimule la production exclusivement destinée à l'exportation. Le coût élevé de l'importation d'intrants chimiques et de denrées alimentaires entraîne une forte augmentation des prix, aggravée après la guerre de l'Ukraine. Le Congrès a voté, deux fois, l'augmentation de l'offre de nourriture via les politiques publiques de soutien à l'agriculture familiale et l'augmentation de la production d'aliments de base. Bolsonaro a opposé son veto, car le secteur de l'agrobusiness craignait une réduction des prix agricoles. Cette situation a réduit d'autant le maigre pouvoir d'achat autorisé par l'aide de 600 R\$ (environ 120 €) au début de la pandémie qui a été depuis réduit à 240 R\$ (environ 50 €) (Gorgen, 2020).



**Figure 2 : Evolution du PIB de l'agrobusiness au Brésil et des niveaux de sécurité et insécurité alimentaires**

Source : Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx> et II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil, Rede PENSSAN (2022).

L'enquête nationale de sécurité alimentaire du Réseau PENSSAN (2022) révèle que le nombre de foyers dont les résidents ont faim est passé de 9% (19,1 millions de personnes) à 15,5% (33,1 millions de personnes) entre



2020 et 2022. En un peu plus d'un an, 14 millions de nouveaux brésiliens se retrouvent en situation de faim. La poursuite du démantèlement des politiques publiques, l'aggravation de la crise économique, l'augmentation des inégalités sociales et la deuxième année de la pandémie de Covid-19 ont maintenu plus de la moitié (58,7%) de la population brésilienne dans l'insécurité alimentaire, à différents niveaux de gravité. Parmi les ménages ruraux, le segment de l'agriculture familiale a subi l'impact de la crise économique, mais a été particulièrement touché par le démantèlement des politiques publiques destinées aux petits producteurs. Les formes les plus sévères d'insécurité alimentaire sont présentes dans environ 38% des ménages d'agriculteurs familiaux (PENSSAN, 2022 : 41).

### **3. LES CONSÉQUENCES À LA FIN DU GOUVERNEMENT DE BOLSONARO (2019-2022)**

Le démantèlement des réglementations environnementales et des politiques foncières a entraîné une augmentation sans précédent des taux de déforestation et des feux de forêt, de la pollution par les pesticides et des conflits fonciers (Barbosa *et al.*, 2021 ; Ferreira *et al.*, 2014 ; Levis *et al.*, 2020 ; Sabourin *et al.*, 2020). Ces changements ne sont pas passés inaperçus, car l'attention internationale a été attirée par la déréglementation environnementale du Brésil et les attaques contre les populations traditionnelles et leurs terres. La prise de conscience des consommateurs européens a appelé à un discours plus nuancé et moins idéologique des acteurs de l'agro-business par le ministre de l'agriculture. Cependant, dans les territoires ruraux, les attaques contre les ONG et les normes environnementales continuent. Il reste à analyser dans quelle mesure les acteurs nationaux seront capables de rétablir leur légitimité politique et de construire de nouvelles coalitions avec le soutien des acteurs internationaux (Capelari *et al.*, 2020).

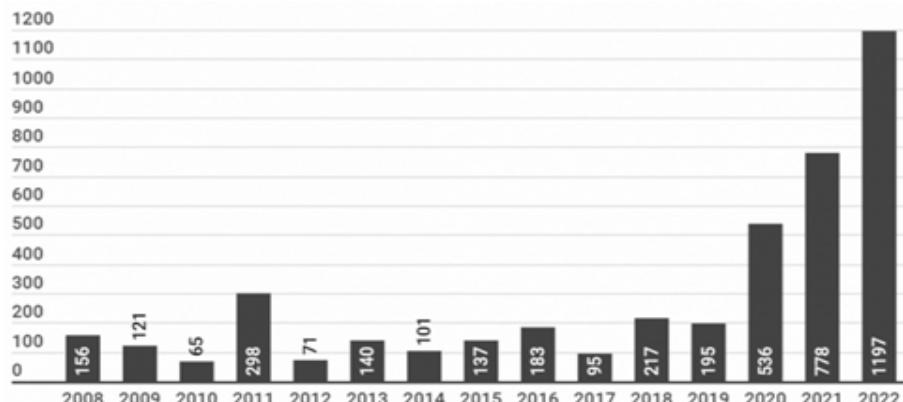
#### *L'augmentation de la déforestation*

Dès le début de son mandat, le gouvernement Bolsonaro avait réduit de plus de 20% le budget d'inspection environnementale, de prévention et de contrôle des incendies de forêt. Certaines de ces réductions concernaient des dépenses discrétionnaires, comme l'achat de carburant pour les véhicules de surveillance de la forêt et l'hébergement des agents qui luttent contre la déforestation sur le terrain (Pereira *et al.*, 2020). Ces mesures ont eu un impact direct sur l'augmentation de la déforestation en Amazonie brésilienne, car le discours du gouvernement encourage les pratiques illégales de feux de forêt. Selon une étude de l'Institut de recherche IMAZON (2021), la déforestation en Amazonie a été de 1.974 km<sup>2</sup> d'août 2018 à mars 2019.

Selon l'Ipam (2022) la déforestation en Amazonie a augmenté de 56,6% entre août 2018 et juillet 2021 par rapport à la même période de 2016 à 2018 selon les images satellites du Projet de suivi de la déforestation en Amazonie légale (Prodes) de l'Institut national de recherche spatiale (INPE). Des données brutes fournies par l'INPE montrent que 32 740 kilomètres



carrés (km<sup>2</sup>) de forêts ont été dévastés dans la région amazonienne du Brésil de 2019 à 2021, contre 20 911 km<sup>2</sup> au cours de la période triennale précédente, soit de 2016 à 2018 (figure 3).



**Figure 3 : Mesure de la déforestation en Amazonie brésiliennes au mois d'avril (km<sup>2</sup>)**

Source : Système d'alerte de la déforestation (SAD) Imaon <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-cresce-54-e-atinge-pior-abril-dos-ultimos-15-anos/>

Les augmentations consécutives de la destruction des forêts depuis 2018 sont facilitées par « l'affaiblissement des organismes de contrôle, l'absence de sanctions pour les crimes environnementaux, ainsi que la réduction significative des actions de lutte et de contrôle immédiats et les reculs législatifs ». Selon le rapport de l'Ipam, plus de la moitié de la déforestation s'est produite sur des terres publiques, principalement (83%) dans des zones du domaine fédéral. « En termes absolus, les forêts publiques non désignées ont été les plus durement touchées : elles ont connu un pic de 85% de la superficie déboisée, passant de 1 743 km<sup>2</sup> abattus par an à plus de 3 228 km<sup>2</sup>. L'année dernière, cette catégorie de forêt publique a concentré un tiers de toute la déforestation dans le biome » (IPAM, 2022).

### *Conflits socio-environnementaux et violence dans les campagnes*

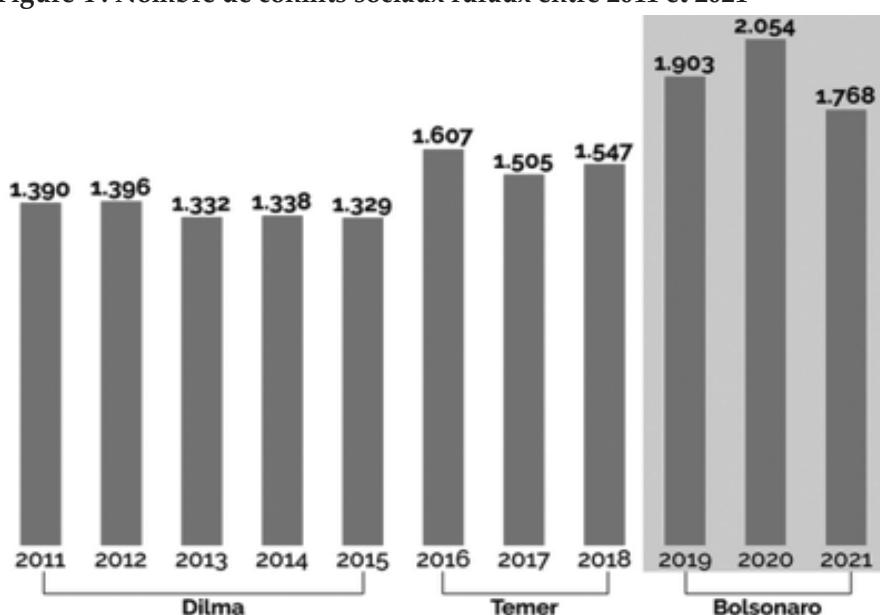
Le « démantèlement par action symbolique », est ainsi devenu une partie intégrante du processus de démantèlement. Mais il fonctionne également de manière autonome lorsque, par exemple, le président Bolsonaro encourage la désobéissance aux normes environnementales et critique l'idée de changement climatique, même en l'absence de décision de démantèlement. Les critiques récurrentes du secteur de l'agro-industrie envers de prétendues irrégularités dans la gestion des achats publics à l'agriculture familiale ont conduit à un processus de judiciarisation du PAA et, par conséquent, à dissuader des agriculteurs d'accéder à ce programme. Pour divers leaders syndicaux ou des organisations indigènes et de sans terre, la judiciarisation s'est prolongée par la criminalisation, voire sous Bolsonaro par



l'augmentation de la violence (Figure 4) et, même, l'élimination physique (CPT, 2020).

La Commission Pastorale de la Terre (CPT) a enregistré 35 meurtres dans les campagnes en 2021, dont 28 en Amazonie. Ce chiffre est presque deux fois plus élevé qu'en 2020, année où le CPT a enregistré 18 meurtres. L'État où le nombre de décès répertoriés est le plus élevé est Rondônia, avec 11 meurtres. Cinq des décès sont survenus dans le périmètre de réforme agraire de Tiago Santos et trois autres dans celui d'Ademar Ferreira, dans le district de Nova Mutum près de la capitale Porto Velho. Les victimes étaient membres de la Ligue des paysans pauvres (LCP) et ont été tuées lors d'une action policière. Le deuxième État ayant enregistré le plus grand nombre de décès est le Maranhão, qui a connu une escalade des conflits ruraux ces dernières années. Neuf meurtres ont été enregistrés, dont trois de quilombolas. Cinq dirigeants quilombolas ont été tués entre 2020 et 2022 dans les communautés de Cedro et Flexeira, dans le Baixada Maranhense.

**Figure 4 : Nombre de conflits sociaux ruraux entre 2011 et 2021**



Source : Centro de documentação Dom Tomás Balduíno, (CPT 2022).

Dans son discours controversé prononcé lors de l'ouverture du salon Agrishow le 29 avril 2019, Jair Bolsonaro a annoncé qu'il enverrait au Congrès national un projet de loi visant à libérer de toute sanction les propriétaires ruraux qui tirent sur des «envahisseurs». L'auditoire de représentants de l'agrobusiness a applaudi avec enthousiasme une telle mesure. L'un des thèmes débattus lors du salon était l'agriculture 4.0, et l'adhésion des ruralistes à la mesure d'exclusion de l'illégalité proposée par le président nous donne une idée de ce que représente réellement cette modernité de



la 4<sup>e</sup> révolution technologique en terre brésilienne, qui coexiste historiquement avec des pratiques de travail dégradantes dans les campagnes, l'expropriation des paysans des peuples autochtones et la destruction des ressources naturelles. Bolsonaro propose d'étendre la légitime défense à la propriété rurale, en la plaçant au-dessus de la vie humaine. Bien qu'il s'agisse encore d'un projet qui doit être traité par le Congrès, le discours de Bolsonaro sert d'incitation à la persécution des mouvements populaires dans les campagnes, aux meurtres et aux massacres des dirigeants syndicaux et indiens.

## CONCLUSION

Le démantèlement des politiques spécifiques d'agriculture familiale et sécurité alimentaire associé à la dérégulation environnementale et foncière et aux facilités de crédit pour l'agri business a eu deux autres conséquences graves : i) la perte des capacités de l'Etat et leur difficile reconstruction, comme le montre l'étude de l'INCT PPED & IPEA (2022) ; ii) l'incroyable crise de faim et insécurité alimentaire, en particulier en milieu rural pauvre (PENSSAN, 2022).

A ce jour nous ne disposons pas des programmes des candidats aux élections présidentielles d'octobre 2022 en matière de politiques agricoles. Il est vraisemblable que les soutiens du président sortant vont vouloir accentuer le processus de dérégulation pour pouvoir avoir accès à de nouvelles terres publiques, indigènes ou réserves environnementales. Cependant cette dérive peut ne pas satisfaire certains secteurs de l'agrobusiness sensibles aux normes des marchés européens et japonais et ayant réalisé des efforts en matière de qualification des produits et de traçabilité à l'image des grands producteurs de viande bovine (Pompeia, 2022).

La coalition autour de Lula da Silva est très tentée de défendre un retour à une politique différenciée pour l'agriculture familiale, voire à la reconstruction du système de sécurité alimentaire et nutritionnelle qui a été construit sur l'expérience du programme Faim Zéro. Cependant, le contexte économique international et la nouvelle configuration politique nationale, en particulier le pouvoir des secteurs les plus libéraux au Congrès national, peuvent devenir des obstacles majeurs à ces objectifs. De plus, la coalition politique construite autour de la candidature de Lula elle-même suggère déjà que l'agro-business continuera de bénéficier d'un soutien public massif, quel que soit le gouvernement élu. Ce qui n'est pas clair jusqu'alors c'est si une telle coalition tentera et pourra recréer le « pacte politique » instable qui, du milieu des années 1990 à 2016, a été responsable de la coexistence de différents modèles de développement rural.

En ce moment, à la veille des élections, il y a un débat sur le type d'institution qui peut émerger dans ce nouveau contexte. Bien qu'il y ait une compréhension commune au sein de la coalition autour de Lula sur la nécessité d'abroger de nombreux décrets autoritaires signés par Bolsonaro, et sur le retour nécessaire de certaines politiques et instances de



participation sociale, en particulier celles axées sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, de nombreux doutes subsistent sur les structures institutionnelles qu'il faudrait recréer ou transformer, sachant que la singularité du Brésil entre 1999 et 2016 était l'existence d'un Ministère du Développement Agraire, qui était en charge de la plupart des politiques visant l'agriculture familiale et la réforme foncière.

Plusieurs universitaires et quelques représentants des mouvements sociaux ruraux de l'agriculture familiale, de la sécurité alimentaire et de la transition agro écologique proposent une sortie par le haut. Il s'agirait, d'une part, de transformer le Ministère de l'agriculture et de l'élevage en un grand ministère de l'alimentation ; et d'autre part, de décliner la gestion de l'alimentation et donc de la production agricole à partir de la spécificité des territoires, y compris de leurs modes de consommation.

## RÉFÉRENCES

- Alves, E Rocha D. « Ganhar tempo é possível? » In Gasques, J.G. Vieira Filho J. E. & Navarro Z. (dir) A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas, Brasília: Ipea/Mapa., 2010 pp.275-290.
- Andrade D. Populism from above and below: The path to regression in Brazil. *The Journal of Peasant Studies*, 28. 2020
- Avritzer, L. Política e antipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro. In Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política. São Paulo:Autêntica Editora. 2021
- Avritzer, L.. O Pêndulo da Democracia no Brasil, São Paulo: Ed. Todavia, 2019
- Barbosa, L. G., Alves, M. A. S., & Grelle, C. E. V. Actions against sustainability: Dismantling of the environmental policies in Brazil. *Land Use Policy*, 104, 2021, 105384. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105384>
- Bauer, M. W., & Becker, S. Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(1), 2020 : 19–31. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz026>
- Bauer, M. W., & Knill, C.. A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16 (1), 2014: 28–44. <https://doi.org/10.1080/13876988.2014.885186>
- Bauer, M. W.; Jordan, A.; Green-Pedersen, C.; Heritier A. Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies and Effects, Oxford: Oxford University Press. 2013.
- Brown, S. Bolsonaro prévoit une salve de lois anti-environnementales en 2022, *Les Echos de la Planète*, 04/04/2022,<https://planete.lesechos.fr/enquetes/bolsonaro-prevoit-une-salve-de-lois-anti-environnementales-en-2022-13115/>
- Burns, C., Eckersley, P., & Tobin, P. EU environmental policy in times of crisis. *Journal of European Public Policy*, V. 27 (1) 2020 : 1350-1763
- Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e pela Vida “Pacote do Veneno é aprovado na Câmara dos Deputados e segue para o Senado” 11/02/2022. <https://contraosagrotoxicos.org/camara-aprova-pacote-do-veneno-em-votacao-relampago-e-marca-derrota-civilizatoria>



- Capelari, M. G. M., Araújo, S. M. V. G. de, Calmon, P. C. D. P., & Borinelli, B. Mudança de larga escala na política ambiental: Análise da realidade brasileira. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 2020 : 1691–1710. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190445>.
- Carson, M., Burns, T.R., Calvo, D. Public Policy Paradigms: Theory and Practice of Paradigm Shifts in the European Union. Peter Lang, Frankfurt/New York/Oxford. 2009.
- Christophe, B., Kohl, C., Liebau, H., & Saupe, A. Claims to Authenticity in Populist Discourses: General Introduction to the Volume. In C. Kohl, B. Christophe, H. Liebau, & A. Saupe (Eds.), *The Politics of Authenticity and Populist Discourses* Springer International Publishing, 2021, pp. 3–29. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-55474-3\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-55474-3_1)
- Comissão Pastoral da Terra (CPT). Conflitos no campo: Brasil 2019. Goiânia: Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno, CPT Nacional. 2020.
- CONAB, Processo de modernização prevê desmobilização de 27 unidades da rede, MAPA, Notícias,, 23 de Maio de 2019 <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/2907-processo-de-modernizacao-preve-desmobilizacao-de-27-unidades-da-rede-armazenadora>
- Crozet Y. « Trente ans de déréglementation : quel bilan ? », Regards croisés sur l'économie, n° 2, 2007 p. 118-126. DOI : 10.3917/rce.002.0118. URL : <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2007-2-page-118.htm>
- Dagicour O. « Géopolitique de l'Amazonie », Politique étrangère, v1. 2020 : 135-146. DOI : 10.3917/pe.201.0135. <https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2020-1-page-135.htm>
- Feres Júnior, J., & Gagliardi, J. Populism and the Media in Brazil: The Case of Jair Bolsonaro. In C. Kohl, B. Christophe, H. Liebau, & A. Saupe (Eds.), *The Politics of Authenticity and Populist Discourses* Springer International Publishing. 2021, pp. 83–104. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-55474-3\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-55474-3_5)
- Ferreira, J., Aragao, L. E. O. C., Barlow, J., Barreto, P., Berenguer, E., Bustamante, M., Gardner, T. A., Lees, A. C., Lima, A., Louzada, J., Pardini, R., Parry, L., Peres, C. A., Pompeu, P. S., Tabarelli, M., & Zuanon, J. Brazil's environmental leadership at risk. *Science*, 346 (6210), 2014 : 706–707. <https://doi.org/10.1126/science.1260194>
- Gorgen Frei A S. A política agrícola que pode mergulhar o país na fome, *Outras Midias*, 10/09/2020 <https://outraspalavras.net/outrasmidias/a-politica-agrerala-que-pode-mergulhar-o-pais-na-fome/>
- Grisa, C. « Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. » Thèse de doctorat en sciences sociales. Rio de Janeiro : Université fédérale rurale de Rio de Janeiro (UFRRJ). 2012.
- Hall P., Policy Paradigm, Social Learning and the State, the Case of Economic Policy in Britain, *Comparative Politics*, 1993, 275-296.
- Hogan, J., & Howlett, M.. Reflections on Our Understanding of Policy Paradigms and Policy Change. In J. Hogan & M. Howlett (Eds.), *Policy Paradigms in Theory and Practice*, Palgrave Macmillan UK, 2015 pp. 3–18. <https://doi.org/10.1057/97811374340431>
- Howlett, M. Procedural Policy Tools and the Temporal Dimensions of Policy Design. Resilience, Robustness and the Sequencing of Policy Mixes. *International Review of Public Policy*, 1(1:1), 2019:27–45.



- IMAZON Sistema de Alerta da Deflorestação (SAD) São Paulo : Imazon, avril 2021. <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-cresce-54-e-atinge-pior-abril-dos-ultimos-15-anos/>
- INCT/PPED Desmonte e reconstrução das capacidades estatais para o futuro Pós-Pandemia. Rio de Janeiro, IPEA 2021 <https://inctpped.ie.ufrj.br>
- IPAM - Lays Ushirobira Amazônia Acelerada: quanto tempo temos para reverter a devastação da floresta, Notícias.11.05.2022. <https://ipam.org.br/amazonia-acelerada-quanto-tempo-temos-para-reverter-a-devastacao-da-floresta>
- Laschefska, K., & Zhouri, A. *Indigenous Peoples, Traditional Communities and the Environment: The 'Territorial Question' Under the New Developmentalist Agenda in Brazil*. Political Science, 32, The Brazilian Left in the 21st Century. 2019 DOI:10.1007/978-3-030-03288-3\_10
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. 5. Institutions, normes et instruments de l'action publique. In : P. Lascoumes & P. Le Galès (Dir), *Sociologie de l'action publique*, Paris: Armand Colin. 2018, pp. 84-102.
- Leite A.Z. , Tubino N. , Sauer S. Políticas públicas para terra e território: um olhar prospectivo sobre os próximos quatro anos no campo brasileiro. In Azevedo JSG & e Pochmann M. *Brasil: Incertezas e submissão?* São Paulo, Fundação P. Abramo, 2019. p. 171-190.
- Levis, C., Flores, B. M., Mazzochini, G. G., Manhães, A. P., Campos-Silva, J. V., Borges de Amorim, P., Peroni, N., Hirota, M., & Clement, C. R. Help restore Brazil's governance of globally important ecosystem services. *Nature Ecology & Evolution*, 4(2), 2020: 172–173. <https://doi.org/10.1038/s41559-019-1093-x>
- Mahoney J., Thelen K., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press. 2010.
- Mény, Y., Thoenig, J.C. *Politiques publiques*, Paris: PUF, 1989.
- Mello, J. Caminhos do desmonte de políticas públicas no Brasil: condicionantes e hipóteses. *Texto para Discussão*. IPEA: Brasília, 2022.
- Milhorance, C. «Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses». *Review of Policy Research*. 2022. <https://doi.org/10.1111/ropr.12502>
- Modelli, L. Agrotóxicos banidos na UE encontram terreno fértil no Brasil, *Deutsche Welle* 04/03/2022 <https://www.dw.com/pt-br/agrot%C3%B3xicos-banidos-na-ue-e-eua-encontram-terreno-f%C3%A9til-no-brasil/a-61004105>
- Navarro, Zander & Maria Thereza Macedo Pedroso. Agricultura familiar: é preciso mudar para avançar. *Texto para discussão* 42. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica. 2011.
- Niederle, P., Grisa, C., Picolotto, E. L., & Soldera, D. Narrative Disputes over Family-Farming Public Policies in Brazil: Conservative Attacks and Restricted Counter-movements. *Latin American Research Review*, 54(3), 2019: 707–720. <https://doi.org/10.25222/larr.366>
- Niederle, P., Petersen, E. Coudel, C. Grisa, C. Schmitt, E. Sabourin, E. Schneider,A. Brandenburg, C. Lamine, Ruptures in the Agroecological Transitions: Institutional Change and Policy Dismantling in Brazil, *Journal of Peasant Studies*, 50, 2022 <https://doi.org/10.1080/03066150.2022.2055468>
- OAE Observatório da Alimentação Escolar [https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/Novo\\_Posicionamento\\_Publico\\_PL\\_4.195.pdf](https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/Novo_Posicionamento_Publico_PL_4.195.pdf)
- Palier B, Y Surel, T Bossy, L Boussaguet, D Chabalier, J Devineau, A Evrard, C Hoeffler, M-E Lacuisse, M Lardone, C Ledoux, G Matagne, P-L Mayaux, C



- Palpant, P Prat, Quand les politiques changent: temporalités et niveaux de l'action publique, Paris: L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2010.
- Pierson, P. *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press. 1994.
- Pompeia, C. O agrobolsonarismo o presidente cooptou uma parte relevante do agronegócio, mas está longe de ter apoio incondicional, *Revista Piauí*, 184, Janvier 2022 Columna: anais do campo.
- Pompeia, C ; Schneider S. As diferentes narrativas alimentares do agronegócio. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Vol. 57, p. 175-198, jun. 2021. DOI: 10.5380/dma.v56i0.77248. Agronegócio em tempos de colapso planetário: abordagens críticas.
- Porto S. ; Castro M. Mariana Preço da comida: Brasil perdeu 30% de área de cultivo de alimentos para o agronegócioBrasil de Fato 14 septembre 2020 <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/14/preco-da-comida-brasil-perdeu-30-de-area-de-cultivo-de-alimentos-para-o-agronegocio>
- Reis, A. A. C. dos. O que será do Brasil e do SUS? *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação Em Saúde*, 12 (2) 2018. <https://doi.org/10.29397/reciis.v12i2.1551>
- Ribeiro-Silva, R. de C., Pereira, M., Campello, T., Aragão, É., Guimarães, J. M. de M., Ferreira, A. J., Barreto, M. L., & Santos, S. M. C. dos. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25(9), 2020:3421–3430. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.22152020>
- Sabourin, E., Craviotti, C., & Milhorance, C. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, 2(1), 2020: 1–24. <http://journals.openedition.org/irpp/799>
- Sabourin, E., Grisa, C., Niederle, P., Pereira Leite, S., Milhorance, C., Damasceno Ferreira, A., Sauer, S., & Andriguetto-Filho, J. M. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agricultures*, 29, 31. 2020 <https://doi.org/10.1051/cagri/2020029>
- Salama, P. Des pays toujours émergents ? Paris: La Documentation française: DILA - Direction de l'information légale et administrative. 2014.
- Sauer S, Leite AZ. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de Assentamentos*, 20, 2017: 14-40,
- Sauer S, Mézsáros G. The Political Economy of land struggle in Brazil under Workers' Party Governments. *Journal of Agrarian Change*, 17, 2017: 397-413. <https://doi.org/10.1111/joac.12206>
- Sauer S, Tubino N, Leite AZ, Carrero GC. Governo Bolsonaro amplia a grilagem de terras com mais uma medida provisória. *Boletim DataLuta*, 144, 2019: 2-11 [http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataluta/boletim\\_dataluta\\_12\\_2019.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataluta/boletim_dataluta_12_2019.pdf)
- Schmitt, S. Sequences of Active Policy Dismantling? Path Dependency in Pension Reform Processes. In M. W. Bauer, A. Jordan, C. Green-Pedersen, & A. Héritier (Eds.), *Dismantling Public Policy* Oxford University Press. 2012, pp. 56–80 <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199656646.003.0003>
- Schneider S., Kunrath Silva M., Morruzzi Marques P. E. (dir.),*Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*, Porto Alegre, UFRGS Editora, 2004
- Schreiber, M. *Os gastos bilionários que Bolsonaro propõe para a Defesa e que levarão a cortes em outras áreas em 2021*. BBC News Brasil. 2020.<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53969636>



Vergara-Camus, L.; Kay, C. "The agrarian political economy of left-wing governments in Latin America: Agribusiness, peasants, and the limits of neo-developmentalism", *Journal of Agrarian Change*, 17(2) 2017: 415–437. <https://doi.org/10.1111/joac.12216>

Watts, J. Brazil's new foreign minister believes climate change is a Marxist plot. *The Guardian*. 2018, November 15, <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/15/brazil-foreign-minister-ernesto-araujo-climate-change-marxist-plot>







---

# ENTRE INÉGALITÉS ET IDÉOLOGIES, LE COVID-19 AUX TEMPS DE JAIR BOLSONARO

---

*Pascal HANDSCHUMACHER<sup>1,4</sup>, Helen GURGEL<sup>2,4</sup>,  
Christovam BARCELLOS<sup>3,4</sup>, Eliane SILVA<sup>2,4</sup> et Diego XAVIER<sup>3,4</sup>*

## INTRODUCTION

L'apparition puis la diffusion de la pandémie de Covid-19 a confronté soignants, chercheurs, décideurs politiques et, à des degrés divers, l'ensemble des composantes des sociétés de notre planète à une mise en abîme de leurs connaissances et de leurs certitudes. À l'origine de cette émergence, et dès lors qu'il était acquis qu'il ne s'agirait en rien d'une menace localisée à un espace circonscrit sur le globe, pouvoirs politiques, monde de la recherche et surtout soignants se sont organisés dans l'urgence pour répondre à la menace. Pendant que la recherche biomédicale se mobilisait pour développer vaccins et thérapies avec le succès que l'on connaît aujourd'hui, les politiques mettaient en œuvre des stratégies destinées à atténuer le choc, voire à interrompre la transmission. Mais face aux énormes lacunes de connaissances qui ont caractérisé les premiers mois ayant suivi l'émergence épidémique, la méthode empirique a prévalu dans le choix des stratégies à mettre en œuvre. En l'absence de vaccins ou de médicaments spécifiques

---

1. UMR SESSTIM, IRD - Aix Marseille Université – INSERM - Institut de Santé Publique ISSPAM, Marseille, France.

2. Laboratoire de Géographie, Environnement et Santé (LAGAS), Département de Géographie (GEA) de l'Université de Brasília (UnB), Brasília-DF, Brésil.

3. Laboratoire d'Information en Santé (LIS), Institut de Communication et d'Information Scientifique et Technologique en Santé (ICICT) de la Fondation Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Rio de Janeiro-RJ, Brésil.

4. Laboratoire Mixte International, LMI Sentinel (UnB - Fiocruz - IRD), Brasília-DF, Brésil, Rio de Janeiro-RJ, Brésil et Montpellier, France.

<https://doi.org/10.54695/pal.119.093>



pour le Covid-19, de nombreux modèles de contrôle et de traitement ont été adaptés à partir des retours d'expérience issus d'autres pathologies, ce qui a conduit à l'improvisation de la part des gouvernements et a engendré des mythes qui ont été diffusés sur les réseaux sociaux. Certains pays ont fait le choix du confinement drastique dans le but de limiter voire d'interdire la circulation du virus dans l'attente d'un vaccin et/ou d'une thérapie efficace dans l'idée de « lisser la courbe » de contagion et ses conséquences sur l'état de l'épidémie. D'autres ont pris le parti de laisser circuler le virus cherchant ainsi à acquérir rapidement une immunité collective. D'autres enfin ont préféré nier le problème en qualifiant le virus du Covid-19 de « grippette » qui n'aurait aucune importance en termes de santé publique (Lancet, 2020).

Puis les premiers chiffres de mortalité sont tombés montrant que des populations vulnérables, en particulier les tranches de population les plus âgées (mais pas exclusivement), étaient particulièrement touchées par des formes graves, impactant de manière profonde et durable le fonctionnement efficace du système de soins. Ce constat a rebattu les cartes, les choix stratégiques ont évolué, très peu de pays choisissant finalement de maintenir une politique d'acquisition de l'immunité collective. Dès lors, confinement plus ou moins temporaire et vaccination généralisée sont devenus la solution combinée choisie par une majorité de pays.

Cette période initiale de l'explosion pandémique a été marquée par la tenue de nombreuses controverses tant dans le champ politique que dans ceux de la recherche et de la santé, tenant autant aux lacunes dans les connaissances, à l'opposition entre bien-être des populations et dynamisme de l'activité économique, qu'à des positions dogmatiques fondées sur des systèmes de croyances (Gramacho *et al.*, 2021). Ces controverses ont participé des périodes d'indécision qui ont caractérisé la première année du Covid et ont marqué durablement les esprits de la population.

Les décisions de santé publique prises au niveau des gouvernants et plus généralement des décideurs ont ainsi été confrontées à une acceptation nuancée selon des groupes de populations scindés en « Pour » ou « Contre » en fonction de leurs croyances religieuses, systèmes de représentation, niveaux de connaissance, appartenance politiques, etc.

Quel que soit le choix effectué par les différents pays, on a très vite pu observer que la réponse et la gestion de la crise sanitaire par des mesures applicables à l'échelle de pays a ainsi été confrontée à cette acceptabilité fluctuante, créant ainsi de véritables mille-feuilles dans la production de territoires et de populations diversement vulnérables au virus. Dans les États, fédéraux, comme les États-Unis, l'Allemagne ou le Brésil, un niveau décisionnaire supplémentaire est introduit, celui des États fédérés, complexifiant la situation face aux risques sanitaires.

Ainsi, au Brésil, derrière les décisions prises par l'État Fédéral, les choix effectués par les différents États et *municípios* qui le composent et qui se sont révélés parfois antagonistes ont participé de la production d'un climat de conflit, d'indécision et d'incertitude, reléguant les



connaissances scientifiques au même rang que les croyances véhiculées au gré des appartenances religieuses ou politiques et diffusées à la vitesse des réseaux sociaux (Taylor, 2021 ; Druckman *et al.*, 2021). Face à l'inaction, ou même le sabotage des politiques de contrôle par le gouvernement fédéral, les gouvernements locaux ou des consortiums gouvernementaux locaux ont alors adoptés des mesures de restriction de la mobilité à destination des populations et des entreprises (Ito et Pongeluppe, 2020). Cette décentralisation des actions et des réglementations a été ratifiée par une décision de la haute cour brésilienne. En revanche, certains *municípios* ne disposent pas d'une capacité suffisante de gestion de crise, avec des lacunes en matière d'infrastructures de services de santé, de personnel technique qualifié, sans compter la prévalence des maladies chroniques et la structure d'âge. La grande diversité des situations sanitaires avant la pandémie est l'un des facteurs qui peut modifier le cours de la pandémie, et est analysée dans ce travail. De niveaux de santé dont la distribution spatiale est caractérisée par les marqueurs classiques que sont les niveaux de revenu, de scolarité, d'accès aux soins, d'inégalité sociale, etc., on passe alors à une maladie qui devient enjeu d'opposition politique et religieuse, croisant de manière indéfinie ces catégories normatives (Théry, 2020).

Le Brésil, au moment de l'émergence épidémique, et encore plus deux ans plus tard à l'approche des élections présidentielles, est un pays sous tension où les oppositions politiques et religieuses sont exacerbées. De ce fait, le Covid-19 est devenu un enjeu dépassant le cadre de la santé pour devenir un instrument de revendication d'appartenance à un groupe selon que l'on souscrive ou non à la vaccination, à des thérapies alternatives non homologuées, au port du masque ou au respect du confinement.

En niant la gravité de la maladie et en la cantonnant au rang de « grippette », l'actuel Président de la République, Jair Bolsonaro, a clairement fait valoir ses priorités en matière de choix entre bien-être des populations et dynamisme économique (Cabral *et al.*, 2020). Face aux enjeux économiques, la gravité du Covid-19 ne mérite pas selon lui, toutes les mesures de confinement et de ralentissement de l'activité au détriment de la santé économique du pays, suivant en cela la position du président des États-Unis de l'époque, Donald Trump.

Pour autant, ces positions dogmatiques caractérisant des attitudes à risque face à la maladie modifient-elles les profils de santé qui ont été observés au cours des années qui ont précédé, et l'arrivée au pouvoir de Jair Bolsonaro, et l'émergence de la pandémie ? Observe-t-on désormais des profils sanitaires qui reflètent l'appartenance politique ou celle-ci n'est-elle qu'un déterminant supplémentaire, ne faisant varier qu'à la marge la géographie de la santé des populations brésiliennes ?

En comparant des indicateurs synthétiques de santé de la population brésilienne, extraits du recensement général de population de 2010 à la distribution du Covid-19 et de ses taux de létalité sur les deux dernières années



à l'échelle des *municípios*<sup>2</sup>, nous avons pu mettre en évidence de profondes discordances, militant pour une réalité profondément différente entre la santé globale des populations par *municípios* et la distribution du Covid-19.

Nous avons alors confronté ces deux distributions de marqueurs sanitaires à une typologie socio-économique des *municípios* et à l'importance du vote pour le président Jair Bolsonaro au second tour des présidentielles afin d'explorer les déterminants qui sous-tendent les disparités observées. Ces résultats observés nous permettent alors de montrer comment la géographie du Covid-19 reflète une réalité spécifique qui s'inscrit dans des schémas idéologiques et politiques transgressant les catégories normatives de la santé au Brésil.

## 1. SOURCES DE DONNÉES ET MÉTHODES

Trois sources principales de données ont été utilisées afin de constituer le corpus d'informations permettant de croiser dimensions sanitaires, socio-économique et politique. Elles ont toutes été rapportées à l'échelle des *municípios* à partir du fond de cartes de l'IBGE (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*).

### – Les données sociales, économiques et démographiques :

Elles sont issues du recensement de 2010, le plus récent à ce jour à l'échelle des *municípios* et disponibles sur le site de l'IBGE. Il s'agit plus spécifiquement concernant notre analyse, des variables relatives aux conditions de vie et d'habitat, à la composition démographique des familles, aux revenus, à la mortalité et à l'espérance de vie.

C'est à partir de cette source de données qu'ont été calculé par l'IBGE l'Indice de Développement Humain global, mais aussi ses composantes : IDH – Revenus – Education et enfin IDH – Espérance de vie. L'indice de Gini qui exprime l'ampleur des inégalités internes pour chaque *municipio* a été calculé à partir de la même source de données.

### – Les données de santé :

\* Le taux de mortalité infantile pour des causes évitables en 2019 chez les enfants de moins de 5 ans a été utilisé pour spatialiser un indicateur de qualité de soins de santé avant la pandémie de COVID-19. Ces données sont issues du système d'Information sur la Mortalité (SIM) et du Système d'Information des Naissances Vivantes (SINASC) qui recense les naissances vivantes en 2019. Ces bases sont toutes deux organisées par le ministère de la Santé et mises à disposition par le Département d'Information de Santé (*Brazilian Ministry of Health*, 2021).

2. Au Brésil, un *municipio* est un territoire administré par une municipalité. Il jouit d'une autonomie administrative et compte certains organes politiques et administratifs. Il existe actuellement 5570 municipalités au Brésil.



\* Les données relatives au Covid-19 ont été enregistrées dans le Système d'information de Surveillance Épidémiologique (SIVEP-Gripe), un système utilisé par les autorités locales, des États fédérés et fédérales pour surveiller les infections respiratoires aiguës sévères au Brésil. Ce système de vigilance épidémiologique a ainsi identifié le processus épidémique du COVID-19 dès la douzième semaine épidémiologique de 2020 (Niquini RP *et al.*, 2020). Comme l'a demandé le ministère de la Santé, les décès dus au SARS-CoV-2 doivent être signalés dans SIVEP-Gripe, indépendamment de l'hospitalisation. Cette source de données contient des informations sur les hospitalisations et les décès et traite donc des cas les plus graves. Le COVID-19 étant une maladie qui nécessite une notification obligatoire, la base de données comprend à la fois des informations provenant des systèmes de santé publics et privés (DATASUS. *Ministry of Health*, 2020).

Nous avons utilisé la projection de population pour l'année 2020 comme population standard de référence (estimations préliminaires du ministère de la Santé/SVS/de la DASNT/CGIAE) (*Brazilian Ministry of Health*, 2021).

#### – Les données sur l'élection présidentielle de 2018

Les données électroniques issues des urnes du second tour de l'élection présidentielle du 7 octobre 2018 ont été obtenues auprès du Référentiel des données électorales du Tribunal supérieur électoral (TSE) (*Superior Electoral Court*, 2018). Seuls deux candidats ont participé à ce second tour, à savoir Fernando Haddad (Parti des Travailleurs) et l'actuel président brésilien, Jair Bolsonaro (Parti Social Libéral, à l'époque). Ces données ont été converties en pourcentages traduisant le nombre de votes reçus par le candidat à la présidence par rapport au nombre d'électeurs pouvant participer à l'élection dans la commune à ce moment-là.

L'ensemble des données présenté ici a fait l'objet d'analyses à la fois cartographique et statistique réalisées grâce à des logiciels mis librement à la disposition du public. La cartographie thématique et une partie de l'analyse statistique spatialisée ont été réalisées à l'aide du logiciel PhilCarto, logiciel gratuit réalisé par Philippe Waniez (Université de Bordeaux) faisant l'objet de constantes mises à jour depuis de longues années (Philcarto (free.fr)).

Les analyses statistiques, corrélations, Anova, analyses multivariées, destinées à croiser les informations contextuelles et les données de santé ont été réalisées à l'aide du logiciel de fouilles de données Tanagra, mis librement à disposition du public par son concepteur Ricco Rakotomala de l'Université de Lyon 2 ([http://eric.univ-lyon2.fr/~ricco/tanagra/fr/contenu\\_telechargement\\_logiciel\\_tanagra.html](http://eric.univ-lyon2.fr/~ricco/tanagra/fr/contenu_telechargement_logiciel_tanagra.html)).

## 2. DIAGNOSTIC SPATIAL DES HÉTÉROGÉNÉITÉS DE SANTÉ AU BRÉSIL, QUELLE PLACE POUR LE COVID-19 ?

Par-delà la distribution de maladies qui reflètent chacune l'exposition à des risques spécifiques, une image globale de la distribution de niveaux de

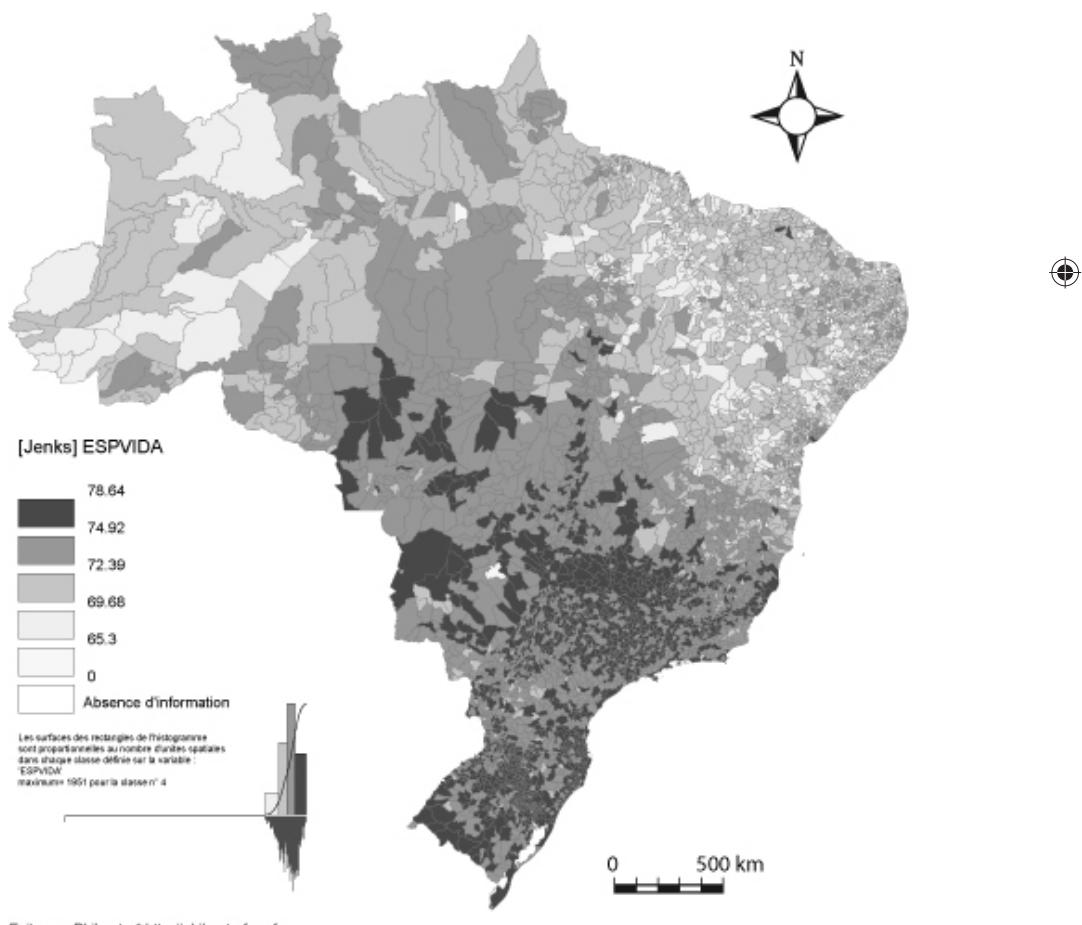


santé à l'échelle du pays peut être dressée sur la base d'indicateurs synthétiques. À partir des données issues du recensement de 2010 nous avons ainsi extraits trois marqueurs sanitaires permettant de refléter différentes dimensions de la santé collective à l'échelle des *municípios*.

Le premier indicateur repose sur l'espérance de vie à la naissance qui rend compte de l'exposition à des risques sanitaires multiples et renvoie vers les conditions d'existence tout au long de la vie des personnes (Carte 1).

### Carte 1

Espérance de vie à la naissance par municípios



Fait avec Philcarto \* <http://philcarto.free.fr>

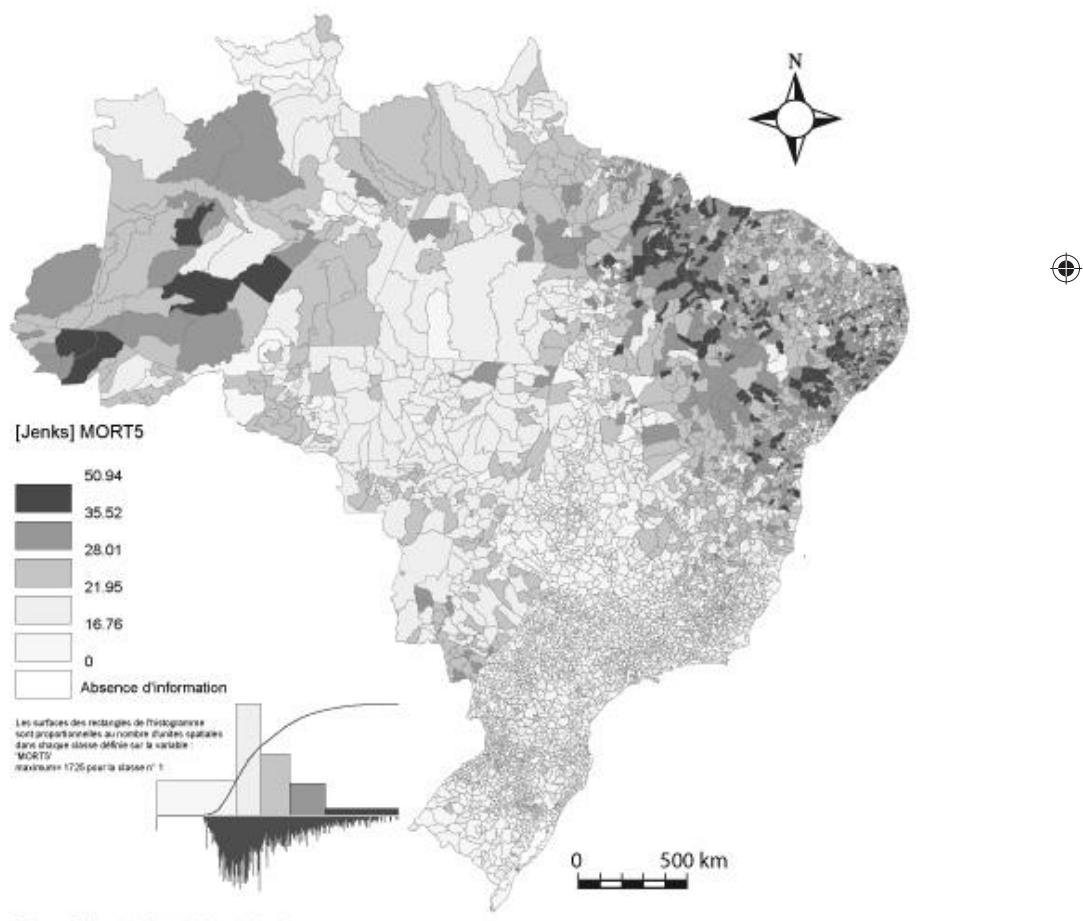


Le second indicateur correspond au taux de mortalité infantile, décès avant l'âge de 5 ans, qui renvoie vers les conditions de salubrité et les conditions de vie (Carte 2).

Enfin, le troisième indicateur, les taux de mortalité liés à des causes évitables, renvoie plus généralement vers la prise en charge des malades par le système de soins tout en reflétant d'une manière globale les disparités du système de santé (Carte 3).

## Carte 2

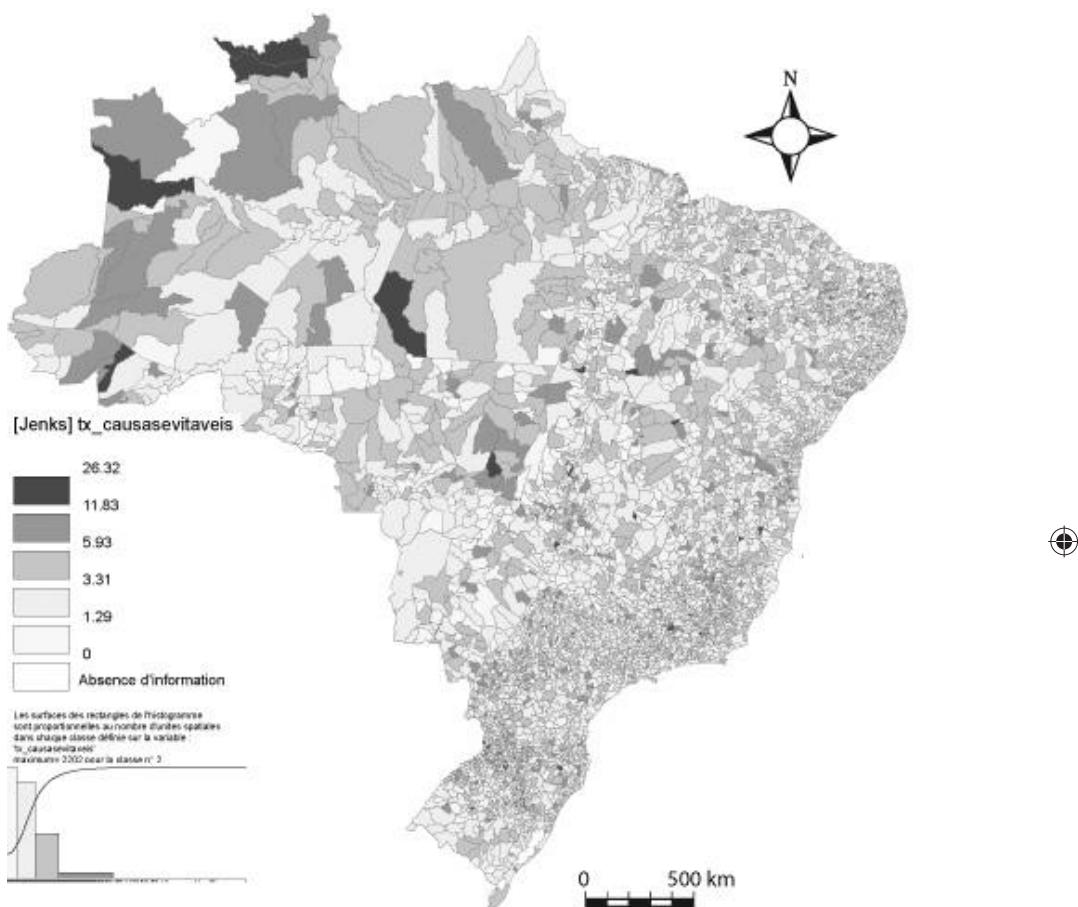
Mortalité infanto-juvénile par municipios



Fait avec Philcarto \* <http://philcarto.free.fr>

**Carte 3**

Mortalité due à des causes évitables par municipios



Sans surprise dans ce pays si vaste et hétérogène qu'est le Brésil, la distribution spatiale de ces trois indicateurs est marquée par de profondes disparités où espérance de vie à la naissance et marqueurs de vulnérabilité de santé des habitants des *municípios* soulignent une même réalité.

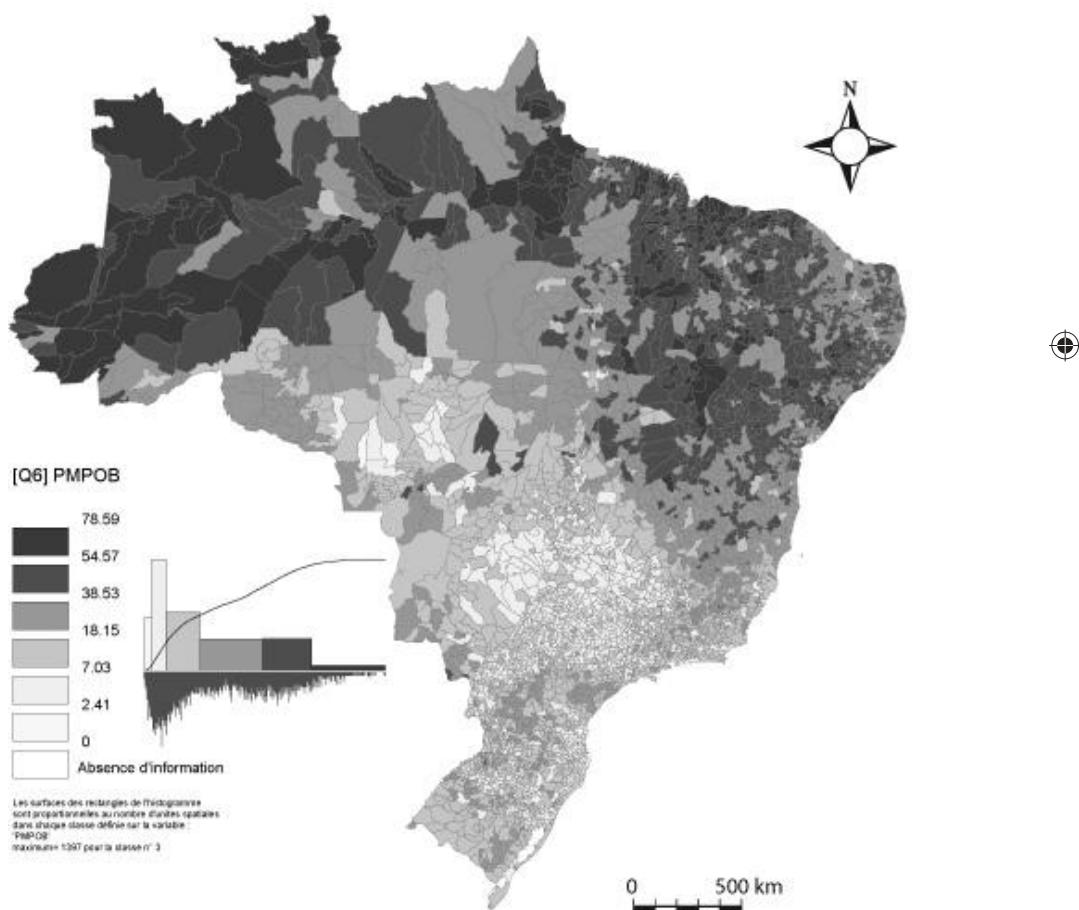
L'espérance de vie à la naissance s'étend d'un minimum de 65,3 ans à un maximum de 78,6 ans, 13,3 ans séparant les *municípios* aux deux extrémités de la distribution de cet indicateur. Si le Sud-est du pays, poumon industriel et économique du pays présente les valeurs les plus élevées, celles-ci décroissent rapidement vers le Nord, que ce soit dans le Nordeste ou l'espace amazonien. De grandes villes comme Recife ou Belém



présentent des espérances vie éloignées des mégalopoles du sud que sont Rio de Janeiro et São Paulo. Cette hétérogénéité des espérances de vie à la naissance s'inscrit en négatif du taux de pauvreté moyen des populations par *municipio* (Carte 4) mais aussi des inégalités sociales et économiques matérialisées par l'indice de Gini (Carte 5) et renvoie de manière forte vers les disparités de l'indice de développement humain (Carte 6).

**Carte 4**

% de ménages pauvres par municipios

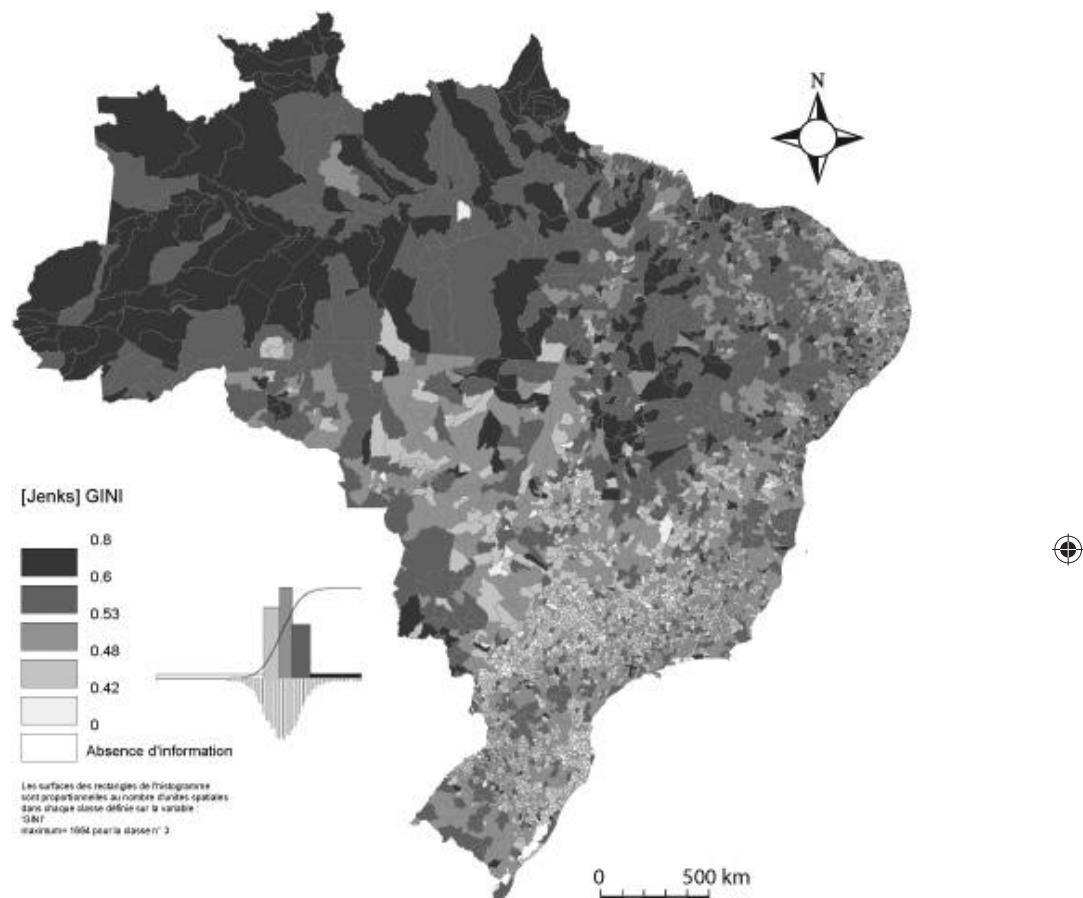


Fait avec Philcarto \* <http://philcarto.free.fr>



### Carte 5

Indice de Gini par municipios

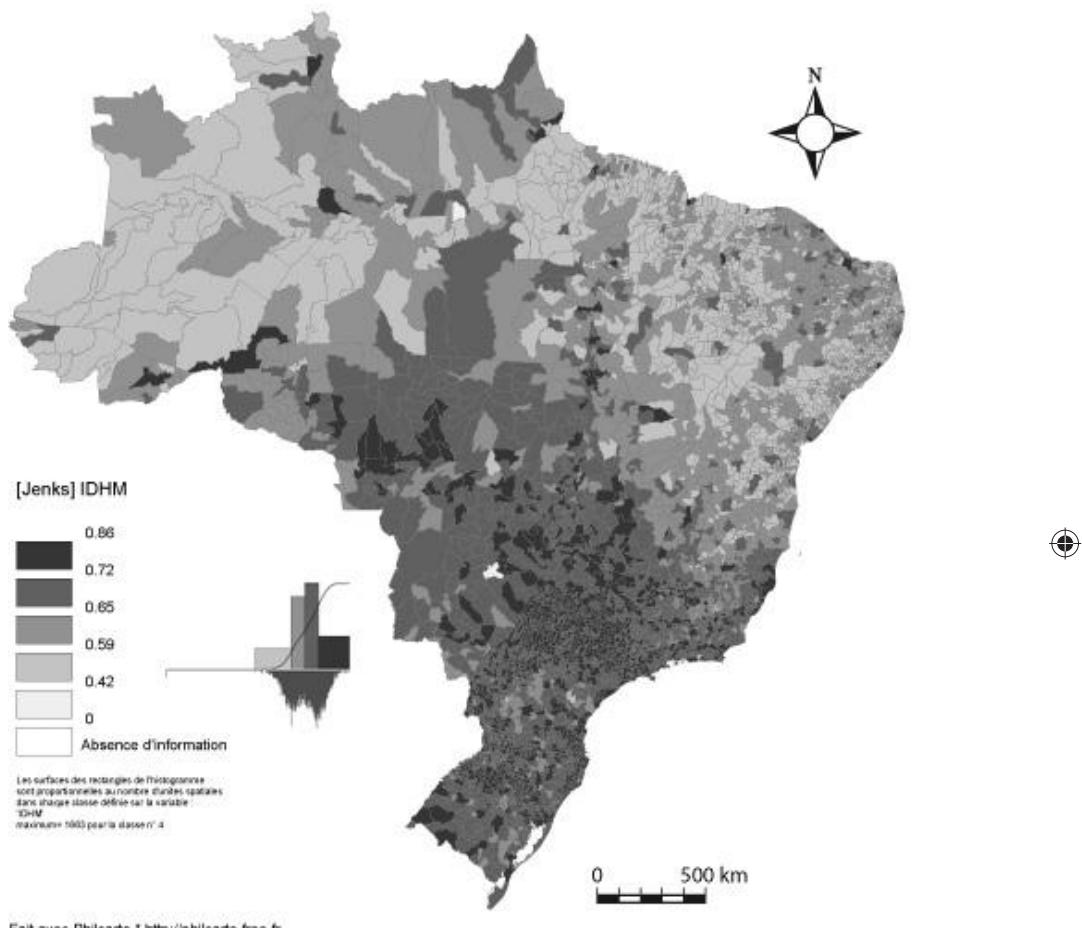


Fait avec Philcarto \* <http://philcarto.free.fr>



Carte 6

Indice de Développement Humain (HDMI) par municipios

Fait avec Philicarto \* <http://philicarto.free.fr>

La notion de pauvreté a été définie selon un revenu *per capita* mensuel à l'échelle de chaque ménage inférieur à 140 Reais (R\$), environ 60 € à l'époque du recensement de 2010. Les *municípios* présentant ainsi le plus fort taux de ménages pauvres sont très majoritairement localisés dans le Nordeste et en Amazonie, grands ensembles régionaux qui présentent donc les espérances de vie à la naissance les plus faibles. *A contrario*, ce taux de pauvreté est globalement faible dans cette moitié sud du pays où l'on vit le plus longtemps, même si les mégapoles de Rio de Janeiro et de São Paulo présentent des profils loin d'être homogènes.

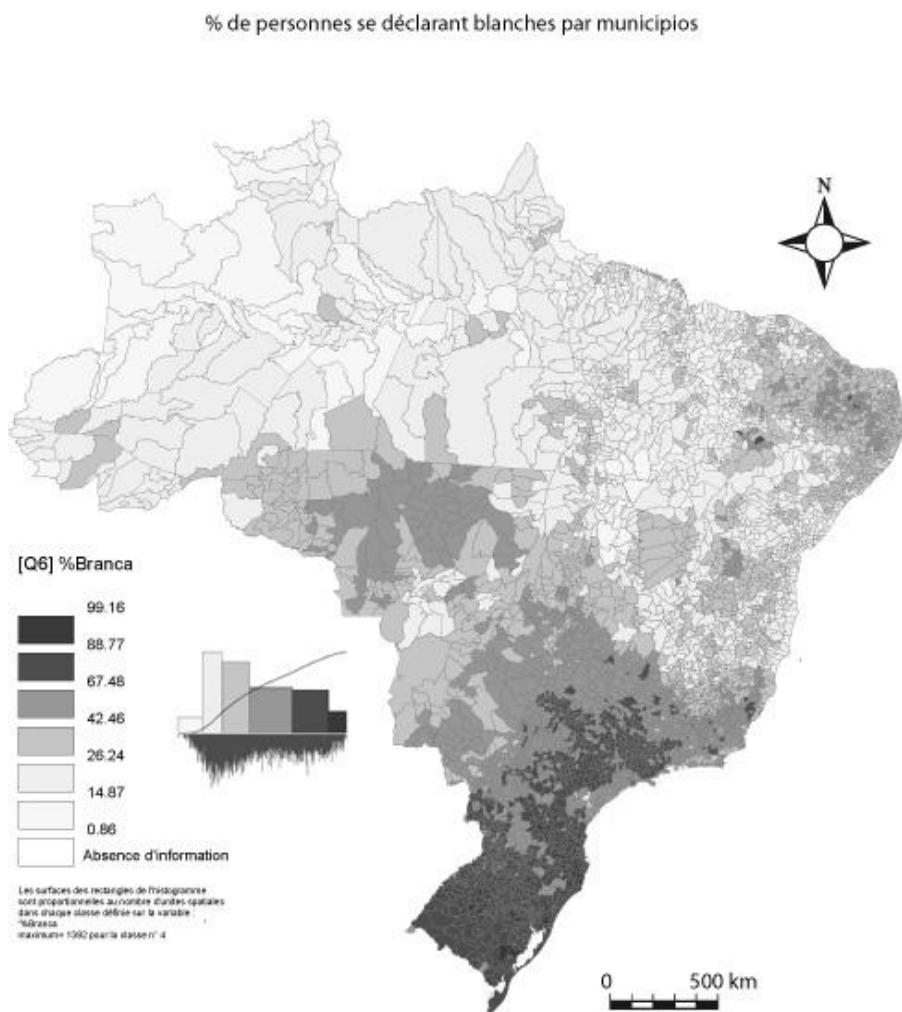
La mortalité infantile, réduite à ses valeurs les plus basses (< 17 %) dans le quart sud-est du pays, affecte trois fois plus les États de la région du



Nordeste mais également les États amazoniens (Amazonas et Acre) avec des valeurs atteignant 50 %. C'est d'ailleurs dans ces États amazoniens, avec une extension jusqu'au Pará, que l'on observe une plus grande prévalence des décès liés à des causes évitables.

Inégalités économiques, inégalités sociales, inégalités du système de soins, ces hétérogénéités de santé sont également le reflet d'une distribution très inégale des populations blanches, majoritaires dans les régions du Sud-Est et du Sud qui présentent les profils sanitaires les plus favorables (Carte 7). Les statistiques de population brésilienne disposent d'une information relative à « l'appartenance raciale » (*Raças* en brésilien) chaque déclarant renseignant le questionnaire selon sa propre perception d'appartenance à une catégorie de population fondée sur la couleur de peau.

Carte 7



Fait avec Philcarto \* <http://philcarto.free.fr>



Les non-blancs (populations enregistrées comme noires, asiatiques, indigènes ou métis), seraient-ils ainsi ceux qui vivent en moyenne dans les conditions les plus précaires ? Qui disposent des revenus les moins élevés ? Pour qui l'accessibilité et/ou la qualité des soins est la moins bonne ? Et au final, dont la santé présente les profils les plus défavorables sur la base des trois indicateurs cartographiés plus haut ? La relation n'est pas totalement linéaire, mais c'est dans ce contexte que le Covid-19 est apparu et s'est installé de manière hétérogène dans le pays.

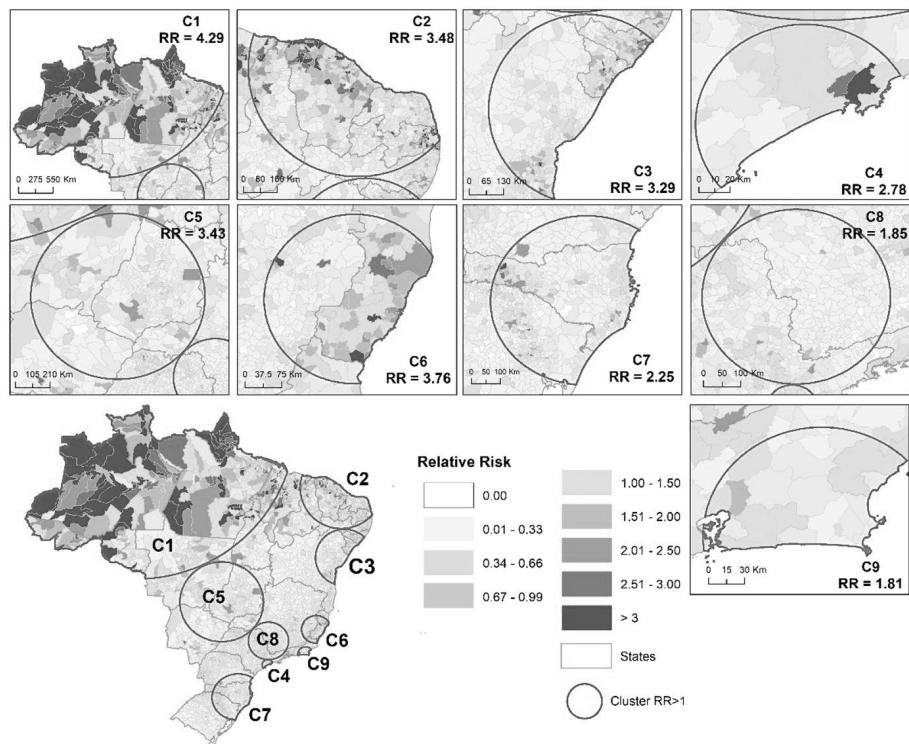
Le premier cas de Covid-19 a été détecté à São Paulo le 25 février 2020, date de la première confirmation biologique d'un cas d'infection par le virus Sars-Cov-2 au Brésil (Souza *et al.*, 2020). À partir de cette date, le nombre de cas n'a cessé de croître de manière exponentielle, atteignant le nombre de 5 400 000 cas confirmés dès la fin du mois d'octobre de la même année, le nombre décès s'établissant au-dessus de 159 000 cas (Marinho *et al.*, 2021). Pour autant les auteurs de ces deux articles soulignent la faible fiabilité des données, Marinho *et al.* (2021) mentionnant qu'à la fin du mois d'octobre, seuls 7% de la population brésilienne avait été testée. Pour autant Souza *et al.* (2020) à partir d'une focalisation sur la situation de la ville de São Paulo, montrent un lien statistiquement significatif entre niveaux de revenus et occurrence du Covid-19, laissant supposer un meilleur accès aux soins et donc au diagnostic pour les populations les plus aisées.

Ces lacunes dans le diagnostic rendent l'analyse spatiale de la dynamique du Covid-19 difficile à réaliser. Ainsi Martines *et al.* (2021), montrent une distribution inégale du Covid-19 au Brésil à partir d'une analyse de *clusters* sur la base du nombre de cas par *municípios* (Carte 8). Dans cette étude ils montrent un risque très élevé pour les États amazoniens à l'image de la situation prévalant dans les grandes métropoles du pays, soulignant alors deux hypothèses distinctes, l'une liée aux fortes densités de population urbaine, l'autre à une forme de marginalisation sanitaire et sociale.





Carte 8



Source : extrait de Martines *et al.*, 2020.

Cette étude est susceptible de servir de référence pour établir le ratio entre l'offre de soins et la demande de soins spécifiques pour la prise en charge de patients Covid-19 +, sans permettre de distinguer les tendances régionales de populations touchées par le Covid-19 à l'échelle des *municípios*.

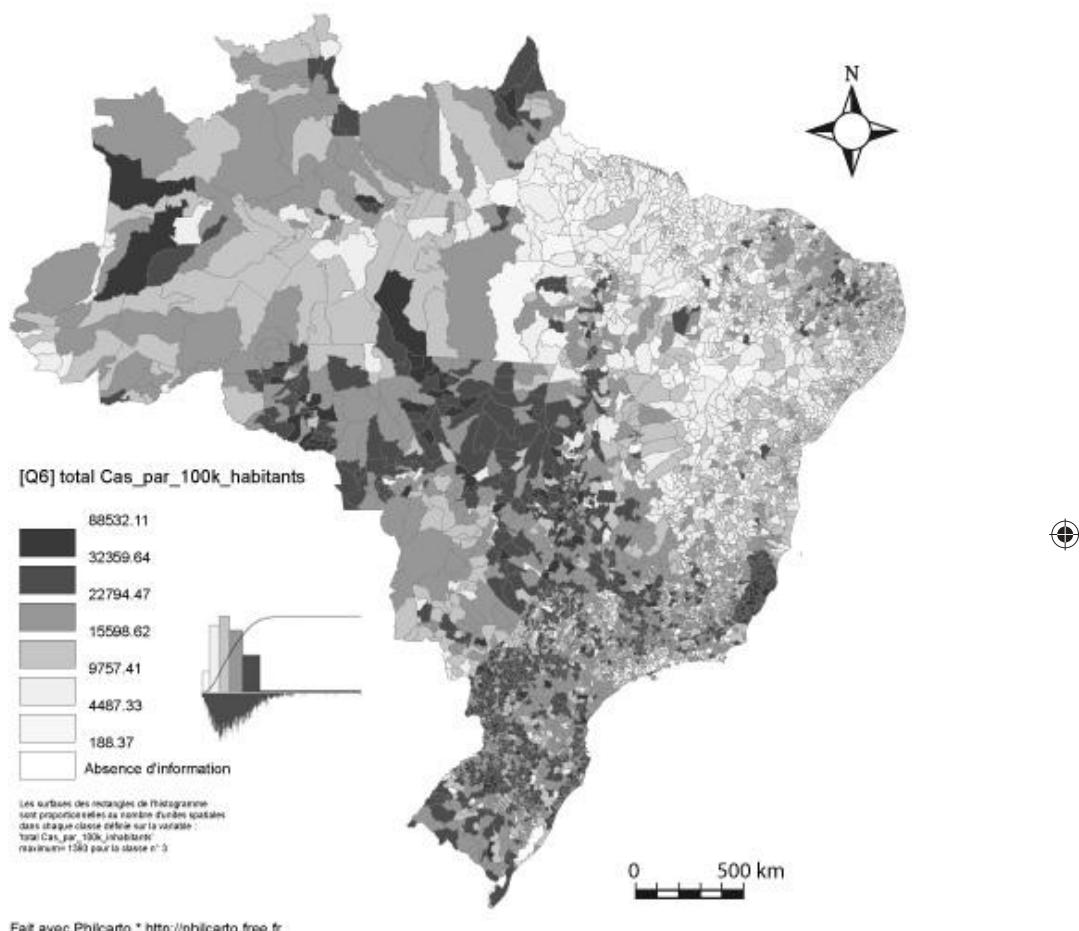
Cette situation est loin d'être aléatoire et interroger les disparités du risque lié au Covid-19 nous permet de questionner les déterminants qui conditionnent voire produisent les inégalités de distribution socio-spatiale de la maladie désormais bien installée, voire endémisée dans le pays. Une étude initiale sur les déterminants de la distribution du Covid-19 au bout de six mois de phase épidémique succédant à l'introduction du virus au Brésil, avait fait l'objet d'une analyse similaire mettant en évidence des questions relatives à la pauvreté et à l'appartenance religieuse, questions qui continuent d'être d'actualité aujourd'hui (Confins, 2020).

Fin juillet 2022, la situation épidémiologique du Covid-19 s'établissait comme suit sur la base de la prévalence diagnostiquée, c'est-à-dire le pourcentage des cas diagnostiqués et rapportés au niveau national, par rapport à la population par *municípios* (Carte 9).



Carte 9

Cas cumulés de Covid-19 par municipios au 31 juillet 2022

Fait avec Philicarto \* <http://philicarto.free.fr>

Tout en gardant à l'esprit les biais d'information liés à d'éventuels défauts de dépistage, à l'existence de formes asymptomatiques, à la confusion générées par l'existence de syndromes grippaux non liés au Covid-19, à l'automédication, à une vaccination inégalement réalisée, etc., l'image renvoyée par la morbidité diagnostiquée montre des discordances notables avec les indicateurs synthétiques de santé spatialisés sur cette même base des *municípios*.

Mortalité infantile et plus encore décès liés à des causes évitables avaient mis en évidence des risques localisés essentiellement dans les États amazoniens, risques qui se conjuguent à une exposition élevée au Covid.



En revanche, les États du Nordeste, fortement impactés par la mortalité infantile apparaissent comme peu exposés au risque du Covid-19 en dehors des centres urbains. Ces deux ensembles régionaux, qui appartiennent aux mêmes classes d'espérance de vie faibles et de mortalité infantile élevée au Brésil, présentent donc un risque d'exposition au Covid discriminé.

En parallèle, la moitié sud du pays, et en particulier les ensemble régionaux Centre, Sud-Est et Sud, bénéficiant pourtant d'une situation très favorable au regard des trois indicateurs synthétiques de santé, est caractérisée par les taux d'incidence de Covid-19 parmi les plus élevés du Brésil.

Un ratio standardisé de mortalité par Covid-19 a été calculé à partir des données recensées entre le 16 février 2020 et le 17 juin 2021. 472 634 décès dus au COVID-19 confirmés par des tests de laboratoire avec des résultats positifs du test RT-PCR quantitatif pour le SRAS-CoV-2, ont été identifiés.

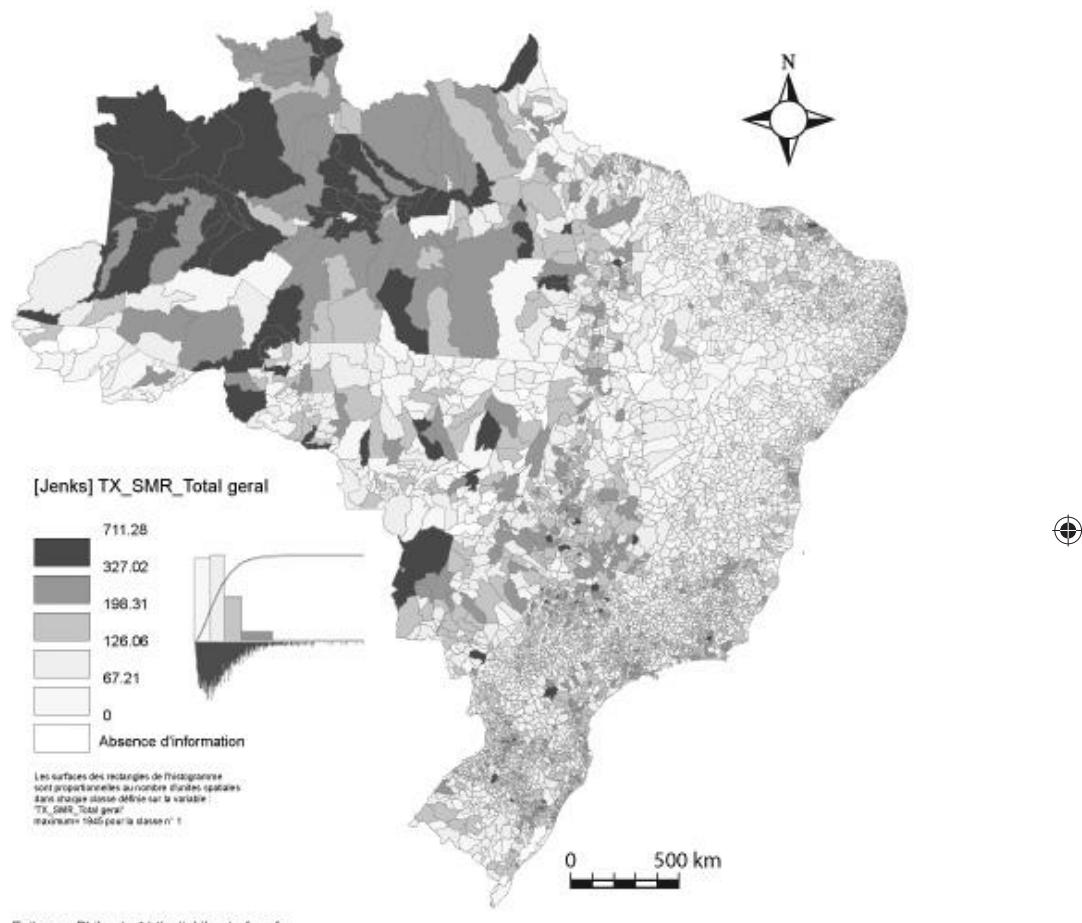
Chaque cas a été rapporté au *municipio* de résidence du patient décédé et le taux de mortalité standardisé sur l'âge (SMR) a été utilisé pour contrôler les différences dans les structures démographiques. Le SMR a été calculé en utilisant les données standardisées de décès de COVID-19 de SIVEP GRIPE (DATASUS, 2020). La méthode directe a été utilisée pour standardiser les taux de mortalité par communes selon des groupes d'âge (0-4, 5-10, 11-14, 15-19, 20-24, 25-29, 30-34, 35-39, 40-44, 45-49, 50-54, 55-59, 60-64, 65-69, 70-74, 75-79, 80 et plus) et ensuite agrégés pour générer des valeurs standardisées.





Carte 10

Ratio standardisé de mortalité par Covid-19 par municipios

Fait avec Philcarto \* <http://philcarto.free.fr>

De la même manière que la distribution de l'incidence du Covid-19, la cartographie du SMR Covid-19 met à nouveau en évidence les États amazoniens où les voies fluviales commandent la diffusion du virus (Aleixo *et al.*, 2020) et de manière plus sporadique le centre du pays, en épargnant le Nordeste et les États du Sud-Est et du Sud du pays (Carte 10).

Ainsi, malgré cette situation peu enviable qui voit le virus circuler massivement dans la moitié sud du pays, celle-ci connaît des taux de mortalité par Covid-19 bien inférieurs à ceux de la région amazonienne qui montre une situation de vulnérabilité sanitaire importante à l'instar de la distribution de la mortalité évitable.



La distribution spatiale des indicateurs synthétiques de santé et ceux du Covid-19 oscillent entre similitudes et différences, soulignant la complexité des systèmes socio-spatiaux producteurs de risques différenciés pour cette maladie nouvelle.

Quelle réalité complexe se cache derrière cette distribution inégale d'une maladie émergente ? Entre représentations fantasmées au gré de la balance entre connaissances et opinions de chacun et processus biologique s'inscrivant dans l'histoire naturelle du virus et de son hôte, l'exposition et la transmission répondent alors à de multiples déterminants dont l'articulation complexe rend vaine toute tentative d'explication déterministe.

Cette vision fantasmée, reposant à la fois sur la méconnaissance de la maladie et les messages brouillés envoyés par des acteurs multiples au détriment des connaissances objectives, a conditionné pour une partie de la population des attitudes inadéquates dans la prévention du risque de contamination et de diffusion. Parmi tous ces messages, le poids de la parole présidentielle, sceptique notoire au regard de la gravité de la maladie et défenseur de la priorité économique, a été particulièrement important. Cela a-t-il alors joué, notamment sur son électorat par-delà les déterminants de risque liés aux conditions de vie, d'habitat, etc., modifiant comme nous avons pu le constater les profils sanitaires connus jusque-là ?

### 3. DU POIDS DES TERRITOIRES À L'INFLUENCE DES IDÉOLOGIES, LA CONSTRUCTION DE TERRITOIRES À RISQUE DE COVID-19 ORIGINAUX

Une typologie des *municípios* a été réalisée à partir d'indicateurs issus du recensement de 2010. Cette classification des *municípios* est destinée à servir de référence pour l'analyser des déterminants des inégalités de santé mises en évidence dans la partie précédente.

Dans un premier temps, une analyse en composantes principales a été effectuées après sélection de variables non redondantes rendant compte à la fois de la qualité de l'habitat, de l'emploi et du niveau de revenus, du degré de scolarisation et d'alphabétisation et enfin du degré de développement humain.





### Variables de l'analyse

|                 |  |
|-----------------|--|
| V01%Branca      | % de population blanche  |
| V02 E_ANOESTUDO | nombre moyen d'années d'études qu'une génération d'enfants scolarisés devrait accomplir avant d'atteindre l'âge de 18 ans, si les schémas actuels sont maintenus tout au long de leur vie scolaire |
| V03 T_ANALF25M  | % de population âgée de 25 ans ou plus qui ne sait pas lire ou écrire une note simple  |
| V04 GINI        | Indice d'inégalités  |
| V05 PREN10RICOS | Part du revenu total pour le décile de population le plus aisé   |
| V06 RDPC        | Revenu moyen des résidants permanents  |
| V07 CPR         | % de travailleurs indépendants dans la population de plus de 18 ans  |
| V08 P_AGRO      | % de population travaillant dans le secteur de l'agriculture et de l'élevage   |
| V09 P_FORMAL    | Degré de contractualisation des travailleurs salariés  |
| V10 T_BANAGUA   | % de population vivant dans des habitations disposant de toilettes et d'eau courante   |
| V11 IDHM        | Indice de développement humain moyen par <i>municipio</i>  |
| V12 IDHM_E      | Indice de développement humain par <i>municipio</i> - éducation  |
| V13 IDHM_L      | Indice de développement humain par <i>municipio</i> - espérance de vie   |
| V14 IDHM_R      | Indice de développement humain par <i>municipio</i> - revenus  |

Les quatre premiers axes expliquent un total cumulé de 88,19% de la variance du phénomène observé :

| Composante Principale | Valeur Propre | Pourcentage | Cumul |
|-----------------------|---------------|-------------|-------|
| 1                     | 8,27          | 59,09       | 59,09 |
| 2                     | 1,87          | 13,38       | 72,47 |
| 3                     | 1,5           | 10,72       | 83,19 |
| 4                     | 0,7           | 5           | 88,19 |

L'interprétation de la contribution des différentes variables pour chaque axe nous ont permis de les définir de la façon suivante :

Axe 1 = *Municípios* peuplé de populations majoritairement non blanches, à faible niveau d'étude et fort taux d'analphabétisme. Les revenus moyens sont faibles et les activités majoritairement informelles. Les conditions d'habitat sont modestes et notamment caractérisées par un pourcentage



plus élevé de logements sans sanitaires. Enfin, le niveau de développement humain est faible.

Axe 2 = *Municípios* marqués par de fortes inégalités dans lesquels les 10% les plus aisés possèdent la majeure partie de la richesse.

Axe 3 = *Municípios* majoritairement spécialisés dans l'activité agricole avec prédominance du travail indépendant et informel.

Axe 4 = *Municípios* dominés par un faible niveau d'étude à l'exclusion d'autres variables déterminantes

Sur la base de ces 4 axes, nous avons alors construit une typologie par la méthode de classification ascendante hiérarchisée pour finalement retenir une subdivision en 6 classes permettant d'expliquer 72,93% du taux d'inertie totale.

**La classe 1** présente un profil moyen sur les 3 axes de l'analyse faiblement marquée par des inégalités internes, occupée par des populations salariées où la part de la population blanche à revenus plus élevés que la moyenne et vivant dans de bonnes conditions est importante.

**La classe 2** est caractérisée par des populations majoritairement non blanches vivant dans des conditions de qualité médiocre en termes de revenus et habitat, mais peu marquée par les inégalités et occupée par des emplois salariés.

**La classe 3** est essentiellement marquée par de fortes inégalités avec des populations aisées et vivant dans de bonnes conditions d'habitat qui co-existent avec des populations vivant d'un travail agricole indépendant mais faiblement rémunératrice.

**La classe 4** est occupée par des populations faiblement éduquées mais homogènes avec de faibles inégalités. Les conditions de vie sont caractérisées par un niveau de développement humain satisfaisant.

**La classe 5** est caractérisée par des valeurs négatives pour tous les axes contributifs indiquant une population plutôt aisée à fort pourcentage de blancs vivant dans des conditions satisfaisantes sans inégalités excessivement marquées entre les ménages. Cette population est plutôt éduquée et dispose de revenus supérieurs à la moyenne.

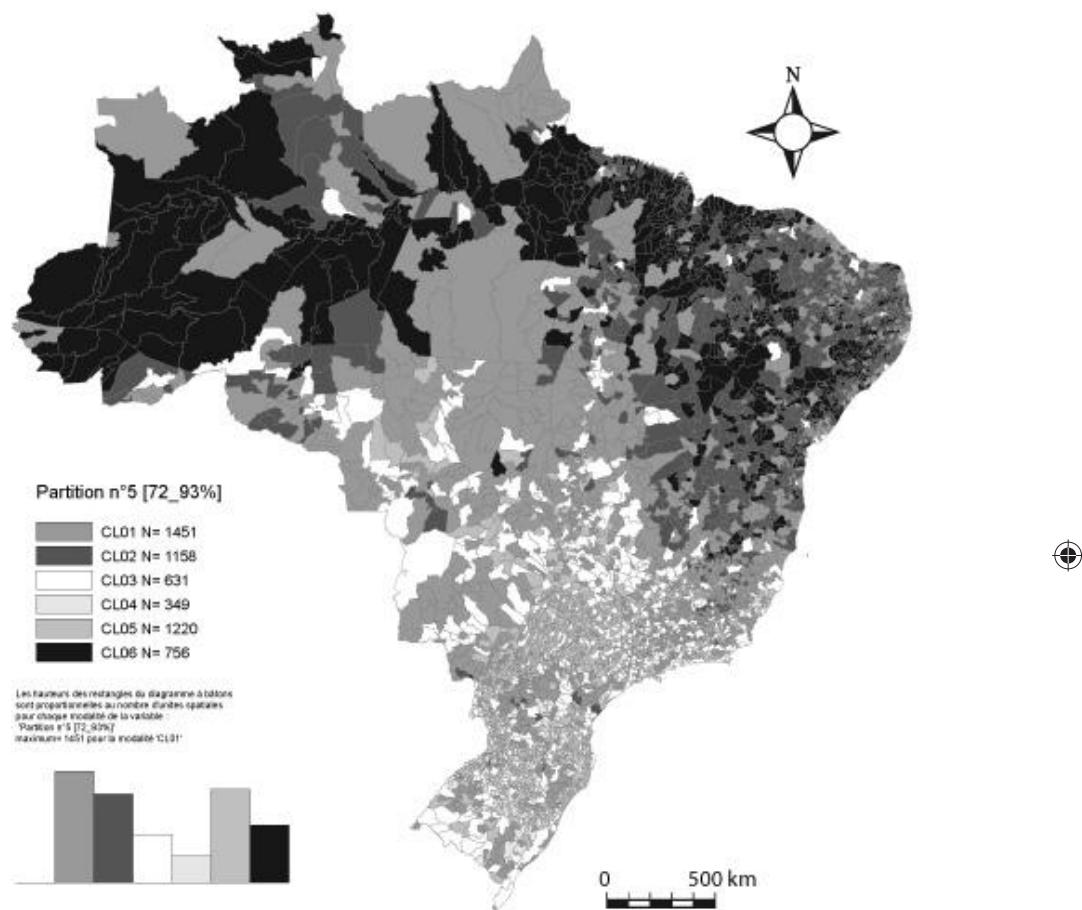
**La classe 6** caractérise les populations les moins aisées, faiblement salariées, vivant dans des conditions plutôt précaires avec des conditions d'habitat déficientes. Ces *municípios* sont caractérisés par d'importantes inégalités

A partir de cette typologie en 6 classes (plus une classe réservée aux valeurs manquantes et comptabilisant 5 *municípios*), se dessine une géographie aux accents régionaux très marqués (Carte 11) mais renvoyant également vers de fortes similitudes visuelles avec la distribution des indicateurs indirects de santé.



Carte 11

Typologie des municipios, 6 classes

Fait avec Philcarto \* <http://philcarto.free.fr>

Cette perception visuelle est confirmée par les Anova que nous avons mené dans l'analyse des déterminants des indicateurs indirects de santé (Tableau 1).



Tableau 1 : ANOVA

| Attribute_Y          | Attribute_X                  | Description |          |         |         | Statistical test       |               |          |
|----------------------|------------------------------|-------------|----------|---------|---------|------------------------|---------------|----------|
|                      |                              | Value       | Examples | Average | Std-dev | Variance decomposition |               |          |
| MORT5                | Partition n5<br>[72.93%]_N_- | CL01        | 1280     | 19,9777 | 3,7788  | Source                 | Sum of square | d.f.     |
|                      |                              | CL03        | 471      | 15,6162 | 2,5935  | BSS                    | 142632,5688   | 5        |
|                      |                              | CL02        | 939      | 27,1655 | 5,1465  | WSS                    | 75953,5831    | 4365     |
|                      |                              | CL06        | 598      | 30,9316 | 6,2059  | TSS                    | 218586,1519   | 4370     |
|                      |                              | CL05        | 754      | 15,4297 | 2,5009  | Significance level     |               |          |
|                      |                              | CL04        | 329      | 15,3932 | 2,4587  | Statistics             | Value         | Proba    |
|                      |                              | All         | 4371     | 21,4208 | 7,0725  | Fisher's F             | 1639,399058   | 0,000000 |
|                      |                              |             |          |         |         |                        |               |          |
| ESPVIDA              | Partition n5<br>[72.93%]_N_- | Value       | Examples | Average | Std-dev | Variance decomposition |               |          |
|                      |                              | CL01        | 1280     | 73,4551 | 1,5219  | Source                 | Sum of square | d.f.     |
|                      |                              | CL03        | 471      | 75,5099 | 1,2871  | BSS                    | 19906,4254    | 5        |
|                      |                              | CL02        | 939      | 70,8087 | 1,6372  | WSS                    | 9947,2102     | 4365     |
|                      |                              | CL06        | 598      | 69,7728 | 1,6320  | TSS                    | 29853,6356    | 4370     |
|                      |                              | CL05        | 754      | 75,4483 | 1,3572  | Significance level     |               |          |
|                      |                              | CL04        | 329      | 75,0921 | 1,4764  | Statistics             | Value         | Proba    |
|                      |                              | All         | 4371     | 73,0713 | 2,6137  | Fisher's F             | 1747,053611   | 0,000000 |
| tx_causese-vitatives | Partition n5<br>[72.93%]_N_- | Value       | Examples | Average | Std-dev | Variance decomposition |               |          |
|                      |                              | CL01        | 1280     | 2,7689  | 2,6049  | Source                 | Sum of square | d.f.     |
|                      |                              | CL03        | 471      | 2,8255  | 1,9850  | BSS                    | 209,5239      | 5        |
|                      |                              | CL02        | 939      | 2,8250  | 2,3722  | WSS                    | 27619,7694    | 4365     |
|                      |                              | CL06        | 598      | 3,0447  | 2,5109  | TSS                    | 27829,2933    | 4370     |
|                      |                              | CL05        | 754      | 2,4717  | 2,0493  | Significance level     |               |          |
|                      |                              | CL04        | 329      | 2,2208  | 3,8589  | Statistics             | Value         | Proba    |
|                      |                              | All         | 4371     | 2,7323  | 2,5235  | Fisher's F             | 6,622589      | 0,000004 |

Les communes défavorisées qui sont majoritairement localisées dans les classes 2 et 6 apparaissent comme particulièrement désavantagées du point de vue de l'espérance de vie, de la mortalité évitable et de la mortalité infantile. Ainsi 4 à 5 et 5 à 6 années de vie séparent respectivement la classe 2 et la classe 6, classes les moins favorisées des classes 3, 4 et 5, la classe 1 se situant dans une situation intermédiaire. Cette différence est encore plus marquée pour la mortalité infantile qui varie du simple au double entre la classe 6 et les classes 3, 4 et 5, la différence étant à peine moindre pour la classe 2. Là encore, la classe 1 se situe dans une situation intermédiaire mais globalement favorable avec une mortalité infantile de près de 20%.

Si la différence est moins nette quoique statistiquement significative, pour le taux de mortalité lié à des causes évitables, la classe 6 ressort à nouveau comme étant la plus défavorisée.





L'inégalité de distribution de ces indicateurs synthétiques de santé et la géographie qui s'était dessinée initialement renvoient donc bien vers celle des inégalités au sens large mettant en évidence les municipios moins favorisés du point de vue de l'emploi, des revenus et des conditions d'habitat.

Pour autant, cette relation ne se retrouve pas de manière linéaire dans l'hétérogénéité de distribution du Covid-19 (Tableau 2) au Brésil.

Tableau 2 : ANOVA

| Attri-<br>but_Y             | Attribute_X                 | Description |          |          |         | Statistical test       |               |          |
|-----------------------------|-----------------------------|-------------|----------|----------|---------|------------------------|---------------|----------|
|                             |                             | Value       | Examples | Average  | Std-dev | Variance decomposition |               |          |
| Tx<br>Covid-19<br>/100k hab | Partition n5<br>[72.93%]_N_ | CL01        | 1280     | 105,5359 | 71,1650 | Source                 | Sum of square | d.f.     |
|                             |                             | CL03        | 471      | 151,7319 | 73,6638 | BSS                    | 3846039,1380  | 5        |
|                             |                             | CL02        | 939      | 79,6212  | 54,1237 | WSS                    | 19694103,6930 | 4365     |
|                             |                             | CL06        | 598      | 58,8243  | 46,4926 | TSS                    | 23540142,8311 | 4370     |
|                             |                             | CL05        | 754      | 135,3517 | 70,2138 | Significance level     |               |          |
|                             |                             | CL04        | 329      | 132,2794 | 94,2847 | Statistics             | Value         | Proba    |
|                             |                             | All         | 4371     | 105,7122 | 73,3946 | Fisher's F             | 170,487178    | 0,000000 |
|                             |                             |             |          |          |         |                        |               |          |
| TX_SMR_<br>Total geral      | Partition n5<br>[72.93%]_N_ | Value       | Examples | Average  | Std-dev | Variance decomposition |               |          |
|                             |                             | CL01        | 1280     | 102,4974 | 77,7226 | Source                 | Sum of square | d.f.     |
|                             |                             | CL03        | 471      | 145,4948 | 82,4077 | BSS                    | 2015044,3441  | 5        |
|                             |                             | CL02        | 939      | 79,7620  | 61,2838 | WSS                    | 23891513,4995 | 4365     |
|                             |                             | CL06        | 598      | 81,1487  | 86,7804 | TSS                    | 25906557,8436 | 4370     |
|                             |                             | CL05        | 754      | 123,0953 | 69,9869 | Significance level     |               |          |
|                             |                             | CL04        | 329      | 88,0550  | 62,1385 | Statistics             | Value         | Proba    |
|                             |                             | All         | 4371     | 101,7918 | 76,9953 | Fisher's F             | 73,630066     | 0,000000 |

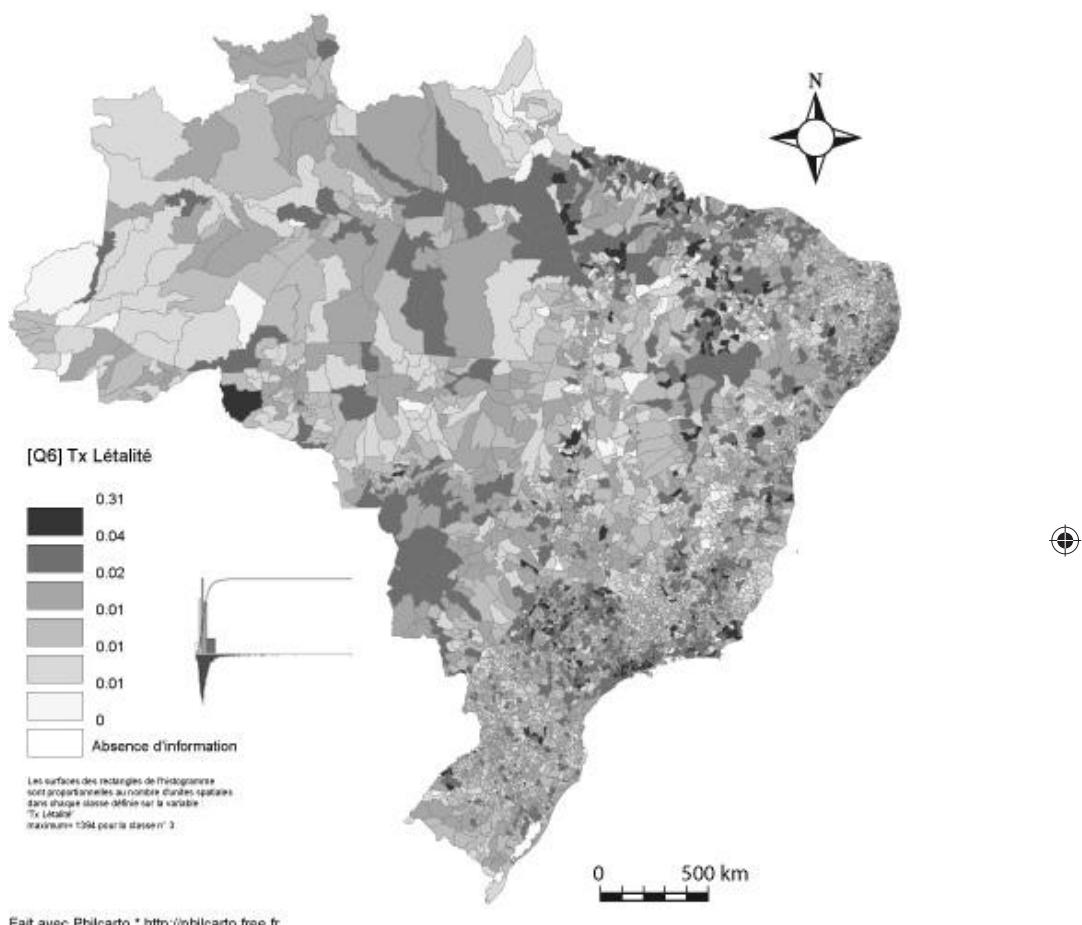
Contrairement aux indicateurs de santé explorés plus haut, c'est dans les classes les moins favorisées (2 et 6) que la circulation du Covid-19 a été la moins intense sur la base de la morbidité et de la mortalité diagnostiquées. Des différences approchant un ratio de 1 pour 3 apparaissent entre la classe 6 et la classe 3, suivie par la classe 5 et 4. Le ratio standardisé de mortalité présente une dichotomie moins marquée mais toujours fortement en faveur d'une mortalité moindre dans les classes les moins favorisées.

La cartographie du taux de létalité par *municípios* à la fin du mois de juillet 2022 montre une situation complexe dont la mosaïque souligne des taux de létalité variant fortement entre municipalités voisines (Carte 12). Il est dès lors difficile d'identifier des causes simples pour une réalité éminemment complexe.



### Carte 12

Taux de létalité du Covid-19 par municipios



Fait avec Philcarto \* <http://philcarto.free.fr>

Comment expliquer cette relation qui va sinon à l'encontre des autres indicateurs de santé, au moins présente des distributions plus complexes ? Faiblesse du dépistage dans certains contextes ? Sous déclaration par le système de soins ? Ou attitudes des populations plus ou moins favorables à la prévention ?

C'est à ce niveau d'analyse qu'il convient désormais de faire intervenir la dimension subjective de la perception du Covid-19 par les populations et notamment celle liée aux opérations de désinformations qui ont été menées par des acteurs de la vie politique du pays, dont, en premier lieu le président Jair Bolsonaro et son gouvernement. On peut raisonnablement



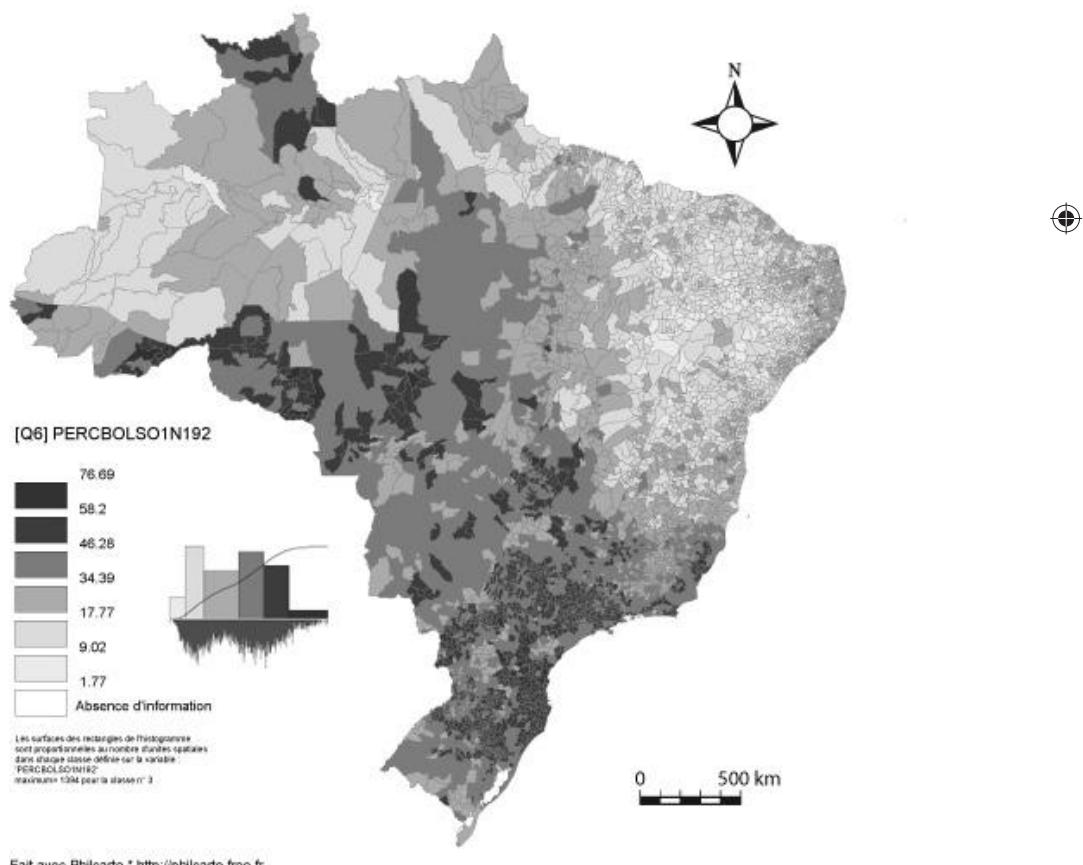
supposer que c'est son électorat qui a été le plus réceptif à la négation de l'importance de la pandémie et à la nécessité de faire primer la santé de l'économie du pays sur celle de ses habitants.

La distribution spatiale du vote pour le candidat Bolsonaro au second tour de l'élection présidentiel de l'année 2018 montre l'importance de son électorat dans le sud et le centre du pays (Carte 13).

Or cette distribution reflète de manière nette la distribution des *municípios* selon la typologie expliquant les disparités de santé au Brésil (Tableau 3).

### Carte 13

% de votants pour le candidat Jair Bolsonaro au second tour des présidentielles de 2018 par municipios



Fait avec Philcarto \* <http://philcarto.free.fr>



Tableau 3 : ANOVA

| Results         |                           |             |          |         |                  |                    |               |          |
|-----------------|---------------------------|-------------|----------|---------|------------------|--------------------|---------------|----------|
| Attribute_Y     | Attribute_X               | Description |          |         | Statistical test |                    |               |          |
|                 |                           | Value       | Examples | Average | Std-dev          | Source             | Sum of square | d.f.     |
| PERCBOL-SO1N192 | Partition n5 [72.93%]_N_- | CL01        | 1451     | 32,8844 | 10,6803          | BSS                | 1028918,8041  | 6        |
|                 |                           | CL03        | 631      | 45,9381 | 9,1187           | WSS                | 464729,9375   | 5563     |
|                 |                           | CL02        | 1158     | 17,8073 | 7,9678           | TSS                | 1493648,7416  | 5569     |
|                 |                           | CL06        | 756      | 13,7571 | 6,5516           | Significance level |               |          |
|                 |                           | CL05        | 1220     | 48,4913 | 9,2002           | Statistics         | Value         | Proba    |
|                 |                           | CL0         | 5        | 53,1400 | 10,8489          | Fisher's F         | 2052,760412   | 0,000000 |
|                 |                           | CL04        | 349      | 48,2578 | 10,3712          |                    |               |          |
|                 |                           | All         | 5570     | 33,0324 | 16,3770          |                    |               |          |

C'est dans les classes 2 et 6 que son électorat se révèle le plus faible, montrant ainsi qu'il n'est pas le candidat des classes les plus vulnérables. Mais, à l'image des observations portées d'une part sur la mortalité évitable, la mortalité infantile et l'espérance de vie, et d'autre part sur la situation observée pour les indicateurs du Covid-19, la classe 1, qui apparaît comme la plus aisée mais également homogène, montre une situation intermédiaire. En revanche les classes 3, 4 et 5 se révèlent convaincues par le candidat Bolsonaro, les votants pour ce candidat représentant près, voire plus, de 50% des inscrits !

Observant une relation linéaire entre l'importance du vote Bolsonaro par *municipio* et la gravité de la pandémie à l'échelle des *municípios*, on peut alors noter que cette relation va à l'encontre de l'image renvoyée par les autres indicateurs de santé.

Pour autant, faut-il voir dans ce résultat un effet Bolsonaro dans l'inégale distribution de la pandémie ? La situation n'est-elle pas également marquée par l'influence extrêmement forte des églises évangéliques qui ont adopté les positions complotistes en œuvre aux Etats-Unis et reprises par les milieux conservateurs au Brésil (Kibuuka, 2020) ? Par ailleurs, et plus classiquement, l'inégale faiblesse du système de soins conditionne la gravité de la maladie, la mortalité évitable des moins de 5 ans étant majoritairement localisée sur les terres des classes 2 et 6, dans des situations de précarité sociale et de marginalité géographique correspondant à des espaces éloignés et faiblement équipés. Le vote favorable à Jair Bolsonaro ne peut-il être, à l'image de l'importance de la pandémie dans chaque *municipio*, compris comme une conséquence, un produit des territoires et des populations qui les occupent ? Mais cette analyse supposerait que le Président brésilien ait conservé une position de stricte neutralité ou de recommandation d'observation des mesures de prévention et de lutte contre le Covid-19 ce qui est loin d'être le cas.

Certains déterminants, indépendants du pouvoir central ont joué un rôle important dans la production d'hétérogénéités de distribution de la maladie.



Des inégalités socio-économiques historiques ont pu directement contribuer au fardeau disproportionné du COVID-19 dans les populations vulnérables (Rocha R *et al.*, 2021). Par ailleurs, l'apparition massive d'un nouveau variant plus transmissible du SRAS-CoV-2 à Manaus, une métropole au centre de l'Amazonie, a conduit à l'effondrement des systèmes de santé dans de nombreuses localités (Naveca *et al.*, 2021).

Cependant, le manque d'intérêt de l'administration fédérale pour mettre en œuvre une réponse nationale coordonnée et agressive afin de lutter contre le COVID-19, (promotion d'interventions non thérapeutiques comme les mesures de confinement local, l'éloignement social, l'utilisation obligatoire de masques, du dépistage actif, la recherche des sujets-contacts au sein de la population), a joué un facteur déterminant dans l'explosion épidémique (Malta *et al.*, 2021).

Et de manière sans doute plus active, outre le retard pris dans la mise en œuvre d'une solide campagne de vaccination (Mathieu *et al.*, 2021), une campagne bien organisée de déni scientifique et de désinformation menée par l'administration fédérale brésilienne, et soutenue par les associations médicales brésiliennes d'extrême droite, qui ont encouragé l'automédication à l'aide de la chloroquine et l'ivermectine, a amplifié la gravité du COVID-19, principalement parmi la population âgée (Ferrante *et al.*, 2021).

Si le pourcentage de bulletins de vote en faveur du candidat Bolsonaro peut apparaître comme un marqueur de spécificités socio-économiques à l'échelle des *municípios*, et donc comme un produit de spécificités territoriales à l'échelle municipale, on ne saurait, par une simple mise en miroir, expliquer la variabilité de distribution Covid-19 par ces mêmes spécificités socio-économiques et leur impact sur les conditions d'exposition et de transmission. En effet, au-delà de ces caractéristiques socio-économiques, ces *municípios* majoritairement favorables au Président Bolsonaro, sont alors devenus des creusets réceptifs à la parole gouvernementale et aux politiques mises en œuvre et qui ont joué un rôle majeur dans l'évolution de la pandémie au Brésil.

Ces pratiques mises en œuvre par le gouvernement fédéral comprenaient : (i) la propagation de théories conspirationnistes sur les origines du SRAS-CoV-2 ; (ii) la défiance constante (depuis mars 2020) à l'égard de la gravité des pandémies, le président déclarant à la télévision que «c'est juste la grippe» (14) ; (iii) la «réaffectation» de médicaments existants tels que la chloroquine, l'hydroxychloroquine, l'azithromycine, et l'ivermectine pour le traitement des patients atteints de COVID-19 par le biais de ce que l'on appelle le «kit-covid» (15,16) ; (iv) les fréquents changements au sein du ministère de la Santé (quatre au total) en moins d'un an résultant de désaccords entre l'administration actuelle et les ministres de la Santé, notamment en ce qui concerne l'incitation à mettre en œuvre des médicaments inefficaces pour le traitement du COVID-19 ; et (v) le retard dans l'acquisition et le déni de l'efficacité des vaccins pour lutter contre le COVID-19.



Ce que l'on peut alors raisonnablement qualifier de gestion désastreuse du COVID-19 par le gouvernement fédéral, fait désormais l'objet d'une commission d'enquête parlementaire établie par le Sénat qui a confirmé l'hypothèse selon laquelle le Président Jair Bolsonaro aurait délibérément répandu le COVID-19 parmi la population pour accélérer l'immunité collective (Ferrante *et al.*, 2021).

Une étude menée par une équipe pluridisciplinaire (Xavier *et al.*, 2022) à mis en œuvre une méthodologie complexe basée sur des analyses de régression ayant conduit à des résultats similaires.

À l'image des résultats que nous avons mis en évidence, les auteurs de cette étude soulignent le fait que les inégalités structurelles interagissent avec des positions politiques, des idéologies et des actes normatifs. Il n'est donc pas question de proposer une lecture des faits selon une relation simple de cause à effets mais comme le fonctionnement d'un système complexe dont certaines composantes peuvent se révéler déterminantes lors de l'intrusion de déstabilisations exogènes, en l'occurrence ici l'apparition, la diffusion et les impacts du Covid-19.

Nous avons vu que les inégalités socio-économiques, problème structurel du pays, sous-tendent les inégalités de santé à l'exclusion du Covid-19 qui présente une géographie plus complexe. Les niveaux économiques, préférences politiques, différences d'appartenance religieuse (notamment entre catholiques et pentecôtistes), opposition entre espaces traditionnels ou progressistes, urbains et ruraux qui sont constitutifs de l'identité des territoires à de multiples échelles sont habituellement mobilisés pour expliquer les résultats des élections. Ici, ils deviennent une part essentielle du lien entre les territoires comme produits politiques et inégalités de santé (Théry, 2020).

## CONCLUSION

À partir de cette configuration complexe, des municipalités présentant des profils socio-économiques similaires peuvent avoir été affectées différemment par la pandémie en fonction de l'administration locale et du profil idéologique de la population qui se reflète dans son choix de parti. L'analyse de Xavier *et al.* (2022) fait ressortir le rôle de la taille et de la centralité de la municipalité, dans les choix effectués par la population en matière de prévention. Mais ils montrent également que des municipalités, dont l'état de santé est plus déficient, aux revenus plus faibles et à l'inégalité plus grande ont réussi à traverser la pandémie avec moins de dommages (la classe 6 figurant dans notre analyse).

Cette approche ne nous a pas permis d'évaluer le poids que fait peser le discours de dénégation. Celui-ci renforce les initiatives de petits groupes – de plus en plus connectés à distance par le biais de plateformes numériques – qui cherchent à se protéger contre un ennemi commun, et parfois



imaginaire mais évaluer le rôle de ces acteurs suppose un changement d'échelle dans l'approche.

Le Covid-19 est devenu porteur d'enjeux qui dépassent le strict cadre sanitaire. Les discours et pratiques ne sont jamais orientés vers le virus lui-même, mais plutôt vers son incarnation symbolique dans les institutions et les personnages publics, les médicaments, les vaccins, les lois, les activités socio-économiques, et les groupes minoritaires qui sont adoptés comme ennemis ou alliés.

Face à la profusion de discours plus ou moins objectifs, de normes et d'informations techniques, la population a tendance à assimiler les connaissances et attitudes des leaders politiques et communautaires, choisis en fonction de leurs croyances, de leurs propositions et de leur pouvoir, pour aborder des situations complexes (Gramacho *et al.*, 2021). On assiste ainsi à un renforcement de l'hétérogénéité de la production du risque sanitaire lié au Covid-19 à partir du moment où discours venant des décideurs et réceptivité des habitants favorables au pouvoir en place se conjuguent et se retrouvent pour adopter une attitude et des comportements néfastes à la maîtrise de la circulation du virus.

Non seulement les leaders et les médias nationaux, mais aussi les groupes de pouvoir locaux, les mairies, les forces économiques, et les chefs religieux de chaque communauté et *municipio* peuvent influencer le comportement et les croyances des personnes touchées par la pandémie. L'objectif (fallacieux) du gouvernement Bolsonaro de décentraliser les décisions relatives aux mesures de contrôle de la pandémie, telles que l'adoption de médicaments inefficaces, le manque d'encouragement des vaccins, et les campagnes de communication des risques, a renforcé les autorités locales (non seulement les maires mais aussi les groupes ayant un pouvoir économique ou symbolique). Cette décision a été contredite par l'attitude du président Bolsonaro, qui a ouvertement critiqué certaines mesures visant à restreindre la mobilité, notamment par les actions judiciaires de la Cour Suprême brésilienne contre les décrets des gouverneurs (Ferrante *et al.*, 2021).

Malgré les limites de cette étude liées notamment aux biais inhérents à la prise en compte de la morbidité et de la mortalité diagnostiquée, ce travail nous permet de souligner comment l'impact de la pandémie dépend d'une combinaison de conditions sociales et politiques antérieures. En ce sens, une municipalité qui pourrait avoir de meilleures conditions pour faire face à la pandémie (meilleur IDH, meilleurs services de santé et inégalités services de santé et inégalités de revenus plus faibles) peut avoir une mortalité plus élevée en raison de son positionnement politique. Cette réalité génère une géographie complexe du risque sanitaire, et par là une complexité de réponses à mettre en œuvre qui ne peuvent dépendre d'un seul mouvement généralisé des décideurs vers les bénéficiaires mais doivent s'inscrire et prendre en compte des contextes différenciés et multiples.





## BIBLIOGRAPHIE

- Aleixo N-C-R, da Silva Neto J-C-A, dos Santos Pereira H, Santos Barbosa D-E et Cordeiro Lorenzi B, « Pelos caminhos das águas: a mobilidade e evolução da COVID-19 no estado do Amazonas », *Confins* [En ligne], 45 | 2020, mis en ligne le 02 juin 2020, consulté le 27 septembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/confins/30072>; DOI : <https://doi.org/10.4000/confins.30072>
- Brazilian Ministry of Health. Datasus. Population estimates. <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?popsvs/cnv/popbr.def> Date accessed: Jun 17, 2021.
- Buss LF, Prete CA, Abrahim CMM, *et al.* Three-quarters attack rate of SARS-CoV-2 in the Brazilian Amazon during a largely unmitigated epidemic. *Science*. 2021; 371(6526):288–292. <https://doi.org/10.1126/science.abe9728>
- Cabral S, Ito N, Pongeluppe L. The Disastrous Effects of Leaders in Denial: Evidence from the COVID-19 Crisis in Brazil. *SSRN*. 2021. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3836147>
- Confins, « Fatores associados a difusão da epidemia de Covid-19 », *Confins* [En ligne], 46 | 2020, mis en ligne le 05 juillet 2020, consulté le 27 septembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/confins/31101> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/confins.31101>
- DATASUS. Ministry of Health. SRAG 2020 - severe acute respiratory syndrome database—including data from COVID-19. Surveillance of severe acute respiratory syndrome (SARS). 2021. <https://opendatasus.saude.gov.br/dataset/bd-srag-2021>. Date accessed: Jun 17, 2021.
- Druckman JN, Klar S, Krupnikov Y, Levendusky M, Ryan JB. Affective polarization, local contexts and public opinion in America. *Nature Human Behaviour*. 2021; 5(1): 28–38. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-01012-5>
- Ferrante L, Duczmal L, Steinmetz WA, *et al.* How Brazil's President turned the country into a global epicenter of COVID-19. *Journal of Public Health Policy*. 2021; 42:439–451. <https://doi.org/10.1057/s41271-021-00302-0>
- Gramacho W, Turgeon M, Kennedy J, Stabile M, Mundim PS. Political Preferences, Knowledge, and Misinformation About COVID-19: The Case of Brazil. *Frontiers in Political Science*. 2021. <https://doi.org/10.3389/fpol.2021.646430>
- Ito NC & Pongeluppe LS. O surto da COVID-19 e as respostas da administração municipal: munificência de recursos, vulnerabilidade social e eficácia de ações públicas. *Revista de Administração Pública*. 2020; 54:782–838. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200249>
- Koller JE, Villinger K, Lages NC, *et al.*, Individual and collective protective responses during the early phase of the COVID-19 pandemic in 10 different countries: Results from the EUCLID online survey. *International Journal of Infectious Diseases*. 2022; 122:356–364 <https://doi.org/10.1016/j.ijid.2022.06.012>
- Lancet. COVID-19 in Brazil: “So what”? (Editorial). *The Lancet*. 2020; 395(10235):1461. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31095-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31095-3)
- Malta M, Vettore MV, Silva C, *et al.* Political neglect of COVID-19 and the public health consequences in Brazil: The high costs of science denial. *eClinicalMedicine*. 2021; 35:100878. <https://doi.org/10.1016/j.eclim.2021.100878>
- Martines MR, Ferreira RV, Toppa RH, Assunção LM, Desjardins MR, Delmelle EM, Detecting space-time clusters of COVID-19 in Brazil: mortality, inequality, socioeconomic vulnerability, and the relative risk of the disease in Brazilian Municipalities. *Journal of Geographical Systems*. 2021; 23:7–36. <https://doi.org/10.1007/s10109-020-00344-0>



- Mathieu E, Ritchie H, Ortiz-Ospina E, *et al.* A global database of COVID-19 vaccinations. *Nature Human Behaviour*. 2021; 5(7):947–953. <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01122-8>
- Naveca FG, Nascimento V, Souza VC, *et al.* COVID-19 in Amazonas, Brazil, was driven by the persistence of endemic lineages and P.1 emergence. *Nature Medicine*. 2021; 27(7):1230–1238. <https://doi.org/10.1038/s41591-021-01378-7>
- Niquini RP, Lana RM, Pacheco AG, *et al.* Description and comparison of demographic characteristics and comorbidities in SARI from COVID-19, SARI from influenza, and the Brazilian general population. *Cadernos de Saude Publica*. 2020; 36(7):e00149420. <https://doi.org/10.1590/0102-311x00149420>
- Rocha R, Atun R, Massuda A, *et al.* Effect of socioeconomic inequalities and vulnerabilities on health-system preparedness and response to COVID-19 in Brazil: a comprehensive analysis. *The Lancet Global Health*. 2021; 9(6):e782–e792. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(21\)00081-4](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(21)00081-4)
- Souza CDFD, Paiva JPSD, Leal TC, Silva LFD, Santos, LG. Evolução espaço temporal da letalidade por COVID-19 no Brasil. *Jornal Brasileiro de Pneumologia*. 2020; 46(4). <https://dx.doi.org/10.36416/1806-3756/e20200208>
- Superior Electoral Court. Boletim de Urna - Segundo Turno. 2018. Retrieved from [https://www.tse.jus.br/hotsites/pesquisas-eleitorais/resultados\\_anos/boletim\\_urna/2018/boletim\\_urna\\_2\\_turno.html](https://www.tse.jus.br/hotsites/pesquisas-eleitorais/resultados_anos/boletim_urna/2018/boletim_urna_2_turno.html)
- Taylor L. We are being ignored': Brazil's researchers blame anti-science government for devastating COVID surge. *Nature*. 2021; 593(7857):15–16. <https://doi.org/10.1038/d41586-021-01031-w>
- Théry H. Quels sont les facteurs associés à la propagation de l'épidémie de Covid-19 au Brésil? Diploweb.com (La Revue Geopolitique), 2020. <https://www.diploweb.com/Quels-sont-les-facteurs-associes-a-la-propagation-de-l-epidemie-de-Covid-19-au-Bresil.html>
- Xavier DR, Silva, EL, Lara FA, Silva GR, Oliveira MF, Gurgel H, Barcellos C. Involvement of political and socio-economic factors in the spatial and temporal dynamics of COVID-19 outcomes in Brazil: A population-based study. *The Lancet Regional Health-Americas*. 2022; 10:100221. <https://doi.org/10.1016/j.lana.2022.100221>







---

# O DESMONTE DAS AÇÕES DE PREVENÇÃO E CONTROLE DE DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA (2019-2021) – UM ESTUDO SOBRE OS MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS<sup>1</sup>

---

*Paulo Roberto CUNHA<sup>2</sup>, André LIMA<sup>3</sup>,  
Clayton BITTENCOURT JUNIOR<sup>4</sup>  
y Guilherme Barbosa CHECCO<sup>5</sup>*

## APRESENTAÇÃO

A Amazônia é o maior bioma brasileiro, com quase 4,2 milhões de km<sup>2</sup>, que correspondem a 49,3% do território nacional e 5% da superfície terrestre. A sua enorme multiplicidade de ambientes, com mais de 600 tipos de *habitats* terrestres e de água doce, abriga a maior reserva de diversidade biológica do

---

1. Artigo é parte preliminar da pesquisa “Estudo da dinâmica do desmatamento e das iniciativas de controle pelo governo federal (2018-2020) nos municípios prioritários para ações de prevenção e controle de desmatamento na Amazônia” realizado pelos autores e outros colaboradores.

2. Professor universitário na Universidade São Francisco (USF), doutor em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP), especialista em direito ambiental (USP), advogado e pesquisador.

3. Advogado socioambiental há 25 anos, mestre em gestão e política ambiental pela Universidade de Brasília (UNB), ex-Secretário do Meio Ambiente (DF), fundador do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS).

4. Geógrafo, mestrando em Ciências Florestais pela Escola Superior de Agricultura ‘Luiz de Queiroz’, da Universidade de São Paulo (ESALQ-USP) e consultor em Geotecnologias.

5. Doutorando em Mudança Social e Participação Política e mestre em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenador de pesquisas do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS).

<https://doi.org/10.54695/pal.119.125>



planeta, com cerca de 45 mil espécies de plantas e vertebrados; sua cobertura florestal, composta de grande variedade de vegetação, se estende por 334.611.999 km<sup>2</sup> (2018), correspondendo a aproximadamente 30% de todas as florestas tropicais remanescentes do planeta; seu sistema hidrográfico concentra 81% da disponibilidade de águas superficiais do país<sup>6</sup>, acolhendo uma fauna aquática abundante e uma grande variedade de microrganismos.

O estoque florestal da Amazônia é formidável: estima-se que o volume de madeira total seja de 109.404 milhões de m<sup>3</sup>, com 96.046 milhões de toneladas de peso de biomassa total e 47.354 milhões de toneladas de peso de carbono total<sup>7</sup>. Por isso, a região tem papel fundamental no ciclo de carbono do planeta e na compreensão das mudanças climáticas globais<sup>8</sup>.

Destaca-se ainda a grande variedade de produtos florestais não madeireiros<sup>9</sup>, como o açaí, a andiroba, o babaçu, a castanha-do-brasil, a copaíba e a unha-de-gato (cipó)<sup>10</sup>, e as riquezas minerais, como ouro, cobre, níquel, manganês, cromo, ferro, que respondem por 30% do valor total da produção mineral brasileira e que tem como principal expoente a Província Mineral de Carajás, no Estado do Pará<sup>11</sup>.

A Amazônia não se revela apenas pela sua diversidade e esplendor ecológico, mas também pelas suas adversidades. São copiosas as ações que arruínam a integridade de um bioma que conta com ecossistemas sensíveis, valendo citar: o desmatamento e as queimadas florestais para

6. Ministério do Meio Ambiente e Serviço Florestal Brasileiro. *Florestas do Brasil em resumo*. Dados de 2007-2012. Brasília, DF: SFB, 2013, p. 50. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Serviço Florestal Brasileiro. *Florestas do Brasil em resumo: 2019*. Brasília, DF: MAPA/SFB, 2019, p. 30.

7. O volume de madeira é geralmente obtido a partir do diâmetro e da altura das árvores. A biomassa florestal corresponde a toda matéria orgânica da floresta. Considerando que cerca de 50% da madeira seca é carbono (C), esse estoque de C é utilizado na estimativa da quantidade de CO<sub>2</sub> que é liberada para a atmosfera durante o processo de queima da biomassa (Conforme Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Serviço Florestal Brasileiro, *op. cit.*, p. 51).

8. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Serviço Florestal Brasileiro, *op. cit.*, p. 30 e 51.

9. Ministério do Meio Ambiente e Serviço Florestal Brasileiro, *op. cit.*, p. 50.

10. A. Pinto; P. Amaral; C. Gaia; W. Oliveira. *Boas práticas para manejo florestal e agroindustrial de produtos florestais não madeireiros: açaí, andiroba, babaçu, castanha-do-brasil, copaíba e unha-de-gato* – Belém, PA: Amazon; Manaus, AM: Sebrae-AM, 2010.

11. U. Cordani; C. Juliani. Potência mineral da Amazônia: problemas e desafios. *REB. Revista de Estudios Brasileños*, número especial – Bioma Amazônia. Ediciones Universidad de Salamanca, volumen 6, número 11, pp. 91-108, 2019.



a agropecuária e ocupação humana; a degradação<sup>12</sup> ambiental; a invasão e o desflorestamento de terras públicas não destinadas por intermédio da grilagem; a mineração desordenada e a garimpagem que contaminam rios com mercúrio e outras substâncias; a biopirataria; a violência contra indígenas e a violação dos seus direitos; as obras infraestrutura, como estradas e hidrelétricas, que provocam mais desmatamento e mais degradação.

Nesse cenário, diversos atores, como madeireiros, agricultores, garimpeiros, pecuaristas, sojeiros, políticos, populações locais, indígenas, militares, ambientalistas, empresários, disputam, de forma bastante conflituosa, territórios físicos e políticos.

Como explica Neli Mello<sup>13</sup> a Amazônia é “um espaço que representa a simultaneidade de interesses nacionais e locais, regionais e globais”.

Dentre todos os dilemas amazônicos, o presente trabalho foca numa questão bastante contemporânea: o desmatamento ilegal ocorrido em 2019 a 2021.

Ao mesmo tempo em que os números disponibilizados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) revelam um crescimento do desmatamento ilegal na Amazônia Legal – cerca de 34,40% no período de agosto de 2018 a julho de 2019, 7,1% entre agosto de 2019 a julho de 2020 e 20,10% entre agosto de 2020 e julho de 2021<sup>14</sup> – como mostra o Gráfico 1, a seguir, o governo do presidente Jair Bolsonaro, destoando do posicionamento de governos anteriores<sup>15</sup>, age de forma contraditória, desmontando os instrumentos de controle e prevenção ambiental.

12. Desmatamento e degradação são fenômenos distintos. No desmatamento, a floresta é removida e substituída por pasto, monocultura ou pelo simples abandono, enquanto que a degradação florestal é o resultado do conjunto de perturbações que ocorrem por influência humana e a despeito de a floresta continuar de pé. Fonte <<https://www.ecodebate.com.br/2020/11/05/degradacao-florestal-supera-indice-de-desmatamento-na-amazonia/>> Acesso em 5 nov. 2020.

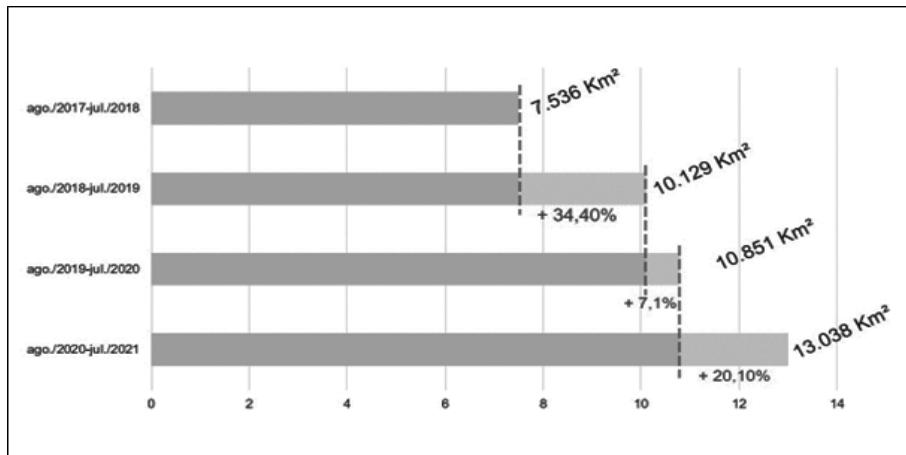
13. N. A. de Mello. *Políticas territoriais na Amazônia*. S.Paulo: Annablume, 2006, p. 23.

14. Dado definitivo calculado pelo Prodes/INPE, que é o sistema de monitoramento por satélites do desmatamento consolidado por corte raso na Amazônia Legal e que produz as taxas anuais e oficiais de desmatamento na região.

15. Recorda-se, por exemplo, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que reforçou as medidas de comando e controle quando o desmatamento bateu recorde em 1995, bem como o governo do presidente Lula da Silva, que também criou e reforçou políticas públicas de combate ao desmatamento em 2004 e 2007, quando os números apresentaram elevações.



**Gráfico 1: Evolução do desmatamento na Amazônia entre ago./2017 a jul./2021**



Fonte: Prodes/Inpe - TerraBrasilis Plataforma de Dados Geográficos.  
Elaborado pelos autores.

A hipótese investigada é que a agressão avassaladora que vem ocorrendo atualmente na maior floresta tropical do planeta poderia ter sido impedida, afinal o governo federal dispunha de instrumentos de política pública (ferramentas normativas e instrumentos de gestão) necessários e suficientes para prevenir e combater as perdas significativas que ocorreram nos últimos dois anos, sem inovações ou alterações de normas legais.

Para tanto, este trabalho analisa a dinâmica do desmatamento na Amazônia entre os anos 2019 a 2021, correspondente aos períodos de agosto/2018 a julho/2019, agosto/2019 a julho/2020 e agosto/2020 a julho/2021, utilizando dados do sistema Prodes/INPE, correlacionando esse fenômeno com a execução dos instrumentos da política de prevenção e controle do desmatamento, definidos com base no Decreto Federal nº 6.321/2007, notadamente a Lista de Municípios Prioritários previstas nas portarias regulamentadoras do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Assim, a primeira seção apresenta uma sinopse do avanço recente da ocupação e da escalada predatória na Amazônia, a fim de contextualizar os instrumentos de políticas públicas aqui analisados.

A segunda seção sintetiza o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), lançado pelo governo federal em 2004, destacando seus principais instrumentos, com foco nas inovações trazidas pelo Decreto Federal nº 6.321/2007 e suas contribuições para a proteção florestal.

Com base nesse apanhado, a terceira seção foca em uma das ferramentas criadas pelo referido decreto, que é a lista de priorização de municípios



para as ações relativas à prevenção, monitoramento e controle do desmatamento no bioma amazônico, estudando os critérios de sua composição e a importância dessa ferramenta de gestão para a significativa redução do desmatamento observada a partir de 2009.

Na sequência, o trabalho analisa o desmonte, por parte governo Bolsonaro, dos instrumentos de proteção ambiental da Amazônia, com foco na lista de municípios prioritários, de modo que a quarta seção demonstra que o MMA deixou de priorizar nos anos de 2019 e 2020, oito municípios amazônicos que atendiam aos requisitos legais para serem incluídos nessa relação, de forma uma área de 894.279 km<sup>2</sup> deixou de receber ações preferenciais de controle do desmatamento.

A quinta seção revela que as autuações por infração de danos à flora e os embargos de áreas com desmatamento ilegal vem diminuindo no governo Bolsonaro, não só nos municípios prioritários, mas em toda Amazônia, reforçando o abandono das medidas de proteção ambiental fixadas no Decreto Federal nº 6.321/2007.

As conclusões confirmam a hipótese levantada, afinal o governo federal dispunha de instrumentos consistentes de política pública para prevenir e minimizar as perdas florestais ocorridas na Amazônia entre 2019 e 2021, mas preferiu enfraquecer as medidas do Decreto Federal 6.321/2007, desmontando um sistema público eficiente de controle e gestão ambiental, razão pela qual há fortes evidências de que o próprio governo contribuiu decisivamente para o aumento das ações predatórias na maior floresta tropical do planeta.

Os procedimentos investigatórios e as análises estão apoiadas em documentos produzidos por instâncias político-institucionais do Estado, como normas jurídicas e dados do INPE, e em estudos realizados por pesquisadores de várias áreas do saber.

As metodologias adotadas para analisar as deficiências na execução dos instrumentos de combate ao desmatamento estão descritas no início das respectivas seções que abordam essa temática, a fim de facilitar a compreensão do leitor.

## 1. O AVANÇO DA ESCALADA PREDATÓRIA NA AMAZÔNIA

As políticas públicas mais recentes relacionadas à ocupação, à escalada predatória e ao combate do desmatamento na Amazônia brasileira podem ser agrupadas em quatro ciclos bem definidos<sup>16</sup>.

16. J. P. R. Capobianco. Avanços e recuos da sustentabilidade na Amazônia: uma análise da governança socioambiental na Amazônia. *REB. Revista de Estudios Brasileños*, número especial – Bioma Amazônia. Ediciones Universidad de Salamanca, volumen 6, número 11, pp. 61-78, 2019.



O primeiro ciclo, que compreende as décadas de 1950 a 1970 e meados dos anos 1980, se caracteriza pelas intensas e coordenadas intervenções governamentais de ocupação e de integração forçada da Amazônia ao restante do país, e estão associadas à degradação ambiental, ao desmatamento exponencial, à desorganização fundiária, aos conflitos pela posse de terra e à violência contra indígenas e comunidades locais<sup>17</sup>.

O segundo ciclo se iniciou em meados da década de 1980, quando a questão ambiental e a escalada predatória da Amazônia começaram a ser divulgados por conta da lenta e gradual abertura política do país, gerando intensa mobilização nacional e internacional. Nesse período, os marcos legais e institucionais de proteção ambiental evoluíram, com a edição de leis, a definição da Amazônia como patrimônio nacional pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). O desmatamento na região, que vinha caindo desde 1988, voltou a crescer no início dos anos 1990, atingindo um recorde histórico em 1995, quando foram destruídos 29.059 km<sup>2</sup> de florestas, e se mantendo elevado nos anos seguintes<sup>18</sup>, como mostra o Gráfico 2, exposto na seção 2 deste trabalho.

O terceiro (2003-2009) e o quarto ciclos (a partir de 2010), analisados a partir da próxima seção, são caracterizados, respectivamente, pelo alto protagonismo do governo federal nas políticas de controle do desmatamento e por um movimento de abandono da pauta socioambiental<sup>19</sup>.

## 2. O PLANO DE PREVENÇÃO E COMBATE AO DESMATAMENTO DA AMAZÔNIA (PPCDAM)

No início dos anos 2000, houve um crescimento acelerado do desmatamento na floresta amazônica, passando de 18.165 km<sup>2</sup>, em 2001, para 25.396 km<sup>2</sup>, em 2003<sup>20</sup>.

Diante dessa conjuntura, o recém empossado presidente Luiz Inácio Lula da Silva, atendendo uma sugestão do Ministério do Meio Ambiente (MMA), criou, em 2003, um Grupo Permanente de Trabalho Interministerial, composto por onze ministérios e coordenado pela Casa Civil, com a finalidade de compor um plano de medidas para contenção e redução do desmatamento na Amazônia<sup>21</sup>.

17. *Ibid.*, p. 63-64.

18. *Ibid.*, p. 66-67.

19. *Ibid.*, p. 67-73.

20. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. *Taxas anuais do Desmatamento – 1988 até 2015 - Programa de Avaliação de Desmatamento (Prodes)*. Disponível em: <[http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes\\_1988\\_2015n.htm](http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2015n.htm)>. Acesso em: 24 mai. 2016.

21. P. R. Cunha. *A política pública de regularização fundiária da Amazônia (2009): agenda, alternativas, ambiente político e a controvertida 'fábula' do grilo*. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 144-146.



Os trabalhos desse grupo, protagonizado pelo MMA, resultaram em uma proposta de reorganização da atuação do governo federal na região em três frentes integradas e complementares<sup>22</sup>, dentre os quais se destaca o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), lançado em junho de 2004 a fim de reverter os elevados índices de desmatamento constatados naquela época<sup>23</sup>.

O PPCDAm foi estruturado em três eixos programáticos:

- 1) ordenamento fundiário e territorial, responsável principalmente pela criação de unidades de conservação (UCs) e terras indígenas (TIs);
- 2) monitoramento e controle ambiental; e
- 3) fomento a atividades produtivas sustentáveis.

As principais realizações no período inicial de atuação do PPCDAm<sup>24</sup> estão resumidas no Quadro 1, a seguir:

---

22. As 3 frentes eram: (i) o Programa Amazônia Sustentável (PAS), destinado ao desenvolvimento da macrorregião amazônica, com a premissa fundamental da sustentabilidade socioambiental; (ii) o Plano BR-163 Sustentável, destinado ao desenvolvimento local para uma das regiões mais ameaçadas pelas frentes de expansão da fronteira predatória; e (iii) o PPCDAm para combater o desmatamento.

23. P. R. Cunha, *op. cit.*, p. 146 e 165.

24. O PPCDAm teve 4 fases: 1<sup>a</sup> fase (2004-2008) onde se priorizou a criação de UC e TI e a fiscalização estruturada, tendo como resultado a queda do desmatamento; 2<sup>a</sup> fase (2009-2011), focada na melhoria na fiscalização via embargos de imóveis com desmatamento ilegal, lista de municípios críticos, recadastramento fundiário e corte crédito de crédito rural; 3<sup>a</sup> fase (2012-2015), caracterizada pela redução do interesse político; 4<sup>a</sup> fase (a partir de 2016), quando houve a derrocada da rigidez inicial do plano, apesar da continuidade da edição de algumas portarias do MMA.



**Quadro 1: Principais iniciativas do PPCDAm (1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> fases 2004-2011)**

| Eixos Programáticos                                 | Realizações   |
|---|---|
| <b>Ordenamento fundiário e territorial</b>          | - criação de mais de 25 milhões de hectares de UCs federais e 37 milhões de hectares de UCs estaduais, majoritariamente situadas em áreas de pressão de desmatamento; homologação de 10 milhões de hectares de Tis;<br>- cancelamento de mais de 60 mil certificados de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) <sup>25</sup> que não tinham origem legal.  |
| <b>Monitoramento e controle ambiental</b>           | - aprimoramento do Prodes e criação do Deter <sup>26</sup> ;<br>- fortalecimento do IBAMA: concurso, capacitação técnica e estratégia de concentração das operações de fiscalização em áreas prioritárias;<br>- realização de 649 operações de fiscalização, totalizando R\$ 7,2 bilhões em multas aplicadas;<br>- participação do Exército e da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, na apreensão expressiva de madeira em tora e de equipamentos;<br>- combate à corrupção, com a prisão de mais de 600 pessoas que praticavam crimes contra a ordem pública e ambientais. |
| <b>Fomento a atividades produtivas sustentáveis</b> | - aprovação da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/2006), para as florestas públicas serem utilizadas sem a transferência do domínio;<br>- implantação do Serviço Florestal Brasileiro;<br>- criação do Distrito Florestal Sustentável da BR 163;<br>- 1 <sup>a</sup> licitação pública de concessão florestal (Flona Jamari - RO);<br>- lançamento da Operação Arco Verde.   |

Fonte: Ministério do Meio Ambiente<sup>27</sup>

Elaborado pelos autores.

25. O CCIR é um documento emitido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que constitui prova do cadastro do imóvel rural no órgão federal, sendo indispensável em vários atos jurídicos, como arrendamento, hipoteca, compra e venda, homologação de partilha fruto de sucessão causa mortis; apesar de nunca ter representado prova de direitos de propriedade, o CCIR foi transformado em um instrumento de fraude e grilagem.

26. O Deter/INPE é um sistema de alerta de desmatamentos e de degradação florestal na Amazônia Legal, baseado em imagens de satélites.

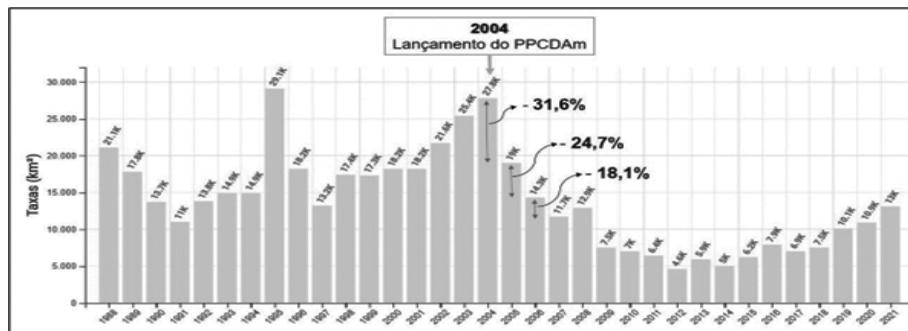
27. Ministério do Meio Ambiente. *Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 3<sup>a</sup> fase (2012-2015) pelo uso sustentável e conservação da Floresta*. Ministério do Meio Ambiente e Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. Brasília: MMA, 2013.



Parte dessas ações foram executadas na 1<sup>a</sup> fase do PPCDAm (2004-2008) e resultaram na inversão do viés de alta do desmatamento que marcou os quatro primeiros anos da década de 2000.

O Gráfico 2, a seguir, mostra a correlação entre o lançamento do PPCDAm, em 2004, e a redução dos índices de desflorestamento nos anos seguintes:

**Gráfico 2: O PPCDAm (2004) e a queda do desmatamento em 2004-2007**



Fonte: Prodes/Inpe - TerraBrasilis Plataforma de Dados Geográficos, adaptados pelos autores

Destaca-se que essa expressiva e inédita redução do desmatamento ocorreu em um período de valorização das duas principais *commodities* produzidas na Amazônia. Análises da evolução da produção de soja e da pecuária na região realizadas por Capobianco<sup>28</sup>, demonstram que até 2005 houve uma nítida correlação entre o crescimento constante dessas duas atividades econômicas e o incremento do desmatamento. No período de 2005 a 2007, essa correlação permaneceu, mas de forma invertida, com redução da área plantada de soja e do tamanho do rebanho bovino, queda nos preços dessas *commodities* e redução do desflorestamento. A partir de 2007, no entanto, verifica-se um gradativo desacoplamento entre essas variáveis, com o retorno do crescimento da área de produção de soja e do número de cabeças de gado acompanhando o aumento de preços de ambas as *commodities*, mas com queda contínua das taxas de derrubadas.

Todavia, no final do ano de 2007, após três anos de forte queda, as informações detectadas em tempo real pelo sistema Deter/INPE apontaram um crescimento atípico do desmatamento e em pleno período de chuvas (setembro a novembro), quando a incidência desse crime costumava ser mais atenuada.

Com efeito, o MMA reagiu rápido e de forma estratégica, forçando o governo a adotar um conjunto de medidas para aprimorar o *enforcement*

28. J. P. R. Capobianco. *Governança socioambiental na Amazônia brasileira na década de 2000*. 2017. 243 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental-PROCAM da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2017.



da política ambiental, dentre as quais, a repactuação do marco de intervenção do PPCDAm<sup>29</sup>.

Nesse contexto, demonstrando resiliência e adaptabilidade à uma nova tendência, o presidente da República e a ministra do Meio Ambiente assinaram, em dezembro daquele ano, o Decreto Federal nº 6.321/2007, visando reforçar e sofisticar as estratégias do PPCDAm de combate aos desmatamentos ilegais no bioma amazônico<sup>30</sup>.

Essa norma criou um conjunto de novos dispositivos legais, dentre os quais se destaca: (i) ação concentrada e prioritária em municípios que somados fossem responsáveis por 50% do desmatamento da Amazônia, com obrigatoriedade de recadastramento fundiário de imóveis rurais e limitação de novas autorizações de remoção florestal acima de 5 ha; (ii) obrigatoriedade, por parte da fiscalização ambiental, de embargar<sup>31</sup> o uso agropecuário das áreas desmatadas ilegalmente; (iii) a co-responsabilização administrativa da cadeia produtiva pela aquisição, intermediação, transporte ou comercialização de produto ou subproduto de origem animal ou vegetal, oriundo de área ilegalmente desmatada objeto de embargo lavrado.

O decreto gerou ainda algumas medidas derivadas e que foram implementadas a partir de 2008, como a Resolução nº 3545, do Banco Central (BACEN) e do Conselho Monetário Nacional (CMN)<sup>32</sup>, que condicionou o crédito agropecuário à apresentação, pelos interessados, de documentação comprobatória de regularidade ambiental e fundiária<sup>33</sup>. Segundo Lima, Capobianco e Montinho<sup>34</sup> essa norma resolveu o problema da falta de controle sobre a destinação de crédito rural à propriedades envolvidas com o desmatamento ilegal, evitando que recursos públicos financiassem esse tipo de crime ambiental.

29. P. R. Cunha, *op. cit.*, p. 220-223.

30. A. Lima, J. P. R. Capobianco, e P. Moutinho. *Desmatamento na Amazônia: Medidas e efeitos do Decreto Federal 6.321/07*. Instituto de pesquisa ambiental da amazônia – IPAM. Brasília/DF. 2009.

31. Embargo é uma sanção determinada pela Administração Pública, consistente no impedimento temporário ou definitivo de obra, atividade ou estabelecimento, e suas respectivas áreas, que não estiverem obedecendo às prescrições legais ou regulamentares. A partir do Decreto 6.321/2007, o agente administrativo autuante deve embargar quaisquer obras ou atividades localizadas ou desenvolvidas em áreas irregularmente desmatadas ou queimadas, excetuando as atividades de subsistência, sendo certo que antes da edição da referida norma, o embargo de área ilegalmente desmatada era uma discricionariedade do agente público.

32. Bacen (Banco Central do Brasil). Resolução nº 3545, de 29 de fevereiro de 2008. Altera o MCR 2-1 para estabelecer exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazonia. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 2008.

33. Como o CCIR válido; a declaração de inexistência de embargos de áreas ilegalmente desmatadas; o comprovante de regularidade ambiental do imóvel onde seria implantado o projeto a ser financiado pelo órgão estadual responsável.

34. A. Lima, J. P. R. Capobianco, e P. Moutinho, *op. cit.*



Os mesmos autores destacam ainda que, dentre as medidas citadas, o princípio fundamental do Decreto 6.321/2007 foi a responsabilização administrativa compartilhada dos atores governamentais e privados pelos desmatamentos na região, atingindo todos os setores econômicos associados à degradação, como governos estaduais e municipais e as cadeias produtivas agropecuária e florestal, como grupos empresariais, frigoríficos, *traders* de grãos<sup>35</sup>.

Os resultados dessa política foram impactantes: madereiras ilegais foram fechadas; houve a apreensão de toras de árvores, instrumentos, petrechos e equipamentos utilizados em infrações contra a flora; desmatadores e grileiros foram presos; quadrilhas foram desmanteladas; áreas florestais ilegalmente devastadas foram embargadas; municípios, cuja economia estava assentada na degradação da floresta, ficaram desestruturados<sup>36</sup>.

Além disso, com base na Resolução BACEN 3.545/2008, o IBAMA passou a notificar os principais frigoríficos situados no bioma Amazônia, demandando informações sobre a cadeia de seus fornecedores, a fim de monitorar a responsabilidade pela aquisição de produtos oriundos do desmatamento ilegal<sup>37</sup>.

A aplicação do Decreto 6.321/2007 e das demais iniciativas do PPCDAm levaram ao controle do desmatamento a partir de 2009, com a redução contínua e consistente do desflorestamento na Amazônia nos anos seguintes, até atingir o menor índice registrado pelo Prodes, de 4.571 km<sup>2</sup> em 2012, como mostra o Gráfico 3, a seguir:

35. Essa sanção administrativa exigia de compradores ou intermediários o monitoramento e o controle de desmatamento junto aos seus fornecedores, sob pena de responsabilização compartilhada, isso porque o entendimento do governo federal daquela época era que tais agentes financiavam diretamente o desmatamento, embora não fossem seus causadores diretos. Iniciativa semelhante já existia para compradores de madeira extraída sem licença ambiental. Fonte: <<https://www.mma.gov.br/informmma/item/4545-decreto-presidencial-reforca-acoes-de-controle-do-desmatamento>> Acesso em 25 out. 2020.

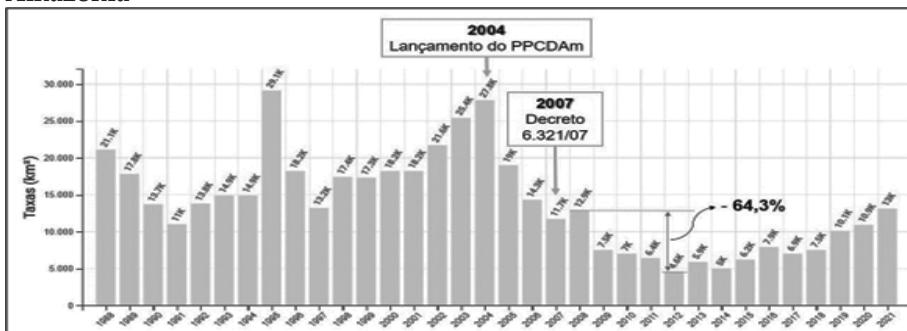
36. P. R. Cunha, *op. cit.*, p. 225-228.

37. A. Lima, J. P. R. Capobianco, e P. Moutinho, *op. cit.*





**Gráfico 3: Decreto nº 6.321/07 e a redução do desmatamento (km<sup>2</sup>) na Amazônia**



Fonte: Prodes/Inpe - TerraBrasilis Plataforma de Dados Geográficos, adaptados pelos autores.

O principal produto desse esforço foi a redução do desmatamento, mas o PPCDAm proporcionou outras contribuições importantes à sociedade brasileira, como a ampliação das áreas protegidas na Amazônia, essenciais para o controle do desmatamento, o aperfeiçoamento dos sistemas de monitoramento ambiental, envolvendo a análise de imagens de satélite, o georreferenciamento de milhares de posses rurais, a inibição de dezenas de milhares de títulos de imóveis rurais irregulares<sup>38</sup> e outros resultados que estão sintetizados no Quadro 1, da seção 2, deste trabalho.

Observa-se que, entre 2004 e 2011, a economia do país cresceu sem precedentes, com o aumento do PIB acima dos 300%<sup>39</sup>, o que mostra que é possível conciliar o desenvolvimento e crescimento econômico com a conservação da Amazônia.

A próxima seção prossegue com a análise do PPCDAm, focando em um dos principais instrumentos do Decreto 6.321/2007, que é a reorganização das ações de fiscalização e controle do desmatamento por intermédio dos municípios prioritários.

### 3. A PRIORIZAÇÃO DE MUNICÍPIOS COMO INSTRUMENTO DE COMBATE AO DESMATAMENTO

A Lista de Municípios Prioritários é um instrumento de gestão do PPCDAm, instituído pelo Decreto 6.321/2007, consistente em um conjunto de municípios amazônicos, selecionados pelo MMA a partir da dinâmica histórica dos maiores índices de desmatamento, que passam a ter a primazia nas iniciativas governamentais de redução e controle do desflorestamento, com a aplicação dos dispositivos de fiscalização e punição previstos no referido decreto e em outras normas jurídicas, como o embargo de imóveis

38. Ministério do Meio Ambiente, *op. cit.*, p. 23-24.

39. *Ibid.*, p. 21.



rurais, multas ambientais e maior do rigor na análise de licenciamentos e de documentos de ocupações territoriais.

Conforme o art. 2º, do Decreto 6.321/2007, o MMA é responsável pela edição anual de uma portaria listando os municípios prioritários, selecionados de acordo com os critérios estabelecidos nos incisos I a III, desse mesmo dispositivo legal:

Art. 2º. Para os fins do disposto no art. 1º, o Ministério do Meio Ambiente editará anualmente portaria com lista de Municípios situados no Bioma Amazônia, cuja identificação das áreas será realizada a partir da dinâmica histórica de desmatamento verificada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, com base nos seguintes critérios:

- I- área total de floresta desmatada;
- II- área total de floresta desmatada nos últimos três anos; e
- III- aumento da taxa de desmatamento em pelo menos três dos últimos cinco anos<sup>40</sup>.

Caso o município inserido na lista de prioritários consiga reduzir os índices de desmatamento e mantenha-os em um patamar inferior a 40 km<sup>2</sup> durante quatro anos seguidos e possua 80% de seu território, excetuadas as unidades de conservação e terras indígenas homologadas, com imóveis rurais devidamente monitorados por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR)<sup>41</sup>, ele é transferido para a Lista de Municípios Monitorados e sob Controle. Neste caso, além deixar de ser o foco das iniciativas governamentais de redução e controle do desmatamento, o município passa a ser credenciado nas operações de incentivos econômicos públicos e privados destinados aos produtores rurais e à própria municipalidade. Mas se o desmatamento anual superar os 40 km<sup>2</sup>, o município retorna à lista de prioritários, onde voltará a se sujeitar às medidas mais rígidas de controle ambiental.

Importante destacar que o *caput* do art. 2º, do Decreto 6.321/2007, determina que os municípios prioritários e os monitorados devem estar inseridos no bioma Amazônia, que é um conjunto de ecossistemas que

40. Brasil. Decreto do Executivo nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 21 dez. 2007.

41. O CAR é um registro público eletrônico nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Fonte: <<https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-imovel-rural-no-cadastro-ambiental-rural-car>>. Acesso em 24 jul./2022.





envolvem a floresta tropical e a bacia hidrográfica do Rio Amazonas. No Brasil, essa região abrange 509 municípios e se estende por 4,2 milhões de km<sup>2</sup>, sendo 24% menor do que a Amazônia Legal, que é uma divisão político-administrativa composta por 772 municípios e com 5 milhões de km<sup>2</sup>. A Figura 1, abaixo, compara essas duas classificações amazônicas:

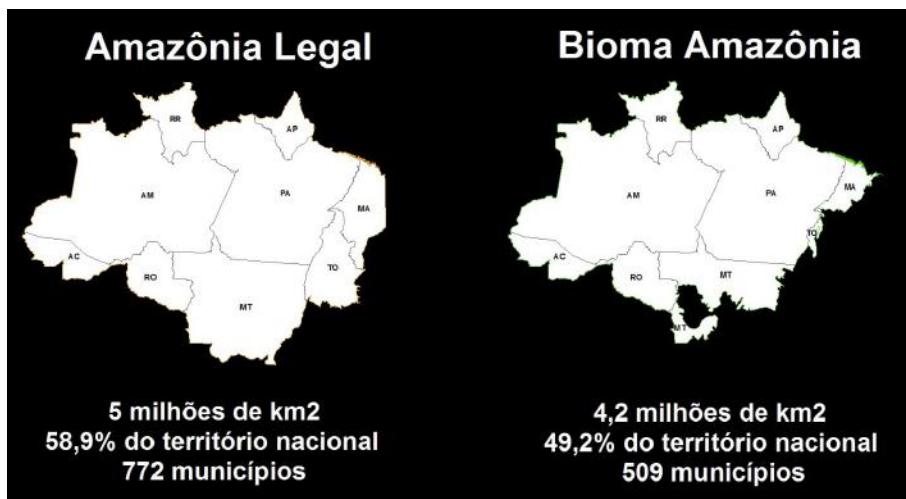


Figura 1: Comparação entre Amazônia Legal e Bioma Amazônico

Sem escala. Elaborado pelos autores.

A escolha do bioma amazônico, ao invés da Amazônia Legal, como critério espacial para a seleção dos municípios prioritários e monitorados foi importante para que as ações mais rígidas de fiscalização do governo federal, sob coordenação do IBAMA, ficassem concentradas nas regiões com maior incidência de devastação, contribuindo para a eficácia desse instrumento de gestão e, via de consequência, para redução dos índices de desmatamento. Nesse sentido, a Tabela 1, a seguir, demonstra que priorização dos municípios que mais desmatavam permitiu reduzir a área de intensificação das ações de fiscalização e controle em aproximadamente 60% e 75% em relação as áreas totais do bioma e da Amazônia Legal, respectivamente, de forma que esse instrumento do PPCDAm combate o problema onde ele está intensificado:



**Tabela 1: Dimensões territoriais das áreas de fiscalização e controle do desmatamento na Amazônia**

|  | <b>Amazônia Legal</b>    | <b>Bioma Amazônia</b>    | <b>Municípios prioritários</b> |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------------|
| Área (Km <sup>2</sup> )                            | 5.015.067 <sup>(1)</sup> | 4.196.943 <sup>(2)</sup> | 1.275.577 <sup>(3)</sup>       |
| Número de municípios                               | 772 <sup>(1)</sup>       | 509 <sup>(2)</sup>       | 62 <sup>(3)</sup>              |
| % em relação ao território nacional <sup>(4)</sup> | 58,9                     | 49,3                     | 14,9                           |
| % em relação à AML                                 |                          | 83,6                     | 25,4                           |
| % em relação ao Bioma Amazônia                     |                          |                          | 30,3                           |

(1) IBGE<sup>42</sup>

(2) IBGE<sup>43</sup>

(3) Portarias MMA até as Portarias MMA 162, de 15/04/2020 e 365, de 19/08/2020.

(4) Equivalente a 8.510.295,914 km<sup>2</sup>, conforme Portaria IBGE nº 177, de 15/05/2020<sup>44</sup>

Elaborado pelos autores.

A primazia das ações de fiscalização e punição para os municípios eleitos prioritários foi estratégica, porque, segundo o MMA<sup>45</sup>, desde a publicação da primeira lista, ocorrida em 2008, o desmatamento verificado nesses municípios tem concentrado uma média de 45% a 50% do desmatamento anual de toda Amazônia Legal, como detalha a Tabela 2, a seguir:

42. IBGE - Amazônia Legal Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/informacoes-ambientais/geologia/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em ago. 2020.

43. IBGE - Brasil em síntese. Disponível em <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/territorio.html>. Acesso em ago. 2020.

44. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>. Acesso em ago. 2020.

45. Fonte: <<http://combateodesmatamento.mma.gov.br/municipios-prioritarios>>. Acesso em 18/out. 2020.





**Tabela 2: Participação dos municípios prioritários e monitorados no desmatamento anual total na Amazônia Legal, no período de 2008 a 2019**

| Ano  | Desmatamento total na Amazônia Legal | Desmatamento nos municípios prioritários e monitorados |                  |
|------|--------------------------------------|--|------------------|
|      |                                      | km <sup>2</sup>  | % <sup>(*)</sup> |
| 2008 | 12.911                               | 7.153,02   | 55,40            |
| 2009 | 7.464                                | 3.466,16   | 46,44            |
| 2010 | 7.000                                | 3.084,76   | 44,07            |
| 2011 | 6.418                                | 3.297,07   | 51,37            |
| 2012 | 4.571                                | 2.484,44   | 54,35            |
| 2013 | 5.891                                | 3.326,51   | 56,47            |
| 2014 | 5.012                                | 2.940,78   | 58,67            |
| 2015 | 6.207                                | 3.840,56   | 61,87            |
| 2016 | 7.893                                | 4.854,42   | 61,50            |
| 2017 | 6.947                                | 4.309,65   | 62,04            |
| 2018 | 7.536                                | 4.539,11   | 60,23            |
| 2019 | 10.129                               | 6.712,01   | 66,27            |

(\*) em relação ao total desmatado da Amazônia Legal

Fonte: Elaboração própria a partir do Prodes/Inpe - TerraBrasilis Plataforma de Dados Geográficos.

Como mencionado anteriormente, os municípios da lista de prioritários tem primazia em receber as ações de fiscalização e punição previstas no Decreto 6.321/2007, dos quais se destaca: (i) embargo obrigatório das áreas desmatadas ilegalmente; (ii) obrigatoriedade de recadastramento fundiário georeferenciado dos imóveis rurais (propriedade e posse), inclusive com prova de área de preservação permanente e de reserva legal, sob pena inibição do respectivo CCIR, o que pode inviabilizar a obtenção de crédito público e qualquer tipo de transação que envolva o imóvel, como venda, arrendamento, desmembramento, transmissão em herança<sup>46</sup>; (iii) limitação de novas autorizações de remoção florestal acima de 5 ha.; (iv) a responsabilização da cadeia produtiva, desde o produtor até o processador,

46. Os instrumentos do decreto foram definidos para atuação em toda floresta amazônica, mas algumas exigências adicionais foram concebidas para os municípios prioritários, como a suspensão do CCIR dos imóveis que não apresentassem documentação necessária ao recadastramento e à suspensão da emissão de autorização de novos desmatamento, conforme A. Lima, J. P. R. Capobianco, e P. Moutinho, *op. cit.*



revendedor ou comercializador de produto oriundo de uma área embargada por desmate ilegal.

Além disso, os imóveis rurais situados nos municípios prioritários também se submetem às regras da Resolução BACEN 3.545/2008, que condiciona a cessão de crédito rural em bancos públicos e privados à comprovação de regularidade ambiental.

A diminuição abrupta dos índices de desmatamento ocorrida após a implementação dessas iniciativas refletiu na redução da emissões de gases causadores do efeito estufa. Só no período de 2005 a 2009, o PPCDAm evitou uma perda florestal de 27.000 km<sup>2</sup> a 60.000 km<sup>2</sup>, o que equivale ao não lançamento de 270 a 621 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>, na atmosfera<sup>47</sup>.

Outros autores, como Lima, Capobianco e Montini<sup>48</sup>; Assunção, Gandour e Rocha<sup>49</sup>; Capobianco<sup>50</sup>; e Mello e Artaxo<sup>51</sup> confirmam que tanto as medidas iniciais do PPCDAm, como aquelas decorrentes do Decreto 6.321/2007, especialmente a Lista de Municípios Prioritários, foram diretamente responsáveis pela significativa redução dos índices de desmatamento na Amazônia.

No mesmo sentido, Arima *et. al.*<sup>52</sup> (2014) estimam que os esforços em diferentes níveis de fiscalização ambiental direcionados para os dois grupos de municípios (prioritários e monitorados) evitaram até 10.653 km<sup>2</sup> de desmatamento no período compreendido entre 2009-2011, com uma redução de 60% em municípios prioritários e 47% em municípios monitorados, em comparação com o triênio anterior de 2006-2008.

Reforça-se que esses benefícios não são produto de mera fiscalização pontual e nem de multas aleatórias, mas sim de vontade política dos governos federais daquela época de construir e implementar uma política pública sólida, estruturada e com ferramentas adequadas.

Apesar desses resultados positivos, o governo do presidente Jair Bolsonaro, iniciado em 2019, vem desmontando de forma aguda diversos instrumentos importantes do PPCDAm, incluindo a política de priorização

47. Ministério do Meio Ambiente, *op. cit.*, p. 24.

48. A. Lima, J. P. R. Capobianco, e P. Moutinho, *op. cit.*

49. J. Assunção; C. Gandour; R. Rocha, R. Deforestation slowdown in the Legal Amazon: prices or policies? Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2012. Disponível em: <<https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2012/03/Deforestation-Prices-or-Policies-Working-Paper.pdf>>. Acesso em 25 out 2020.

50. J. P. R. Capobianco. Id., 2017 e 2019.

51. N. G. R. de Mello; P. Artaxo. *Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal*. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 66, p. 108-129, abr. 2017.

52. E. Arima; P. Barreto; E. Araújo; B. Soares-Filho. Public policies can reduce tropical deforestation: Lessons and challenges from Brazil. *Land Use Policy*, 41, 465-473, 2014. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/journal/land-use-policy/vol/41/suppl/C>>. Acesso em 20 jul. 2022.





de municípios. Isso ocorre ao mesmo tempo em que desmatamento ilegal na Amazônia tem se intensificado, com o aumento de 34,40% no período de agosto/2018 a julho/2019, 7,1% entre agosto/2019 a julho/2020 e 20,10% entre agosto/2020 e julho/2021, como ilustra o Gráfico 4, a seguir, que também condensa os principais fatos até aqui analisados:

Gráfico 4: Desmatamento na Amazônia Legal (km<sup>2</sup>)



Fonte: Prodes/Inpe - TerraBrasilis Plataforma de Dados Geográficos, adaptados pelos autores.

A próxima seção analisa o desmonte da política de identificação dos municípios de desmatamento crítico e de outros instrumentos do PPCDAm, bem como a correlação desse fenômeno com a elevação atual do desmatamento na Amazônia.

#### 4. OS MUNICÍPIOS OMITIDOS PELO GOVERNO BOLSONARO

Com base nos parâmetros definidos nos incisos I a III, do art. 2º, do Decreto 6.321/2007, transcritos no tópico anterior, o MMA é responsável pela edição anual de uma portaria listando os municípios prioritários.

A primeira lista foi definida pela Portaria 28, de 24 de janeiro de 2008, que adotou os mesmos critérios do decreto e selecionou 36 municípios prioritários, que foram submetidos à intensa fiscalização e à um rígido controle ambiental.

A portaria seguinte (Portaria 102, de 24 de março de 2009), além de ter acrescido mais 7 municípios à relação anterior, definiu regras para a exclusão de um município da lista de prioritários e sua transferência para a lista de municípios com desmatamento monitorado e sob controle.

Ao longo dos anos, outras portarias do MMA foram aperfeiçoando os critérios de inclusão previstos no Decreto 6.321/2007 e atualizando as listas, de forma que novos municípios foram incorporados à lista de prioritários, outros foram deslocados para o grupo de monitorados e alguns tiveram que retornar à relação de prioritários.



O Quadro 2, a seguir, sintetiza esse processo, apresentando um histórico com todas as portarias relacionadas à priorização de municípios para ações de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento, desde a Portaria 28/2008 até a Portaria 365/2020. A primeira coluna corresponde ao ano e a segunda às portarias definidoras dos critérios de inclusão de municípios na lista de prioritários ou de monitorados. As duas colunas seguintes mostram a dinâmica de ingresso e saída da quantidade de municípios nas listas de prioritários (terceira coluna) e de monitorados (quarta coluna), de onde se depreende: (i) a especificação numérica da portaria com a inclusão (representada pelo símbolo de adição) e/ou a exclusão (representada pelo símbolo de subtração) da quantidade de municípios por ela determinada, de acordo com os requisitos fixados para aquele ano; (ii) a transferência de municípios de uma lista para outra (representada pelo símbolo de seta); e (iii), em negrito, o número total de municípios em cada uma das listas para o ano indicado na primeira coluna. Ressalta-se que o Quadro 2, a seguir, não especifica os nomes dos municípios a fim de facilitar a compreensão da dinâmica de ingresso e egresso das listas, mas essa relação é mencionada doravante, ao longo do presente trabalho:

**Quadro 2: Municípios prioritários para as ações de combate ao desmatamento**

| ANO         | Portaria MMA e Critérios de inclusão nas listas de prioritários e/ou monitorados  | Nº Municípios Prioritários                         | Nº Municípios Monitorados |
|-------------|---|--|---------------------------|
| <b>2008</b> | Portaria nº 28, de 24/01/2008 (prioritários):<br>I - área total de floresta desmatada;<br>II - área total de floresta desmatada nos últimos 3 anos; e<br>III - aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 3 dos últimos 5 anos.  | Portaria 28/2008<br>+ 36 novos<br><b>Total: 36</b> | -<br>-<br><b>Total: 0</b> |
| <b>2009</b> | Portaria nº 102, de 24/03/2009 (prioritários):<br>I - área total de floresta desmatada;<br>II - área total de floresta desmatada nos últimos 3 anos;<br>III - aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 3, dos últimos 5 anos;<br>IV - desmatamento em 2008 igual ou superior a 200 km <sup>2</sup> ; e<br>V - ocorrência de 4 aumentos do desmatamento nos últimos 5 anos e cuja soma do desmatamento nos últimos 3 anos tenha sido igual ou superior a 90 km <sup>2</sup> .<br><br>Portaria nº 103, de 24/03/2009 (monitorados):<br>I - possuir 80% do seu território, excetuadas as UCs de domínio público e TIs, com imóveis rurais monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural (CAR);<br>II - dematamento em 2008 igual ou menor que 40 km <sup>2</sup> ;<br>III - média do desmatamento de 2007 e 2008 igual ou inferior a 60% em relação à média do período de 2004 a 2006. | Portaria 102/2009<br>+ 7 novos<br><b>Total: 43</b> | -<br>-<br><b>Total: 0</b> |



|             |   |  |   |
|-------------|---|--|---|
| <b>2010</b> | Portaria nº 66, de 24/03/2010 (prioritários):<br>I - área total de floresta desmatada;<br>II - área total de floresta desmatada nos últimos 3 anos;<br>III - aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 3, dos últimos 5 anos;<br>IV - desmatamento em 2009 igual ou superior a 150 km <sup>2</sup> ; e<br>V - ocorrência de 4 aumentos do desmatamento nos últimos 5 anos e cuja soma do desmatamento nos últimos 3 anos tenha sido igual ou superior a 90 km <sup>2</sup> .                                      | Portaria 66/2010<br>+ 0 novos<br>Portaria 67/2010<br>- 1<br><b>Total: 42</b>   | -<br>-<br>Portaria 67/2010<br>+ 1<br><b>Total: 1</b>  |
|             | Portaria nº 68, de 24/03/2010 (monitorados):<br>I - possuir 80% do seu território, exceituadas as UCs de domínio público e TIs homologadas, com imóveis rurais monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural (CAR);<br>II - desmatamento em 2009 igual ou menor que 40 km <sup>2</sup> ;<br>III - média do desmatamento de 2008 e 2009 igual ou inferior a 60% em relação à média do período de 2004 a 2006.   |  |   |
| <b>2011</b> | Portaria nº 175, de 24/05/2011 (prioritários):<br>I - área total de floresta desmatada;<br>II - área total de floresta desmatada nos últimos 3 anos;<br>III - aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 3, dos últimos 5 anos; e<br>IV - aumento do desmatamento de 2010 em relação ao desmatamento de 2009 e desmatamento em 2010 igual ou superior a 80 km <sup>2</sup> ou desmatamento identificado pelo sistema DETER no período de agosto de 2010 a abril de 2011 próximo ou superior a 40 km <sup>2</sup> . | Portaria 175/2011<br>+ 7 novos<br>Portaria 139/2011<br>- 1<br><b>Total: 48</b> | -<br>-<br>Portaria 139/2011<br>+ 1<br><b>Total: 2</b> |
|             | Portaria nº 138, de 20/04/2011 (monitorados):<br>I - possuir 80% do seu território, exceituadas as UCs de domínio público e TIs homologadas, com imóveis rurais monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural (CAR);<br>II - desmatamento em 2010 igual ou menor que 40 km <sup>2</sup> ;<br>III - média do desmatamento de 2009-10 e 2010-11 igual ou inferior a 60% em relação à média do período de 2006-07, 2007-08 e 2008-09.   |  |   |



|             |  |   |  |   |
|-------------|--|---|--|---|
| <b>2012</b> | Portaria nº 322, de 28/09/2012 (prioritários):<br>I - área total de floresta desmatada;<br>II - área total de floresta desmatada nos últimos 3 anos;<br>III - aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 2, dos últimos 3 anos; e<br>IV - aumento do desmatamento de 2011 em relação ao desmatamento de 2010 e desmatamento em 2011 igual ou superior a 80 km <sup>2</sup> .  | Portaria 323/2012<br>+ 2 novos  | -  | -   |
|             | Portaria nº 186, de 04/06/2012 (monitorados):<br>I - possuir 80% do seu território, exceetuadas as UCs de domínio público e TIs homologadas, com imóveis rurais monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural (CAR);<br>II - desmatamento em 2011 igual ou menor que 40 km <sup>2</sup> ;<br>III - média do desmatamento de 2008-09 e 2009-10 igual ou inferior a 60% em relação à média do período de 2005-06, 2006-07 e 2007-08.  | Portaria 324/2012<br>- 2<br><br>Portaria 187/2012<br>- 2<br><br><b>Total: 46</b>        | Portaria 324/2012<br>+ 2                                   | Portaria 187/2012<br>+ 2<br><br><b>Total: 6</b> |
| <b>2013</b> | Portaria nº 411, de 07/11/2013 (monitorados):<br>I - possuir 80% do seu território, exceetuadas as UCs de domínio público e TIs homologadas, com imóveis rurais monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural (CAR);<br>II - desmatamento em 2012 igual ou menor que 40 km <sup>2</sup> ;<br>III - média do desmatamento de 2010-11 e 2011-12 inferior a 60% em relação à média do período de 2007-08, 2008-09 e 2009-11.   | Portaria 412/2013<br>- 5<br><br><b>Total: 41</b>  | Portaria 412/2013<br>+ 5<br><br><b>Total: 11</b>           |   |
| <b>2017</b> | Portaria nº 360, de 08/09/2017 (prioritários):<br>I - área total de floresta desmatada em 2016 igual ou superior a 80 km <sup>2</sup> ;<br>II - área total de floresta desmatada nos últimos 3 anos igual ou superior 160 km <sup>2</sup> ; e<br>III - aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 3, dos últimos 5 anos.<br><br>Portaria nº 360, de 08/09/2017 (monitorados):<br>I - possuir 80% do seu território, exceetuadas as UCs de domínio público e TIs homologadas, com imóveis rurais monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural (CAR);<br>II - municípios que mantiveram desmatamento inferior a 40 km <sup>2</sup> , nos últimos 4 anos, reingressando à lista de prioritários aqueles que atingirem desmatamento anual superior a 40 km <sup>2</sup> no próximo monitoramento do INPE. | Portaria 361/2017<br>+ 8 novos<br><br>Portaria 362/2017<br>- 10<br><br><b>Total: 39</b> | -<br><br>Portaria 362/2017<br>+ 10<br><br><b>Total: 21</b> |   |



|             |  |  |  |
|-------------|--|--|--|
| <b>2018</b> | Portaria nº 427 de 19/11/2018 (prioritários):<br>I - área total de floresta desmatada em 2017 igual ou superior a 80 km <sup>2</sup> ;<br>II - área total de floresta desmatada nos últimos 3 anos igual ou superior 160 km <sup>2</sup> ; e<br>III - aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 3 dos últimos 5 anos.  | Portaria 428/2018<br>+ 2 novos<br>Portaria 428/2018<br>+ 1               | -<br>-<br>Portaria 428/2018<br>- 1                                       |
|             | Portaria nº 427 de 19/11/2018 (monitorados):<br>I - possuir 80% do seu território, exceituadas as UCs de domínio público e TIs homologadas, com imóveis rurais monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural (CAR);<br>II - municípios que mantiveram desmatamento inferior a 40 km <sup>2</sup> , nos últimos 4 anos, reingressando à lista de prioritários aqueles que atingirem desmatamento anual superior a 40 km <sup>2</sup> no próximo monitoramento do INPE (PRODES 2018). | Portaria 428/2018<br>- 1<br><b>Total: 41</b>                             | Portaria 428/2018<br>+ 1<br><b>Total: 21</b>                             |
| <b>2020</b> | Portaria nº 161, de 15/04/2020 (prioritários):<br>I - área total de floresta desmatada em 2019 igual ou superior a 80 km <sup>2</sup> ;<br>II - área total de floresta desmatada nos últimos 3 anos igual ou superior 160 km <sup>2</sup> ; e<br>III - aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 3, dos últimos 5 anos.  | Portaria 162/2020<br>+ 4<br>Portaria 365/2020<br>- 1<br><b>Total: 44</b> | Portaria 162/2020<br>- 4<br>Portaria 365/2020<br>+ 1<br><b>Total: 18</b> |
|             | Portaria nº 161, de 15/04/2020 (monitorados):<br>I - possuir 80% do seu território, exceituadas as UCs de domínio público e TIs, com imóveis rurais monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural (CAR);<br>II - municípios que mantiveram desmatamento inferior a 40 km <sup>2</sup> , nos últimos 4 anos, reingressando à lista de prioritários aqueles que atingirem desmatamento anual superior a 40 km <sup>2</sup> no próximo monitoramento do INPE (PRODES 2019).            |  |  |

Fontes: Portarias citadas.

Elaborado pelos autores.



Além da dinâmica de ingresso e egresso nas listas de prioritários e monitorados, o Quadro 2 revela a frequência na edição das portarias e o aperfeiçoamento dos critérios para definição das listagens. Nesse seguimento, observa-se que as portarias foram anuais entre 2008 e 2013, tal como determina o Decreto 6.321/2007, mas não houve edição de portarias entre 2014 e 2016, sendo que a lista de prioritários permaneceu com 41 municípios e a lista de monitorados com 11. Depois, vieram novas portarias em 2017, 2018 e 2020.

O Quadro 2 também revela que os critérios para inclusão de municípios nas listas de prioritários e de monitorados são os mesmos desde 2017, na conformidade da Portaria 360/2017, sendo certo que foram reafirmados pelas portarias subsequentes, isto é, as 427/2018 e 161/2020.

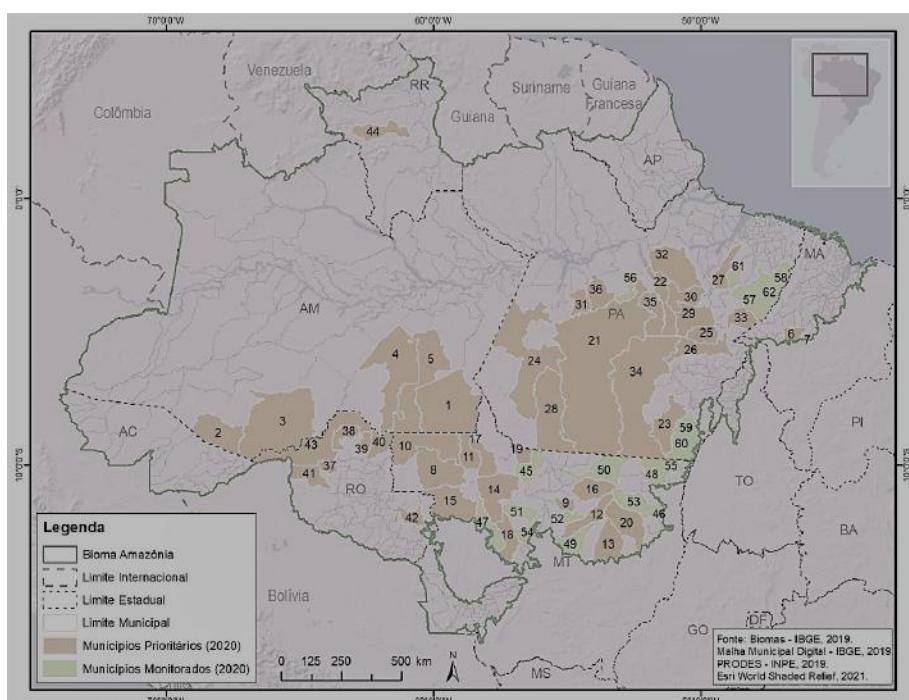
Com base nessas regras, a Portaria 428/2018 atualizou a lista de prioritários para 41 municípios com os seguintes movimentos: (i) Placas (PA) e Uruará (PA) ingressaram na lista de prioritários; (ii) Marcelândia (MT) saiu da lista de monitorados voltou para a lista de prioritários; e (iii) Peixoto de Azevedo (MT) deixou a lista de prioritários e foi para a de monitorados.

Em 2019, já sob o comando do governo Bolsonaro, o MMA não publicou portarias para esse instrumento de política pública, como também mostra o Quadro 2, retro, violando o art. 2º, do Decreto 6.321/2007, que determina à pasta ambiental a publicação de portarias anuais com a lista de municípios prioritários.

Em 2020, a Portaria MMA 161/2020 repetiu os mesmos critérios anteriores, como se infere no Quadro 2, a partir dos quais a Portaria 162/2020 transferiu Alto da Boa Vista (MT), Cláudia (MT), Feliz Natal (MT) e Querência (MT) da lista de monitorados para a lista de prioritários. Três meses depois, a Portaria 365/2020 fez uma retificação para reconduzir Alto da Boa Vista (MT) para a lista de monitorados.

Dessa forma, a listagem do ano de 2020 era composta por 44 municípios prioritários e 18 monitorados, que totalizavam uma área de 1,2 milhão de km<sup>2</sup>, representados, respectivamente, nas cores vermelha e verde da Figura 2, a seguir:



**Municípios Prioritários:**

1. AM - Apuí
2. AM - Boca do Acre
3. AM - Lábrea
4. AM - Manicoré
5. AM - Novo Arripuanã
6. MA - Amarante do Maranhão
7. MA - Grajaú
8. MT - Arripuanã
9. MT - Cláudia
10. MT - Colniza
11. MT - Cotriguaçu
12. MT - Feliz Natal
13. MT - Gaúcha do Norte
14. MT - Juara
15. MT - Juína
16. MT - Marcelândia
17. MT - Nova Bandeirantes
18. MT - Nova Maringá
19. MT - Paranaíta
20. MT - Querência
21. PA - Altamira
22. PA - Anapu
23. PA - Cumaru do Norte
24. PA - Itaituba
25. PA - Itupiranga
26. PA - Marabá
27. PA - Moju
28. PA - Novo Progresso
29. PA - Novo Repartimento
30. PA - Pacajá
31. PA - Placas
32. PA - Portel
33. PA - Rondon do Pará
34. PA - São Félix do Xingu
35. PA - Senador José Porfírio
36. PA - Ururá
37. RO - Buritis
38. RO - Candeias do Jamari
39. RO - Cujubim
40. RO - Machadinho D'Oeste
41. RO - Nova Mamoré
42. RO - Pimenta Bueno
43. RO - Porto Velho
44. RR - Mucajá

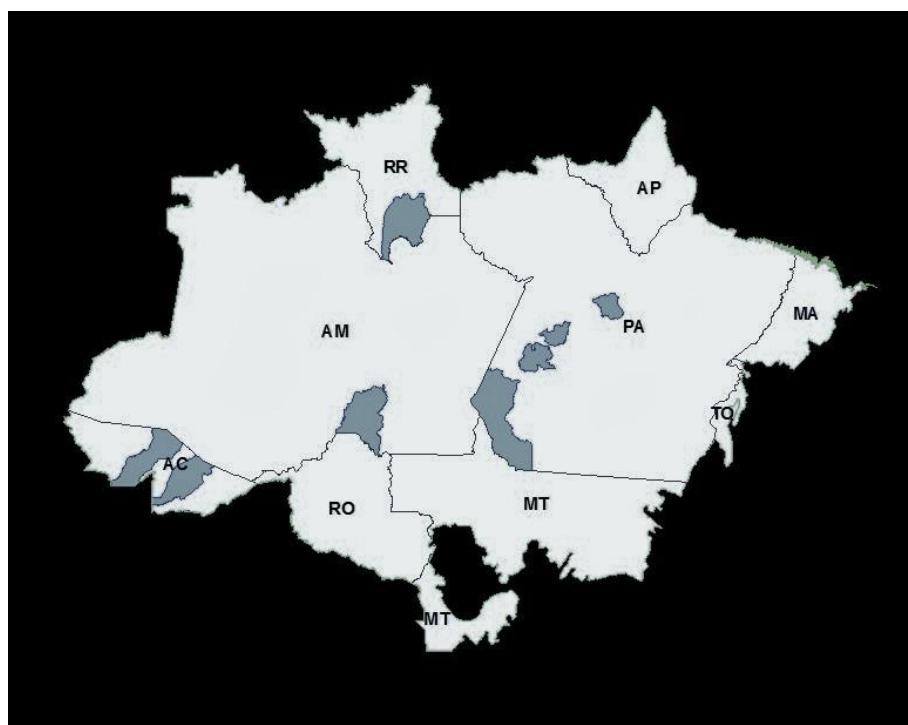
**Municípios Monitorados:**

45. MT - Alta Floresta
46. MT - Alto Boa Vista
47. MT - Brasnorte
48. MT - Confresa
49. MT - Nova Ubiratã
50. MT - Peixoto de Azevedo
51. MT - Porto dos Gaúchos
52. MT - Santa Carmem
53. MT - São Félix do Araguaia
54. MT - Tapurah
55. MT - Vila Rica
56. PA - Brasil Novo
57. PA - Dom Eliseu
58. PA - Paragominas
59. PA - Santa Maria das Barreiras
60. PA - Santana do Araguaia
61. PA - Taillândia
62. PA - Ulianópolis

Figura 2: Municípios Prioritários e Monitorados (2020)



Ocorre que, cotejando os critérios reafirmados pela Portaria MMA 161/2020 com os índices de desmatamento de 2019, divulgados pelo sistema Prodes/INPE, verifica-se que deveriam ter sido incluídos na lista de prioritários fixada pela Portaria 162/2020 os seguintes municípios: Feijó (AC), Humaitá (AM), Jacareacanga (PA), Medicilândia (PA), Rorainópolis (RR), Rurópolis (PA), Sena Madureira (AC) e Trairão (PA). Esses oito municípios, aqui chamados de omitidos, estão representados na Figura 3, a seguir, pela cor mais escura:



**Figura 3: Municípios omitidos pelo MMA que deveriam ter sido incluídos como prioritários em 2020**

Elaborado pelos autores.

As próximas subseções demonstram a metodologia utilizada para a definição desses 8 municípios omitidos e analisam os prejuízos decorrentes dessa exclusão para a proteção ambiental da Amazônia.

#### **4.1. A definição dos municípios omitidos**

Essa subseção comprova os motivos pelos quais os 8 municípios citados anteriormente – Feijó (AC), Humaitá (AM), Jacareacanga (PA), Medicilândia (PA), Rorainópolis (RR), Rurópolis (PA), Sena Madureira (AC) e Trairão





(PA) – deveriam ter sido incluídos na lista de prioritários concebida pela Portaria MMA 162/2020.

Inicialmente, analisou-se os dados de desmatamento fornecidos pelo Prodes/INPE em 559 municípios situados no bioma Amazônia e aplicou-se os três critérios de inclusão na lista de prioritários reafirmados pela Portaria MMA 161/2020, quais sejam: (i) área total desmatada em 2019 igual ou superior a 80 km<sup>2</sup>; (ii) área total desmatada nos últimos 3 anos (2017, 2018 e 2019) igual ou superior 160 km<sup>2</sup>; e (iii) aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 3, dos últimos 5 anos (período de 2015 a 2019).

O resultado encontrado foi que, além dos 44 municípios constantes na lista de 2020, os oito municípios citados anteriormente também atendiam, simultaneamente, os três critérios reafirmados pela Portaria 161/2020, conforme sintetiza o Quadro 3:

**Quadro 3: Municípios omitidos da lista de prioritários, aplicando os critérios da Portaria 161/2020**

| Município Omitido | UF | 1º Critério área total desmatada em 2019 => a 80 km <sup>2</sup> | 2º Critério área total desmatada em 2017-2019 => 160 km <sup>2</sup> | 3º Critério aumento do desmatamento em pelo menos 3 anos entre (2015-2019) |
|-------------------|----|--|--|--|
| Feijó             | AC | 97,7   | 210,80   | Sim (15,16,17,18,19)   |
| Humaitá           | AM | 89,7   | 173,40   | Sim (15,16,17,18,19)   |
| Jacareacanga      | PA | 93,80  | 181,80   | Sim (15,16,17,18,19)   |
| Medicilândia      | PA | 112,90   | 292,80   | Sim (15,16,17,18,19)   |
| Rorainópolis      | RR | 98,30  | 172,40   | Sim (15,16,17,18,19)   |
| Rurópolis         | PA | 108,80   | 204,20   | Sim (15,16,17,18,19)   |
| Sena Madureira    | AC | 83,10  | 174,30   | Sim (15,16,17,18,19)   |
| Trairão           | PA | 112,10   | 249,80   | Sim (15,16,17,18,19)   |

Fonte: Prodes/INPE - <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>  
Elaborado pelos autores.

O Quadro 3 prova que o governo federal não atualizou corretamente a lista prioritários em 2020, deixando de lado oito municípios que preenchiam os critérios legais. Com efeito, 894.279 km<sup>2</sup>, que corresponde à soma da área dos territórios desses municípios, deixaram de receber, de forma preferencial, as ações de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento.

Ressalta-se ainda que, em novembro de 2019, o governo federal já dispunha dos dados preliminares do sistema Prodes/INPE, relativos ao período de agosto/2018 a julho/2019 que já indicavam crescimento



acelerado do desmatamento, de modo que o MMA poderia ter publicado a atualização das listas de municípios prioritários e monitorados já em 2019, com a inclusão dos oito municípios anteriormente mencionados. Ao não fazer, o governo Bolsonaro contrariou a prática de governos anteriores em que os técnicos do MMA se reuniam, analisavam os dados e redefiniam os municípios prioritários no mesmo mês da divulgação dos números do INPE.

O Quadro 3 também revela que a atualização da lista de prioritários não exige um trabalho hercúleo e complexo, bastando analisar os dados fornecidos pelo Prodes/INPE. Isso leva a crer que essa omissão é fruto de uma surpreendente inaptidão dos atuais técnicos do MMA ou um movimento orquestrado para diminuir eficácia das políticas públicas de proteção ambiental da Amazônia.

A omissão desses oito municípios na lista de prioritários de 2020 foi denunciada pelo Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), em apresentação oral feita pelo biólogo João Paulo Ribeiro Capobianco, no dia 21 de setembro de 2020<sup>53</sup>, na audiência pública convocada pelo ministro Luís Roberto Barroso, relator da ação judicial de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708, movida por alguns partidos políticos contra a União, perante o Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>54</sup>.

Coincidência ou não, cerca de 3 meses depois da audiência pública, o MMA publicou a Portaria nº 9, de 11 de janeiro de 2021, atualizando a lista de municípios prioritários com a inclusão dos oito municípios até então omitidos<sup>55</sup>.

Mas essa atualização tardia – quatorze meses depois da disponibilização dos dados do desmatamento de 2018/2019 – não minimiza os desarcertos do governo, pois a omissão apontada trouxe graves prejuízos ambientais para a Floresta Amazônica, como mostra a subseção seguinte.

53. Apresentação disponível no canal do STF, no *youtube*, no seguinte endereço eletrônico <<https://www.youtube.com/watch?v=Sqw63GzDins>>, a partir das 2 horas e 4 minutos.

54. A ADPF 708/DF foi proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Rede de Sustentabilidade e aponta a omissão constitucional da União ao não adotar providências administrativas para executar o “Fundo Clima”, além do progressivo desmantelamento das políticas de preservação e controle do desmatamento da Floresta Amazônica.

55. Além de ter incluído os oito municípios omitidos na lista de prioritários, a Portaria MMA 9/2021 retirou Peixoto Azevedo (MT) da lista de monitorados e o relocou para a lista de prioritários e retirou Rondon do Pará (PA) da lista de prioritários e o integrou à lista de monitorados. Assim, a lista de prioritários passou a ter 52 municípios e a lista de monitorados continuou com 18 municípios.





#### 4.2. O aumento do desmatamento nos municípios omitidos

Os dados do Prodes/INPE, representados no Gráfico 5, a seguir, mostram que o desmatamento consolidado em todos os 8 municípios omitidos – Feijó (AC), Humaitá (AM), Jacareacanga (PA), Medicilândia (PA), Rorainópolis (RR), Rurópolis (PA), Sena Madureira (AC) e Trairão (PA) – aumentou em 1.486 km<sup>2</sup> entre 2018 e 2020:

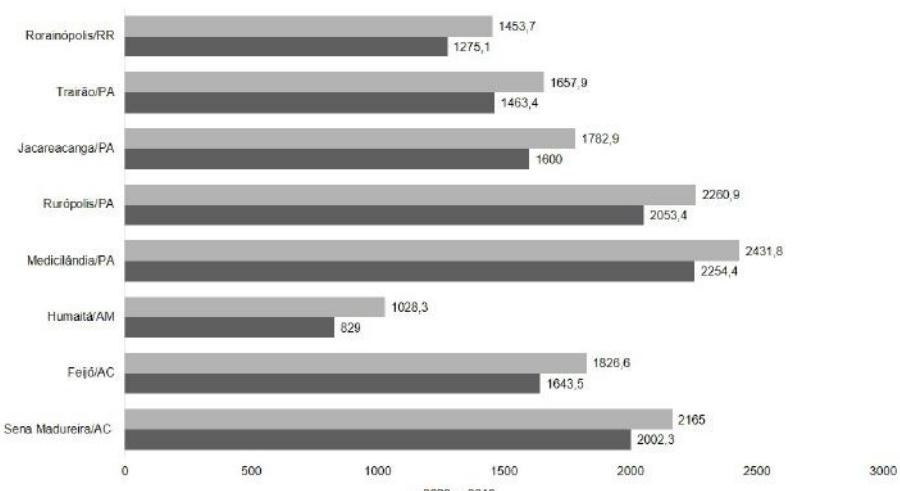


Gráfico 5: Comparação do desmatamento consolidado nos 8 municípios omitidos entre 2018 e 2020 (em km<sup>2</sup>)

Fonte: Prodes/INPE

Elaborado pelos autores

Não se pode afirmar que a desconsideração desses 8 municípios como prioritários, promovida pelo governo Bolsonaro em duas ocasiões – uma, em novembro de 2019, quando os dados do INPE já estavam disponíveis, e duas, em abril de 2020, quando da edição da Portaria 161 – provocou, por si só, o aumento do desmatamento em seus respectivos territórios.

Por outro lado, é possível afirmar que a omissão governamental, seja por negligência ou por decisão, foi uma das condições necessárias para o avanço dos números revelados no Gráfico 5, retro, na exata medida em que o MMA deixou de realizar nos 8 municípios as ações preferenciais de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento, especificadas no Decreto 6.321/2007, ignorando os alertas de desmatamento que já se faziam presentes.

E, como se mostrou na seção anterior deste trabalho, essas ações preferenciais são relevantes para o combate ao desmatamento, valendo mencionar o estudo de Arima *et al.*<sup>56</sup> (2014), que aponta que o IBAMA

56. E. Arima; P. Barreto; E. Araújo; B. Soares-Filho, *op. cit.*



aumentou o número de imóveis rurais embargados nos municípios-alvo em 53% entre 2007 e 2008, comparado a um aumento de 11% nos municípios não-prioritários e, em 2008, elevou a aplicação de multas ambientais em 13% nos municípios prioritários em relação ao ano anterior, sendo que diminuiu em 10% nos demais municípios.

Nesse contexto, a não execução de ações preferenciais de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento naqueles 8 municípios torna o governo federal descumpridor uma norma jurídica que ele mesmo editou e, portanto, co-responsável pelos danos ambientais ocorridos naquelas regiões.

É claro que os municípios omitidos explicam apenas parte do crescimento de 61,6% do desmatamento ilegal em toda Amazônia Legal no período de agosto de 2018 e julho de 2021. Outra variável a se considerar é o desmonte dos demais instrumentos de fiscalização previstos no Decreto 6.321/2007, como mostra a seção seguinte.

## 5. O ABANDONO DO DECRETO 6.321/2007 E O DESMONTE DO PPCDAM PELO GOVERNO BOLSONARO

Além de ter excluído indevidamente, durante quatorze meses (novembro/2019 a janeiro/2021), oito municípios que preenchiam os critérios de priorização fixados pela pasta ambiental, o governo Bolsonaro extinguiu, no início de 2019, a secretaria de Mudança Climática e Florestas, do MMA, que era responsável pelo PPCDAm e por coordenar a implementação das políticas de redução de emissões do Plano Nacional de Adaptação e gerenciar o Fundo Nacional para Mudança do Clima. Com isso, o MMA deixou de ter uma ação organizada estratégica em relação à uma de suas principais e mais efetivas políticas públicas de controle do desmatamento, qual seja, a ação concentrada nos municípios prioritários, afetando negativamente às ações de redução das emissões de gases de efeito estufa.

Isso se verifica pela acentuada queda das ações de fiscalização governamental na Amazônia, representadas pela redução dos números de autos de infração e embargos por danos à flora aplicados pelo IBAMA.

Nesse sentido, a Tabela 3, a seguir, apresenta a acentuada queda do número de autos de infração por danos à flora aplicados pelo IBAMA na Amazônia Legal como um todo e nos municípios prioritários nos anos de 2019 e 2020, comparados com a média anual da década anterior (2009 a 2018).



**Tabela 3: Número de autos de infração por dano à flora aplicados pelo Ibama na Amazônia Legal e nos municípios prioritários**

|  | 2009-2018<br>(média<br>anual) | 2019  | Variação<br>(%) <sup>(*)</sup> | 2020 <sup>(**)</sup> | Variação<br>(%) <sup>(*)</sup> |
|--|-------------------------------|-------|--------------------------------|----------------------|--------------------------------|
| Amazônia<br>Legal                                  | 4.904                         | 2.786 | - 43,1                         | 1.497                | - 69,4                         |
| Municípios<br>Prioritários<br><small>(***)</small> | 2.602                         | 1.714 | -34,1                          | 862                  | -66,8                          |

<sup>(\*)</sup> Em relação à média de autos aplicados nos anos 2009-2018

<sup>(\*\*)</sup> Dados até 18/09/2020

<sup>(\*\*)</sup> 62 municípios contidos nas listas de prioritários para fiscalização e controle e monitorados conforme última atualização em 2020

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Portal Brasileiro de Dados Abertos<sup>57</sup>.

A Tabela 3, retro, mostra que, entre 2009 a 2018, a média anual de autos de infração lavrados na Amazônia Legal por dano à flora foi de 4.904 autuações, caindo, em 2019, no primeiro ano do governo Bolsonaro, para apenas 2.786 autuações, ou seja, uma redução de 43,1%. O mesmo cenário acontece nos municípios prioritários, com uma redução de autuações por dano a flora de 34,1%.

Curiosamente, como mostra o Quadro 2, da seção 4, a quantidade de municípios prioritários era praticamente a mesma nesses períodos – média de 42,44 municípios entre 2009-2018 e 41 municípios no ano de 2019. Em um contexto onde o desmatamento está em alta nos mesmos municípios prioritários, a única explicação para a redução abrupta de autos lavrados é o abandono, por parte do governo federal, desse instrumento de fiscalização.

A Tabela 3 mostra que essa abdicação dos instrumentos de fiscalização não é momentânea, pois a ação de fiscalização do governo no ano de 2020 foi ainda mais pífia, pois até o dia 18 de setembro, o IBAMA havia registrado apenas 1.497 autuações por infração à flora toda Amazônia Legal e somente 862 nos municípios prioritários, o que representa uma redução drástica de 69,4% e 66,8%, respectivamente, em relação ao período de entre 2009 a 2018.

A redução do esforço de controle ambiental na região também é demonstrada pela queda no número de embargos por danos à flora aplicados pelo IBAMA no ano de 2019, como mostra a Tabela 4, a seguir, sendo certo que, nesse ponto, é importante destacar que o agente público é obrigado a embargar a área, proibindo sua utilização econômica sempre que houver infração à flora, como ocorre nos casos de desmatamento ilegal:

**Tabela 4: Número de embargos por dano à flora aplicados pelo Ibama na Amazônia Legal e nos municípios prioritários para fiscalização e controle**  
<sup>57</sup> Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/autos-de-infracao-e-embargos-por-dano-a-flora-na-amazonia-legal-e-nos-municipios-prioritarios-para-fiscalizacao-e-controle-ago-2020>



## e monitorados

|                              | 2009-2018<br>(média anual) | 2019  | Variação (%)<br>(*) |
|------------------------------|----------------------------|-------|---------------------|
| Amazônia Legal               | 1.958                      | 1.641 | -16,1               |
| Municípios Prioritários (**) | 1.267                      | 921   | -27,3               |

(\*) Em relação à média de embargos aplicados nos anos 2009-2018

(\*\*) 62 municípios contidos nas listas de prioritários para fiscalização e controle e monitorados conforme última atualização em 2020

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Portal Brasileiro de Dados Abertos<sup>58</sup>.

A Tabela 4 revela que a média anual entre 2009-2018 foi de 1.958 áreas embargadas em toda Amazônia Legal, caindo para 1.641 no ano de 2019, uma redução de 16,1%. Nos municípios prioritários, a redução foi ainda maior: 27,2%, passado de uma média anual de 1.267 embargos entre 2009-2018 para 921 em 2019.

Em complemento às informações anteriores, pesquisadores do Laboratório de Gestão de Serviços Ambientais (LAGESA), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), descaram que o número de embargos ambientais na Amazônia Legal para o ano de 2020 foi de apenas 385, enquanto em 2018 foi de 2.589<sup>59</sup>. Para os mesmos autores, essa redução acentuada nos embargos é preocupante, pois indica a adoção de uma estratégia que evita causar sanções econômicas imediatas para os infratores através da vedação da comercialização de produtos derivados da área onde ocorreu o dano ambiental.

Destaca-se que o MMA dispunha das informações sobre o aumento dos indícios de desflorestamento ao longo do ano de 2019 e 2020. A Tabela 5, adiante, apresenta o crescimento acelerado do número de alertas de desmatamento em tempo real na Amazônia emitidos pelo INPE, por meio do Deter, nos anos de 2018, 2019 e 2020, sendo certo que as equipes do governo federal, em especial o MMA e o IBAMA, tinham acesso a esses dados.

58. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/areas-embargadas-pelo-ibama>. Acesso em ago.2020

59. R. Rajão; J. Schmitt; F. Nunes. B. Soares-Filho. Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal. *Policy Brief*, junho de 2021. Disponível em <[http://www.lagesa.org/wp-content/uploads/documents/Rajao\\_Schmitt-et-al\\_Julgamentos-IBAMA\\_Dicotomia.pdf](http://www.lagesa.org/wp-content/uploads/documents/Rajao_Schmitt-et-al_Julgamentos-IBAMA_Dicotomia.pdf)> Acesso em 24 jul. 2022.



**Tabela 5: Evolução do número de alertas emitidos pelo Deter/Inpe nos municípios prioritários e monitorados e nos municípios omitidos (2018 a 2020)**

|   | 2018   | 2019   | Variação (%) <sup>(*)</sup> | 2020   | Variação (%) <sup>(*)</sup> |
|---|--------|--------|-----------------------------|--------|-----------------------------|
| Municípios prioritários e monitorados <sup>(**)</sup> | 20.824 | 27.757 | 33,29%                      | 39.464 | 42,17                       |
| Municípios omitidos <sup>(***)</sup>                  | 2.324  | 3.533  | 52,02                       | 4.996  | 41,40                       |

<sup>(\*)</sup> Em relação ao ano anterior.

<sup>(\*\*)</sup> 62 municípios contidos nas listas de prioritários para fiscalização e controle e monitorados conforme última atualização em 2020

<sup>(\*\*\*)</sup> 08 municípios que deveriam ter sido incluídos na lista de prioritários para fiscalização e controle em 2019: Feijó/AC, Humaitá/AM, Jacareacanga/PA, Medicilândia/PA, Rorainópolis/RR, Rurópolis/PA, Sena Madureira/AC e Trairão/PA

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Inpe

Desse modo, graças ao sistema Deter/INPE, o governo federal tinha condições de fiscalizar e atuar exatamente nas áreas onde o desmatamento estava se expandindo, evitando a consolidação da devastação. Daí porque o crescimento exponencial do desmatamento entre 2019 e 2020 é resultado do abandono do PPCDAm e do Decreto 6.321/2007, que sempre produziram ótimos resultados para a proteção ambiental da Amazônia.

No mesmo sentido, Rajão *et al.*<sup>60</sup> apontam que o salto abrupto nas taxas anuais de desmatamento nos anos de 2019 e 2020 “é reflexo do desmonte dos órgãos de fiscalização com a redução do quadro de pessoal e, após 2019, da diminuição substancial das atividades fiscalizatórias”.

## CONCLUSÕES

Em outubro de 2020, em mais uma de suas indissociabilidades que prestam um desserviço aos brasileiros, o presidente da República especulou que, caso “diplomatas de outros países” viajassem pela Amazônia, não observariam “nossa floresta amazônica nada queimando ou sequer um hectare de selva devastada”<sup>61</sup> (sic).

Todavia, o sistema de monitoramento por satélites da Amazônia (Prodes/INPE) mostra uma realidade bastante diferente da fantasia presidencial, com o desmatamento em ampla elevação, atingindo 10,1 mil km<sup>2</sup>, em 2019,

60. *Ibid.*

61. Declaração dada pelo presidente da República no dia 22 de outubro de 2020, no Palácio do Itamaraty, em Brasília (DF), durante a cerimônia de formatura de novos diplomatas do Instituto Rio Branco.



10,9 mil<sup>2</sup>, em 2020, e incríveis 13,1 mil km<sup>2</sup> em 2021, o maior número já registrado em 15 anos.

Em termos percentuais, esse crescimento está próximo do índice de quase 20 anos atrás, quando o PPCDAm começou a ser planejado a partir dos dados do INPE que indicavam uma elevação acelerada do desmatamento na região na ordem de 40% para o período de 31/jul./2001 a 01/ago./2002, em relação ao ano anterior, e numa época de contração econômica no país<sup>62</sup>.

Com a implementação do PPCDAm a partir de 2004, o governo federal obteve importantes resultados no controle do desmatamento na Amazônia, como se mostrou ao longo do trabalho. Nesse cenário, destaca-se o acerto da concentração das ações governamentais de fiscalização e controle nos municípios que apresentavam maior dinâmica predatória e que, somados, concentravam cerca de 50% do desflorestamento do bioma, metodologia que foi estabelecida pelo Decreto Federal 6.321/2007.

Esse instrumento de política pública contribuiu decisivamente para a diminuição consistente dos índices de desmatamento na Amazônia, refletindo na redução da emissões de gases causadores do efeito estufa, como demonstram as seções 2 e 3 deste trabalho.

A despeito desses resultados positivos, o governo do presidente Jair Bolsonaro abandonou os instrumentos do Decreto 6.321/2007.

Em 2019, o MMA paralisou de forma unilateral a atualização da lista de municípios prioritários, não obstante possuir, em novembro do mesmo ano, dados preliminares do sistema Prodes/INPE, relativos ao período de agosto/2018 a julho/2019 que já indicavam crescimento acelerado do desmatamento.

A nova lista foi publicada somente em abril de 2020, mas com erros graves por não incluir oito municípios com taxas de aumento de desmatamento extremamente elevadas e em consonância com os critérios fixados pelo próprio MMA. Esses municípios deixaram de receber as ações preferenciais de prevenção, monitoramento e controle, o que contribuiu para a elevação do desmatamento na Amazônia Legal.

Como se não bastasse, o governo federal reduziu drasticamente a autuações por dano à flora e os embargos em áreas ilegalmente desmatadas em toda a Amazônia Legal nos anos de 2019 e 2020, inclusive nos municípios prioritários. Esses fatos ocorreram mesmo com a constante liberação de dados do Deter/INPE que indicavam a escalada do desmatamento em curso na região.

62. Brasil. Presidência da República. Casa Civil. *Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)*. Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a redução dos índices de desmatamento da Amazônia Legal. Brasília, março de 2004, p. 7.



Da mesma forma que, no passado, a manutenção do compromisso do governo federal em manter a lista de municípios prioritários atualizada, com a aplicação rigorosa dos dispositivos de fiscalização e punição aos infratores previstos no Decreto 6.321/2007 e em outras normas ambientais, contribuiu de forma essencial para o consistente e permanente controle do desmatamento na Amazônia, o desmonte dessa política pública por parte do governo Bolsonaro em tempos de elevação dos alertas do Deter/INPE, tem concorrido para a acentuada elevação do desmatamento nos anos de 2019 a 2021.

Portanto, conclui-se que hipótese investigada restou comprovada, pois a agressão avassaladora que vem ocorrendo na maior floresta tropical do planeta poderia ter sido impedida sem inovação legislativa e sem gastos adicionais. Bastava que o governo federal tivesse mantido uma política pública que estava em curso, para o qual já havia técnicos habilitados, conhecimento acumulado, estratégia definida, legislação aprovada e, principalmente, resultados positivos durante mais de 10 anos.

Isso evidencia a existência de uma ação deliberada de desmontagem do sistema público de controle do desmatamento da Amazônia. Via de consequência, corrobora-se a tese da responsabilidade por omissão do governo federal pelo aumento expressivo de desmatamento em 2019, a maior taxa em números absolutos registrada nos últimos dez anos e a maior variação anual relativa desde 1995, quando o desmatamento na Amazônia atingiu seu recorde histórico.





---

# NE PAS FAIRE, LAISSER FAIRE, EMPÊCHER DE FAIRE : LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT BOLSONARO POUR AFFAIBLIR LES DROITS FONCIERS AMÉRINDIENS

---

François-Michel LE TOURNEAU<sup>1</sup>

Il est certains domaines, comme la science ou l'éducation, dans lequel le gouvernement Bolsonaro a pu mettre en œuvre une grande partie de son programme, avec des résultats catastrophiques pour le Brésil lui-même et pour sa place dans le monde. Il en est d'autres dans lesquels les intentions très nettes n'ont pas pu être suivies d'autant d'effet que le locataire du *Planalto* l'aurait voulu, tout simplement parce qu'elles s'opposaient à la législation en vigueur ou à la Constitution, que la simple volonté du président ne suffit pas à changer.

Les droits fonciers des Amérindiens font partie de cette seconde catégorie. Némésis de Jair Bolsonaro depuis son entrée en politique, la reconnaissance des territoires amérindiens et leur (absence de) protection ont fait l'objet d'une véritable obsession durant le mandat qui est en passe de s'écouler. Au nom d'une logique idéologique, d'un paternalisme milleux ou encore pour des raisons d'intérêt matériel bien compris, tous les dispositifs légaux disponibles et toutes les astuces administratives possibles ont été utilisées dans un seul but, celui de faire vaciller leur protection et les ouvrir aux spéculations économiques (déguisées sous le masque d'une « modernisation »). Or, les conséquences potentielles de cette politique sont massives puisque, si la population amérindienne ne représente qu'une faible minorité au Brésil (0,4 % de la population en 2010), les territoires amérindiens, qui sont le

---

1. Directeur de recherche au CNRS, UMR 8586 PRODIG (CNRS/Université Panthéon Sorbonne/IRD/Université de Paris/Agroparistech/Sorbonne Université) Campus Condorcet, Bâtiment Recherche Sud, 5 cours des Humanités, 93300 AUBERVILLIERS. Francois-michel.le-tourneau@cnrs.fr

<https://doi.org/10.54695/pal.119.159>



véritable enjeu du débat, représentent presque 14 % de la superficie du Brésil, principalement (98,2 %) localisés en Amazonie.

Les attaques ont été nombreuses et différentes par leurs échelles et leur nature, mais trois stratégies principales se dégagent. En premier lieu, *ne pas faire*, c'est-à-dire entraver l'action de l'État en coupant les ailes à son agence spécialisée, la Fondation Nationale de l'Indien (FUNAI), ou bien en créant artificiellement une inertie administrative. En second lieu, *laisser faire*, c'est-à-dire regarder plutôt passivement les invasions des territoires amérindiens par des acteurs externes ou, de plus en plus, essayer d'en créer les conditions en poussant un agenda auprès du pouvoir législatif. Enfin, *empêcher de faire*, en essayant d'affaiblir le mouvement amérindien et les ONG qui le supportent, mais aussi en mettant des bâtons dans les roues des politiques d'assistance sanitaire ou en s'attaquant au pouvoir judiciaire afin de dynamiter la protection des territoires amérindiens.

Nous analysons dans cet article les trois axes de la politique vis-à-vis des territoires amérindiens en tentant de montrer que loin d'être des éléments isolés, tous les actes et faits qui les composent sont le reflet d'une stratégie élaborée destinée à contourner les défenses traditionnelles du front en faveur des droits fonciers des Amérindiens au Brésil afin d'accéder à leurs terres. Bien que la digue n'ait pas encore cédé, on peut se demander dans quelle mesure elle pourrait encore résister à quatre années d'assauts renouvelés.

## I. NE PAS FAIRE...

Le cadre législatif et la Constitution protègent fortement les droits fonciers des Amérindiens au Brésil (Le Tourneau, 2019), et s'attaquer à cet édifice suppose d'être capable d'organiser une majorité solide au Congrès, ce qui n'a jamais été le cas du gouvernement Bolsonaro. Le plus simple pour les attaquer consiste donc à tout simplement utiliser le pouvoir exécutif pour ne pas faire ce que leur mise en œuvre impose.

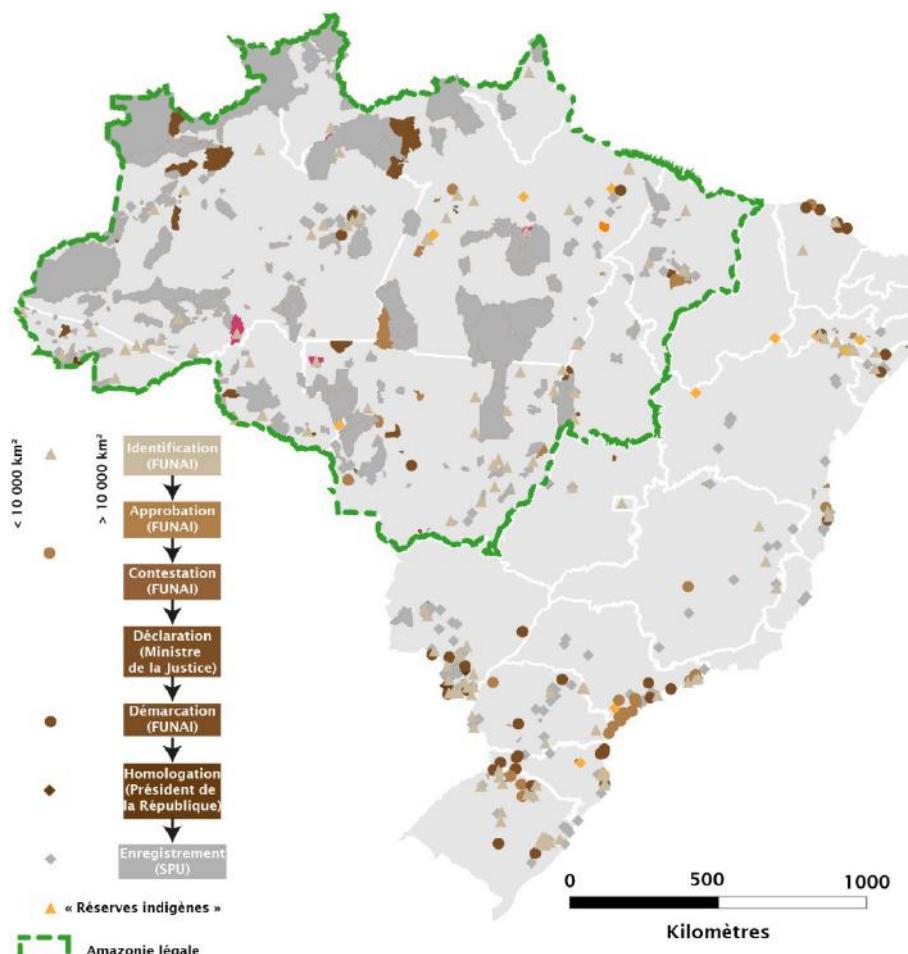
### I.1. « Pas un centimètre de plus ! », mais des reconnaissances bloquées depuis... 2016

Dès avant son élection, Jair Bolsonaro avait prévenu : « *si ça ne dépend que de moi, il n'y aura plus de démarcation de territoire amérindien* »<sup>2</sup>. La promesse a été largement tenue, car non seulement le locataire du *Planalto* n'a pas homologué de territoire amérindien (l'homologation est l'avant dernière étape du processus administratif, et elle est prononcée par le Président de la République, voir Figure 1), mais son gouvernement n'en a pas non plus déclaré (la déclaration est la 4<sup>e</sup> étape, elle est celle qui engage véritablement le gouvernement car elle intervient une fois les contestations résolues, le tracé du territoire est alors – en principe – définitif).

2. Interview sur TV Bandeirantes, le 5 novembre 2018.



Ce bilan n'est toutefois pas tout à fait nouveau. Le président Temer n'avait déjà homologué qu'une seule TI (et déclaré trois), et la tendance à la décélération s'était amorcée dès le premier mandat de Dilma Rousseff (Le Tourneau, 2019b), démontrant la tendance des dirigeants politiques brésiliens de toutes obéances à considérer les demandes foncières des Amérindiens comme illégitimes ou exagérées (de Carvalho *et al.*, 2020). Ceci faisait dire au cacique Raoni dès le début du gouvernement Bolsonaro que : « *Notre lutte contre Bolsonaro est la même que celle que nous avons eue contre Lula et Dilma. Tous – Lula, Dilma, Bolsonaro, créent cette division entre le gouvernement et les Indiens.* »<sup>3</sup>



Carte 1 : Répartition des territoires amérindiens au Brésil (2022)

3. Interview à la BBC Brasil, le 13/10/2019.



Deux points doivent être précisés pour mettre ces éléments en contexte. Le premier est que les territoires amérindiens ne sont pas, aux termes de la Constitution adoptée en 1988, créés par le gouvernement brésilien, mais uniquement reconnus par lui en vertu de la présence initiale des Amérindiens avant la création du Brésil. À la différence d'autres politiques, il ne s'agit donc pas – en principe – d'un secteur dans lequel l'exécutif dispose d'une marge de manœuvre et où il pourrait décider d'allouer plus ou moins de terres aux Amérindiens en fonction de ses priorités. En principe, donc, la reconnaissance des territoires amérindiens devrait être indépendante des circonstances politiques.

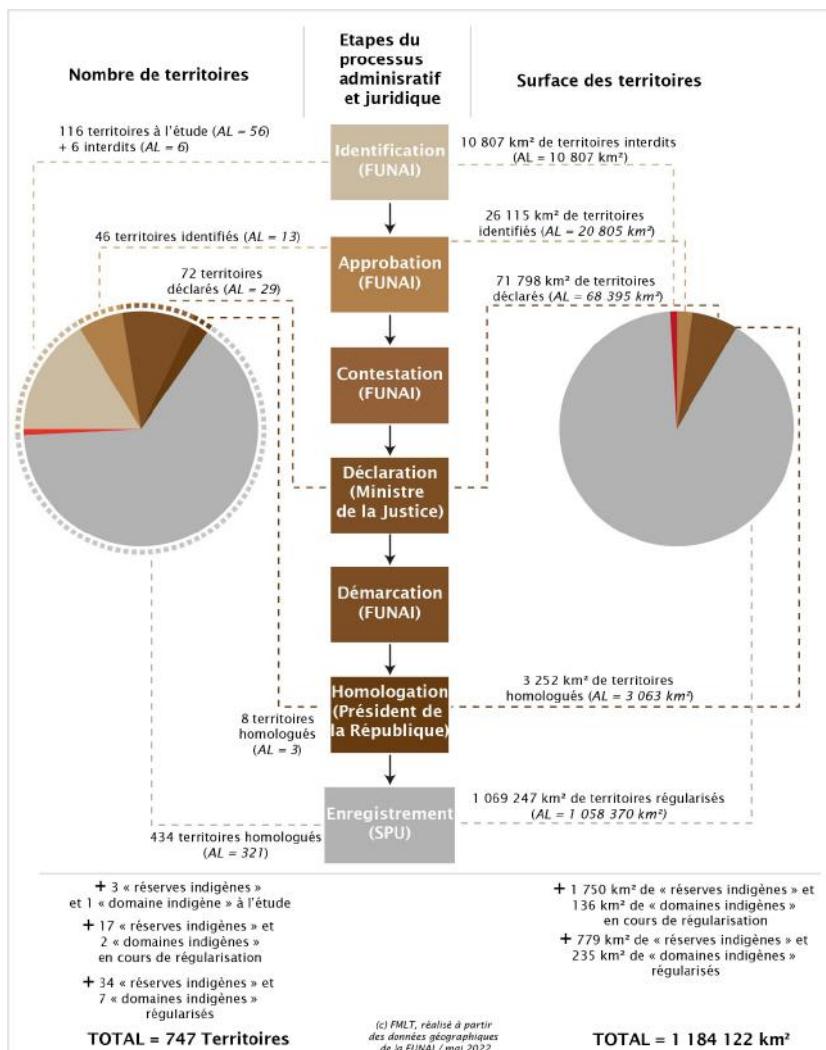


Figure 1 : Etapes du processus juridique et administratif, et statistiques sur les territoires amérindiens



Le second point est qu'une des difficultés récurrentes – qui entraîne souvent des difficultés de compréhension de la part de l'opinion publique – est qu'il n'est pas possible de fixer un terme à ce processus ou de savoir exactement combien de territoires restent à démarquer. Il existe ainsi des groupes en isolement volontaire, dont certains auparavant inconnus, se révèlent inopinément. Le dernier cas, intervenu en 2021, concerne un groupe apparu dans la région de Lábrea. On dénombre aujourd'hui 87 occurrences de groupes isolés, dont 32 en dehors de territoires amérindiens déjà reconnus (Villén-Pérez *et al.*, 2021)<sup>4</sup>. Il existe par ailleurs de nombreuses identités amérindiennes qui avaient été gommées dans des périodes antérieures et qui ressurgissent (on parle d'identités ré-émergentes) aujourd'hui (Le Tourneau, 2015). Par définition, leur nombre est inconnu. Alliés au manque de moyens, ces faits expliquent que, bien que le Brésil se soit fixé un délai de 10 ans à partir de l'adoption de la Constitution de 1988 pour délimiter tous les territoires amérindiens, le processus ne soit pas achevé aujourd'hui, 34 ans après.

Les grandes masses sont pour autant probablement déjà relativement fixées, car les territoires alloués aux groupes ré-émergents sont souvent bien plus petits que ceux qui ont été reconnus aux ethnies amazoniennes comme les Kayapo, les Yanomami ou le complexe des peuples du haut Rio Negro. En 2022, les 747 territoires amérindiens inclus à divers stades du processus administratif représentent 1,18 millions de km<sup>2</sup> (ou 13,8% de la superficie du Brésil)<sup>5</sup>. S'ils sont présents sur l'ensemble du pays, leur extension est bien plus importante en Amazonie. Cette région représente en effet 58,4% des territoires mais 98,2% de leur extension. Il y existe des complexes de très grande taille, certains dépassant les 100 000 km<sup>2</sup> (Le Tourneau, 2019b).

La figure 1 et la carte 1 font le point sur ce dispositif foncier en utilisant les données géographiques mise à disposition par la FUNAI sur son site<sup>6</sup>. Elles incluent plusieurs types de territoires. Les plus nombreux sont ceux obtenus au nom de la Constitution (article 231) car ils sont traditionnellement utilisés. Mais il existe aussi des « réserves indigènes », qui sont le plus souvent des parcelles de petite taille léguées à la FUNAI ou à une ethnie, et des « domaines indigènes », qui sont des territoires, souvent petits aussi, achetés par certaines ethnies.

Si la plus grande partie des territoires connus à ce jour se trouvent dans les deux derniers stades du processus (502/747), ceux qui restent aux stades antérieurs sont pour une partie les plus récents, mais pour une autre partie les plus conflictuels. Dans l'État du Mato Grosso do Sul, par exemple, de nombreuses terres Guarani font l'objet de conflits acharnés qui dérapent

4. 27 se situent sur des aires de protection de l'environnement et 5 dans des zones non-protégées.

5. Calcul à partir des bases de données géographiques de la FUNAI (version disponible en mai 2022). Ce chiffre comprend les 10 807 km<sup>2</sup> de terres interdites (voir tableau 1), dont la géométrie n'est pas définitive.[https://pib.socioambiental.org/pt/Situa%C3%A7%C3%A3o\\_jur%C3%ADdica\\_das\\_TIs\\_no\\_Brasil\\_hoje](https://pib.socioambiental.org/pt/Situa%C3%A7%C3%A3o_jur%C3%ADdica_das_TIs_no_Brasil_hoje)

6. Accédé en mai 2022.



souvent dans la violence. Par ailleurs et selon le CIMI (2021), en plus des 120 territoires aujourd’hui à l’étude<sup>7</sup>, il y aurait aujourd’hui 536 revendications de territoires pas encore traitées par la FUNAI.

### *I.2. Les tactiques pour entraver le processus de reconnaissance*

#### **Jouer la montre : un comportement systématique**

La première manière que le gouvernement Bolsonaro a trouvée pour atteindre son objectif de paralyser la reconnaissance des territoires amérindiens a été de suspendre les processus indéfiniment, en attendant que se créent sur place des états de fait qui compliquent le processus. Cette tactique a l'avantage d'être relativement invisible puisque le gouvernement n'édicte aucun acte. Il se contente de ne pas faire. Les cas en question ne viennent sur le devant de la scène que lorsque le pouvoir judiciaire finit par être saisi – en général par la 6<sup>e</sup> chambre du Ministère Public fédéral (MPF) – et qu'il prononce des sentences qui (en principe) forcent l'exécutif à agir. En 2020, le CIMI a recensé 66 actions de justice en cours dans 19 États différents<sup>8</sup>.

La question du temps est particulièrement sensible au début de la phase d'identification, en particulier dans le cas de groupes isolés, car les ordonnances d'interdiction d'accès sont temporaires. En les laissant périmé, le gouvernement ouvre implicitement la voie à leur invasion. Ce n'est donc pas pour rien que l'administration Bolsonaro a diminué leur délai de validité de trois ans à six mois... Il faut donc un travail systématique et inlassable du MPF pour accompagner ces dossiers et, dans chaque cas, obtenir au tribunal la reconduction des interdictions. Les cas sont trop nombreux pour être cités tous, mais on peut mentionner les cas des territoires Pirititi (Roraima), Jacareúba-Katawixi (Amazonas) et Piripkura (Mato Grosso), pour lesquels les interdictions ont finalement été prononcées à nouveau après action de la justice qui, dans le cas du dernier l'a imposée jusqu'à la fin du processus d'étude et non pour une durée limitée, comme le voulait le gouvernement. Dans certains cas, des batailles juridiques longues impliquant plusieurs jugements successifs se déroulent, car l'administration trouve toujours des prétextes pour paralyser les actions de la FUNAI ou les faire reprendre à zéro. On peut citer les cas des terres Tuwa Apekuokawera (peuple Suruí Aikewara, Pará), Taego Ñawa (peuple Ñawa, Tocantins) ou Menkü (peuple Manoki, Mato Grosso) dans lesquels le gouvernement a été condamné en 2021 et 2022 à conclure les démarcations sous peine d'amende. Durant les mêmes années, les tribunaux fédéraux ont aussi tranché en faveur de l'homologation des terres Manoki (peuple Manoki, Mato Grosso), Riozinho do Iaco (peuples Manchineri e Jaminawa, en Acre) et Cacique Fontoura (peuple Karajá, Mato Grosso), mais le président s'est jusqu'ici refusé à

7. Six d'entre eux ont donné lieu à l'interdiction de zones à la présence de non-Amérindiens mais ces zones interdites ne préjugent pas de l'extension finale des zones allouées.

8. <https://cimi.org.br/2020/02/decisoes-condenam-funai-a-iniciar-ou-concluir-estudos-de-demarcacao-em-66-acoes-judiciais/> accédé en mai 2022.



respecter ces décisions. Comme on l'a noté plus haut, il ne s'agit pas d'une situation totalement sans précédent. La terre Riozinho do Iaco est ainsi en discussion depuis plus de 18 ans et la redéfinition de la terre Apinajé depuis 1994...

Outre le fait que la tactique de la montre permet de gagner du temps, elle épuise les forces des défenseurs des droits fonciers amérindiens (le nombre de poursuites du MPF contre le gouvernement sur ce type de sujet est passé de 5 en 2020 à 24 en 2022<sup>9</sup>) et elle a l'avantage de pouvoir éventuellement déboucher sur une victoire qui créerait un précédent négatif pour les cas suivants. Car les Amérindiens ne gagnent pas toujours leurs batailles juridiques, et dans certains cas ils sont expulsés des territoires revendiqués. Ce fut le cas des Guarani de la terre Laranjeira Nhanderu, au Mato Grosso do Sul, et on compte d'autres exemples au Rio Grande do Sul.

Mais face aux délais, les peuples amérindiens ne sont pas sans réaction. De plus en plus ils se lancent dans des campagnes d'auto-démarcation (comme les Munduruku pour la terre Sawré Muybu, les Kokama et Ticuna de la terre Porto Praia de Baixo ou les Áwa pour la terre Taego Áwa) pour pallier le manque de moyen et accélérer le processus. Cela ne leur permet pas pour autant de forcer la signature du président.

### Casser pour de bon le mécanisme de délimitation des TA

Au-delà de laisser traîner les processus en cours, le gouvernement Bolsonaro a mené plusieurs offensives frontales contre ce qu'il a qualifié d'une « *industrie de la démarcation de territoires amérindiens* », dénonçant ce qu'il voit comme une menace existentielle pour le Brésil, bien sûr manipulée de l'étranger : « *De nombreuses réserves ont un aspect stratégique. C'est fait exprès. Les Indiens n'ont pas de lobby, ils ne parlent pas notre langue et ils ont obtenu 14% du territoire national. Une des intentions est de nous empêcher de nous développer [nos inviabilizar].* »<sup>10</sup>. Ces conceptions rejoignent l'idée que les Amérindiens sont peu nombreux et disproportionnellement favorisés sur le plan foncier, une conception qui ne tient pas au regard des faits (Begotti *et al.*, 2020).

En fonction de ces idées, le président Bolsonaro a cherché dès le début de son mandat à soumettre les démarcations à d'autres services que ceux de la FUNAI ou du ministère de la Justice. Il cherchera aussi à essayer d'implanter l'idée que les territoires pas encore homologués ne sont pas l'objet de la protection de l'État au prétexte qu'ils sont « provisoires », rompant avec les précédents de la FUNAI depuis sa création, et visant bien évidemment à saper les bases des processus encore en cours en laissant se créer des situations foncières inextricables qui, *in fine*, pourront amener à réduire les espaces finalement alloués aux Amérindiens, voire à donner un

9. <https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2022/05/03/governo-paralisa-demarcacao-de-terras-indigenas-e-mpf-tem-recorde-de-acoes.htm>

10. Déclarations lors d'une conférence avec les gouverneurs des États d'Amazonie le 27 août 2019.



prétexte au président de la République pour refuser l'homologation. Ainsi, en 2020 et par l'intermédiaire de l'instruction normative (IN) 9/2020, la FUNAI a accepté d'émettre des déclarations permettant la vente de titres fonciers même s'ils se trouvaient sur des territoires en cours de délimitation. La mesure était loin d'être anecdotique. Selon le MPF, près de 10 000 propriétés étaient superposées à des TA<sup>11</sup> au Brésil à cette époque. Un des exemples, les plus marquants est celui de la terre Ituna Itatá, dans le Pará, qui couvre près de 142 000 ha mais où il y existe 352 000 ha de titres fonciers privés<sup>12</sup>. Protégé en raison de la présence de groupes isolés, ce territoire est à l'étude depuis plus de dix ans et, début 2022, le gouvernement a été condamné par la justice fédérale à renouveler l'interdiction de la zone pour trois ans. Ce genre de situation ne touche pas seulement l'Amazonie puisque, selon le MPF, 19 territoires amérindiens étaient aussi concernés dans l'État de São Paulo<sup>13</sup>. En août 2021, la justice fédérale a invalidé l'IN 9/2020, ce qui n'a pas empêché un début de reconnaissance pour près de 240 000 hectares, dont 69 000 dans le seul territoire Porquinhos des Apänjekra Canela (Maranhão).

Par ailleurs, les tentatives pour restreindre l'action de l'État aux seuls territoires homologués ont continué dans d'autres domaines, comme l'assistance sanitaire – une mesure également repoussée par le STF en 2022. On note aussi la possibilité d'un effet domino au niveau local. L'assemblée de l'État de Mato Grosso a ainsi débattu d'un projet de loi proposant aussi de ne pas prendre en compte les territoires amérindiens non-homologués dans les régularisations foncières<sup>14</sup>.

Mais, puisque les droits des Amérindiens sont fortement défendus par la législation, l'assaut frontal a aussi pris la forme de projets soumis au Congrès. Le gouvernement n'a pas eu ici à innover, car des textes avaient déjà été proposés pour cela et ils étaient déjà en cours de discussion au parlement. Le premier est le projet de loi PL 490 (de 2007), qui révise le processus de démarcation et les protections des territoires amérindiens en introduisant notamment la fameuse « limite temporelle » (ou *marco temporal*), c'est-à-dire une règle selon laquelle les revendications foncières ne peuvent être acceptées que si l'ethnie revendicatrice occupait effectivement les territoires demandés à l'époque de la Constitution, ce qui retire du jeu toutes les demandes concernant des territoires dont les Amérindiens ont été expulsés d'une manière ou d'une autre avant 1988. Le gouvernement a tenté de faire avancer ce projet en 2021, avant de miser sur le PL 191 (voir section II). Le projet d'amendement à la Constitution 215 (PEC 215) est aussi toujours en cours d'analyse. Proposé par Jair Bolsonaro lui-même en 2000, il propose de donner au Congrès l'approbation finale des territoires

11. Communiqué MPF, 9 juin 2020.

12. Données relevées par l'ONG Rede Xingu.

13. Communiqué MPF du 10 mars 2022 (<http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/mpf-obtem-liminar-para-suspender-em-sp-norma-da-funai-que-poe-em-risco-terras-indigenas-ainda-em-demarcacao>)

14. Projeto de Lei Complementar (PLC) n°17/2020.



amérindiens – une manière de s'assurer que seuls des territoires de petite taille seront alloués vu le poids des lobbies agricole et minier au Parlement. Malgré sa probable incompatibilité avec l'article 231 de la Constitution, il représente une épée de Damoclès pour les Amérindiens.

### *I.3. Affaiblir la FUNAI par tous les moyens*

Au début de son mandat, le président Bolsonaro a tenté de se débarrasser de la FUNAI en la confiant au ministère des Droits de la femme et des droits humains mené par une pasteur évangélique (une manœuvre annulée par le Parlement), puis en essayant de confier la prérogative de délimitation des territoires amérindiens au ministère de l'Agriculture (mesure provisoire 886/2019, repoussée par la Cour suprême). Ces manœuvres ayant échoué, il s'est alors contenté de rendre l'agence indigéniste inopérante.

#### **Des nominations douteuses**

Afin d'être sûr que la FUNAI ne soit pas une épine dans son pied, l'administration Bolsonaro a entrepris d'y nommer des personnes partageant ses vues contraires aux droits des Amérindiens. Le premier président nommé provenait de l'Armée, un des réservoirs les plus prisés par le président. Trop sensible aux revendications de ses administrés aux yeux du gouvernement, il durera moins de six mois. Pour le remplacer, sous l'influence d'un influent latifundiaire lui-même en poste au ministère de l'Agriculture, est nommé Marcelo Xavier, un ancien commissaire de police (autre réservoir apprécié par le gouvernement). Il s'était distingué lors de la commission parlementaire d'enquête (CPI) de la FUNAI de 2016, dont le propos était en fait de servir à la fois de prétexte pour revoir les démarcations de territoires amérindiens et pour criminaliser les ONG de défense de ces derniers. Comme prévu, il dévoila dès son entrée en fonction ses positions favorables à l'ouverture des territoires amérindiens aux activités minières, tout en nommant à la FUNAI des personnes alignées sur le gouvernement, qui ne disposent pour la plupart d'aucune qualification en anthropologie, en principe un prérequis pour exercer des fonctions de haut niveau dans l'agence. Également, alors que la politique de contact et d'évangélisation des missionnaires protestants auprès des groupes récemment contactés est extrêmement contestée, il a tenté d'imposer un ancien missionnaire évangélique extérieur à l'institution, au poste sensible de la coordination générale des Indiens isolés...

Cette orientation à la tête de la FUNAI se reflète dans les coordinations régionales, où la majorité des nouveaux dirigeants sont désormais d'anciens policiers ou d'anciens militaires, et sur le terrain, où les travaux de démarcation ne sont plus non plus effectués par des anthropologues. Des collusions avec les grands propriétaires sont avérées, par exemple au Mato Grosso où des employés d'une coordination régionale sont accusés d'avoir organisé un système d'affermage de pâturages au bénéfice d'éleveurs non-amérindiens. À l'opposé, les personnels démontrant trop de zèle



en faveur de nouveaux territoires amérindiens (ou pour la protection de groupes isolés) voient leur carrière paralysée.

Avec ces nominations, la FUNAI a effectué un changement de cap important. Auparavant en première ligne pour défendre les revendications foncières des Amérindiens, elle a ainsi joué en 2021 un rôle de médiateur dans une négociation douteuse autour de la terre Apyterewa, dans lequel les Parakanã acceptaient de renoncer à la moitié de leur territoire au profit des envahisseurs – un processus aujourd’hui suspendu par la justice fédérale. Ce changement de cap semble cependant en contradiction avec la mission institutionnelle de l’agence, et le MPF a mis en accusation Marcelo Xavier pour non-respect d’au moins six décisions de justice.

### Une administration tuée par inanition ?

Parmi les meilleures tactiques pour affaiblir un secteur de l’action gouvernementale, le gel des budgets est probablement la plus efficace. Elle a été mise en œuvre de manière généralisée par le gouvernement Bolsonaro dans le domaine de l’environnement et dans celui des droits des Amérindiens

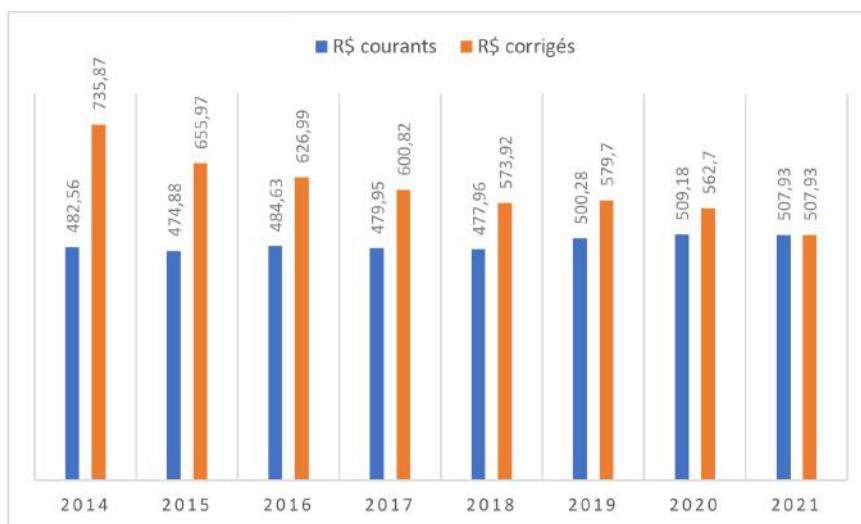


Figure 2 : Le budget de la FUNAI, 2014 à 2020<sup>15</sup>

Comme on le voit à la figure 2, si le budget en termes courants augmente légèrement chaque année, son expression en termes corrigés de l’inflation montre combien il diminue : en R\$ de 2020, la FUNAI disposait de 655 millions en 2014 et 507 aujourd’hui, soit une diminution de 22,6%. Or ce

15. Source des données budgétaires : portal da transparência ([portaltransparencia.gov.br](http://portaltransparencia.gov.br)); calcul des valeurs corrigées par l’inflation : Indice des prix à la consommation de la banque centrale.



budget a toujours été totalement insuffisant pour exercer sa mission. Il représente aujourd’hui 0,1% du budget de l’État fédéral alors que l’agence doit s’occuper de presque 14% du territoire brésilien. Comme on peut l’imaginer, ce sont les budgets de fonctionnement qui ont le plus été réduits puisque la masse salariale est protégée par le statut des fonctionnaires. En termes concrets, la FUNAI a donc été réduite à l’impuissance. Elle a démonté les quelques bases avancées dont elle disposait (dans le territoire Yanomami ou dans la vallée du Javari, par exemple) et se cantonne aujourd’hui principalement à administrer de loin, n’ayant plus les moyens de se manifester sur le terrain. Même la pression de la Justice semble avoir peu d’effet : condamnée en 2022 à engager une douzaine d’employés pour protéger les Indiens isolés du Purus, plusieurs mois après la FUNAI n’avait toujours pas commencé à monter une infrastructure sur place pour leur permettre d’agir.

Le manque de moyens n’est cependant pas une nouveauté, même s’il se trouve accentué. La FUNAI dispose ainsi de 3 200 employés – un chiffre constant depuis 20 ans – quand l’idéal serait 5 200<sup>16</sup> (pour s’occuper de 1,18 millions de km<sup>2</sup>). Les 3 100 places supposément créées en 2009 par le gouvernement Lula ne se sont jamais matérialisées.

### Restreindre le champ d’action

Comme si restreindre les moyens ne suffisait pas, de nouvelles normes sont encore venues brider l’action des fonctionnaires de la FUNAI. Certaines sont techniques et subtiles, comme la réorganisation administrative qui permet d’éviter de payer des indemnités à ceux qui se déplacent sur le terrain dans certains cas<sup>17</sup>, les réduisant à payer de leur poche certains frais de déplacement, ou encore celle qui centralise l’émission de leurs ordres de mission à la présidence de la FUNAI, permettant un contrôle direct de celle-ci sur l’activité sur le terrain. D’autres sont plus frontales. La présidence de la FUNAI a ainsi interdit à ses fonctionnaires de se rendre dans des territoires non-homologués<sup>18</sup>, et elle a voulu exclure les « Indiens intégrés » de son assistance juridique et sanitaire (ce alors qu’un Amérindien sur deux vit en dehors des territoires amérindiens et serait donc *ipso facto* « intégré » si l’on suit le raisonnement). Dans la plupart des cas, elle a dû faire machine arrière sous la pression de la Cour suprême. Si elle ne peut changer toutes ses règles, la présidence de la FUNAI agit aussi par omission, en s’abstenant par exemple de recourir de décisions de justice contraires à des territoires revendiqués par des Amérindiens.

16. Source FUNAI : <https://www.gov.br/funai/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/RelatriodeGesto2009FUNAI.pdf>

17. Instruction 118/2022 du ministère de la Justice.

18. Note de service n° 18/2021/CGMT/DPT/Funai, du 29/12/2021.



## II. LAISSEZ FAIRE...

Aux termes de la Constitution, le gouvernement est garant de la protection des territoires amérindiens. Mais le moins que l'on puisse dire est que cette obligation est remplie par l'actuelle administration en traînant des pieds, ce qui a entraîné une hausse constante des invasions ces dernières années. Bien plus, le gouvernement cherche à entériner l'entrée d'intérêts économiques dans ces zones par tous les moyens.

### *II.1. Des invasions en hausse constante*

Selon le CIMI<sup>19</sup>, les occurrences d'invasions de territoires amérindiens ont plus que doublé sous le gouvernement Bolsonaro, passant de 109 en 2018 à 256 en 2019 et 305 en 2021. Dans certains cas il existe des routes illégales les traversant comme chez les Memortumré Kanelá de la terre Kanelá (Maranhão).

Ces invasions visent souvent à exploiter des ressources, que ce soit des bois précieux (notamment en Amazonie) ou bien tout simplement la terre en y établissant des pâturages pour l'élevage bovin. Dans certains cas, des lots de terre situés dans le périmètre des territoires amérindiens sont même vendus par des spéculateurs fonciers appelés *grileiros*. Les exemples, ici aussi, sont très nombreux. On déjà a évoqué la terre Apyterewa. Bien qu'homologuée en 2007, celle-ci est l'une des plus déboisée par des acteurs extérieurs et elle est occupée à 80%. Contestée par la commune de São Felix do Xingu, elle a été confirmée par la Cour suprême en 2022, démontrant sa solidité juridique. Pourtant aucune opération d'expulsion des intrus n'a été réalisée – malgré une nouvelle invasion constatée en mai 2022 et le fait que ce territoire est le plus sujet à la pression de la déforestation, la FUNAI ayant même autorisé des travaux de remise en état de la route qui permet aux colons d'accéder à leurs implantations. D'autres terres déjà homologuées subissent un sort analogue, comme les terres Karipuna ou Uru Eu Wau Wau, en Rondônia, ou encore Cachoeira Seca, au Pará, qui sont envahies par des milliers de colons.

Un autre exemple emblématique est celui du territoire Yanomami, en proie depuis plusieurs années à une invasion renouvelée de plusieurs dizaines de milliers d'orpailleurs clandestins au prix de graves conséquences sanitaires et environnementales (Vega *et al.*, 2018). Des opérations sporadiques sont organisées par la police fédérale ou par l'Armée pour contrôler le phénomène mais en l'absence d'un dispositif pérenne mis en place par le gouvernement, ce sont autant de coups d'épée dans l'eau. Cela n'est pas un hasard puisque l'administration Bolsonaro souhaite ouvrir les territoires amérindiens à l'activité minière. Laisser faire lui permet donc d'avancer ses pions notamment en créant des factions d'Amérindiens cooptés par les intérêts miniers et disposés à parler en leur faveur (voir section III).

19. Voir les rapports « Violence contre les peuples indigènes », éditions 2019, 2020 et 2021 (disponibles sur cimi.org).



Selon le projet Mapbiomas (2021a), les territoires Kayapó, Munduruku et Yanomami sont les plus touchés par les invasions d'orpailleurs illégaux depuis quatre ans, et 10 000 hectares de forêt y auraient été détruits. Sur l'ensemble du Brésil, les zones concernées ont été multipliées par cinq.

Mais d'autres formes d'invasions existent aussi, visant à simplement occuper les territoires amérindiens. On peut ainsi évoquer le cas de la terre Tarumã, de l'éthnie Guarani et située sur le littoral du Santa Catarina, une zone réputée pour le tourisme, envahie par un promoteur immobilier. De manière intéressante, bien que la protection des territoires amérindiens soit une de ses missions constitutionnelles, le gouvernement ne dispose d'aucune base de données concernant ces différents types d'invasions dont ils sont l'objet<sup>20</sup>.

### Violences

Les invasions de territoire sont souvent accompagnées de violences, que ce soit pour instiller la terreur ou bien parce que certains groupes amérindiens réagissent contre les envahisseurs. L'un des cas les plus célèbres est celui du peuple Ka'por, au Maranhão. Celui-ci a décidé en 2013 de prendre la protection de son territoire en main et de se passer de la FUNAI. Depuis, la déforestation a considérablement diminué et de nombreux layons forestiers clandestins pour l'exploitation des bois précieux ont été fermées<sup>21</sup>. Mais le prix à payer est élevé, puisque six « gardiens de la forêt » ont été assassinés et de nombreux autres blessés depuis 2007 (Celentano *et al.*, 2018). D'autres peuples montent régulièrement des expéditions de contrôle, comme les Xikrin, les Tapirapé, ou bien ils comptent avec l'appui d'ONG permettant de mettre en place des systèmes de surveillance, comme les Karipuna, mais il leur est difficile de faire face à des groupes déterminés et armés. Tirs et tentatives d'assassinat ne sont pas rares : 113 Amérindiens ont été tués en 2019, un chiffre monté à 182 en 2020 et 179 en 2021<sup>22</sup>, montrant l'ampleur de la vague qui déferle sur leurs territoires. En 2021, les Yanomami ont enregistré plusieurs attaques de villages à l'arme automatique de la part de groupes criminels liés à l'orpaillage clandestin.

Lorsque les conflits atteignent un seuil de violence important, les autorités doivent réagir, comme ce fut le cas dans la terre Nonai, en Rio Grande do Sul, dans laquelle la force nationale de sécurité a été déployée pendant plusieurs mois. Toutefois, ces actions sont le plus souvent ponctuelles et lorsque les forces de police se retirent, les Amérindiens se retrouvent exposés aux mêmes risques. La présence des autorités ne garantit pas non plus le calme, puisque les envahisseurs peuvent aussi

20. Ce fait a été démontré par le projet Achados e Perdidos par le biais de requêtes dans le cadre de la loi sur l'accès à l'information, voir <https://www.achadosepedidos.org.br/na-midia/governo-federal-nao-produz-dados-estrutura-dos-sobre-invasoes-de-terrass-indigenas-diz-relatorio> (accédé en mai 2022).

21. Voir <https://brasil.mongabay.com/2022/03/a-estrategia-dos-kaapor-para-conter-invasores-e-preservar-uma-das-ultimas-florestas-do-maranhao/>

22. Source CIMI voir note 18.



s'en prendre à elles. Des postes de la FUNAI ont été incendiés, des agents de l'IBAMA et de la force nationale de sécurité séquestrés et au moins un agent de la FUNAI assassiné depuis 2019, sans compter l'assassinat brutal en juin 2022 de l'ancien *sertanista*<sup>23</sup> Bruno Araújo Pereira et du journaliste anglais Dom Phillips, dont la répercussion médiatique a été intense, démontrant l'insécurité et la violence qui pèsent sur les territoires amérindiens d'Amazonie.

On peut inclure dans les violences les conséquences de la dégradation de l'environnement. Les peuples amérindiens sont ainsi exposés aux fumées des incendies forestiers et aux particules fines qu'ils émettent (de Oliveira *et al.*, 2020b), ce qui augmente les hospitalisations pour cause de maladies respiratoires (de Souza *et al.*, 2020). Par ailleurs, en conséquence de l'activité minière illégale, des contaminations au mercure sont avérées chez les Yanomamis et les Mundurukus (Vega *et al.*, 2018 ; Basta et de Souza Halcon, 2020).

### La déforestation

Les territoires amérindiens sont globalement des remparts contre la déforestation. Selon le projet Mapbiomas (2021b), la perte de couverture végétale originale n'y est que de 1,6%<sup>24</sup> contre 20,6% dans les zones de propriété privée, et Alves-Pinto *et al.* (2022) ont montré qu'en Amazonie la tendance à la conversion y est 17 fois moins forte, si bien que leur rôle dans le maintien de l'écosystème forestier est fondamental. Toutefois, certains territoires sont tout de même touchés par le phénomène en raison des invasions dont ils sont l'objet (Lima *et al.*, 2020b). Dans un contexte où le déboisement a presque doublé sous l'administration Bolsonaro, la surface perdue dans les territoires amérindiens d'Amazonie entre 2019 et 2021 a augmenté, elle, de 81% par rapport à la décennie précédente (de Oliveira *et al.*, 2021). Les tentatives d'avancée sur les territoires amérindiens se voient aussi dans les tentatives pour y enregistrer des titres fonciers, pour la plupart frauduleux, qui ont augmenté de 75% entre 2016 et 2020 (Fellows *et al.*, 2021b).

Bien sûr les territoires les plus disputés sont aux avant-postes de cette tendance, comme les terres Trincheira Bacajá, Cachoeira Seca ou encore, à nouveau, Apyterewa. Dans ce dernier cas, une présence longue de la force nationale de sécurité (2017-2021) n'a pas empêché la déforestation d'y progresser : 5 600 ha en 2018, 8 420 ha en 2019, 6 330 ha en 2020, 6 850 ha en 2021... La pandémie a encore accentué le phénomène puisque les équipes de contrôle ou les forces de police ont diminué leurs sorties en 2020 et 2021, ce qui est sans doute une cause partielle de la multiplication par deux ou plus du déboisement dans les territoires amérindiens sur cette

23. Spécialiste du travail de terrain auprès des amérindiens (« broussard »).

24. En incluant tous les territoires, homologués ou non.



période<sup>25</sup>. A partir de données de la plateforme *Global Forest Watch*, le site de presse *Reporter Brasil* a indiqué que près de 60% des territoires amérindiens du Brésil ont également été touchés en 2020 par les incendies déclenchés, le plus souvent, pour déboiser des régions situées à proximité. Déforestation et spéculation foncière touchent aussi des territoires qui abritent des groupes isolés comme les terres Pirititi (Roraima), Uru Eu Wau Wau et Massaco (Rondônia), etc.

## **II.2. Ouvrir les territoires amérindiens, l'obsession**

### **Légaliser les affermages**

Si la Constitution de 1988 confère aux Amérindiens un usufruit **exclusif** sur leurs territoires, le gouvernement Bolsonaro a cherché à contourner cet obstacle en soutenant le projet d'amendement constitutionnel (PEC) 187/2016, destiné à permettre l'élargissement des activités autorisées en leur sein et l'affermage de ceux-ci à des personnes extérieures. L'inclusion de ce point n'est pas anecdotique car il s'agit d'une tendance qui se développe. En 2019, près de 22 territoires amérindiens en étaient l'objet, pour un total de 3,1 millions d'hectares. Certains cas sont bien connus, comme celui des Parecis du Mato Grosso, qui ont noué des accords avec de grands producteurs de soja mis en question par le MPF, entraînant de lourdes amendes tant pour les fermiers concernés que pour les associations amérindiennes. Au cœur des controverses se trouvent la question de l'usage de semences transgéniques (totalement interdit dans les territoires amérindiens) et le fait que ces accords puissent permettre une exploitation directe par des non-Amérindiens, en violation de la Constitution. La répartition des bénéfices est aussi mise en cause. Le projet appelé « indépendance amérindienne », soutenu par la FUNAI actuelle sur instruction de la présidence, au bénéfice des Xavante de la terre Sangradouro/Volta Grande prévoit ainsi que dans le « partenariat » avec les fermiers locaux, ceux-ci disposent de 80% de la production réalisée grâce au déboisement de 11 000 ha, et les Amérindiens de 20%...

Durant les débats autour du PEC 186, finalement adopté mais amputé de ses dispositions sur l'affermage, et durant ceux qui seront exposés plus loin, le gouvernement agit la main dans la main avec des représentants favorables à ses positions, organisés en *lobbies* comme le Front parlementaire mixte de la question minière (*Frente Parlamentar Mista da Mineração – FPMM*) ou le Front parlementaire de l'agriculture (*Frente Parlamentar da Agropecuária – FPA*), qui sont puissants au parlement et traditionnellement hostiles aux droits fonciers des Amérindiens, vus comme des entraves à la production. Il peut aussi compter sur l'appui des *evangelicos* (protestants pentecôtistes) et des parlementaires d'extrême-droite, l'ensemble de cette mouvance étant souvent désignée comme « BBB »

25. [https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/desmatamento-e-covid-19-expodem-em-terras-indigenas-mais-invadidas-da-amazonia?utm\\_source=isa&utm\\_medium=manchetes&utm\\_campaign=](https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/desmatamento-e-covid-19-expodem-em-terras-indigenas-mais-invadidas-da-amazonia?utm_source=isa&utm_medium=manchetes&utm_campaign=)



pour « Bœuf, Bible et Balle ». Pourtant malgré de tels alliés, son bilan législatif reste bien mince.

### **Le serpent de mer de la régulation de l'exploitation minière en territoire amérindien**

L'usufruit exclusif des Amérindiens concerne les ressources du sol et de la végétation mais pas celles du sous-sol, qui sont propriété de l'Union (l'Etat fédéral). La constituante de 1988 a remis la réglementation de leur exploitation à une loi qui n'a jamais été adoptée depuis et qui constitue un serpent de mer de la vie politique brésilienne, alimentant tous les fantasmes. En question se trouvent à la fois la possibilité qui sera donnée (ou non) aux Amérindiens de refuser des projets sur leurs territoires, et le niveau des *royalties* qui devront être versées.

Reginatto et Wanderley (2022) ont fait une synthèse des dizaines de projets de loi déposés sur le sujet depuis 1988. Ils notent que certains sont restés plus de quinze ans en discussion avant d'être abandonnés, comme le PL 1 610/1996 proposé par le sénateur Romero Jucá. Ressuscitant le débat, le gouvernement Bolsonaro a proposé un nouveau texte en 2020 (PL 191/2020), dont les termes sont bien plus défavorables aux Amérindiens que les précédents puisqu'il ne leur donne pas de droit de veto sur d'éventuelles exploitations industrielles<sup>26</sup> (bien qu'ils soient censément consultés) et qu'il limite les *royalties* à 1,75% du chiffre d'affaires. N'ayant pas réussi à faire progresser ce texte durant les deux premières années, le gouvernement a demandé de lui conférer un régime d'urgence début 2022, en prétextant des tensions sur les ressources minières liées à la guerre en Ukraine (voir sous-section suivante). Pour faire bonne mesure, un programme « Activité minière et développement »<sup>27</sup> a été lancé en 2020, et un programme d'appui au *garimpo* en 2022<sup>28</sup>. Pour Siqueira-Gay *et al.* (2020), l'impact territorial de ces mesures pourrait être majeur et concerner jusqu'à 863 000 km<sup>2</sup> de forêts encore préservées.

Pourtant, les réactions du secteur minier à cette initiative ont été diverses. Certains se sont précipités dans la brèche, ce d'autant plus que le gouvernement a pris prétexte des circonstances pour autoriser (illégalement) plus d'une cinquantaine de demandes de prospection ou d'exploitation dans des territoires amérindiens d'Amazonie. D'une manière générale, les demandes présentées à l'agence nationale des mines concernant les territoires amérindiens ont crû depuis 2019, passant de 57 en 2018 à 214 en 2020<sup>29</sup>, avant que la justice fédérale impose en mai 2022 à l'Agence des mines de ne plus les recevoir. Mais une autre partie du secteur minier a conservé une prudente distance, voire exprimé des réserves. Pour beaucoup d'industriels de la

26. C'est le cas, en revanche, pour l'exploitation artisanale, appelée *garimpo*.

27. *Programa Mineração e Desenvolvimento* (PMD), ordonnance 345/20.

28. Décret 10.966/2022 créant le *Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala* (Pró-Mape).

29. <https://brasil.mongabay.com/2021/03/terras-com-povos-indigenas-isolados-sao-alvo-de-metade-dos-pedidos-de-mineracao/>



mine, l'acceptabilité sociale de leur activité est aujourd'hui déterminante et les questions d'images liées à l'exploitation de territoires amérindiens sont très sensibles. Il n'est pas certain, qui plus est, que le jeu en vaille la chandelle pour de nombreux minéraux, l'isolement de la plupart des territoires rendant le coût de l'exploitation prohibitif. L'entreprise Vale, par exemple, a décidé d'annuler auprès de l'agence nationale des mines toutes ses demandes dans des territoires amérindiens.

### Guerre, potasse et faux-semblants

Un bon exemple du jeu complexe des intérêts autour de ces questions se voit dans le débat qui a surgi autour de l'exploitation de gisements de potasse début 2022. Présentant la demande d'urgence pour le PL 191/2020, le président Bolsonaro a argué que la guerre en Ukraine déstabilisait le marché des engrains et que la mise en exploitation de nouvelles mines était indispensable. Or, un gisement de taille mondiale se trouve situé à Autazes, dans l'État d'Amazonas, en partie dans des territoires amérindiens appartenant au peuple Mura. La démonstration de l'importance fondamentale du PL était donc faite : sans cette exploitation, l'agriculture brésilienne serait condamnée au déclin et le monde à la famine. Rajão *et al.* (2022) ont pourtant par la suite remarqué que 89% des ressources en potasse du Brésil (encore largement inexploitées) se trouvent en dehors de territoires amérindiens, démentant l'argument du président. Si l'on ajoute à cela le fait qu'il y a déjà près d'une dizaine d'années que le groupe canadien Forbes & Manhattan cherche à tout prix à exploiter le gisement d'Autazes, qu'il s'est récemment allié à Blairo Maggi, le « roi » brésilien du soja, et que des poursuites ont déjà été engagées pour des tentatives de corruption des leaders amérindiens locaux, on comprend que c'est souvent bien plus des intérêts particuliers bien identifiés que le gouvernement souhaite faire avancer plutôt que l'intérêt général. De manière ironique, le même président qui pousse à ce que Forbes & Manhattan exploite la potasse à Autazes critiquait vertement, avant d'être au pouvoir, la mainmise des intérêts étrangers sur les ressources minières du Brésil. Ici encore, la justice fédérale a mis le holà en invalidant une partie des ventes de terrain déjà réalisées.

En fait, et derrière l'écran de fumée de la guerre en Ukraine et des engrains, se cache toujours la même question qui est celle de l'or. Ce métal est en effet la seule ressource qu'il soit vraiment rentable d'exploiter dans les territoires amérindiens dans les conditions actuelles, ce que prouve le fait que 43 % des demandes d'exploitation des territoires amérindiens concernent cette seule substance<sup>30</sup>. Or, le président entretient une alliance ancienne et idéologiquement forte avec les barons du *garimpo*<sup>31</sup>, reprenant une rengaine des années 1970 durant lesquelles le régime militaire comptait sur l'or d'Amazonie pour payer la dette externe du Brésil – un mirage jamais réalisé, ne

30. Voir le projet *Amazonia minada* ([minada.infoamazonia.org](http://minada.infoamazonia.org)).

31. On note d'ailleurs que dans la cinquantaine de titres miniers autorisés sur des territoires amérindiens en 2021, la moitié concernait une exploitation artisanale (*garimpo*).



serait-ce que parce l'or du *garimpo* échappe en grande partie au contrôle de l'État. En cela – comme sur bien d'autres sujets – Jair Bolsonaro ressemble au personnage central de la comédie *Hibernatus*. Il semble se réveiller quatre décennies plus tard sans s'apercevoir que le contexte a changé. Les conséquences sont cependant bien moins comiques.

### Tout est permis ?

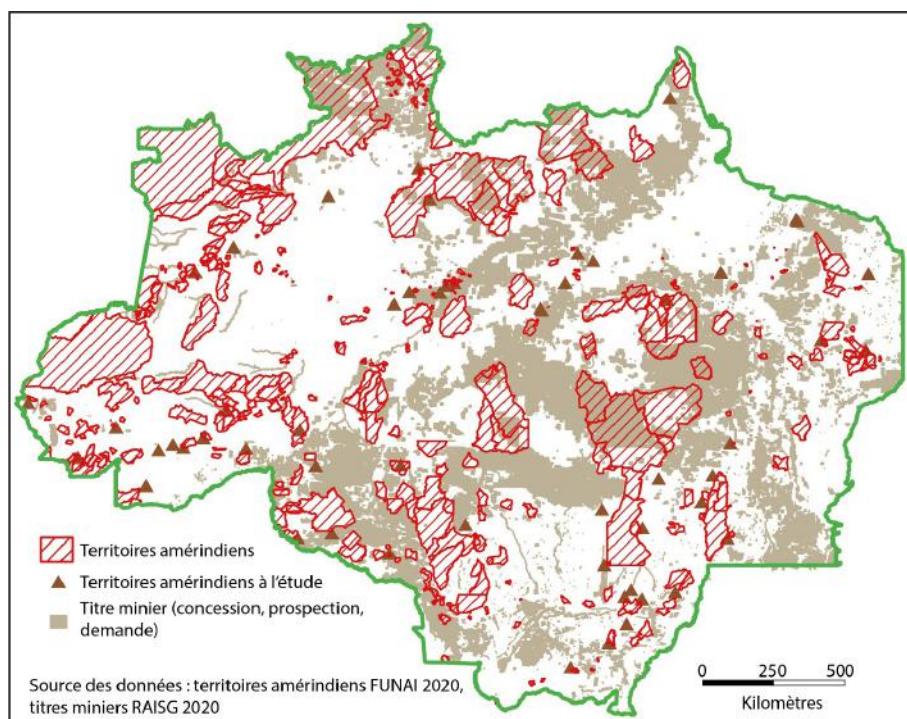
En plus de permettre l'exploitation minière des territoires amérindiens, le PL 191/2020 reprend les dispositions des projets précédents visant à y autoriser toute sorte d'activités économiques, proposant pour cela une modification de la loi 6001 de 1973 (appelée Statut de l'Indien), y libérant au passage la culture d'organismes transgéniques. Là encore, il n'y a pas de hasard puisque l'objectif visé est, de nouveau, l'affermage de terres au bénéfice de la grande agriculture, que ce soit directement ou indirectement en passant par des coopératives amérindiennes agissant pour le compte des grands fermiers. On comprend pourquoi ce projet a été surnommé « tout est permis » (*libera geral*).

Le PL 191/2020 devra cependant affronter de nombreux obstacles. Beaucoup de ces dispositions sont considérées inconstitutionnelles par les experts et par le MPF<sup>32</sup>, et il contrarie également la convention 169 de l'OIT, dont le Brésil est membre. Dans ce dernier cas, le front parlementaire de l'agriculture a lancé un projet de loi en 2021<sup>33</sup> pour autoriser le gouvernement à la quitter. En toute logique le gouvernement y est favorable, même s'il n'a pas pour le moment avancé au Congrès et si le MPF le considère (à nouveau) inconstitutionnel<sup>34</sup>. Il constitue une menace de plus qui plane sur les droits fonciers des Amérindiens.

32. <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pl-191-2020/mpf-reitera-manifestacao-contraria-a-proposta-que-regulamenta-mineracao-em-terras-indigenas> (accédé mai 2022).

33. PDL 177/2021.

34. [http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Nota\\_Tecnica\\_Convencao169.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Nota_Tecnica_Convencao169.pdf) (accédé mai 2022).



Carte 2 : Territoires amérindiens et demandes de titres miniers (2020)

### III. EMPÊCHER DE FAIRE

La dernière stratégie du gouvernement Bolsonaro vis-à-vis des territoires amérindiens consiste à empêcher de faire, c'est-à-dire à tenter de bloquer les mesures de protection et à discréditer les ONG amérindiennes ou celles qui soutiennent leurs droits fonciers. En somme semer le chaos pour rendre l'adversaire moins capable de se défendre et pour imposer son agenda. La question de l'assistance sanitaire montre particulièrement bien ce mélange d'idéologie et de cynisme, alors qu'en parallèle des manœuvres visent à modifier l'orientation du pouvoir judiciaire dont on a vu à quel point son soutien a été crucial jusqu'ici.

#### *III.1. Tous les prétextes sont bons...*

##### **Derrière le raisonnement développementiste, le retour du paternalisme**

La justification du gouvernement Bolsonaro concernant ses tentatives récurrentes d'ouvrir les territoires amérindiens est claire. Pour le président : « *en Roraima, il y a des trilliards de Reais sous la terre. Et les Indians ont le droit d'exploiter tout cela, rationnellement, bien sûr. Les Indians ne peuvent*



*pas continuer à être pauvres sur des terres qui regorgent de richesses.* »<sup>35</sup> ou encore « *Les Indiens sont exactement comme nous. L'Indien [sic] veut travailler, il veut Internet, il veut le progrès, il veut payer des impôts* »<sup>36</sup>.

Ces paroles apparemment évidentes et favorables méritent qu'on s'y arrête. En premier lieu, il est curieux que les projets de loi poussés par le gouvernement, s'ils répondent effectivement à une demande des Amérindiens, soient tous issus de *lobbies* qui sont dénoncés par l'ensemble des ONG amérindiennes – de même que les demandes de titres miniers en territoire amérindien sont toujours issues de non-Amérindiens. En second lieu, on reconnaît dans l'exposé de ces raisons à la fois du paternalisme (puisque c'est le gouvernement qui doit faire ce qui est bon pour les Amérindiens sans trop demander leur avis), un certain cynisme (puisque ce ne sont pas « les Amérindiens » qui vont exploiter les ressources en question, mais des entreprises qui leur sont totalement extérieures) et un retour aux conceptions assimilationnistes du début du XX<sup>e</sup> siècle. Lors de la création du SPI, en effet, l'idée était tout autant de préserver les Amérindiens que de les intégrer dans la société brésilienne par le travail et l'économie, en vue de les intégrer à la société brésilienne. Or cette idée est frontalement contredite par la Constitution de 1988 qui affirme que le Brésil est un pays multiculturel, rendant illégitime les efforts d'assimilation à une culture dominante. On retrouve aussi la difficulté d'envisager que les Amérindiens puissent avoir une relation à l'économie et au salariat différente de celle du reste de la société brésilienne (Almeida *et al.*, 2020a). Cela n'empêche pas que certaines questions sur le type de développement qui est possible dans ces territoires soient légitimes (Le Tourneau, 2016).

### S'attaquer aux organisations amérindiennes et à leurs leaders

Les tentatives pour imposer l'idée que les Amérindiens, en fait, soutiennent la politique du président et que ceux qui ne le font pas sont soit manipulés soit corrompus ont été une autre constante de la politique des quatre dernières années. Le président a ainsi emmené avec lui à l'ONU une jeune youtubeuse amérindienne du Xingu, Ysani Kalapalo, censée incarner ces Amérindiens pro-Bolsonaro (elle s'est rétractée depuis) et le gouvernement a mis en scène une manifestation à Brasilia de membres de l'ethnie Munduruku demandant que le *garimpo* soit autorisé dans leurs terres<sup>37</sup>. Il a aussi tenté de trouver une légitimité en mettant en avant des factions de certaines ethnies qui soutiennent les projets d'ouverture économiques de leurs territoires. Ce faisant il instrumentalise des lignes de fractures politiques qui existent au sein de certains peuples amérindiens (Enawanê-nawê, Kayapo, Parecis, Macuxi, Xucuru ou bien encore

35. Interview du président Jair Bolsonaro le 18/04/2019.

36. Déclarations lors d'une rencontre avec des leaders amérindiens le 12/08/2021.

37. Selon le magazine *Carta Capital*, cette manifestation aurait été principalement financée par des entrepreneurs du *garimpo*, voir <https://www.cartacapital.com.br/politica/garimpeiros-illegais-circulam-livemente-pelos-gabinetes-de-brasilia> (accédé en mai 2022).



Yanomami), mais en leur donnant une tonalité qu'elles n'ont pas car ces luttes ont le plus souvent pour enjeu la domination sur les structures politiques des ethnies concernées et le recours au gouvernement est bien plus un moyen pour les factions minoritaires de peser dans ce jeu qu'un alignement sur ses positions (ne serait-ce que parce que les factions en question veulent maintenir leur pouvoir sur les territoires concernés). En réponse à ces tentatives, on peut noter que les « protocoles de consultation » (voir III.4) adoptés par certaines ethnies diminuent le pouvoir personnel des leaders et rendent donc les politiques de cooptation ou de subornation moins efficaces.

Ces efforts d'organisation sont attaqués, comme le relève le projet *Amazonas Mentiras tem preço* de l'ONG Infoamazonia<sup>38</sup>, par des campagnes de désinformation organisées sur les réseaux sociaux, en particulier Whatsapp, qui trouvent des reflets dans le positionnement de grands personnages de l'État, comme le général Augusto Heleno, chef de la *Casa Civil*. Les leaders amérindiens les plus connus, comme Raoni Kayapo, sont régulièrement accusés de « *ne pas parler au nom de tous les Amérindiens* » et d'être corrompus par des organisations internationales qui les payent royalement pour leurs services, un fantasme diffusé depuis des décennies par l'extrême-droite brésilienne. Ces attaques verbales vont parfois jusqu'à l'intimidation judiciaire et, sur le terrain, elles se transforment en menaces de mort. 36 leaders amérindiens ou indigénistes ont ainsi été menacés en 2021, menaces parfois suivies d'effets, comme on l'a vu dans la section précédente.

À ces attaques directes s'ajoutent des campagnes pour concurrencer les ONG qui soutiennent les Amérindiens sur le terrain sur lequel elles dominent, celui de l'information scientifique. Les intérêts liés à l'agribusiness disposent ainsi d'anthropologues pour contester les rapports de la FUNAI, et ils financent des groupes comme *AgroSaber*<sup>39</sup> pour tenter de prouver les préjudices causés par les territoires amérindiens à l'économie du Brésil.

### **La question des groupes isolés : un marqueur idéologique**

La question des groupes en isolement volontaire est un marqueur fort de l'orientation de la politique du gouvernement Bolsonaro relative aux droits fonciers des Amérindiens. Lors de l'époque des plans de développement de la dictature militaire, une politique de contact systématique avait été mise en place, avec des résultats catastrophiques, les groupes concernés se trouvant rapidement décimés par les épidémies et ravagés par des phénomènes sociaux comme l'alcoolisme ou la prostitution du fait de leur intégration sans médiation dans la société brésilienne (Hemming, 1987 ; Le Tourneau, 2019a). Au milieu des années 1980, sous l'impulsion notamment du *sertanista* Sidney Possuelo, une politique de non-contact

38. Voir [mentiratempreco.infoamazonia.org](http://mentiratempreco.infoamazonia.org)

39. Voir [agrosaber.com.br](http://agrosaber.com.br).



a été mise en place. Au lieu d'aller volontairement au-devant des groupes concernés, elle postulait que de larges zones de protection seraient mises en place autour des régions concernées en attendant que les peuples s'y trouvant décident de leur propre initiative de chercher le contact (ou pas).

Or, si la plupart des groupes en isolement connus se trouvent dans des territoires amérindiens déjà reconnus (Villén-Pérez *et al.*, 2021), certains apparaissent de temps en temps dans des zones qui ne disposent d'aucune préservation. Le cas des Pirikpura du Mato Grosso est emblématique. Leur présence est connue depuis 1985 et un territoire de près de 245 000 ha est interdit depuis lors pour les préserver, mais toujours sous la forme de mesures provisoires alors que le travail de délimitation d'un territoire amérindien en bonne et due forme n'avance pas, malgré une sentence de la justice fédérale en sa faveur en avril 2021. Profitant de cette indétermination, les invasions et le déboisement se multiplient dans la zone, mettant en danger les derniers Pirikpura. Pour le gouvernement actuel, qui essaye de paralyser le processus par tous les moyens, il est clair que geler autant de terres pour un groupe estimé à une ou deux douzaines d'individus ne se justifie pas. Plus récent (2007), le territoire Jacareúba/Katawixi (647 000 ha), en proie aux invasions d'orpailleurs et d'exploitants forestiers, se trouve sans protection juridique depuis décembre 2021. Ces situations entraînent des contacts indiscriminés avec les personnes en isolement, qui sont graves car celles-ci sont particulièrement vulnérables à des maladies comme la grippe ou la tuberculose.

Les territoires déjà homologués ne sont pas non plus une garantie. En Roraima, au sein du territoire Yanomami, le groupe isolé Moxihateté est sous la pression des *garimpeiros* qui s'en rapprochent d'autant plus facilement que la FUNAI a fermé sa base. Il y aurait déjà eu au moins trois assassinats. Dans ce contexte, le PL 191/2020 représente un risque encore plus fort. Comme l'on montré Villén-Pérez *et al.* (2021), 25 terres comprenant 45 groupes en isolement sont en effet concernées par des demandes minières.

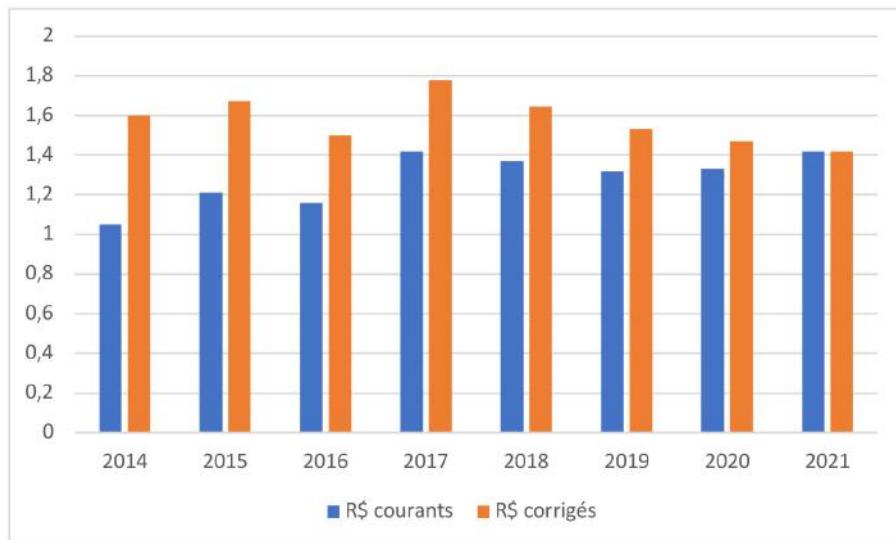
### ***III.2. La question sensible de la santé en temps de COVID-19***

L'assistance sanitaire auprès des populations amérindiennes a toujours représenté un défi pour l'État brésilien du fait des difficultés particulières (accès, isolement) des territoires concernés. En 1999, la loi Arouca a jeté les bases d'un système consacré à cette question, qui est aujourd'hui géré par le secrétariat spécial de santé amérindienne (*Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI*), créé en 2010 (Scalco *et al.*, 2020). Le Brésil est découpé en districts spéciaux amérindiens, dont la gestion comprend des conseils qui accueillent des représentants des usages, qui peuvent ainsi faire remonter leurs doléances.

Malgré son caractère progressiste, la structure de santé amérindienne a toujours eu une existence chaotique, notamment parce que les conditions souvent très dures de service dans les territoires amérindiens entraînent



une très rapide rotation des personnels qui rend peu efficace l'approche par les structures publiques habituelles. Pour cette raison, une grande partie de l'assistance est sous-traitée à des ONG. La question des financements est également sensible, les retards de paiement résultant souvent en la fermeture des postes de santé installés dans les communautés ou dans des retards de prise en charge des malades.



**Figure 3 : Les ressources budgétaires pour la santé amérindienne (2014-2021)<sup>40</sup>**

Dans ce contexte, l'arrivée au pouvoir du gouvernement Bolsonaro, en 2019, a eu de nombreuses conséquences. En premier lieu, il a lancé une procédure d'audit sur l'ensemble du système qui a eu pour conséquence de le paralyser pendant plusieurs mois, puis il a entrepris de le réformer<sup>41</sup> en diminuant la participation des usagers et en préparant, pour certains, la voie à une intégration de ce système différencié au système public du reste du Brésil – ce qui n'est pour le moment pas intervenu. Mais la décision la plus préjudiciable a été l'abrogation du programme « Plus de médecins » (*Mais médicos*) qui permettait à des médecins cubains d'exercer au Brésil dans les zones délaissées par leurs homologues brésiliens – notamment les territoires amérindiens. Pour le seul État d'Amazonas, ce sont 92 professionnels qui ont disparu d'un coup en 2019, à peine remplacés par... 4 médecins brésiliens. On peut lier cette sortie du programme et une augmentation de 12% de la mortalité infantile en territoire amérindien la même

40. Source des données budgétaires : *portal da transparência* ([portaltransparencia.gov.br](http://portaltransparencia.gov.br)); calcul des valeurs corrigées par l'inflation : Indice des prix à la consommation de la banque centrale.

41. Décret 9.795 du 17/05/2019.



année. Par la suite, la quantité de ressources allouées au système de santé amérindien a considérablement diminué en termes corrigés de l'inflation (figure 3) et le profil des ONG choisies pour la sous-traitance de l'assistance sanitaire a pu prêter à discussion, les ONG liées à des entités religieuses, souvent évangéliques, enlevant la part du lion.



**Figure 4 :** Cette photo postée sur Instagram par Erik Jennings, un médecin en poste dans une zone amérindienne, est devenue le symbole de l'incurie du gouvernement dans la gestion de la pandémie puisque ce jeune Zo'é a dû porter son père en forêt pendant six heures pour lui permettre d'être vacciné contre la COVID-19<sup>42</sup>.

Mais c'est sans doute la pandémie de Covid-19 qui a le mieux montré la négligence du gouvernement. Tous les spécialistes ont en effet averti dès le départ des risques posés par les modes de vie communautaires des populations amérindiennes et par leur vulnérabilité particulière aux maladies respiratoires. Pour autant, il aura fallu plusieurs sommations de la Cour Suprême pour que l'administration présente un plan d'urgence sur le sujet, plus de six mois après le début de la pandémie, et les mesures concrètes ont encore plus tardé puisque le comité de combat contre la Covid-19 en territoire amérindien n'a été créé qu'en... janvier 2022, soit presque deux ans après le début de la pandémie. Fidèle à sa politique de cantonner la question amérindienne aux territoires déjà homologués, le gouvernement a aussi tenté le limiter les vaccinations par la SESAI aux Amérindiens y demeurant. Au final, et malgré les tentatives de nombreuses ethnies pour se calfeutrer dans leurs territoires, la tragédie annoncée a en partie eu lieu, avec des impacts plus forts sur les populations amérindiennes que sur le

42. Source : <https://www.instagram.com/p/CYNaQJLOG8A/>



reste du Brésil (Santos *et al.*, 2020 ; Palamim *et al.*, 2020 ; Fellows *et al.*, 2021).

### ***III.3 Obtenir du pouvoir judiciaire la fameuse « limite temporelle »***

Tout au long du mandat qui s'achève, le pouvoir judiciaire a montré qu'il était l'une des digues les plus puissantes contre la politique que le gouvernement Bolsonaro voulait imposer. Celle-ci se trouve en effet en contradiction avec de nombreuses dispositions légales ou constitutionnelles que le gouvernement n'a pas été en mesure de modifier, et les tribunaux divers n'ont pu, dans la plupart des cas, que rappeler les règles en vigueur.

Ayant bien identifié cet obstacle, le président a tenté de le contourner en nommant des personnages plus alignés sur ses positions dans les instances les plus cruciales, dans l'espoir d'empêcher ses adversaires d'enranger les victoires devant les Cours. En 2019, il a ainsi choisi Roberto Aras comme nouveau procureur général, l'imposant contre le candidat proposé par les procureurs du MPF<sup>43</sup>. Mais, à part une suggestion de compromis dans le cas de la terre Kayabi, Aras a peu interféréd pour le moment avec l'activisme de la 6<sup>e</sup> chambre, spécialisée dans les questions ethniques et environnementales. Il a même déclaré dans un avis sur la thèse de la limite temporelle et se référant aux Amérindiens : « *le Brésil n'a pas seulement 521 ans et on ne peut rendre invisible les ancêtres qui nous ont légué ce pays.* »<sup>44</sup> La tentative de museler le MPF a donc échoué – pour le moment.

Mais c'est à la Cour Suprême que reviendra le dernier mot. À la différence du MPF, le STF n'est pas un soutien inconditionnel des Amérindiens, comme l'ont montré les 19 conditions ajoutées à son jugement de 2009 favorable au territoire Raposa Serra do Sol. Jair Bolsonaro a pu y nommer deux juges : Kassio Nunes Marques, de tendance conservatrice, en 2020, et André Mendonça en 2022, ce dernier lié au lobby évangélique et ancien avocat général de l'Union, fonction dans laquelle il avait appuyé la thèse de la limite temporelle et l'ouverture des territoires amérindiens aux activités externes. Ces deux votes sur les onze de la cour peuvent modifier sensiblement les jugements. Or le STF doit se prononcer sur le cas Xokleng<sup>45</sup>, repoussé d'année en année, et valider ou non le principe de la limite temporelle, avec des conséquences potentielles majeures. Prévu pour juin 2022, le jugement a été à nouveau reporté *sine die*, sans qu'il soit facile d'interpréter cette décision, peut-être prise afin d'attendre un contexte politique plus favorable en cas d'alternance après l'élection présidentielle. En plus de ce cas emblématique, l'agenda juridique est chargé pour les territoires amérindiens, avec 70 actions en cours au STF sur le sujet (Almeida *et al.*, 2020b).

43. Le président choisissait en général le premier d'une liste de trois noms classés par ordre de préférence des procureurs du MPF. Le président Bolsonaro a choisi le 3<sup>e</sup> de la liste.

44. Déclaration du 2 septembre 2021 à la Cour suprême.

45. Jugement sur le recours extraordinaire n° 1.017.365/SC.



### III.4. Éviter de demander leur avis aux Amérindiens ?

Si la Constitution de 1988 n'est pas très précise à ce sujet, la convention 169 de l'OIT et d'autres textes de loi brésiliens impliquent de consulter les communautés concernées avant la mise en œuvre de projets affectant leurs territoires. En plus des projets d'exploitation économique déjà mentionnés, ce type de disposition a de lourdes conséquences concernant la création de nouvelles infrastructures dont certaines traversent ou affectent des territoires amérindiens. Les exemples sont nombreux, et l'on peut citer pêle-mêle la construction de la ligne électrique pour relier le Roraima au reste du système électrique brésilien (impactant les Waimiri-Atroari), la remise en état de la route BR-319 de Manaus à Porto Velho (touchant les ethnies Mura et Apurinã), la construction d'un barrage sur le fleuve Tapajós (Munduruku), le projet de voie ferrée pour écouler vers le nord le soja de Mato Grosso (projet *ferrogrão* impactant les Kayapo), etc.

Plusieurs ethnies (Mura, Kayapo, Arara, etc.) ont établi des « protocoles de consultation et recueil de consentement libre et informé » détaillant la manière dont elles souhaitent que les négociations soient menées avec elles, on note une (très) faible volonté de l'État de les suivre. Malgré de longues négociations, les travaux de la ligne électrique de Roraima ont ainsi été lancés sans que les Amérindiens en soient informés (un accord final sur l'indemnisation, de 89,5 millions de Reais, a finalement été trouvé) et la participation amérindienne aux discussions autour du projet *Ferrogrão* a dû être imposée par la Justice. Par ailleurs, le MPF a rappelé dans plusieurs cas que la consultation n'est un simple recueil d'information et qu'elle suppose un droit de refuser. Il faut aussi ensuite que les plans prévus soient exécutés selon les prévisions. Ce qui se voit dans le cas de l'usine hydroélectrique de Belo Monte ou dans celui des compensations liées à l'asphaltage de la route BR-163 n'incite pas à l'optimisme.

### CONCLUSION : DERRIÈRE LE « NOUVEL INDIEN », LE VIEUX FANTASME DE L'ASSIMILATION

En août 2020, le leader Daniel Munduruku qualifiait les territoires amérindiens de « dernière frontière à conquérir ». Le fait est que le gouvernement Bolsonaro aura dépensé beaucoup d'énergie pour intégrer ces zones dans ce qu'il considère comme le « Brésil productif », sans y parvenir beaucoup – pour le moment – du fait de l'importance des protections légales et constitutionnelle dont dispose le patrimoine foncier amérindien. On peut s'en féliciter ou s'en étonner tant les *lobbies* de l'agriculture et de la mine, qui furent toujours opposés aux droits fonciers des Amérindiens, sont puissants au Congrès. On peut peut-être y voir une marque supplémentaire de l'incompétence d'un gouvernement qui n'a pas su monter correctement une vague en sa faveur à force de bourses et d'erreurs tactiques grossières.

Derrière l'assaut frontal sur les territoires, se trouve une idéologie qui ne supporte pas la différence culturelle que représentent les Amérindiens, ce que montre le veto émis par le président (repoussé par le Congrès) à la



transformation en 2022 du « Jour de l'Indien » en « Jour des Peuples amérindiens »<sup>46</sup>. Il faut absolument, aux yeux de Jair Bolsonaro et de nombre de ses thuriféraires et collaborateurs militaires ou d'extrême droite, non pas seulement intégrer les Amérindiens dans la nation brésilienne mais les assimiler économiquement et culturellement. C'est le sens de la revendication d'une politique qui s'adresserait désormais à un « *nouvel Indien* », et qui, pour cela, proposerait une « *nouvelle FUNAI* », rappelant le discours du défunt SPI, qui avait aussi pour mission de transformer les Amérindiens en « *travailleurs* ».

En somme, on en revient à une proposition que le capitaine étasunien Richard Pratt avait résumée comme « tuer l'Indien pour sauver l'homme » (et son âme, pourrait-on ajouter au vu des connexions religieuses du président). On peut aussi l'interpréter comme Urzedo et Chatterjee (2021) comme la dernière étape en date d'un système qui cherche depuis la création du Brésil à évincer les Amérindiens de leurs terres pour intégrer celles-ci dans un système économique prédateur.

Face à toutes ces tentatives, les mouvements amérindiens se sont affirmés depuis quatre ans. Des manifestations annuelles à Brasília sont venues rappeler leur présence et leur opposition au gouvernement et de nouveaux leaders, dont de nombreuses femmes (la cacique Erineide, de l'ethnie Truká-Tupan, la cacique Pequena de l'ethnie Jenipapo-Kanindé, Alessandra Korap Munduruku, Neidinha Suruí, Txai Suruí, la bloggueuse Samela Sateré Mawé, Kokonã Metuktire, la fille du fameux cacique Raoni, etc.). La bataille demeure encore indécise car si les protections juridiques ont tenu et si la justice fédérale a imposé de nombreuses défaites au gouvernement, repoussant la plupart de ses décisions, la situation sur le terrain est faite d'invasions et de menaces diverses. Si on peut facilement imaginer la situation en cas de réélection de Jair Bolsonaro, il n'est pas certain qu'une défaite de sa part et une nouvelle élection de Lula changerait totalement le scénario puisque cela fait une dizaine d'années que les droits fonciers des Amérindiens sont rognés. Mais au moins on peut espérer un changement de climat et plus de résolution dans l'action de l'État.

## RÉFÉRENCES

- Almeida, A. C., Cavalheiro, A., Perondi, M. Â., *et al.*, 2020a, “Assalariamento na Terra Indígena Mangueirinha : Estratégias Guarani e Kaingang”, *Interações*, 21(3), pp. 461-477, 10.20435/inter.v21i3.2828.
- Almeida, E.M. de, Guil Guimarães, L., Pavan Ferraro, L., 2020b, *Agenda dos direitos socioambientais no Supremo Tribunal Federal*, São Paulo: FGV Direito.
- Alves-Pinto, H.N., Cordeiro, C.L., Geldmann, J., Jonas, H.D. *et al.*, 2022, “The role of different governance regimes in reducing native vegetation conversion and promoting regrowth in the Brazilian Amazon”, *Biological Conservation*, Volume 267, 109473, 10.1016/j.biocon.2022.109473.

46. Loi 14.402 du 8/07/2022.



- Basta, P.C., De Souza Hacon, S., 2020, *Impacto do mercúrio em áreas protegidas e povos da floresta na Amazônia Oriental: Uma abordagem integrada saúde-ambiente. Aspectos Metodológicos e Resultados Preliminares*. Rio de Janeiro, FIOCRUZ.
- Begotti, R. A., et Peres, C. A., 2020, "Rapidly escalating threats to the biodiversity and ethnocultural capital of Brazilian Indigenous Lands", *Land Use Policy*, 96, 104694, 10.1016/j.landusepol.2020.104694.
- Celentano D., Miranda M. V. C., Mendonça E. N. et al.(2018), "Desmatamento, degradação e violência no « Mosaico Gurupi »—A região mais ameaçada da Amazônia", *Estudos Avançados*, vol. 32, n° 92, pp. 315-339. <https://doi.org/10.5935/0103-4014.20180021>
- De Carvalho S., Goyes D. R. et Vegh Weis V. (2020), "Politics and Indigenous Victimization : The Case of Brazil", *The British Journal of Criminology*, <https://doi.org/10.1093/bjc/azaa060>
- de Oliveira, G., Mataveli, G. A. V., dos Santos, C. A. C. et al., 2021, "Protecting Amazonia Should Focus on Protecting Indigenous, Traditional Peoples and Their Territories", *Forests*, 13(1): 16, 10.3390/f13010016.
- de Oliveira, G.; Chen, J.M.; Mataveli, G.A.V. et al., 2020, "Rapid Recent Deforestation Incursion in a Vulnerable Indigenous Land in the Brazilian Amazon and Fire-Driven Emissions of Fine Particulate Aerosol Pollutants", *Forests*, 11: 829.
- Fellows, M., Paye, V., Alencar, A. et al., 2021, Under-reporting of COVID-19 cases among Indigenous Peoples in Brazil: a new expression of old inequalities, *Front. Psychiatry*, 12, p. 352, 10.3389/fpsyg.2021.638359
- Fellows, M., Alencar, A., Bandeira, M. et al., 2021, *Amazônia em chamas: desmatamento e fogo nas terras indígenas*, Note technique n°6, IPAM: Manaus.
- Hemming, J., 1987, *Amazon frontier, the defeat of Brazilian Indians*, Londres: MacMillan.
- Le Tourneau F.-M., 2015, "En marge ou à la marge : les populations amérindiennes dans le Brésil contemporain", *Espaces, Populations et Sociétés*, 2014/2-3, doi : 10.4000/eps.5859
- Le Tourneau F.-M., 2016, « Quelle durabilité pour les territoires amérindiens d'Amazonie brésilienne ? », *Journal de la société des américanistes*, 102-1/2016, 167-193, en ligne jsa.revues.org/14673
- Le Tourneau F.-M., 2019a, *L'Amazonie, histoire, géographie, environnement*, Paris, CNRS Editions
- Le Tourneau F.-M., 2019b, « O governo Bolsonaro contra os Povos Indígenas: as garantias constitucionais postas à prova », *Confins*, 501, 10.4000/confins.22413
- Lima, M., Vale, J. C. E. do, Costa, G. de M. et al., 2020b, "The forests in the indigenous lands in Brazil in peril", *Land Use Policy*, 90, 104258. 10.1016/j.landusepol.2019.104258
- Palamim, C.V.C., Ortega, M.M., Marson, F.A.L., 2020. COVID-19 in the Indigenous Population of Brazil. *Journal of Racial and Ethnic Health Disparities* 7, 1053–1058, 10.1007/s40615-020-00885-6.
- Projeto MapBiomas, 2021a, *Mapeamento da superfície de mineração industrial e garimpo no Brasil - Coleção 6*, accès mai 2022, en ligne sur [https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/Fact\\_Sheet\\_1.pdf](https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/Fact_Sheet_1.pdf)
- Projeto MapBiomas, 2021b, *O papel das terras indígenas na proteção das florestas*, accès mai 2022, en ligne sur [https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/downloads/Colection%206/Fatos\\_sobre\\_o\\_Papel\\_das\\_Terras\\_Ind%C3%A9genas\\_18.04.pdf](https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/downloads/Colection%206/Fatos_sobre_o_Papel_das_Terras_Ind%C3%A9genas_18.04.pdf)



- Rajão, R., Manzolli, B., Soares-Filho, B., Galéry, R., 2022, A crise dos fertilizantes no brasil: da tragédia anunciada às falsas soluções, Belo Horizonte: UFMG, disponible sur [http://portal.sbpccnet.org.br/wp-content/uploads/2022/04/crise\\_fertilizantes.pdf](http://portal.sbpccnet.org.br/wp-content/uploads/2022/04/crise_fertilizantes.pdf)
- Reginatto, A.C. et Wanderley, L.J., 2022, *Quem é quem no debate sobre mineração em Terras Indígenas*, Brasília : Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à mineração.
- Santos, V.S., Souza Araújo, A.A., de Oliveira, J.R. et al., 2020, COVID-19 mortality among Indigenous peoples in Brazil: a nationwide register-based study, *J. Public Health*, 43 (2), pp. e250-e251, 10.1093/pubmed/fdaa176
- Scalco, N., Aith, F., Louvison, M., Scalco, N., Aith, F., & Louvison, M. (2020). A relação interfederativa e a integralidade no subsistema de saúde indígena : Uma história fragmentada. *Saúde em Debate*, 44(126), 593-606. 10.1590/0103-1104202012601
- Siqueira-Gay, J., Soares-Filho, B., Sanchez, L. E., Oviedo, A., & Sonter, L. J. (2020). Proposed Legislation to Mine Brazil's Indigenous Lands Will Threaten Amazon Forests and Their Valuable Ecosystem Services. *One Earth*, 3(3), 356-362. 10.1016/j.oneear.2020.08.008
- Urzedo, D., Chatterjee, P. (2021) The Colonial Reproduction of Deforestation in the Brazilian Amazon: Violence Against Indigenous Peoples for Land Development, *Journal of Genocide Research*, 23:2, 302-324, 10.1080/14623528.2021.1905758
- Vega, C., Orellana, J., Oliveira M. et al., 2018, "Human Mercury Exposure in Yanomami Indigenous Villages from the Brazilian Amazon", *International Journal on Environmental Research of Public Health*, vol. 15, article 1051.
- Villén-Pérez, S.; Anaya-Valenzuela, L.; Conrado da Cruz, D.; Fearnside, P.M., 2021, "Mining threatens isolated indigenous peoples in the Brazilian Amazon", *Glob. Environ. Chang.*, 102398







---

# LES TRANSPORTS SOUS BOLSONARO : LE NÉOLIBÉRALISME À MARCHE FORCÉE

---

*Matias CHAMBOULEYRON\**

Dans cet article, on décrira les principales politiques menées par le gouvernement Bolsonaro pour le secteur des transports de fret (et l'aérien de passagers). Au Brésil le transport routier est le principal moyen d'acheminement de marchandises (65%), bien devant le ferroviaire (15%), le maritime/fluvial (11% + 5%) ou les pipelines (4%)<sup>1</sup>.

Depuis des décennies les gouvernements se succèdent avec l'objectif de combattre l'excessive concentration du trafic de fret dans le routier. Pour cette raison, on n'abordera pas le transport routier, mais les autres pour lesquelles des politiques ciblées sont censées augmenter leur part. On n'abordera pas non plus les pipelines, puisque leur dynamique relève presque totalement de la stratégie opérationnelle du groupe Petrobras, entreprise publique du secteur pétrole et gaz.

## LE SECTEUR AÉRIEN

Comme dans les autres pays, le secteur aérien brésilien a été très affecté par la pandémie de COVID-19. Même avec une situation en principe plus favorable que dans d'autres pays, puisqu'il n'y a pas eu des restrictions de voyages internes dans le pays : on peut comparer avec la France ou l'Argentine, où les mesures sanitaires gouvernementales avaient interdit le trafic de passagers entre régions, ou même limité les déplacements à seulement quelques kilomètres de chez soi.

---

\* Économiste, doctorant en géographie à Sorbonne Université.

1. EPL - Empresa de Planejamento e Logística, 2016, Transporte inter-regional de carga no Brasil - Panorama 2015.

<https://doi.org/10.54695/pal.119.189>



La situation a donc bouleversé le fonctionnement du secteur, de la quantité de voyageurs, en passant bien sûr par les impacts sur la rentabilité des entreprises concernées et leurs investissements. Le nombre de passagers transportés a chuté de 56% entre 2019 et 2020 (de 119 millions en 2019 à 52 millions en 2020), avec une récupération partielle en 2021 (67 millions, encore 44% moins qu'en 2019, mais seulement de 28% dans les vols internes). Cette récupération se poursuit en 2022.

En tout cas, la situation n'a pas changé la politique nationale dans l'aérien, centrée sur le déploiement des concessions d'aéroports. Cette politique constitue d'ailleurs une certaine continuité non seulement avec le précédent gouvernement de Temer, mais aussi avec celui de Rousseff, qui avait engagé ce déploiement à partir de 2011.

Concernant la continuité, il faut nuancer la question des motivations qui justifiaient ces concessions ainsi que leur ampleur. Dans le cas du gouvernement Rousseff, la motivation était d'entreprendre les concessions pour avoir une expansion, supposée rapide, dans les aéroports censés être la porte d'entrée au Brésil (ou des « hubs » de distribution) pour les touristes venus pour les évènements mondiaux de la Coupe du Monde de Football (2014) et des Jeux Olympiques de Rio de Janeiro (2016).

À cette époque (2011-2013), ont été réalisées cinq enchères de concessions, ciblant les aéroports des plus importants : Brasília, Campinas (surtout voué aux marchandises), São Paulo, Rio de Janeiro et Belo Horizonte<sup>2</sup>.

Dans les concessions réalisées, l'entreprise publique jusque-là propriétaire et responsable des aéroports (Infraero) participait encore avec 49% du capital des concessions, de ce fait retenant droits de vote et connaissance sur les dynamiques des aéroports concessionnés. Dans le gouvernement Rousseff, il avait été envisagé de diminuer cette participation pour les concessions suivantes, soit de la remplacer par une *golden share*, et même de débuter une expansion internationale avec un partenaire de référence<sup>3</sup>.

Avec Bolsonaro, en revanche, le but affiché depuis le début est d'éliminer totalement le secteur public comme responsable de l'opération aérienne. Dans les mots très clairs du directeur de la *Secretaria Nacional de Aviação Civil* (« Direction nationale de l'aviation civile ») en 2019 :

2. En fait, la première enchère porta sur l'aéroport de Natal, ville pas très importante mais considéré comme un projet-pilote des futures concessions. Effectivement, après cela il y eu des modifications dans les conditions contractuelles pour les concessions suivantes.

3. <https://exame.com/economia/infraero-podera-ter-menor-participacao-em-concessoes/>



« En quatre ans on concessionnera et transférera au privé tous les aéroports d'Infraero. À partir de ce moment-là on initiera un processus d'extinction gradative de l'entreprise, fait avec beaucoup de responsabilité et transparence »<sup>4</sup>.

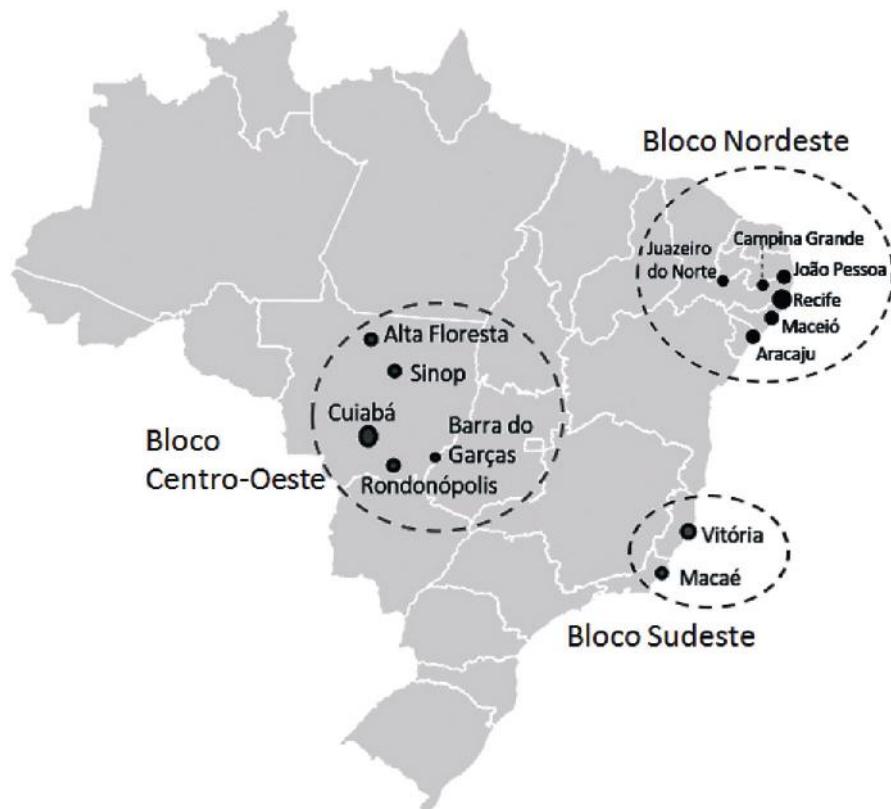
Dans le même sens, on annonce qu'on vendra les participations d'Infraero dans les aéroports concessionnés entre 2012 et 2014 (les cinq mentionnés auparavant), processus qui n'est pas conclu à ce jour, faute de définir les modalités juridiques et économiques de la vente.

Avec cette orientation, le gouvernement poursuit agressivement les enchères de concessions des aéroports pour une période de 30 ans. Il commence par lancer la cinquième enchère, qui a été conçue à la fin du gouvernement précédent de Temer, avec lequel il partage la vision libérale : une continuité dans les objectifs, donc, puisque déjà en 2019 Bolsonaro avait mis aux enchères douze aéroports.

La grande nouveauté de cette enchère est que les aéroports ne seront concessionnés individuellement, mais en bloc, c'est-à-dire que le concessionnaire sera responsable et devra gérer plusieurs aéroports en même temps. La logique de cette structure augmente le chiffre d'affaires du concessionnaire, ce qui permet de diluer les coûts fixes, de créer un volume pour des contrats de maintenance et construction, d'améliorer la logistique du concessionnaire et de pratiquer une espèce de « subvention d'équilibre » dans l'ensemble de sa concession, en finançant les terminaux moins rentables ou même déficitaires<sup>5</sup>. Les trois blocs d'aéroports, recevant en 2019 presque 20 millions de passagers transportés (ou 9,5% du marché national aérien) avec leur localisation sont montrés dans la carte 1.

4. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-01/todos-os-aeroportos-do-pais-deverao-ser-concedidos-em-4-anos>

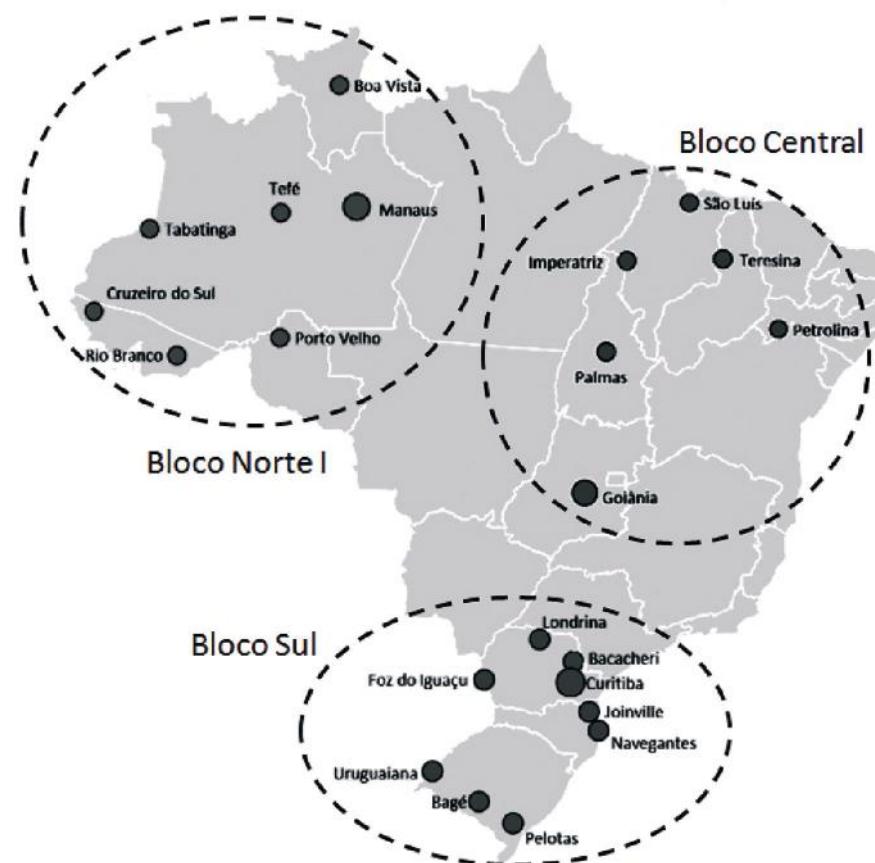
5. Par exemple, l'aéroport de Macaé étant considéré comme déficitaire sera équilibré par celui de Vitória.

Carte 1 : 5<sup>e</sup> enchère des concessions d'aéroports

Une nouveauté de cette forme d'enchère est que le concessionnaire devra faire les investissements prévus dans le contrat et cahier des charges dans tous les aéroports, sous peine d'avoir des amendes calculées sur le chiffre d'affaires brut de tout le bloc.

Sur le format de paiement des impôts à l'État pour le droit d'exploitation (*outorga*, en portugais), il y a eu des changements significatifs : la outorga initiale a été diminué et en revanche a été créée une outorga variable lié aux chiffres d'affaires de la concession dans les années futures. C'est-à-dire, le partage d'une partie des résultats financiers de la concession au profit de l'État. C'est une façon de minimiser les risques du concessionnaire avec son investissement initial et donc de motiver les potentiels concessionnaires à participer aux enchères.

Le même format de concession a été reproduit dans la sixième enchère, réalisée en 2021 et composée de trois blocs et 22 aéroports, représentant plus de 24 millions de passagers transportés en 2019 (ou 11,2% du marché national aérien), dont on peut apprécier la portée régionale sur la carte 2.

Carte 2 : 6<sup>e</sup> enchère des concessions d'aéroports

En 2022, la septième enchère est réalisée avec encore trois blocs et 15 aéroports, représentant plus de 34 millions de passagers transportés et presque 16% du marché national aérien, avec quelques particularités. Premièrement, un des blocs (*Bloco Aviação Geral*) contient deux aéroports privés. La deuxième et plus importante innovation est que le principe du bloc est poussé à l'extrême (comme on peut voir dans la carte 3 : le bloc SP-MS-PA-MG (ainsi nommé pour les États de São Paulo, Mato Grosso, Pará et Minas Gerais) comporte des aéroports dans des régions très différentes).

Ce schéma est nommé au Brésil « le filet et les os », puisqu'il contient une unité très prisée, et qui attire la convoitise des candidats aux enchères, en même temps que des unités que normalement n'attireraient pas beaucoup d'intérêt. Le filet, dans ce cas, est l'aéroport de Congonhas (situé au milieu de la métropole de São Paulo) fort de ses 22 millions de passagers transportés



en 2019<sup>6</sup>. Les autres unités ont des demandes plus faibles et représentent donc beaucoup plus de risques pour les concessionnaires. En fait, la plupart d'eux ne sont pas rentables, ce qui provoqua la réaction « du marché », qui aurait préféré que l'on offre seulement Congonhas.

Carte 3 : 7<sup>e</sup> enchère des concessions d'aéroports



Il y a eu aussi d'autres innovations, comme l'interdiction de prolonger la concession (excepté dans le cas de « révision extraordinaire », et ce pour seulement cinq ans), la permission que les concessionnaires participent, avec l'autorisation de l'ANAC (agence de régulation du aérien) au contrôle des compagnies aériennes, l'obligation pour le concessionnaire de donner accès aux informations opérationnelles (ce qui permet la surveillance et la connaissance des opérations), l'amélioration des indicateurs de la qualité

6. Des schémas similaires ont été pratiqués dans d'autres situations bien différentes. Par exemple, à São Paulo le principal parc de la ville a été utilisé comme « filet » pour financer l'opération de cinq autres parcs dans des quartiers périphériques, le tout constituant un bloc concessionné.



du service et spécialement sur la non-applicabilité des risques commerciaux (demande notamment) comme cause de révision des contrats de concession. Hormis d'autres innovations plus techniques relationnés aux tarifs.

De tous les aéroports publics majeurs du Brésil, le seul qui n'a pas été concessionné a été Santos Dumont (dans la baie de Rio de Janeiro). Il devrait initialement être inclus dans la septième enchère qu'on vient de décrire, mais l'opposition des élus locaux et les implications sur les résultats commerciaux et le fonctionnement de l'aéroport du Galeão (concessionné dans la deuxième enchère) ont fait qu'il soit retiré de cette enchère. Vraisemblablement il ne sera pas concessionné en 2022.

Finalement, Infraero aura été dépouillée de la presque totalité de ses actifs : de 55 aéroports au début du gouvernement Bolsonaro, 49 ont été concessionnés jusqu'au milieu de 2022, ce qui représente plus de 91% des passagers transportés. On aura mis en place des plans de départs volontaires des fonctionnaires, financés avec les ressources des concessions (quelques 1 000 départs par an). En même temps, des fonctionnaires sont transférés à d'autres établissements publics au fur et à mesure de l'avancement des concessions. Si à la fin de 2015 Infraero employait plus de 12 000 personnes, aujourd'hui plus de la moitié de ceux qui sont restés (presque 2 900) sont transférés ou détachés dans plus de cinquante organisations du pays. Le gouvernement a ainsi créé en 2021 une nouvelle entreprise publique (NAV Brasil) avec des attributions sur la navigation aérienne pour absorber les actifs, employés, matériel technique et documentation de l'Infraero, devenue (ou devant devenir) superflue.

## LE CABOTAGE

Ce secteur compte environ 36 ports publics et quelque 210 terminaux (ports) privés, responsables, hormis le transport maritime au long cours, des 11% que le transport de cabotage représente au Brésil (et aussi des 4% de navigation fluviale qu'on ne traitera pas ici). La majorité de ce cabotage (66%) est constituée de vrac liquides, notamment pétrole et dérivés.

Comme dans plusieurs pays, pendant de décennies au Brésil les activités portuaires ont été exclusivité de l'État. Cela change au début des années 1990, quand une « loi de modernisation des ports » entre en vigueur<sup>7</sup>. Elle rend obligatoire la demande d'une autorisation pour créer des installations portuaires hors des limites des « ports organisés », comme on nomme les ports publics au Brésil. La loi prévoyait aussi la possibilité de concession des ports publics à des entrepreneurs privés.

Le but de cette loi était d'augmenter la concurrence entre ports, censée être un élément positif pour améliorer la productivité et diminuer les coûts portuaires, donc de l'exportation et du cabotage.

7. Loi 8.630 de 1993.



Cependant, la réalité est qu'aucun port ne sera concessionné, et les ports privés (TUP, dans le langage administratif brésilien) verront se dresser des difficultés légales et administratives, notamment l'interdiction (relative) pour les TUP de traiter de cargaisons qui ne soient pas rattachées directement à des chaînes productives du responsable du TUP. La conséquence est que seuls des exportateurs (graines, minerai) avaient pratiquement la possibilité d'avoir suffisamment de volume et de régularité pour justifier la création d'un TUP. Même dans ce cas il n'était pas permis de traiter des cargaisons d'autres clients pendant les périodes inoccupées des installations portuaires.

C'est ainsi qu'en 2013 (gouvernement Rousseff) un nouveau cadre légal est mis en place, qui retire cette condition et permet la concurrence directe entre ports privés et publics<sup>8</sup>. Aussi, elle permet la concession/utilisation de parties des « ports organisés » par des acteurs privés, moyennant enchère (« *arrendamento* »).

À l'arrivée du gouvernement Bolsonaro, il y avait donc un cadre légal plutôt en ligne avec les propositions de nature libérale de ce gouvernement. Néanmoins, il y a eu proposition de nouvelle législation pour assouplir encore plus les procédures légales et augmenter la concurrence dans le secteur.

La première mesure d'ampleur est l'approbation de la loi 14.047 en 2020, initialement destinée à définir la protection des dockers pendant la pandémie de COVID, mais qui fut amendée au Congrès pour inclure des changements significatifs dans les aspects légaux des concessions. Elle permet désormais qu'il ne soit plus nécessaire de faire des enchères d'*arrendamento* s'il n'y a avait qu'un seul opérateur privé intéressé par l'exploitation : on peut alors négocier directement un contrat avec lui. De même, les enchères ne seront plus nécessaires si le but est l'exploitation temporaire par un client qui ne travaille pas régulièrement avec le port. Dans ce cas, l'exploitation peut avoir lieu pendant quatre ans au maximum. Finalement, les contrats établis entre la concessionnaire et de tierces parties seront de nature privée, et il n'existera pas de relation juridique entre les tierces parties et l'agence de régulation (ANTAQ). Cerise sur le gâteau, la nouvelle loi établit que le travail des dockers est désormais inscrit comme étant « essentiel » et donc non-soumis au droit de grève, une proposition très contestée par les travailleurs. Avec ces mesures on comptait attirer des nouveaux clients et diminuer la capacité non utilisée des installations portuaires.

Une deuxième législation proposée par le gouvernement et susceptible de transformer le secteur maritime est la « *BR do mar* »<sup>9</sup>, visant à augmenter le volume de cabotage de 40% (en particulier les conteneurs et excepté le pétrole et dérivés). Il s'agit d'une législation qui introduit un changement

8. Loi 12.815 de 2013.

9. Loi 14.301 de 2022.



majeur pour affréter des bateaux, puisqu'elle permet désormais l'utilisation de bateaux étrangers, sans obligation d'avoir une flotte propre et de faire construire les bateaux dans des chantiers navals brésiliens. Il était donc prévu qu'une nouvelle entreprise (*Empresa Brasileira de Investimento na Navegação, EBN-i*) soit créée et constitue une flotte qui pourrait être donc affrétée par les acteurs souhaitant entrer sur le marché de cabotage mais ne possédant aucun bateau.

En outre, la législation reprend l'accès à deux instruments publics de financement maritime, en particulier du *reporto*, qui offre des exonérations fiscales pour l'achat des biens d'équipement pour les installations portuaires.

Cependant, tout ce nouveau schéma doit passer par une période de transition de quatre ans et souffre encore de l'absence de réglementation plus détaillée, en particulier sur les éléments qui permettront l'intermédiation de l'entreprise EBN-i.

Du côté des actions plus concrètes, le gouvernement a atteint un objectif qu'il poursuivait depuis le début du mandat : pour la première fois concessionner un port public tout entier. En fait, début 2022 a été achevé la concession pour 35 ans de la compagnie publique CODESA (Companhia Docas do Espírito Santo), responsable de deux ports dans l'État d'Espírito Santo (ports de Vitória, non spécialisé, et Barra do Riacho/Portocel, spécialisé dans la cellulose).

Encouragé par cette réussite, le gouvernement compte continuer dans cette voie, et en ce moment quatre autres projets de concessions sont à l'étude. Celui de Itajaí (État de Santa Catarina) et celui de São Sebastião (État de São Paulo), spécialisés dans les conteneurs et cargaison générale ; celui de la compagnie publique CODEBA (État de Bahia, ports de Salvador, Aratu-Candeias e Ilhéus) ; et le plus important port du Brésil, Santos (État de São Paulo), responsable de 26% du volume passant par les ports brésiliens et traitant tous les types de marchandises. En raison de la complexité de ce genre de concession, il très peu probable que ces concessions soient achevées en 2022.

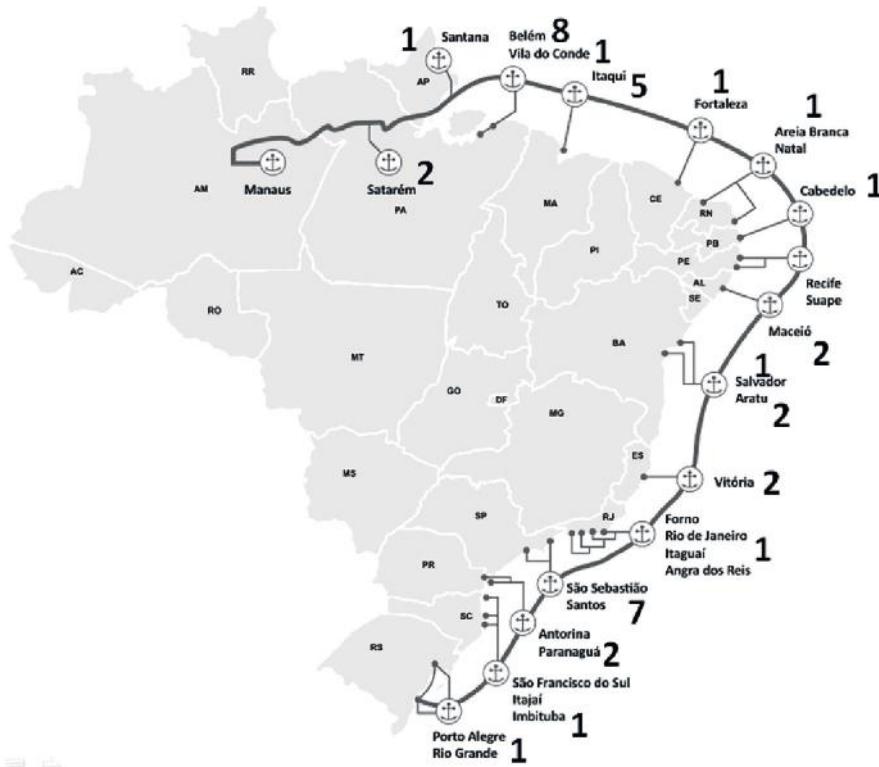
Selon le gouvernement, dans les dernières années plus d'une trentaine d'*arrendamentos* à l'intérieur des ports publics ont été effectués, avec le but d'améliorer l'occupation et la rentabilité de ceux-ci, ainsi que presque 100 autorisations d'implantation de TUP hors ports publics.

La localisation des ports publics, ainsi que les *arrendamentos* autorisés dans leur périmètre pendant le gouvernement Bolsonaro sont montrés sur la carte 4<sup>10</sup>.

10. Source : EPL /ONTL (2021), Boletim de logística - cabotagem. Et adapté par l'auteur.



Carte 4 : Ports publics et « arrendamentos » autorisés



Finalement, le gouvernement envisage d'introduire une législation spécifique pour le transport fluvial (« *BR dos rios* », en discussion), dont on ne traitera pas ici, mais qui vraisemblablement ne sera pas traité par le Congrès en 2022.

#### LE SECTEUR FERROVIAIRE

Au début de l'administration Bolsonaro, son ministre des Infrastructures (qui n'a en fait que la responsabilité des transports,) annonça des plans sur le ferroviaire sur deux axes. Le premier concerne l'expansion du réseau, avec la construction ou l'achèvement de lignes (pour les informations détaillées qui suivent voir la carte 5).

Pour le financement de cette expansion, il faut savoir que au Brésil la construction du réseau ferroviaire a toujours été responsabilité de l'État, même avec la privatisation du secteur dans les années 1990 : l'État construit et seulement ensuite il met aux enchères les infrastructures en établissant des concessions pour l'opération de celles-ci moyennant le paiement des droits d'exploitation (« *outorga* »). Depuis des années la pratique était que



les droits perçus par l'État au moment des concessions servaient à financer l'expansion des futurs lignes ou tronçons. D'où l'importance de l'avance de ces droits par les concessionnaires<sup>11</sup>, qui sont alors utilisés pour financer les travaux par l'entreprise publique (VALEC)<sup>12</sup> chargée de la construction.

Le premier concerné est le tronçon de la ligne Nord-Sud entre Ouro Verde de Goiás (État de Goiás) et Estrela d'Oeste (État de São Paulo), qui avait été commencé en 2011, d'environ 700 kilomètres. Avec ce trajet, il est possible de compléter le trajet longitudinal entre Porto Nacional (État de Tocantins) jusqu'à Estrela D'Oeste, d'environ 1.500 kilomètres, de ce fait intégrant la région Norte avec la région Sudeste, en rendant aussi potentiellement accessible la région Centro-oeste pour les denrées agricoles (mais pour cela il faudrait encore construire d'autres lignes).

Après l'achèvement de ce tronçon, il a été mis aux enchères et adjugé à la concessionnaire Rumo, qui détient déjà la concession des anciennes lignes de l'État de São Paulo donnant accès au port de Santos. Ainsi, la nouvelle concession complète l'existante et Rumo peut se projeter dans la région centrale du pays à la recherche d'une nouvelle demande.

La deuxième ligne est la *Ferrovia de Integração Oeste-Leste* (FIOL), longue de 1.500 kilomètres, qui doit relier Figueirópolis (État de Tocantins) au port de Ilhéus (État de Bahia), en passant près des régions minières (Caetité, État de Bahia) et agricoles (ouest de l'État de Bahia et sud-est de l'État de Tocantins) qui constituent sa demande de transport. Dans le futur cette ligne pourrait continuer vers l'ouest pour arriver à se connecter avec la future ligne Ferrogrão, mais pour le moment il n'y a pas vraiment de projet en ce sens.

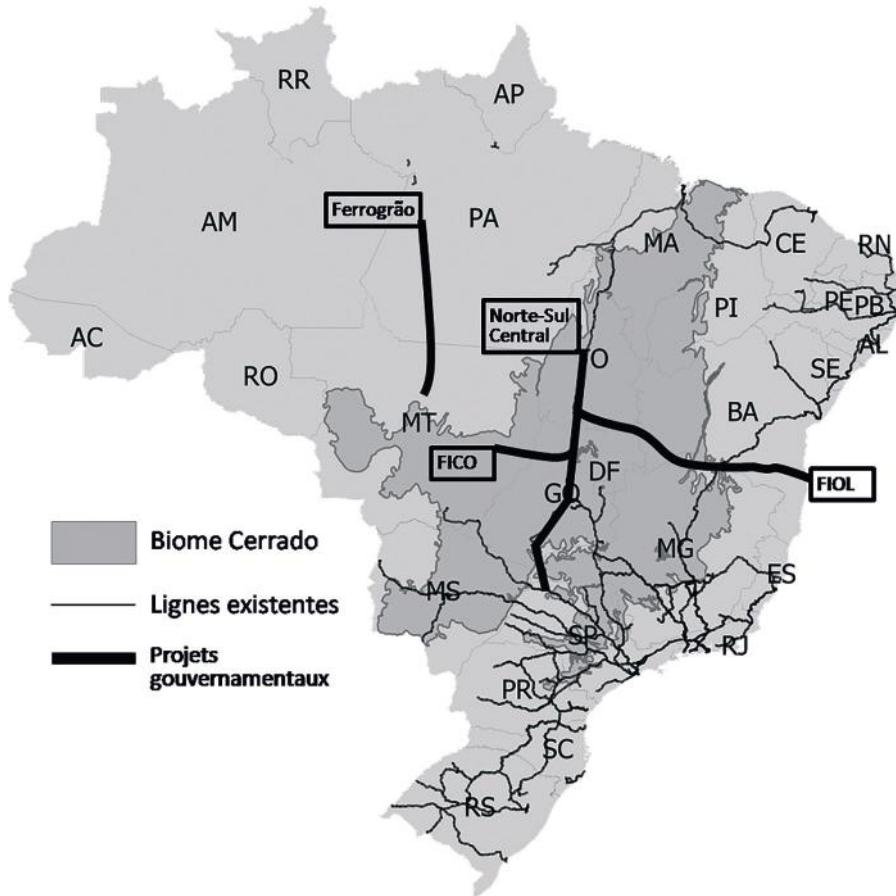
Bien que les travaux pour le tronçon 1 (Caetité-Ilhéus, 537 kilomètres) aient été lancés en 2011, des difficultés avec les entreprises de BTP ont fait que des retards et même des paralysations aient été fréquents. En fonction de cette situation, le gouvernement Bolsonaro a décidé de concessionner ce tronçon avec seulement 75% des travaux réalisés, pour 35 ans. L'entreprise BAMIN, propriétaire de la mine à Caetité et qui est intéressée par le tronçon pour compléter son intégration verticale entre mine-ligne-port assume la concession avec la promesse de la terminer.

11. Différemment du modèle récent des aéroports, comme on l'a vu, où on a introduit la *outorga* variable au long des années de concession.

12. En 2022 la VALEC a été fusionnée avec la EPL, qui était responsable de la planification des lignes ferroviaires.



## Carte 5 : Projets gouvernementaux



La troisième ligne ferroviaire n'existe pas encore. Il s'agit de la *Ferrogrão*, destiné à acheminer soja et maïs du centre-ouest du pays vers les ports de « l'arc nord », c'est-à-dire les ports fluviaux sur l'Amazone et ses affluents, qui peuvent ainsi être directement chargés sur les bateaux qui sortiront, par l'embouchure de l'Amazone, en direction de l'Europe et l'Asie. En particulier, elle est censée s'étendre sur 933 kilomètres vers le port fluvial de Miritituba sur le Tapajós. Cette ligne longerait la route BR-163 qui existe déjà et qui approvisionne tant bien que mal ce port par un flux constant de camions.

Ce projet ferroviaire a des défenseurs et des détracteurs. Les uns avancent les avantages d'avoir un moyen de transport fiable, rapide et plus respectueux de l'environnement (moins polluant), avec des retombées économiques pour les producteurs de soja et de maïs. Les autres, le coût exagéré de sa construction, son impact environnemental sur la forêt de



Jamanxim et les aires de protection des peuples indigènes et sa concurrence avec les ports établis de Santos et Paranaguá, plus au sud (aujourd'hui 70% de la production soja de l'État de Mato Grosso est acheminée vers ces deux ports). Vu qu'il ne compte pas financer la ligne avec des ressources publiques, le gouvernement a organisé des « roadshows » afin d'attirer des investisseurs privés pour la financer (par exemple, le Fond Souverain de l'Arabie Saoudite, ou des investisseurs des États-Unis, d'Espagne, d'Italie, du Japon et de la Chine), mais pour le moment il n'y a pas de perspective financière rassurante.

Une quatrième ligne est la *Ferrovia de Integração Centro Oeste* (FICO), qui relie l'État de Mato Grosso à la ligne Nord-Sud, permettant donc par ce biais d'acheminer les denrées jusqu'aux ports maritimes du nord du Brésil. Sa longueur prévue est de 1 573 kilomètres jusqu'à l'État de Rondônia, mais le gouvernement n'a pour le moment réussi à assurer que les ressources nécessaires pour le premier tronçon, entre Mara Rosa (État de Goiás) et Água Boa (État de Mato Grosso), avec les droits d'exploitation obtenus pour le renouvellement de la concession de deux autres lignes minières.

Comme on peut voir sur la carte 5, ces lignes ferroviaires sont étroitement liées au biome Cerrado (savanes arborées), car c'est dans ce biome que se joue l'expansion des franges pionnières agricoles (soja et maïs notamment) et dans le cas de la Ferrogrão, on peut noter l'avancée vers le biome amazonien.

L'autre axe principal initialement planifié de la politique ferroviaire du gouvernement Bolsonaro est centré sur la rénovation anticipée des concessions ferroviaires licitées dans les années 1990 et qui devraient aboutir dans les prochaines années. À l'époque (2019), le gouvernement annonça même qu'il envisageait de ne pas exiger les droits d'exploitation (*outorga*) mais qu'en revanche ils seraient incorporés dans les objectifs d'investissements de concessionnaires.

En 2020 le gouvernement arrive donc, en accord avec l'agence de régulation (ANTT) et la Cour des comptes<sup>13</sup>, à réaliser la première rénovation anticipée de concession avec le concessionnaire Rumo (pour son sous-réseau *Malha Paulista* dans l'État de São Paulo qui arrive jusqu'au port de Santos), 8 ans avant l'échéance normale de la première concession de 30 ans, et avec des nouvelles conditions. Parmi elles, le paiement d'une partie de droits d'exploitation, la promesse de plusieurs milliards d'investissements, de l'augmentation de la capacité du réseau de 35 millions de tonnes jusqu'à 75 millions, de la résolution de conflits urbains ferroviaires dans 40 communes et ... l'accord pour éliminer d'anciens procès.

Au milieu de 2022, ce sera le tour du concessionnaire MRS (qui détiennent une région entre les États de São Paulo, Rio de Janeiro et Minas Gerais ; la région la plus riche du pays). Dans ce cas aussi, le concessionnaire promet

13. Contrairement à la Cour de Comptes française, les rapports de son homologue brésilienne peuvent avoir un caractère contraignant.



investir des milliards, qui incluent les droits d'exploitation (qui ne seront donc pas perçus à l'avance), de créer quatre pôles intermodaux, de doubler son volume de fret et de multiplier par sept le trafic de conteneurs.

Après ces deux cas réussis, le gouvernement envisage d'entamer des rénovations anticipées avec les autres concessionnaires, mais qui probablement ne seront pas réalisées avant que le prochain gouvernement ne prenne ses fonctions.

Cependant, la mesure probablement la plus originale entreprise par le gouvernement Bolsonaro dans le domaine ferroviaire, non prévue originellement, a été la proposition d'un nouveau cadre légal<sup>14</sup>. Ce cadre, présenté au Congrès au deuxième semestre de 2021, établissait l'autorisation comme une alternative pour la création de nouvelles lignes ferroviaires. Au contraire de la concession, celle-ci est simplifiée et rapide, et ne comporte pas de paiements de droits d'exploitation. Mais elle comporte plus de risques pour ceux qui l'utiliseraient, puisqu'ils doivent s'occuper d'obtenir les autorisations environnementales, trouver du financement, etc.

Dans le cas du ferroviaire, la législation propose qu'il y ait de la liberté pour définir les tracés des lignes, les prix et le niveau de service. Les objectifs sont de simplifier encore les procédures pour démarrer des investissements, d'augmenter la part du ferroviaire, d'augmenter la concurrence dans le secteur, de diminuer les tarifs et d'utiliser des tronçons inactifs. On s'appuie surtout sur l'expérience américaine des *shortlines* et on envisage même que ce schéma puisse aboutir à la construction de lignes de passagers. Cette législation ouvre en outre la possibilité que les États puissent développer leur propre plan stratégique ferroviaire pour développer des potentiels régionaux<sup>15</sup>. Les actuels concessionnaires ne voient cette situation d'un mauvais œil, puisqu'eux-mêmes ont une grande quantité de tronçons non utilisés qu'ils pourraient rendre à l'État pour qu'ils soient exploités par des nouveaux entrants dans le secteur.

Les chiffres avancés par le gouvernement sont impressionnantes : à ce jour, 89 propositions ont été déposées par des acteurs du privé auprès des autorités, dont 27 ont reçu le feu vert. Plus de 22 000 kilomètres de nouvelles lignes seraient construites, avec des investissements chiffrés à près de € 50 milliards.

La simplification des procédures a néanmoins suscité des critiques : la fragilité de plusieurs propositions à l'égard de la demande, de la viabilité économique, de la qualification technique ou financière des proposants ont conduit à nommer plusieurs de ces propositions comme étant de « chemins de fer de papier ». À cause de cela, en ce moment les autorités sont en train de peaufiner la législation pour éviter des projets irréalistes ou infaisables<sup>16</sup>.

14. Loi 14.273 de 2021.

15. Les États de São Paulo, Minas Gerais et Bahia sont en ce moment en train de développer de tels plans.

16. Plus de la moitié des propositions ont des tracés inférieurs à 400 km.



## CONCLUSIONS

D'après tout ce qui a été décrit, il s'avère que le gouvernement Bolsonaro a effectivement agi pour transformer l'infrastructure des transports au Brésil. Il rejoint les gouvernements précédents sur l'objectif de combattre l'excessive concentration du trafic de fret dans le routier.

La nature des transformations proposées (et dans beaucoup de cas effectivement implantées) pour les systèmes de transports traduit bien une conception néolibérale, où l'État se met de côté pour que le privé puisse réordonner le monde. La vitesse et l'ampleur des transformations proposées dans le cas du gouvernement Bolsonaro permettent, à notre avis, de définir cette période comme du « néolibéralisme à marche forcée ».

Ces transformations seront sans doute des points d'ancrage pour les gouvernements que lui succéderont, étant donné leur profondeur légale et dans plusieurs cas leur relative irréversibilité pour des raisons économiques ou politiques.

Cependant, la détermination avec laquelle les réformes ont été faites ne garantit pas qu'elles se traduisent par de bons résultats. Des risques et limitations se présentent. La vitesse même de certaines mesures fait douter de leur efficacité.

Le cas de l'aérien est très illustratif. Des nouveautés ont été introduites dans la structuration des concessions, comme les droits d'exploitation variables en fonction du chiffre d'affaires ou la création des blocs régionaux, dans un effort d'apprentissage à partir des concessions faites dans le passé. Et pourtant, toutes les leçons et difficultés n'ont pas été reconnues. Plusieurs aéroports qui furent les premiers à être concessionnés sont en situation de difficulté : les aéroports de Natal, Campinas et Rio de Janeiro (*Galeão*) ont été rendus à l'État et devront être à nouveau concessionnés ; l'aéroport plus important du pays, celui de Guarulhos, est en train de réviser son contrat de concession.

On a privatisé, mais on a transformé une entreprise publique profitable et qui pratiquait la « subvention d'équilibre » en une entreprise déficitaire, qui n'arrive maintenant à investir, nécessitant de l'aide de l'État (plusieurs milliards de Reais les dernières années). Or, le format même de concession en bloc reconnaît la nature nécessaire d'économies d'échelle et « subventions d'équilibre », ce qui était le point fort de Infraero et de l'action de l'État.

Le néolibéralisme à outrance peut-il tenir compte des nuances urbaines, sociales et économiques ? Comment se déroulera la relation entre les deux aéroports de Rio de Janeiro (*Santos Dumont* et *Galeão*) ? L'un sera concessionné, l'autre a eu des problèmes avec sa concession : les vols sont interchangeables entre ces deux aéroports, mais y aura-t-il augmentation dans les vols sur cette ville ? La permission de vols internationaux à Santos Dumont affectera certainement le *Galeão*...



Certaines mesures sont contradictoires : si la concurrence, dans le concept libéral, est très importante, pourquoi a-t-on mis dans le même bloc des aéroports qui pouvaient (devraient ?) être en concurrence à cause de leur proximité, comme par exemples Curitiba, Joinville et Navegantes, ou Uberlândia et Uberaba, Marabá et Parauapebas ?

Le format des concessions maritimes et ferroviaires peut entraîner une intégration verticale dans les filières des nouveaux responsables (particulièrement dans le ferroviaire, qui souffre déjà de ce mal). Les autorisations dans le ferroviaire pourront conduire à une situation où au lieu d'avoir un réseau on ait un groupe d'embranchements particuliers (même de longue distance), isolés et sans compétition. La rénovation des concessions ferroviaires n'a même pas considéré l'inclusion des trains de passagers interurbains qui pourraient avoir lieu sur certains tronçons.

Dans le maritime, avec la permission d'implantation de terminaux privés, le secteur de conteneurs a connu un processus de concentration dans les terminaux contrôlés par les grands armateurs internationaux, ce qui met en risque les terminaux indépendants. Comment peut-on éviter cela, et que la concurrence soit éliminée ou affaibli ?

Concernant les investissements, qui contrôle les chiffres sidérants qu'on voit à chaque annonce ? C'est la raison pour laquelle on a évité de citer les chiffres officiels dans cet article, puisque les mécanismes aujourd'hui en place ne sont pas en mesure de vérifier si ces chiffres sont bel et bien réels et si au fil des années ils seront vraiment investis. En tout cas, il n'y a pas eu vraiment d'analyse publique sur les résultats des concessions déjà faites ou en cours et qui sont en train de s'achever (le cas des rénovations ferroviaires, notamment). Dans plusieurs cas, les concessionnaires sont en faute en ce qui concerne les investissements ou d'autres conditions du cahier des charges. Les procès existants qui ont été « réglés » dans la rénovation des concessions comportaient par exemple 150 amendes administratives et autres déterminées par la justice mais jamais payées et des questions sur les responsabilités en matière de main-d'œuvre<sup>17</sup>.

Il y a aussi les questions de ce qu'on pourrait appeler les « subventions cachées ». Dans plusieurs cas, il y a des investissements significatifs de la part de l'État ou de changement de règles juste avant de procéder à une concession, sans que cela soit pris en compte ou qu'il y ait une compensation adéquate. Prenons l'exemple de l'aéroport nouvellement concessionné de Congonhas (à São Paulo : à partir de mars/2023 il sera permis d'augmenter la fréquence de vols. Pourquoi seulement après la concession ? Dans le port de Santos, qui est en attente pour être concessionné, le ministère des Infrastructures vient en 2022 de dupliquer pratiquement la surface sous administration portuaire de 8 km<sup>2</sup> à 15,5 km<sup>2</sup>. La prolifération des terminaux privés hors de l'enceinte des ports publics peut entraîner des

17. <https://www.agenciainfra.com/blog/o-que-mudou-em-2-anos-de-analises-da-renovacao-da-concessao-de-ferrovias-da-rumo/>



risques pour les recettes de l'État. Ce n'est pas un risque théorique, comme le prouve bien le cas des exportations argentines de soja, maïs et blé par le fleuve Paraná : un rapport a estimé que les exportateurs ont sous-déclaré la valeur des exportations pour la période 2011 à 2020 de 10 milliards de dollars, avec les conséquences pour les impôts et la balance commerciale que l'on peut imaginer<sup>18</sup>. Dans les cas des rénovations ferroviaires, l'État renonce à des recettes (frais d'exploitation) pour des supposés investissements futurs, et donc finance indirectement les concessionnaires et assume des risques si les opérations ne sont pas si rentables.

En quelque sorte, ce genre de situation fragilise l'argument de l'absence de ressources publiques pour investir dans l'infrastructure.

Finalement, existe un risque systémique de désintégration des politiques de transport et logistique, puisque soumises à des intérêts particuliers et sans une vision stratégique pour le développement du pays comme un tout.

Au cas où il y surgirait une situation commerciale imprévisible, l'État libéral laissera le concessionnaire ou l'autorisé subir le risque commercial de l'activité capitaliste ? Que se passe-t-il quand une grande opération d'infrastructure entre en débâcle économique ? L'État doit-il partir à la rescousse des emplois et de services ? Qui paye ?

La quantité de chemins de fer proposées qui ont l'ambition de capter les vracs agricoles du soja, par exemple, pourrait donner lieu à des capacités non-utilisées, et augmenter le risque d'investissements redondants et peu profitables. La duplication d'investissements en infrastructure crée une situation suboptimale en ce qui concerne l'application de ressources financières dans un pays en développement.

Beaucoup de risques et limitations qui n'ont peut-être pas été bien analysées dans la transition vers cette économie très libérale, qui suscite bien des questions auxquelles il n'y a pas encore des réponses.

18. <https://www.iade.org.ar/noticias/el-corredor-del-litoral-un-debate-estrategico-para-el-desarrollo>





---

## VARIA

---







---

# LE PONT SUR L'OYAPOCK : ENTRE OUVERTURE ET FERMETURE. LES PARADOXES D'UN OBJET SOCIO- TECHNIQUE QUI LIE ET QUI DÉLIE

---

*Priscilla THÉBAUX<sup>1</sup>, Christelle GRAMAGLIA<sup>2</sup>  
et Damien DAVY<sup>3</sup>*

C'est en 1997 que les présidents Jacques Chirac et Fernando Henrique Cardoso évoquent pour la première fois la construction d'un pont routier sur l'Oyapock pour relier la Guyane Française et l'état brésilien d'Amapá. La frontière franco-brésilienne n'a été stabilisée qu'en 1900. C'est un arbitrage suisse qui a permis de mettre fin à un conflit de près de deux siècles pour le contrôle des territoires nord du bassin versant de l'Amazone. Si cette décision diplomatique a défini les nationalités des populations en fonction de leur localisation de part et d'autre de l'Oyapock, les Amérindiens ont continué à naviguer d'une rive à l'autre, utilisant le fleuve comme une voie de communication privilégiée (Davy *et al.*, 2011). Si bien que la région a pu être qualifiée de « *tout petit monde sans frontière* » (Grenand, 2012, p.3).

Il semble que la véritable rupture territoriale sur cette frontière ait eu lieu au moment de la construction du pont : un ouvrage à haubans de 378 mètres de longueur et 83 mètres de hauteur qui a coûté près de 50 millions d'Euros. Les travaux commencés en 2008, s'achèvent en septembre

---

1. Doctorante en anthropologie à l'OHM Oyapock. USR mixte Laboratoire Ecologie Evolution des Interactions Systèmes Amazoniens (CNRS - Université de Guyane-Ifremer), CNRS, Cayenne. priscilla.thebaux@cnrs.fr

2. Sociologue, Chargée de recherche en sciences sociales. UMR Gestion de l'eau, acteurs et usages, INRAE, Montpellier. christelle.gramaglia@inrae.fr

3. Anthropologue, directeur de l'OHM Oyapock. USR mixte Laboratoire Ecologie Evolution des Interactions Systèmes Amazoniens (CNRS - Université de Guyane-Ifremer), CNRS, Cayenne. damien.davy@cnrs.fr



2011 mais il faut attendre mars 2017 pour que le pont soit partiellement ouvert à la circulation. Situé en pleine Amazonie, loin des centres économiques de la Guyane française et de l'Amapá, déconnecté des principales infrastructures routières, cet équipement a de quoi surprendre. Le pont censé rapprocher les deux rives de l'Oyapock aurait-il, paradoxalement, contribué à les éloigner ? En organisant le franchissement de la frontière, il la matérialise et l'active, donnant précisément à voir ce que disait métaphoriquement Georg Simmel : « *il nous faut d'abord concevoir en esprit comme une séparation l'existence indifférente de deux rives, pour les relier par un pont* » (Simmel, [1909] 1993, p.166).

En conséquence, ce pont est décrit à la fois comme un « *symbole de coopération* »<sup>4</sup> et comme un nouveau « *mur de Berlin* »<sup>5</sup>. Comment peut-t-il incarner simultanément des aspirations libre-échangistes et la volonté des Etats concernés de délimiter précisément leur territoire pour mieux les contrôler ? Si des travaux ont souligné le rôle diplomatique de cet équipement avant et pendant sa construction (Boudoux d'Hautefeuille, 2012), nous avons voulu vérifier ce qu'il en était avant et après son ouverture. Les relations internationales entre la France et le Brésil ont elles évolué depuis ? Comment les acteurs locaux ont-ils perçu le pont à différentes périodes et en font-ils, aujourd'hui, usage ? Leur rapport à la frontière en a-t-il été changé ? Cet article propose de mêler géographie des frontières et sociologie des techniques pour penser les propriétés politiques du pont de l'Oyapock considéré comme une matérialité « *agissante* » (Akrich *et al.*, 2006). Nous examinons notamment ses effets sur les relations et les pratiques sociales transfrontalières qu'il contribue à réguler.

## 1. ENQUÊTE SUR UN ÉQUIPEMENT SOCIO-TECHNIQUE FRONTALIER

### A. Penser la frontière et les objets sociotechniques qui l'incarnent

Les espaces frontaliers sont perçus comme des espaces à part où se cristallisent les enjeux économiques, sociaux et politiques, générant souvent des frictions voire des conflits. L'Oyapock ne fait pas exception (Vidal de la Blanche, 1902 ; Granger, 2012). Le contesté franco-brésilien comme on le nommait à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, désigne le différend qui a opposé les deux pays à propos de la délimitation de leurs territoires, jusqu'à ce que le fleuve s'impose comme ligne de partage au tournant du XX<sup>e</sup> siècle. S'ils sont peu connus, ces événements sont parfois évoqués en Guyane pour exprimer des craintes « d'invasion » ravivées par la construction du pont (De Vilhena Silva *et al.*, 2019). D'autant que la frontière franco-brésilienne est caractérisée par le déséquilibre entre les deux territoires qu'elle sépare, tant pour ce qui concerne la superficie que la démographie ou le niveau de vie (De Vilhena Silva et Granger, 2017). L'Amapá, à l'extrême nord du Brésil,

4. France Guyane, « Un trait d'union culturel de chaque côté de l'Oyapock », 26/02/2012.

5. Médiapart, « La Guyane sud-américaine ! », 16/04/2012.



seule région amazonienne non reliée par voie terrestre au reste du pays, est à elle seule plus d'une fois et demie plus grande et plus de deux fois plus peuplée que la Guyane. Le manque d'infrastructures et de services publics côté brésilien génère des migrations qui ne se résument pas à l'orpaillage clandestin. Les enfants brésiliens scolarisés à Saint-Georges de l'Oyapock, par exemple, représentent une part notable des passagers qui traversent quotidiennement le fleuve à bord de pirogues (Davy *et al.*, 2020).

La frontière est, selon les points de vue, un obstacle à franchir, une barrière à défendre, ou une opportunité pour la coopération. Les perceptions changent selon le lieu et l'échelle considérés. Là où les gouvernements nationaux affichent, depuis les années 1990, un intérêt commun pour le développement de relations partenariales, les récents aménagements et leurs conséquences administratives, notamment le renforcement des contrôles douaniers, donnent l'idée d'une frontière qui se ferme et qui dans le même temps, paradoxalement, est menacée. Les travaux de géographie le confirment, les espaces limitrophes sont dotés à la fois de qualités intégratives et ségrégatives (Anderson et de la Rosa, 1991 ; Haase et Wust, 2004 ; Novosselof, 2017). Pour ce qui concerne la frontière franco-brésilienne, il ne s'agirait pas tant de connecter les populations des deux rives de l'Oyapock (ou de contrôler leurs mouvements), que de mettre en contact les pays de l'espace économique européen et ceux du *Mercado Común del Sur* (Mercosur) (Boudoux d'Hauteville, 2010). Le pont est, à ce titre, un objet concret, solide et pérenne destiné à servir de passerelle et de tremplin à des échanges économiques internationaux qu'une flottille de pirogues n'a pas la capacité de soutenir.

La démarcation physique entre le Brésil et la Guyane Française, attestée par la présence de postes douaniers aux abords du pont donne toutefois aux lieux un nouveau caractère solennel et régalien. Jusqu'au début des années 2000, les communes de Saint-Georges de l'Oyapock et d'Oiapoque étaient plutôt considérées comme des « marges lointaines » (Granger, 2012, p.83) de leurs territoires national et régional respectifs, ce qui engendrait une certaine tolérance concernant les règles de circulation des biens et des personnes. En cela, le pont incarne et active, au niveau régional, une frontière qui n'en était pas vraiment une. L'ouvrage s'impose aussi, au plan international, comme « *un pont entre les peuples et les pays* », un « *symbole du rapport entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine* » malgré une distance de plusieurs milliers de kilomètres<sup>6</sup>. L'Oyapock est ainsi présenté comme « *le point de la rencontre entre deux mondes* » qui sont « *séparé[s] par l'océan et uni[s] par l'Oyapock* »<sup>7</sup>. La présence du pont offre en outre à cet espace des confins une visibilité nouvelle, tant rive brésilienne (Oiapoque est à plus de 500 kilomètres de Macapá, la route qui y conduit est encore, sur une centaine de kilomètres de piste, impraticable une partie de l'année), que rive française (Saint-Georges de l'Oyapock est située à l'extrême de la

6. Propos recueillis le 5/07/2015 auprès d'un enseignant de Saint-Georges de l'Oyapock.

7. France Guyane, « Le point de rencontre entre deux mondes », 22 et 23/03/1999.



route nationale 2 (RN2), à 180 km de Cayenne). Avec lui c'est la matérialité de la frontière qui apparaît sur les rives du fleuve : les postes frontières renforcent la présence des Etats, comme les drapeaux et les panneaux de signalisation annoncent le passage d'un pays à l'autre. Par ces quelques objets, les autorités françaises manifestent leur présence et entendent affirmer leur souveraineté sur une région des confins longtemps négligée.

Ces remarques préliminaires sur les intentions des concepteurs du pont de l'Oyapock suffiraient à conférer à l'ouvrage un sens politique. Cet équipement est le premier jalon de ce qui pourrait devenir un nouvel axe des relations commerciales internationales. Il ne s'agit pas simplement d'enjamber un obstacle physique le plus aisément possible, mais de fabriquer un pont capable de matérialiser des ambitions et des engagements diplomatiques. Il a été imaginé dans une période particulière propice au renouvellement de la coopération entre la France et le Brésil dont la frontière commune est ainsi passée de « *marge* » à « *interface* » selon Boudoux d'Hautefeuille (2012). L'historien des techniques Langdon Winner (2002) l'avait déjà souligné à propos de ponts new-yorkais, dont la taille avait été choisie en fonction des idées ségrégationnistes de leur concepteur : les objets sont pensés pour discipliner les pratiques. Les choix techniques sont aussi des choix politiques.

La sociologie des techniques nous permet d'appréhender ces différents effets, prévus ou imprévus. Développée à partir des années 1980 dans le monde anglo-saxon et francophone, elle rejette l'idée d'un développement autonome des objets et plus largement de la technique (Akrich *et al.*, 2006 ; Bijker, 2010 ; Winner, 2002). Au contraire, elle adopte une perspective constructiviste qui permet de rapporter les choix techniques, souvent présentés comme des évidences, au contexte social qui oriente entièrement le processus d'innovation. Il s'agit de comprendre « *sous quelles conditions et selon quels mécanismes, l'introduction d'une nouvelle technologie peut aboutir à la recomposition partielle des relations qui définissent notre société* » (Akrich, 1987, p.161). Les sociologues considèrent d'ailleurs que ce ne sont pas les qualités intrinsèques d'un objet sociotechnique qui expliquent son succès ou son échec, mais bien la capacité de ses concepteurs à modifier au préalable l'environnement dans lequel il s'insère afin de lui faire correspondre (Akrich *et al.*, 1988). Un travail d'intéressement est alors nécessaire pour adapter mutuellement l'innovation et le public auquel elle est destinée. L'impossibilité d'emprunter le pont de l'Oyapock et d'éprouver son efficacité pendant presque 6 ans, a alimenté les controverses. Ainsi, notre temps d'observation correspond à une période de flexibilité interprétative de cet équipement, qui nous a permis de le considérer comme un objet sociotechnique « fluide » : son identité n'était pas encore fixée, elle se transformait en fonction des tentatives d'appropriation ou de détournement tant de l'objet que de ce qu'il représente (Akrich, 1993).



### B. La collecte des matériaux

Cet article s'appuie sur une recherche sociologique menée en plusieurs temps. D'abord une enquête ethnographique d'avril à août 2015, soit deux ans avant l'ouverture du pont, puis un travail de mise à jour des données entre 2017 et 2020, après ouverture<sup>8</sup>. Durant la première phase, une étude de la presse a été réalisée, puis des entretiens semi-directifs ont été menés.

Nous avons donc inventorié tous les articles ou enregistrements de presse française sur une période allant de l'annonce du projet de pont, en novembre 1997, au moment de l'enquête de terrain, en juillet 2015. Au total, 607 références mentionnant le pont de l'Oyapock ont servi à l'analyse. Elles proviennent de 37 médias différents, dont 9 guyanais. Nous avons dû écarter 14 publications faute de pouvoir y accéder, mais 593 ont pu être analysées, soit 97% du corpus identifié. Les articles, vidéos et émissions radiophoniques, rassemblés sur la base d'une recherche par mots clés « pont Oyapock », ont d'abord été classés dans un tableau en fonction de leur origine géographique, leur support, leur année de publication ou de diffusion. Par la suite, nous les avons ordonnés en fonction de la teneur du discours : place accordée au pont, qualificatifs pour en parler, élément déclencheur de la publication, sujets associés, ton et acteurs concernés, ou encore, l'échelle des enjeux évoqués.

Nous avons également recueilli des témoignages d'acteurs locaux : professionnels et habitants des rives françaises de l'Oyapock. Nous avons ciblé différents profils de personnes susceptibles d'exprimer des attentes et des intérêts particuliers en rapport avec le pont. Rappelons qu'au moment de l'enquête, l'ouverture de l'ouvrage était annoncée, mais toujours reportée. Nous avons donc rencontré trois professionnels de santé, deux élus et responsables administratifs, un représentant de la communauté amérindienne palikur de Saint-Georges, ainsi que deux journalistes régionaux, non domiciliés dans la commune. Nous avons complété ces échanges par la passation d'un grand nombre d'entretiens courts, rendus possibles par une observation de plusieurs mois sur le terrain. Au total, 125 personnes ont été interrogées. Parmi elles, 48% vivent dans le bassin de l'Oyapock. La population de l'agglomération cayennaise représente 40% du panel, les autres habitent dans les communes de l'ouest guyanais ou à Régina, seule commune située entre Saint-Georges et Cayenne.

8. Cette étude a été intégralement financée par le Labex DRIIHM/IRDHEI (ANR-11-LABX-0010) via l'OHM Oyapock du CNRS.



## 2. MÉDIAS ET PERCEPTIONS RIVERAINES : UN PONT POUR QUI, UN PONT POUR QUOI ?

### A. Un pont moderne ?

L'analyse des déclarations officielles confirment que le pont de l'Oyapock sert en premier lieu des objectifs politiques internationaux. Ceux-ci n'ont pas échappé aux commentateurs qui y ont vu, avant tout, un symbole à la fois prometteur et exagéré. Dans les articles de presse publiés avant mars 2017, date de la mise en service de l'ouvrage, les critiques portent surtout sur la dépense publique. Le pont est désapprouvé à cause de son coût. Comme l'explique un éditorialiste guyanais, ce n'est pas l'intention diplomatique qui pose problème, mais la priorisation d'investissements ruineux qui ne profitent pas directement aux populations riveraines : « *A ce moment-là, on fait une statue. Ça coûtera moins cher et ça sera tout aussi symbolique* »<sup>9</sup>. L'utilité de l'ouvrage est battue en brèche, les besoins de circulation étant largement couverts par l'offre piroguière locale.

Par ailleurs, l'implantation du pont, situé à 3,6 km de la petite ville de Saint-Georges de l'Oyapock (alors qu'il est directement connecté au bourg d'Oiapoque), renforce l'impression d'éloignement. La plupart des habitants ne disposent pas de véhicule motorisé<sup>10</sup>, ils ne peuvent donc pas se rendre jusqu'à l'ouvrage par leurs propres moyens. Avant son ouverture, le sentiment partagé d'un pont déconnecté des préoccupations des riverains se retrouve aussi dans le discours de certains fonctionnaires de la Police aux Frontières (PAF). Fermé durant 6 ans, il était considéré comme une attraction touristique plutôt que comme un équipement permettant de traverser la frontière, comme l'exprime cette proposition d'un agent de la PAF qui souhaitait faire payer la visite aux touristes : « *le pont n'ouvrira jamais, autant développer le côté touristique !* »<sup>11</sup>. Au sein même des agents de l'Etat chargés d'incarner ce symbole et d'en organiser le fonctionnement, la légitimité de l'ouvrage est remise en cause. Les doutes exprimés portent en outre sur le choix d'un emplacement dans une zone faiblement dynamique, mal desservie par des routes en mauvais état depuis Cayenne ou Macapá, *a fortiori* pour les habitants de cette région périphérique inégalement développée. Pour les élus locaux français, le pont apparaît comme la manifestation d'un désir de conquête déconnecté des réalités de terrain.

En 1997 déjà, la modernisation du territoire avait été avancée comme argument en faveur de la construction du pont : « *Cayenne est un cul-de-sac.*

9. Entretien du 15/07/2015 avec T. M., fondateur du site d'informations Le Kotidien.

10. Dans une étude récente (Andro *et al.*, 2019), il a été recensé qu'environ 53% d'un échantillon de 316 usagers de la frontière possédaient un véhicule contre 58% de guyanais (INSEE 2015). La moyenne nationale étant de 81%, (INSEE, 2019). Cet échantillon est sûrement surévalué et ce taux pour tous les habitants de la frontière est sûrement inférieur à 50%.

11. Propos recueillis le 11/08/2015 auprès d'un agent de la PAF.



*On ne peut pas vivre comme au siècle dernier [sic]* » avait répondu le président Chirac à un étudiant guyanais, inquiet des conséquences négatives que pourrait avoir la conception d'un tel ouvrage<sup>12</sup>. Pour autant, il semble que la modernité n'ait pas le même sens pour les populations locales en demande d'équipements et de services publics plus fondamentaux dans le domaine de la santé et de l'éducation. Si l'on se réfère aux travaux de la sociologie des techniques, le pont de l'Oyapock cumule les handicaps (Akrich *et al.*, 1988). Ses concepteurs l'ont imposé de loin, toutes les décisions ont été prises au niveau de l'État central. Du côté brésilien, la course aux infrastructures est d'ailleurs particulièrement usitée par l'État central qui, depuis les années 2000, multiplie les constructions de routes et de ponts dans le cadre du projet sud-américain Initiative pour l'intégration de l'infrastructure régionale sud-américaine (IIRSA). Ces aménagements s'étendent de plus en plus, ouvrant de nouveaux espaces à la circulation, mais leurs bénéfices en termes de développement économique et social sont faibles (Boudoux d'Hautefeuille, 2012). La construction du pont de l'Oyapock s'inscrit dans un objectif de désenclavement des Etats amazoniens du Brésil, qui échappe aux riverains. Le manque d'information, le délai de plusieurs années avant l'ouverture ont longtemps fait penser à un échec. Aucune des conditions nécessaires à l'appropriation n'ont été réunies. Les spéculations et les discours critiques ont alors prolifié.

### B. Controverses autour du pont avant son ouverture

L'analyse du corpus de presse montre qu'un discours négatif<sup>13</sup> à l'encontre du projet est apparu avant même le commencement des travaux. Au regard de la figure 1, il semble qu'au cours des premières années, le projet du pont a été plutôt favorablement évalué par les médias. Toutefois, le ton du discours change à partir des années 2000, période durant laquelle craintes et critiques ont commencé à s'aiguiser. La seule exception est 2008, où la rencontre des présidents Luiz Lula da Silva et Nicolas Sarkozy à Saint-Georges de l'Oyapock, replace l'ouvrage au centre de l'attention, créant un effet d'annonce qui a pu contribuer au retour temporaire d'une opinion positive. Les discours critiques reprennent ensuite jusqu'en 2011. Pendant cette période, les travaux font l'objet de retards répétés. Deux autres tendances sont observables : d'une part l'équilibre entre discours positifs et négatifs pour la fin des travaux, en 2011, d'autre part, la reprise des discours négatifs par la suite, que l'on peut imputer aux reports répétés de l'inauguration.

12. Cité dans Libération, « Entre la France et le Brésil, un pont pour rien ? », 17/03/2017.

13. La catégorisation dans l'une ou l'autre des tendances se justifie par le ton de la publication. L'auteur fait-il référence à une conséquence qu'il juge néfaste ? Met-il en avant le retard lié à l'ouverture du pont ? Remet-il en cause le discours institutionnel ? Se permet-il d'être ironique et de décrédibiliser les annonces faites au sujet du pont ? Dans ces cas-là, la tendance du discours a été jugée négative.

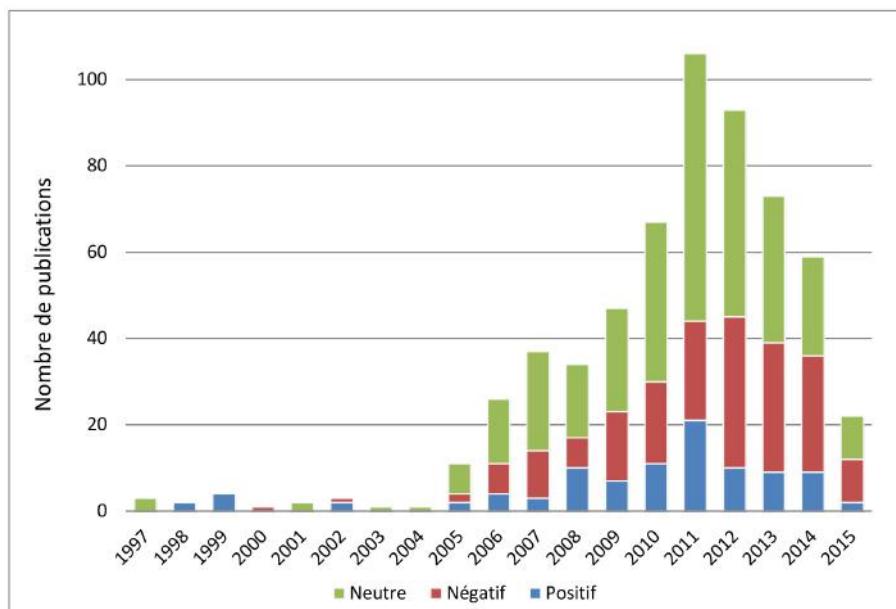


Figure 1 : Évolution du ton du discours médiatique par année entre 1997 et 2015

Les perceptions des riverains reflètent les questionnements et frictions évoquées plus haut. Le pont est perçu comme un projet politique avant tout, déconnecté des enjeux locaux. Ce sont justement ces aspects-là qui semblent avoir nourri les critiques diffusées dans les médias et qui ont été reprises par les riverains. Il est identifié comme un ouvrage « *pensé à 8 000 km* » qui est « *beaucoup trop loin* ». Pour eux, c'est « *une histoire de géants* »<sup>14</sup> qui les dépasse. Ils soulignent à la fois la distance physique et sociale entre concepteurs et utilisateurs potentiels, mais aussi la distance physique et sociale entre le pont lui-même, les modes de vie et les usages locaux. Ce dernier est associé à un équipement improductif imposé et servant seulement des intérêts nationaux voire internationaux, faiblement identifiables. Dans les faits, l'ouvrage est resté fermé pendant six ans et aucune personne ni aucune marchandise n'a pu le traverser avant mars 2017. Par conséquent, les Guyanais, et plus particulièrement les riverains, ont dénoncé son inutilité. D'un côté, le pont a été promu dans la presse locale comme une infrastructure qui pourrait aider au développement de l'économie régionale alors que l'État central est accusé de délaisser sa collectivité d'Outre-Mer, d'un autre, il a été critiqué car peu adapté aux réalités et besoins locaux.

14. Propos recueillis le 18/06/2015 auprès d'une habitante de Saint-Georges de l'Oyapock.



Par ailleurs, le sentiment d'éloignement à la fois physique et social confère au pont une part d'étrangeté qui alimente les spéculations dans la presse et sur les rives du fleuve. Cette situation est rendue possible à la fois par le flou laissé par les autorités qui ont peu communiqué, mais aussi par les craintes suscitées par l'incertitude, l'inconnu et la peur de l'autre. Ici, c'est le sentiment que le pont pourrait favoriser une « invasion » brésilienne en Guyane qui s'exprime. Dans le même temps, la présence accrue des forces de l'ordre sur la commune de Saint-Georges a pu être accueillie par certains riverains comme une aubaine pour l'Etat français de garantir sa souveraineté susceptible d'être remise en cause par la présence de plus en plus ressentie d'un voisin au « dynamisme conquérant » (Granger, 2012, p.87). Ces questions de souveraineté réapparaissent cycliquement dans la région depuis l'époque des fronts pionniers. Si aujourd'hui, les chiffres de l'immigration brésilienne en Guyane font craindre à certains une « *invasion brésilienne* », au début du XX<sup>e</sup> siècle, ce sont les brésiliens qui se plaignaient de la présence française en Amapá. Ils s'inquiétaient d'y perdre, du fait d'un déséquilibre démographique, la souveraineté qu'ils venaient d'acquérir (Granger, 2012). Le pont réactive ces peurs et donne à voir, par effet de focus, toute l'ambivalence des relations transfrontalières.

### 3. UN PONT QUI SÉPARE POUR MIEUX RASSEMBLER ?

#### A. Vivre au quotidien avec le pont transfrontalier de l'Oyapock

La frontière géopolitique représentée par le lit du fleuve Oyapock donne à voir tout l'arbitraire des tracés, au-delà de la seule donnée géographique que certains voudraient voir en elle. Pendant deux siècles, elle a fait l'objet d'un conflit entre la France et le Brésil. Cette forme de délimitation de l'espace pour le contrôler et l'administrer est avant tout un outil politique, le plus souvent issu des lois d'expansion coloniale qui font fi des formes d'organisations locales préexistantes. L'artificialité et l'arbitraire des frontières n'est plus à démontrer, particulièrement en Afrique (Bouquet, 2003), et le cas de la frontière qui nous intéresse ici ne fait pas exception. D'ailleurs, la vivacité des échanges entre les deux rives a subsisté, malgré le découpage frontalier. Ainsi que l'exprimait un représentant de la mairie de Saint-Georges de l'Oyapock : concrètement pour les habitants, aujourd'hui encore, « *y a pas de frontière* »<sup>15</sup> et nombreux sont les Oyapockois à se souvenir de l'époque où, en l'absence de route reliant Saint-Georges à Cayenne, les échanges étaient tournés vers la ville brésilienne d'Oiapoque pour subvenir à leurs besoins quotidiens<sup>16</sup>. Car la vie oyapockoise a le fleuve comme centralité, c'est l'artère vitale de communication pour aller d'une rive l'autre mais également se rendre en amont ou en aval. Les riverains habitent sur une

15. Idem.

16. Les échanges économiques entre ces deux bourgs se sont accentués à partir des années 1970. Car auparavant, très peu de commerce existait sur Oiapoque qui était encore plus enclavé que la commune de Saint-Georges, qui était approvisionnée en marchandises mensuellement par bateau, en provenance de Cayenne.



rive mais leur abattis est en face. De même, ils ont des amis et de la famille sur les deux rives.

Une partie des habitants de la commune de Saint-Georges de l'Oyapock estimaient ainsi, avant l'ouverture, que le pont n'aurait pas de conséquence sur leur vie quotidienne. Certains, en revanche, pressentaient des difficultés. Une habitante de Saint-Georges rapportait que depuis la construction de l'ouvrage, sa famille, résidente de Macapá, n'osait plus lui rendre visite à cause des contrôles répétés et des démarches administratives nécessaires pour l'obtention d'un visa. Ces propos laissent apparaître une sensation d'imposition soudaine d'une réglementation qui a complexifié les échanges, notamment avec l'augmentation des contrôles d'identité et des marchandises par les services de police aux frontières et de douanes qui ont participé à créer « *l'imperméabilité de la frontière* »<sup>17</sup>. En effet, le nombre d'agents de la PAF et de la douane a largement augmenté durant les années qui ont suivi la construction du pont. En 2009, ce sont 12 agents de police aux frontières qui se sont installés pour la première fois à Saint-Georges de l'Oyapock. En juin 2015, l'effectif a atteint 50 policiers. De même, le nombre de douaniers a augmenté. Ils étaient, en août 2015, au nombre de 21 quand ils n'étaient que 12 en 2009<sup>18</sup>.

Le pont n'est pas seulement un édifice de béton permettant la circulation. Avec lui, ont été mis en place des dispositifs de régulations supplémentaires qui ont des conséquences négatives pour la sociabilité comme pour les échanges (Bontemps, 2012). Par exemple, les acheteurs occasionnels attirés notamment par des ventes informelles (poissons, artisanat, farine de manioc, fruits et légumes...) ou des biens de consommation qu'ils ne trouvent pas dans leur pays, ont vu leurs habitudes perturbées, comme nous l'expliquait un riverain en 2016 : « *par exemple chez nous, il y a des Brésiliens, ils viennent en pirogue. On a un pont qui n'est pas encore ouvert donc ils viennent en pirogue. Ils viennent par exemple chercher des produits qu'ils n'ont pas chez eux, des produits spécifiques comme du vin, au 8 à huit, et puis la PAF les interpelle* »<sup>19</sup>. Et ces pratiques ne sont pas l'apanage des Brésiliens, le fleuve est aussi quotidiennement traversé par « *les Guyanais qui vont faire leurs courses, parce que ça coûte moins cher. Ils y vont déjà en pirogue* »<sup>20</sup>. Cependant, depuis mai 2015, une carte transfrontalière est disponible pour faciliter la circulation des habitants sur le bassin de vie. Elle octroie aux habitants des communes de Saint-Georges de l'Oyapock et d'Oiapoque le droit de séjourner sans visa de l'autre côté du fleuve pour une durée de 72 heures consécutives, mais n'autorise pas à sortir des périmètres limités aux bourgs des deux communes. Cette carte représente une avancée administrative puisque jamais encore les Brésiliens n'avaient été autorisés à entrer en Guyane sans visa. Si elle facilite la circulation des personnes à la

17. Propos recueillis le 1/06/2015 auprès d'un personnel de santé de Cayenne.

18. Chiffres recueillis auprès de la Direction Départementale de la PAF de Guyane et de la Direction Régionale des Douanes de Guyane.

19. Propos recueillis auprès d'un habitant de Saint-Georges de l'Oyapock en 2016.

20. Propos recueillis auprès d'un agent de l'Office de l'eau en 2017.



frontière du point de vue des autorités, elle n'en reste pas moins une gêne du fait de l'imposition d'obligations et de normes nouvelles.

Une étude préalable à la mise en place d'un futur Observatoire International des Transports de l'Oyapock relevait que : « *à l'exception des mois de mai et juin, les fréquences moyennes quotidiennes de passages de véhicules légers sur le pont sont plus élevées en 2018 qu'en 2017 (124 véhicules par jour en moyenne en décembre 2018 contre environ 90 en 2017)* » (Andro *et al.*, 2019, p.54). De même, la moyenne journalière du nombre de personnes qui traversent le pont est en hausse : environ 275 passagers en août 2018, alors qu'ils étaient à peine 200 en 2017. Les véhicules sont donc de plus en plus nombreux à traverser le pont et transportent également plus de passagers. Les raisons de ces usages croissants, bien que timides, sont multiples. Le pont est emprunté préféablement selon les horaires (Andro *et al.*, 2019). C'est le cas du transport des écoliers de la rive brésilienne scolarisés à Saint-Georges. Ces données, publiées en juillet 2019 ne tiennent pas compte des nouveaux horaires d'ouverture, mis en application au 1er août 2019. On peut imaginer que les nouvelles plages horaires intensifieront les flux de passagers dans les années à venir et continueront à modifier les pratiques sociales (changement de moyen de transport pour des trajets habituels) ou en créer de nouvelles (pratiques de tourisme ou de consommation facilitées)<sup>21</sup>. Le pont sur l'Oyapock représente, pour les riverains, un moyen supplémentaire de traverser le fleuve en même temps qu'une nouvelle forme de mobilité, cette-fois contrôlée.

### B. Les échanges économiques à la frontière : une promesse partiellement tenue

Les logiques économiques en espace frontalier possèdent des caractéristiques qui leurs sont propres : mobilités professionnelles et familiales de populations, inflation des produits à la frontière par rapport au marché national, création d'emplois liés spécifiques, « *dollarisation* » de la monnaie (Anderson et De la Rosa, 1991), dès lors que l'on se trouve sur une frontière séparant deux entités économiques différentes. Ainsi, le pont de l'Oyapock apparaît comme un régulateur de la circulation de produits illégaux ou comme un facilitateur d'une augmentation des produits échangés. La frontière est ici appréhendée davantage comme un filtre que comme une barrière. Mais le pont apparaît aussi comme un révélateur des enjeux sociaux des territoires sur lesquels il s'implante. Prenons pour exemple l'anticipation d'une arrivée massive de produits brésiliens sur le marché guyanais en raison de prix meilleur marché sur la rive brésilienne :

21. En mars 2020, le pont et la frontière de l'Oyapock sont officiellement fermés pour lutter contre la transmission de la COVID-19. Le pont et la frontière n'ont été ré-ouverts qu'en janvier 2022.



« Je ne suis pas spécialement très favorable à l'ouverture des marchandises. Qui pour moi seront une concurrence pour l'agriculture guyanaise. Je reconnais que je suis un peu dans l'ostracisme mais malheureusement vu le mode agricole du Brésil, je ne suis pas spécialement favorable »<sup>22</sup>.

Au moment de son annonce, le pont a pu être envisagé comme un premier pas vers la concrétisation des « *rapports entre l'Europe et le Mercosur* »<sup>23</sup> et cette question reste très présente dans les discours : plus de la moitié des propos recueillis lors de notre enquête en 2015 et plus de 34% des publications médiatiques abordent les enjeux économiques internationaux. Dans la pratique on voit que les changements ne se sont pas forcément opérés à l'échelle escomptée. L'invasion des produits brésiliens par le pont s'est avérée plus spéculative que réelle. Une étude menée en 2017 a montré que les contraintes administratives et financières relatives aux échanges commerciaux entre les deux régions frontalières que sont la Guyane française et l'Amapá n'incitent pas les professionnels à développer leur activité de l'autre côté de la rive (Nicolas, 2017). Les données dont nous disposons aujourd'hui nous invitent à rester prudents, mais on note toutefois un accroissement de la valeur déclarée en douanes des exportations de Saint-Georges vers le Brésil pour l'année 2018. Les importations sur le sol français, elles, sont stables depuis 2015. Ces chiffres sont aussi à relativiser par rapport aux exportations enregistrées au poste des douanes de Cayenne, qui restent supérieures, au moins en valeur, aux exportations enregistrées à Saint Georges, et ne passent donc pas par le pont. Avec la présence du pont, on passe progressivement d'une frontière fonctionnelle, faite d'arrangements, à une frontière formelle (Machado de Oliveira, 2009). Dans ce contexte, l'ouvrage apparaît comme un outil de régulation des pratiques de consommation ne serait-ce que parce qu'il rend visible l'illégalité de pratiques jusque-là discrètes et tolérées.

A en croire les coupures de presse au moment de l'annonce du pont, d'autres effets économiques étaient pressentis, notamment sur le marché de l'emploi. La première activité dont on pensait qu'elle allait être largement impactée est celle des piroguiers. Organisés au sein de cinq coopératives, ces professionnels sont majoritairement de nationalité brésilienne. Leur statut, la prise en charge d'un revenu minimum en cas de perte d'emploi ou encore l'accompagnement pour une reconversion professionnelle ne s'effectuera pas de la même manière selon que l'on est français ou brésilien. En 2017, ils étaient nombreux à déclarer avoir un revenu mensuel au-dessus du salaire minimum brésilien qui s'élevait en 2015 à 788 réais par mois, soit 197€ (Cornou, 2018). Cette activité économique a donc toute son importance sur l'Oyapock qui connaît des taux de chômage plus élevés que leurs moyennes nationales respectives : plus de 57% de chômage à Saint-Georges de

22. Propos recueillis auprès de M. B., pigiste pour Guyaweb, le 24/07/2015.

23. France Guyane, « Préserver et renforcer les liens entre les deux pays », 20/03/1999.



l’Oyapock en 2016<sup>24</sup> et 7,8% de la population en emploi déclaré à Oiapoque selon les chiffres officiels de 2017<sup>25</sup>. Jusqu’à l’ouverture en mars 2017, les piroguiers avaient le monopole du seul service de transport fluvial, avec une seule barge pour faire traverser les véhicules. Pourtant à cette époque, la plupart des piroguiers n’étaient pas inquiets et misaient sur la fidélité de leur clientèle (Crété, 2015). Les contrôles sur le pont leur semblaient incompatibles avec les habitudes de consommation des riverains : « *on sait qu’avec le contrôle, les gens ils ne pourront pas passer avec de la viande de 10kg, donc la solution, c’est de prendre la pirogue* »<sup>26</sup>. L’étude réalisée en juillet 2019, montre que l’impact de l’ouverture du pont sur leur activité n’est pas encore manifeste (Andro *et al.*, 2019).

Ainsi, depuis 2015, les premières études permettent de commencer à distinguer des tendances des mobilités à la frontière qui devront être confortées par de nouvelles observations. Le suivi par comptage et observation des trajets entre les deux rives a mis en évidence une augmentation des flux de personnes dans la zone entre les deux rives entre 2015 et 2019. Le flux des pirogues-taxi entrant et sortant hebdomadairement du bourg de Saint-Georges est passé de 10 000 à 15 000 environ, celui de Vila Vitória de 1 500 à 6 000 alors que celui d’Oiapoque est en stagnation. En 2019, un tiers des personnes enquêtées traversant la frontière utilisaient le pont pour sa gratuité et sa rapidité alors que la pirogue est, quant à elle, prisée pour la liberté d’horaire, l’habitude et son charme (Andro *et al.*, 2019 ; Davy *et al.*, 2020). Aussi l’activité piroguière se maintient malgré l’ouverture du pont d’autant plus qu’elle reste le seul moyen pour une grande partie de la population qui ne dispose pas de véhicules, de se rendre sur l’autre rive.

## CONCLUSION

Le pont sur l’Oyapock, imaginé par deux chefs d’État ne répondait pas à des besoins locaux prioritaires. Au moment de son annonce en 1997, le fleuve n’a pas encore tout à fait les attributs d’une frontière moderne au sens d’une limite entre deux territoires nationaux, donnant lieu à une circulation contrôlée des biens et des personnes. Il n’est pas un obstacle, mais une voie de circulation largement usitée par l’ensemble des riverains. Toutes les conditions étaient réunies pour provoquer le rejet, compte tenu des autres besoins en termes d’infrastructure non satisfaits, comme le conflit social guyanais de 2017 l’a rappelé. Privé du soutien d’un réseau d’acteurs locaux, malgré ses alliés puissants, le pont de l’Oyapock prêtait le flanc à la critique. Pour autant, depuis son ouverture, on est passé d’une flexibilité interprétative propice aux controverses, à une lente appropriation qui stabilise peu à peu les perceptions, dans un sens plutôt favorable. La plupart des riverains

24. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=COM-35271+COM-97308>, consulté le 17/06/2020.

25. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/oiapoque/panorama>, consulté le 17/06/2020.

26. Propos recueillis en 2016 auprès d’un piroguier.



semble avoir intégré le fait que le pont est un moyen efficace de passer d'une rive à l'autre et les usages pourraient s'intensifier à l'avenir. Toutefois, nous constatons que le pont n'a pas remplacé les moyens de transport fluviaux traditionnels (De Vilhena Silva *et al.*, 2019). Le pont, à cause des contrôles policiers et douaniers qu'il impose se prête plus facilement aux échanges formels, réglés, qui s'effectuent à des horaires précis, tandis que les pirogues permettent encore des échanges moins formels, parfois spontanés.

Le pont sur l'Oyapock incarne une version moderne de la frontière régulée. Il la matérialise et l'affirme. Il est doté d'une forme d'agentivité collective, au sens de la sociologie des techniques. C'est un ouvrage qui organise la circulation, mais peut également permettre de l'interrompre à tout moment, selon la décision des autorités qui le contrôle. Ce faisant, il contribue à normaliser les pratiques spatiales et sociales locales (en même temps qu'il crée des connexions à des échelles territoriales supérieures). L'actualité récente est l'occasion d'une mise à l'épreuve pour cet ouvrage transfrontalier : avec les mesures de confinement suite à l'épidémie de SARS-CoV-2, la frontière franco-brésilienne est fermée depuis le 19 mars 2020. Comme l'on pouvait s'y attendre, s'il est facile d'appliquer cette mesure sur le pont, l'activité des pirogues est, quant à elle, moins contrôlable. Malgré la mise en place de mesures exceptionnelles, qui visent à faire prendre conscience à la population que « *le confinement, qu'il soit à Saint-Georges ou à Oiapoque, consiste à ne pas traverser le fleuve* »<sup>27</sup>, en pratique, les autorités peinent à en garantir l'imperméabilité<sup>28</sup>. De fait, les souverainetés française et brésilienne peinent à s'affirmer face à l'enracinement des pratiques quotidiennes locales.

Ainsi, les Etats français et brésiliens tentent d'imposer conjointement leur souveraineté dans un espace des confins jusque-là incomplètement « territorialisé ». Depuis la construction du pont, le fleuve a pris progressivement les attributs d'une véritable démarcation entre le Brésil et la Guyane Française. En cela on peut parler d'un véritable « retour à la frontière », une tendance remarquée par les géographes et les politologues sur nombre d'autres terrains (Foucher, 2016). Si on a bien un ouvrage qui relie des pays et des ambitions internationales, à l'échelle des riverains, il pourrait finalement défaire aussi certaines relations entre populations riveraines. Il conviendrait alors de se demander plus précisément, en s'inspirant de la *political ecology* : qui perd et qui gagne à l'occasion de ces changements ? Les Etats ont-ils les moyens de leurs ambitions territoriales ? A quel prix pour les contribuables, mais également pour les populations locales qui héritent d'autres façons de penser l'espace et leurs relations ?

27. Interview de Marc Del Grande, préfet de Guyane, France-Guyane, 19/05/2020.

28. Arte Regards, « Covid en Guyane », 2/04/2021.



## BIBLIOGRAPHIE

- Akrich, M., « Comment décrire les objets techniques ? », *Techniques & Culture. Revue semestrielle d'anthropologie des techniques*, n°9, 1987.
- Akrich, M., « Les objets techniques et leurs utilisateurs, de la conception à l'action », In Conein B., Dodier N. et Thévenot L. (dir), *Les objets dans l'action*. Paris : Raisons pratiques, 1993.
- Akrich, M., Callon, M., Latour, B., « A quoi tient le succès des innovations ? 1 : L'art de l'intéressement ; 2 : Le choix des porte-parole », *Gérer et comprendre. Annales des Mines*, Eska, 1988.
- Akrich, M., Callon, M., Latour, B., *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Paris, Presse des mines, 401 p., 2006.
- Anderson, J., Rosa, M. de la, « Economic survival strategies of poor families on the Mexican Border », *Journal of Borderlands Studies*, vol. 6, n° 1, 1991.
- Andro, T., Constantin, A., Dulbeco, G., Guiheneuf, M., *Mise en place d'un Observatoire International des Transports de l'Oyapock*, Ecole polytechnique de l'Université de Tours / DEAL Guyane / CNRS, 2019.
- Davy, D., Boudoux d'Hautefeuille, M., Nicolle, S., Grenand, F., « Du manioc et un pont : un Observatoire Hommes/Milieux sur la frontière franco-brésilienne », in Rebelo Porto J. L. et Doff Sotta E. (Eds), Macapa, p: 91-118, 2011.
- Davy, D., Hamidi, L., Da Silveira, J., « Un pont, des routes, des pirogues et des Hommes : quelles mobilités sur le bas-Oyapock ? », in Noucher M. et Polidori L. (Eds), CNRS éditions, p: 206-207, 2020.
- Bijker, W. E., « How is technology made? That is the question! », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, n° 1, 2010.
- Bontemps, V., « Le temps de traverser le pont. Pratiques et perceptions des temporalités dans les Territoires palestiniens occupés », *Temporalités. Revue de sciences sociales et humaines*, [Online], 2012, <http://journals.openedition.org/temporalites/1995>.
- Boudoux d'Hautefeuille, M., « La frontière et ses échelles : les enjeux d'un pont transfrontalier entre la Guyane française et le Brésil », *Cybergeo : European Journal of Geography*, [Online], 2010, <http://journals.openedition.org/cybergeo/23405>.
- Boudoux d'Hautefeuille, M., *Entre marge et interface : recompositions territoriales à la frontière franco-brésilienne (Guyane/Amapá)*, Thèse de doctorat en géographie Sous la direction de Henri Godard et Françoise Grenand, Soutenue le 26-04-2012 à l'Université des Antilles-Guyane, <https://www.theses.fr/2012AGUY0504>.
- Bouquet, C., « L'artificialité des frontières en Afrique subsaharienne. Turbulences et fermentation sur les marges », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 222, 10, 2003.
- Cornou, A., *Etude préfiguratrice. Observatoire International des Transports de l'Oyapock - OITO*, DEAL Guyane / OHM Oyapock, 2018.
- Crété, C., *Piroguiers, flux et structuration de l'espace : les piroguiers de l'Oyapock et le pont binational (Guyane, France et Etat de l'Amapá, Brésil)*, Mémoire de Master 2 en géographie, Université de Lille 1 / OHM Oyapock, 2015.
- De Vilhena Silva, G., Granger, S., « Desafios multidimensionais para a cooperação transfronteiriça entre França e Brasil 20 anos depois (1996-2016) », *GEographia*, vol. 18, n° 38, 2017.
- De Vilhena Silva, G., Granger, S., Le Tourneau, F. M., 2019, « Challenges to circulation on the border between Brazil and French Guiana (France) », *Mercator*, [Online], 2019, <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/e18018fr>.



- Foucher, M., *Le retour des frontières*. Paris, CNRS éditions, 64 p., 2016.
- Granger, S., *La Guyane et le Brésil, ou la quête d'intégration continentale d'un département français d'Amérique, les enjeux d'une coopération transfrontalière nord-sud*, Thèse de doctorat en géographie Sous la direction d'Hervé Théry, Soutenue le 16-05-2012, Université Paris 3, <https://www.theses.fr/2012PA030046>.
- Grenand, F., « Enjeux de territoires sur une frontière méconnue. Entre la France et le Brésil : le fleuve Oyapock », *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasilera de geografia*, [Online], n° 16, 2012.
- Haase, A., Wust, A., « Advancing integration or constructing new barriers to co-operation? Stimuli and restrictions for cross-border communication at the polish eastern border on the eve of EU enlargement », *Journal of Borderlands Studies*, vol. 19, n° 2, 2004.
- Machado De Oliveira, T. C., « Frontières en Amérique latine : réflexions méthodologiques », *Espaces et sociétés*, vol. 138, n° 3, 2009.
- Nicolas, S., « Pou Pon a dékolé ? » *les mobilités marchandes en Guyane en voie de restructuration ? Mémoire de Master 2 en géographie et aménagement*, Université de Montpellier 3 / OHM Oyapock, 2017.
- Novosseloff, A., *Des ponts entre les hommes*. Paris, Cnrs, 312 p., 2017.
- Simmel, G., *La tragédie de la culture*. Marseille, Rivages, 264 p., 1993.
- Vidal de la Blache, P., *La rivière Vincent Pinzon : étude sur la cartographie de la Guyane*. Paris, Félix Alcan, 114 p., 1902.
- Winner, L., *La Baleine et le Réacteur : à la recherche de limites au temps de la haute technologie*. Paris, Descartes & Cie, 270 p., 2002.





---

# ENTRE BRÉSIL ET GUYANE FRANÇAISE (XVII<sup>E</sup>-XIX<sup>E</sup> SIÈCLE), FRONTIÈRES OU CONFINS ?

---

*Marc PAVÉ<sup>1</sup>*

La frontière entre le Brésil et la Guyane est à l'heure actuelle objet de questionnements de la part des géographes français et brésiliens, en particulier dans ses conséquences sur les deux territoires. Les débats s'articulent autour de la question du « comment ? » de ce tracé, à savoir de ce qu'il entraîne de ses deux côtés. Les réponses apportées évaluent jusqu'à quel point et à quel rythme autour de la frontière, la « marge » française (à l'Est d'un territoire, lui-même dans la périphérie de la France) et la « marge » brésilienne (à l'Ouest d'un État fédéré faisant partie lui aussi d'une périphérie dont le centre est constitué par les lieux de commandements brésiliens) tendent à devenir ensemble une « interface », à savoir un espace de transitions et d'échanges entre les deux contrées (Lézy, 2000, Boudoux d'hautefeuille, 2012, Granger, 2012). Les réflexions les plus actuelles en géographie proposent parfois d'autres approches, centrées davantage sur la résolution du Contesté franco-brésilien au tournant du siècle, puis sur les délimitations des XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles (Reitel, 2004, Arbaret-Schulz *et al.*, 2008, Ferretti, 2014, Thery, 2015, Dejouhanet *et al.*, 2020, Dejouhanet *et al.*, 2021). Surtout pourrait-on se demander pour la période étudiée ici ce qu'a pu signifier concrètement que ces territoires aient pu être des « marges » – et le soient parfois encore. Nous établirons donc un historique de la question en traitant successivement de trois périodes : entre la fin du XVI<sup>e</sup> siècle et 1713, année où est évoquée pour la première fois dans un traité majeur la limite entre la Guyane française et la colonie portugaise du Maranhão et du Gran Para, alors administrativement séparée du reste du Brésil ; entre 1713 et 1802 lorsque s'ouvre une nouvelle période politique où persistent des doutes (sans grandes conséquences ?) sur la souveraineté de la portion

---

1. Professeur, Professeur CPGE, Cayenne, marc.pave@wanadoo.fr

<https://doi.org/10.54695/pal.119.225>



du territoire délimitée par le fleuve Oyapock et l’Araguari, voire jusqu’à l’Amazone. Enfin, durant tout la XIX<sup>e</sup> siècle, une polémique récurrente concerne le statut du Contesté franco-brésilien, qui ne trouve une forme de règlement qu’en 1900, avec l’arbitrage définitif du Conseil fédéral suisse en faveur des revendications brésiliennes. Encore faut-il savoir qui vit et qui fait quoi dans cette « marge » qui n’est pas un no man’s land et dans laquelle on peut ajouter parfois des parties importantes de la Guyane française. Des gens y vivent et se déplacent, favorisés ou gênés par l’absence de souveraineté claire. L’ampleur des territoires concernés mènera à discuter de la notion même de marge, confrontée à celle de confins.

### I. DE LA FIN DU XVI<sup>E</sup> SIÈCLE À 1713 : UNE FRONTIÈRE ? QUELLE FRONTIÈRE ?

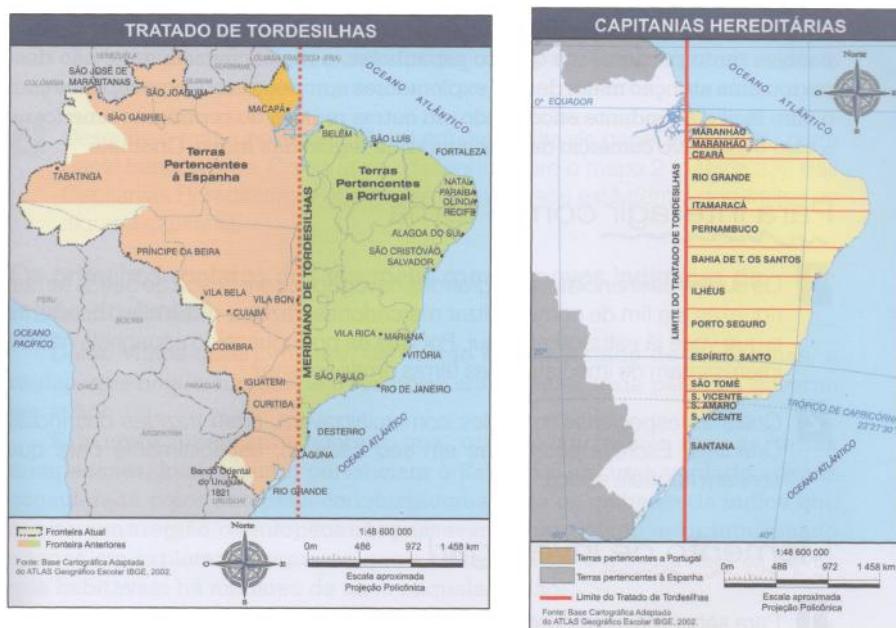
Il est légitime de situer à la fin de la guerre de Trente Ans et aux traités qui s’ensuivent (traités de Westphalie, 1648) le commencement du « système westphalien » qui modèlerait durablement les relations internationales. En particulier il établirait que les États souverains seraient les seuls protagonistes possibles dans le droit international. Leur souveraineté s’établirait pleinement sur des territoires nécessitant des délimitations précises donc linéaires, à savoir les frontières entre pays telles que nous les connaissons de nos jours. Cependant, deux pesanteurs limitent les initiatives ultérieures de délimitations, au moins jusqu’au milieu voire jusqu’à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. D’une part, les tracés cartographiques manquent parfois de précisions, et surtout d’autre part, dans un contexte postféodal, les statuts de certains territoires sont difficiles à établir. Il faut retrouver dans la complexité des suzerainetés, des échanges de terres, des traités, des formes de possessions du sol et de monopoles des droits sur les personnes quels propriétaires, seigneurs, ou les deux sont les véritables détenteurs et par-là même, quel monarque. Ainsi, la France installe progressivement et parfois avec difficultés des postes de douanes aux limites du royaume durant tout le XVIII<sup>e</sup> siècle, ce qui à l’époque est aussi voire plus ardu que de délimiter les territoires séparés par les douanes intérieures, abolies définitivement en 1790. Il reste même compliqué de déterminer qui est étranger et qui ne l’est pas (Beaurepaire *et al.*, 2010).

Le processus de colonisation de l’Amérique donne lieu à des difficultés encore plus importantes de délimitations, à peu près impossibles à faire jusqu’en 1713 concernant la frontière entre possessions françaises et portugaises de la « Guyane ». Ce terme désigne dès le XVI<sup>e</sup> siècle l’ensemble des territoires entre l’Océan Atlantique, l’Amazone et l’Oyapock (Lézy, 2000) (cf document 1).



Document 1 : Carte de Hessel Gerritsz (1625).

Du côté brésilien, on évoque la « Guyane portugaise » puis la « Guyane brésilienne » au moins jusqu’aux années 1950. Les difficultés de délimitations en ces endroits tiennent certes comme en Europe aux problèmes pour conceptualiser et établir des tracés précis mais elles découlent davantage des difficultés de se rendre sur place pour établir des tracés fiables, aux difficultés à faire respecter ce qui aurait été décidé et plus encore aux ambiguïtés du droit international en la matière, persistantes au moins jusqu’en 1713. Les tracés établis par le traité de Tordesillas (1494) limiteraient l’expansion portugaise vers l’Ouest aux bouches de l’Amazone (cf document 2). De son côté, l’Espagne s’implique peu sur le littoral de « Guyane ». Par conséquent, Français, Anglais et Hollandais s’y installent d’abord d’une manière provisoire au XVI<sup>e</sup> et dans la première moitié du XVII<sup>e</sup> siècle avec des camps aux embouchures de fleuves affectés au commerce et de petits villages de colons sans avenir. Cela débouche parfois sur des affrontements avec les Espagnols qui en 1616 fondent Présépio devenue portugaise ensuite sous le nom de Belem (Morais *et al.*, 1999).



Document 2 : Soares M. A., Rodrigues M. E. Brito, 2008. *Amapá : vivendo a nossa historia*, Curitiba : Base Editoria, 33.

Ensuite, les implantations sont plus durables, résultant d'abord de l'implication limitée des Portugais à l'Ouest de l'Amazone, leur objectif étant de conserver le monopole de l'accès au grand fleuve, ainsi que des renonciations françaises, anglaises puis hollandaises de s'installer plus à l'Est. Ainsi, les Français s'installent définitivement à Cayenne à partir de 1664. Les Portugais fondent en 1687 la forteresse Santo Antonio puis en 1765 São José de Macapa (Soares *et al.*, 2008). Les rapports des forces concrets tracent des limites de facto. Par exemple, les Portugais peuvent à peu près contrôler le littoral du Brésil jusqu'à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle (sans tenir compte de l'intermédiaire du « Brésil hollandais » de 1630 à 1654) mais non pas gêner les autres puissances au Nord de l'Amazone. Dans cette région, les nouveaux occupants d'un territoire se réclament du principe *res nullius primo occupanti*, à savoir que le premier (européen !) s'installant sur un territoire ultramarin peut légitimement le dominer puisqu'avant lui il n'aurait appartenu à personne. Ce qui n'empêche pas les gains et les pertes à la suite des guerres. Il s'agit donc moins jusqu'en 1713, entre France et Portugal, de délimiter des frontières avec précisions que d'établir des têtes de ponts, des fortins et des comptoirs fortifiés afin de dominer les environs. Il faut être présent avant les autres et ne pas se faire déloger. Cependant, le territoire dominé autour du point d'ancrage est d'une taille limitée à quelques kilomètres ou dizaines de kilomètres de rayons. Il en va ainsi par exemple des plantations installées autour de Cayenne dans la période. Au-delà commencent des espaces de confins, à savoir ces parties



d'un territoire formant sa limite extrême et où commence un territoire immédiatement voisin. Mais quels sont ces « territoires voisins » ? Les colonisations françaises et portugaises consistent en des archipels de points littoraux aux relations complexes reliés parfois entre eux par du cabotage et vers l'intérieur, par des cours d'eaux, à des missions religieuses. Aux explorateurs spiritains (Huyghe-Belrose, 1990) succèdent des jésuites créant des implantations permanentes.

Les autres territoires sont alors détenus et parcourus par les peuples amérindiens locaux. Ceux-ci ont leurs propres confins, qui commencent à proximité du village, espaces forestiers ou plus rarement de savanes, en même temps utiles et inquiétants, peu rassurants, où les esprits et les éléments peuvent être avantageux ou malfaisants selon les comportements que l'on y adopte. Dans ce contexte, évoquer des frontières entre Guyane Française et Brésil (ou colonie du Gran Para et du Maranhão) ne fait guère sens, dans les représentations comme dans les faits. Il s'agit bien de confins plutôt que de marges : au fond, les deux Guyanes sont presque entièrement des marges, avec comme « confins » la partie à la fois « utile » et mal contrôlée. De quels espaces s'agirait-il exactement ? Surtout des voies terrestres et fluviales de circulations fréquemment empruntées. Jusqu'en 1713, les confins des Français et des Portugais sont les réseaux de circulation partant des points d'installations permanentes du littoral envers des points secondaires littoraux et intérieurs (missions, voire peuples amérindiens « amis »).



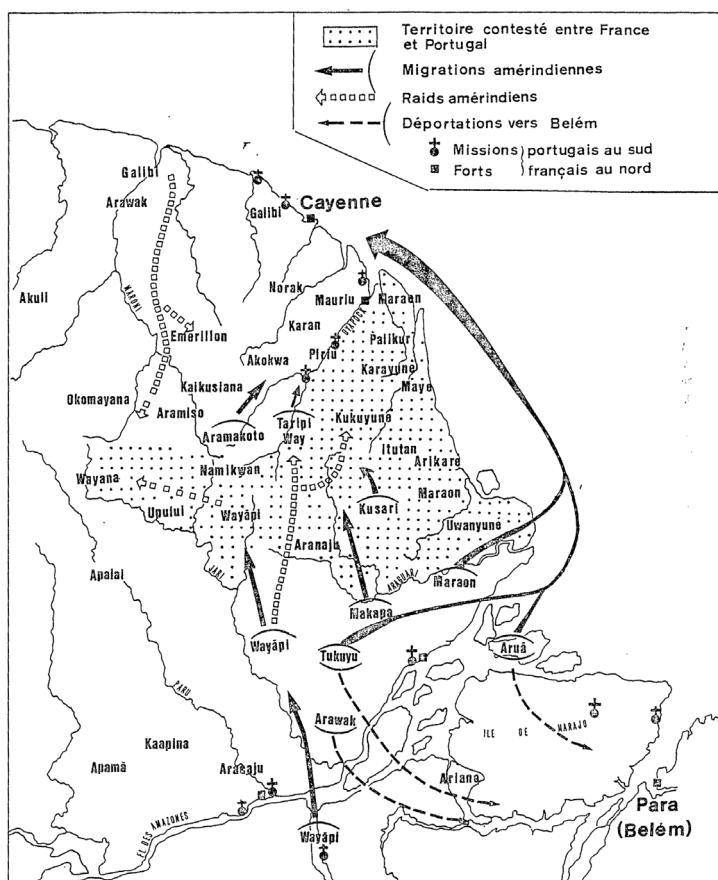
## II. DE 1713 À 1802 : UNE FRONTIÈRE, POUR QUOI FAIRE ?

Vu la volonté de leurs rédacteurs de tracer une véritable ligne de séparation entre possessions françaises et portugaises, les articles 8 et 12 du second traité d'Utrecht (juillet 1713) établissent que les Portugais possèderaient les terres entre la « rivière des Amazones » et « la rivière de Japoc ou Vincent Pinson », ce dernier cours d'eau devant délimiter les souverainetés des deux États. Alors que la dénomination désignant le fleuve Amazone ne fait guère de doute, la seconde prête à davantage d'ambiguïtés. Vincent Pinzon, ancien compagnon d'expédition de Christophe Colomb a découvert le fleuve Amazone en 1500, ce qui n'aide guère pour déterminer la localisation exacte de l'autre cours d'eau censé porter son nom, qu'il a alors en partie exploré en parcourant le trajet littoral entre Amazone et Orénoque. Il s'agirait probablement de l'Oiapoque (Santos, 2003). Les ambiguïtés persistantes expliquent que les Français en position de force obtiennent lors du traité de Badajoz (1801) puis d'Amiens (1802) la reconnaissance de la frontière de l'Araguari plus au Sud.





### LES AMÉRINDIENS DU CONTESTÉ ET DE LA GUYANE (1700-1750)



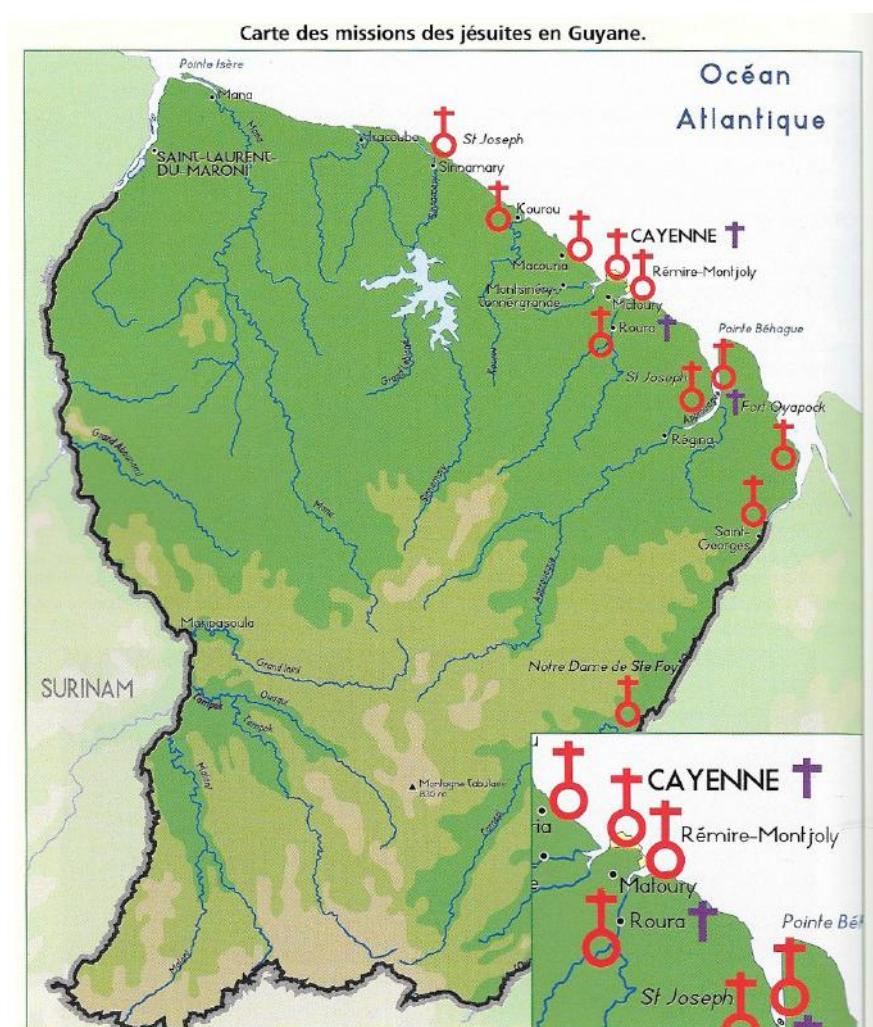
Document 3 : Grenant P., Grenant F., 1997. *L'Occupation amérindienne, ethnoarchéologie, ethnohistoire*, In : *L'Archéologie en Guyane*, 1997. Ministère de la Culture / Éditions APPAAG, 67.

Mais même en s'accordant sur l'une ou l'autre limite, cela n'aurait guère d'effet sur place pour tracer des frontières. Ni le Portugal, ni la France n'ont les moyens d'entretenir une colonisation massive qui permettrait d'augmenter la taille du territoire effectivement occupé sur place. Même l'implantation sur le littoral reste discontinue. L'Amapa et la Guyane française dans leurs frontières actuelles connaissent alors surtout des transformations démographiques et culturelles chez les peuples autochtones (cf. document 3). Dans les tentatives mutuelles de manipulations, les Amérindiens n'ont plus l'initiative sur les Européens. Des migrations et des guerres multiples sont d'abord suscitées par les Portugais contre



les Français ou bien contre les peuples amis des Français, ou bien pour s'emparer d'esclaves. Dans ce dernier cas, les Portugais, coutumiers de ce genre de politique dans le reste du Bassin Amazonien, s'allient avec les uns contre les autres, à savoir avec les Wayãpis venus du Xingu et remontant le Jari pour combattre et asservir d'autres peuples au Sud de l'actuelle Guyane française, en particulier les Wayanas (Grenant 1997, Grenant 1999). D'une manière similaire, les Hollandais arment les Galibis (actuels Kaliñas) pour attaquer d'autres peuples en assez bonne entente avec les Français. Ainsi, loin de former des frontières, les cours d'eaux sont surtout des voies de passage permettant d'explorer, de trafiquer et de combattre. Dans le Sud de l'Amapa, certains peuples hostiles aux Portugais sont déportés vers le Para et Belém. Ainsi, frappés par les maladies, les regroupements dans les missions jésuites françaises (cf. document 4) et portugaises, par les exactions de soldats, de commerçants et d'aventuriers, par les guerres intestines, les populations s'effondrent au rythme des prises de contacts avec les Européens. Cet effondrement est rapide sur le littoral de l'Amazone au Maroni, variable et progressive dans l'hinterland. Ainsi, évoquer des « frontières » entre colonies françaises et colonies portugaises, entre les Européens et les Amérindiens, entre les peuples amérindiens relèverait presque d'un non-sens. Cela est toujours évoqué dans les configurations les plus récentes : « Pour les peuples amérindiens, les fleuves loin d'être des ruptures, sont des axes de transport qui structurent de rive à rive, des bassins de vie plus ou moins étendus » (Letniowska-Swiat *et al.*, 2021) ; « le fleuve Oyapock (...) constitue pour les peuples indigènes waiãpis, tekos, palikurs et kaliñas ainsi que les communautés vivant de part et d'autre, davantage une voie de circulation qu'une barrière, et il n'entrave pas en temps normal la circulation de migrants cherchant à passer illégalement en Guyane » (Granger *et al.*, 2021).





Document 5 : Bernard Montabo, *Le Grand Livre de l'histoire de la Guyane*, volume 1, Orphie, 2004, 150.

La souveraineté des Français s'étend un peu avec l'extension relative des plantations, mais dans des proportions limitées, en gros l'île de Cayenne et plusieurs points plus isolés sur le littoral (Mam Lam Fouck, 2002, Polderman, 2004, Mam Lam Fouck *et al.*, 2013) (cf. document 5). En témoigne en particulier la présence non pas des peuples marrons constitués d'anciens esclaves évadés des plantations hollandaises et encore localisés en Guyane hollandaise et sur les rives du Maroni (Moomou, 2013), mais de petits groupes d'esclaves évadés résidant à quelques kilomètres ou dizaines de kilomètres des plantations françaises. Du côté portugais, la souveraineté portugaise concerne bien Belém et ses alentours, mais elle décroît vite dans



l’Amapa, réduite à un fort à Macapa et à des territoires sillonnés par des expéditions militaires. La tentative d’implantation à Nova Mazagão par 340 familles commencée en 1773 s’achève en 1783 (Vidal, 2005). Surtout, la présence à partir du milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle d’au moins six quilombolas composés d’esclaves en fuite, comme à Curiau et à Cunani, témoigne des limites de la domination portugaise (Silva *et al.*, 2004). Des deux côtés, on entend prouver une implantation territoriale la plus étendue possible mais, faute de moyens suffisants, on s’efforce surtout de gêner l’autre. L’Est de la Guyane et l’ensemble du Contesté sont sans frontière, constituant des confins où l’on s’affronte. Les périodes de la Révolution (1789-1799) puis du Consulat (1799-1804) connaissent un face à face militaire entre le Portugal et la France, patent dès 1793. Encore limité dans ses effets lorsque les affrontements sont maritimes, le conflit devient critique pour le Portugal dès lors que l’Espagne devenue alliée de la France lui déclare la guerre. La « guerre des Oranges » (1801) débouche sur les traités de Badajoz entre Espagne et Portugal puis de Madrid entre Portugal et France où l’Araguari devient la limite entre les deux colonies (1801). Cela est confirmé par le traité d’Amiens l’année suivante. Mais qu’est-ce que cela signifie alors concrètement sur place ? Il s’agit alors « en creux » d’interdire l’accès aux Portugais de la partie de territoire faisant désormais partie en théorie de la Guyane française. Mais cette frontière de l’Araguari n’acquiert de valeur réelle ni dans les faits, ni dans le droit.

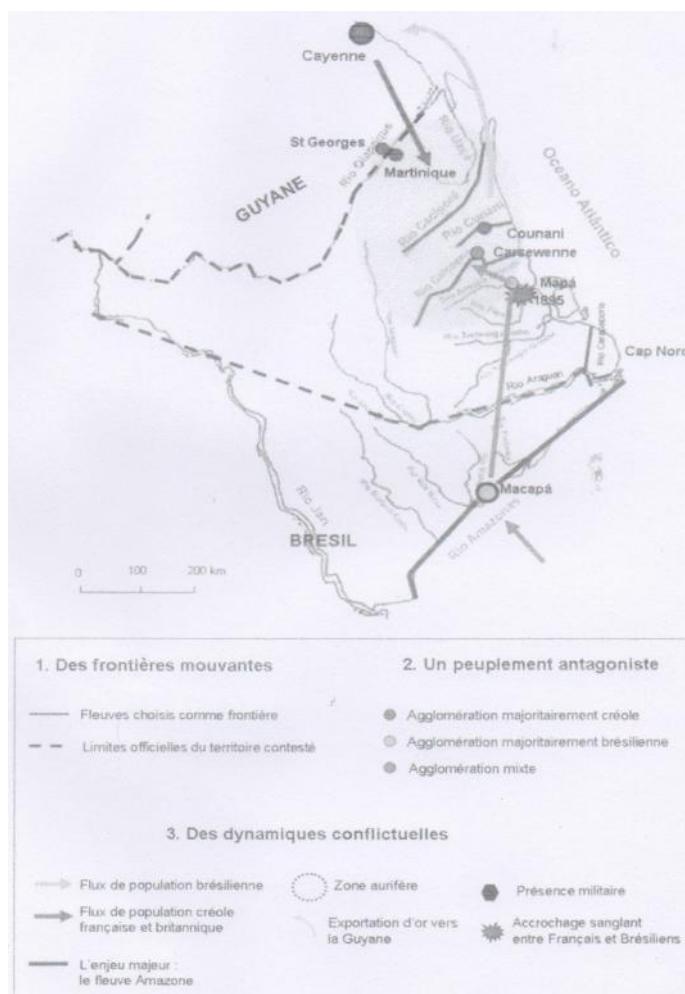
### III. DE 1802 À 1900 : OÙ PLACER LA FRONTIÈRE ?

Après 1802 s’ouvre une période d’incertitudes pondérées par le fait que la question de la frontière entre France et Portugal puis entre France et Brésil reste périphérique dans la géographie et la géopolitique des pays concernés. Cependant, à la fin du siècle, elle met en opposition deux nationalismes dont il faudra comprendre les ressorts à ce sujet, jusqu’au règlement final *de jure et de facto* de la délimitation de la frontière. Mais qu’est ce que cela entraînerait concrètement durant le XIX<sup>e</sup> siècle en Guyane française et dans le Contesté ?

La monarchie portugaise réfugiée au Brésil suite à l’invasion du Portugal par les troupes de Napoléon décide en 1809 d’envahir et d’occuper la Guyane française, c'est-à-dire les parties les plus peuplées du littoral. C'est une réussite, en raison des faibles effectifs militaires français sur place, de l’instabilité de la colonie et de la maîtrise britannique des voies maritimes. Les Portugais remportent une victoire symbolique sur l’ennemi français et entendent aussi négocier à l’avenir l’annulation du traité d’Amiens à propos des frontières de la colonie française (Cardoso, 1999, Granger, 2011) (cf. document 5). À la suite des Actes du Congrès de Vienne en 1815, la Portugal quitte en 1817 la Guyane « jusqu’à la rivière d’Oyapock » mais le même traité reporte sine die « la fixation définitive des limites des Guyanes Portugaise et française » (article 107). Dès que le Brésil acquiert son indépendance en 1822, la France revendique de nouveau la frontière de l’Araguari au nom du traité d’Amiens. Le territoire du Contesté – entre Oyapock et Araguari – est alors peu fréquenté



par les deux pays. Profitant de la révolte de la *Cabanagem*, les Français tentent de s'implanter militairement à proximité d'Amapa en 1840. Les Portugais érigent leur propre fort sur l'Araguari puis une médiation anglaise débouche sur l'abandon des deux fortifications. La question revient à l'ordre du jour au rythme des négociations épisodiques et sans lendemain entre les deux pays. En 1855-1856 l'empereur Napoléon III rejette les propositions brésiliennes de partage définitif de la région (Santos, 1994). Ce territoire demeure donc neutralisé, sous la forme d'un pseudo-condominium avec comme représentants un Français résidant à Cayenne et un Brésilien à Belém. Sur place, des leaders plus ou moins autopropagés exercent parfois leur autorité. Le chef lieu théorique est Espírito Santo do Amapa, près d'Oiapoque.



Document 5 : Granger S., 2011. Le Contesté franco-brésilien : enjeux et conséquences d'un conflit oublié entre la France et le Brésil. In: *Outre-mers*, 98, 162.



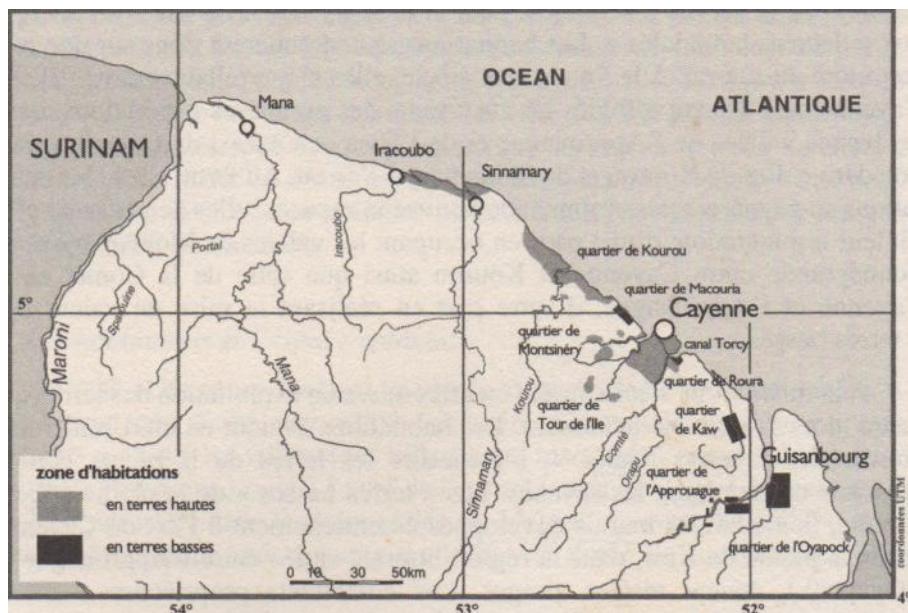
Mais les véritables enjeux du côté français ne résident pas dans la volonté d'un renforcement de la souveraineté territoriale, déjà limitée en Guyane à son littoral – et encore. Dans la période esclavagiste de 1802 à 1848 le marronnage est d'importance croissante, les campements d'esclaves évadés restant relativement proches des plantations sans qu'il soit aisé de retrouver les fugitifs. Ainsi, l'esclave Pompée échappe pendant vingt ans à ses poursuivants pour être en définitive capturé, puis gracié (Ebion *et al.*, 2014). Les forêts, les savanes et les marécages du Contesté intéressent moins que la possibilité d'accès à l'Amazone par l'un quelconque de ses affluents, en l'occurrence l'Araguari. Du côté brésilien, la perspective est différente. La reconnaissance des frontières fait partie intégrante de l'idée nationale. L'important est d'abord de délimiter un territoire – donc de s'accorder avec ses voisins ou de les affronter – puis de traiter séparément la question des usages.



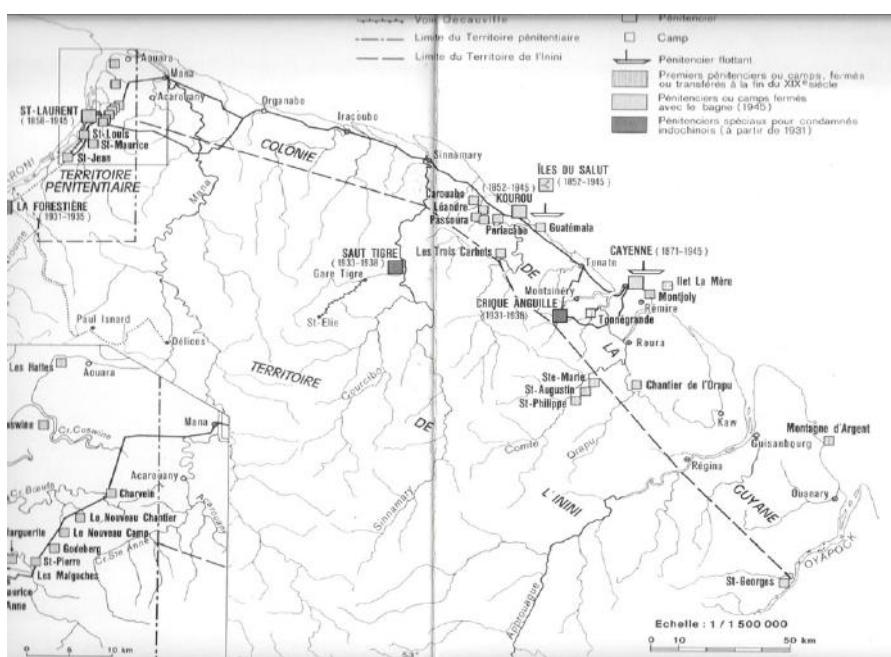
Document 6 : Bernard Montabo, *Le Grand Livre de l'histoire de la Guyane*, volume 2, Orphie, 2004, 408.



Dans ce contexte, le Contesté est fréquenté par des aventuriers de toutes sortes et parfois par des esclaves en fuite. Dans le même temps, l'intérieur guyanais est parcouru depuis la découverte de l'or en 1855 par de nombreux orpailleurs venus des Antilles et de la Guyane (Montabo, 2004) (cf. document 6). L'État français étant propriétaire du sol, les orpailleurs doivent en théorie acheter leur parcelle de terrains. Dans les faits se mettent en place des réseaux d'approvisionnements de chercheurs d'or payant un loyer aux acheteurs des parcelles, ou pratiquant sans autorisation. Cette activité génère de nombreuses fraudes et violences sans que les pouvoirs publics français ne s'y opposent efficacement. Cela traduit la faible maîtrise du territoire guyanais par les Français, toujours réduite au littoral, et encore (cf. document 7). L'implantation du centre pénitentiaire à partir de 1855 entraîne la mise en place d'un archipel de petites implantations pénales sur le rivage et à proximité des grands fleuves, en particulier à Saint-Laurent du Maroni (Zonzon *et al.*, 2004) (cf. document 8). Mais cette intervention d'un nouveau protagoniste (l'administration pénitentiaire) doté de pouvoirs importants face au gouverneur de Guyane n'améliore pas vraiment la maîtrise du territoire. Les travaux forcés ont des effets de « mise en valeur » très limités et la démographie reste anémique, tout cela maintenant la colonie dans le sous-développement : toujours moins de 50 000 habitants, et avec une mortalité toujours supérieure à la natalité jusqu'en 1950. A l'intérieur du territoire, le fait le plus marquant est l'arrivée des Wayâpis sur le haut Oyapok vers 1820 (Grenant, 1997). Ayant rompu leur alliance avec les Portugais qui souhaitaient les recruter dans leurs milices armées, ceux-ci prennent contact avec les Français et – avec difficultés – concluent la paix avec leurs ennemis Wayanas (Chapuis *et al.*, 2003) et les Noirs Marrons venus du Surinam, ayant tenté leur chance jusqu'à l'Oyapock. La population Wayâpi et celles des autres peuples de l'intérieur déclinent durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle surtout sous l'effet des maladies. Désormais, il ne reste plus que six peuples (Barret, 2004). Les pouvoirs publics français restent focalisés sur l'administration du littoral (Hurault, 1972). L'Église catholique avec les spiritains maintient sa volonté d'évangélisation (Mam Lam Fouck, 2001). Du côté du Contesté, les peuplements amérindiens et noirs marrons (quilombolas) sont parfois touchés aussi par le déclin démographique.



Document 7 : Mam Lam Fouck S., 2002. *La Guyane française au temps de l'esclavage, de l'or et de la francisation*, Ibis Rouge Éditions, Matoury, 32.



Document 8 : Jacqueline Zonzon, Antoine Prost. *Une colonie pénitentiaire. La Guyane de 1851 à 1946*, Cayenne : Archives départementales/CRDP Guyane, 20.



La situation du Contesté connaît à partir de 1886 des rebondissements décisifs. Cette année-là, Jules Gros, journaliste membre de la société de géographie de Paris, et les aventuriers Jean Guigues et Paul Quartier proclament la république indépendante de Counani devant épouser les frontières du Contesté. Il s'appuient en partie sur place sur le soutien de la population noire et métisse locale préférant l'administration française à celle du Brésil encore esclavagiste. Par-delà l'apparat (créations d'un drapeau, d'une devise, d'une monnaie, d'une présidence à vie, de décorations et de titres de noblesse), la fraude (vente d'actions de mines d'or inexistantes) et les dissensions entre les meneurs de cette république administrée souvent depuis des cafés parisiens contribuent à ce que l'expérience tourne court. Surtout, France et Brésil s'opposent à l'expérience dès la fin 1886. Les tentatives sur place jusque vers 1891 de faire vivre cette république fictive témoignent de deux réalités. D'une part, le Contesté ne possède ni finances, ni infrastructures, ni forces armées permettant de créer un destin spécifique. Mais d'autre part, ni la France, ni le Brésil ne peuvent exercer d'emprise significative sur ce territoire (Abbal, 2015).

La découverte d'or en 1895 à Carsewène suscite de nombreuses convoitises, avec l'arrivée d'orpailleurs surtout de Guyane et des Antilles et débouche au niveau international sur un accord entre France et Brésil, préconisant un arbitrage neutre devant décider définitivement de l'avenir de la région. La France revendique d'abord la région correspondant à presque toute l'ancienne Guyane portugaise entre Araguari, rio Branco et les mythiques Monts Tumuc-Humac (Hurault, 2000) (cf. document 9). En définitive, l'arbitrage est tout à fait favorable au Brésil, dont la diplomatie menée par le baron de Rio Branco est très rodée sur les fixations de frontières. En outre, malgré le soutien d'explorateurs comme Henri-Anatole Coudreau (Benoît, 1995) et l'aide appréciable du grand géographe Paul Vidal de la Blache (1901), les arguments français sont nettement plus fragiles que ceux des Brésiliens (Morais, 2006, 2009, Granger, 2011). Quoiqu'il en soit cette clarification durable de la frontière entre France et Brésil – confirmée par la délimitation précise ultérieure de la ligne de partage des eaux concernant le Sud de la Guyane – n'interrompt pas certaines tendances lourdes de l'histoire de la région concernant la situation de facto des territoires frontaliers.

Depuis les époques coloniales et durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle les souverainetés des États français et brésiliens restent très limitées quant aux territoires de Guyane et d'Amapa. Il ne s'agit pas simplement de « marges » car elles sont étendues : la Guyane française à elle seule fait la taille de l'Autriche ou du Portugal avec seulement 5 à 10% du territoire plus ou moins maîtrisés ; l'Amapa fait partie d'un vaste espace amazonien dominé d'une manière très inégale par le Portugal puis le Brésil. Il s'agirait donc plutôt de vastes confins. Ceux-ci ont une histoire faite de peuplements d'origines très diverses, de toutes sortes de commerces, de trafics et d'explorations, comme tous les confins peut-être. Et la maîtrise encore limitée des territoires par les pouvoirs publics des deux pays reste toujours d'actualité.



Document 9 : <https://lejournal.cnrs.fr/nos-blogs/le-blog-des-sept-borne/sept-huit-ou-onze-borne>

## BIBLIOGRAPHIE

- Abbal Odon, 2015. *Un rêve oublié entre Guyane et Brésil : la république de Counani*, Matoury : Ibis Rouge Editions.
- Arbaret-Schulz C., 2008. La question du continu et du discontinu à l'épreuve de la dimension technique des sociétés, In : Frédéric A., Génin A., (dir.), *Continu et discontinu dans l'espace géographique*, Tours, Presses universitaires François-Rabelais. *L'Archéologie en Guyane*, 1997. Ministère de la Culture / Éditions APPAAG.
- Bahuchet S., Bley D., Pagezy H., Vernazza-Licht N. (éd.), 1999. *L'homme et la forêt tropicale*, Éditions De Bergier, Châteauneuf-de-Grasse, 223-235 (travaux de la société d'écologie humaine).
- Barret J. (dir.), 2004. *Atlas illustré de la Guyane*, IRD/IESG (rééd. 2008).
- Beaurepaire P.-Y., Pourchasse P. (dir.), 2010. *Les Circulations internationales en Europe, années 1680 – années 1780*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Benoît S., 2000. *Henri Anatole Coudreau, dernier explorateur français en Amazonie*, Paris : L'Harmattan.
- Boudoux d'Hautefeuille M., 2012. *Entre marge et interface, recompositions territoriales à la frontière franco-brésilienne (Guyane / Amapa)*, Thèse de doctorat de géographie, Université des Antilles et de la Guyane.





- Cardoso C. F., 1999. *La Guyane française 1715-1817. Aspects économiques et sociaux, contribution à l'étude des sociétés esclavagistes d'Amérique*, Ibis Rouge Éditions, Matoury.
- Chapuis J., Rivière H., 2003. *Wayana eitoponpë. (Une) histoire (orale) des Indiens Wayana*, Ibis Rouge Éditions, Matoury.
- Dejouhanet L., Nicolas T., Péné-Annette A., 2021, Introduction du dossier « Frontières et circulations dans les Guyanes », *Confins*, 51, (DOI : <https://doi.org/10.4000/confins.39464>).
- Dejouhanet L., Péné-Annette A., 2020, Délimiter les frontières, In : Nouchet L., Polidori M. (dir.), *Atlas critique de la Guyane*, CNRS Editions, Paris.
- Ebion S., Ho Fong Choy Choucoutou L., Latidine S., Zonzon J., 2014. *Les résistances à l'esclavage en Guyane XVIIe-XIXe siècles*, Matoury : Ibis Rouge Editions.
- Ferretti F., 2014, Ici commence le Brésil ! Géohistoire d'une frontière compliquée, *Echogéo*, 27 (DOI : 10.4000/echogeo.13763).
- Fréderic A., Génin A., (dir.), 2008. *Continu et discontinu dans l'espace géographique*, Tours, Presses universitaires François-Rabelais.
- Granger S., 2011. Le Contesté franco-brésilien : enjeux et conséquences d'un conflit oublié entre la France et le Brésil. In: *Outre-mers*, 98, 157-177.
- Granger S., 2012. *La Guyane et le Brésil ou la quête d'intégration continentale d'un département français d'Amérique*, Thèse de doctorat de géographie, Université Paris III.
- Granger S., Vilhena Silva G. de, 2021 « Enjeux transfrontaliers en période de pandémie de la Covid-19 : le cas de la circulation sur l'Oyapock entre Guyane française et Brésil », *Confins*, 51 | 2021 (DOI : <https://doi.org/10.4000/confins.39468>).
- Grenant P., Grenant F., Ouhoud-Renoux F., 1999. Entre fleuve et forêt : stratégies adaptatives du peuplement wayapi depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle. In : Bahuchet S., Bley D., Pagezy H., Vernazza-Licht N. (éd.). *L'homme et la forêt tropicale*, Éditions De Bergier, Châteauneuf-de-Grasse, 223-235 (travaux de la société d'écologie humaine).
- Grenant P., Grenant F., 1997. *L'Occupation amérindienne, ethnoarchéologie, ethnohistoire*, In : *L'Archéologie en Guyane*, 1997. Ministère de la Culture / Éditions APPAAG, 57-71.
- Hurault J.-M., 1972. *Français et Indiens en Guyane, 1604-1972*, Gallimard, Paris.
- Hurault J., 2000. « Montagnes mythiques : les Tumuc-Humac », *Cahiers d'Outre-Mer*, 53, n° 212, 367-392.
- Huyghe-Belrose V. (dir.), 1990. *Histoire de la Guyane. La Grande Encyclopédie de la Caraïbe, tome VII*, Sanoli, Pointe-à-Pitre.
- Letniowska-Swiat S., Morel V., 2021, Le bas-Oyapock : un fleuve, une frontière, des frontières ?, *Confins* (DOI : <https://doi.org/10.4000/confins.39365>)
- Lézy E., 2000. *Guyane, Guyanes. Une géographie « sauvage » de l'Orénoque à l'Amazone*, Belin, Paris.
- Mam Lam Fouck S., 2002. *La Guyane française au temps de l'esclavage, de l'or et de la francisation*, Ibis Rouge Éditions, Matoury.
- Mam Lam Fouck S., Anakesa A., 2013. *Nouvelle histoire de la Guyane*, Ibis Rouge Éditions, Matoury.



- Mam Lam Fouck S., Gonzalez Mendoza J., Adélaïde-Merlande J., Zonzon J., Alexandre R. (dir.), 2001. *Regards sur l'histoire de la Caraïbe. Des Guyanes aux Grandes Antilles*, Ibis Rouge Éditions, Cayenne.
- Montabo B., 2004. *Le Grand Livre de l'histoire de la Guyane*, Orphie, Saint-Denis (2 volumes).
- Moomou J., 2013. *Les Marrons Boni de Guyane, lutte et survie en logique coloniale (1712-1880)*, Ibis Rouge Éditions, Matoury.
- Morais P. D., 2006. *O Amapá na mira estrangeira : dos primórdios do lugar ao laudo suíço*, Macapá : JM Editora Gráfica.
- Morais, P. D., 2009. *História do Amapá – O passado é o espelho do presente*. Macapá: JM Editora Gráfica.
- Morais P. D., Santos do Rosario I., 1999. *Amapá : de Capitania a Território*, Macapá, JM Editora Gráfica.
- Nouchet L., Polidori M. (dir.), 2020. *Atlas critique de la Guyane*, CNRS Editions, Paris.
- Polderman M., 2004. *La Guyane française (1676-1763). Mise en place et évolution de la société coloniale, tensions et métissages*, Ibis Rouge Éditions, Matoury.
- Reitel B., 2004, « Frontière », *Hypergéo*.
- Santos F. Rodrigues dos, 1994. *História do Amapá*, Macapá : Valcan Ltda.
- Santos F. Rodrigues dos, 2003. *Amapá no século XV, rota de expedições de reconhecimento*, Belém : Grafi Certa.
- Silva, S. Menezes da, 2004. *Curiaú : a resistência de um povo*, Macapá : Secretaria de Estado do Meio Ambiente.
- Soares M. A., Rodrigues M. E. Brito, 2008. *Amapá : vivendo a nossa historia*, Curitiba : Base Editoria.
- Théry H., 2015, À quoi sert la Guyane ?, *Outre-Terre* 2015/2, pp. 211-235 (DOI : 10.3917/outre1.043.0211).
- Vidal L., 2005. *Mazagão, la ville qui traverse l'Atlantique*, Paris : Flammarion.
- Vidal de La Blache P., 1901, « Le contesté franco-brésilien », *Annales de géographie*, n°49, notes et correspondance, pp. 68-70.
- Zonzon J., Prost A., 2004. *Une colonie pénitentiaire. La Guyane de 1851 à 1946*, Archives départementales/CRDP Guyane, Cayenne.







---

# RÉSUMÉS

---

## DOSSIER

### *BRÉSIL, UNE ÉCONOMIE À LA CROISÉE DES CHEMINS*

Nous analysons le triangle des incompatibilités : forte inégalité des revenus – reprimarisation de l'économie – forte croissance économique. Une tendance à la stagnation économique, le maintien de fortes inégalités, de graves dommages environnementaux et avec la reprise inflationniste, une détérioration du niveau de vie et une étrange conséquence de la crise : le retrait d'une partie de la population du marché du travail. Comment se fait-il que cela concerne surtout les catégories les moins aisées, voire pauvres ? L'objet de cet article est d'analyser les mécanismes économiques qui conduisent à ces difficultés.

**Mots-clés :** Économie, inégalités, reprimarisation, croissance économique

*Pierre SALAMA*



### *LES RELATIONS INTERNATIONALES DU BRÉSIL, DE 2019 À 2022*

Deux périodes distincts dans la diplomatie brésilienne, la première sous un ministre antimondialiste, la deuxième, avec un diplomate de carrière. La politique extérieure, quant à elle, a suivi les instincts primaires du président : une soumission canine au président Trump, la méfiance politique de la Chine (tenue encore pour « communiste »), des accrocs avec les européens sur des questions d'environnement et des droits indigènes, des ruptures idéologiques en Amérique du Sud, un négationnisme forcené pendant la pandémie et l'appui objectif à Poutine dans sa guerre d'agression. Le Brésil est devenu totalement isolé diplomatiquement.

**Mots-clés :** Diplomatie, antimondialisme, Trump, Chine, environnement

*Paulo Roberto DE ALMEIDA*

### *BRÉSIL 2018/2022 : UNE DÉMOCRATIE PRÉCARISÉE*

Le 2 et peut-être le 30 octobre 2022, s'il y a un deuxième tour, les Brésiliens vont élire leur chef d'État. La mandature de Jair Bolsonaro, président sortant, de 2019 à 2022, et à nouveau candidat, a été exceptionnellement difficile pour la démocratie. La victoire annoncée du candidat Luis Inácio Lula da Silva, Président du Brésil de 2003 à 2010, en tête des



intentions ce vote de janvier à septembre 2022, pourrait-elle ouvrir la voie d'une restauration démocratique ? Ses deux mandatures, ont en effet consolidé l'esprit des lois, la mise en œuvre de tous les aspects prescrits par la Constitution de 1988.

Pour autant doit-on, peut-on, en admettant que le candidat Lula soit effectivement élu, considérer que cette victoire permettrait de réparer l'ordre démocratique abîmé par le chef d'État sortant ? Ne pourrait-on pas analyser les années Bolsonaro comme celles, moins anormales qu'il y paraît, de la reprise d'un temps long, à peine corrigé par les présidences de Luis Inácio Lula da Silva, temps d'une « vie démocratique » tissée d'éisodes liberticides ?

**Mots-clés :** Démocratie, élections, Bolsonaro, Lula

*Jean-Jacques KOURLIANDSKY*

#### *BILAN DE QUATRE ANNÉES DE PRÉSIDENCE BOLSONARO*

Avant le 1<sup>er</sup> tour des élections générales et présidentielles au Brésil de 2022, cet article passe en revue le bilan de la présidence de Jair Bolsonaro depuis son élection en octobre 2018. Il liste notamment les succès et limites du gouvernement en matière de lutte contre la criminalité, un élément majeur de la stabilité du pays, et des politiques de développement des infrastructures, de l'économie, et des mesures socio-éducatives. Il revient également sur les obstacles partisans et institutionnels liés au fédéralisme, tout en résitant ces luttes d'influence dans le cadre des ambitions internationales et du positionnement géopolitique du Brésil

**Mots-clés :** Brésil, Elections 2022, Bolsonaro, criminalité au Brésil, BRICS

*Nicolas DOLO*

#### *LES POLITIQUES AGRICOLES SOUS BOLSONARO*

L'article traite des changements dans les politiques agricoles du Brésil sous le gouvernement Jair Bolsonaro. Il mobilise trois catégories d'analyse : le changement politique, le démantèlement et la dérégulation des politiques publiques. Après une introduction posant le problème et le cadre d'analyse, le texte compte trois sections : la première porte sur le démantèlement des politiques spécifiques à l'agriculture familiale et paysanne ; la seconde concerne le soutien aux demandes de l'agrobusiness et la troisième examine quelques-uns des processus en cours pour le monde agricole brésilien à la fin du mandat de Jair Bolsonaro (2019-2022). L'étude montre une forte dégradation alimentaire, sociale, économique et environnementale pour la grande majorité des exploitations familiales et un renforcement des secteurs les plus prédateurs de l'agrobusiness.



**Mots-clés :** Politiques agricoles, démantèlement, agriculture familiale, agrobusiness

*Eric SABOURIN, Carolina MILHORANCE, Paulo NIEDERLE,  
Catia GRISA, Sergio PEREIRA LEITE, Sergio SCHNEIDER*

*ENTRE INÉGALITÉS ET IDÉOLOGIES, LE COVID-19 AUX TEMPS  
DE JAIR BOLSONARO*

L'épidémie de Covid-19 qui touche sévèrement le Brésil depuis 2020 s'inscrit dans des dimensions territoriales spécifiques, distinctes de l'emprise spatiale d'indicateurs de santé d'avant la pandémie. À l'échelle des *municípios* (communes), la distribution croisée d'indicateurs synthétiques de santé et du Covid-19 au regard des hétérogénéités sociales, économiques et politiques montre une géographie originale de la pandémie. L'incidence élevée du Covid dans les *municípios* favorables au Président Bolsonaro traduit une meilleure adhésion aux messages négationnistes alors qu'un taux de létalité élevé dans des espaces marginalisés illustre des lacunes structurelles.

**Mots-clés :** Santé, indicateurs synthétiques, hétérogénéités, négationnisme

*Pascal HANDSCHUMACHER, Helen GURGEL,  
Christovam BARCELLOS, Eliane SILVA, Diego XAVIER*

*LE DÉMANTÈLEMENT DES ACTIONS DE PRÉVENTION ET DE CONTRÔLE DE LA  
DÉFORESTATION EN AMAZONIE (2019-2021) – UNE ÉTUDE SUR LES COMMUNES  
PRIORITAIRES*

Cet article propose de vérifier si le gouvernement fédéral brésilien disposait des instruments de politique publique nécessaires et suffisants pour éviter l'augmentation significative de la déforestation illégale en Amazonie, de plus de 60% sur la période allant d'août 2018 à juillet 2021, sans qu'il ait été nécessaire de modifier réglementation en vigueur. Il analyse à cet effet le Plan d'action pour la prévention et le contrôle de la déforestation en Amazonie légale (PPCDAm) ainsi que les outils normatifs et de gestion prévus dans le décret fédéral n° 6.321/2007, ou encore dans la politique des municipalités prioritaires, et identifie les actions qui n'ont pas été mises en œuvre.

**Mots-clés :** Amazonie, déforestation, municipalités prioritaires, gouvernement Bolsonaro

*Paulo Roberto CUNHA, André LIMA,  
Clayton BITTENCOURT JUNIOR, Guilherme Barbosa CHECCO*



### *NE PAS FAIRE, LAISSER FAIRE, EMPÊCHER DE FAIRE : LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT BOLSONARO POUR AFFAIBLIR LES DROITS FONCIERS AMÉRINDIENS*

Affaiblir les droits fonciers des Amérindiens a représenté une véritable obsession pour le président Bolsonaro et pour son gouvernement. Arqué sur une idéologie réactionnaire, un paternalisme mielleux ou encore en raison d'intérêts matériels bien compris, il a utilisé tous les dispositifs légaux et toutes les astuces administratives dans ce seul but et selon trois stratégies principales. En premier lieu, *ne pas faire*, c'est-à-dire entraver l'action de l'État pour créer une inertie administrative. En second lieu, *laisser faire* en fermant les yeux sur les invasions des territoires amérindiens ou en créant les conditions pour qu'elles se produisent. Enfin, *empêcher de faire*, en essayant d'affaiblir le mouvement amérindien ou en s'attaquant au pouvoir judiciaire afin de dynamiter la protection des territoires amérindiens. Si ces intentions très nettes n'ont pas pu être suivies d'autant d'effet que le locataire du *Planalto* l'aurait voulu, parce qu'elles s'opposent à la législation en vigueur ou à la Constitution, les conséquences potentielles de cette politique sont massives puisque les territoires amérindiens représentent presque 14% de la superficie du Brésil, principalement (98,2%) localisés en Amazonie. Nous analysons dans cet article ces trois axes de la politique vis-à-vis des territoires amérindiens en tentant de montrer que loin d'être des éléments isolés, tous les actes et faits qui la composent sont le reflet d'une stratégie élaborée.

**Mots-clés :** Brésil, Amazonie, territoires amérindiens, droits fonciers, politique

*François-Michel LE TOURNEAU*

### *LES TRANSPORTS SOUS BOLSONARO : LE NÉOLIBÉRALISME À MARCHE FORCÉ*

Cet article décrit les principales réalisations dans le secteur des transports sous le gouvernement Bolsonaro. Si le gouvernement a tenté d'accroître la diversification d'une matrice de transport trop soutenue par la route, comme dans les gouvernements précédents, les instruments choisis sont de coupe néolibérale marquée. La vitesse et l'amplitude des changements impliquent des limites au succès des politiques entreprises et des risques systémiques.

**Mots-clés :** Transports, infrastructures, privatisations, néolibéralisme, Brésil

*Matias CHAMBOULEYRON*



## VARIA

### *LE PONT SUR L'OYAPOCK : ENTRE OUVERTURE ET FERMETURE. LES PARADOXES D'UN OBJET SOCIO-TECHNIQUE QUI LIE ET QUI DÉLIE*

En 1997, les présidents Chirac et Cardoso évoquent pour la première fois, le projet de pont routier sur le fleuve Oyapock pour relier la Guyane Française et l'état brésilien d'Amapá. Les travaux s'achèvent en septembre 2011 mais il faut attendre mars 2017 pour que l'ouvrage soit ouvert à la circulation. Entre temps, les retards du chantier puis l'inauguration plusieurs fois ajournée ont suscité la critique, ce qui a conduit à remettre en cause son utilité. Rappelons que la frontière n'a été stabilisée qu'en 1900, suite à un arbitrage diplomatique suisse. Cette décision a défini les nationalités des populations concernées en fonction de leur localisation de part et d'autre de l'Oyapock, mais les habitants locaux ont continué à naviguer d'une rive à l'autre. Aussi, dans ce « *tout petit monde sans frontière* » (Grenand, 2012, p.3), quel est le rôle politique du pont dans la redéfinition de la frontière et des souverainetés en jeu ? Cet article s'appuie sur une enquête originale qui combine une analyse de la littérature grise, de la presse et des méthodes ethnographiques. Il s'inspire de la sociologie des sciences et des techniques permettant d'analyser les conditions de succès ou d'échec des innovations, et de la géographie des frontières. Nous insistons sur la double nature du pont de l'Oyapock, un ouvrage qui délie tout autant qu'il relie dépendamment de l'échelle considérée. Pensé comme un trait d'union diplomatique entre deux pays, il tend à séparer plus que de réunir des populations qui entretenaient jusque-là des relations étroites.

**Mots-clés :** Frontière, technique, pont, mobilité, Guyane

*Priscilla THÉBAUX, Christelle GRAMAGLIA, Damien DAVY*

### *ENTRE BRÉSIL ET GUYANE FRANÇAISE (XVII<sup>E</sup>-XIX<sup>E</sup> SIÈCLE), FRONTIÈRES OU CONFINS ?*

La frontière entre les colonies portugaises puis le Brésil et la Guyane française est tardivement fixée, en 1900. Ce relatif retard s'explique d'abord sur le long terme par le fait que les pays concernés maîtrisent peu les territoires environnants constitués par l'intérieur de la Guyane française, et du côté brésilien de l'actuel Amapá et d'une partie du Para. Leur taille nous fait préférer à leur sujet l'expression de « confins » plutôt que de « marges ». La relative éclipse des souverainetés autorise toutes sortes d'activités et de peuplements dont les grandes lignes sont évoquées ici. Le règlement de la question frontalière en 1900 s'inscrit dans le contexte de ruée vers l'or et d'affirmation des nationalismes. Enfin, les espaces concernés restent peut-être jusqu'à nos jours parfois des confins.

**Mots-clés :** Histoire moderne, histoire contemporaine, Guyane, Amapá, frontières

*Marc PAVÉ*





---

# RESÚMENES

---

## DOSSIER

### *BRASIL, UNA ECONOMÍA EN LA ENCRUCIJADA*

Analizamos el triángulo de incompatibilidades: alta desigualdad de ingresos – reprimarización de la economía – alto crecimiento económico. Una tendencia al estancamiento económico, la persistencia de una gran desigualdad, graves daños medioambientales y, con el retorno de la inflación, un deterioro del nivel de vida y una consecuencia sorprendente de la crisis: la retirada de una parte de la población del mercado laboral. ¿Por qué se trata principalmente de las categorías menos acomodadas o incluso pobres? El objetivo de este artículo es analizar los mecanismos económicos que conducen a estas dificultades.

**Palabras claves:** Economía, desigualdad, reprimarización, crecimiento económico

*Pierre SALAMA*



### *LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE BRASIL, 2019-2022*

Dos periodos distintos en la diplomacia brasileña, el primero bajo un ministro antiglobalización, el segundo, con un diplomático que estaba avanzado en su carrera. La política exterior, por su parte, ha seguido los instintos primarios del presidente: una sumisión canina ante el presidente Trump, la desconfianza política hacia China (a la que todavía se considera “comunista”), los choques con los europeos en materia de medio ambiente y derechos de los indígenas, las rupturas ideológicas en América del Sur, la negación durante la pandemia y el apoyo objetivo a Putin en su guerra de agresión. Brasil se ha quedado totalmente aislado diplomáticamente.

**Palabras claves:** Diplomacia, antiglobalización, Trump, China, medio ambiente

*Paulo Roberto DE ALMEIDA*

### *BRASIL 2018/2022: UNA DEMOCRACIA QUE SE HA VUELTO PRECARIA*

El 2 y posiblemente el 30 de octubre de 2022, si hay segunda vuelta, los brasileños elegirán a su jefe de Estado. El mandato de Jair Bolsonaro, presidente en ejercicio de 2019 a 2022 y de nuevo candidato, ha sido excepcionalmente difícil para la democracia. ¿Podría la anunciada victoria del





candidato Luis Inácio Lula da Silva, presidente de Brasil de 2003 a 2010, que lideró las intenciones de voto de enero a septiembre de 2022, allanar el camino hacia una restauración democrática? Sus dos mandatos han consolidado efectivamente el espíritu de las leyes y la aplicación de todos los aspectos prescritos por la Constitución de 1988.

Sin embargo, suponiendo que Lula sea elegido, ¿podemos considerar que esta victoria permitiría restaurar el orden democrático dañado por el jefe de Estado saliente? ¿No podríamos analizar los años de Bolsonaro como los de la reanudación, menos anormal de lo que parece, de un largo período, apenas corregido por las presidencias de Luis Inácio Lula da Silva, un período de «vida democrática» tejido con episodios liberticidas?

**Palabras claves:** Democracia, elecciones, Bolsonaro, Lula

*Jean-Jacques KOURLIANDSKY*

#### **CUATRO AÑOS DE PRESIDENCIA DE BOLSONARO**

Antes de la primera vuelta de las elecciones generales y presidenciales en Brasil en 2022, este artículo analiza la historia de la presidencia de Jair Bolsonaro desde su elección en octubre de 2018. El artículo enumera los éxitos y límites del gobierno en la lucha contra el crimen, un elemento fundamental de la estabilidad del país, y de sus políticas para el desarrollo de la infraestructura, la economía y las medidas socioeducativas. También revisa los obstáculos partidistas e institucionales vinculados al federalismo, al mismo tiempo que contextualiza estas luchas por la influencia en el marco de las ambiciones internacionales y el posicionamiento geopolítico de Brasil.

**Palabras claves:** Brasil, Elecciones 2022, Bolsonaro, crimen en Brasil, BRICS

*Nicolas DOLO*

#### **POLÍTICAS AGRÍCOLAS BAJO BOLSONARO**

El artículo analiza los cambios en las políticas agrícolas brasileñas bajo el gobierno de Jair Bolsonaro. Moviliza tres enfoques de análisis: el cambio político, el desmantelamiento y la desregulación de las políticas públicas. Tras una introducción en la que se expone el problema y el marco de análisis, el texto consta de tres secciones: la primera aborda el desmantelamiento de las políticas orientadas hacia la agricultura familiar y campesina; la segunda, el apoyo a las demandas del agronegocio; y la tercera examina algunos de los procesos en curso para la agricultura brasileña al final del mandato de Jair Bolsonaro (2019-2022). El estudio muestra una fuerte degradación alimentaria, social, económica y medioambiental para la gran



mayoría de las explotaciones familiares y un fortalecimiento de los sectores más depredadores del agronegocio.

**Palabras claves:** Políticas agrícolas, desmantelamiento, agricultura familiar, agroindustria

*Eric SABOURIN, Carolina MILHORANCE, Paulo NIEDERLE,  
Catia GRISA, Sergio PEREIRA LEITE, Sergio SCHNEIDER.*

*ENTRE DESIGUALDADES E IDEOLOGÍAS, COVID-19 EN TIEMPOS  
DE JAIR BOLSONARO*

La epidemia de Covid-19 que afecta gravemente a Brasil desde 2020 tiene unas dimensiones territoriales específicas, distintas del alcance espacial de los indicadores sanitarios anteriores a la pandemia. A escala de los municipios, la distribución cruzada de los indicadores sintéticos de salud y Covid-19 con respecto a las heterogeneidades sociales, económicas y políticas muestra una geografía original de la pandemia. La alta incidencia de Covid en los municipios favorables al presidente Bolsonaro refleja una mayor adhesión a los mensajes negacionistas, mientras que una alta tasa de mortalidad en las zonas marginales ilustra las deficiencias estructurales.

**Palabras claves:** Salud, indicadores sintéticos, heterogeneidades, negacionismo

*Pascal HANDSCHUMACHER, Helen GURGEL,  
Christovam BARCELLOS, Eliane SILVA, Diego XAVIER*

*EL DESMANTELAMIENTO DE LAS ACCIONES DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA  
DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONIA (2019-2021) – UN ESTUDIO SOBRE LOS  
MUNICIPIOS PRIORITARIOS*

Este artículo investiga la cuestión de saber si el Gobierno federal del Brasil disponía de los instrumentos para evitar el incremento de más de 60% de la deforestación ilegal en la Amazonía entre agosto del 2018 y julio del 2021. Analiza el “Plan para la Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonía Legal”, enfocando el estudio en las normas y herramientas dispuestas por el Decreto Federal N° 6.321/2007, especialmente en relación con los municipios. El estudio identifica las consecuencias de las acciones que no fueron realizadas.

**Palabras claves:** Amazonas, deforestación, municipios prioritarios, gobierno de Bolsonaro

*Paulo Roberto CUNHA, André LIMA,  
Clayton BITTENCOURT JUNIOR, Guilherme Barbosa CHECCO*



### *NO HACER, DEJAR HACER, IMPEDIR HACER: LA POLÍTICA DEL GOBIERNO DE BOLSONARO PARA DEBILITAR LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LOS AMERINDIOS*

El debilitamiento de los derechos territoriales de los amerindios ha sido una obsesión del presidente Bolsonaro y de su gobierno. Basándose en una ideología reaccionaria, en un paternalismo meloso o por intereses materiales bien entendidos, ha utilizado todas las artimañas legales y trucos administrativos con este único fin y según tres estrategias principales. En primer lugar, no hacer, es decir, obstaculizar la acción del Estado para crear una inercia administrativa. En segundo lugar, dejar que las cosas sucedan haciendo la vista gorda ante las invasiones de los territorios amerindios o creando las condiciones para que sucedan. Por último, prevenir, tratando de debilitar el movimiento amerindio o atacando al poder judicial para socavar la protección de sus territorios. Aunque estas claras intenciones no han tenido el seguimiento que el inquilino del Planalto hubiera deseado, porque se oponen a la legislación vigente o a la Constitución, las consecuencias potenciales de esta política son masivas, ya que los territorios amerindios representan casi el 14% de la superficie de Brasil, principalmente (98,2%) situados en la Amazonía. En este artículo, analizamos estos tres ejes de la política hacia los territorios amerindios, intentando demostrar que, lejos de ser elementos aislados, todos los actos y hechos que la componen son el reflejo de una elaborada estrategia.

**Palabras claves:** Brasil, Amazonas, territorios amerindios, derechos sobre la tierra, políticas públicas

*François-Michel LE TOURNEAU*

### *EL TRANSPORTE BAJO BOLSONARO: EL NEOLIBERALISMO A MARCHAS FORZADAS*

Este artículo describe los principales logros en el sector del transporte bajo el gobierno de Bolsonaro. Si el gobierno intentó promover la diversificación de una matriz de transporte excesivamente apoyada en la carretera, como en los gobiernos anteriores, los instrumentos elegidos son de marcado corte neoliberal. La velocidad y la amplitud de los cambios implican limitaciones al éxito de las políticas emprendidas y riesgos sistémicos.

**Palabras claves:** transporte, infraestructuras, privatización, neoliberalismo, Brasil

*Matias CHAMBOULEYRON*



## VARIA

### *EL PUENTE SOBRE EL OYAPOCK: ENTRE LA APERTURA Y EL CIERRE. LAS PARADOJAS DE UN OBJETO SOCIOTÉCNICO QUE VINCULA Y DESVINCULA*

En 1997, los dos presidentes Chirac y Cardoso mantuvieron las primeras conversaciones sobre el proyecto de un puente de carretera sobre el río Oyapock entre la Guayana Francesa y el estado brasileño de Amapá. Las obras concluyeron en septiembre de 2011, pero no fue hasta marzo de 2017 cuando la estructura se abrió al tráfico, lo que llevó a cuestionar su utilidad. Hay que recordar que la frontera no se estabilizó hasta 1900, tras un arbitraje diplomático suizo. Esta decisión definió las nacionalidades de las poblaciones implicadas según su ubicación a cada lado del Oyapock, pero la población local siguió navegando de una orilla a otra. Además, en este «tout petit monde sans frontière» (Grenand, 2012, p.3), ¿cuál es el papel político del puente en la redefinición de la frontera y de las soberanías en juego? Este artículo se basa en una investigación original que combina el análisis de la literatura gris, la prensa y los métodos etnográficos. Se basa en la sociología de la ciencia y la tecnología para analizar las condiciones de éxito o fracaso de las innovaciones, y en la geografía de las fronteras. Insistimos en la doble naturaleza del puente de Oyapock, una estructura que une tanto como rompe, según la escala considerada. Concebido como un vínculo diplomático entre dos países, el puente tiende a separar, más que a unir, a poblaciones que antes mantenían relaciones estrechas.

**Palabras claves:** frontera, técnica, puente, movilidad, Guayana Francesa

*Priscilla THÉBAUX, Christelle GRAMAGLIA, Damien DAVY*

### *ENTRE BRASIL Y LA GUAYANA FRANCESA (SIGLO XVII-XIX), ¿FRONTERAS O LÍMITES?*

La frontera entre las colonias portuguesas y luego brasileñas y la Guayana francesa se estableció tarde, en 1900. Este relativo retraso se explica, en primer lugar, por el hecho de que los países implicados tenían poco control sobre los territorios circundantes constituidos por el interior de la Guayana Francesa, y en el lado brasileño de la actual Amapá y parte del Pará. Su tamaño hace que prefiramos la expresión «confines» en lugar de «márgenes». El relativo eclipse de la soberanía permite todo tipo de actividades y asentamientos, cuyos puntos principales se esbozan aquí. La resolución de la cuestión fronteriza en 1900 formó parte de la fiebre del oro y de la afirmación del nacionalismo. Por último, las zonas afectadas permanecen, quizás hasta hoy, a veces confinadas en la frontera.

**Palabras claves:** historia moderna, historia contemporánea, Guyana, Amapá, fronteras

*Marc PAVÉ*





---

# ABSTRACTS

---

## DOSSIER

### *BRAZIL, AN ECONOMY AT THE CROSSROADS*

We analyze the triangle of incompatibilities: high income inequality – reprimarization of the economy – high economic growth. A trend towards economic stagnation, continued high inequality, serious environmental damage and with the inflationary recovery, a deterioration of the standard of living and a strange consequence of the crisis: the withdrawal of a part of the population from the labor market. How is it that this concerns above all the least well-off and even poor categories? The purpose of this article is to analyze the economic mechanisms that lead to these difficulties.

**Keywords:** Economy, inequality, reprimarisation, economic growth

*Pierre SALAMA*

### *BRAZIL'S INTERNATIONAL RELATIONS, 2019-2022*

Two very different styles in Brazilian diplomacy, first under a truly anti-globalist minister, followed by a professional diplomat guided by the traditional patterns of the Foreign Service. External policy though was commanded by the primitive instincts of the president: a strict submission to Donald Trump, a mistrust concerning China's "communist" inclinations, conflicts with European partners around environment and Indigenous rights, an ideological divide in South America between Left and Right governments, a strong negotiationist stance during the Covid pandemics and an objective position favoring Putin's aggression war. In the end, Brazil found itself in a complete diplomatic isolation.

**Keywords:** Diplomacy, anti-globalism, Trump, China, environment

*Paulo Roberto DE ALMEIDA*

### *BRAZIL 2018/2022: A DEMOCRACY THAT HAS BECOME PRECARIOUS*

The 2nd of October or the 30th, if necessary, Brazilians elect their federal President. Jair Bolsonaro, outgoing president stand as candidate. For four years, between 2019 and 2022, the Brazilian democracy was hard hit by a lot of Bolsonaro's initiatives. All the opinion polls since January 2022 predict Lula, former head of state, as winner. Will this possible victory restore democracy to its former condition? Lula has been a law-abiding President, from 2003 to 2010. But his possible victory no guarantees that democracy



will be repaired. The Bolsonaro's years have renewed and rehabilitated the limited democracy used before the military dictatorship time. Before 1964, anniversary of the military coup, in the Empire, in the Old Republic and the Second Republic, the subalterns doesn't have a say in the Parliament and the Government. The democratic order restored or first created in 1985, had, with Lula in 2022, to confront an opponent, Jair Bolsonaro, and an old order in comeback.

**Keywords:** Democracy, elections, Bolsonaro, Lula

*Jean-Jacques KOURLIANDSKY*

#### *ASSESSMENT OF FOUR YEARS OF BOLSONARO'S PRESIDENCY*

Before the first round of the general and presidential elections in Brazil in 2022, this article reviews the track records of Jair Bolsonaro's presidency since his election in October 2018. It lists the successes and limits of the government in its fight against criminality, a major component of the country's stability, and its policies for the development of infrastructure, the economy, and socio-educational measures. It also details some of the political and institutional obstacles linked to federalism, while resituating these power struggles within the framework of Brazil's international ambitions and geopolitical positioning.

**Keywords:** Brazil, elections 2022, Bolsonaro, criminality in Brazil, BRICS

*Nicolas DOLO*

#### *AGRICULTURAL POLICIES UNDER BOLSONARO*

The article discusses changes in Brazilian agricultural policies under the Jair Bolsonaro government. It mobilises three categories of analysis: political change, dismantling and deregulation of public policies. After an introduction setting out the problem and the framework for analysis, the text has three sections. The first deals with the dismantling of policies specific to family and peasant agriculture, the second with support for agribusiness demands, and the third examines some of the processes underway for Brazilian agriculture at the end of Jair Bolsonaro's term (2019-2022). The study shows a strong food, social, economic and environmental degradation for the vast majority of family farms and a strengthening of the most predatory sectors of agribusiness.

**Keywords:** Agricultural policies, dismantling, family farming, agribusiness

*Eric SABOURIN, Carolina MILHORANCE, Paulo NIEDERLE,  
Catia GRISA, Sergio PEREIRA LEITE, Sergio SCHNEIDER*



BETWEEN INEQUALITIES AND IDEOLOGIES, COVID-19 IN THE TIME  
OF JAIR BOLSONARO

The Covid-19 epidemic, which has severely hurt Brazil since the beginning of 2020, shows specific territorial dimensions, different from the spatial distribution of pre-pandemic health indicators. According to social, economic and political heterogeneities at *municípios* level, the distribution of these health indicators crossed with Covid-19 markers shows an original geography of the pandemic. Higher incidence rates of Covid in *municípios* favorable to President Bolsonaro reflects a better adherence to denialist messages, while a high lethality rate in marginalized areas illustrates structural deficiencies.

**Keywords:** Health, synthetic indicators, heterogeneities, negationism

Pascal HANDSCHUMACHER, Helen GURGEL,  
Christovam BARCELLOS, Eliane SILVA, Diego XAVIER

THE DISMANTLING OF ACTIONS TO PREVENT AND CONTROL DEFORESTATION IN THE  
AMAZON (2019-2021) – A STUDY ON PRIORITY MUNICIPALITIES

The present work investigates whether existing Brazil's Federal rules and policy instruments were enough to avoid a recent increase of more than 60% of Amazon rainforest illegal deforestation between August 2018 and July 2001. It analyzes the "PPCDAm – Plano de Ação para a Prevenção e Controle de Desmatamento da Amazônia Legal" (Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation of the Amazon Rainforest), focusing on norms and management tools present in Federal Decree nº 6.321/2007, specially on policies tailored for priority municipalities, this analysis identifies which actions lacked implementation and its consequences.

**Keywords:** Amazon, deforestation, priority municipalities, Bolsonaro government

Paulo Roberto CUNHA, André LIMA,  
Clayton BITTENCOURT JUNIOR, Guilherme Barbosa CHECCO

DON'T DO, LET DO, PREVENT DO: THE BOLSONARO GOVERNMENT'S POLICY TO  
WEAKEN AMERINDIAN LAND RIGHTS

Weakening the land rights of Indigenous peoples has been a constant obsession of Jair Bolsonaro and his government. Based on a right-wing ideology, sheer paternalism or moved by simple material interest, the president and his men used all the legal and administrative resources at their disposal to that end, running along three main principles. The first one is to "refuse to do", dehydrating the action of the specialized federal agency FUNAI or creating administrative inertia. The second one is "leave them do", assisting passively to invasions of Indigenous territories by



external actors or even creating the conditions for them to happen. The last one is “prevent from doing”, by attacking indigenous NGOs and trying to make the judiciary less able to rule in the favor of Indigenous rights. If the government’s expectation were largely repelled because they were evidently contradicting the laws or the Constitution, the consequences are nonetheless potentially crucial as Indigenous territories make for almost 14% of Brazil, and as they are mostly (98,2%) located in the Amazon. In this paper, we analyze the three three axis of Bolsonaro’s Indigenous policy and show how it shows a great coherence in trying to dismantle Indigenous land rights as much as it could possibly do.

**Keywords:** Brazil, Amazon, Indigenous territories, land rights, public policy

François-Michel LE TOURNEAU

#### TRANSPORT UNDER BOLSONARO: NEOLIBERALISM AT FORCED MARCH

This article describes the main achievements in the transport sector under the Bolsonaro government. If the government tried to increase the diversification of a transport matrix overly supported on road, as in previous governments, the instruments chosen are of marked neoliberal cut. The speed and amplitude of the changes imply limitations to the success of the policies undertaken and systemic risks.

**Keywords:** Transport, infrastructure, privatisation, neoliberalism, Brazil

Matias CHAMBOULEYRON

#### VARIA

##### BRIDGE OVER THE OYAPOCK RIVER: BETWEEN OPENING AND CLOSING. THE PARADOXES OF A SOCIO-TECHNICAL OBJECT THAT UNIFIES AND DIVIDES

In 1997, French and Brazilian presidents Chirac and Cardoso announced for the first time their plans for a road bridge over the Oyapock River to connect French Guiana and the Brazilian state of Amapá. The work was completed in September 2011, but it was not until March 2017 that the structure was opened to circulation. During conception, delays in construction and then inauguration, which was postponed several times, gave rise to criticism and resulted in its usefulness being questioned. Indeed, it is important to note that the border was only stabilized in 1900, following Swiss diplomatic arbitration. This resulted in people obtaining their nationality according to which side of the Oyapock they inhabited, but the local inhabitants continued to navigate from one bank to the other. Also, in the «*tout petit monde sans frontière*» (Grenand, 2012, p.3), the authors question the political role of the bridge in redefining the border



and sovereignties at stake. The present article is an original investigation inspired by the sociology of science and technology, combining institutional literature, press articles and ethnographic methodologies, into the conditions necessary for the success or failure of innovations and the geography of borders. Here we insist on the dual role of the Oyapock bridge, which both unifies and divides, depending on the scale considered; proposed as a diplomatic link between two countries, it also separates rather than reunites populations that had previously maintained close relations.

**Keywords:** Border, technique, bridge, mobility, French Guiana

*Priscilla THÉBAUX, Christelle GRAMAGLIA, Damien DAVY*

*BETWEEN BRAZIL AND FRENCH GUIANA (17TH – 19TH CENTURY), BORDERS OR BOUNDARIES?*

The border between the Portuguese colonies and then Brazil and French Guiana was established late, in 1900. This relative delay is explained first of all in the long term by the fact that the countries concerned have little control over the surrounding territories constituted by the interior of French Guiana, and on the Brazilian side of the present-day Amapá and part of Para. Their size makes us prefer the expression of "confines" rather than "margins". The relative eclipse of sovereignty allows all kinds of activities and settlements, the main lines of which are mentioned here. The settlement of the frontier question in 1900 was part of the context of the gold rush and the affirmation of nationalism. Finally, the spaces concerned remain perhaps until our days sometimes confines.

**Keywords:** Early Modern History, Modern History, French Guyana, Amapá, borders

*Marc PAVÉ*





---

# RESUMOS

---

## Dossier

### *O BRASIL, UMA ECONOMIA NA ENCRUZILHADA*

Analisamos o triângulo das incompatibilidades: alta desigualdade de renda – reprimarização da economia – alto crescimento econômico. Uma tendência à estagnação econômica, a continuação da alta desigualdade, graves danos ambientais e, com a recuperação inflacionária, uma deterioração do nível de vida e uma estranha consequência da crise: a retirada de uma parte da população do mercado de trabalho. Por que isso diz respeito principalmente às categorias menos abastadas ou mesmo pobres? O objetivo deste artigo é analisar os mecanismos econômicos que conduzem a essas dificuldades.

**Palavras chaves:** Economia, desigualdade, reprimarização, crescimento econômico

*Pierre SALAMA*



### *AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL, 2019-2022*

Dois períodos distintos na diplomacia brasileira, o primeiro sob o comando de um ministro antiglobalização, o segundo, com um diplomata que estava bem encaminhado em sua carreira. A política externa, entretanto, tem seguido os instintos primordiais do presidente: uma submissão canina ao presidente Trump, desconfiança política em relação à China (ainda considerada “comunista”), solavancos com os europeus sobre questões ambientais e direitos indígenas, rupturas ideológicas na América do Sul, negação desenfreada durante a pandemia e apoio objetivo a Putin em sua guerra de agressão. O Brasil tornou-se diplomaticamente totalmente isolado.

**Palavras claves:** Diplomacia, antiglobalización, Trump, China, medio ambiente

*Paulo Roberto DE ALMEIDA*





2010, que liderou nas intenções de voto de janeiro a setembro de 2022, poderia preparar o caminho para uma restauração democrática? Seus dois mandatos consolidaram de fato o espírito das leis e a implementação de todos os aspectos prescritos pela Constituição de 1988.

No entanto, supondo que Lula seja eleito, podemos considerar que essa vitória permitiria reparar a ordem democrática danificada pelo chefe de Estado cessante? Não poderíamos analisar os anos Bolsonaro como aqueles, menos anormais do que parecem, da retomada de um longo período, mal corrigido pelas presidências de Luís Inácio Lula da Silva, um período de “vida democrática” tecida com episódios liberticidas?

**Palavras chaves:** Democracia, eleições, Bolsonaro, Lula

*Jean-Jacques KOURLIANDSKY*

#### *QUATRO ANOS DA PRESIDÊNCIA BOLSONARO*

Antes do primeiro turno das eleições gerais e presidenciais no Brasil em 2022, este artigo analisa o histórico da presidência de Jair Bolsonaro desde sua eleição em outubro de 2018. O artigo lista, os acertos e limites do governo no combate ao crime, um elemento fundamental da estabilidade do país, e suas políticas de desenvolvimento da infra-estrutura, da economia e das medidas socioeducativas. Ele também retoma os entraves partidários e institucionais vinculados ao federalismo, ao mesmo tempo em que ressita essas lutas de influência no quadro das ambições internacionais e do posicionamento geopolítico do Brasil.

**Palavras chaves:** Brasil, Eleições 2022, Bolsonaro, criminalidade no Brasil, BRICS

*Nicolas DOLO*

#### *POLÍTICAS AGRÍCOLAS SOB BOLSONARO*

O artigo discute mudanças nas políticas agrícolas brasileiras sob o governo Jair Bolsonaro. Ele mobiliza três categorias de análise: mudança política, desmantelamento e desregulamentação das políticas públicas. Depois de uma introdução que expõe o problema e o quadro de análise, o texto tem três seções: a primeira trata do desmantelamento das políticas específicas para a agricultura familiar e camponesa; a segunda com o apoio às demandas do agronegócio; e a terceira examina alguns dos processos em andamento para a agricultura brasileira no final do mandato de Jair Bolsonaro (2019-2022). O estudo mostra uma forte degradação alimentar, social, econômica e ambiental para a grande maioria das fazendas familiares e um fortalecimento dos setores mais predadores do agronegócio.



**Palavras chaves:** Políticas agrícolas, desmantelamento, agricultura familiar, agronegócio

*Eric SABOURIN, Carolina MILHORANCE, Paulo NIEDERLE,  
Catia GRISA, Sergio PEREIRA LEITE, Sergio SCHNEIDER*

*ENTRE DESIGUALDADES E IDEOLOGIAS, COVID-19 NO TEMPO  
DE JAIR BOLSONARO*

A epidemia de Covid-19 que afetou gravemente o Brasil desde 2020 tem dimensões territoriais específicas, distintas do alcance espacial dos indicadores de saúde pré-pandêmicos. Na escala dos municípios, a distribuição cruzada dos indicadores de saúde sintéticos e da Covid-19 no que diz respeito às heterogeneidades sociais, econômicas e políticas mostra uma geografia original da pandemia. A alta incidência da Covid nos municípios favoráveis ao Presidente Bolsonaro reflete uma maior adesão às mensagens negacionistas, enquanto uma alta taxa de fatalidade em áreas marginalizadas ilustra deficiências estruturais

**Palavras chaves:** Saúde, indicadores sintéticos, heterogeneidades, negacionismo

*Pascal HANDSCHUMACHER, Helen GURGEL,  
Christovam BARCELLOS, Eliane SILVA, Diego XAVIER*

*O DESMONTE DAS AÇÕES DE PREVENÇÃO E CONTROLE DE DESMATAMENTO NA  
AMAZÔNIA (2019-2021) – UM ESTUDO SOBRE OS MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS*

O presente trabalho investiga se o governo federal dispunha de instrumentos de política pública necessários e suficientes para evitar o expressivo aumento do desmatamento ilegal na Amazônia, acima de 60% verificados entre o período de agosto de 2018 a julho de 2021, sem qualquer necessidade de alteração das normas vigentes. Para tanto, analisa-se o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), focando nas ferramentas normativas e de gestão previstas no Decreto Federal nº 6.321/2007, em especial na política dos municípios prioritários, identificando as ações que deixaram de ser implementadas.

**Palavras chaves:** Amazônia, desmatamento, municípios prioritários, governo Bolsonaro

*Paulo Roberto CUNHA, André LIMA,  
Clayton BITTENCOURT JUNIOR, Guilherme Barbosa CHECCO*





### *NÃO FAZER, VAMOS FAZER, IMPEDIR DE FAZER: A POLÍTICA DO GOVERNO BOLIVARIANO DE ENFRAQUECER OS DIREITOS DOS AMERÍNDIOS*

Enfraquecer os direitos fundiários dos povos indígenas constitui uma verdadeira obsessão de Jair Bolsonaro e de seu governo. Apoiado em uma ideologia reacionária, exibindo um meloso paternalismo ou motivado por razões escusas, o presidente e a sua equipe acionou todos os dispositivos legais e administrativos ao seu alcance nesse único objetivo, seguindo três estratégias principais. A primeira foi de “deixar de fazer”, desidratando a FUNAI e criando inércia administrativa. A segunda foi de “deixar fazer”, assistindo as invasões de terras indígenas com pouca reação ou até criando as condições para que aconteçam. A última foi de “impedir de fazer”, atacando o movimento indígena e tentando congelar a ação do poder judiciário para afrouxar a proteção jurídica das terras indígenas. Essas intenções não tiveram tanto êxito quanto o presidente queria, pois feriam diretamente as leis ou a Constituição. Mas as consequências potenciais são imensas, já que as terras indígenas somam quase 14% do território do Brasil, e são principalmente (98,2%) localizadas na Amazônia. Nesse artigo, analisamos as três vertentes da política do governo Bolsonaro em relação aos direitos indígenas e mostramos que todos os atos que assistimos até hoje não são isolados mas que refletem uma estratégia elaborada.

**Palavras chaves:** Brasil, Amazonia, direitos fundiários, terras indígenas, políticas públicas

*François-Michel LE TOURNEAU*

### *TRANSPORTES SOB BOLSONARO: O NEOLIBERALISMO EM MARCHA FORÇADA*

Este artigo descreve as principais realizações no setor transporte sob o governo Bolsonaro. Se o governo tentou aumentar a diversificação de uma matriz de transporte demasiadamente apoiada no rodoviário, à semelhança de governos anteriores, os instrumentos escolhidos são de mercado corte neoliberal. A velocidade e amplitude das mudanças implicam em limitações para o sucesso das políticas empreendidas e riscos sistêmicos.

**Palavras chaves:** Transporte, infra-estrutura, privatização, neoliberalismo, Brasil

*Matias CHAMBOULEYRON*



## VARIA

*PONTE SOBRE O OYAPOCK: ENTRE ABERTURA E FECHAMENTO. OS PARADOXOS DE UM OBJETO SÓCIO-TÉCNICO QUE UNE E PARTE*

Em 1997, os dois presidentes Chirac e Cardoso conversam pela primeira vez sobre o projeto de ponte rodoviária sobre o rio Oyapock entre a Guiana Francesa e o estado brasileiro do Amapá. Os trabalhos foram concluídos em setembro de 2011, mas só em março de 2017 é que a estrutura foi aberta ao tráfego, o que levou a que sua utilidade fosse questionada. Deve-se lembrar que a fronteira só foi estabilizada em 1900, após uma arbitragem diplomática suíça. Esta decisão definiu as nacionalidades das populações envolvidas de acordo com sua localização em cada lado do Oyapock, mas a população local continuou a navegar de uma beira a outra. Também, neste “tout petit monde sans frontière” (Grenand, 2012, p.3), qual é o papel político da ponte na redefinição da fronteira e das soberanias em jogo? Este artigo é baseado em uma pesquisa original que combina uma análise da literatura cinzenta, da imprensa e dos métodos etnográficos. Baseia-se na sociologia da ciência e da tecnologia para analisar as condições de sucesso ou fracasso das inovações, e na geografia das fronteiras. Insistimos na natureza dupla da ponte Oyapock, uma estrutura que une tanto quanto parte, dependendo da escala considerada. Concebida como um elo diplomático entre dois países, a ponte tende a separar, em vez de reunir, populações que anteriormente tinham tido relações estreitas.

**Palavras chaves:** Fronteira, técnica, ponte, mobilidade, Guiana Francesa

*Priscilla THÉBAUX, Christelle GRAMAGLIA, Damien DAVY*

*ENTRE BRASIL E GUIANA FRANCESA (SÉCULO XVII-SÉCULO XIX), FRONTEIRAS OU CONFINS?*

A fronteira entre as colônias portuguesas e depois o Brasil e a Guiana Francesa foi estabelecida tarde, em 1900. Este atraso relativo pode ser explicado em primeiro lugar a longo prazo pelo fato de que os países em questão tinham pouco controle sobre os territórios vizinhos compostos pelo interior da Guiana Francesa, e do lado brasileiro do atual Amapá e parte do Pará. Seu tamanho significa que preferimos a expressão “limites” em vez de “margens”. O relativo eclipse da soberania permitiu todos os tipos de atividades e assentamentos, cujos pontos principais são aqui delineados. A resolução da questão da fronteira em 1900 fez parte da corrida do ouro e da afirmação do nacionalismo. Finalmente, as áreas em questão permanecem, talvez até hoje, confinadas.

**Palavras chaves:** Historia moderna, história contemporânea, Guiana Francesa, Amapá, fronteiras

*Marc PAVÉ*

# BULLETIN D'ABONNEMENT OU DE RÉABONNEMENT

## Problèmes d'Amérique latine

### Bulletin d'abonnement ou de réabonnement

À retourner accompagné de votre règlement aux  
Éditions ESKA – 12, rue du Quatre-Septembre, 75002 PARIS  
Tél. : 01 42 86 55 65 – Fax : 01 42 60 45 35

<http://www.eska.fr>

M, Mme, Mlle \_\_\_\_\_ Prénom \_\_\_\_\_

Société/Institution \_\_\_\_\_

N° \_\_\_\_\_ Rue \_\_\_\_\_

Code postal \_\_\_\_\_ Ville \_\_\_\_\_

Pays \_\_\_\_\_

Adresse électronique \_\_\_\_\_

#### TARIFS D'ABONNEMENTS\*

|                      | France particulier             | France société/institution     | Etranger particulier           | Etranger société/institution   |
|----------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| 1 an (2022)          | <input type="checkbox"/> 86 €  | <input type="checkbox"/> 107 € | <input type="checkbox"/> 103 € | <input type="checkbox"/> 129 € |
| 2 ans (2022 et 2023) | <input type="checkbox"/> 154 € | <input type="checkbox"/> 193 € | <input type="checkbox"/> 186 € | <input type="checkbox"/> 232 € |

\* Abonnements souscrits à l'année civile (janvier à décembre).

Je souscris un abonnement pour  1 an  2 ans

Je joins mon règlement de \_\_\_\_\_ Euros

- par chèque bancaire à l'ordre des Éditions ESKA  
 par virement bancaire aux Éditions ESKA – BNP Paris Champs Elysées 30004/00804/compte : 00010139858 36  
 par carte bancaire : merci d'indiquer votre numéro de compte et la date d'expiration  
N° carte bancaire :  Visa  Eurocard/Mastercard

\_\_\_\_\_

Date d'expiration : \_\_\_\_\_

Signature :

#### Derniers numéros parus :

- Problèmes d'Amérique latine 118 : L'avortement : enjeux politiques et sociaux (II) : Les femmes sous tutelle
- Problèmes d'Amérique latine 117 : Cuba : Les aléas de la ligne révolutionnaire
- Problèmes d'Amérique latine 116 : Amérique centrale 1979-2020 : Permanence et réaménagement du jeu des concurrents pour le pouvoir
- Problèmes d'Amérique latine 115 : Le Paraguay au 21<sup>e</sup> siècle. Une trajectoire latino-américaine
- Problèmes d'Amérique latine 114 : L'avortement : enjeux politiques et sociaux (I)
- Problèmes d'Amérique latine 113 : Amérique centrale : Pseudo-démocraties
- Problèmes d'Amérique latine 112 : Nicaragua : une crise révolutionnaire
- Problèmes d'Amérique latine 111 : Le Brésil face à ses crises
- Problèmes d'Amérique latine 110 : La droit à la ville en Amérique latine
- Problèmes d'Amérique latine 109 : Mexique : histoire, géographie et sociologie (XVI<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle)
- Problèmes d'Amérique latine 108 : Enfances, droits et politique
- Problèmes d'Amérique latine 106-107 : Situations de la démocratie 2
- Problèmes d'Amérique latine 105 : Les jeunes en Amérique latine : Société et jeunesse
- Problèmes d'Amérique latine 104 : Réparations aux victimes de violences politiques : avancées et ambivalences
- Problèmes d'Amérique latine 103 : Rio de Janeiro 2016 ou les travers de la ville olympique
- Problèmes d'Amérique latine 102 : Le « modèle » chilien : des ruptures en trompe-l'œil