

APPROVISIONNEMENT ALIMENTAIRE ET ACHATS PUBLIQUES AU BRÉSIL : UNE ANALYSE HISTORIQUE

1

Serie Politiques Sociales et Alimentation



**Centre d'Excellence
contre la Faim**

SERIE POLITIQUES SOCIALES ET ALIMENTATION

CENTRE D'EXCELLENCE CONTRE LA FAIM

Directeur et représentant

Daniel Silva Balaban

Vice-directrice

Cynthia Jones

Coordinateur du projet et éditeur de la série

Gabriel Specht

Responsable de la Communication

Isadora Ferreira

APPROVISIONNEMENT ALIMENTAIRE ET ACHATS PUBLIQUES AU BRÉSIL : UNE ANALYSE HISTORIQUE

EQUIPE TECHNIQUE

Auteurs

Francisco Menezes

Chercheur de l'Ibase. Consultant

Sílvia Porto

Consultant

Cátia Grisa

Professeur à l'UFRGS – Campus Littoral Nord

Coordinatrice éditoriale

Melina Bandeira

Coordinatrice-adjointe de l'Etude

Edition

Isadora Ferreira

Gabriel Specht

Manuela Rodrigues Fantinato

Bruno Fiuza

Traduction

Patrice Charles François Xavier Willaume

Conception graphique et mise en page

Maria João Pessoa Macedo

Danielle Costa

Révision

Bruno Fiuza

Traduction

Patrice Charles François Xavier Willaume

Photos

Gustavo Stephan

Centre d'Excellence Contre la Faim du PAM

Embrapa

Shutterstock

Hero Images Inc./Corbis/Latinstock

Impression

Athalaia Gráfica e Editora

Tirage

150 unités

COMITÉ DE DIRECTION

Cette étude a bénéficié de l'incalculable concours d'un groupe d'experts dans le domaine des achats institutionnels d'aliments et de la sécurité alimentaire, qui a guidé et accompagné l'évolution du travail, en vue d'assurer l'indispensable qualité technique et analytique de la production

Maximo Torero

Directeur de la Division Marchés, Commerce et Institutions, IFPRI, Washington

Ivan Cossio Cortez

Chargé de programme de pays, Division Amérique Latine et Caraïbes, FIDA, Rome

Clare Mbizule

Conseillère, Apprentissage et partage, Achats pour le progrès (P4P), PAM, Rome

Gustavo Lund Viegas

Analyste, Ingénieur-Agronome, Gestionnaire responsable, Surintendance de soutien à l'Agriculture Familiale, Direction de politique agricole et d'information, Conab, Brasília

Marco Antonio Rodriguez Pinto

Technicien de planning, Surintendance d'appui à l'agriculture familiale, Direction de politique agricole et d'information, Conab, Brasília

Denise Reif Kroeff

Directrice, Département de soutien à l'acquisition et à la commercialisation de la production familiale, Secrétariat à la Sécurité alimentaire et nutritionnelle, Ministère du Développement Social et de la Lutte Contre la Faim

Janaína Kern da Rosa

Directrice-adjointe, Département de soutien à l'acquisition et à la commercialisation de la production familiale, Secrétariat à la Sécurité alimentaire et nutritionnelle, Ministère du Développement Social et de la Lutte Contre la Faim

Helene Leepkain dos Santos

Coordinatrice-générale des acquisitions et de la distribution d'aliments, Secrétariat national à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, Ministère du Développement Social et de la Lutte Contre la Faim

Ce rapport se fonde sur une recherche financée par la Fondation Bill & Melinda Gates. Ses constatations et conclusions sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent nécessairement pas les positions ou les politiques des sponsors.

REMERCIEMENTS

La réalisation de cette étude n'aurait pas été possible sans la précieuse collaboration d'Andrea Polo Galante, nutritionniste de la FAO, et des collaborateurs et nutritionnistes du FNDE. Nos remerciements vont également à la Fondation Bill & Melinda Gates, à l'équipe du Centre d'Excellence contre la Faim du PAM, et tout particulièrement à l'équipe de gestion, de communication, et d'appui technique du programme, qui a tellement contribué à l'exécution de ce projet. Un merci tout particulier aux auteurs du travail, qui n'ont pas ménagé leurs efforts pour mener à bien cette étude.

APPROVISIONNEMENT ALIMENTAIRE ET ACHATS PUBLIQUES AU BRÉSIL : UNE ANALYSE HISTORIQUE

Serie Politiques Sociales et Alimentation

1



**Centre d'Excellence
contre la Faim**

Index

06	Présentation
08	Synthèse Exécutive
13	Introduction
19	Les crises d’approvisionnement et la prédominance du modèle agro-exportateur
20	Historique succinct de la période coloniale jusqu’à la Première République
22	Les crises d’approvisionnement et les mesures prises pour en sortir
23	L’action de l’État et le marché du café : la Convention de Taubaté
24	Le début du XX ^e siècle
25	Les nouvelles tentatives de contrôle du marché d’aliments et la fin de la Première République
27	Les conséquences de la crise de 1929 au Brésil
29	Vue d’ensemble
31	De 1930 jusqu’au coup d’État militaire
32	Le début de l’ère Vargas
34	Le « Estado Novo » (L’État nouveau)
37	L’après-Deuxième guerre mondiale
39	Le gouvernement Dutra
40	Le second gouvernement Vargas
42	Le Plan des cibles : la période des grands travaux routiers et de la construction de Brasília
43	Le Vice (devenu) Président
45	Vue d’ensemble
49	La politique d’approvisionnement et de suppléments alimentaires pendant le régime militaire
51	Les années 1960
52	Les années 1970
55	Les années 1980
58	Vue d’ensemble

61	La sécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'agenda public des années 1990
61	L'inclusion de la question de la sécurité alimentaire dans l'agenda public
62	Les actions néolibérales du début des années 1990
64	La proposition du Gouvernement parallèle en faveur d'une politique nationale de sécurité alimentaire (1991)
64	La société civile se remet à influencer l'agenda public
66	La création du Consea et son action
68	La réduction de l'intensité du débat sur la sécurité alimentaire à partir de 1995
70	La reconnaissance politique et institutionnelle de l'agriculture familiale
71	Vue d'ensemble
73	Les achats institutionnels dans le cadre d'une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle
76	La reprise du Consea
77	Le PAA au Brésil : la trajectoire, les contributions et les défis posés au développement rural et à la sécurité alimentaire
87	Les contributions et les défis du PAA au développement rural et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle
92	Le Pnae : reconstruction et protagonisme
102	PAA et Pnae – réalisations et défis
105	Considérations finales
110	Références
116	Liste de Sigles

Présentation

L'insécurité alimentaire est un phénomène qui a traversé de façon continue toute l'histoire du Brésil. Depuis la période coloniale, la population se voit confrontée à des difficultés d'accès à une alimentation appropriée, soit en raison des inégalités sociales ou tout simplement du manque d'aliments, ce qui réduit les possibilités d'acquisition ou de production, par l'ensemble de la population, des aliments nécessaires à la subsistance de celle-ci.

Le Brésil a été considéré pendant des décennies comme l'un des pays les plus inégalitaires au monde, mais il s'est distingué récemment par des initiatives réussies de dépassement de la pauvreté et de la faim. Deux programmes, notamment, ont joué un rôle fondamental dans cette démarche de transformation : le Programme National d'Alimentation Scolaire (Pnae) et le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA).

Cette étude détaille l'histoire des achats institutionnels d'aliments au Brésil, tout particulièrement pendant la période républicaine et rapporte les différentes tentatives mises en place pour contrôler les crises successives d'approvisionnement. Le but est de montrer l'évolution des politiques publiques tout au long de l'histoire et la façon dont les différentes expériences ont contribué à la conception des stratégies actuellement en vigueur dans le pays. L'accent est mis sur le Pnae, le PAA et les impacts de ces programmes sur l'agriculture et sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Le Pnae et le PAA représentent conjointement la plus forte demande structurée adressée à l'agriculture familiale au Brésil. Le terme « demande structurée » a trait aux efforts entrepris pour associer les petits agriculteurs à cette grande et prévisible demande d'aliments, efforts qui se concrétisent principalement au moyen d'un vaste système d'achats publics.

Cette association permet de fournir aux agriculteurs familiaux les conditions nécessaires pour améliorer leur production et augmenter leurs revenus. L'effet de réduction de la pauvreté est potentialisé par le fait que les aliments achetés par ces programmes se destinent à des populations vulnérables à l'insécurité alimentaire, comme les enfants, les adolescents et les personnes assistées par le réseau public d'enseignement ou secourus par les entités socio-assistentielles.

Ces programmes – de même que diverses autres initiatives couronnées de succès – ont attiré l'attention de plusieurs pays en voie de développement sur la façon dont le Brésil est parvenu à maîtriser le fléau de la faim et celui de l'extrême pauvreté. L'expérience brésilienne pourra leur servir d'inspiration pour développer leurs propres politiques et programmes. Malheureusement, cependant, les études et analyses sur l'expérience brésilienne sont encore peu nombreuses.

C'est pour cette raison que le Centre d'Excellence contre la Faim du Programme Alimentaire Mondial a établi un partenariat

avec la Fondation Bill & Melinda Gates (BMGF) pour réaliser des études sur l'expérience brésilienne d'achats institutionnels d'aliments, et tout particulièrement sur les programmes gouvernementaux qui acquièrent des aliments auprès des agriculteurs familiaux. Les résultats des recherches entreprises sont diffusés non seulement entre les gouvernements mais également transmis à d'autres acteurs souhaitant développer de semblables stratégies.

Le résultat du travail ici présenté est une série de cinq études qui abordent les différentes dimensions du programme d'achats institutionnels brésilien. La première étude analyse l'historique des divers aspects des achats institutionnels d'aliments, en insistant sur les facteurs qui ont conduit au scénario actuel de privilège des actions d'achat d'aliments auprès des agriculteurs familiaux. La deuxième étude explore le fonctionnement des modalités d'achats institutionnels auprès de l'agriculture familiale, tandis que la troisième se penche sur l'échelle des achats institutionnels d'aliments.

Deux autres études complètent la série. La première aborde de façon détaillée le coût des achats institutionnels du Pnae, tandis que la deuxième effectue une analyse des coûts et des bénéfices engagés et du modèle d'investissements du Pnae, en plus d'apprécier les avantages apportés à la nutrition, la santé et l'éducation des élèves desservis par le programme, en tenant compte du fait que celui-ci acquiert une partie de ses aliments auprès de l'agriculture familiale.

Les informations dispensées par cette recherche aideront à clarifier le contexte, le fonctionnement et les avantages potentiels des politiques sociales et programmes liés au système d'achats institutionnel de produits générés par l'agriculture familiale. Elles signalent les facteurs susceptibles d'influencer la mise en œuvre de ces programmes et permettent d'estimer l'étendue de leur réalisation. De plus, les études font ressortir les impacts de ce système d'achats institutionnels faits à l'agriculture familiale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Cette série d'études est donc une contribution importante aux efforts de coopération Sud-Sud, du fait d'apporter des éléments d'éclairage aux dialogues entre les pays intéressés à améliorer ou à créer des programmes et des politiques visant à dominer la faim et la pauvreté.



DANIEL BALABAN

Directeur du Centre d'Excellence Contre la Faim
du Programme Alimentaire Mondial

Synthèse Exécutive

Le propos de cette étude est de procéder à une analyse historique du processus d'acquisition institutionnelle d'aliments au Brésil, décrivant les origines, les motivations et les stimuli politiques qui ont conduit à la conjoncture actuelle d'acquisition à grande échelle d'aliments auprès de l'agriculture familiale, corrélée aux réseaux de sécurité alimentaire du pays. L'histoire des achats institutionnels d'aliments, de la fin du XIXe siècle jusqu'à nos jours, est détaillée, et assortie d'une description des diverses tentatives de gestion des crises d'approvisionnement, de régulation des prix et d'actions visant à faciliter l'accès des agriculteurs familiaux au marché. Le Programme National d'Alimentation Scolaire (Pnae) et le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA) sont mis en relief, du fait de l'impact produit par ces programmes sur la petite agriculture et sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, mais également du fait de leur remarquable contribution à l'éradication de la faim et à la réduction de la pauvreté au Brésil, notamment dans le cadre de la stratégie Faim Zéro.

Le but est de partager les principales conclusions de cette étude avec les législateurs et les spécialistes des gouvernements intéressés à adopter des politiques similaires et des programmes nationaux de ce genre. On espère également aider d'autres pays à comprendre les facteurs susceptibles d'affecter les prises de décision sur les achats institutionnels d'aliments et l'inclusion des exploitations agricoles familiales dans ces programmes.

Résultats

Historiquement, le Brésil s'est constamment heurté à un grand nombre de difficultés pour surmonter les successives crises d'approvisionnement. Ce genre de problèmes – qui existent depuis la période coloniale – a entravé la performance du XXe siècle. L'une des racines principales de ces crises était le modèle de développement adopté par le pays tout au long de son histoire, qui a toujours favorisé les grandes exploitations agricoles et la production agricole tournée vers l'exportation au détriment de la production alimentaire nécessaire à la satisfaction de la demande interne.

Durant la première période analysée, entre 1889 et 1930, les crises d'approvisionnement se devaient principalement à la faible production d'aliments, aux défis logistiques existants, aux contraintes de

distribution, aux limitations des marchés et à l'explosion d'une urbanisation sans planification d'aucune sorte. L'intervention de l'État était axée prioritairement sur l'accroissement de la production de café - base de l'économie brésilienne de l'époque. L'accent mis par le gouvernement sur l'exportation d'aliments rendait les initiatives intermittentes d'amélioration de l'approvisionnement d'aliments à la population ineffectives voire même infructueuses, lesquelles, dans certains cas, arrivaient même à aggraver le problème.

La principale initiative du gouvernement pour protéger les intérêts des agriculteurs a été le Pacte de Taubaté. Ce pacte stipulait que le gouvernement achèterait les excédents de café dans le but de créer un stock régulateur en vue d'en contrôler le prix. L'accord s'est effrité suite au crash de 1929, dont l'une des conséquences a été l'effondrement des

prix du café. Ce fut la première expérience d'achat institutionnel de produits agricoles au Brésil.

De 1930 à 1964, le Brésil traverse une période de modernisation intense, due au processus aigu d'urbanisation et d'industrialisation en marche. Mais le gouvernement continue de prioriser les exportations de produits agricoles. Entretien par des problèmes de logistique, d'inflation échevelée et de déficit commercial, la crise de l'approvisionnement persiste et est aggravée par une forte migration de travailleurs provenant des régions rurales en direction des villes. Le déclenchement de la seconde guerre mondiale ne fait qu'accentuer cet état de choses du fait de la pénurie consécutive de produits alimentaires dans le monde entier, notamment de blé.

Un certain nombre d'initiatives aspirant à résoudre ces difficultés ont été implémentées, comme

par exemple les politiques de garantie de prix minimum pour les produits agricoles, et les premières versions du Programme National d’Alimentation Scolaire. Des progrès sont réalisés dans le domaine des droits des travailleurs, des femmes et des personnes âgées, mais la faim et l’insécurité alimentaire résistent aux tentatives de contrôle par le gouvernement. Après plusieurs essais d’instauration de réformes sociales indispensables – comme par exemple la réforme agraire – le gouvernement démocratique est renversé par un coup d’État militaire en 1964.

Ce régime durera jusqu’à 1985 et sera suivi d’un processus graduel de retour à la démocratisation. Cette période, objet de maintes controverses, a été caractérisée par le renforcement du rôle de l’État dans l’économie, mais également par la mise en pratique de stratégies d’économie de marché. La contradiction est frappante dans la politique d’approvisionnement alimentaire. En effet, l’État joue un rôle important dans l’institutionnalisation des actions liées à l’agriculture, mais concentre entièrement son appui sur les grosses exploitations commerciales. Bien que les

achats institutionnels du gouvernement fussent limités, c’est à cette époque que les centres de commercialisation de produits alimentaires ont été créés et mis en place.

De 1960 à 1970, la hausse des prix internationaux des produits agricoles priorisent les exportations brésiliennes tandis que les cultures axées sur le marché intérieur sont laissées en arrière-plan. La modernisation de l’agriculture brésilienne est stimulée par l’utilisation de machinerie lourde, d’intrants chimiques et par l’expansion des grandes propriétés, un processus connu sous le nom de « révolution verte ». La conséquence de cet état de choses est le déplacement de millions d’habitants des campagnes vers les villes, ce qui provoque une urbanisation désordonnée et nuit à l’agriculture familiale. Les problèmes de la faim et de la malnutrition parmi les populations les plus pauvres s’aggravent.

La période de démocratisation s’amorce en 1985. Affligé d’une inflation galopante, d’une crise politique aiguë et ne disposant que de mesures isolées pour lutter contre la faim, le pays devient, dès 1990, l’un des plus inégalitaires au monde. La société civile organise des protestations intenses

dans l’ensemble du pays, et exige l’accroissement de la participation sociale, la transparence des comptes gouvernementaux, la décentralisation politique et l’intervention de l’État dans les marchés pour assurer l’approvisionnement d’aliments et le développement de l’agriculture. Ces mobilisations mettent la sécurité alimentaire et nutritionnelle à l’ordre du jour public.

Cette période apporte, cependant, un certain progrès dans le domaine des politiques publiques liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle : la première expérience du Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (Consea) ; la réalisation de la Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle ; et la création, en 1995, du Programme National de Renforcement de l’Agriculture Familiale (Pronaf) – un programme de crédit rural consacré aux exploitations agricoles familiales. Les achats institutionnels d’aliments sont encore très limités, et les acquisitions d’aliments destinés au Programme National d’Alimentation Scolaire sont concentrées entre les mains du gouvernement fédéral et gérées de façon inefficace.

Suite à un projet de politique nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle intégrant la notion de droit à l'alimentation, la stratégie Faim Zéro est instaurée en 2003 par le gouvernement fédéral. Cette initiative intègre un ensemble de propositions visant à résoudre les difficultés d'accès des populations pauvres à des aliments de qualité. En plus, le salaire minimum récupère son pouvoir d'achat, le chômage est considérablement réduit et les efforts entrepris pour accroître l'emploi formel sont couronnés de succès.

Pour résorber quelques-unes des principales origines de la faim et de l'insécurité alimentaire, l'initiative Faim Zéro institue une modalité d'achats institutionnels spécialement destinée à la formation de stocks, et des initiatives tournées vers le renforcement de l'agriculture familiale. Outre la création d'un Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA), un marché est également institué pour les agriculteurs, à partir du discernement des relations entre ce marché, la sécurité nutritionnelle et la protection sociale. L'innovation apportée par le PAA a été précisément la capacité de ce programme à réunir, dans la même stratégie publique, la question de l'accès aux marchés de l'agriculture familiale et les

actions nationales de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Le Programme National d'Alimentation Scolaire (Pnae) qui existait déjà depuis 1954, est l'objet d'une refonte et intègre la stratégie Faim Zéro en tant qu'outil essentiel pour assurer l'accès à l'alimentation d'une grande partie de la population. En 2009, une reformulation de la législation couple le Pnae au renforcement de l'agriculture familiale, en stipulant qu'au moins 30 % des ressources transférées par le gouvernement fédéral et destinées à l'alimentation des écoliers soient affectées à l'achat de denrées alimentaires provenant des exploitations agricoles familiales.

Une forte participation de la société civile et un système poussé de contrôle sont quelques-uns des éléments de la mise en œuvre de ces deux programmes, le Pnae et le PAA. Ceux-ci favorisent le raccourcissement des réseaux locaux d'approvisionnement et la réduction de la distance entre les secteurs de la production et de la consommation. Ces circuits de commerce plus courts apportent des effets positifs sous différents aspects, à savoir, le renforcement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle locale ou

communautaire. En outre, ils contribuent à briser la nature impersonnelle de ceux qui produisent les aliments, et aident à bâtir les identités sociales et la culture alimentaire.

La dernière décennie a été marquée par des progrès importants dans la démarche de construction de la sécurité alimentaire et nutritionnelle : 36 millions de brésiliens ont quitté de seuil de la pauvreté extrême, aussi bien dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Toutefois, en dépit des résultats positifs et des années d'expérience acquise dans le processus de gestion d'un réseau de sécurité alimentaire à grande échelle, les programmes sont encore confrontés à des défis d'application, et leurs structures décentralisées et leurs systèmes de responsabilité sociale requièrent encore une surveillance continue.



Introduction

Cette publication cherche à contribuer à la compréhension des politiques publiques d'achats institutionnels d'aliments au Brésil et du système d'approvisionnement alimentaire dans son ensemble, par le biais de la reconstitution du processus historique de son élaboration et de sa mise en place. Pour y parvenir, les auteurs se sont servis d'une longue recherche bibliographique, ont réalisé des entretiens avec des chercheurs et des militants de la cause et ont tenu également compte de leurs propres expériences dans la mise en œuvre de ces politiques.

Le processus d'occupation territoriale du pays et la croissance de la population ont fait de l'approvisionnement d'aliments une question cruciale. L'histoire du Brésil est marquée par de fréquentes crises d'approvisionnement qui débutèrent pendant la période coloniale et s'étendirent au long du 20^e siècle, entraînées par un modèle de développement qui a toujours privilégié, dans le domaine agricole et agraire, les immenses propriétés rurales et les cultures tournées vers l'exportation.

En conséquence des contraintes imposées par les crises d'approvisionnement, le pouvoir d'intervention de l'État sur le marché alimentaire devint le point central de ce processus, qui eu des retombées sur la souveraineté et sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle du Brésil. L'approche ici proposée requiert une analyse sur le contexte politique, social et économique, qui expliquera en grande mesure ce qui a été réalisé dans le domaine de l'alimentation et le rôle de l'intervention de l'État dans ce secteur.

Le chapitre 1 offre un bref historique qui s'étend depuis la période coloniale jusqu'à la Proclamation de la République, en passant par le L'Empire du Brésil, et analyse les interventions de l'État dans le secteur de la production agricole qui ont eu lieu au cours de la période connue comme la Première République, qui va de 1889 à 1930. Les origines des crises d'approvisionnement de cette période et les démarches de l'État pour les contourner y sont discutées. Ces crises étaient liées à l'insuffisance de la production

nécessaire d'aliments pour satisfaire les besoins de la population, aux difficultés logistiques de distribution et de commercialisation et à l'urbanisation croissante dépourvues d'un planning adéquat.

Au cours de cette période, les actions de l'État se sont concentrées principalement sur le renforcement de la production de café – le produit d'exportation le plus important du Brésil et le moteur de l'économie nationale. Les initiatives tournées vers l'amélioration de l'approvisionnement interne étaient ponctuelles et insuffisantes et, dans certains cas, provoquèrent même l'aggravation du problème. La marque principale de la présence de l'État en défense des caféiculteurs est la Convention de Taubaté où il a été décidé que le gouvernement achèterait les excédents de la production de café pour créer un stock de régulation. Ce fut la première expérience d'achat institutionnel d'un produit agricole au Brésil.

Au début du XX^e siècle, à la suite de la baisse des prix des

principaux produits exportés, le Brésil se voit confronté à une sérieuse crise économique et sociale. Aggravé par la Première Guerre Mondiale et par la crise de 1929, cet état de choses rend insoutenables les accords sociaux et politiques qui étayaient la politique du « café au lait », assurant l'alternance du pouvoir entre les États fédérés de São Paulo et de Minas Gerais, et qui privilégiaient le modèle agro-exportateur basé sur la culture du café. La chute du président de l'époque, Washington Luis, installe un nouveau groupe à la présidence et marque la fin de la Première République.

Le chapitre 2 couvre l'Ère Vargas, de 1930 à 1945, et la brève période démocratique subséquente qui prend fin à l'occasion du coup d'État militaire de 1964. Au long de cette période, le Brésil subit un profond processus d'urbanisation et d'industrialisation et abandonne son profil exclusif d'exportateur agricole. Le document analyse les interventions les plus significatives du gouvernement sur le marché alimentaire, et notamment les actions adressées à l'approvisionnement alimentaire de la population.

Pendant ces 34 ans, le pays est affecté par une instabilité politique permanente, ponctuée de mobilisations sociales et de coups d'État. La crise d'approvisionnement assortie de problèmes logistiques, d'une forte inflation et d'un déficit commercial continu, persiste et s'aggrave même, du fait d'une forte migration des habitants de la campagne vers la ville. Le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale

exacerbe la situation. En dépit des avancées sociales, telles que la consolidation des lois du travail et l'élargissement des droits de la femme et des personnes âgées, la faim et l'insécurité alimentaire demeurent incontrôlables. Les gouvernements de l'époque mettent en place diverses initiatives selon leurs propres concepts idéologiques. Bien que n'arrivant pas à éradiquer la faim, les politiques publiques tentèrent de répondre aux profonds changements survenus dans les dynamiques sociales brésiliennes de l'époque, à l'aide de différentes expériences mises en pratiques, telles que le financement à l'activité agricole, qui posèrent les premiers jalons des futures stratégies de lutte contre la faim mises en place au cours des décennies suivantes.

La période post-Vargas a été marquée par une intense ébullition politique, et par une forte polarisation résultant des sérieuses disputes pour assumer le pouvoir politique. Le processus de croissance urbaine et industrielle, les droits du travail et sociaux conquis pendant la période précédente coexistaient avec une démocratie encore très fragile, toujours accompagnée d'une forte présence des militaires dans la vie politique.

Ce n'est que sous la présidence de Juscelino Kubitschek, élu en 1955, que le pays finit par aboutir à une certaine stabilité. Juscelino crée le « plano de metas » (plan de cibles), et accélère les travaux publics pour franchir les goulots d'étranglement de l'infrastructure du pays. Son but était de faire avancer le Brésil « 50 ans en 5 » - slogan de son

administration. La construction en trois ans de Brasília, la nouvelle capitale fédérale située dans le Centre-ouest du pays - une région totalement dépourvue d'importance politique à l'époque - symbolisait l'engagement en faveur du développement de toutes les régions.

La fin du gouvernement Juscelino déchaîne une nouvelle vague de crises politiques qui menacent la démocratie. Le très bref gouvernement de Jânio Quadros prend fin lorsqu'il renonce à son mandat, et lorsque João Goulart, son vice-président, le remplace. En 1962, celui-ci assume la Présidence de la République et signale la nécessité mettre en place de vastes réformes fondamentales pour surmonter les inégalités et assurer un développement accompagné de justice sociale et économique.

Ce discours énergique, qui préconisait le dépassement de l'analphabétisme, la réforme agraire, l'augmentation du salaire des travailleurs, l'intervention de l'État pour réguler et favoriser l'économie, ainsi que le rapprochement entre le gouvernement et les organisations sociales, suscite une forte réaction des forces armées, fondée, selon les militaires, sur le besoin de défendre la démocratie menacée par le communisme. Le mouvement déclenche le coup d'État de 1964 qui inaugure la dictature militaire au Brésil, soutenue par un groupe d'entreprises ainsi que par l'Église catholique, les médias et par une partie de la société civile. Il disposait également de l'appui décisif des États-Unis.

Le chapitre 3 se penche sur la période de la dictature et sur le processus de redémocratisation qui s'étale sur la seconde moitié des années 1980. La période du régime militaire est très controversée, en fonction de la forte présence de l'État dans la vie de la population et, en même temps, de la mise en œuvre d'une politique économique de teneur libérale. Cette apparente contradiction se manifeste dans la gestion de la politique d'approvisionnement.

L'État a joué un rôle important dans le processus d'institutionnalisation des actions liées à l'agriculture, mais ces politiques étaient orientées vers la consolidation des grosses entreprises agricoles. Au long des années 1960 et 1970, les prix des produits agricoles sur le marché international étaient, de façon prédominante, élevés et favorisaient les exportations brésiliennes, au détriment des cultures tournées vers le marché intérieur.

En harmonie avec la pensée dominante durant le régime militaire, la modernisation de l'agriculture a été encouragée, moyennant l'adoption d'équipements lourds, de l'utilisation profonde d'intrants chimiques et l'expansion des grandes propriétés. Cet état de choses a accéléré la migration de millions de personnes de la campagne vers les villes, et la conséquente urbanisation désordonnée de celles-ci au détriment des petites exploitations familiales. En conséquence, la faim et la malnutrition chez les populations pauvres se sont aggravées. Au surplus, cette période a été marquée par l'exclusion totale de la

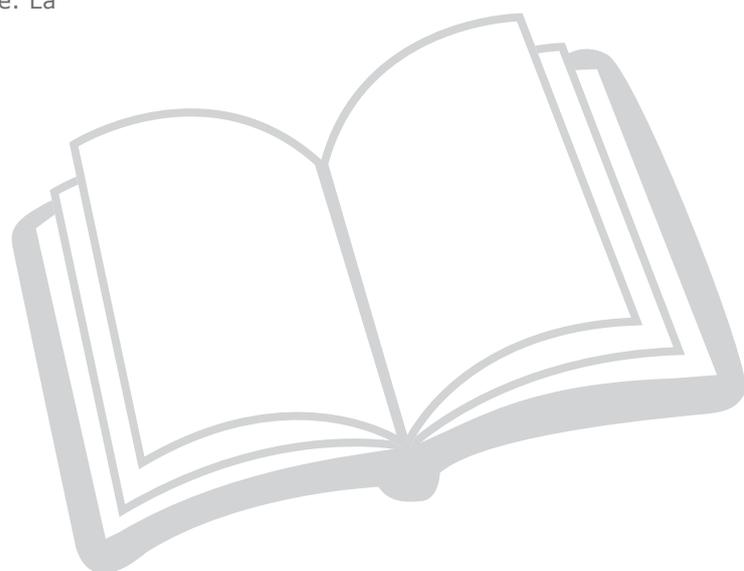
participation sociale dans la formulation des politiques publiques.

À la suite de l'affaiblissement de la dictature militaire et du retour progressif à la démocratie, un nouveau régime sous le nom de Nouvelle République prend les rênes du pays. Tancredo Neves est élu président de la République à la suite d'une élection indirecte par le Congrès national. Tancredo, cependant, meurt avant d'assumer le pouvoir, José Sarney assume le gouvernement et conserve les grandes lignes des politiques adoptées par le régime militaire. Affligé par une inflation galopante et soumis à des actions tout juste ponctuelles pour lutter contre la faim, le pays atteint les années 1990 plongé dans un contexte de profonde inégalité sociale et de forte crise politique et économique.

Le gouvernement Sarney laisse quand même un héritage positif : la Constitution de 1988, promulguée pendant son mandat, est le résultat de la participation et de la lutte des organisations de la société civile. Le Chapitre 4 se penche sur la relation entre l'offre alimentaire et le rôle de l'État au cours des années 1990, marquées par une prise de position politique néolibérale. La

décennie assiste à d'intenses mobilisations sociales revendiquant la participation sociale, la responsabilisation, la décentralisation et l'action de l'État dans les questions structurelles importantes pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'approvisionnement alimentaire et le développement rural.

Ce moment d'intense mobilisation sociale force l'introduction de discussions sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'agenda public. Les gouvernements de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco et Fernando Henrique Cardoso, caractérisés par un vigoureux penchant néolibéral, défendaient les privatisations et l'ouverture du marché. Si, d'une part, le contrôle de l'inflation a bien réussi, de l'autre, les progrès ont été timides dans le domaine des politiques publiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'exception de la première expérience du Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (Consea) et de la reconnaissance politique et institutionnelle de l'agriculture familiale après la création, en 1995, du Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale (Pronaf).



La période étudiée au chapitre 5 couvre les deux mandats du président Lula (2003-2006 et 2007-2010) et le premier mandat de la présidente Dilma Rousseff (2011-2014). Cette période est marquée par la priorité accordée aux domaines de la sécurité alimentaire et de la nutrition, associée à une politique institutionnelle d'achat d'aliments en tant qu'outil d'éradication de la faim et de la misère, à contre-courant des autres moments de l'histoire du Brésil.

Les crises économiques constantes ont influencé directement la montée de la pauvreté et de la vulnérabilité des familles plus pauvres. La prise de conscience que la faim - qui affligeait plus d'un quart de la population - était directement liée à l'absence de conditions financières et institutionnelles nécessaires à l'acquisition et la production d'aliments pour la consommation des familles fut essentielle, car avant le gouvernement Lula, le problème de la faim n'était traité que comme une question de manque d'aliments.

L'une des premières mesures fut la création du programme « Fome Zero » (Faim Zéro), une proposition de Politique Nationale pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle qui incorpora le concept du droit à l'alimentation, et devint un programme géré par le gouvernement fédéral. Le Consea fut réorganisé en tant que service-conseil du président, ce qui a permis un dialogue plus étroit entre la société civile et l'État.

Le programme Fome Zero met en avant un ensemble de propositions pour résoudre le problème des difficultés d'accès des populations pauvres à une alimentation saine, accessible et de qualité, en quantité suffisante et sur une base permanente. Le transfert conditionnel de revenus grâce au programme « Bolsa Família » (Bourse Famille) est l'initiative la plus significative mise en place pour répondre à ce défi. Le salaire minimum récupère de façon considérable sa valeur réelle, le chômage est fortement réduit, et un effort couronné de succès est mené en faveur de la croissance de l'emploi formel.

Les démarches institutionnelles et le renforcement de l'agriculture familiale se développent. En 2003, le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA) est créé et ouvre la voie à un nouveau thème : la construction de marchés institutionnels pour l'agriculture familiale et son articulation à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La nouveauté apportée par ce programme, qui a attiré beaucoup d'attention, consiste précisément à associer, au sein d'une même politique publique, l'appui à la commercialisation de l'agriculture familiale à des actions de sécurité alimentaire et nutritionnelle. En termes généraux, le PAA achète des aliments et des semences auprès de l'agriculture familiale et les distribue aux programmes publics d'alimentation et nutrition, aux entités socio-assistentielles et aux familles socialement vulnérables. Ces aliments et semences peuvent également se destiner à la constitution de stocks stratégiques.

Pendant cette période, le Programme National d'Alimentation Scolaire (Pnae)

est également restructuré. Ce programme existait déjà depuis 1954, mais ce n'est qu'au cours des années 2000 qu'il prend son aspect actuel. L'alimentation scolaire a été l'une des premières démarches mises en place au Brésil en tant que politique publique destinée à alimenter un groupe d'âge spécifique. La Loi de l'Alimentation Scolaire, approuvée en 2009, déterminait, entre autres changements majeurs, qu'au moins 30 % des fonds transférés par le gouvernement fédéral pour les besoins d'alimentation scolaire devraient être utilisés pour acheter des aliments produits par l'agriculture familiale.

Cette innovation, dont la mise en œuvre n'a pas encore été achevée, a créé un marché potentiel de près de 1 milliard de réals* pour l'agriculture familiale, d'un budget total d'environ 3 milliards de réals transféré par l'Union fédérale aux organismes d'exécution du programme d'alimentation scolaire. Outre l'effet positif de ce programme sur les exploitations agricoles familiales, la nouvelle règle

permettait aux étudiants l'accès à des aliments frais produits tout près des écoles.

Ces deux programmes possèdent une forte composante de participation sociale et favorisent la réduction des distances entre la production et la consommation. En fait, ils créent des circuits plus courts de commercialisation qui génèrent une gamme de résultats positifs – réduction des coûts, encouragements aux économies locales, construction et sauvetage des identités régionales qui avaient été perdues – favorisant le surgissement de conditions liées à sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ils font disparaître l'état d'impersonnalité de ceux qui produisent l'aliment et contribuent à la construction d'une identité sociale et d'une culture alimentaire.

Malgré les résultats positifs du PAA et du Pnae, ces programmes rencontrent encore des difficultés, surtout du fait qu'ils ne sont encore que des expériences en processus de maturité.

L'histoire récente du Brésil est marquée par des progrès très importants au niveau de la construction de la sécurité et de l'approvisionnement alimentaire, mais reproduit encore des trajectoires et des dynamiques d'un passé marqué par des décisions politiques et économiques qui gênent, minimisent ou peuvent même se choquer contre les réalisations citées ci-dessus. Malgré tout, l'expérience accumulée par le Brésil attire l'attention des organismes et des gouvernements internationaux, qui souhaitent apprendre davantage sur les réalisations et les défis brésiliens, à la recherche de leurs propres solutions contre la faim et la pauvreté.

* Toutes les valeurs de ce document sont en réals, la monnaie brésilienne. Pour en savoir la chiffre en dollars US, voire la conversion de la journée au Banc Central du Brésil.



Les crises d'approvisionnement et la prédominance du modèle agro-exportateur

Ce chapitre examine les interventions de l'État dans la production agricole au cours de la période connue sous le nom de Première République ou Ancienne République. La période étudiée commence au moment de la proclamation de la République, en 1889, et se prolonge jusqu'à la Révolution de 1930. Après une courte période de régime militaire, le premier président civil est élu, en 1894, inaugurant ce qui a été désigné comme la Politique du « café au lait » – du fait de la domination des élites de São Paulo et de Minas Gerais, respectivement les États fédérés leaders de la production de café et de lait, produits primordiaux aussi bien pour l'économie que

pour la politique brésilienne de l'époque. La dépendance et l'alignement de l'État par rapport à cette oligarchie se manifeste par des mesures prises en faveur de ce groupe au cours de la Première République, associées à des interventions spécifiques voulant prévenir la pénurie du marché intérieur.



Historique succinct de la période coloniale jusqu'à la Première République

Le départ de la colonisation au Brésil a suivi le modèle d'administration territoriale connu sous le nom de « Capitánias Hereditárias » (Capitaineries Héréditaires) : la Couronne portugaise déléguait à des particuliers le droit et la responsabilité d'exploiter et de coloniser des bandes de territoires, le tout accompagné d'un certain nombre de privilèges. Ce modèle a duré du XVI^e au XVIII^e siècle, époque où le Brésil comptait 15 capitaineries.

Ce modèle est largement présent dans la genèse de la concentration foncière et dans la formation de l'oligarchie rurale, marques ineffaçables de la réalité brésilienne qui influencent directement la sécurité alimentaire du pays. Il est important d'observer que, pendant la période coloniale, de 1530 à 1808, différents cycles économiques se sont succédé, accordant la priorité à la production de certaines marchandises à grande échelle pour l'exportation - selon les exigences du marché international - au détriment des activités de développement du marché local. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, l'agriculture utilisait de façon prédominante la main-d'œuvre des esclaves amenés d'Afrique.

C'est ainsi que cycle de la canne à sucre a tiré profit des prix élevés du sucre en Europe. L'exigence de grandes étendues de terre et de capital pour que l'entreprise soit rentable a provoqué le surgissement des grandes propriétés agricoles connues sous le nom des « sesmarias », offertes par les gouverneurs des capitaineries où la culture de la canne à sucre se développait. Les capitaineries situées dans le Nord-est brésilien, comme Pernambuco, Paraíba et Bahia, sont devenues les centres les plus importants de cette production. Certains produits alimentaires tels que les haricots, le manioc et le maïs étaient produits en supplément, pour être consommés uniquement par la main-d'œuvre esclave.

Au début du XVIII^e siècle, à la suite de la baisse de la demande de canne à sucre brésilienne et de la découverte de gisements de métaux précieux (or, argent, cuivre) et de pierres précieuses (émeraudes et diamants), le cycle minier s'amorce. Cette activité fait venir du Portugal et d'autres régions du Brésil des explorateurs qui se rendent surtout dans le territoire de la capitainerie de São Paulo. Les expéditions envoyées dans l'arrière-pays pour prospector les richesses minérales ont joué un rôle important dans le peuplement du pays, et l'activité minière a stimulé le commerce local, notamment dans la région de Minas Gerais.

L'arrivée de la famille royale portugaise au Brésil, en 1808 conclue la période coloniale et déclenche un processus d'urbanisation dont la conséquence la plus importante est l'accroissement de la demande d'aliments et de services, notamment à Rio de Janeiro. En 1810, dès l'ouverture des ports brésiliens aux « pays amis », le Portugal perd le monopole qu'il exerçait sur le commerce avec le Brésil, qui dépendra désormais directement du capitalisme anglais. Le Royaume-Uni bénéficie désormais de différents privilèges, notamment un taux d'imposition inférieur à celui des autres pays. Jusque-là, l'économie brésilienne était axée sur l'exportation de matières premières, tandis que le marché intérieur se caractérisait par une activité quasiment de subsistance, vouée à la production d'aliments et à l'élevage (Fausto et Devoto, 2005). Cependant, la situation de prédominance du modèle agro-exportateur n'a pas changé.

En 1822, au moment de l'indépendance du pays, le sucre dominait les ventes, et représentait 30 % de l'ensemble des exportations, suivi du coton (21 %) et du café (18 %). Vingt ans plus tard, le café était à la tête des exportations (42 %), et le sucre occupait une position proportionnellement plus réduite (27 %), les cuirs et les peaux venaient en troisième place (9 %) et la position du coton avait fortement baissé (8 %). Au fil de cette même période, les exportations en valeur nominale ont triplé grâce au développement de la navigation à vapeur et à la construction de voies-ferrées, ce qui a réduit les coûts et rendu plus agile le transport de



fret. En 1865, les exportations dépassent les importations et génèrent un bilan commercial favorable. Une part importante de ce succès peut être attribuée aux exportations de café, compte tenu de la forte élévation de la consommation mondiale. À ce moment, près de 80 % de l'effectif humain d'exploitation au Brésil était consacré à l'agriculture.

La période qui s'étend de la seconde moitié du XIXe siècle jusqu'aux années 1930 est marquée par deux processus importants qui ont imprégné de façon durable l'histoire du pays : l'épuisement du modèle de l'esclavage et l'arrivée de nombreux immigrants Européens pour travailler dans les champs.

La transition du modèle de l'esclavage à celui de travail libre fut assez lente, marquée par des mesures partielles et par un puissant mouvement d'opposition à l'affranchissement intégral des esclaves. En 1850, le commerce d'esclaves est interdit. Vingt ans plus tard, la loi du « Ventre Libre » est approuvée, stipulant que les enfants d'esclaves nés à partir de cette date ne seraient plus considérés comme tels. En 1885, la Loi du Sexagénaire affranchit les esclaves de plus de 65 ans. Mais ce n'est qu'en 1888 que l'esclavage est aboli par la promulgation de la loi Áurea (loi d'or). L'État brésilien n'avait prévu aucun projet pour soutenir ou créer des opportunités de travail pour cette main-d'œuvre en situation de chômage, et pour leurs enfants, ce qui l'a condamné à une vie de misère et de discrimination.

Au même moment, un nouveau processus d'immigration –

surtout d'européens – prend l'essor. Immédiatement après l'Indépendance, des immigrants allemands commencent à arriver dans le Sud du Brésil. Le but évident de cette immigration était de peupler des régions inhabitées pour éviter surtout qu'elles ne soient occupées par les pays voisins. Les mesures d'encouragement à l'établissement de colonies d'immigrés dans les États fédérés du Sud brésilien - Paraná, Santa Catarina et Rio Grande do Sul - créent les bases d'une économie agricole familiale dans cette région. Plus tard, en 1875, également dans le Sud, un nouveau mouvement d'immigration aura lieu : un groupe important d'Italiens s'y établit pour se consacrer à l'agriculture. On estime que, entre 1851 et 1900, 2 millions d'immigrants débarquèrent au Brésil.

La fin de l'esclavage génère une main d'œuvre largement excédentaire. Bénéficiés par cet état de choses les employeurs réussissent à maintenir très bas le niveau des salaires, tout en créant des obstacles à l'organisation politique des travailleurs.

L'ouverture des ports et l'indépendance déclenchent un processus de consolidation des idéaux libéraux au Brésil. Précédemment, le déclin du cycle du sucre avait ébranlé fortement les oligarchies du Nord et du Nord-est. En raison de l'importance de la demande de café en Europe, le Sud-est est favorisé par une longue période de suprématie au cours de laquelle l'aristocratie du café accumule du capital. A partir de 1850, le pays met en route son développement industriel et installe des usines, des banques et des compagnies

maritimes (Faber. M et al., 2008), grâce au financement des aristocrates du café et du capital financier international. Le Brésil cependant continuait à dépendre de l'exportation de produits primaires, car l'industrie nationale se bornait à produire de biens de consommation pour les travailleurs. Les autres produits étaient importés, tout particulièrement du Royaume-Uni.

Le passage du XIXe siècle au XXe siècle voit la naissante industrie nationale passer par un processus de substitution des importations. Puisant dans les capitaux accumulés par l'agriculture, les agriculteurs réalisent des investissements industriels axés sur le traitement des matières premières qu'ils produisaient, ce qui multiplie leur capacité d'accumulation de capital.

Le début de la République en 1889, accélère les modifications introduites dans les structures économiques. L'économie s'intègre de plus en plus au capitalisme international, et assume un rôle dans le processus de division internationale du travail à partir du modèle d'exportateur agricole. L'enjeu maintenant est de devenir effectivement un pays capitaliste, c'est à dire, de rompre avec les anciennes structures coloniales. Il était nécessaire de constituer un prolétariat et de créer ou de renforcer les marchés consommateurs. Pour ce faire, une industrie de biens de consommation est introduite. Or, l'obstacle le plus important persiste : la dépendance du modèle agro-exportateur, ainsi que l'importation de produits industriels plus sophistiqués et de machinerie lourde.

PREMIÈRE RÉPUBLIQUE

La Première République, également connue sous le nom d’Ancienne République, est une période comprise entre la Proclamation de la République, en 1889, et la Révolution de 1930. Pendant cette période, la présidence de la République est occupée par le maréchal Manuel Deodoro da Fonseca, chef du gouvernement provisoire et ensuite élu président par l’Assemblée constituante (de 1889 à 1891) ; par le Maréchal Floriano Peixoto (de 1891 à 1894), qui prend les rênes du pouvoir à la suite de la renonciation de Deodoro ; par Prudente de Morais (de 1894 à 1898) ; par Campos Sales (de 1898 à 1902) ; par Rodrigues Alves (de 1902 à 1906) ; par Afonso Pena, décédé avant la fin de son mandat (de 1906 à 1909) ; par Nilo Peçanha, vice-président d’Afonso Pena et son remplaçant (de 1909 à 1910) ; par Hermes da Fonseca (de 1910 à 1914) ; par Wenceslau Bras (de 1914 à 1918) ; par Rodrigues Alves, qui élu en 1918, meurt des suites de la grippe espagnole sans assumer son poste, cédant la présidence au gouvernement provisoire de son vice-président, par Delfim Moreira (de 1918 à 1919) ; par Epitácio Pessoa (de 1919 à 1922) ; par Artur Bernardes (de 1922 à 1926) ; et finalement par Washington Luís, renversé par la Révolution 1930 (de 1926 à 1930).

La puissance de l’oligarchie rurale prédominera encore pendant les trois premières décennies du XXe siècle, et la production de café pour l’exportation en sera toujours la vedette. Politiquement, cette prépondérance était assurée par l’entente politique scellée entre les États de Minas Gerais et de São Paulo, la politique du « café au lait » - expression utilisée pour caractériser l’alternance du pouvoir entre les partis républicains de São Paulo et de Minas Gerais - entente qui ne sera rompue que lors des élections de 1930.

La crise de 1929, qui prend naissance aux États-Unis et qui se dissémine dans la plupart des pays du monde capitaliste, finit par affecter le commerce mondial du café, alors le produit-phare des exportations brésiliennes. Cet état de chose force l’économie brésilienne, et notamment le secteur agro-exportateur, à se redéfinir. Dans un contexte de disputes sur la remise en cause des structures politiques et économiques, Getúlio Vargas, à la tête de la révolution de 1930, renverse et remplace le président Washington Luís, originaire de São Paulo.

Les crises d’approvisionnement et les mesures prises pour en sortir

La première crise d’approvisionnement vécue dans le Brésil urbain a lieu en 1870. Sa cause principale est attribuée à la carence de main-d’œuvre pour l’élevage et les cultures d’aliments du fait de la priorité accordée au sucre et aux plantations de café. Il est important de signaler que l’État ne prendra aucune mesure pour intervenir dans cette crise, une attitude cohérente avec l’esprit libéral qui dominait ce moment. D’autant plus que toute esquisse de projet susceptible d’évoquer une politique d’approvisionnement était considérée comme un pas en arrière, un retour à la période coloniale.

En guise de solution, les autorités se bornent à réduire l’imposition en vue de faciliter l’exportation de produits tropicaux, ce qui se traduit par un choix, celui de protéger les producteurs tournés vers l’exportation, et par la conséquente aggravation de la pénurie d’aliments destinés à la consommation intérieure. Pour pallier à ce problème, elles favorisent l’installation de centres locaux de production de grains dans des régions éloignées des grandes propriétés afin de répondre à la demande alimentaire des villes. En même temps, elles encouragent l’immigration pour chercher à réduire l’insuffisance de la main-d’œuvre indispensable à la production d’aliments. L’effet de ces mesures est nul à court terme et la pénurie alimentaire se prolonge et commence à affecter São Paulo et Rio de Janeiro, les principales régions urbaines du pays.

La crise la plus sérieuse d’approvisionnement est celle qui a été appelée la crise de la « viande verte » - viande fraîche, généralement de porc, car la production de viande bovine était éloignée des centres urbains et arrivait au consommateur, d’une façon générale, en conditions sanitaires insuffisantes. L’origine de la désorganisation du commerce est attribuée notamment à la présence importante d’intermédiaires qui accaparaient l’offre du produit, provoquant ainsi des retombées négatives sur les prix à la consommation. Du fait que les mesures envisagées contrecarraient

les intérêts des agriculteurs et des intermédiaires, les timides tentatives de mettre en place de nouvelles régulations finirent par échouer.

Lors de la Première République, le libéralisme s'affirme comme l'idéologie économique dominante, grâce à son discours favorable au libre marché et sa vocation à mieux équilibrer l'économie, comme l'expose Furtado (1984). Or, le principe de non-intervention de l'État était relativisé, puisque les autorités jouaient un rôle actif dans la mise en place des politiques financières à l'endroit des producteurs de café. La puissance économique et politique de ce secteur s'imposait et influençait les décisions du gouvernement central.

L'action de l'État et le marché du café : la Convention de Taubaté

L'action la plus importante marquant la présence de l'État pour défendre les intérêts des agriculteurs a lieu le 26 Février 1906, dans la ville de Taubaté, État de São Paulo. Les représentants des États fédérés de Rio de Janeiro, Minas Gerais et São Paulo se réunissent pour promulguer la Convention de Taubaté, le premier instrument majeur d'intervention de l'État en faveur des intérêts du secteur privé. Le café était le principal produit d'exportation brésilien et, de ce fait, responsable de la génération de la plus grosse tranche de devises provenant du commerce international du pays.

En qualité de premier producteur de café du monde, le Brésil influençait considérablement les prix du produit sur le marché international. Cependant, l'incapacité de freiner le développement de la production, qui dépassait la demande, provoquait la baisse des prix. La Convention de Taubaté prévoyait de revaloriser le café et de stabiliser les taux de change. Ainsi, d'après Netto (1959), ce taux a été réduit et fixé à un niveau favorisant les agriculteurs, ce qui représentait en fait un transfert de revenus des consommateurs des produits importés, au profit des producteurs de café.

Cette convention établissait, en outre, pour la première fois au Brésil, un mécanisme d'achats institutionnel : le gouvernement achèterait le surplus de la production pour constituer un stock susceptible d'être vendu au cas où une récolte malheureuse se produirait. Les fonds nécessaires à cet achat proviendraient de prêts étrangers. Le but serait d'interdire la mise en place de nouvelles plantations de café pour éviter d'aggraver le problème de surproduction. Or, il était très difficile de bannir de nouvelles plantations du fait de la rentabilité élevée de ce produit.

Pereira (2009) fait ressortir les éléments fondamentaux envisagés pour rendre viable la valorisation du café – la Convention prescrivait à l'État de créer une caisse de conversion qui mettrait le prix du café à l'abri d'éventuelles hausses des cours internationaux et empêcherait la valorisation du taux de change du « mille réis », la monnaie de l'époque. Cela revenait à dire qu'au cas d'une hausse des prix internationaux, le même mouvement ascendant serait appliqué aux cours du produit en mille-réis, du fait que :

- Le gouvernement fédéral se porterait garant des emprunts internationaux obtenus par les États fédérés, ce qui réduirait aussi bien les risques du prêteur que les coûts financiers de l'État emprunteur. Sans l'assurance d'une garantie fédérale, aucun partenaire privé n'accepterait de participer à une opération aussi risquée. Il est bon de signaler que défendre le café signifiait intervenir sur les forces du marché dans le contexte international, en un moment où beaucoup de gens considéraient cette initiative impensable
- Les États fédérés furent autorisés à prélever une taxe à l'exportation pour couvrir les frais de la valorisation - une source de fonds cruciale pour répondre aux engagements souscrits.

Selon Mauro (2013), certaines interprétations de la Convention de Taubaté attirent l'attention sur le rôle du capital international en tant que « gros gagnant » de cette politique économique mise en place par le gouvernement de São Paulo (ainsi que par d'autres États fédérés producteurs de café, dans sa première phase) et, ultérieurement, du fait d'une l'alliance entre des groupes allemands, britanniques et américains. Dans cet esprit, Topik (1987) fait valoir que le gouvernement fédéral et de l'État de São Paulo ne s'attendaient pas à générer des bénéfices provenant de l'intervention sur le marché du café, mais plutôt à améliorer les prix du produit et protéger les producteurs, en plus de renforcer la stabilité des recettes en devises et accroître les

ressources fiscales. Dans ce même esprit, Charles R. Whittel Sey, apud Camargo (1997), fait remarquer que les initiatives de valorisation du café en tant que mesures de politique économique ne doivent pas être confondues avec un monopole de l'état, puisqu'elles se destinaient primordialement à servir les intérêts des producteurs concurrents au sein du secteur privé. On ne peut pas, non plus, les considérer comme le fait de monopoles privés subventionnés par le gouvernement. Pour l'auteur, il n'y a forcément aucune contradiction entre la présence de l'État dans le domaine de l'économie, et les soucis de la classe des producteurs. Pacheco (2012), toutefois, est d'avis que l'intervention prolongée de l'État a apporté de lourds dommages au marché du café. Pour réguler les prix, le gouvernement brûle les stocks de café. D'après l'auteur, cueillir pour détruire est un acte dépourvu de cohérence dans une économie de marché, mais ne l'est pas dans un gouvernement interventionniste.

Les mécanismes mis en place par le gouvernement finirent par attirer de nouveaux entrepreneurs sur le marché du café, séduits surtout par la politique de prix minimaux. La culture du café n'opposait que de faibles barrières à l'entrée, mais celles-ci étaient très élevées à la sortie, car les coûts de maintien de la plantation sont, en fait, très réduits à partir du moment où la semence est plantée. Mais il faut quand même attendre quatre ans pour que l'arbuste pousse et commence à produire.

Les prix du café sont généralement instables, et subissent d'importantes variations d'une récolte à l'autre. Ainsi, l'historiographie traditionnelle rapporte que du fait de l'importance politique des parties prenantes de la filière du café, les demandes d'intervention sur le marché ne faisaient que croître, et la politique économique s'orientait de plus en plus dans le sens de la défense des revenus du secteur (Pacheco, 2012). La littérature montre que la première République a été marquée par une politique économique de teneur orthodoxe et que l'intervention a été le résultat des contingences de la structure d'une économie fondée sur l'exportation de produits agricoles (notamment le café).

L'intervention dans le mécanisme des prix du café par le biais de la régulation de l'offre a nuí à la production agricole brésilienne jusqu'à la moitié des années 1930. En outre, si la politique de change retenue pour défendre les revenus du secteur encourageait la substitution des importations, elle avait également créé de sérieux problèmes à l'exécution budgétaire du Gouvernement central. Les intérêts des agriculteurs ont été préservés, mais les mesures successives d'intervention conduisaient toujours à de nouvelles interventions.

Le début du XXe siècle

Les premières années du XXe siècle sont marquées par la présence très timide

de l'État dans la question de l'approvisionnement alimentaire, une position semblable à celle de la deuxième moitié du siècle précédent. La crise économique et sociale qui marque la période se doit en partie au manque de financement extérieur et, à partir de 1913, à la baisse des prix des produits qui occupaient le premier rang des exportations brésiliennes.

Le gouvernement résiste contre cette situation, tout d'abord en émettant de la monnaie, mesure inflationniste, surtout par rapport aux prix des aliments. En 1914, face à l'éclosion de la Première Guerre Mondiale, la situation empire en fonction de l'accroissement des exportations aux pays en guerre, notamment le riz, les haricots et la viande, ce qui provoque la hausse du prix de ces denrées et le freinage brusque de l'approvisionnement du marché intérieur. Les politiques d'appui au secteur du café et l'exacerbation de l'émission de monnaie gonflent les prix des aliments et génèrent, en 1917, une nouvelle crise d'approvisionnement.

Selon la Constitution brésilienne de 1891, la fixation des impôts sur l'importation est du ressort de l'Union fédérale tandis que l'établissement des impôts sur les exportations revient aux États fédérés. Cette configuration engendrait une forte asymétrie entre la puissance économique des États directement liée aux exportations et celle des autres États. L'État de São Paulo, par exemple, fort de

son expertise dans la production de café, a donc donné la priorité aux exportations et, en même temps, a encouragé la réduction des importations d'autres produits alimentaires ce qui a provoqué des dégâts dans le processus d'approvisionnement alimentaire (Tosi et Faleiros, 2010).

Les difficultés auxquelles se heurtent les importations d'aliments se multiplient. Le blé est dans une position très délicate en raison, d'une part, de la réduction des exportations de l'Argentine, dont les récoltes de 1916 et 1917 sont mauvaises et, d'autre part, du coût élevé du fret, qui place le plus important produit d'exportation argentin dans une situation extrêmement défavorable par rapport aux États-Unis et au Canada. Les difficultés de l'Argentine provoquent une forte hausse des prix du pétrole et de ses dérivés au Brésil. Pour essayer de réagir à ces problèmes, le gouvernement lance des incitations à la production nationale de blé.

Un facteur supplémentaire qui contribua à la hausse des prix et au développement de la crise d'approvisionnement en 1917, fut le contrôle du commerce et du crédit par un groupe restreint d'étrangers et de Brésiliens. Cette situation se doit au contrôle qu'ils exerçaient sur les ports et les chemins de fer (surtout les étrangers) et sur le commerce d'aliments, sacs, tissus, coton et sel par les Brésiliens.

Les nouvelles tentatives de contrôle du marché d'aliments et la fin de la Première République

Pour contourner la crise, les autorités fédérales ont créé, en juin 1918, le Commissariat à l'Alimentation Publique (CAP), la première structure disposant des pouvoirs nécessaires pour intervenir et réguler l'approvisionnement. Sa mission était de réguler les prix et les stocks et de faire le suivi des coûts de production et des prix pratiqués par les producteurs. Ces actions prévoyaient la définition des produits d'exportation essentiels, la tarification des prix pour les ventes intérieures, l'achat d'aliments dans les régions productrices et les ventes directes par le biais de partenariats avec des acteurs privés (pour approvisionner directement le consommateur), la réquisition des stocks privés et leur distribution sur le marché - notamment dans les zones urbaines - afin d'assurer l'approvisionnement et la réduction des prix. Le but était donc de préserver les capacités d'offre intérieure et d'éviter la hausse des prix des aliments considérés de première nécessité.

Le but de la création du CAP était clairement défini : intervenir pour réguler le secteur alimentaire, de la production à la consommation. Cet organe, basé à Rio de Janeiro (alors le District fédéral) et lié au Ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, fixa un prix maximal pour la vente au détail des aliments de première nécessité et autorisa le Pouvoir exécutif, pendant la durée de l'état de guerre, à réquisitionner toutes quantités d'aliments de première nécessité.

Ces mesures ont été durement contestées par de puissants secteurs de l'oligarchie rurale, notamment les producteurs, mais également par les commerçants, les importateurs et autres intermédiaires. Pourtant, une partie de cette oligarchie était consciente du fait que quelque chose devait être faite pour contenir les violentes manifestations sociales qui éclataient en fonction de la crise d'approvisionnement. Certains députés, représentants des forces plus progressistes et défenseurs des intérêts des travailleurs, firent ressortir que les malheurs de cette crise étaient le résultat de la priorité donnée par le gouvernement fédéral aux exportations d'une partie des aliments de base. Un autre facteur qui influençait négativement l'approvisionnement alimentaire était le mauvais état de l'infrastructure nationale, particulièrement celle du transport de marchandises - par voie maritime ou terrestre - qui entravait l'écoulement des flux de production à destination des différents centres de consommation.

Malgré l'ampleur des tâches et des pouvoirs accordés au CAP, aucun résultat pratique et effectif ne fut obtenu. Les contre-pressions expliquent en grande partie pourquoi seules quelques-unes des actions envisagées arrivèrent à être mises en place pour confronter la crise alimentaire. Au sein du secteur de la production, les propriétaires d'usines de Pernambuco - les critiques les plus acerbes - font pression sur le gouvernement car ils estiment

que le CAP est en grande partie également responsable de la chute des exportations de sucre, du fait de n'avoir pas profité des nouveaux débouchés ouverts par la guerre. Les protestations sont suivies d'une réaction sévère des députés, qui profèrent des menaces et allèguent que ces mesures étaient socialisantes et incompatibles avec les orientations libérales de l'État brésilien.

Ces pressions furent décisives pour dissoudre le CAP en 1919, et le remplacer, un an plus tard, par la Surintendance de l'approvisionnement, également liée au Ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce. Le contexte de crise, cependant, ne se modifia pas de façon significative. La Surintendance de l'approvisionnement adopta, pour la première fois, une politique de prix minimaux garantissant les prix de produits tels que le blé et les haricots. Elle décide également d'exempter des droits d'importation de différents produits tels que

le sel, les pommes de terre, le riz, les haricots, le lait condensé, le beurre, le maïs et la viande de bœuf séchée. Elle intervient également dans la promotion de l'organisation de coopératives en vue d'accroître la production alimentaire, et encourage la mise en place de foires de producteurs dans les principales capitales pour augmenter l'offre et réduire les prix à la consommation, en restreignant l'action des intermédiaires (les acheteurs et les marchands qui s'entremettent entre la production et la consommation).

Cet organe devient en fait l'unité administrative chargée de réguler l'exportation de denrées alimentaires et de première nécessité, ainsi que de mettre en œuvre les mesures jugées nécessaires par le gouvernement, notamment pour éviter la hausse excessive des prix de ces produits, tout en sauvegardant les intérêts légitimes des producteurs et des vendeurs. Ces objectifs sont rapidement abandonnés et la Surintendance sera tenue dorénavant comme une agence de développement bénéficiant la classe des producteurs, du fait que sa première action est d'abolir le contrôle des exportations et d'abandonner le système de tarification des prix.

Comme il est possible de constater, la période de la Première Guerre Mondiale entraîna l'aggravation de la crise alimentaire brésilienne, étant donné la dépendance des importations pour assurer l'approvisionnement. La guerre impose des limites à la circulation de marchandises

dans le monde entier et restreint l'offre en fonction de la réduction de la production de certains produits comme le blé, provoquant de cette sorte une hausse des prix. En dépit de la fin de la guerre, en 1918, les problèmes d'approvisionnement d'aliments au Brésil se poursuivent tout au long des années 1920, ce qui oblige le gouvernement à prendre des mesures pour essayer de contourner la crise.

Diverses manifestations populaires ont lieu, motivées par la crise des aliments, dans les centres urbains qui se développent et se renforcent du fait de la naissance d'un parc industriel urbain, ce qui provoque à son tour la croissance de la population urbaine – notamment à Rio de Janeiro et à São Paulo – et la formation d'une classe ouvrière industrielle. En outre, les révolutions en cours dans la Russie, l'Allemagne et la Hongrie contribuent à encourager la mobilisation sociale au Brésil.

Au cours de la période qui va de 1918 à 1930, le pays est dirigé par quatre présidents : Delfim Moreira (de 1918 à 1919) Epitácio Pessoa (de 1919 à 1922) ; Artur Bernardes (de 1922 à 1926) et Washington Luís (de 1926 à 1930). Ces gouvernements continuent de favoriser la politique du « café au lait » et sont confrontés à des crises successives d'approvisionnement alimentaire et à de fortes pressions sociales, du fait du grand nombre de contradictions de la conduite politique. En fonction de l'adoption de certaines mesures interventionnistes dans le marché d'aliments –



qui contrariaient les principes libéraux de leurs partis - ces gouvernements se voient soumis à de fortes pressions venant de l'oligarchie rurale et de la classe des commerçants.

Ces réactions provoquent un changement de cap de la part du gouvernement, qui cesse d'utiliser des instruments de contrôle direct sur le processus de commercialisation des aliments et abolit peu à peu l'interdiction des exportations et la tarification des prix, même si la crise de l'approvisionnement persiste. Le but de la définition des produits de première nécessité était de justifier les initiatives de développement de la production, ce qui a minimisé les critiques - notamment de la part du secteur de la production - et favorisé la vente d'intrants agricoles au prix de revient.

Pour renforcer les directives d'appui à la production - au détriment du contrôle de la commercialisation d'aliments - le gouvernement crée un autre organe, la Delegacia Executiva de Produção Nacional, (Bureau exécutif de la production nationale) pour soutenir directement le secteur productif. Sa mission est de favoriser l'achat et la vente d'outils, d'instruments agricoles, et de machines, à des prix subventionnés en plus d'assurer l'assistance technique nécessaire.

Les conséquences de la crise de 1929 au Brésil

Le Brésil a été profondément touché par la crise de 1929 du fait, notamment, de la chute des cours du café et de ceux d'autres produits exportés. Cette situation ébranle encore plus l'économie nationale et force le gouvernement à adopter de nouvelles mesures d'intervention directe dans l'économie. En ce qui concerne particulièrement le café, des mesures officielles avaient déjà été prises depuis le début du siècle (Convention de Taubaté) en vue de sauvegarder les prix aux producteurs : paiement d'une subvention équivalente à la production exportée et achat de produits pour la constitution de stocks publics.

À la fin du gouvernement Washington Luis, en 1930, la situation des approvisionnements s'aggrave : des produits de première nécessité sont soit introuvables, soit vendus à des prix exorbitants. Washington Luís intervient directement dans l'économie en prenant les mesures suivantes :

- Tarification du prix de 59 produits de base (surtout alimentaires, mais également le kérosène et l'essence)
- Contrôler l'accomplissement de la tarification des prix établie par le gouvernement et, en cas d'infraction, frapper d'amende le commerçant responsable
- Autorisation de réquisition de stocks de ces produits par le biais d'une compensation aux titulaires (commerçants et importateurs), et transfert au moyen de la vente directe aux commerçants au prix d'acquisition
- Interdiction de l'exportation de produits de base, sauf en cas de production excédentaire par rapport à la nécessité de la consommation intérieure
- Exemption des droits de douane de 11 produits considérés de première nécessité afin de faciliter leur importation et réduire les prix

Ces mesures ont pour but réguler le marché alimentaire et maîtriser la crise qui s'était installée. D'après Linhares et Silva (1979), l'action la plus pertinente était la prérogative accordée au Ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce d'assurer les actions de surveillance et de contrôle. D'autre part, l'exécution de ces mesures était assurée par une action conjointe entre les gouvernements du District fédéral, des États fédérés et des municipalités.

Les sanctions prévoyaient le paiement d'amendes et l'emprisonnement des infracteurs pendant une durée de jusqu'à 30 jours. La liste des aliments soumis à des restrictions à l'exportation était composée des produits dont les prix étaient tarifés. Il est important de rappeler que cette mesure avait déjà été adoptée lors de la mise en œuvre du Commissariat à l'Alimentation Publique (CAP). Son but était de s'assurer que la production serait bien destinée au marché intérieur en vue d'accroître la disponibilité d'aliments de base commercialisés et d'éviter ainsi la hausse des prix.

Le gouvernement assouplit les règles du cabotage pour permettre que la production nationale puisse être transportée d'un port à un autre sur le territoire national par des navires étrangers. En adoptant ce régime d'exception pour le transport maritime, il veut augmenter la circulation d'aliments entre les régions productrices et les centres de consommation. Le but est de réguler l'offre, notamment par le biais de villes portuaires telles que Porto Alegre, Santos, Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Belém et Manaus.

D'après Linhares et Silva (1979), les mesures adoptées n'ont probablement pas procuré les résultats attendus par le gouvernement du fait que la surveillance et le contrôle, l'un des piliers du décret, dépendait d'une délégation de pouvoirs aux États fédérés, au District fédéral et aux municipalités, par le truchement d'accords formels avec le Ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce. Il est important d'observer que la mise en œuvre de ce processus a été lente en raison des difficultés que les différentes agences gouvernementales rencontraient pour mettre en exécution de telles mesures de contrôle sur le commerce de détail alimentaire, surtout à une époque où les structures officielles étaient encore en formation

et ne disposaient d'aucune expérience administrative dans ce domaine.

Un autre aspect important qui a peut-être contribué à cet échec est le fait que, parmi les actions établies par le gouvernement, n'ont pas été considérées prioritaires la promotion du développement de la production et l'amélioration des infrastructures, notamment régionalisées. Il était, par conséquent, pratiquement impossible de réduire les prix au moyen de l'augmentation de l'offre puisque cette augmentation dépendait du développement du flux d'importations. Cette politique gouvernementale resterait assujettie aux prix internationaux, et même la réduction des droits de douane ne serait peut-être pas suffisante.

Il est important de rappeler que les États-Unis, d'où venaient la plupart des importations brésiliennes, essayaient de se rétablir de la crise de 1929 et concentraient leurs efforts sur le marché intérieur, ce qui a contribué à empirer les difficultés d'importation d'aliments à des prix modiques. La dépendance des importations aggrava la vulnérabilité du Brésil, qui devint l'otage de la situation vécue par d'autres régions du monde. Le pays n'avait pas encouragé de façon suffisante l'essor des activités

économiques internes, comme l'accroissement de l'emploi et la génération de l'emploi formel en fonction du développement de l'activité de production. La disponibilité de la production alimentaire nationale - le cœur de la crise - n'avait pas été, non plus, améliorée et aucune mesure n'avait été prise pour raccourcir les distances et réduire le prix final et la durée du transport entre les sites de production et les centres de consommation.

La situation politique devient insoutenable et finit par entraîner une colligation civil-militaire qui aboutit au renversement de Washington Luis à la fin de 1930. Cet épisode marque le terme de la Première République (1889 -1930).

Vue d'ensemble

En bref, le modèle agro-exportateur qui avait prévalu au long de la période analysée dans ce chapitre a apporté un déséquilibre entre la production (l'offre) et la consommation (la demande), assorti de nombreux épisodes de pénurie alimentaire et de la hausse des prix qui en découlait, ainsi que la présence de l'inflation. Malgré les tentatives d'intervention de l'État sur le marché de produits, devant les crises d'approvisionnement et les pénuries alimentaires qui affectaient surtout des zones urbaines, les idées libérales l'emportaient, dans leur conviction que le marché était la meilleure façon de réguler l'économie. Toute tentative de contrôle par l'État était ainsi fortement critiquée.

La première expérience d'achat institutionnel a lieu après la Convention de Taubaté, qui prétendait défendre les intérêts privés. Cette intervention sur les prix du café a porté atteinte à la diversification de la production agricole nationale, et ceci jusqu'à 1930. La Première Guerre Mondiale aggrave la situation du fait, d'une part, de l'exportation de produits alimentaires vers les pays en guerre et, d'autre part, des difficultés d'importer des aliments, comme le blé, ce qui provoque l'élévation des prix intérieurs et engendra une nouvelle crise d'approvisionnement.

Linhares (1979) est d'avis que, devant l'hégémonie de l'agro-exportation, les intérêts de la classe ouvrière ont été tenus à l'écart puisque les politiques du pays étaient dictées par les agriculteurs et les commerçants. Les difficultés d'approvisionnement du marché interne ne se devaient pas à l'incapacité technique de satisfaire la demande, mais au fait que les intérêts des grands producteurs à l'exportation - surtout de café - étaient toujours prioritaires. La crise de 1929 a abouti à une impasse définitive débouchant sur l'Ère Vargas, qui donna le départ à une nouvelle phase de la politique du gouvernement.





De 1930 jusqu'au coup d'État militaire

Au cours de la période qui va de 1930, année où Vargas assume la présidence, jusqu'au coup d'État militaire de 1964, l'instabilité politique est permanente au Brésil, marquée par des changements successifs de présidents et par des mobilisations sociales. Les conditions rurales et le modèle agro-exportateur de la période précédente font place à l'urbanisation et à l'industrialisation. Le progrès du pays est indéniable en ce qui touche la conquête et la concession de droits aux travailleurs, aux femmes et aux personnes âgées. Quant à l'approvisionnement alimentaire, le Brésil joue le rôle d'un laboratoire géant où les différents gouvernements expérimentent différentes initiatives et font état de leurs différentes conceptions idéologiques. Malgré tous ces efforts, le pays ne réussit pas à maîtriser la faim et l'insécurité

alimentaire et nutritionnelle. Quant à la société civile, il est possible de constater une forte croissance des organisations syndicales et un redoublement de la lutte pour la réforme agraire et pour obtenir différents droits individuels et collectifs, concernant par exemple, le travail et la sécurité sociale. D'importants acquis sociaux sont mis en place, tels que l'institutionnalisation du salaire minimum, la prime du treizième mois, la réduction des heures de travail et le droit à l'organisation syndicale - néanmoins toujours sous la tutelle de l'État.

Si le Brésil a fait des progrès en ce qui touche les droits des travailleurs, des femmes et des personnes âgées, il n'a pas réussi cependant à résoudre ses problèmes d'exclusion sociale, d'analphabétisme, d'insécurité alimentaire et

nutritionnelle, de fluctuation des prix et d'accès aux aliments. Par ailleurs, la période a été très riche en ce qui touche la construction d'un nouveau rôle pour l'État. De nombreuses solutions sont testées et apportent des innovations majeures en matière de politique publique, une tentative de réponse aux profonds changements survenus au sein de la dynamique sociale brésilienne de l'époque.



Le début de l'ère Vargas

L'épilogue du gouvernement de Washington Luis a été agité. En 1929, pour favoriser les tractations visant à sa succession à la présidence, il rompt l'accord qui unissait les oligarchies des États de Minas Gerais et de São Paulo (la politique du « café au lait »). Finalement, au terme de l'année de 1929, Washington Luís, originaire de São Paulo, désigne son concitoyen Julio Prestes son successeur.

Minas Gerais s'oppose à cette candidature et amorce des tractations pour lancer la candidature Getúlio Vargas - à l'époque gouverneur de l'État de Rio Grande do Sul - au poste de président. Ce processus met en route un nouvel agencement de la géopolitique nationale, car Getúlio bénéficie également de l'appui des gouverneurs de Rio de Janeiro et de Paraíba. C'est partir de ces concertations que l'Alliance libérale, base de soutien politique de la candidature Vargas, voit le jour.

Peu après les élections, qui donnent la victoire au groupe situationniste, une réaction civile-militaire s'amorce et débouche sur la Révolution de 1930. Washington Luís renonce et est remplacé par une junte militaire qui désigne Vargas pour assumer son premier mandat jusqu'à 1934. Cette période est connue sous le nom de Gouvernement provisoire.

Ce nouveau cycle est accompagné d'un réaménagement au niveau de la stratégie de développement du pays, qui passe d'un profil d'exportateur agricole à celui d'un pays urbain et industriel. Les statuts de l'Alliance libérale sont favorables à l'appui aux travailleurs ruraux et urbains dans plusieurs domaines - dont l'éducation, l'hygiène, l'alimentation, le logement, le crédit et le salaire minimum - et préconisent l'installation d'écoles agraires et de coopératives de consommateurs (D'Araujo, 2001, p. 285-286).

L'Alliance libérale défendait aussi le concept que la reprise de la croissance économique devait passer nécessairement par le développement de l'industrie nationale et du marché intérieur, ainsi que par l'amélioration de l'infrastructure du pays. Vargas avait, de plus, l'intention d'élargir la production d'aliments pour répondre à la demande intérieure et réduire l'assujettissement aux importations, en contournant, de ce fait, la crise d'approvisionnement (D'Araujo, 2001, p. 293).

Malgré la mise en œuvre de différentes mesures gouvernementales, les problèmes d'approvisionnement alimentaire persistent. En conséquence de la crise de 1929, le pays traverse une période de pénurie d'investissements et de déficit de la balance commerciale, dus au ralentissement des exportations, notamment du café. Le

prix élevés des carburants et la capacité logistique exigüe du pays sont autant de sources de difficultés. Le Brésil souffre d'un déficit de stocks et son réseau routier est largement insuffisant, ce qui freine encore plus les actions d'approvisionnement et de réduction des coûts et contribue à amplifier la puissance des intermédiaires, des commerçants et des importateurs. Dans une large mesure, les origines de la crise survenue au cours des trente premières années du XXe siècle se perpétuent, puisque la modification structurelle la plus importante en cours dans le pays, l'urbanisation, provoque justement la migration de la population rurale vers les villes, et accélère de cette sorte le déséquilibre entre l'offre et la demande d'aliments et la pression de ceux-ci sur les prix.

Pour contourner cette situation, le gouvernement Vargas met en avant la centralisation des activités d'inspection et contrôle des prix, car il estime que le modèle en œuvre depuis 1930 - qui a délégué ce pouvoir aux États fédérés, au District fédéral et aux Municipalités - est inefficace. D'autres mesures importantes sont introduites à partir de 1931 pour assurer des progrès dans les relations entre le capital et le travail et consolider certains acquis sociaux destinés à promouvoir l'amélioration de la vie des travailleurs.

Vargas fonde, donc, le Ministère du travail et établit de nouvelles règles d'organisation syndicale. Cette mesure prévoit l'unicité syndicale (un seul syndicat par catégorie professionnelle) et l'exigence de l'assentiment du gouvernement pour la création de nouveaux syndicats. Elle est violemment contestée par le milieu des affaires, qui s'opposait à l'organisation des travailleurs, et par l'Église catholique, qui agissait déjà à l'intérieur des organisations sociales des travailleurs. Cette réglementation allait fournir au gouvernement les outils nécessaires pour manipuler les syndicats et mobiliser leurs membres selon ses intérêts, en entraînant de ce fait la perte de l'autonomie syndicale. Il est possible de considérer, tout de même, que des progrès ont été introduits dans les relations du travail, ce qui a suscité un grave mécontentement de la part des entreprises, mais qui a reçu le soutien de la classe ouvrière (Fundação, 2012).

Afin de minimiser politiquement une partie des critiques dont le gouvernement était la cible et qui portaient, notamment, de l'oligarchie du café de São Paulo, Vargas place sous la responsabilité du Conseil National du Café (CNC) le pouvoir d'intervention sur le marché du café dans l'ensemble du pays. Jusqu'à ce moment, ce pouvoir était du ressort des États fédérés (Convention de Taubaté). Il est bon de noter que São

Paulo concentrait la plus grosse partie de la production de café et que la puissance économique de ses entreprises commerciales et industrielles commençait à apparaître sur la scène nationale. Cette situation, dans une certaine mesure, persiste encore de nos jours.

Le CNC restreint les plantations dans de nouvelles zones et agit directement sur les acquisitions de café pour la formation d'un stock-tampon, en vue de soustraire du marché l'excès de café non exporté. Son but est de soutenir les prix pour les producteurs. En outre, le gouvernement se met à incinérer ces stocks, comme le rappelle Delfim Netto (1959, cité par Delgado, 1978, p. 13) : « cette destruction, initiée en juin 1931 et achevée en juillet 1944, a éliminé un volume de 78,2 millions de sacs de café, soit, un montant équivalent à trois fois la consommation annuelle mondiale ».

Un autre facteur important au niveau de la scène géopolitique de l'époque est que São Paulo, outre le fait d'être le plus gros producteur de café, était également le leader de la production de pommes de terre, de haricots et de maïs. Cet État occupait également le deuxième et le troisième rang de la production nationale de coton et de manioc, respectivement. De telles performances fournissent à Vargas les justificatives

pour se pencher plus particulièrement sur São Paulo, compte tenu de l'opposition politique de ses élites qui, en 1932, ont essayé de monter un coup d'État – la Révolution constitutionnaliste – aussitôt maîtrisée (Moreira, 2012).

En plus du café, Vargas décide que 10 % du sucre produit par les usines doit être obligatoirement conservé pour servir de stock-tampon au gouvernement. Le déplacement et la vente de ces stocks ne peuvent être réalisés qu'avec l'accord préalable du gouvernement. De toute façon, la mesure n'est pas suffisante pour compenser la forte chute de 50 % des prix de la canne à sucre et du sucre, ce qui conduit le gouvernement provisoire à installer, dès 1931, le Comité de Défense de la Production de Sucre (CDPA).

La situation cependant ne change en rien, car la production était surtout destinée au marché intérieur, incapable d'absorber la production totale. L'exportation n'était pas non plus, un bon choix car d'autres pays producteurs s'employaient également à trouver des solutions à leurs propres problèmes de surproduction. Devant une telle situation, le gouvernement crée l'Institut du sucre et de l'alcool pour résoudre ce problème de façon structurelle. Les interventions publiques dans le secteur deviennent constantes afin de minimiser les problèmes

de surproduction et des prix réduits. La situation continuera instable tout au long des années 1930, mais sera quand même minimalement résolue en 1941, lors de l'établissement du Statut de la culture de la canne à sucre.

En 1936, le Brésil se voit confronté à de nouvelles difficultés d'approvisionnement. Il s'agit cette fois de la farine de blé, importée surtout d'Argentine. Le gouvernement était d'avis que cette crise se devait, parmi d'autres motifs à :

- La formation d'un trust international qui cherchait « à mener des actions profondes et inquiétantes sur la consommation d'une marchandise indispensable à l'alimentation du peuple, comme la farine de blé »
- « Une hausse injustifiable des prix »
- De l'abus au niveau des « bénéfices réalisés par l'industrie meunière », considérés disproportionnels par rapport au capital investi, dont la quasi totalité est d'origine étrangère »
- De l'urgence à prendre des mesures en vue d'encourager « la production de blé national, et fixer le pourcentage minimal de son addition au blé importé »

Une autre mesure pour réduire le problème de l'approvisionnement d'une façon conjoncturelle est la majoration du taux d'imposition sur les marchandises stockées dans les ports afin de forcer les importateurs à débloquer les stocks. On estimait qu'il existait plus de 100 mille sacs de farine de blé stockés dans les ports et, par cette mesure, le gouvernement prétendait approvisionner la population et provoquer la baisse des prix à la consommation, tout en évitant les opérations spéculatives de la part des importateurs (Linhares; Silva, 1979, p. 100).

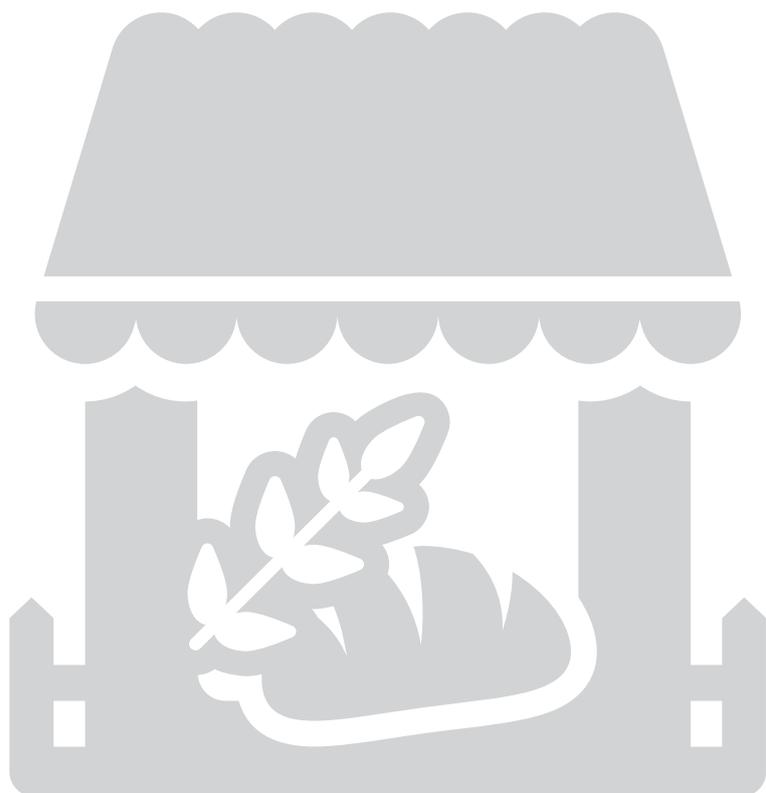
La Société Nationale d'Agriculture (SNA), une organisation d'utilité publique et à but non lucratif, fondée en 1897 pour développer des actions politiques et éducatives en faveur de l'agriculture

brésilienne, attire l'attention du gouvernement sur la situation de vulnérabilité dans laquelle le pays se trouverait au cas où l'Europe déciderait d'importer de l'Argentine près de 10 % de ses nécessités en blé. Elle suggère au gouvernement de mélanger d'autres amidons à la farine de blé, tels que le maïs et le manioc, pour la cuisson de ce qu'ils désignent sous le nom de « pain mixte » (Linhares; Silva, 1979, p 100). Cette initiative avait pour but la substitution des importations, et la réduction de la dépendance envers l'Argentine et en même temps assurer aux producteurs agricoles un nouveau marché.

Le « Estado Novo » (L'État nouveau)

Vargas s'assure un nouveau mandat à la suite d'un coup d'État appuyé par les Forces armées. Dès les premiers jours sous le régime d'exception, en 1937, il décide de dissoudre le Congrès national, de promulguer la fin des partis politiques, de mettre en place une nouvelle Constitution et de centraliser intégralement le pouvoir dans les mains du gouvernement fédéral. Les gouverneurs des États fédérés sont dorénavant nommés par lui et sont désignés sous le nom d'Intervenants. Il institue le contrôle des médias imprimés et radiophoniques et fait appel à la publicité pour vanter et mettre en valeur les forces armées dans le but de rallier leur soutien à son gouvernement.

La politique du gouvernement Vargas visait à renforcer le



marché intérieur, mais sans perdre de vue les exportations. Dans cet esprit, il continue à stimuler d'autres secteurs pour assurer la diversification de la production. Cette diversification vise, d'une part à satisfaire la demande intérieure et, d'autre part, à garantir des excédents pour l'exportation en assurant l'entrée de devises étrangères pour compenser le déficit de la balance commerciale.

En 1938, le Service d'économie rurale est créé dont la mission est de promouvoir le planning de la production agricole selon des directives, devant répondre aux exigences des différentes régions de consommation. Dans cet esprit, il fait entreprendre des études économiques et sociales et des recherches sur la vie rurale, organise le marché intérieur et favorise la création de coopératives et des assurances pour le secteur de l'agro-élevage.

En 1930, le café représentait 68 % des exportations brésiliennes tandis que le coton, le deuxième produit d'exportation, à peine 3 %. En 1939, la part du café tombe à 34 %, et le coton représente déjà 18 % du total exporté (Fausto ; Devoto, 2004, p 254). L'espace perdu par le café au cours de cette décennie est occupé par d'autres produits, conformément aux projets du gouvernement. Au bout des années 1930, la diversification des exportations du pays était déjà assez nette et, à part le café et le coton, le cacao, les cuirs et les peaux, les oranges, la viande, la cire de carnauba, l'huile de ricin, le tabac et les tartes oléagineuses gagnent également de l'importance (Linhares; Silva, 1979, p. 92).

Dans ce contexte, le secteur le plus dynamique était l'agrumiculture dans l'État de Rio de Janeiro. Profitant des investissements qui avaient été réalisés au long des années 1920 grâce à l'apport de capitaux anglais, des industries sont installées pour procéder à la transformation des oranges. Au cours des années 1930, l'industrie disposait d'une capacité vacante de traitement, ce qui a permis d'augmenter la production de 560 mille caisses d'oranges en 1928 à 5 millions de caisses en 1939 (Linhares; Silva, 1979, p. 92-93).

En fait, malgré la diversification de la production au Brésil, l'introduction de l'agrumiculture, est toujours orienté vers le marché international. La population urbaine, qui traversait un processus actif de croissance en fonction du développement des villes, continuait à souffrir les effets de la pénurie alimentaire, des prix élevés et des salaires réduits, sans pouvoir consommer l'équivalent à ses nécessités.

Considérant que les approvisionnements alimentaires se trouvaient encore en situation très délicate, le gouvernement endurecissait son niveau d'intervention et, en 1940, institue la typification du « crime contre l'économie sociale ». Parmi ces crimes figuraient la destruction de matières premières sans autorisation préalable, l'abandon de cultures et de plantations ainsi que d'autres actions visant à instaurer la concentration d'activités, réduire la concurrence et augmenter les prix.

En 1938, le gouvernement prend des mesures pour promouvoir la régulation et l'organisation des entrepôts de fruits et de légumes. La construction du premier de ces entrepôts a lieu au District fédéral, installé, à l'époque, dans la ville de Rio de Janeiro. Le gouvernement veut accroître la disponibilité d'aliments, réduire les coûts des transactions et faire baisser les prix de vente au détail par le biais de l'organisation du marché et la réduction des distances entre le producteur et le consommateur. Cette formule permet au gouvernement de contrôler le volume des ventes, la qualité, et les prix de ces produits. Elle assure, en outre, des gains plus substantiels aux producteurs étant donné la réduction de leur dépendance envers les commerçants. En plus du District fédéral, le gouvernement installe des entrepôts de fruits et de légumes dans d'autres villes.

La Seconde Guerre Mondiale se déclenche l'année suivante. L'avenir de l'industrie agrumicole brésilienne est en danger, car la perte du marché extérieur au moment de la récolte de 1939 atteint 2 millions de caisses d'oranges, dont la plupart étaient exportées vers le Royaume-Uni et l'Allemagne. Pour le gouvernement et les producteurs, la meilleure façon d'assurer l'écoulement d'une grosse partie de cette production serait la création de canaux alternatifs permettant l'accès direct des producteurs aux consommateurs. La solution retenue était de promouvoir la vente au moyen de camions et de kiosques répandus en différents sites des zones urbaines les plus proches des municipalités de production, notamment dans la ville de Rio de Janeiro (Linhares; Silva, 1979, p. 94).

Toujours en 1939, Vargas crée la Commission d'approvisionnement, au sein du Ministère de l'Agriculture, composée de représentants des différents ministères, ainsi que de la municipalité de Rio de

Janeiro (District fédéral). Cette Commission intersectorielle, qui pouvait intervenir dans l'ensemble du territoire brésilien, était investie des missions suivantes :

- Dresser la situation des stocks
- Fixer les prix maximaux pour la vente de marchandises en gros et au détail
- Acheter et vendre des marchandises, les importer si nécessaire et les transférer au prix de revient aux commerçants des centres de consommation
- Réquisitionner des stocks, y compris privés, de produits de première nécessité pour les revendre dans les centres de consommation

Au long des années 1930, un processus d'urbanisation accéléré intervient au Brésil alors que l'exode rural était déjà en cours. Les crises d'approvisionnement alimentaire se succèdent et les salaires perdent leur pouvoir d'achat par rapport au panier-type. Cette situation fournit les conditions nécessaires pour renforcer l'organisation des travailleurs, ce qui contribue à amplifier les pressions sociales pour l'amélioration des salaires et la création d'un salaire minimum (celui-ci, établi par loi en 1936, ne sera introduit qu'en 1940).

Ensuite, toujours en 1940, le Service d'Alimentation de la Sécurité Sociale (SAPS) est créé. Sa mission principale est d'améliorer la productivité du travail moyennant la fourniture de repas complets subventionnés aux travailleurs contribuables de la sécurité sociale, pendant leur journée de travail.

En dépit des déséquilibres qui existaient toujours dans le processus d'approvisionnement, le gouvernement fédéral décide de dissoudre, en 1940, la Commission d'approvisionnement, en alléguant que ses objectifs avaient déjà été atteints. Le décret qui concrétise la dissolution de la Commission déclarait : « Compte tenu du fait qu'elle a déjà rempli les objectifs poursuivis par le gouvernement pour la régulation du marché des produits alimentaires (...) la Commission de l'approvisionnement cesse ses activités ». Cette déclaration ne correspondait pas à la vérité.

En 1941, en raison de problèmes climatiques affligeant l'État de Rio Grande do Sul, une perte importante survient au niveau de la production de riz, qui répercute fortement sur l'approvisionnement. Au vu de cette situation, le gouvernement Vargas interdit les exportations de riz en attendant que l'approvisionnement interne se normalise. La levée de l'interdiction a lieu en mars de l'année suivante, au début de la récolte dans la région Centre-sud du pays.

En 1942, Vargas déclare l'état de guerre et crée, en conséquence, la Coordination de mobilisation économique. L'article 1 prévoit : « Sont mobilisés au service du Brésil tous les biens et les ressources économiques existants dans le territoire national, quel que soient leur origine, leur caractère, leur propriétaire ou leur relation de subordination ». Parmi les missions de cette structure, se trouvait la direction de l'exploitation minière, de l'agriculture, de l'élevage et de l'industrie en général, en plus du contrôle des exportations et

des importations, la fixation des prix-plafond et les limites à la vente de marchandises, outre le pouvoir d'intervention sur le marché du travail.

L'année suivante est marquée par l'une des réalisations les plus importantes de Vargas : la Consolidation des Lois du Travail (CLT), encore en vigueur de nos jours et qui, au long de ces 70 ans, n'a été l'objet que d'actualisations, sans perdre son essence de garante des droits des travailleurs. À la date de sa promulgation, le 1er mai 1943, Vargas présente les grandes lignes de la loi dans un discours qui souligne les efforts déployés par le gouvernement pour lutter contre ce qu'il appelle « le problème alimentaire » (Vargas, 1943, p. 33 e 35).

Pendant cette même année, les autorités créent encore une nouveauté institutionnelle : la Compagnie de Financement à la Production (CFP), responsable du financement de la production agricole pour assurer la souveraineté alimentaire et la défense économique et militaire du pays. Cette structure est liée au Ministère des Affaires Financières. Survient ensuite, la création du Service de Contrôle et de Réception des Produits Agricoles et Matières Premières (SCRPM), soumis à la CFP. Ce bureau est chargé de recevoir, stocker, épurer, assurer et défendre commercialement les stocks de produits agricoles et de matières premières reçues par le gouvernement fédéral.

En 1945, le financement – avec équivalence sur les prix minimaux – du riz, des haricots, du maïs, des

arachides et du soja est autorisé. Malheureusement, dans les documents consultés, il n'a pas été possible de retrouver les traces d'éventuelles acquisitions qui auraient été réalisées au cours des années suivantes au lancement de cet instrument.

En 1945, une nouvelle structure est créée : la Commission nationale pour l'alimentation, remplaçant le Service technique pour l'alimentation nationale. Ce comité est chargé d'entreprendre des études sur la population brésilienne et de proposer des règlements pour la Politique nationale d'alimentation (Prado, 1993, p. 28). Vargas, en même temps, suspend provisoirement la perception de droits d'importation sur des aliments, ainsi que d'autres contributions accessoires englobées dans la cotisation pour la Sécurité sociale et les impôts à la consommation sur des aliments de première nécessité. Il est important de noter que l'efficacité de ces mesures d'exemption fiscale et de réduction de taxes et impôts est très timide, même celles qui étaient liées au développement de la production.

L'après-Deuxième guerre mondiale

Lors de la dernière année du gouvernement Vargas, en 1945, les sociétés sont autorisées à installer des postes d'approvisionnement alimentaire pour leurs employés. Ces postes ne peuvent vendre que les produits suivants : riz, sucre, huile d'olive, saindoux,

pommes de terre, café, viande séchée, oignons, farine, haricots, pâtes, beurre, savon et sel. L'effectif de ces sociétés doit intégrer au minimum 300 travailleurs. Les petites entreprises peuvent travailler en collaboration, et atteindre ainsi le quota minimal de travailleurs. Cette démarche, complémentaire aux réfectoires, offre au travailleur, en sus des repas qu'il prend déjà dans ses lieux de travail, le choix d'acheter des aliments pour sa propre consommation. Cette formule est en même temps un moyen de permettre l'anticipation du salaire car la valeur des achats des produits alimentaires peut être déduite de la paie à la fin du mois ou à la quinzaine, sous réserve que cette valeur reste limitée à 50 % du salaire.

Vargas crée le Conseil du commerce extérieur et la Commission pour l'alimentation. La commission est soumise au Conseil et composée d'experts issus des ministères de l'Éducation et de la Santé, du Travail, de l'Industrie et du Commerce et de l'Agriculture, des services d'intendance militaire, d'un représentant de l'industrie alimentaire et trois membres additionnels, librement choisis, experts en technologie alimentaire.

Du fait des liens de cette Commission avec le Conseil du commerce extérieur et du fait également qu'elle intégrait de représentants de l'industrie, ses activités auraient pu, en principe, s'orienter vers la réponse aux demandes de l'industrie en vue d'atteindre le marché extérieur. Or, curieusement, la personne chargée de la coordination de cette commission est un médecin, enseignant, spécialiste en santé publique et nutrition - Josué de Castro, l'un des spécialistes les plus reconnus du monde, en ce qui concerne la question de la faim.

JOSUÉ APOLÔNIO DE CASTRO

Né en 1908 à Recife, Pernambuco, Josué de Castro est diplômé médecin en 1929. Installé à Rio de Janeiro, il fait montre d'une performance exceptionnelle dans le domaine des politiques publiques : participation à des mouvements pour l'établissement du salaire minimum, création des Archives brésiliennes de nutrition, éditées par le Service technique de l'alimentation nationale et par la National Food and Nutrition Foundation, de New York, en 1941, et création de la Société brésilienne pour l'alimentation, en 1940. Il est élu député fédéral et président du Conseil exécutif de la FAO. Il occupe cette fonction jusqu'à la fin de 1956. Nommé président, et propulsé par le succès de ses livres (*La Géographie de la Faim* paraît en 1946) et par le prestige de l'organisme, Josué de Castro se lance dans une série de travaux pour combattre la faim dans le monde, cherchant toujours à associer les connaissances scientifiques et l'action. Après avoir quitté la FAO, en 1957, Josué de Castro fonde l'Association mondiale de lutte contre la faim afin d'éveiller la conscience du monde sur le problème de la faim et de la pauvreté, et promouvoir des projets qui démontrent que la faim peut être vaincue et abolie par volonté des hommes (Centro de Pesquisa Josué de Castro, 2008).

Une autre mesure importante est l'approbation du règlement de la « Caixa de Crédito Cooperativo » (Caisse de crédit coopératif). Ce règlement allait permettre que les coopératives utilisent les fonds des financements issus des coopératives de crédit, en renforçant ce type de système et en favorisant également la production agricole.

En Juillet 1945, le gouvernement fixe les prix minimaux du riz, des haricots, du maïs, de l'arachide, du soja et du tournesol. La Banque du Brésil - la plus ancienne banque du pays et, de nos jours, le plus important agent financier de crédit à l'agriculture et à l'élevage - est autorisée à financer la production de ces produits. Au cas où cette initiative obtiendrait de bons résultats, la production serait dirigée notamment vers la formation de stocks-tampons dans les grands centres de consommation, dont les excédents pourraient être éventuellement exportés. Ce

processus de réception et de définition des destinations serait coordonné par le Service de contrôle et de réception de produits agricoles et de matières premières, lié à la CFP. Apparemment, ce décret a été inefficace étant donné qu'au long de cette période, aucune formation de stocks n'a été relevée (Delgado, 1978, p. 14). Cependant, il est important de noter que la politique des prix minimaux (par le biais du Programme de Garantie des Prix Minimaux - PGPM) continue en vigueur de nos jours, ce qui confirme sa pertinence autant pour le secteur productif que pour le gouvernement.

Vargas est déposé par les militaires fin octobre 1945, après huit ans d'un régime d'exception. Bien qu'il ait annoncé des élections et la réorganisation des partis politiques, il est forcé de se retirer avant la réalisation du processus électoral. Les forces armées assurent les élections qui ont lieu à la fin de cette

même année et la présidence est confiée au général Eurico Gaspar Dutra, représentant du front que Vargas avait publiquement appuyé.

Dutra prend ses fonctions en janvier 1946. La première année de son mandat est marquée par des actions libérales, mais ultérieurement, le président endosse un programme plus hétérodoxe qui prévoit des interventions directes de l'État. Son administration est quand même marquée par la persistance de la crise d'approvisionnement et des problèmes sociaux et économiques tels que les salaires réduits, l'inflation, la hausse des importations, la production en deçà des besoins de consommation, un processus accéléré d'urbanisation, un exode rural très poussé et l'existence de problèmes logistiques (notamment de transport et de stockage).

Le gouvernement Dutra

Pendant la gestion Dutra, un plan d'action stratégique est établi pour orienter les investissements du gouvernement fédéral. Ce plan priorise à la santé, les aliments, le transport et l'énergie – des domaines stratégiques et sensibles aux besoins de la population. La littérature sur les actions de la politique agricole et l'approvisionnement alimentaire du gouvernement Dutra est très restreinte. Il semblerait qu'il s'agit là d'un processus beaucoup moins fertile que celui de l'ère Vargas. Il a été possible quand même d'identifier certaines initiatives mises en place au cours de cette période.

La première est l'expansion de l'action des points de vente au sein des entreprises, que Vargas avait déjà mis en route. Le gouvernement Dutra autorise l'inclusion de produits de soins personnels et des vêtements. Il précise également que la tranche du salaire que le travailleur est autorisé à engager dans ces achats passe à 70 %, un pourcentage qui indique bien la faiblesse de pouvoir d'achat de ces travailleurs.

Le gouvernement réduit pendant cinq mois les droits d'importation de produits de première nécessité pour amplifier la disponibilité d'aliments. Cette action va dans le sens contraire de la politique de substitution des importations. D'autre part, il interdit l'exportation de denrées alimentaires de base et cette mesure n'a été modifiée qu'après la réalisation d'enquêtes pour calculer le volume de la production, la consommation estimée et les stocks disponibles internement. Par ailleurs, en vue de protéger le marché des producteurs de bétail, les autorités fixent un plafond pour l'abattage du troupeau appartenant aux entreprises frigorifiques.

Le Conseil National du Café est dissout et la Division de l'économie du café, qui relève du Ministère des Finances, est



créée. Ses attributions étaient excessivement axées sur la politique extérieure. Des actions sont également menées pour réduire les problèmes causés par la sécheresse dans le Nord-est - notamment dans les régions semi-arides – avec l'accent sur la concession de financements. Ces prêts, accordés aux agriculteurs et industriels, devaient financer la construction de réservoirs d'eau. La portée de cette mesure fut néanmoins très limitée car peu de personnes avaient accès à ce crédit.

Le processus d'industrialisation se développe au Brésil, ce qui a contribué possiblement à l'aggravation des problèmes récurrents d'approvisionnement. Cette période commence en 1947 et se prolonge jusqu'à 1961, et assure une croissance économique annuelle moyenne de 9,7 % à partir de la reprise du contrôle des changes et de l'exigence de licences préalables pour le déblocage des importations (Beskov, 1999, p. 56).

Le second gouvernement Vargas

En dépit d'avoir été déposé, Getúlio Vargas continuait de participer à la vie politique, quoique de façon beaucoup plus discrète, en qualité de sénateur de la République. Pendant cette période, il rejoint le Parti Travailleuse Brésilien (PTB) et est élu président de la République encore une fois, par suffrage direct. Il assume ainsi son nouveau – et dernier – mandat en octobre 1951.

Son discours est contradictoire. Il a été élu non seulement du fait de sa popularité, mais également par suite de ses dialogues avec les libéraux. D'après Beskov (1999 p.58), Vargas a réorganisé la stratégie d'intervention de l'État en intensifiant les actions sur le secteur agro-éleveur et en mettant en œuvre la Politique de garantie des prix minimaux.

En 1952, la Commission nationale pour l'alimentation établit le plan « Conjoncture alimentaire et problèmes de la nutrition au Brésil », qui prévoit la mise en place d'enquêtes sur la nutrition, l'expansion du programme de repas scolaires, l'assistance alimentaire pour les adolescents, des programmes régionaux, l'enrichissement des aliments de base, l'appui à l'industrie alimentaire. Sur toutes les actions prévues, la seule qui survécut fut la campagne des repas scolaires, sous le contrôle du Ministère de l'Éducation à partir de 1955 (Silva, A., 1995).

Le plan n'était pas ciblé sur le problème de la faim, qui découlait, en vérité, de différents problèmes sociaux et économiques et du facteur plus important de la malnutrition. Différentes actions sont quand même entreprises pour mettre cette initiative en œuvre, comme, par exemple, la création de comités multidisciplinaires. En 1953, 14 des 25 États fédérés brésiliens subventionnaient des programmes de repas pour les travailleurs et 10 % des élèves des écoles primaires recevaient des repas scolaires (Peixinho, 2011, p. 32).

D'autres initiatives sont déclenchées par le gouvernement. En 1953, il lance un programme spécifique de multiplication de semences de blé qui prévoit l'achat de semences par le gouvernement auprès des producteurs à un prix 20 % supérieur au prix minimal du blé en grains. Les autorités assurent également aux producteurs inscrits dans ce programme l'assistance technique nécessaire, depuis la plantation jusqu'à la récolte. Les graines achetées seraient distribuées aux agriculteurs de cultures familiales. D'une façon générale, les programmes de ce genre tendent à contribuer à la réduction de la biodiversité puisqu'ils déséquilibrent les stratégies de production propre de semences par les agriculteurs. De telles initiatives existent encore de nos jours, fondées sur des politiques de modernisation agricole conservatrices mises en œuvre, notamment à partir des années 1950, dans le cadre de l'avènement de la Révolution verte.

D'autres mesures adoptées dans cette période signalent la possibilité d'interventions sur la propriété foncière. Sont prévues, entre autres mesures, la création de la Commission Nationale de Politique Foncière (CNPA) ; l'encouragement à l'organisation de coopératives moyennant l'appui de la banque Caixa de Crédito Cooperativo transformée en Banco Nacional de Crédito Cooperativo (Banque nationale de crédit coopératif) ; la création de la Commission consultative du blé, relevant du Ministère des Affaires Étrangères ; et la création de la Commission pour l'Approvisionnement du Nord-Est (CAN). En outre, une nouvelle loi est adoptée autorisant le gouvernement fédéral à intervenir dans le domaine économique pour assurer la distribution libre de produits nécessaires à la consommation publique, exécutée par

la Commission Fédérale d'Approvisionnement et de Prix (Cofap). Beaucoup de ces mesures sont prises au cours de la première année du nouveau gouvernement de Vargas.

En 1952, l'Institut Brésilien du Café (IBC) est fondé, doté de plus d'espace d'action que la Convention de Taubaté (1906) et que le Département national du café (1932). De nouvelles tâches sont introduites, comme par exemple :

- Des recherches agronomiques pour développer des variétés plus productives et mettre en place des recommandations techniques pour réduire les coûts des plantations de café
- Des études pour la recommandation de zones plus favorables, autant d'un point de vue écologique qu'agricole
- L'utilisation de la publicité pour promouvoir la consommation du café
- La promotion de coopératives de production, de crédit et de distribution

Complémentairement, le Conseil de l'approvisionnement est instauré, dont les membres sont les ministres de la Justice, des Transports et de l'Agriculture, le chef du Cabinet militaire de la Présidence de la République et le président de la Cofap. Ce Conseil est censé d'agir en collaboration avec la Cofap pour :

- Promouvoir l'augmentation de la production alimentaire
- Coordonner les différents modes de transport afin d'assurer la meilleure distribution de la production vers les grands centres urbains
- Promouvoir le stockage à grande échelle des récoltes de produits alimentaires
- Prévoir les ressources nécessaires pour financer les coûts et les investissements du secteur agricole et des services liés à l'approvisionnement alimentaire

La position idéologique de Vargas après son retour à la présidence est beaucoup plus nette. Il se rapproche encore plus des travailleurs et défend l'élection de leaders syndicaux, moins liés à l'État. Cette période est marquée par de nouveaux conflits du fait même de l'existence d'un environnement d'exercice de la démocratie, où la totalité des institutions fonctionnaient pleinement et où tout régime d'exception était absent. Ces conflits, notamment vis-à-vis des libéraux, débouchèrent à une situation de tension croissante, qui entraîna finalement le suicide du président, objet de fortes pressions visant à forcer sa démission.

Dans le sillage de la mort de Getúlio Vargas, son vice-président, Café Filho, prend le pouvoir pour compléter la durée du mandat, une période d'un an et demi entre 1954 et 1955. Juscelino Kubitschek sera élu président de la République lors de l'élection présidentielle suivante.

LOI 1 939, DU 10 AOÛT 1953

L'article 5 de la loi stipule : « Sera considéré petit producteur, aux termes de la présente loi, la personne qui, seule ou à l'aide de sa famille, cultive la terre sans employer des salariés, et de façon permanente ». Il convient de noter que ce concept, en partie, est présent dans l'actuelle loi 11.326 du 24 Juillet 2006, désignée sous le nom de Loi de l'agriculture familiale.

LA RÉVOLUTION VERTE

Pour Albergoni et Pelaez (2007, p.31), « la Révolution verte peut être décrite comme un paradigme technologique dérivé de l'évolution des connaissances chimiques et biologiques qui définissent une trajectoire technologique fondée sur la forte utilisation d'intrants (engrais et pesticides chimiques). À partir des années 1970, ce modèle commence à donner des signes d'épuisement, à partir de la constatation de problèmes d'environnement causés par l'utilisation intensive de pesticides et de la croissance de l'industrie d'intrants chimiques ».

Le Plan des cibles : la période des grands travaux routiers et de la construction de Brasília

Juscelino Kubitschek se distingue par la mise en place d'une stratégie de développement par le biais du lancement du « Plan de cibles ». Ce plan prévoit d'accélérer le développement du pays à partir d'une gamme d'actions planifiées et coordonnées par le gouvernement fédéral. Trente et un objectifs sont fixés, dont la construction de Brasília, considérée comme la synthèse de ses promesses de campagne – 50 ans de progrès en cinq ans de réalisations. L'une des grandes marques de cette administration a été de stimuler l'industrialisation et le processus d'urbanisation, qui a provoqué cependant le redoublement des conflits agraires et de la pauvreté rurale.

La conception de ce plan prend en compte le diagnostic établi par la Commission mixte Brésil-États-Unis (Dalio ; Miyamoto, 2010, p 163) et les études sont produites par les équipes de la Banque Nationale pour le Développement Économique (BNDE) avec la participation d'une équipe technique de la Commission Économique des Nations Unies pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (Cepal) (Smith, S., 2012). En résumé, les conclusions indiquent la nécessité d'investir dans les transports (chemins de fer et modernisation des ports), l'électricité, l'agriculture (construction d'entrepôts) et l'éducation. Le gouvernement Kubitschek se détache non seulement par la mise en œuvre de grands projets d'infrastructures, financés par le capital international mais également à cause du transfert de la capitale fédérale de Rio de Janeiro à Brasília, dans la région centrale du Brésil, dont l'inauguration aura lieu en 1960.

D'après Beskov (1999), on peut constater facilement que le secteur agro-éleveur a été tenu à l'écart des objectifs du Plan des cibles, de même que ses filières industrielles, de transformation et ses fournisseurs. En comparant les montants investis dans chaque secteur, on s'aperçoit que plus de 90 % des fonds ont été investis en énergie, en transports et en faveur de l'industrie de base. Les secteurs de l'alimentation et de l'éducation, de leur côté, n'ont reçu que 6,6 % du total investi. Malgré tout, il estime que le Plan a contribué à l'expansion de la frontière agricole, du fait de la production de camions et de l'élargissement du réseau routier.

Dans le but de résoudre le problème de la sécheresse dans le Nord-est, Kubitschek fonde la Surintendance de Développement du Nord-Est (Sudene), couvrant l'ensemble des États fédérés de la région (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia), ainsi que le nord de Minas Gerais – situé dans le Sud-est, mais considéré comme une partie de la région semi-aride brésilienne du fait de son climat. La Sudene a pour mission de promouvoir le développement régional, mais se distingue, néanmoins, par son action au niveau de « l'industrie de la sécheresse », caractérisée par des investissements publics avantageux obtenus par les élites locales pour combattre la sécheresse, tels que la construction de barrages et autres travaux hydriques.

La réforme agraire, cependant, ne figurait pas dans le cadre des priorités du projet de développement de Kubitschek. Il évitait, ainsi la confrontation avec l'oligarchie rurale qui faisait partie de sa base politique (PSD-PTB) et de celle de l'opposition (UDN).

Bien que les résultats économiques de la période Juscelino Kubitschek aient été positifs, la majorité de la population n'a pas accédé aux bienfaits de la croissance économique. Celle-ci, en vérité, a contribué à approfondir les différences socio-économiques et a créé un vaste fossé entre les diverses régions du pays, entre les zones urbaines et rurales et entre les différentes classes sociales au sein même des villes.



Le Vice (devenu) Président

Jânio Quadros et son vice-président, João Goulart, sont élus en 1960 succédant à Juscelino Kubitschek, dont ils partagent la même colligation politique. Pour la première fois depuis 1930, le Brésil traverse un processus de construction de la démocratie, avec trois élections présidentielles suivies, en dépit d'un environnement persistant d'instabilité politique.

Mais le nouveau président renonce à ses fonctions huit mois à peine après sa prise de pouvoir. Une mobilisation est aussitôt organisée par Leonel Brizola, gouverneur de l'État de Rio Grande do Sul, sous le nom de « la Campagne pour la légalité ». Cette campagne rassemble des membres des syndicats et des mouvements sociaux, et jouera un rôle décisif pour assurer l'investiture de João Goulart. Malgré la croissance économique constatée pendant le gouvernement Kubitschek, les contradictions de classes continuaient à apparaître de façon nette dans la vie courante du Brésilien - y compris les questions liées à l'approvisionnement alimentaire, la faim et la misère.

En 1962, pour célébrer la Fête des travailleurs, le président Goulart annonce son intention de promouvoir les réformes de base, une plate-forme politique de développement qui réunissait un éventail de réformes : bancaire, fiscale, urbaine, administrative, agraire et universitaire. En juillet, il introduit la prime du treizième salaire et, en août, il fonde la Centrale générale des travailleurs, résultant de la concertation syndicale dans l'ensemble du pays.

Pendant le gouvernement Goulart, une structure d'approvisionnement est mise en route à partir de la création de la Surintendance Nationale d'Approvisionnement (Sunab). Cette Surintendance dispose de larges pouvoirs pour réguler le marché alimentaire. Elle est chargée, parmi d'autres missions, d'établir le Plan national d'approvisionnement de produits essentiels, en plus d'incorporer dans ses services des politiques de crédit et de promotion à la production. Son Conseil délibératif est un espace administratif stratégique chargé de définir le plan d'approvisionnement devant être mis en place dans les grands centres urbains.

Ce plan d'approvisionnement implique une complémentarité d'actions. Outre la Sunab, sont créées : la Compagnie Brésilienne d'Approvisionnement (Cibrazem), pour assurer la gestion des stocks dans l'ensemble du pays - notamment dans les plus importantes régions de production et de consommation ; et la Compagnie Brésilienne d'Aliments (Cobal), pour opérer dans le secteur de la vente au détail et dans celui de la structuration d'entrepôts de commercialisation horticole grossiste, connus sous le nom de Centrales d'Approvisionnement (Ceasas). Ces deux structures, ainsi que la CFP, étaient censés travailler sous la coordination de la Sunab. Tous ces organismes sont créés pour tenter de réguler le secteur d'approvisionnement moyennant l'accroissement de la production, l'expansion de la capacité de stockage public et la diversification des formes de distribution et de commercialisation de produits alimentaires, y compris des actions directes dans le

domaine du détail sous une coordination publique (Silva, J.; Belik; Takagi, 2003, p. 94).

En Octobre 1962, la Surintendance de la Politique Agraire (Supra) est créée, et en 1963, le Statut des travailleurs ruraux, dont le but était d'obtenir que les travailleurs ruraux tirent également profit des conquêtes du travail (contrat et heures de travail, repos obligatoire, congés et protection des travailleurs ruraux). Cette reconnaissance conduit au renforcement du mouvement syndical des travailleurs ruraux et à la création de la Confédération Nationale des Travailleurs Agricoles (Contag), à la fin de la même année. Fortes des garanties accordées à l'organisation syndicale, de nombreuses ligues paysannes se transforment en syndicats ruraux. Le nombre des syndicats de travailleurs ruraux passe de 150 à 1 150. Des fédérations de travailleurs sont également établies dans les 21 États fédérés brésiliens.

Il est utile de tenir compte également d'autres facteurs de la politique agricole, comme le démarrage de la mise en œuvre de services d'assistance technique par la voie du système public (Association de Crédit et d'Assistance Rurale - Acar), et son expansion au cours de la seconde moitié des années 1950. Le développement du crédit agricole ainsi que l'importation et la vente subventionnée d'engrais ont également contribué à cette croissance, ainsi que l'amélioration de l'infrastructure de stockage et de transport pour écouler la production, en conséquence du programme de construction de routes et de l'importation

et la production de camions. Les perfectionnements au niveau de l'infrastructure ont été, sans aucun doute beaucoup plus importants que la politique agricole étant donné, d'une part, que les services de l'Assistance Technique et Extension Rurale (Ater), le crédit et les engrais n'étaient disponibles que pour un groupe très restreint de producteurs – du fait de la présupposition que l'emprunteur devait disposer d'une bonne capacité d'endettement et d'accès à l'information, et d'autre part, du fait de la faible capillarité des agents financiers dans les zones rurales.

Au cours de la seconde moitié de cette même année, le mouvement syndical, articulé autour du Pacte d'action conjointe, mobilise 79 syndicats et 4 fédérations pour promouvoir ce que l'on a appelé « la grève des 700 mille à São Paulo ». Le solde de ce mouvement est très positif, car il obtient une augmentation salariale de l'ordre de 80 %, bien que les

centrales revendiquent surtout la négociation collective et la reconnaissance des délégués syndicaux dans les usines. À Recife, les paysans rassemblent près de 30 mille travailleurs qui manifestent en faveur de la réforme agraire et sont réprimés par les forces armées. Un mois plus tard, en novembre, les syndicats de la Zona da Mata, à Pernambuco, mobilisent près de 200 mille personnes pour appuyer les travailleurs des usines de sucre. Il s'agit là de la grève la plus importante de travailleurs ruraux de l'histoire du pays. La production de l'ensemble des usines est paralysée, ce qui contrarie les intérêts de leurs propriétaires. Les travailleurs obtiennent également une augmentation salariale de 80 %, établissent une convention collective de travail sous la représentation du Conseil syndical des travailleurs de Pernambuco et obtiennent la nomination d'un délégué syndical dans chaque usine (Ferreira, 2012).

La Confédération Nationale des Travailleurs Agricoles (Contag)

est reconnue officiellement par le Ministère du Travail et de l'Emploi en janvier 1964. L'entité s'organise à partir de la lutte des paysans pour défendre la réforme agraire. Elle appuie et discute les réformes fondamentales en cours de discussion par le gouvernement en vue de promouvoir des changements structurels. João Goulart, qui avait été ministre du Travail des gouvernements Vargas et Kubitschek, déclare publiquement son engagement en faveur de la réforme agraire. Du fait même de manifester nettement son intention de travailler en faveur de changements structurels qui réduiraient la concentration foncière et financière au Brésil, João Goulart est renversé par les militaires le 31 Mars 1964, ce qui interrompt la tentative de renforcement de la démocratie, des conquêtes sociales et la citoyenneté alimentaire.

ACAR ET L'ORGANISATION DES TRAVAILLEURS EN ASSOCIATIONS DE CLASSE

Dans le cadre de la polarisation politique, économique et militaire de la Guerre froide, la création de ces associations s'est développée, surtout, à la suite des encouragements de l'Association Internationale Américaine pour le Développement Social et Économique (AIA), une organisation philanthropique liée à la famille Rockefeller qui, à cette occasion, était très proche du gouvernement américain. La première Association de Crédit et d'Assistance Rurale (Acar) a été créée à Minas Gerais, le 6 Décembre 1948, à la suite d'entretiens de Nelson Rockefeller avec le gouvernement de cet État. Juscelino Kubitschek, fondé sur les bons résultats obtenus par l'Acar-MG, signe, en 1954 une convention avec le gouvernement américain et crée le Projet Technique de l'Agriculture (ETA), dans le but de mettre en œuvre une coopération technique et financière pour la réalisation de projets de développement rural, notamment la coordination nationale des actions d'extension rurale. Différents bureaux (ETAs) sont créés dans chaque État au cours des années suivantes, qui sont devenus, dans de nombreux cas, des embryons de l'Acar dans chaque État brésilien respectif (Peixoto, 2008, p.18).

Vue d'ensemble

Pendant l'administration Vargas, diverses initiatives avaient été adoptées pour faire face aux problèmes d'approvisionnement alimentaire, et tout particulièrement pour faciliter leur accès par le biais notamment de l'accroissement des disponibilités et de la réduction des prix. Dans une mesure plus limitée, il est possible d'identifier des actions dans le domaine de la production, de la recherche agricole, de l'assistance technique et de la commercialisation, ainsi que dans le domaine du stockage, mais également des tentatives pour améliorer la logistique.

Ces actions, bien que nombreuses, étaient fragmentées et dépourvues de continuité stratégique et managériale. Elles étaient souvent interrompues à la suite de la pression de groupes défendant des intérêts politiques et économiques, même pendant la période où Vargas gouvernait sous un régime d'exception. Ces actions étaient toujours orientées vers la production en réponse à des problèmes d'ordre conjoncturelle (prix élevés et périodes de pénurie). Par ailleurs, des progrès importants sont constatés dans la promotion des droits du travail et de la sécurité sociale, tels que la mise en place du salaire minimum.

Il est possible de dire que les administrations Dutra et Kubitschek étaient beaucoup plus axées sur les projets d'expansion des infrastructures et d'accélération du processus d'industrialisation. Les problèmes sociaux du pays, pensait-on, pourraient se résorber, par la création d'opportunités d'emplois. Or, cette stratégie ne tenait pas compte des milliers de familles qui vivaient dans les zones rurales et ne disposaient pas des moyens de production indispensables pour s'intégrer spontanément au processus de production qui assurerait leur viabilité économique de même que la reproduction et la mise en valeur des systèmes de production paysans. De cette sorte, les personnes qui n'avaient pas eu accès à l'éducation émigraient de la campagne vers les villes et étaient confrontées à d'immenses difficultés pour obtenir des emplois plus qualifiés. Ils finissaient alors par accepter du travail précaire et des salaires réduits, en dépit des progrès de la législation du travail.



De toutes les actions proposées pour la solution des questions agricoles et agraires au long de cette période par les différentes administrations étudiées, les mesures du gouvernement João Goulart ont été probablement celles qui ont offert les meilleures possibilités de concertation systémique. Goulart a essayé d'établir un plan d'approvisionnement qui considérait stratégique et nécessaire l'intégration des familles rurales dans le processus de production en vue de promouvoir l'accès aux facteurs de production, notamment la terre, à partir de la mise en œuvre de la réforme agraire.

Son intention était de promouvoir des actions coordonnées entre différents secteurs, comme le développement de la production, la formation de stocks-tampons et la garantie d'accès aux aliments et à d'autres produits essentiels aux travailleurs ruraux et urbains, afin de minimiser les disparités régionales, combattre la faim et la pauvreté et assurer la citoyenneté alimentaire à l'ensemble de la population brésilienne. Le gouvernement valorisait les organisations sociales et reconnaissait la représentativité des syndicats en tant qu'acteurs politiques. Les syndicats, de leur côté, faisaient pression pour obtenir des salaires plus élevés et augmenter la participation des travailleurs, organisaient des grèves et exigeaient des progrès au niveau des réformes de base.

Si l'on examine de près l'ensemble des initiatives mises en œuvre depuis les années 1930, on constate qu'elles étaient très concentrées sur le contrôle des prix, sans qu'il y ait une concertation d'efforts plus dense et durable pour résoudre les problèmes structurels, comme l'accès aux moyens de production, et sans, non plus, la mise en place de politiques publiques susceptibles d'assurer une stratégie ciblée sur la promotion de la production. Certaines tentatives d'adoption de politiques publiques furent néanmoins mises en place, mais elles étaient de nature épisodique et généralement non-systémiques ; leurs actions se produisaient d'une

façon conjoncturelle et par chaîne de production ou par produit, de façon isolée. Les initiatives tenant compte des différences sociales, économiques et environnementales étaient rares.

Il est important de noter que la croissance de la production a eu lieu surtout à partir de l'expansion de la frontière agricole, notamment au cours des années 1950 et 1960. Ce mouvement a permis de multiplier l'installation de petits et moyens propriétaires, qui avaient quitté le Sud du pays en direction du Centre-ouest. Un autre mouvement migratoire s'est produit à partir de São Paulo vers le Paraná, Mato Grosso et Minas Gerais (« Triângulo Mineiro »). Il fut l'un des principaux facteurs de la croissance de 56 % de la production entre 1950 et 1965 (Beskov, 1999, p. 64).

Le Programme de Garantie des Prix Minimaux (PGPM)

aurait pu, de son côté, contribuer au développement agricole si les paramètres des prix officiels avaient tenu compte du coût de la production et des prix du marché. Cette corrélation est habituellement un facteur de sécurité pour le secteur de la production qui sait que le gouvernement interviendra en cas de dépression des prix du marché. Gordon Smith (1969 cité par Delgado, 1978, p. 15) affirme que la valeur des prix minimaux fixés au cours des années 1950, était très inférieure aux prix du marché et n'étaient pas annoncés avant le début du calendrier des semailles pour chaque produit et région agricole (Centre-sud, Nord-est et Nord) et pour chaque récolte (hiver et été).

Les données démontrent que les interventions de la CFP de 1952 à 1965 étaient négligeables. D'après Beskov (1999, p. 59), la participation moyenne des fonds investis dans l'acquisition

de produits agricoles au cours de cette période représentait moins de 1 % de l'ensemble des revenus intérieurs du secteur agricole. De même, le niveau des financements de la CFP offerts pour la commercialisation (après récolte) des produits agricoles était encore plus inexpressif : à peine 0,42 %. En plus de l'inconsistance de ces ressources, d'après Delgado (1978, p. 24), la part plus importante de ces dernières était destinée à des stockeurs et des industriels, et non pas aux producteurs ou à leurs coopératives.

Dans une large mesure, on peut considérer que la crise d'approvisionnement alimentaire reposait sur les problèmes suivants :

- Un modèle agricole fondé sur de grandes propriétés et sur une tradition agro-exportatrice
- Des infrastructures insuffisantes pour écouler les récoltes, même sur le marché intérieur
- Des processus industriels et une commercialisation en gros, concentrés (monopole) entre les mains d'un petit nombre de sociétés, y compris à capital étrange
- Encouragement aux importations de produits alimentaires au moyen de la réduction des droits de douane pour résoudre les problèmes d'approvisionnement
- Manque d'appui à la production destinée au marché intérieur
- Inexistence de réforme agraire

Enfin, il est possible d'affirmer que les politiques de change, fiscale et monétaire pratiquées au cours de cette période de l'histoire - même si l'on tient compte des oscillations provoquées par une application tantôt libérale, tantôt protectionniste - ont fourni plus de résultats que l'ensemble des instruments de la politique agricole.



La politique d'approvisionnement et de suppléments alimentaires pendant le régime militaire

Le Brésil, ainsi que d'autres pays de l'Amérique latine, a vécu une longue période d'autoritarisme et de suppression totale de démocratie sous le joug de gouvernements militaires. En opposition aux changements sociaux proposés par João Goulart, une dictature militaire s'installa en 1964 pour répondre aux préoccupations et aux craintes des secteurs conservateurs de la société.

Ce chapitre aborde la période de vingt ans (1964-1985) pendant laquelle le pouvoir exécutif a été occupé par les gouvernements militaires au long de cinq mandats présidentiels : celui du maréchal Castelo Branco, du général Costa e Silva, du général Garrastazu Médici, du général Ernesto Geisel et du général João Figueiredo. À la suite de sa maladie et de son décès, le général Costa e Silva fut remplacé, pendant

une courte période, par une junta militaire composée des ministres de l'Armée, de la Marine et des Forces aériennes. Le pouvoir exécutif contrôlait d'une façon absolue les pouvoirs législatif et judiciaire. Les partis politiques avaient été dissous et deux nouveaux partis avaient été institués : l'Alliance pour le Renouveau National (Arena), appuyant le gouvernement, et le Mouvement Démocratique Brésilien (MDB), une opposition consentie par le régime. L'exercice du pouvoir se faisait à l'aide d'actes institutionnels et de décrets. Les représentations des travailleurs étaient réprimées, et n'étaient possible qu'en se soumettant de façon la plus complète aux exigences du gouvernement.

Cette période est marquée par une gestion particulière de l'économie. D'une part, une

stratégie de développement capitaliste d'esprit libéral, carrément adoptée et qui limitait la présence de l'État. D'autre part, la nature même du régime permettait sans hésitations l'intervention du gouvernement dans tous les cas susceptibles d'entraîner des risques à ces derniers. Cette situation se réfléchissait sur le contexte de l'approvisionnement alimentaire et sur ce qui allait être désigné sous le nom de « modernisation conservatrice » de l'agriculture nationale - moderne quant aux techniques de production, mais conservatrice quant à la préservation de la structure agraire concentrée et sans la démocratisation de la terre.

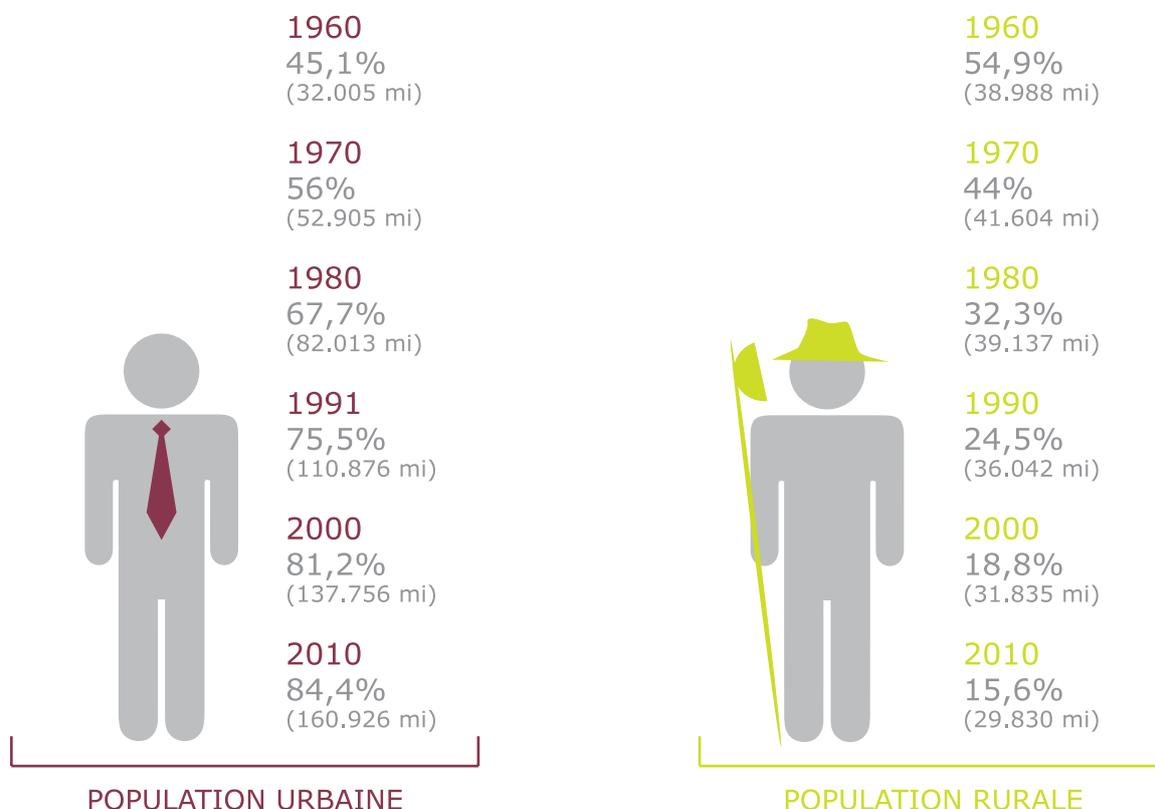
La modernisation de l'agriculture ne s'est pas bornée à des initiatives ponctuelles, mais à construire un nouveau modèle institutionnel selon le projet d'établissement d'une

agriculture capitaliste. Au cours de cette période les crédits ruraux subventionnés et les incitations fiscales liant la modernisation à la « révolution verte ». Entre les années 1960 et 1970, les prix internationaux des produits agricoles deviennent favorables à l'expansion des exportations, notamment les prix du soja et de l'orange. La production alimentaire destinée au marché intérieur a été affectée, ce qui a répercuté sur bon nombre de produits, tels que par exemple les haricots et le manioc qui ont subi une forte rétraction, ainsi que le riz et le maïs dont la production stagne.

Un modèle d'agriculture s'affirme et se caractérise par une baisse de la demande de main d'œuvre, ce qui attire la population en direction des villes. La période suivante, les années 1970 et 1980, correspond à un mouvement important d'urbanisation : une migration de près de 30 millions de paysans vers les villes en dix ans à peine. Ceci marque le début d'un processus abrupte et incontrôlable de réduction de la population rurale, de concert avec une croissance constante de la population urbaine, comme indiqué dans la figure 01.

Cette nouvelle configuration de l'urbain et du rural au Brésil a également entraîné une hausse du coût de la vie à la suite de l'inflation du prix des aliments. Quoique le gouvernement proclamât qu'il intervenait très peu au niveau du marché, il participait en fait activement à l'organisation et à la régulation de l'approvisionnement. Cela se faisait au moyen de l'installation d'un appareil institutionnel, mais également au moyen d'interventions directes dans certaines situations spécifiques.

FIGURE 01: La population brésilienne selon la situation domiciliaire – 1960 – 2010



Source : IBGE, Recensements démographiques de 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 et 2010

Les années 1960

Les changements au niveau de la structure institutionnelle de l'approvisionnement alimentaire

En Septembre 1964, le gouvernement crée la Commission de coordination exécutive pour l'approvisionnement, et de ce fait la Surintendance Nationale pour l'Approvisionnement (Sunab) est vidée de ses pouvoirs. La Commission est dirigée par le président de la République et composée par des ministres appartenant aux secteurs de l'économie, des transports et des travaux publics, en plus du président de la Banque du Brésil et du surintendant de la Sunab.

En 1965, le nouveau régime change le nom de la Campagne nationale pour les repas scolaires. Elle s'appellera, dorénavant Campagne Nationale pour l'Alimentation en Milieu Scolaire (CNAE), et dilate sa mission, qui englobe maintenant l'assistance et l'éducation nutritionnelle. La CNAE demeure responsable de l'exécution du programme jusqu'à 1981, lorsqu'elle se transformera en Institut National d'Assistance à l'Élève (Inae).

Avant le régime militaire, l'alimentation scolaire était l'objet d'un appui extérieur, qui a été réduit au début des années 1960. Entre 1964 et 1972, le Programme Mondial des Aliments des Nations Unies (ONU) et le Programme des aliments pour la paix fournissaient la quasi-totalité des produits alimentaires frais. Cette aide provenait surtout des États-Unis par l'intermédiaire du don d'excédents résultant de l'expansion de la production agricole sur son territoire. La portée de la campagne devient nationale et l'État est maintenant l'intermédiaire de cette politique, et prend sur lui la responsabilité de recevoir et distribuer les aliments reçus en donation. À la suite de la réduction des excédents internationaux, le gouvernement brésilien, au début des années 1970, se voit obligé d'assurer, au moyen de ses propres ressources budgétaires, l'achat des produits destinés aux programmes de suppléments alimentaires, y compris l'alimentation scolaire.

En 1966, de nouvelles règles pour la fixation des prix minimaux sont établies en même temps que sont créés deux mécanismes qui exerceront, pendant plusieurs années, une forte influence sur l'activité de commercialisation des produits agricoles : les Prêts du Gouvernement Fédéral (EGF), pour l'Exécution des Opérations de Financement avec ou sans Vente (COV et SOV), et les Acquisitions du Gouvernement Fédéral (AGF).

En Février 1967, le décret-loi 200 est promulgué – un instrument très important pour réorganiser l'administration fédérale en vue d'atteindre les objectifs du régime en vigueur. Le chapitre III de ce décret est consacré à l'approvisionnement national et établit une procédure de coordination des mesures concernant la conception et l'exécution de la politique nationale d'approvisionnement. Ce décret créait une structure interministérielle dont les attributions, la composition et le fonctionnement allaient être fixés par un autre décret, et qui bénéficierait de l'appui de la Surintendance nationale de l'approvisionnement, créée en 1962, chargée de gérer les stocks-tampon. Un système d'informations sur la production, la distribution et la consommation est également institué et il est établi que la Sunab signerait des conventions avec les États fédérés, la municipalité du District fédéral et les Territoires de façon à pouvoir transférer à ceux-ci les coûts de surveillance et de contrôle. Conformément à cette distribution de rôles entre des organismes déjà existants, la Commission de financement à la production, créée en 1943, serait chargée de tracer les plans financiers liés à la production intéressant la défense économique et militaire.

AGF ET EGF (COV ET SOV)

Les EGF financent le stockage afin que les agriculteurs puissent attendre le meilleur moment pour vendre leur production, ce qui évite qu'ils soient forcés de vendre leurs produits au moment de la récolte lorsque les prix sont bas. La modalité COV (avec option de vente) offre à l'agriculteur le droit de vendre au gouvernement fédéral, tandis que la modalité SOV (sans option de vente), ne donne pas ce droit aux agriculteurs. Ils sont donc obligés de vendre leurs produits au prix courant du marché ou de prolonger le stockage à leur propre dépens. Par le truchement du mécanisme des AGFs, le gouvernement achète immédiatement à l'agriculteur l'excédent de sa production, forme ses propres stocks et équilibre l'offre et la demande, en achetant à l'occasion des bonnes récoltes et en vendant lors des mauvaises.

Les années 1970

La confrontation des crises d'approvisionnement

Le gouvernement du général Médici (1970 - 1974) a apporté un nouveau format institutionnel à la structure de l'État en ce qui touche la production et l'approvisionnement alimentaire. En 1972, par décret, il établit les règles du Système National de Centrales d'Approvisionnement (Sinac). Le décret intègre les Centrales d'Approvisionnement (Ceasa) de chaque État de la fédération - ou même celles des municipalités - dans un même système. Au long des années 1970, 21 Ceasas sont créées dans toutes les capitales du pays. Juridiquement, il s'agit d'entités d'économie mixte dont le capital est détenu par le gouvernement fédéral, les États fédérés et les municipalités où siègent ces centrales. Dès la création du Sinac, des normes de commercialisation, des informations de marché et d'encouragement à la production sont établies dans le domaine des produits horticoles.

Malgré ce réaménagement institutionnel mis en place dans le domaine de l'approvisionnement, les difficultés liées à la capacité de commercialisation des produits alimentaires persistent. Depuis les années 1960, un goulot d'étranglement existait déjà au niveau du système de commercialisation des produits horticoles. Devant ce problème, le gouvernement oriente ses efforts pour prévenir les crises de l'offre et la fluctuation des prix en donnant la priorité aux produits de première nécessité. Il essaye également de moderniser les structures de commercialisation sur les marchés régionaux au moyen de la création de centrales d'approvisionnement et de marchés terminaux.

En 1973, le gouvernement fonde l'Entreprise Brésilienne de Recherches pour l'Agro-Élevage (Embrapa), qui réalisera un travail important dans le domaine de l'innovation technologique agricole. Cette entité introduit de nouveaux cultivars par le canal de l'amélioration génétique et obtient de bons résultats dans la lutte antiparasitaire. Les activités d'Embrapa se font toujours en concertation avec l'industrie de transformation alimentaire en vue de contribuer à la modernisation de cette filière.

Le trépied de la stratégie agricole de cette période est composé des activités suivantes : recherches (Embrapa), extension rurale (Entreprise d'Assistance Technique et d'Extension Rurale - Embrater) et enseignement, au moyen du renforcement des universités d'agronomie dont certains enseignants étaient des étrangers. Cette stratégie était axée sur la mise en œuvre de la révolution verte dans l'agriculture brésilienne.

Programme National pour l'Alimentation et la Nutrition (Pronan)

En 1972, le gouvernement militaire fonde l'Institut National pour l'Alimentation et la Nutrition (Inan), relevant du ministère de la Santé, dont la mission est d'aider le gouvernement à établir le Plan

National pour l'Alimentation et la Nutrition. En mars 1973, il lance le Programme National pour l'Alimentation et la Nutrition (Pronan), qui englobe 12 sous-programmes appartenant à différentes structures gouvernementales. Le Pronan est confronté à de nombreuses difficultés en raison d'imprécisions réglementaires, et est finalement abandonné en 1974.

Pendant le gouvernement Geisel, l'Inan est réorganisé et acquiert sa première structure administrative concrète. Entre 1974 et 1975, des études sont développées visant à la conception d'un nouveau format de la politique gouvernementale d'alimentation, qui débouchera sur le deuxième Programme National pour l'Alimentation et la Nutrition (II Pronan), suivant une approche plus structurelle et moins assistencialiste (Peliano et al., 1985). Le deuxième Pronan était prévu pour la période de 1976 à 1979. Le Conseil délibératif de l'Inan s'est vu attribuer les tâches de coordination, suivi, évaluation et contrôle de l'exécution du Pronan.

Cette mesure est influencée par la nécessité de trouver des mécanismes financiers internes destinés à maintenir les programmes d'alimentation scolaire et de soins aux mères et aux enfants, compte tenu de l'interruption de l'appui des États-Unis. Or, ce nouveau modèle institutionnel de politique de supplémentation alimentaire n'a joué qu'un rôle marginal dans la stratégie du gouvernement dispersée, fragmentée et faussée par de nombreux problèmes administratifs (Coimbra, 1985).

Outre l'Inan, alors considéré un organisme central du gouvernement dans le domaine de l'alimentation et de la nutrition, plusieurs autres organismes y participent tels que les ministères de la Santé, de l'Éducation et de la Culture, de la Sécurité sociale, du Travail et de l'Agriculture. Cette concertation interinstitutionnelle de ministères deviendra une marque en ce qui concerne le processus de gestion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil.

Dans le courant des années 1970, le gouvernement toujours assiégé par le problème des graves carences alimentaires des Brésiliens, décide de renforcer les programmes de supplémentation alimentaire ou d'en créer de nouveaux pour remplacer les dons ou les importations de produits alimentaires réalisées jusqu'à ce moment grâce à l'appui d'agences internationales. Les achats d'aliments commencent à se réaliser auprès des industries de transformation dont la quasi-totalité était composée de sociétés multinationales, les seules capables de répondre aux exigences des avis d'appel d'offres.

Au début, la supplémentation alimentaire se trouvait sous la responsabilité du Programme de Nutrition en Santé (PNS), créé en 1975 et dirigé par le Ministère de la Santé. Il distribue des aliments de base, comme le riz, le sucre, les haricots, le maïs, la farine de manioc et de lait en poudre pour les femmes enceintes, les mères allaitantes et les enfants entre six mois et sept ans, entre les familles à faible

revenu (jusqu'à deux salaires minimums). La priorité est donnée aux régions les plus pauvres et le programme cherche à fournir 45 % des besoins nutritionnels. Les aliments sont achetés par la Cobal moyennant des ressources provenant de l'Inan et distribués par les secrétariats à la Santé des États fédérés. En 1975, le programme bénéficie 452 mille personnes et distribue environ 5 mille tonnes d'aliments. Ces chiffres croissent progressivement et, en 1989, le PNS distribue déjà 60 200 tonnes d'aliments à 6,2 millions de personnes.

Politique Agricole et d'Approvisionnement

En 1974, le Ministère de l'Agriculture prend en charge la gestion de l'approvisionnement tandis que le Groupe Exécutif de Modernisation du Système d'Approvisionnement (Gemap) – un organisme interministériel créé en 1969 – est dissous. Le Compagnie Nationale d'Approvisionnement (Conab) est également fondé (ne pas confondre ce Conseil avec la Compagnie Nationale pour l'Approvisionnement, qui sera créée en mars 1990) – présidé par le ministre de l'Agriculture et composé de représentants des ministères des Finances, Transports et du Plan.

Le Conab est chargé de coordonner la politique des prix et de protéger les produits alimentaires sur le marché intérieur. Pour ce faire, le Conseil prévoit d'intervenir, le cas échéant, au niveau de la chaîne de production et de commercialisation de produits considérés essentiels. Il se charge aussi des fonctions exécutives de la Sunab, qui opère dorénavant en tant qu'institution de consultation, d'assistance et de planification, finalement dissoute en 1979 et dont les fonctions sont transférées au Conseil monétaire national.

L'accroissement de la production de soja rend nécessaire d'augmenter la capacité de stockage en vrac. Ce problème est ressenti plus profondément à partir de 1975 et justifie la création du Programme National de Stockage (Pronazem), au moyen duquel le Gouvernement fédéral réalise de gros investissements qui élargissent de beaucoup (5,3 millions de tonnes) la capacité de stockage de grains au Brésil.

En 1974, dans le but de définir les mesures de crédit pour le secteur agro-éleveur, le gouvernement crée la Commission de Coordination de la Politique de Crédit Rural (Comcred). Le 1^{er} Plan national de développement (1972 à 1974) avait déjà proposé de financer le secteur privé pour développer la capacité de stockage, la mise en œuvre du Système national des centrales d'approvisionnement et l'installation de réseaux de supermarchés et autres systèmes de libre-service.

Toujours pendant le gouvernement Geisel, plus de vingt Marchés du producteur sont implantés pour connecter les zones productrices aux grands marchés de consommation. Pour ce qui est de la vente au détail, des marchés horticoles sont créés. Dans cet esprit et selon les besoins particuliers de chaque région, de nouveaux organes sont institués et composent le Système National de Centrales d'Approvisionnement et de marchés satellites : les

Centrales d'approvisionnement, les Marchés du producteur, les Marchés horticoles, les Foires couvertes, les Unités intégrées et les Centrales régionales d'approvisionnement. Ces mesures visent à moderniser le système d'approvisionnement de denrées périssables au Brésil, en favorisant aussi bien les producteurs, que les distributeurs et les consommateurs au niveau des processus de traitement et de distribution, faisant appel à une technologie moderne assortie de moyens d'information et de communication sur les marchés.

Le gouvernement met en place également des programmes spécifiques pour répondre aux besoins alimentaires essentiels de la population. En 1976, il lance le Programme pour l'Alimentation du Travailleur (PAT), lié au Ministère du Travail, un projet issu des efforts conjoints du gouvernement, des employeurs et des travailleurs. Il consiste à accorder des avantages fiscaux aux entreprises qui fournissent des repas subventionnés à leurs employés. La couverture du PAT reste limitée au marché formel du travail, concentré dans les régions Sud et Sud-est. Le PAT est toujours en vigueur de nos jours. Il a été réajusté en 1991 pour

préciser que ce programme se restreignait aux travailleurs gagnant moins de cinq salaires minimums par mois.

Pour renforcer le système de distribution des petits détaillants et encourager la production, le gouvernement lance en 1977 le Programme d'Appui à la Production et à la Commercialisation des Produits Horticoles (Prohort). En 1978, le Réseau Somar pour l'approvisionnement est institué, chargé de fournir des produits essentiels à des prix réduits pour la population pauvre ayant des difficultés d'accès aux supermarchés.

Une structure physique et institutionnelle, d'une taille considérable, est ainsi consolidée dans le domaine de l'approvisionnement. Cependant, avant même le début de la décennie suivante, d'autres innovations au niveau de la filière de distribution et de la vente au détail seront mises en place. L'État choisit donc d'assurer la production, la distribution et l'approvisionnement. Jusqu'alors, l'opinion courante affirmait que l'inflation était surtout causée par des problèmes d'approvisionnement. Cette thèse a dû subir un réexamen après l'explosion de l'inflation des années 1980.

Au terme des années 1970, le contexte mondial s'avérait favorable. La production d'aliments grossissait et finit par provoquer la chute des prix au-dessous des niveaux pratiqués dans les années 1950. Mais, à partir de 1980, cependant, des nouveaux défis et contradictions surgissent au niveau de la politique de production

et d'approvisionnement des aliments. La crise internationale déclenchée par la hausse des prix du pétrole impose un réaménagement du contexte économique qui se répercute sur l'approvisionnement.

Le Secrétariat au Plan assume le rôle principal dans la question de l'approvisionnement, à la suite de la dissolution du Conab - dont le dirigeant principal était le ministre de l'Agriculture - et de la création du Secrétariat Spécial pour l'Approvisionnement et les Prix (Seap). Ce Secrétariat coordonnait déjà le Conseil Interministériel des Prix (CIP) et la Surintendance Nationale pour l'Approvisionnement (Sunab).

Entre 1976 et 1980, de nouveaux programmes sont créés par différents organismes, mais, à la suite de problèmes liés à la coordination institutionnelle, leurs résultats sont fragmentés ou se superposent. En 1977, la Légion Brésilienne d'Assistance (LBA), une fondation d'assistance publique brésilienne, lance le Programme de Supplémentation Alimentaire (PCA), visant également à assister la même population ciblée par le Programme de Nutrition en Santé (PNS) (femmes enceintes, mères allaitantes et enfants âgés de moins de trois ans) moyennant la distribution d'aliments gratuite. En 1979, l'Inan lance le Programme d'Approvisionnement des Zones Urbaines à Faibles Revenus (Proab) pour subventionner la vente d'aliments dans la périphérie des grandes villes.



Les années 1980

En 1980, le deuxième Pronan développe une gamme assez diversifiée de programmes, qui s'articulent à trois grands axes d'intervention :

- Supplémentation alimentaire : Programme de Nutrition pour la Santé (PNS), Programme d'Approvisionnement pour les Zones Urbaines à Faible Revenu (Proab), Programme de Nutrition Scolaire (PNE), Programme de Complémentation Alimentaire (PCA) et Programme pour l'Alimentation du Travailleur (PAT)
- Rationalisation du système de production et de commercialisation d'aliments : Projet de production d'aliments et nutrition dans les zones rurales de faible revenu du Nord-est et Projet d'Achat d'Aliments de Base dans les Zones Rurales à bas Revenu (Procab), créé en 1977 par la voie de la Cobal, qui achète, au moyen des ressources de l'Inan, des aliments de base chez les petits producteurs et les destine aux programmes du Pronan
- Activités complémentaires et support : études et recherches, tests expérimentaux de supplémentation alimentaire, développement des ressources humaines, lutte contre l'insuffisance nutritionnelle spécifique et activités d'incitation à l'allaitement

Le deuxième Pronan visait deux cibles : résoudre le problème de la malnutrition et, en même temps, entraîner la modernisation de la production et de la commercialisation de l'agriculture à petite échelle, moins capitalisée. Ce programme, cependant, n'a pas atteint son second objectif du fait précisément de ses propres contradictions vis-à-vis de la politique économique et des priorités dictées par le régime autoritaire. Quoi qu'il en soit, il a réussi à innover en créant certains outils qui ont été ultérieurement améliorés et affermis, tels que le crédit pour les petits producteurs, désigné « Crédit Pronan » qui dispensait ces petits producteurs d'un bon nombre de contraintes dressant des obstacles à la concession de crédit pour la production.

L'Inan, lié au Ministère de la Santé, était chargé de la coordination du deuxième Pronan. Le président de l'Inan présidait aussi le Conseil délibératif de cet organe, composé de représentants du Secrétariat au plan, de la Présidence de la République et des ministères de l'Éducation et de la Culture, de l'Agriculture, du Travail, de la Santé, de l'Industrie et du Commerce, de l'Intérieur et de la Sécurité Sociale. Cette composition était conçue pour intégrer les différentes institutions qui participaient au deuxième Pronan.

Les efforts pour réduire la malnutrition

Le deuxième Pronan met l'accent tout particulièrement sur la politique de supplémentation alimentaire, en ciblant notamment les enfants inscrits aux écoles, les travailleurs à bas revenus et autres groupes considérés socialement vulnérables. Pour la première fois, un système d'achat anticipé de la production est mis en œuvre, tandis que la création de coopératives et l'expansion de l'offre de services d'assistance technique pour les petits agriculteurs sont encouragées. Ces démarches, bien que très embryonnaires, ont servi d'exemple

pour les solutions qui allaient être développées durant les années 2000. Des postes de commercialisation de différents produits à prix réduits sont créés. Le deuxième Pronan prend également en charge la Campagne pour l'alimentation scolaire, bien que le Ministère de l'Éducation et de la Culture (MEC) continue toujours à assurer le financement de cette campagne.

Malgré les efforts déployés pour réduire la malnutrition, le deuxième Pronan n'est pas arrivé à produire les résultats escomptés en conséquence d'une gamme de circonstances. La première était l'insuffisance de ressources. En fait, les montants effectivement alloués au programme étaient sensiblement plus réduits que ceux qui avaient été estimés : au cours de la période de 1976 à 1979, ils correspondaient à 71 %, 43 %, 42 % et 42 % des valeurs respectives annuelles prévues. Une deuxième circonstance était la non utilisation de produits in natura, qui freinait la réalisation de l'objectif de création d'un marché institutionnel pour réaliser des achats directs auprès des producteurs. Cela se devait à la pression exercée par l'industrie de transformation d'aliments, qui disposait d'un pouvoir politique considérable. Une troisième cause était la pression imposée par la filière de l'agrobusiness, propriétaire d'un petit nombre d'entreprises, mais qui cherchait constamment à monopoliser le marché de produits supplémentaires développés par le deuxième Pronan.

Il convient de noter qu'à cette époque, les produits finis ou semi-finis étaient utilisés de façon intensive dans la

confection des repas scolaires, une situation justifiée par le manque d'infrastructure dans les écoles pour la préparation de produits in natura. Si cet argument était déjà difficilement acceptable dans le cas de l'alimentation scolaire, il l'était encore moins dans le cas des aliments distribués par la Légion Brésilienne d'Assistance (LBA) destinés à être préparés à domicile. Cependant, parmi les aliments distribués par la LBA, les aliments traités prédominaient toujours. Le dernier facteur qui suscitait l'échec du deuxième Pronan était le fait que le programme était devenu un espace de conflits et de résolution de différends entre les structures gouvernementales qui le composaient.

Pendant cette période, la production d'aliments pour la consommation interne connaît de graves difficultés en raison de la faiblesse du pouvoir d'achat des travailleurs, d'où découlait l'impossibilité d'améliorer les prix pour les producteurs ruraux.

La question de l'approvisionnement

A partir de 1980, cependant, le gouvernement fédéral s'éloigne de la question de l'approvisionnement horticole. Le Sinac est démonté et le contrôle actionnaire des centres d'approvisionnement est transféré aux gouvernements des États fédérés respectifs et des municipalités, ce qui nuit de façon sérieuse à l'approvisionnement alimentaire du pays. Les centres d'approvisionnement brésiliens sont, aujourd'hui, des entreprises dont les modèles sociétaux sont très divers.

Le Groupe de modernisation du système d'approvisionnement, en vigueur depuis 1969, participe aux efforts d'organisation du système de distribution d'aliments. Le marché des fruits, des légumes et des poissons sera rattaché au Système national des centrales d'approvisionnement, coiffé par la Cobal. Au moyen de cette mesure, le gouvernement espère satisfaire les intérêts des différentes parties prenantes : producteurs, consommateurs et le propre gouvernement. Il espère aussi être capable de contrôler les coûts, le classement et la normalisation des produits et services et de surveiller et réguler les fluctuations de l'offre et le mécanisme de formation des prix, en plus de créer les conditions nécessaires au fonctionnement du Service d'Informations au Marché Agricole (Sima).

Le gouvernement poursuit son travail de mise en place d'une solide infrastructure dans le domaine de l'approvisionnement, du moins par rapport à celle qui existait auparavant. Des centres d'approvisionnement sont construits dans les grandes villes de l'intérieur du pays. Au début des années 1980, le Brésil disposait déjà de 34 Ceasas installées dans les zones urbaines, de 32 Marchés du producteur établis dans les zones rurales et de 157 structures de vente au détail.

La lutte pour pallier aux insuffisances alimentaires

En 1985, le gouvernement du général Figueiredo intervient plusieurs fois, par le biais

de l'Inan, dans la chaîne de supplémentation alimentaire destinée aux personnes les plus démunies, y compris en ce qui concerne les subventions à la consommation des groupes maternité/enfants. Il crée également le Programme d'alimentation populaire (PAP). Différemment du Réseau Somar, qui exploitait une ligne d'environ 600 articles, le PAP se limite aux produits alimentaires dits essentiels, un panier de 12 produits, dans le but d'assurer la fourniture de produits alimentaires de base.

Le PAP est exécuté par la Cobal, selon le modèle Proab, et utilise le réseau traditionnel des petits détaillants. Aidé par des associations professionnelles, des organismes de bienfaisance et des leaders communautaires locaux, le PAP assure la fourniture d'aliments à des prix réduits. Il intervient en complémentarité avec le Proab, responsable de la région Nord-est, en couvrant les grands centres urbains de quatre des cinq régions du pays. Les plans du gouvernement prévoient une expansion rapide du PAP de façon à atteindre 30 millions de bénéficiaires en 1989. Cet objectif, en définitive, s'avèrera irréaliste. À la fin de 1985, le PAP était installé dans 17 villes (16 capitales) et bénéficiaient environ 3,9 millions de personnes. Le programme continue de se développer jusqu'au premier trimestre de 1986. Puis il entre en phase de stagnation.

Le gouvernement de la Nouvelle République, période initiée après la fin de la dictature militaire, n'introduit aucun changement dans le Proab, mais prévoit le renforcement du volume des

aliments commercialisés. La lutte pour franchir les obstacles opérationnels qui surgissent à partir de 1985 et les autres difficultés déjà constatées depuis le début de la mise en place du programme n'est pas menée avec vigueur. Malgré tout, entre 1984 et 1986, on constate un élargissement du nombre des bénéficiaires (de 2 millions à 2,7 millions), du nombre de petits détaillants inscrits et du volume des aliments commercialisés (Nepp, 1989, p. 373).

Les progrès du Pnae bloqués par les restrictions financières

Dans le domaine de l'alimentation scolaire, la Fondation d'Assistance aux Étudiants (FAE) est fondée en 1983 – à la suite de la fusion de l'Inae avec la Fondation Nationale du Matériel Scolaire (Fename) - et, dès cette même année, prend en charge la coordination du Programme National d'Alimentation Scolaire (Pnae) (Nepp, 1989). Le but du Pnae est d'assurer l'assistance alimentaire nécessaire pour suppléer aux besoins nutritionnels des élèves et de contribuer à rendre plus efficace le système éducatif. Ce programme se propose d'améliorer la capacité d'apprentissage de l'élève, de réduire les taux d'absentéisme, d'abandon scolaire et de redoublement et de contribuer à la construction de meilleures habitudes alimentaires par le biais de la rééducation nutritionnelle. Jusqu'à 1984, le Pnae ciblait la fourniture d'un repas quotidien tout au long de l'année scolaire (qui était alors de 180 jours

/ an) à tous les enfants inscrits dans les réseaux publics et philanthropiques de l'enseignement élémentaire.

Toutefois, en raison de contraintes de nature financière, cet objectif n'arrivait pas à être vraiment atteint. La discontinuité est l'un des reproches imputés au programme. En 1979, par exemple, le Pnae a fourni des repas pendant 128 jours (70 % de l'année scolaire). Dans le nord, la situation était encore plus grave : les étudiants ne reçurent des repas que pendant 97 jours, soit, un peu plus de la moitié de l'année scolaire (Torres Filho e Carvalho, 1989).

En 1986, deux changements importants sont introduits. D'une part, la distribution des repas se prolonge également durant la période des vacances scolaires et fonctionne, donc, tous les jours ouvrables de l'année (270). D'autre part, le public-cible des repas scolaires est élargi. En 1986, le Programme d'Alimentation Destiné aux Frères et Sœurs des Écoliers (Paie), également connu sous le nom de « Programme des petits frères », se propose de fournir, tous les jours ouvrables de l'année, un repas aux enfants d'âge préscolaire (de 4 à 6 ans), vivant dans des régions pauvres, frères et sœurs des élèves inscrits dans les écoles.

En 1986, on estime une participation d'environ 5 millions d'enfants au programme. En raison de ces changements et de l'augmentation des ressources investies, un accroissement quantitatif remarquable se produit par rapport au nombre de bénéficiaires des repas. Entre 1984 et 1986,

les dépenses publiques ont quasiment triplé en valeur réelle et le nombre de bénéficiaires (Pnae et Paie) est passé de 20,8 millions à 31,1 millions de personnes (Nepp, 1989, p. 340-346).

Un autre détail à signaler est l'essai, non concrétisé, de décentralisation du Pnae. Les premières initiatives dans ce sens sont implantées en 1983, dans les États de São Paulo et Rio de Janeiro par les gouverneurs de l'opposition élus en 1982. À São Paulo, au milieu des années 1980, la gestion des repas scolaires avait été décentralisée dans près de 90 % des municipalités (Nepp, 1989, p. 337).

Dans le contexte fédéral, le MEC signale, en 1986, le démarrage d'un processus plus profond de municipalisation du Pnae, entendu comme une « réponse politique à la pression des maires pour que le contrôle des achats d'aliments soit effectivement transféré aux gouvernements municipaux » (Torres Filho et Carvalho, 1989, p. 385). Cependant, ces mesures s'avèrent de faible portée, se limitent finalement à un petit nombre de localités et sont sujettes aux discontinuités politiques et financières.

Autres programmes

À partir de 1985, le Programme de Nutrition en Santé (PNS) déjà existant prend le nom de Programme de Supplémentation Alimentaire (PSA). Les modifications introduites veulent élargir sa couverture. La zone d'opération, jusqu'à ce moment concentrée sur le Nord-est, est étendue à toutes les régions

du pays (environ 4 mille municipalités). La couverture est étendue aux enfants âgés de moins de quatre ans (les dispositions antérieures ne prévoyaient cette assistance qu'aux enfants de moins de trois ans), et le programme s'engage à réduire de 40 % la mortalité infantile jusqu'à 1990.

En outre, une intégration plus approfondie du PSA au moyen du Programme d'assistance intégrale pour la santé de la femme et de l'enfant est recherchée. Développé par le Ministère de la Santé, ce programme englobait la supplémentation alimentaire, la promotion de l'allaitement, la prévention et le contrôle des carences nutritionnelles spécifiques (le goitre endémique, l'anémie nutritionnelle et la carence en vitamine A) en plus du contrôle des maladies respiratoires aiguës et de la diarrhée. Le gouvernement veut ainsi bénéficier 10 millions de personnes en 1986 et 15 millions en 1989 (Seplan, 1986^a, p. 72). Entre 1984 et 1986, le nombre de bénéficiaires du PSA a presque doublé : de 4,4 à 8,7 millions (Nepp, 1989, p. 364).

Mis en œuvre par la LBA en 1977, le Programme de Complémentation Alimentaire assistait la population maternelle et infantile à bas revenus vivant dans la périphérie des zones métropolitaines - particulièrement à Belo-Horizonte et à Rio de Janeiro. À partir de 1985, des changements sont introduits dans le PCA, comme par exemple l'essai de distribution d'aliments naturels et notamment l'élargissement de la zone de couverture. De même qu'avec les autres programmes, une expansion considérable des bénéficiaires se produit : de 650 mille à 1,2 millions de personnes entre 1984 et 1987 ; environ 60 % des bénéficiaires résident dans la région Nord-est (Nepp, 1989, p. 357).

Le Programme National du Lait pour les Enfants Défavorisés (PNLCC) est lancé par le gouvernement fin 1985, et se propose de fournir un litre de lait par jour, jusqu'à sept ans, à chaque enfant issu d'une famille dont le revenu est inférieur à deux salaires minimums. Le gouvernement compte ainsi assister 1,5 millions d'enfants en 1986 et 10 millions en 1989. Le modèle d'exploitation

du PNLCC innove par rapport aux programmes traditionnels : plutôt que distribuer des produits, un système de distribution indirecte est introduit au moyen à la remise de coupons (« bon du lait ») aux familles bénéficiaires par le canal des associations communautaires et philanthropiques. Cette mesure évite la création d'une nouvelle structure bureaucratique publique. Ces coupons peuvent être échangés contre un litre de lait type « C » dans le réseau d'approvisionnement au détail. Ces établissements transfèrent les coupons de lait aux grossistes qui, de leur côté, se font rembourser par la Banque du Brésil. Bien que vulnérable à la fraude, ce modèle d'exploitation a contribué à la flexibilité et à l'accélération de la mise en œuvre du PNLCC. En septembre 1987, ce programme opérait dans 259 municipalités du pays, distribuait près de 2 millions de litres de lait par jour et bénéficiait environ 4,9 millions d'enfants par le biais de 15 110 entités communautaires accréditées (Torres Filho e Carvalho, 1989, p. 448).

Vue d'ensemble

Les différentes démarches mises en place au cours de la période du régime militaire, soit en termes d'infrastructure, ou bien de création de programmes, étaient insuffisantes pour améliorer la capacité précaire d'exploitation du système de production et d'approvisionnement du pays. La priorité politique était inexistante, les ressources disponibles étaient insuffisantes et bien souvent difficiles à dégager entièrement, ce qui provoquait l'interruption des services. D'autre part, la capacité de coordination et de



gestion des institutions responsables des programmes s'avérait fragile. Certaines actions, telles que la création de marchés alimentaires, et de structures comme Embrapa et Embrater, sont considérées importantes. Bien que, dans la période suivante, les deux structures aient été vidées de leurs pouvoirs, leur action a ultérieurement été renforcée car elles ont joué un rôle important au niveau de l'établissement des politiques de sécurité alimentaire au cours des années 2000.

L'expansion du commerce extérieur en concert avec le rythme rapide de l'urbanisation dans le pays s'est avéré être un facteur essentiel pour définir la forme de la modernisation de l'agriculture brésilienne. Pour que ce modèle devienne réalisable, un système de financement a été devisé qui induisait et orientait les changements techniques dans ce sens, et forçait l'association de groupes pour promouvoir la modernisation conservatrice dans l'agriculture, en partant du trépied formé par les gros capitaux, l'État et les propriétaires fonciers. La présence de l'État était

forte, ce qui réfléchissait l'existence de l'État autoritaire du régime politique qui avait prévalu au long de cette période, et stimulait la reproduction du capital dans l'agriculture et les mécanismes financiers d'induction, en scellant ainsi un nouveau pacte social dans l'agriculture, qui allait ignorer les questions liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Durant cette période, la participation sociale est totalement absente puisque toute tentative pour manifester ou influencer la définition des politiques publiques était sévèrement réprimée. Certains militants de la cause de l'alimentation furent victimes du comportement autoritaire du régime, comme ce fut le cas du géographe Josué de Castro, obligé de s'exiler en dépit de ses compétences internationalement reconnues. En l'absence de la lutte des mouvements sociaux pour obtenir de la terre, les conditions idéales pour l'expansion des grands domaines et l'imposition d'un modèle tenant à l'écart l'agriculture familiale ont été vite créés.

Malgré maintes interventions, le problème de l'approvisionnement alimentaire et de la faim n'a pas pu encore une fois être solutionné pendant cette période. L'une des causes était l'absence de participation sociale du fait de la répression de la part du régime politique autoritaire, dont les solutions étaient imposées du sommet vers la base. Ce facteur s'avérera être d'une importance extrême pour la conception de nouvelles solutions lors des décennies suivantes. Diverses structures et organismes créés pendant le régime militaire jouent encore de nos jours un rôle important dans l'approvisionnement alimentaire, mais à des coûts financiers, politiques et sociaux difficilement évaluables.

Malheureusement, l'establishment politique de la période de démocratisation suivante n'a pas réussi à catalyser les efforts entrepris pendant la période du régime militaire et a démantelé différentes structures publiques sous l'égide des gouvernements libéraux. La société civile, cependant, s'est organisée pour faire ressortir l'importance d'établir des solutions durables pour les problèmes de la faim et la pauvreté.



La sécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'agenda public des années 1990

Les années 1990 sont caractérisées par le retour à la démocratie et l'hégémonie du néolibéralisme au Brésil (à l'exemple de ce qui s'est passé dans différentes régions du monde, notamment en Amérique latine et aux Caraïbes). C'est une période de rationalisation et de privatisation des instruments d'intervention de l'État pour favoriser la construction d'un environnement plus favorable au rôle de l'entreprise privée.

Dans le même temps, cette période devient la scène d'intenses mobilisations sociales, comme le Mouvement pour l'éthique dans la politique, l'Action de la citoyenneté contre la faim et pour la vie, la Conférence Nationale pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle et le « Cri de la Terre Brésil ». Ces mobilisations revendiquent la participation sociale, la responsabilisation, la décentralisation et l'intervention de l'État dans les questions structurelles importantes pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'approvisionnement alimentaire et le développement rural. Du fait de l'influence de ces différents projets politiques, la question de la sécurité alimentaire et nutritionnelle finit par être introduite dans l'agenda public, mais son incidence varie selon les

mouvements sociaux et les forces politiques en jeu, de même que le nombre de manifestations liées aux politiques publiques.

L'inclusion de la question de la sécurité alimentaire dans l'agenda public

D'après Maluf (2007), la sécurité alimentaire surgit pour la première fois, en tant qu'objet des politiques publiques brésiliennes en 1985, sous le gouvernement Sarney. Jusqu'à ce moment, la notion de sécurité alimentaire était inconnue et la plupart des politiques alimentaires mises en place visaient à contrôler les prix et l'approvisionnement alimentaire (Takagi, 2006; Belik, Graziano da Silva et Takagi, 2001). « Le souci primordial n'était pas de combattre directement le problème de la faim, mais plutôt de fournir une réponse à la société, qui exigeait une réduction des prix » (Belik, Graziano da Silva e Takagi, 2001, p. 121).

Deux politiques divergeaient en ce qui concerne la réponse à cette question : le Programme pour l'Alimentation du Travailleur (PAT) et le premier et le deuxième Programme

National pour l'Alimentation et la Nutrition (Pronan). Établi en 1940, le PAT se proposait d'améliorer l'alimentation des travailleurs pour augmenter leur résistance organique et leur capacité de travail (Takagi, 2006; Peliano, 2001). Le premier Pronan (1973) et le deuxième Pronan (1976) avaient été créés par l'Institut National pour l'Alimentation et la Nutrition devant l'aggravation de la situation sociale au début des années 1970, notamment la malnutrition et la pauvreté. Le deuxième Pronan, qui a été effectivement mis en œuvre, réunissait 11 programmes et interventions alimentaires et nutritionnelles, y compris le Pnae.



COUR DES COMPTES DE L'UNION FÉDÉRALE (TCU)

La Cour des Comptes de l'Union Fédérale (TCU) prévue par la Constitution brésilienne, est un tribunal administratif qui examine et juge les comptes des administrateurs publics et autres responsables des ressources, du patrimoine et des valeurs publiques fédérales ainsi que les comptes de toute personne qui occasionnerait des pertes, des déviations ou toute autre irrégularité portant préjudice au Trésor public.

BUREAU DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DE L'UNION FÉDÉRALE (CGU)

Organisme du gouvernement fédéral chargé d'assister directement la présidence par rapport aux activités de contrôle, audit public et combat à la corruption dans l'exécutif fédéral, le Ministère Public et la TCU.

Au cours des années 1980, la compréhension par rapport aux politiques alimentaires et d'approvisionnement commence à subir des changements majeurs du fait de l'incorporation à ces politiques de la notion de sécurité alimentaire. Un document conceptuellement important « La Sécurité alimentaire - une proposition de politique contre la faim », est préparé par une équipe de techniciens engagés par la Surintendance du plan du Ministère de l'Agriculture, dont le concept de sécurité alimentaire était semblable à celui adopté par l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) en Amérique latine. L'accent était mis sur l'autosuffisance alimentaire nationale et sur l'accès universel à l'alimentation (Instituto Cidadania, 2001). Ce document, sans conséquences pratiques notables, proposait des directives pour une politique nationale de sécurité alimentaire et la constitution d'un Conseil National de Sécurité Alimentaire présidé par le président de la République.

En 1986, se réalise la première Conférence nationale pour l'alimentation et la nutrition – faisant suite à la 8e Conférence nationale pour la santé - qui a contribué à l'inclusion ultérieure de l'adjectif « nutritionnel » à la notion de sécurité alimentaire (Maluf, 2007). Forte de la participation de représentants de la société civile et d'organismes gouvernementaux de différents secteurs liés à la question alimentaire et nutritionnelle, cette manifestation a également proposé la création d'un Conseil national pour l'alimentation et la nutrition, responsable de la formulation de la Politique nationale pour l'alimentation et la nutrition.

Cette Conférence a représenté une étape importante pour la consolidation d'un diagnostic indiquant que la faim et l'insécurité alimentaire provenaient de l'incapacité d'accès aux aliments, contrairement à l'idée générale qui prédominait jusque-là que la sécurité alimentaire dépendait strictement de la capacité de production agricole et de l'approvisionnement alimentaire du pays (Instituto Cidadania, 2001).

La Conférence reconnaît le droit à l'alimentation et exhorte l'État à mettre en place des actions pour assurer la disponibilité alimentaire intérieure, ce qui exigeait la mise en œuvre de la réforme agraire

et d'une politique agricole d'approvisionnement et de commercialisation pour les petits et moyens producteurs. L'État est aussi censé d'assurer l'accès aux aliments par le canal d'une politique salariale équitable et du plein emploi (Pinheiro, 2009). Cependant, comme le fait remarquer Zimmermann (2011), aussi bien la proposition de 1985 que celle de 1986 ont été mises à l'écart de l'agenda public et n'ont pas été transformées en politiques publiques dans cette période.

Les actions néolibérales du début des années 1990

Vainqueur aux élections de 1989, Fernando Collor de Mello est le premier président démocratiquement élu après la période du régime militaire. Son gouvernement, qui s'amorce en 1990, est considéré le point de départ du néolibéralisme au Brésil. Toute une gamme de changements est introduite au niveau des positions et des interventions de l'État sur l'économie et la

société, parmi lesquelles on peut citer : la réduction de l'intervention de l'État, la déréglementation des activités économiques, le démantèlement et la rationalisation des instruments de la politique agricole utilisés pendant les décennies précédentes, la privatisation d'entreprises publiques, l'extinction de la politique de formation des stocks-tampon, la libéralisation du marché et la réduction des droits de douane dans le cas de l'importation de produits alimentaires (Santos, 2011; Sallum Jr., 2003).

Un exemple de démantèlement et de rationalisation de la structure de l'État est celui de la Compagnie Nationale d'Approvisionnement (Conab), créée en 1991 à la suite d'une fusion entre la Société de Financement à la Production (CFP), la Société Brésilienne de Stockage (Cibrazem) et la Compagnie Brésilienne d'Aliments (Cobal). Ce processus a entraîné de profondes modifications au niveau de sa structure et des missions de cette société, ce qui a provoqué la dissolution d'un certain nombre d'unités de stockage, d'approvisionnement et de commercialisation et le licenciement d'une grande partie de son personnel.

Des mesures importantes qui avaient été mises en place par la Conab au début des années 1990, comme la politique de garantie des prix minimaux et la formation de stocks-tampons, ont été modifiées ou mises en veilleuse, notamment en ce qui concerne la régulation de l'approvisionnement public. Une discontinuité administrative est constatée au cours de cette période, où la durée moyenne de permanence du dirigeant principal de l'organisation est d'environ neuf mois, ce qui a fortement influencé la conduite des activités de la Compagnie. Cette situation a entraîné une perte de crédibilité de la Conab, en plus d'un considérable déséquilibre économique et financier. En 2001, son extinction ou sa privatisation sont même envisagées.

Tous ces changements, et d'autres encore, ont entraîné la nécessité de restructurer les organismes et des instruments des politiques publiques sur l'alimentation, la nutrition, et l'agriculture ainsi que la résurgence des politiques d'assistance directe aux populations socialement vulnérables, à l'exemple du Programme « Gente da Gente », exécuté en 1991 et 1992. Administré par la Conab, à partir de stocks publics d'aliments, ce programme a distribué des paniers-types à près de 600 familles pauvres du Nord-est, victimes de la sécheresse (Peliano, 2001).

Comme Belik, Graziano da Silva et Takagi (2001: 123) l'affirment : « En conséquence de la diminution des dépenses publiques pour l'agriculture (lire : crédit agricole, prix minimaux et stock tampon), il ne restait à l'État que l'alternative de créer des politiques compensatoires. Pour ce faire, sont introduites des politiques spécifiques et régionales visant à répondre aux demandes de groupes organisés. Il est possible d'affirmer, sans exagérer, qu'à l'exception des ressources affectées à la sécurité sociale rurale (fixées par la Constitution de 1988), une réduction générale des dépenses destinées aux programmes et aux actions dans le domaine social est constatée. Dans l'agriculture, comme dans d'autres secteurs, le financement cesse de provenir de sources publiques, et dérive maintenant de sources d'origine privée ». Takagi (2006) a

démontré, après avoir analysé des informations fournies par la Cour Fédérale des Comptes, que le coût des programmes fédéraux d'alimentation a été réduit à près d'un quart entre les périodes 1986/1990 et 1991/92.

Peliano (2001, p. 24) fait également ressortir « l'extinction de presque tous les programmes d'alimentation et de nutrition ». Il observe, en outre, que « en 1992, les ressources [dans ce domaine] se limitaient à 208 millions de USD. Le Programme de repas scolaire a été limité à une fourniture d'environ 30 jours alors que l'objectif était de 180 jours par an ».

Le diagnostic de Silva (1995) à ce sujet, est semblable à celui d'autres auteurs et montre de façon évidente la réduction de l'intervention de l'État dans le domaine de l'alimentation et la nutrition. D'après l'auteur, « au moment de la prise de fonction, le nouveau gouvernement disposait de 15 ans d'expérience par rapport aux différents programmes d'alimentation et de nutrition, et possédait en mains un diagnostic complet de la situation nutritionnelle du pays. Cependant, au lieu d'utiliser cette base de connaissances et d'expériences pour améliorer la politique de nutrition et la purger des échecs précédents, le nouveau gouvernement décide de dissoudre ou d'abandonner la plupart des programmes, et ne conserve [entouré cependant de restrictions] que le Programme national pour l'alimentation scolaire et le Programme pour l'Alimentation du Travailleur » (Silva, 1995, p. 97).

Cet ensemble de mesures, ajouté aux successives crises de famines découlant de la sécheresse qui frappe le Nord-est du pays, de la forte inflation et de la hausse du chômage, a généré l'accroissement de la vulnérabilité sociale. Cet état de choses exigeait que les thèmes de la faim et de l'insécurité alimentaire soient remis à l'ordre du jour public, désormais avec plus d'ampleur et d'expressivité.

La proposition du Gouvernement parallèle en faveur d'une politique nationale de sécurité alimentaire (1991)

Au début des années 1990, après la défaite du Parti des Travailleurs (PT) aux élections présidentielle de 1989, un groupe d'acteurs liés à ce parti crée un « Gouvernement parallèle » pour faire le suivi critique des actions du gouvernement Collor et proposer des politiques publiques alternatives à l'idéologie libérale (Cerqueira, 2010; Marques, 2010).

L'une des propositions de ce groupe était la Politique nationale pour la sécurité alimentaire (PNSA), lancée en octobre 1991 - un document qui a contribué ultérieurement à la conceptualisation du Programme Faim Zéro. Considérant que « ce qu'on appelle les 'lois du marché', ou le jeu libre des forces du marché, étaient incapables de résoudre les problèmes essentiels du sous-développement, comme la faim, les déséquilibres sociaux et régionaux et autres » (Governo Paralelo, 1991, p. 10), le document proposait des politiques de génération d'emplois, de récupération du pouvoir d'achat des salaires et d'expansion de la production agro-alimentaire afin d'assurer que tous les Brésiliens puissent avoir, à tout moment, accès aux aliments de base.

Des actions axées sur les points suivants ont été proposées :

- Des politiques d'encouragement à la production agro-alimentaire par le biais de la réforme agraire, de politiques agricoles et agro-industrielles orientées sur l'autosuffisance nationale de produits alimentaires de base, en donnant la priorité aux petits et moyens producteurs
- Des politiques de commercialisation agricole comme, par exemple, des prix minimaux, des acquisitions obligatoires pour la production de petits et moyens agriculteurs, des stocks-tampon et la gestion d'entrepôts
- La distribution et la consommation d'aliments au moyen de la décentralisation du secteur du commerce de détail, le contrôle des prix et l'expansion des programmes de distribution d'aliments de base
- Des mesures d'urgence pour lutter contre la faim comme, par exemple, la garantie de aliments aux enfants des crèches, des écoles maternelles et les écoles publiques, la création de services de restauration populaire et la distribution gratuite de aliments à la population en situation de risque.

La PNSA a également prôné la constitution d'un Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (Consea), possédant des conseils homologues au niveau des États fédérés et des municipalités et faisant appel à participation de la société civile afin de coordonner la mise en œuvre de ces politiques et d'intégrer les différents secteurs gouvernementaux.

Cependant, durant l'administration Collor, la proposition de la PNSA n'est pas arrivée à être institutionnalisée dans les politiques publiques du fait de son incompatibilité avec les principes néolibéraux et du conflit existant entre le PT et le groupe politique dominant à l'époque (Zimmermann, 2011). À la suite de la destitution de Collor, Itamar Franco assume la présidence (1992-1994) et le Gouvernement parallèle reprend la proposition du PNSA au début de 1993, sous un gouvernement plus réceptif.

La société civile se remet à influencer l'agenda public

L'ouverture démocratique de la mi-période des années de 1980 a permis le retour au Brésil de divers intellectuels, activistes et militants de gauche exilés à l'étranger pendant la dictature militaire et la concertation entre ceux-ci. Beaucoup de ces personnes fondent des organisations non gouvernementales (Ongs) et des organisations sociales qui ont été essentielles pour revendiquer la participation

LE GOUVERNEMENT PARALLÈLE

Inspiré par l'expérience anglaise, le Gouvernement parallèle était un instrument destiné à suivre, contrôler, surveiller et faire une opposition qualifiée au nouveau gouvernement de Collor. Le Gouvernement parallèle proposait également des politiques publiques et d'autres actions de l'État.

sociale dans la gestion de l'État, pour introduire et réintroduire les problèmes de la faim et l'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'agenda public, et pour son institutionnalisation au moyen d'actions gouvernementales (Nascimento, 2009).

Au début des années 1990, une intense mobilisation sociale se produit, initiée par le Mouvement en défense de l'éthique en politique – qui a conduit à la destitution de Collor et qui se préoccupait déjà du problème de la faim. Cette mobilisation se poursuit à l'aide du mouvement Action de la citoyenneté contre la faim et la misère et pour la vie, un mouvement social né en 1992 et qui organise, à partir de 1993, la Campagne nationale contre la faim. L'Action de la citoyenneté était un front de mobilisation dirigé par Herbert de Souza, plus connu sous le nom de Betinho, qui voulait s'affirmer comme un vaste mouvement indépendant des partis politiques, œcuménique et pluriel, et convoquer tous les individus à s'engager personnellement dans la lutte contre la faim et la pauvreté (Burlandy, 2011).

Dans sa « Lettre d'action de la citoyenneté », Betinho affirmait : « Les temps de la misère absolue et de s'en résigner sont finis. Les temps de conciliation et de conformisme sont finis. La société brésilienne a défini sa priorité : l'éradication de la misère. (...) La démocratie et la misère sont incompatibles » (EPCC, 2008). Il ne s'agissait pas de construire des actions charitables ou philanthropiques, mais d'édifier une « solidarité politiquement qualifiée » dans le sens de la construction et l'expression de la citoyenneté (Burlandy, 2011, p.65).

En 1993, la Campagne contre la faim entraîne la formation de plus de 3 mille comités locaux de citoyenneté dans 21 États et dans le District fédéral, qui rassemblaient différents membres de la société civile, comme des associations de quartier, églises, entités publiques, maîtresses de maison, enseignants et syndicats pour collaborer aux activités de distribution d'aliments, de vêtements, de biens, et ultérieurement à des actions pour créer des emplois et des revenus, offrir de la formation professionnelle et l'accès à la terre, entre autres (Burlandy, 2011). Ses résultats les plus importants ont été de dévoiler l'image dramatique de l'existence de 32 millions de personnes vivant en situation de misère dans les zones rurales et les villes, d'exhorter l'action immédiate des citoyens et de contribuer à la mise en œuvre du Consea (Maluf, Menezes et Valente, 1996). Finalement, en réponse au travail de l'Action de la citoyenneté et aux démarches du Gouvernement parallèle, l'administration Itamar Franco lance le Plan de lutte contre

la faim et la misère et institue le Consea en avril 1993.

Compte tenu du fait que le gouvernement Franco suivait également les préceptes du néolibéralisme, il est étonnant qu'il ait accepté certaines propositions du Gouvernement parallèle et actions suggérées par des organisations de la société civile, tels que la création du Consea. Zimmermann (2011, p. 24) explique que quatre facteurs doivent être considérés :

- Chacun des anciens présidents susmentionnés avaient donné un accent particulier au néolibéralisme
- Une ambiance de forte mobilisation sociale se faisait sentir du fait des actions du Mouvement pour l'éthique en politique et de l'Action de citoyenneté
- « La sensibilité personnelle d'Itamar Franco et son attitude très ouverte par rapport au dialogue avec la société civile » et à la question de la faim
- Le gouvernement voulait acquérir une légitimité sociale étant donné que Itamar Franco avait été le vice-président de Collor

La création du Consea et son action

Institué en 1993, le Consea était composé de dix ministres d'État et de 21 représentants de la société civile nommés par le président de la République, dont 19 indiqués par le mouvement pour l'éthique dans la politique. Le Consea a développé des actions importantes entre 1993 et 1994, dont l'insertion du thème de la faim dans l'agenda public, l'expansion de la participation sociale en ce qui touche la formulation des politiques publiques, la mise en place d'actions urgentes, l'influence sur les programmes gouvernementaux (comme la décentralisation des repas scolaires) et la réalisation de la première Conférence Nationale pour la Sécurité Alimentaire (CNSA) en 1994 (Burlandy, 2011; Menezes, 2010; Maluf, 2007).

D'après Maluf (2007), quatre facteurs ont contribué au fait que la réussite du premier Consea (1993-94) n'ait été que partielle : la nouveauté représentée par ce thème dans l'agenda public ; la nature transitoire du gouvernement Itamar Franco ; la résistance des personnes qui contrôlaient la politique économique ; et la piètre performance de la plupart des conseillers, qu'ils soient issus du gouvernement ou de la société civile.

Menezes (2010, p. 249) fait ressortir que, malgré son statut d'organe consultatif de la Présidence, le Consea prit sur lui-même « la responsabilité d'être à la tête de la mobilisation de certains programmes, tels que le Programme de Distribution Urgente d'Aliments (Prodea), en engageant les comités de l'Action de citoyenneté à agir en collaboration avec le Secrétariat national de protection et défense civile pour la distribution de paniers-types aux personnes affectés par la sécheresse ».

Créé en Décembre 1993 en tant que programme d'urgence susceptible de répondre aux nécessités de la région Nord de l'État de Minas Gerais, et de la région Nord-est du Brésil, le Prodea s'est chargé de la distribution de paniers-types – quatre paniers par famille, dans un premier temps – composés de 12 kg de riz, 6 kg de flocons de maïs, 4 kg de haricots et 3 kg de farine de manioc. Son exécution impliquait la mise en œuvre suivante :

- La Conab était chargée de transporter les produits des entrepôts des régions Centre-sud vers les centres de distribution régionaux situés dans les États fédérés du « Polygone de la sécheresse
- A l'aide des forces de l'armée brésiliennes et de l'appui et du contrôle des commissions municipales de citoyenneté, les municipalités transportaient les aliments des centres de production vers les régions où l'état de calamité publique avait été reconnu
- Les comités municipaux de citoyenneté (encouragés par le Consea) se chargeaient de la sélection et de l'inscription des familles bénéficiaires des paniers
- Les familles bénéficiaires devaient assurer certaines contreparties liées à l'éducation et à la santé (comme par exemple participer à des programmes d'alphabétisation, inscrire leurs enfants à l'école, tenir à jour le carnet de vaccins) (Carvalho, 1994)

Au cours des années qui suivent sa création, le Prodea est inséré dans le Programme de communauté solidaire et devient un programme social à caractère permanent. Au début des années 2000, il cédera la place à d'autres initiatives, comme la Bourse alimentation.

Le Consea – ainsi que l'ensemble des organisations et des acteurs impliqués dans la question de la sécurité alimentaire et nutritionnelle depuis les années 1990 – a également influencé les changements vécus par le Programme national de l'alimentation scolaire, notamment quant au processus de décentralisation de l'alimentation scolaire qui eut lieu en 1994. Jusque-là, la gestion et l'acquisition d'aliments destinés au Pnae étaient largement centralisées au sein du gouvernement fédéral, favorisant surtout les intérêts de l'industrie alimentaire (Spinelli et Canesqui, 2002). Au moyen d'appels d'offres publics, le gouvernement fédéral achetait et distribuait dans tout le pays un ensemble d'aliments formulés et transformés par un nombre limité d'entreprises.

Cette structure opérationnelle était le siège de plusieurs distorsions : systèmes complexes de fourniture et stockage de produits, cartellisation des fournisseurs, élévation du coût des repas scolaires, menus nationaux standardisés qui ignoraient la cuisine régionale, entre autres. (Spinelli et Canesqui, 2002). Maluf (2009, p. 2) est d'avis que « au sein d'une grande partie de cette trajectoire, la centralisation de grands achats d'aliments au niveau fédéral favorisait la domination des

grosses entreprises capables, par exemple, d'envoyer des biscuits ou des saucisses du Sud ou du Sud-est vers l'Amazonie ». Cette structure permettait que les aliments soient livrés aux lieux de destination souvent impropres à la consommation humaine (Triches, 2010).

Devant cet état de choses, à partir de 1994, les fonds sont décentralisés au profit des municipalités, qui se sont vues attribuer la responsabilité d'établir les menus, acheter les aliments, effectuer le contrôle de qualité, créer le Conseil Alimentaire en Milieu Scolaire (CAE) pour faire le suivi de l'utilisation des ressources et rendre de comptes à l'organisme de financement lié au Ministère de l'Éducation (Triches, 2010). Au long de ce processus, le Consea a joué un rôle important, en exigeant et surveillant l'expansion, la décentralisation et l'achat d'aliments régionales « non formulée » pour les repas scolaires.

Comme indiqué dans le document de base préparé pour la deuxième Conférence Nationale pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (Cnsan), tenue en 2004, « le processus de municipalisation a permis une meilleure adaptation des menus à la réalité culturelle locale ; il a augmenté les possibilités de consommation de fruits et de légumes frais, au détriment des aliments transformés et formulés qui composaient les menus antérieurs ; et a favorisé le développement d'activités de promotion de la santé » (Brasil, Consea, 2004).

Quoique que la décentralisation favorisait la consommation

d'aliments locaux, frais et en harmonie avec la culture alimentaire locale, elle n'assurait pas l'achat direct de produits auprès de l'agriculture familiale, et il n'était pas rare de constater que la participation de grossistes et d'industries alimentaires dans l'alimentation scolaire se poursuivait, ainsi que l'offre d'aliments transformés. La décentralisation a contribué à minimiser la concentration d'entreprises sur le marché institutionnel de l'alimentation scolaire et a permis l'inclusion d'entreprises de plus petite taille et insérées dans le contexte régional des écoles. Cependant, aucun mécanisme spécifique n'existait pour soutenir l'agriculture locale, les agriculteurs familiaux et la consommation d'une alimentation saine, ce qui ne se produira qu'en 2009.

L'action-phare du Consea a été l'organisation des Conférences nationales pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Précédée d'un vaste processus de mobilisation sociale et de discussions qui ont impliqué la réalisation de conférences au niveau municipale et à celui des États fédérés dans le pays entier, la première CNSA a rassemblé environ 2 mille personnes pour discuter la sécurité alimentaire au Brésil (Maluf, 2007). De cette Conférence découle l'établissement d'un document énumérant les conditions et les contraintes d'une Politique nationale de sécurité alimentaire, classées sur trois grandes lignes :

- Elargir les conditions d'accès à l'alimentation et réduire son poids à l'intérieur du budget familial, ce qui pourrait être réalisé au moyen d'actions génératrices d'emplois, de la répartition de revenus, de la réforme agraire, du soutien à l'agriculture familiale, de l'appui à la production agricole, de la régulation publique pour les marchés, et de la promotion de l'approvisionnement destiné aux populations à bas revenu, entre autres
- Assurer la santé, la nutrition et l'alimentation à certains groupes de la population, comme par exemple des soins complets au groupe maternel/enfants, l'expansion du Pnae et du PAT, et l'assistance aux groupes spécifiques de risque
- Assurer la qualité biologique, sanitaire, nutritionnelle et technologique des aliments et de leur utilisation, en encourageant les habitudes alimentaires et les modes de vie salubres, ce qui signifiait réorganiser, renforcer et coordonner l'action des différents organismes chargés de la surveillance alimentaire et nutritionnelle (Maluf, 2007; Pessanha, 2002; Maluf, Menezes e Valente, 1996; Brasil, Consea, 1995).

Il est intéressant de faire remarquer que beaucoup de ces propositions seront également intégrées au Programme Faim Zéro, implanté quelques années plus tard.



La réduction de l'intensité du débat sur la sécurité alimentaire à partir de 1995

L'élection de Fernando Henrique Cardoso à la présidence, en 1994, change de nouveau le cours des débats et des actions liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Au début de 1995, le gouvernement lance le Programme communauté solidaire ainsi que son conseil – le Conseil de communauté solidaire – qui remplace le Consea. Ce Programme proposait de faire évoluer le partenariat entre l'État et la société et d'étendre la portée de son intervention au-delà de la question alimentaire, pour intégrer également la question de la misère, de la pauvreté et de l'injustice. L'idée était de donner la priorité à 16 programmes gouvernementaux dans des domaines tels que la mortalité infantile, l'alimentation scolaire, l'agriculture familiale et l'assainissement de base, ainsi que de bâtir l'intégration et la convergence de ces actions dans les zones géographiques (municipalités) où la concentration de pauvreté était plus intense (Maluf, 2007; Takagi, 2006; Peliano, 2001).

Selon Maluf (2007, p. 85), « ces changements se sont traduits, en fait, par un recul au niveau de la question de l'alimentation car ils ont entraîné le retrait de thèmes qui étaient très bien placés dans l'agenda politique national ». Les discussions et les actions à l'égard des questions de la faim et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ont été diluées et refroidies, immergées dans une approche néolibérale qui priorisait la stabilité économique (Maluf, 2007; Takagi, 2006; Pessanha, 2002).

Malgré ce contexte, il est important de faire ressortir la présentation du Rapport brésilien pour le Sommet mondial de l'alimentation, tenu à Rome en 1996, une manifestation qui a

contribué aux débats sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil. Ce rapport proposait une nouvelle et plus vaste définition de la sécurité alimentaire, et a servi de point de départ au concept que le Consea adoptera dorénavant, à partir de 2003, et qui fut adopté à l'occasion la deuxième Conférence nationale de sécurité alimentaire (2004) (Maluf, 2007).

Le document stipulait que « sécurité alimentaire signifie assurer les conditions d'accès général à une alimentation de base de qualité et en quantité suffisante, de façon permanente, sans compromettre l'accès à d'autres nécessités essentielles, et sur la base d'habitudes alimentaires saines, de façon à contribuer à la dignité de l'existence dans le contexte du développement intégral de l'être humain. La sécurité alimentaire doit être, donc, un objectif national - et international - essentiel et

stratégique. Ce but doit traverser, et concerter horizontalement et verticalement, les politiques et des actions dans les domaines économique et social et doit être poursuivi par tous les segments de la société en partenariat avec des gouvernements ou des initiatives citoyennes » (Brésil, Ministère des Affaires Etrangères, 1996, p. 41).

Bien que les répercussions pratiques de ce rapport aient été modestes et qu'il a été l'objet de discordances, sa construction représenta un moment important au niveau de l'étude que gouvernement mettait en place dans les domaines de l'alimentation et de la nutrition, et a abouti à des progrès conceptuels sur le sujet, notamment en ce qui concerne la connexion établie entre la sécurité alimentaire et la sécurité nutritionnelle (et, donc, la nécessité d'actions publiques intersectorielles) et les connexions entre l'accès, la qualité et la quantité des aliments (Maluf 2007; Instituto Cidadania, 2001). Le rapport a également mis en avant un ensemble de conditions pour l'établissement de la sécurité alimentaire au Brésil :

- La croissance économique dans un environnement d'équité
- Le plein approvisionnement
- Un commerce international équitable
- Des aliments surs et des habitudes alimentaires saines
- La sécurité alimentaire en tant que modèle durable
- La réforme agraire et la production familiale

Après l'extinction du Consea, en 1995, la société civile organisée a poursuivi ses tentatives de construction de voies de discussion sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et sur la proposition et le suivi de politiques publiques. En 1998, certaines entités de la société civile se sont organisées pour créer le Forum Brésilien pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (FBSAN), un réseau rassemblant une centaine d'ONGs, d'entités, des mouvements

sociaux et des personnes dans tout le pays. Ce réseau était destiné à devenir un espace de discussion formelle, de débats, de mobilisation sociale et de proposition d'actions publiques. Depuis lors, le FBSAN continue de contribuer à la construction d'une vision plus étendue englobant la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à la proposition et au suivi des programmes et des politiques publiques, ainsi qu'à la mobilisation sociale à tous les niveaux de la Fédération et à l'étranger. Il a contribué à l'organisation de forums consacrés à la sécurité alimentaire et au rétablissement des Consea au niveau des États fédérés et des municipalités, au rétablissement également du Consea national en 2003, à la réalisation des CNSAs, et à l'organisation et la participation à des manifestations et à des réseaux internationaux, entre autres.

La reconnaissance politique et institutionnelle de l'agriculture familiale

Malgré l'instabilité du thème de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'agenda du gouvernement au cours des années 1990, il faut quand même reconnaître qu'une mesure-clé a été effectivement prise pour réduire les inégalités sociales et favoriser l'approvisionnement alimentaire : il s'agit de la reconnaissance politique et institutionnelle par l'État brésilien de l'agriculture familiale par le biais de la création du Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale (Pronaf) en 1995. Comme l'indique Schneider, Cazela et Mattei (2004, p. 23), « le programme a été créé dans le but de permettre l'accès au crédit agricole et à l'appui institutionnel aux petits agriculteurs qui avaient été tenus à l'écart des politiques publiques en vigueur jusqu'à ce moment, et qui traversaient une période de sérieuses difficultés pour maintenir leurs activités agricoles ».

Le Pronaf a été conçu comme une politique de crédit rural, le fruit d'intenses mobilisations sociales des syndicats des travailleurs ruraux et d'autres mouvements sociaux ruraux, connus sous le nom de « Cri de la Terre Brésil ». Ces mobilisations dénonçaient la sélectivité des politiques de modernisation de l'agriculture de 1960 à 1980, et l'approfondissement des difficultés d'intégration commerciale et de la compétitivité de l'agriculture face à l'institution du Mercosul en 1991.

Le Pronaf a été la première politique nationale penchée spécifiquement sur les agriculteurs familiaux. Les arguments en faveur de la création de ce programme reposaient sur l'importance de l'agriculture familiale pour la production alimentaire du pays et sur la nécessité de la part de l'État de réexaminer les inégalités de traitement qui ont historiquement prévalu dans la diversité de l'agriculture brésilienne, du fait de prioriser l'agriculture à grande échelle – et souvent la monoculture – dirigées vers l'exportation et l'utilisation intensive d'intrants. La création du Pronaf a constitué un jalon positif majeur et a ouvert une fenêtre d'opportunités pour la création de nouvelles politiques publiques et d'actions du gouvernement dans le domaine de l'approvisionnement alimentaire, comme l'expliquera le prochain chapitre.

PRONAF

Le Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale (Pronaf) finance des projets individuels ou collectifs générant des revenus aux agriculteurs familiaux et aux colons de la réforme agraire. Le Programme pratique des taux d'intérêts de crédit rural très favorables, et le taux de défaillance de paiement est l'un des plus bas du système de crédit du pays.

L'accès au Pronaf commence par un débat au sein de la famille sur la nécessité d'obtenir du crédit, soit pour financer la récolte ou l'activité agro-industrielle, soit pour l'investissement en machines, équipements et infrastructures pour la production et pour la prestation de services agricoles et non agricoles.

Les conditions d'accès au Crédit Pronaf, les formes de paiement et les taux d'intérêt de chaque ligne de crédit sont fixés, tous les ans, à l'époque de Plan de récolte de l'agriculture familiale, entre les mois de juin et juillet.

Vue d'ensemble

Dans ce chapitre, il est possible de remarquer que les thèmes de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et de l'approvisionnement, ont subi des fluctuations au sein de l'agenda public des années 1990, et ceci au gré de l'idéologie du néolibéralisme et des choix politiques des trois présidents de la décennie : Fernando Collor de Mello, Itamar Franco et Fernando Henrique Cardoso. Ce fut une période d'intenses mobilisations sociales qui défendaient la participation, la décentralisation de l'État, la responsabilisation et le renforcement de la société civile. À cette occasion, différentes propositions sont ressorties des débats et ont été considérées et débattues par différents groupes d'acteurs.

Fruits de ces débats et des choix politiques en jeu, certaines de ces propositions n'ont même pas été institutionnalisées ; d'autres se transformeront en actions par l'État et de la société civile, mais leur durée sera courte du fait des changements politiques et institutionnels. L'absence d'une définition pour la mise en œuvre d'une politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, ainsi que la dissolution du Consea, en 1995, peuvent être cités comme des exemples majeurs de cette situation. Comme on l'a dit auparavant, pendant cette décennie (notamment au cours de sa seconde moitié), les discussions et les propositions concernant la faim et la sécurité alimentaire et nutritionnelle ont été minimisées (ou traitées d'une façon plus assistencialiste et compensatoire) face à la perspective de réduction de la taille de l'État et de renforcement des marchés.

Malgré les difficultés à institutionnaliser ce thème et le transformer en instruments et politiques publiques, l'ensemble des actions et des activités menées au cours des années 1990 a été très utile pour faire ressortir l'expressivité de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans le pays. Ces actions ont été également importantes pour progresser au niveau de la maturation de la notion de sécurité alimentaire et nutritionnelle, mieux structurée après la deuxième Conférence Nationale pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (2004) ; pour encourager la mobilisation de la société civile ; et pour générer de l'apprentissage et planter les semences qui trouveront un environnement plus favorable pour germer dès le début des années 2000.





Les achats institutionnels dans le cadre d'une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle

A la fin des années 1990 et au début des années 2000, les effets de la crise économique mondiale ont atteint le Brésil et ont aggravé la vulnérabilité des familles en situation de pauvreté et misère. Cet état de choses indiquait nettement que le problème de la faim qui affectait une partie considérable de la population était directement lié à la pauvreté et en conséquence à l'absence de moyens d'acquérir des aliments en quantité suffisante ou bien à l'incapacité de produire pour sa propre consommation.

C'est dans ce contexte que l'Institut de la citoyenneté, une organisation non gouvernementale dirigée par Luís Inácio Lula da Silva, propose une politique

nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, qu'il appelle Faim Zéro. Cette proposition est le fruit de débats entre différents experts pour établir des bases conceptuelles consistantes et, en même temps, formuler des propositions destinées à mettre en place des politiques réalisables de lutte contre la faim et la pauvreté. Le Faim Zéro est un jalon historique de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil et a jeté les bases de ce qui deviendra une politique intégrée de programmes et d'actions ciblés sur cet objectif.



Le Faim Zéro

Le programme Faim Zéro part du diagnostic que le problème central de l'insécurité alimentaire au Brésil découlait de l'accès l'insuffisant à des aliments de la part des citoyens dont le revenu mensuel était irrégulier, très bas ou même inexistant. L'étude menée par l'Institut de la citoyenneté estimait qu'un nombre de 44 millions de personnes (soit, 27,8 % de la population totale) vivait en conditions de vulnérabilité à la faim. Du fait que le Brésil était devenu un pays à prédominance urbaine, la majorité de ces personnes vivaient dans des petites et moyennes villes du pays, mais la pauvreté rurale, proportionnellement, était plus importante. Contrairement à la situation d'autres pays, l'offre d'aliments n'était pas insuffisante et donc les politiques proposées devraient attacher une importance spéciale à l'amélioration du revenu de la population plus pauvre.

La proposition incorporait une nouvelle notion, celle du droit à l'alimentation, qui allait plus tard provoquer des effets d'importants au sein des politiques publiques. Le concept de la sécurité alimentaire et nutritionnelle a été défini d'une façon très large et dans un esprit nettement intersectoriel : « la sécurité alimentaire et nutritionnelle est la garantie du droit général à l'accès à des aliments de qualité, en quantité suffisante et sur une base permanente, fondé sur des habitudes alimentaires saines et sans compromettre l'accès à d'autres nécessités essentielles ni au système alimentaire futur, et doit se réaliser sur des bases durables. La totalité du pays doit disposer de la souveraineté nécessaire pour assurer sa sécurité alimentaire, tout en respectant les caractéristiques culturelles de chaque peuple, qui se manifestent dans l'acte de s'alimenter » (Institut de la citoyenneté, 2001, p. 15).

À la suite de la victoire de Lula aux élections présidentielles de 2003, le Programme Faim Zéro est mis en route et replace la

question de la sécurité alimentaire au sommet de l'agenda public. En conséquence, le Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (Consea) est rétabli en tant que bureau conseil du président, ce qui permet ainsi de maintenir un dialogue étroit entre la société civile et l'État. Le gouvernement crée également un nouveau ministère : le Ministère Extraordinaire pour la Sécurité Alimentaire et de la Lutte contre la Faim (Mesa), qui deviendra plus tard le Ministère du Développement Social et de la Lutte Contre la Faim (MDS). Le Mesa assume la coordination et la mise en œuvre de programmes et d'actions favorisant la sécurité alimentaire, la concertation et la coordination entre les organismes gouvernementaux, la gestion du Fonds constitutionnel de lutte contre la pauvreté et l'appui aux opérations du Consea.

FONDS CONSTITUTIONNEL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Adopté par le Congrès national, sa mission était de financer des actions pour la réduction de l'exclusion sociale et l'amélioration de la distribution des revenus et la qualité de vie de la population pauvre. Il restera en vigueur jusqu'à 2010.

SISVAN

Le Sisvan, un programme relevant du Ministère de la Santé, est un système de suivi qui fournit des informations sur les conditions nutritionnelles de la population et sur les acteurs responsables de ces conditions.

Le gouvernement met alors en route un processus de reconstruction de la Compagnie Nationale d'Approvisionnement (Conab) pour que cet organe devienne le bras opérationnel du Faim Zéro. Il interviendra ainsi au niveau de la restructuration des stocks stratégiques, fournira l'appui et le soutien nécessaire aux populations en situation d'insécurité alimentaire, aidera les familles victimes de catastrophes climatiques, et formulera et mettra en œuvre des politiques publiques d'appui à la commercialisation de produits de l'agriculture familiale. Un nouveau programme est ainsi constitué : le Programme Carte alimentation pour fournir un appui financier aux familles, en procurant à celles-ci les moyens de compléter leur revenu pour acheter des aliments. Un vaste processus de mobilisation populaire contre la faim est de cette sorte organisé, qui reçoit également des dons d'aliments et d'argent. Les problèmes de la faim et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle prennent ainsi une nouvelle ampleur dans l'agenda public.

Le Faim Zéro renferme toute une gamme de propositions destinées à résoudre ce qui était considéré le problème le plus sérieux de l'insécurité alimentaire au Brésil : l'incapacité d'accès de la population plus pauvre à des aliments de qualité adéquate, en quantité suffisante et

de façon régulière. De cette sorte, le transfert de revenus au moyen de la Carte d'alimentation était la mesure-phare de la proposition, ajouté à une politique vouée à la récupération du salaire minimum et la création d'emplois - les principaux moyens pour assurer l'accès des pauvres aux aliments.

D'autres programmes directement liés à la question de l'alimentation ont été considérés nécessaires pour contribuer à répondre aux objectifs du Faim Zéro : le Programme pour l'Alimentation du Travailleur (PAT), le Système de Surveillance Alimentaire Nutritionnel (Sisvan), l'Éducation alimentaire, l'Alimentation Scolaire (Pnae), l'Agriculture Urbaine, le Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale (Pronaf), l'Extension rurale et l'Assurance agricole - ces deux derniers existaient déjà depuis le gouvernement précédent, mais de façon modeste. Ces programmes ont été rattachés à différents ministères. Le Faim Zéro a proposé également de renforcer les démarches institutionnelles d'approvisionnement alimentaire au moyen de la création de nouveaux programmes ou de partenariats avec les États fédérés et les municipalités en vue d'établir un réseau de structures susceptibles d'offrir des aliments bon marché, tels que les restaurants populaires,

les cuisines communautaires et les banques d'aliments, coordonnés par un seul organisme, le Ministère de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (Mesa), qui a pris le nom, plus tard, de Ministère du Développement Social et de la Lutte Contre la Faim (MDS).

L'élection du président Lula a matérialisé la priorité de la lutte contre la faim et l'établissement d'une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Elle a ouvert des possibilités de participation aux décisions publiques par de nouveaux acteurs. La société civile et les hommes politiques qui exigeaient l'établissement de politiques alimentaires et nutritionnelles de sécurité depuis les années 1990 ont été dotés de l'espace nécessaire pour transformer leurs revendications en actions de l'État (Grisa, 2012; Zimmermann, 2011; Menezes, 2010; Porto, 2008). Ce fut l'occasion d'institutionnaliser les demandes liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les politiques publiques et les actions du gouvernement.

La reprise du Consea

Depuis la conception du Faim Zéro, la question de la participation sociale dans la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle a toujours été présente. En janvier 2003, le premier acte du président, Lula a été de recréer le Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (Consea), l'instance maximale de participation sociale de cette politique.

Le Consea, structuré de la même façon que celui de sa première et courte existence, de 1993 à 1995, est rattaché à la Présidence de la République et se compose de deux tiers de représentants de la société civile et d'un tiers de représentants du gouvernement fédéral. Le président du Consea est l'un des représentants de la société civile. Conformément à la Loi Organique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui allait ensuite être adoptée, le Consea intègre le Système National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (Sisan), et est un organe de conseil du Président de la République. Il est chargé de :

- Convoquer et de réaliser la Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle tous les quatre ans
- Proposer au Pouvoir exécutif fédéral les grandes lignes et les priorités pour mettre en œuvre la politique et le plan de sécurité alimentaire et nutritionnelle, y compris la proposition de crédits budgétaires pour cet objectif
- Concerter, coordonner, suivre et surveiller, en collaboration avec les autres membres du Système, la mise en œuvre et la convergence des actions liées à la Politique et au Plan National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
- Définir, en collaboration avec la Chambre Interministérielle de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (Caisan), les critères et les procédures d'adhésion au Sisan
- Établir des mécanismes permanents de concertation avec des organismes et entités similaires consacrés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les États fédérés, le District fédéral et les municipalités, dans le but de promouvoir le dialogue et la convergence des actions qui intègrent le Sisan, et mobiliser et soutenir des entités de la société civile au cours du processus de discussion et la mise en œuvre d'actions publiques favorisant la sécurité alimentaire et nutritionnelle

Dès le départ, le Consea s'est distingué comme un conseil aux activités très élargies du fait, d'une part, de sa capacité à suivre et surveiller la mise en œuvre des politiques publiques et, d'autre part, du fait de sa disposition à proposer. Il est devenu ainsi un agent-clé dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Une preuve de cette assertion est le rôle qu'il a joué dans certains programmes, comme le suivi de l'expansion du Pronaf ; le Programme 1 million de citernes et les discussions pour la mise en œuvre du Programme bourse famille et son expansion ultérieure.

Le Consea a établi aussi des propositions pour la Politique nationale de l'approvisionnement et pour la Politique en faveur d'une alimentation saine et adéquate. Il a servi d'espace de discussions et d'élaboration de la Loi Organique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui a institué le Sisan. Ses actions ont été fortement influencées par les directives fixées à l'occasion des Conférences nationales de 2004, 2007 et 2010. Le Consea a joué un rôle important dans la conception et le suivi des deux programmes liés à l'achat institutionnel d'aliments issus de l'agriculture familiale : le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA) et le Programme National d'Alimentation Scolaire (Pnae).

LA CAISAN

Créée par le décret n°6273 du 23 novembre 2007, sous la coordination du Ministère du Développement Social et de la Lutte Contre la Faim (MDS), la Chambre Interministérielle de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (Caisan) est l'organe responsable de la coordination et du suivi intersectoriel des politiques publiques qui touchent la sécurité alimentaire et nutritionnelle et la lutte contre la faim. Elle a été créée pour assurer au gouvernement le pilotage de la politique gouvernementale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) de façon intersectorielle. Elle est chargée de préparer et de coordonner la mise en œuvre, en partant des directives fixées par le Consea, de la Politique Nationale pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PNSAN) et du Plan National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (Plansan). Elle fixe ainsi les grandes lignes, les buts, les sources de financement et les outils de suivi, de surveillance et d'évaluation de sa mise en œuvre, et coordonne les politiques et les plans au niveau des États fédérés.

LE PROGRAMME BOURSE FAMILLE

Le Programme « Bourse Famille » (PBF) a été créé en octobre 2003 à la suite de l'unification de quatre programmes de transfert de revenus : Bourse Alimentation, Bourse École, Carte Alimentation et Bon du Gaz. Il transfère des revenus aux familles en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté, selon le critère du revenu par tête / mois, sous réserve de conformité aux exigences de maintien des enfants à l'école et de surveillance de la santé des enfants, des femmes enceintes et allaitantes. En 2014, il a transféré des revenus à 14 millions de familles, soit, environ 55 millions de personnes.

PROGRAMME 1 MILLION DE CITERNES

Le Programme « 1 million de citernes » (P1MC) a été créé en 2003 en supplément au Programme Faim Zéro. Il utilise les ressources du MDS et, en partenariat avec l'Articulation du Semi-Aride Brésilien (ASA), vise à construire des citernes destinées au captage de l'eau de la pluie à l'intention de familles rurales de la région semi-aride, en vue d'assurer l'accès de ces familles à l'eau potable. Depuis 2007, le programme a été élargi et incorpore également l'activité de captation de l'eau nécessaire à la production agricole et à l'élevage de bétail. En association avec le projet de construction de citernes dans les écoles, ces initiatives intègrent actuellement le Programme « Eau pour tous », qui vise à universaliser l'accès et l'utilisation de l'eau à la population rurale des régions semi-arides brésiliennes.

Le PAA au Brésil : la trajectoire, les contributions et les défis posés au développement rural et à la sécurité alimentaire

Depuis la création du PAA en 2003, un nouveau thème a été introduit dans le programme de politiques publiques consacrées au développement rural : la construction de marchés institutionnels pour les produits de l'agriculture familiale et l'articulation de ces marchés aux concepts de sécurité alimentaire et nutritionnelle. La nouveauté apportée par le programme est précisément de joindre et de maintenir dans la même politique publique, l'appui à la commercialisation de l'agriculture familiale au moyen d'actions de sécurité alimentaire et nutritionnelle. D'une façon générale, le PAA achète des aliments et des semences auprès de l'agriculture familiale et en fait don aux structures d'alimentation publique et nutrition, aux entités socio-assistentielles et aux familles en situation de vulnérabilité sociale. Les aliments et les graines peuvent aussi être affectés à la formation de stocks stratégiques.

Processus de construction et d'organisation institutionnelle du PAA

Un facteur de grande importance au niveau de la démarche de création du PAA a été le tournant politique dont la scène brésilienne a été l'objet à la suite de l'élection de Luiz Inácio Lula da Silva à la présidence en 2002. Dès le rétablissement du Consea, il entame la discussion des grandes lignes d'action pour le domaine alimentaire et nutritionnel, y compris des propositions sur l'interface entre l'agriculture familiale et la sécurité alimentaire.

L'une des premières réalisations du Consea est le document « Directives de sécurité alimentaire et du développement agricole pour le plan de récolte - 2003/2004 (informations techniques du Consea) », établi en février 2003 par un groupe formé par le Ministère de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (Mesa), le Ministère du Développement Agraire (MDA), le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement (tout particulièrement la Compagnie Nationale d'Approvisionnement) et l'Institut de Recherches Économiques Appliquées (Ipea). Ce document proposait - du fait que l'accroissement de la demande d'aliments en fonction du Programme Faim Zéro pourrait stimuler la hausse des prix à la consommation - la constitution d'un plan de récolte spécifique pour l'agriculture familiale, en tenant compte de « son importance sociale, économique, environnementale pour la sécurité alimentaire du pays ».

PLAN AGRICOLE ET D'ÉLEVAGE

Tous les ans, avant le début d'une nouvelle année agricole, le gouvernement brésilien lance le Plan agricole et d'élevage, qui indique aux agriculteurs et aux marchés quelles sont les conditions pour le développement de l'activité agricole et d'élevage. Jusqu'à 2003, il s'agissait d'un seul plan englobant l'agriculture familiale et l'agriculture non familiale. Sur proposition du Consea, en 2003, le Gouvernement fédéral prépare dorénavant, tous les ans, deux Plans de récolte : le Plan agricole et d'élevage, ciblé sur l'agriculture non familiale, et le Plan de récolte de l'agriculture familiale, tourné vers les politiques publiques spécifiques de ce groupe social.

Ce document du Consea soulignait la nécessité d'articuler la subvention à la consommation et l'appui à l'agriculture familiale, dans le but de « promouvoir la production de l'agriculture familiale et des colons de la réforme agraire, en réponse à la demande supplémentaire d'aliments, subventionnée par le Programme Faim Zéro, c'est à dire, la production d'un ensemble d'aliments stockables qui devront être achetés par le gouvernement fédéral auprès de ces agriculteurs, d'une façon prioritaire et spécifique » (Brasil, Consea, 2003, p. 7). Les éléments figurant dans ce document ont constitué la base sur lequel le PAA a été édifié.

Le Mesa, auquel un rôle majeur avait été attribué dans la mise en œuvre de cette initiative, a proposé le Programme d'Acquisition d'Aliments indépendamment de la politique agricole suivie par le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement (Mapa) et du Ministère du Développement Agraire (MDA). Tout de suite après, le 2 juillet 2003, le PAA est réglementé par la loi n° 10 696 et inséré au sein du premier Plan de récolte de l'agriculture familiale « Produire des aliments pour un Brésil sans faim » (Brasil, MDA, 2003).

Défini comme un élément d'action structurante du Programme Faim Zéro, le PAA fait le lien entre les éléments participants à la politique agricole et les composants de la Politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle (Delgado, et Conceição Oliveira, 2005 ; Schmitt, 2005). Le PAA en fait conjugué deux revendications historiques et importantes d'un ensemble d'acteurs : d'une part, la commercialisation des produits provenant de l'agriculture familiale, une revendication

des syndicats des travailleurs ruraux existante depuis les années 1970 et d'autre part, la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, revendiquée depuis les années 1990. Pour satisfaire ces deux exigences, le PAA fait intervenir un ensemble d'actions intersectorielles et fait appel à une coordination interministérielle. Sa structure institutionnelle intègre donc nécessairement un Groupe de gestion (le GGPA), constitué par le Ministère du Développement Social et de la Lutte Contre la Faim, le Ministère des Finances, le Ministère du Plan, du Budget et de la Gestion, le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement (notamment par le canal de Conab), le Ministère du Développement Agraire et le Ministère de l'Éducation.

Par ailleurs, le Groupe de gestion s'appuie sur un Comité consultatif qui rend possible la participation de la société civile. Les séminaires nationaux et les ateliers régionaux / nationaux sont autant d'espaces offerts aux évaluations et aux demandes de la société civile à être



débatues et insérées à l'ordre du jour public. Ces séminaires nationaux auxquels participent les gestionnaires publics et les organisations sociales qui mettent en œuvre et / ou sont bénéficiaires du programme, les organisations médiatrices et les spécialistes de ce thème, ont contribué à la réalisation de certaines des modifications que le PAA a connu depuis sa création, notamment l'augmentation des ressources, l'élargissement des bénéficiaires et l'amélioration des modalités et des montants par modalité (Zimmermann e Grisa, s.d.).

En plus de ces espaces, le Programme désigne le Consea comme l'instance prioritaire

de contrôle social aux niveaux national, des États fédérés et des municipalités. En leur absence, les Conseils de développement rural durable ou les Conseils d'assistance sociale pourront prendre en charge le suivi et la surveillance de la mise en œuvre du PAA. Tandis que les décisions sur le programme sont fixées par le Groupe gestionnaire, leur exécution est à la charge de la Conab, des États fédérés, des municipalités et du District fédéral. Les ressources pour la mise en œuvre du programme proviennent du MDS et du MDA.

Après avoir subi certains changements institutionnels, le programme est actuellement

organisé en six modalités, qui englobent les différentes formes des rapports de l'agriculture familiale avec les marchés (soit en termes de systèmes de production, soit en ce qui concerne les formes d'organisation sociale) et les différentes nécessités de promotion et d'appui à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le figure 02 présente un résumé des différentes modalités, leurs objets et de leurs méthodes d'exécution.

ATTRIBUTIONS DU GROUPE GESTIONNAIRE DU PAA

Le Groupe de gestion, de nature délibérative et composé uniquement de représentants du gouvernement, définit :

- Le mode de fonctionnement des modalités
- La méthodologie utilisée pour définir les prix de référence d'achats d'aliments, en tenant compte des différences régionales et des réalités de l'agriculture familiale
- La méthodologie utilisée pour définir les prix et les conditions de vente des produits achetés
- Les conditions pour le don des produits achetés
- Les conditions de formation des stocks publics
- Les critères de priorité des fournisseurs bénéficiaires
- Les conditions pour l'achat et de don de semences, plants et autres produits de multiplication
- La forme de son fonctionnement, après l'adoption des règlements internes
- D'autres mesures nécessaires pour la mise en œuvre du PAA

ACHAT ANTICIPÉ À L'AGRICULTURE FAMILIALE

Entre 2003 et 2004, une autre modalité « l'Achat anticipé à l'agriculture familiale » était possible. Une certaine somme était avancée aux agriculteurs familiaux pendant la période de semences, dont le remboursement pouvait être fait ou bien au moyen de la fourniture de produits de la récolte au gouvernement ou bien d'un règlement financier après la récolte. Cette modalité a été abandonnée en 2004 à la suite de la constatation de similitudes avec le crédit rural et de la possibilité de défaut de paiement (Grisa, 2012).

DAP

Pour obtenir le DAP, il faut que l'agriculteur familiale se dirige à un organisme du Ministère du Développement Agraire en portant les informations de son établissement (zone, nombre de résidents, composition de la population active et du revenu). La DAP juridique est accordée aux groupes formels (associations et coopératives) auquel un minimum de 60 % de membres ont la DAP physique. Les agriculteurs familiales titulaires de DAP physique, organisés en groupe mais sans DAP juridique sont connues comme informels.

FIGURE 02: Synthèse des modalités d'exécution du PAA en 2014



Achat et Don Simultanés

Vise l'achat de différents aliments et leur don simultané à des entités du réseau socio-assistential, aux équipements publics d'alimentation et de nutrition ou à d'autres finalités définies par le Groupe de gestion. La modalité peut être exécutée par la Compagnie nationale d'approvisionnement (Conab) ou par les États fédérés et les municipalités, moyennant des fonds alloués par le Ministère du Développement Social et de la Lutte contre la Faim (MDS). Les agriculteurs peuvent participer individuellement ou par le biais d'associations / coopératives.

Limite par DAP /
an sous la forme individuelle :
6 500 réals

Limite par DAP /
an par organisation fournisseur :
8 000 réals

Limite par organisation / an :
2 millions de réals



Aide à la Formation de Stocks

Fournit l'appui financier nécessaire à la constitution de stocks alimentaires par les organisations fournisseur en vue d'une commercialisation future. Cet appui sera remboursé au gouvernement. Cette modalité est exécutée par la Conab au moyen de ressources du Ministère du Développement Social et de la Lutte contre la Faim (MDS) et du Ministère du développement agraire (MDA).

Limite par DAP / an :
8 000 réals

Limite par organisation / an :
1,5 millions de réals



Achat Direct auprès de l'Agriculture Familiale

Achats de produits définis par le Groupe de gestion du PAA dans le but de soutenir les prix. Modalité exécutée par la Conab, à l'aide de ressources provenant du MDS et du MDA.

Limite par DAP / an :
8 000 réals

Limite par organisation / an :
500 000 réals



Encouragement à la Production et à la Consommation de Lait

Modalité permettant l'achat de lait qui, après traitement, sera donné aux bénéficiaires consommateurs. Cette modalité est exécutée par les gouvernements des États de la région Nord-est et de celui de Minas Gerais et reçoit des ressources du MDS.

Limite par DAP / semestre :
4 000 réals



Achat Institutionnel

Les achats sont effectués auprès de l'agriculture familiale au moyen d'appels publics, en vue de répondre aux demandes de consommation alimentaire, semences et autres produits de propagation de la part de l'organe acheteur.

Limite par DAP / an / organe acheteur :
20 000 réals



Achat de Semences

Cette modalité vise l'achat de semences, de plants et de matériel de propagation des cultures de produits agricoles destinés à l'alimentation humaine et celle du bétail, auprès de bénéficiaires fournisseurs pour en faire don à des bénéficiaires consommateurs ou fournisseurs.

Limite par DAP / an :
16 000 réals

Limite par organisation / an :
6 millions de réals

Les ressources financières allouées au PAA

Comme l'illustre la figure 3, les fonds investis dans le PAA ont, d'une façon générale, augmenté tous les ans, sauf entre 2007 et 2011 où une légère réduction par rapport aux années précédentes a été constatée. En 2003, le PAA a investi près de 145 millions de réals et, en 2012, le montant des investissements a atteint 838 millions de réals en valeur nominale. Bien que d'une façon générale ces chiffres signalent l'augmentation des ressources budgétaires, cette croissance s'est faite, d'une certaine façon, au ralenti si l'on considère les demandes de la part des mouvements sociaux, des syndicats de l'agriculture familiale et des organisations liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, comme le Consea.

Dans la liste des revendications de 2007/2008 établie par la Fédération des Travailleurs de l'Agriculture Familiale (Fetra) et par la Confédération Nationale des Travailleurs Agricoles (Contag) figurait déjà une demande de destination de 1 milliard de réals à l'agriculture familiale (Fetra, 2007; Contag, 2007). Le document final de la troisième Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (2007), demandait une allocation non inférieure à 10 % du budget du Pronaf en faveur du PAA (Brasil, Consea, 2007).

Le fait que le PAA est encore un programme relativement modeste en termes de ressources investies attire l'attention, d'abord du fait de la forte demande sociale d'expansion dont il est l'objet, et ensuite, en raison du succès cette initiative. Le PAA est devenu une référence pour l'agriculture familiale, pour les mouvements sociaux et même pour les gouvernements d'autres pays.

Si l'on examine de près la répartition des ressources du PAA entre les régions du Brésil au long de la période de 2003 à 2012 (figure 03) on constatera que la région Nord-est figure au premier rang. Au total, 47 % des ressources du PAA de cette période ont été investies dans cette région, où sont installées la plupart des établissements ruraux d'agriculture familiale, où la vulnérabilité sociale rurale est la plus élevée, où l'accès à l'eau et à la terre est le plus difficile et où il est toujours nécessaire de construire des stratégies de coexistence avec la région semi-aride. L'existence de la modalité PAA-Lait, centré spécifiquement sur cette région et sur la région du nord de Minas Gerais, ainsi que « les principes créateurs du Programme » (Mielitz, 2014, p. 66), qui visent à assister les lieux où l'insécurité alimentaire et la pauvreté rurale sont élevées, expliquent cette concentration de ressources.

La région Sud occupe le deuxième rang (22 %), suivie de la région Sud-est (21 %). Les régions Nord et Centre-ouest exhibent des pourcentages modestes de 6 % et 4 %, respectivement. En 2012, cependant, la participation de la région Nord-est a diminué. En 2005, cette région a reçu environ 60 % de l'ensemble des ressources du PAA (le pourcentage le plus élevé), tandis qu'en 2012 ce pourcentage n'a pas dépassé 36,72 % (le pourcentage le plus modeste en 10 ans d'existence du programme). La sécheresse de 2012 et 2013 dans le Nord-est a peut-être contribué à cette réduction de la participation.

FETRAF & CONTAG

Fondée en 1963, la Contag a été la première organisation syndicale des travailleurs ruraux du Brésil. Actuellement, la Contag représente les agriculteurs familiaux et les travailleurs ruraux, et partage cette même base sociale avec la Fetraf, créée en 2005 à la suite de critiques à l'endroit de la Contag.

FIGURE 03: Évolution (absolue et relative) de l'exécution financière du PAA entre les régions du Brésil, de 2003 à 2012



Source : données du Ministère du Développement Social et de la Lutte contre la Faim - MDS (2013)

Les bénéficiaires fournisseurs et consommateurs d'aliments

Comme indiqué à la figure 04, le nombre d'agriculteurs familiaux fournisseurs du PAA s'est accru énormément entre 2005 et 2006 (216 %), a diminué légèrement en 2007, puis a repris sa trajectoire de croissance, mais à un rythme plus lent. En termes absolus, le nombre d'agriculteurs familiaux fournisseurs a passé de 150 mille en 2006, à un peu plus de 185.000 en 2012. La figure 04 montre la prédominance de la participation des agriculteurs fournisseurs inscrits dans le programme dans la région Nord-est, pendant 10 ans. En 2012, 40,5 % des agriculteurs familiaux appartenant au programme vivaient dans cette région. Le deuxième rang est occupé par la région Sud (sauf en 2007, 2008 et en 2011, période où le Sud-est a occupé cette place).

Les données ci-dessus indiquent que ce chiffre est proportionnellement modeste par rapport au nombre total d'établissements ruraux familiaux au Brésil, car il n'atteint que 4,2 % des agriculteurs familiaux (Mielitz, 2014). Plusieurs études menées au cours des 10 ans du programme font ressortir cependant le fait que la contribution de ces derniers répercute indirectement sur les communautés rurales comme un tout, en raison de trois facteurs : la récupération des prix des produits, la création / promotion d'autres marchés et canaux de commercialisation (comme les foires libres) ou la valorisation commerciale de certains produits (Delgado, 2013; Pandolfo, 2008; Delgado, Conceição e Oliveira, 2005).

Le succès du programme apparaît de plus en plus évident si nous analysons les données relatives aux entités / personnes bénéficiaires des aliments et relatives à la quantité et la diversité des produits achetés. Selon des données fournies sur le MDS, plus de 25 mille

entités, soit, plus de 20 millions de personnes, ont été favorisées en 2011. En 2012, plus de 23 mille entités géographiquement distribuées ont été favorisées, conformément à la figure 05 : 36 % dans le Nord-est, 22 % dans le Sud, 17 % dans le Sud-est, 14 % dans le Nord et 11 % dans le Centre-ouest.

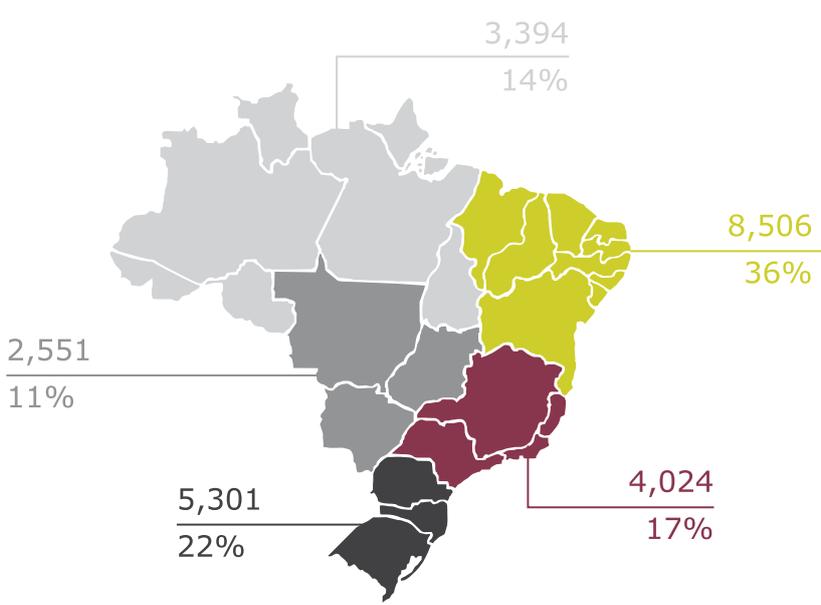
Les bénéficiaires sont des crèches, écoles, asiles, restaurants populaires, hôpitaux, cuisines communautaires, banques d'aliments et institutions socio-assistentielles. Des communautés spécifiques, tels que les indigènes, les quilombolas, les communautés de souche africaine, les communautés campées, les pêcheurs artisanaux, les communautés frappées par des catastrophes climatiques, entre autres, peuvent également être assistées par le programme, à condition qu'elles soient liées à une organisation sociale.

FIGURE 04: Évolution (absolue et relative) de la participation des agriculteurs familiaux fournisseurs du PAA selon les régions du Brésil, de 2003 à 2012



Source : Données du Ministère du Développement, Social et de la Lutte contre la Faim - MDS (2013)

FIGURE 05: Pourcentage des bénéficiaires d'aliments du PAA par région géographique brésilienne en 2012



Source : Données du Ministère du Développement, Social et de la Lutte contre la Faim - MDS (2013)

Les produits achetés

Les données de la figure 06 indiquent la quantité d'aliments acquise au cours des ans par le PAA. On note que d'une façon générale, ces chiffres ont grossi. En 2003, le programme qui avait juste pris le départ a acquis au cours du deuxième semestre 7,8 mille tonnes de produits ; en 2009, ce chiffre atteint 500 mille tonnes et, en 2012, 529 mille tonnes. La plupart de ces produits provient de la région Nord-est, suivie tantôt par la région Sud-est, tantôt par la région Sud.

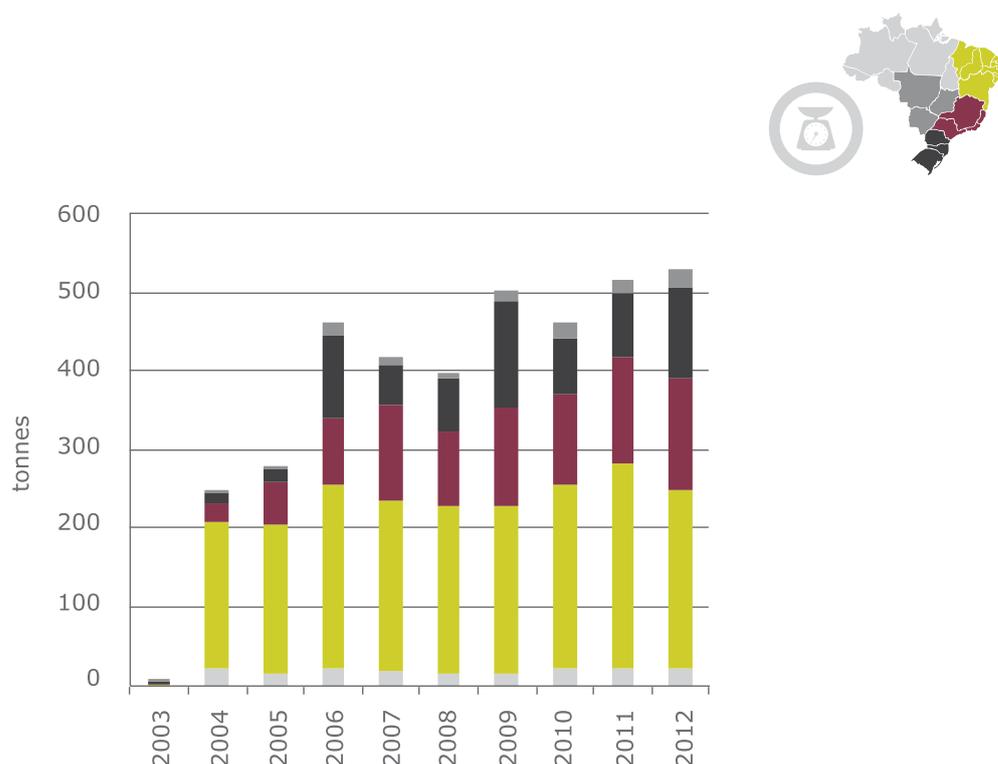
D'après Mielitz (2014), le PAA achète plus de 400 produits différents, ce qui explique la diversité productive et alimentaire du programme. Bien que le programme n'atteigne pas encore la quantité quotidienne d'aliments nécessaire, il favorise l'accès à une alimentation variée et cohérente avec la culture alimentaire locale / régionale.

La figure 07 illustre les plus importantes catégories des produits achetés par la Conab en 2013 par la voie de ce programme. « Beaucoup de ces produits sont régionaux et achetés dans le but de valoriser et de respecter les habitudes alimentaires locales et la vocation agricole régionale » (Brasil, Conab, s.d., p. 8).

La présence accrue de produits frais est liée aux difficultés d'accès au crédit, qui permettrait la mise en place d'équipements et d'installations appropriées au traitement et à l'industrialisation de

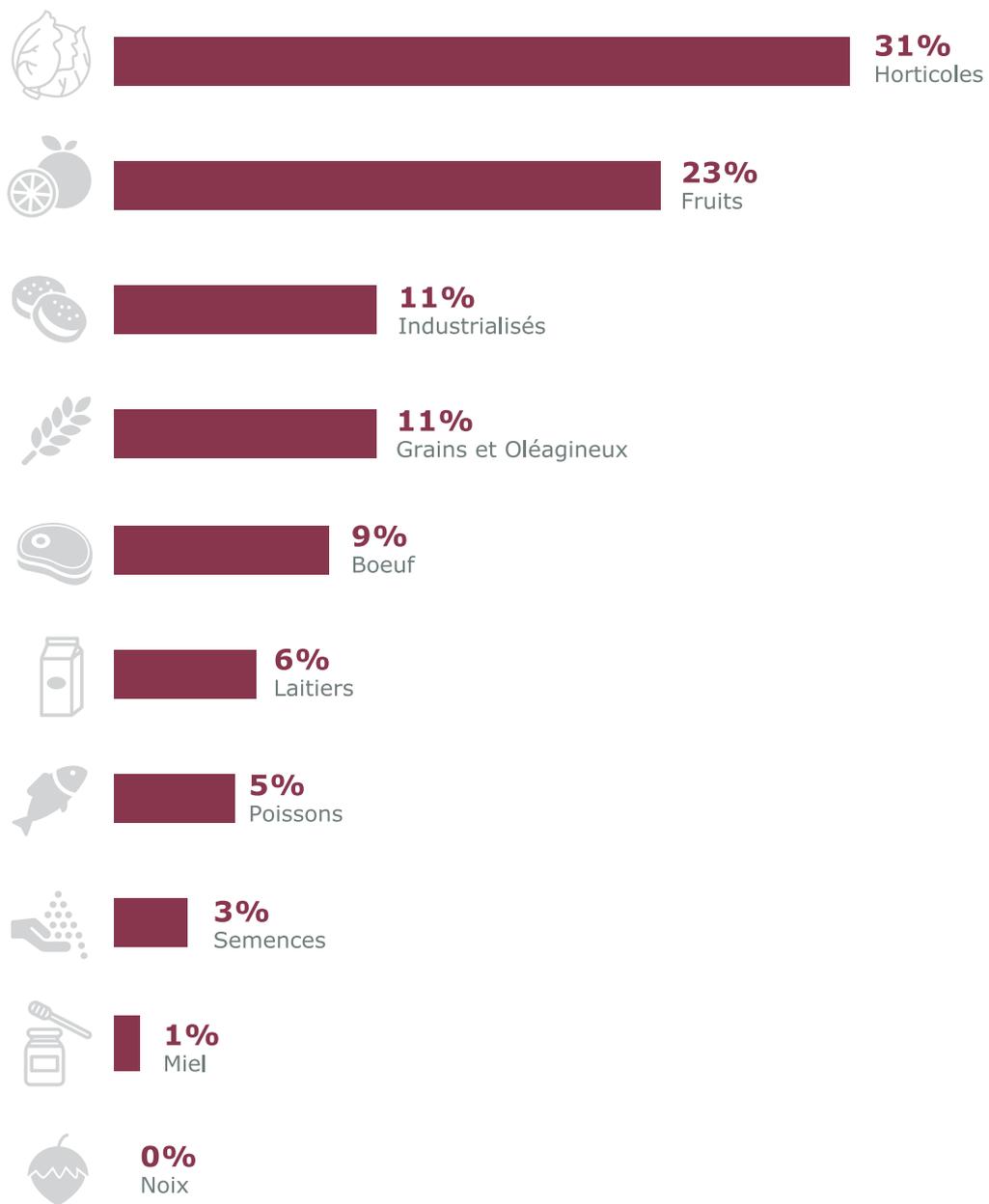
ces denrées à l'aide d'unités appropriées à l'échelle de l'économie familiale. Les mouvements sociaux revendiquent également l'adaptation des normes sanitaires à la réalité des agriculteurs familiaux. La norme réglementaire adoptée par le Système de surveillance sanitaire et de registres du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'approvisionnement exclut l'agriculture familiale et paysanne puisqu'elle a été conçue pour les grosses entreprises. Ce modèle ignore la logique de production des systèmes artisanaux et familiaux, ce qui entraîne la criminalisation de ces produits et l'exclusion de ces familles du marché institutionnel et privé.

FIGURE 06: Quantité de produits (tonnes) achetés par le PAA au cours des années par région géographique brésilienne



Source : Données du Ministère du Développement, Social et de la Lutte contre la Faim - MDS (2013).

FIGURE 07: Catégories de produits issus de l'agriculture familiale et commercialisés par la voie du PAA exécuté par la Conab en 2013



Les contributions et les défis du PAA au développement rural et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle

Le dialogue et l'incorporation de la diversité de l'agriculture familiale

Le PAA est le premier programme d'achats publics entièrement ciblé sur l'agriculture familiale voulant favoriser sa diversité socio-économique et culturelle. Il achète des produits agricoles auprès d'agriculteurs familiaux, y compris des colons de la réforme agraire, des travailleurs agricoles sans terre, des familles vivant dans des campements, des quilombolas, des agro-extrativistes, des familles déplacées par les barrages, des communautés indigènes et des petits agriculteurs familiaux à des conditions spéciales.

Par le biais de l'approche de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, le PAA favorise l'utilisation de formes plus équitables de production alimentaire (Maluf, 2007, 2001). La priorité est mise sur le renforcement des différents segments qui composent l'agriculture familiale, et qui ont été, pendant longtemps, tenus à l'écart des politiques publiques. Ces segments ont toujours rencontré des difficultés à produire, en raison notamment de restrictions d'accès à la terre et aux moyens de production, comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents.

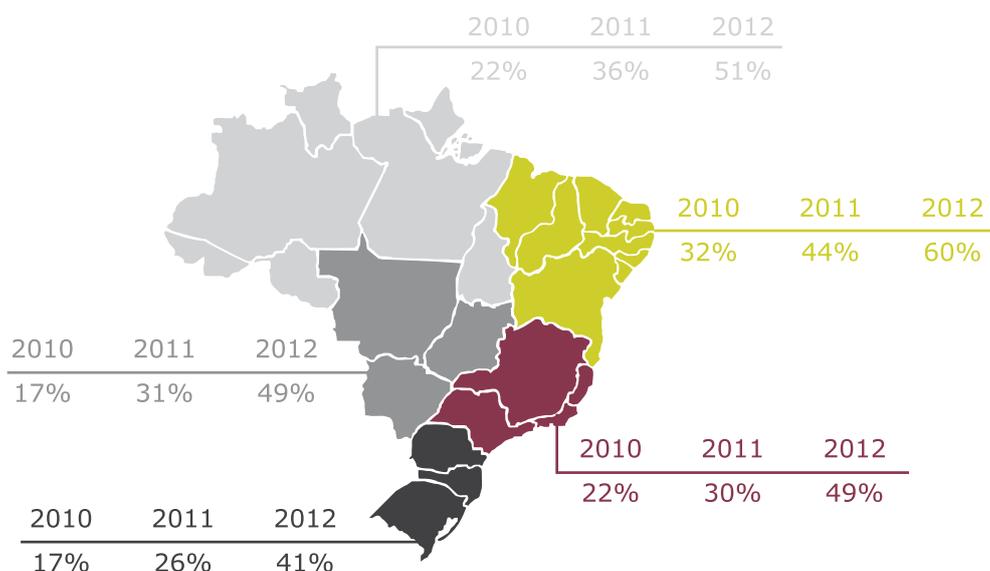
Le PAA a engendré différents processus microsociaux qui ont contribué à donner de la visibilité et à valoriser le travail des casseuses de noix de coco babassu, des extrativistes, des quilombolas, des cueilleurs de mangaba, des pêcheurs artisanaux, des colons de la réforme agraire, des indigènes, entre autres. Delgado (2013, p. 7) fait ressortir comme « résultat non prévu à l'origine » du programme, « la reprise d'initiatives régionales importantes, porteuses d'affirmation identitaire, d'autonomie et de l'estime de soi pour les communautés et les cultures paysannes, marginalisées par l'économie conventionnelle et la politique agricole traditionnelle ».

Le programme intègre dans sa structure, aussi bien des agriculteurs familiaux plus économiquement structurés - qui utilisent le marché institutionnel comme un complément à d'autres marchés - que les agriculteurs familiaux en situation socialement plus vulnérables et dont la participation au programme peut signifier des rapports plus importants avec les marchés ou même la reprise de l'insertion commerciale de leur production. Un effort important est déployé en vue d'intégrer au sein des politiques publiques les groupes

sociaux les plus vulnérables et socialement fragiles, pour lesquels le PAA peut signifier un instrument d'inclusion productive et de promotion de leur propre sécurité alimentaire et nutritionnelle, grâce à l'accroissement de la production et de la consommation d'aliments diversifiés, au niveau de leur propre exploitation.

Le programme vise également à renforcer la participation des femmes et à rendre visible leur travail dans le secteur de l'agriculture, grâce à l'acquisition de produits typiques du travail des femmes, comme la culture de légumes, la boulangerie et les produits agro-industrialisés. Cette action se manifeste de façon particulière dans la modalité Achat et Don Simultanés (Siliprandi et Cintrão, 2014). D'importants changements normatifs ont été mis en place au cours des dernières années pour que l'anonymat qui entoure le travail des femmes se dissipe, tels que l'exigence d'un pourcentage minimal de participation aux projets et la destination spécifique d'une partie du budget aux organisations féminines (Brésil, Groupe de gestion de PAA, 2011). Il faudra encore évaluer les changements que ces normes et règlements entraînent au sein des foyers, au sein de la société et en ce qui concerne l'accroissement du pouvoir des femmes.

FIGURE 08: Évolution relative de la participation des femmes dans le cadre des opérations de la Conab - modalité Don simultané



Source et préparation : Conab/Supaf/Gecaf

D'une façon générale, ces données d'accès entre régions et groupes sociaux s'harmonisent avec la conception du programme du fait de dialoguer avec les populations qui subissent d'importantes limitations de reproduction sociale, et qui sont donc plus vulnérables socialement. Certains changements réglementaires ont été importants à cet égard, comme par exemple l'attribution de priorité dans les modalités Achat et Don Simultanés et PAA-Lait, autant que possible aux bénéficiaires fournisseurs inscrits au Registre Unifié des Programmes Sociaux du Gouvernement Fédéral (CadÚnico), aux bénéficiaires du Programme Bourse famille, aux femmes, aux quilombolas, aux indigènes, aux colons de la réforme agraire et à d'autres peuples et communautés traditionnelles, ainsi qu'au public bénéficiaire du Plan

Brésil Sans Misère (Brésil, Présidence de la République, 2013). Le programme encourage le maintien ou la reprise des rapports avec la terre, les stratégies de reproduction sociale guidées par des modèles d'agriculture généralement diversifiés et promoteurs d'autonomie et d'inclusion productive de segments de la population en situation de vulnérabilité sociale.

Plusieurs rapports et études mettent en exergue les activités du programme auprès des agriculteurs familiaux en situation de pauvreté et les opportunités ouvertes à la création de marchés pour les produits excédentaires de la consommation familiale. D'autres soulignent que certains groupes sociaux dont la production était modeste ont vu augmenter leur production à des fins commerciales et pour leur

propre consommation. Des améliorations dans l'infrastructure familiale et collective ont également été citées.

Certains sondages indiquent que le PAA a permis à la population rurale de continuer à travailler dans l'agriculture plutôt que de rechercher du travail en d'autres secteurs, souvent saisonnier et éloigné de la résidence des unités familiales (Siliprandi et Cintrão, 2014; Brésil, MDS 2014 ; Nehring et McKay, 2013; Delgado, 2013; Plein, 2012; Zimmermann et Ferreira, 2008; Lamb, 2007). En dépit de leurs limitations structurelles importantes, les segments les plus vulnérables de l'agriculture familiale ont profité des opportunités de production et de commercialisation offertes par le PAA et ont renforcé leur reproduction sociale.

Toutefois, compte tenu du fait que l'agriculture familiale a toujours été confrontée à des difficultés diverses d'accès aux marchés institutionnels de produits agricoles, il est important que le programme poursuive ses actions de renforcement et de structuration des organisations de l'agriculture familiale et son appui à la commercialisation agricole, par l'intermédiaire des modalités Achats directs et Formation de stocks. Ces instruments ont contribué à la structuration de nombreuses organisations de l'agriculture familiale et représentent pour ces dernières une politique agricole de grande importance.

La promotion du capital social sur le territoire

Certaines modalités du PAA, notamment celles qui sont exploitées par la Conab, priorisent la participation des agriculteurs familiaux par le biais d'organisations sociales (coopératives et associations), dans le but de renforcer ces dernières « en tant qu'acteurs politiques dans l'exercice de la citoyenneté » (Porto et al., 2014, p. 47). L'organisation rurale est valorisée pour permettre l'accès à d'autres politiques publiques et à des actions collectives. Le PAA encourage la formation en gestion de procédures techniques, administratives et financières et les rapports entre les organisations et les marchés, ce qui contribuera à l'accès et à la construction de nouvelles filières de commercialisation.

D'autres modalités, notamment l'Achat et Don Simultanés, requièrent la concertation d'un large éventail d'acteurs aux niveaux national et local, en favorisant la promotion du capital social des acteurs et des territoires. Les ministères, les gouvernements des États fédérés, les mairies, les organisations non gouvernementales, les mouvements sociaux, les organisations d'assistance technique et d'extension et d'autres médiateurs sociaux sont autant d'acteurs importants pour la gouvernance et l'exécution du programme.

Muller, Fialho et Schneider (2007) affirment, après avoir étudié et analysé différents montages institutionnels d'exécution du programme, que l'implication et la concertation entre différentes organisations pourraient contribuer à l'acquisition de compétences et de connaissances sur le réseau concerné, à l'acheminement de l'investissement public en direction de domaines prioritaires, à minimiser les distorsions et à favoriser la cogestion des politiques publiques.

Cependant, la concertation politique et logistique au sein de ce large éventail d'acteurs et d'organisations peut également soulever des défis. Malgré les efforts entrepris, l'approche intersectorielle demeure un sérieux enjeu politique et institutionnel à l'échelon national. Les gouvernements municipaux ou ceux des États fédérés ne jouent pas toujours le rôle de partenaires dans la mise en œuvre du programme et, bien souvent, les organisations de l'agriculture familiale ne sont pas encore constituées, ou bien, se trouvent encore en phase initiale de structuration et leur expérience en gestion administrative et en capital physique est encore insuffisante. Généralement, les entités socio-assistentielles sont également soumises à des contraintes au niveau des ressources humaines et

structurelles. Leur participation se borne d'ordinaire à des contributions à la gouvernance globale du programme et non pas à la proposition de projets. Il n'existe pas toujours des organisations sociales médiatrices susceptibles de prendre l'initiative ou possédant le potentiel d'obtenir la concertation politique et la gouvernance nécessaires pour exécuter le programme en même temps auprès du pouvoir public et des organisations de l'agriculture familiale.

Ceci ne veut pas dire que les contextes ainsi caractérisés ne sont pas en mesure de participer au programme. En fait, il s'agit d'une construction sociale et politique qui exige du temps et a besoin de soutien et qui n'est pas nécessairement linéaire. À cette fin, les organisations, les mouvements sociaux et l'État doivent agir sans cesse sur les fronts suivants : publiciser les informations ; offrir la formation nécessaire pour gérer les projets ; appuyer au moyen d'assistance technique et d'extension rurale publique ; apporter des éléments d'appui à l'infrastructure et la gouvernance, exercer la gestion sociale de projets ; coordonner et concerter de meilleure façon les politiques publiques ; renforcer des actions intersectorielles entre les ministères et autres organes de l'administration publique.

La reconstruction de l'agriculture familiale : une leçon bien apprise

Le PAA donne aux agriculteurs et à leurs organisations l'occasion de vendre ce dont ils disposent, sous réserve qu'il s'agisse de ce qui a été convenu dans les projets établis avec la Conab, les gouvernements des États ou les municipalités. Ce processus, associé à la création de rapports de partenariat et de confiance entre les organismes socio-assistencielles et le réseau de structures publiques consacrées à l'alimentation et à la nutrition, a permis aux familles d'offrir, par le truchement du programme, une liste de produits extrêmement diversifiée. Ceci, à son tour, a contribué au renforcement et à la récupération de la culture alimentaire régionale. Une large gamme de produits peut être maintenant achetée auprès la même unité familiale, dont seuls quelques-uns, auparavant, étaient destinés à la commercialisation, car les autres étaient réservés à consommation familiale et aux rapports de réciprocité.

Il s'agit généralement de produits cultivés en petites quantités sur des terrains proches de la maison ou non exploitées par les cultures commerciales. Des produits dont la plantation et la consommation tendent à disparaître (Siliprandi et Cintrão, 2014; Mielitz, 2014). C'est donc une véritable récupération de produits, de façons de faire, de coutumes, d'habitudes, de recettes et d'histoires sur les personnes, les collectivités et les sites. Des modes de vie qui se revalorisent et avaient été oubliés au fil des générations, souvent perçus comme désuets, ou victimes d'un processus croissant de marchandisation de l'agriculture (Ploeg, 2008), qui entrent dans le propre contexte de la production alimentaire pour la consommation personnelle. La diversité productive, alimentaire et culturelle de l'agriculture familiale émerge lorsqu'on se penche sur les rapports du programme avec les extratristes, les casseuses de noix de coco babassu, les pêcheurs artisanaux, les quilombolas, les ramasseurs de mangaba, entre autres.

Le PAA encourage la production agroécologique et biologique moyennant un surprix qui peut aller jusqu'à 30 %. Dès sa création, il promeut l'Achat de Semences du terroir, dégageant ainsi les graines locales de la marginalité et renforçant les processus sociaux de reprise et d'utilisation de cette biodiversité, qui s'oppose aux systèmes de la révolution verte et à l'utilisation de semences transgéniques. Ces mesures ont également contribué à donner de l'autonomie aux unités familiales du fait de la promotion d'une matrice de production orientée vers la réduction d'intrants externes à la propriété et la coproduction avec la nature (Ploeg, 2008; Petersen, 2009).

Le PAA contribue au développement rural du fait de promouvoir la transformation et l'industrialisation de la production agro-alimentaire, étant donné qu'une partie importante de produits transformés est prévue dans le programme, comme la production de produits de boulangerie, le traitement de fruits et de légumes, la production de produits laitiers (notamment les boissons lactées), et la transformation de la viande, entre autres. En plus d'assurer le marché, il génère de la valeur ajoutée et augmente les revenus des agriculteurs et de leurs organisations.

De plus, les aliments du PAA sont produits localement et consommés préférentiellement sur place. Le programme vise à réduire l'écart entre la

production et la consommation en stimulant l'économie locale. Depuis sa création, des efforts sont déployés par le gouvernement fédéral et les structures locales pour rapprocher les agriculteurs des consommateurs, afin de qualifier les mécanismes institutionnels mis en action et susciter des engagements et des ententes entre tous les acteurs impliqués.

Des recherches menées dans le sud de l'État de Rio Grande do Sul indiquent que, d'ordinaire, les entités de consommateurs connaissent l'origine des aliments, connaissent bien les agriculteurs qui les produisent, ont déjà visité leurs sites de production et maintiennent un dialogue avec eux lors des discussions sur la gouvernance et les dispositions institutionnelles au sein du programme. Belik et Domene (2012, p. 63) font remarquer que les agriculteurs inscrits au PAA se soucient maintenant davantage de la qualité et de la sécurité de leurs produits du fait de leur relation étroite avec les consommateurs.

L'enjeu maintenant est la construction de circuits plus courts de commercialisation - par opposition aux longs circuits existants actuellement, et à la déconnexion entre la production et la consommation - ce qui favorise la construction et la récupération des identités. Dans ces circuits raccourcis de commercialisation, l'origine rurale et personnelle (par opposition à l'origine industrielle et impersonnelle) des aliments est valorisée, la culture de production d'aliments est récupérée, et l'identité et le travail de ceux qui produisent et transforment les aliments sont valorisés.

Les études sur les répercussions du programme sur les entités qui reçoivent des bénéficiés sous forme d'aliments sont encore peu nombreuses. Les analyses nutritionnelles sur les personnes bénéficiaires et le rôle du PAA en ce qui concerne les changements éventuels par rapport à la sécurité alimentaire et nutritionnelle doivent encore être approfondis. Cependant, les recherches qui ont déjà été faites indiquent que le programme contribue à l'accès aux aliments et à l'amélioration de la qualité alimentaire de la population du fait de l'offre de fruits et de légumes, procure des cours sur les bonnes pratiques alimentaires permettant d'apprendre des recettes et de transformer des aliments. Il apporte de nouvelles saveurs et fait revivre d'anciens goûts, ainsi que les valeurs de la culture alimentaire locale. Les denrées du PAA constituent un supplément alimentaire important pour les entités socio-assistentielles, les écoles et les crèches du système d'éducation public et les populations en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

Le défi de la continuité

La mise en œuvre du PAA implique l'établissement de projets d'achat d'aliments entre la Conab et les organisations sociales (formelles et informelles) et entre le MDS et les municipalités ou les gouvernements des États fédérés. Conçus d'habitude pour une période d'un an, ces projets indiquent les agriculteurs familiaux fournisseurs, les entités socio-assistentielles bénéficiaires, les quantités d'aliments achetés et leurs prix,

et le rythme de livraison des produits. Toutefois, ces projets ne sont pas toujours prolongés au cours des années suivantes, ce qui affecte l'ensemble des parties prenantes. Cette discontinuité est due à certains facteurs tels que l'interruption de la concertation sociale locale, des irrégularités dans la mise en œuvre du projet antérieur et l'absence de soutien institutionnel.

À cela s'ajoutent les difficultés de l'agriculture familiale à s'adapter aux normes sanitaires et au classement des produits d'origine végétale. Plusieurs organisations d'agriculteurs familiaux ont été créées et ont mis en place des activités de traitement et d'agro-industrialisation stimulées par le programme. Toutefois, à la suite de ce processus de structuration initiale et des difficultés d'adaptation aux normes sanitaires, elles se heurtent à des barrières pour accéder ou se maintenir dans le PAA. Pour franchir ces obstacles, il est nécessaire de construire des mécanismes et des instruments qui, tout en respectant la sécurité sanitaire et alimentaire, soient sensibles aux particularités de l'agriculture familiale et paysanne.

En cas de discontinuité, les agriculteurs sont obligés de prospecter de nouveaux marchés provisoires ou retourner aux marchés traditionnels. Le risque de perte de la production est très sérieux. Les organisations d'agriculteurs familiaux sont confrontées à des contraintes d'ordre administratif et financier et à la perte de légitimité, de capital social et de puissance de mobilisation et concertation entre ses associés / coopératives. Des

implications d'ordre politique et de légitimité sociale retombent également sur les organisations médiatrices, qui doivent expliquer les interruptions et les discontinuités du programme.

Pour les entités socio-assistentielles et les personnes / familles en situation d'insécurité alimentaire, la discontinuité augmente la fragilité sociale et approfondit la recherche d'autres actions et politiques publiques, telles que le Programme Bourse famille. Dans leur ensemble, ces discontinuités affectent le capital social et la mobilisation politique en jeu. Dans le but de les minimiser, les actes d'adhésion établis par les municipalités et les gouvernements des États fédérés prévoient une durée d'exécution de cinq ans, pouvant être renouvelée pour la même période.

Selon Galindo, Sambuichi et Oliveira (2014), la part des produits biologiques par rapport à la totalité des achats du PAA, au sein des modalités exploitées par Conab de 2007 à 2012, était faible : entre 1 % et 3 %, en dépit de la croissance de l'investissement dans ces produits. La méconnaissance par rapport au surprix et aux mécanismes d'évaluation de la conformité aux exigences relatives aux produits biologiques sont autant d'éléments qui expliquent la mauvaise performance des achats d'aliments biologiques. Il faut également tenir compte du fait que certaines organisations qui respectent les règles de conformité de la production biologique et agroécologique s'approchent d'autres marchés, dont certains sont plus expressifs en termes de demande et de prix.

Le cumul de la construction du PAA

Le PAA favorise le traitement et l'industrialisation de la production agroalimentaire, et est ainsi responsable d'une part importante de produits transformés dans le programme tels que la production de produits de boulangerie, la transformation des fruits et légumes, la production de produits laitiers (notamment les boissons lactées), le traitement de viandes, entre autres. Il assure également un marché, favorise la création de valeur ajoutée et fait évoluer de façon positive le revenu des agriculteurs et de leurs organisations.

Des mouvements sociaux ruraux et organisations de la société civile utilisent maintenant le PAA, revendiquent avec insistance son expansion, et demandent non seulement l'amélioration de ses réseaux mais également la construction de nouvelles initiatives. Beaucoup de gestionnaires publics se sont engagés profondément dans le processus d'exécution du programme et dans la construction d'espaces publics de participation, ce qui a permis de contrôler et d'améliorer ses mécanismes, tels que les séminaires nationaux et les ateliers régionaux pour l'évaluation du programme. Le PAA et les marchés institutionnels sont devenus l'objet fréquent d'études thématiques. Une certaine effervescence s'est ainsi produite autour des possibilités émergentes pour l'agriculture familiale, les colons de la réforme agraire, les communautés indigènes, les quilombolas et autres peuples et communautés traditionnels,

ainsi que pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle du pays du fait de l'expérience et de l'apprentissage découlant du PAA.

Les différentes études entreprises font ressortir les innovations et les contributions du PAA au développement rural et à la sécurité alimentaire au niveau national et international. Le programme est susceptible de jouer un rôle structurant pour l'agriculture familiale et la sécurité alimentaire et nutritionnelle du pays. Pour ce faire, il faut lui accorder la priorité et le munir des outils et des ressources nécessaires à son développement, sa mise en œuvre et son suivi.

Hors du contexte national, le programme a également attiré l'attention d'agences multilatérales internationales ainsi que d'autres pays. La création du PAA Afrique (Purchase from Africans for Africa) en 2010, qui engageait cinq pays de l'Afrique subsaharienne, du Programme achats pour le progrès (P4P) et les initiatives de construction de programmes similaires en Amérique latine témoignent de l'importance internationale acquise par le programme. Des rapports récents établis par l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) mettent aussi en évidence les innovations du programme favorisant la construction de marchés, le renforcement de l'agriculture familiale et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (Sanchez, Veloso e Ramirez, 2014; FAO, 2013).

Il faut tenir compte des éléments qui ont rendu possible, favorisé ou apporté des restrictions à la création et l'exécution de l'initiative brésilienne pour pouvoir évaluer et fournir des apports favorisant l'adaptation à des contextes sociaux, économiques et politiques différents. L'expérience des pays latino-américains en transfert de politiques au moyen des agences multilatérales et une vaste littérature sur les risques que le transfert et la diffusion de programmes et d'actions publiques impliquent, indiquent que ces mécanismes ne fonctionnent pas de façon automatique. De ce fait, il est essentiel de comprendre le processus historique qui a conduit à l'émergence du PAA, les éléments et les facteurs impliqués, les institutions en jeu, et les contributions et défis de ce programme au processus de développement du Brésil.

Le Pnae : reconstruction et protagonisme

L'alimentation scolaire a été l'une des premières initiatives lancées au Brésil en tant que politique publique orientée vers l'alimentation d'un groupe d'âge spécifique. Lancée en 1954, elle subit, au fil des années, de nombreux changements et atteint 2003 sous la forme de transferts à caractère complémentaire, de ressources financières du gouvernement fédéral bénéficiant les États fédérés, le District fédéral et les municipalités et permettant ainsi l'achat d'aliments destinés aux repas scolaires.

En 2003, le Pnae fournissait des aliments aux élèves inscrits aux crèches, écoles maternelles et écoles élémentaires du réseau public des États, du District fédéral et des municipalités, ou aux établissements gérés par le gouvernement. Il bénéficiait également

les élèves des écoles des communautés indigènes, des zones remontant à d'anciens quilombolas, et des écoles d'éducation spéciale figurant au recensement scolaire réalisé par l'Institut national d'études et de recherches (Inep) du Ministère de l'éducation, au cours de l'année antérieure.

La reformulation du Programme d'alimentation scolaire pour faire face à la faim et à l'insécurité alimentaire s'est fondée sur certaines hypothèses. Premièrement, l'affirmation d'être un d'outil pour assurer le droit humain à l'alimentation. Deuxièmement, le renforcement du contrôle social. Troisièmement, sur la base du pacte fédératif, le programme s'est orienté vers le partage des responsabilités non seulement de la part de l'Union fédérale, mais également de la part des gouvernements des États fédérés et des municipalités. Enfin, le programme s'est intégré en tant que formation complémentaire à l'éducation, de façon articulée à trois autres variables qui affectent également l'enseignement : la santé, le transport et les livres scolaires.

Du fait de servir de lien à ces quatre domaines, l'alimentation scolaire a joué un rôle important pour favoriser la croissance de l'élève et son processus d'apprentissage, le maintien d'un bon rendement scolaire et la formation d'habitudes alimentaires saines.

Le programme est devenu universel, équitable, continu et décentralisé, tout en respectant la culture alimentaire et la participation sociale.

L'association de ces prémisses et principes a abouti à la formulation de directives pour le pilotage du programme : encourager l'exercice du contrôle social ; respecter les habitudes régionales et la vocation agricole ; fournir des aliments de bonne qualité à tous les écoliers, en assurant au moins 15 % de leur besoins nutritionnels ; et partager les responsabilités entre toutes les entités de la Fédération. Au moyen de la résolution de juin 2003, l'objectif du Pnae a été défini de la façon suivante : « pourvoir partiellement les besoins nutritionnels des élèves en vue d'assurer la mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire et de contribuer à la formation de bonnes habitudes alimentaires ».

La responsabilité de la coordination du Pnae, l'établissement de ses normes de planification, d'exécution, de contrôle, de suivi et d'évaluation sont à la charge du Fond National pour le Développement de l'Éducation (FNDE), un organisme lié au ministère de l'Éducation. Il s'occupe également du transfert des ressources financières destinées exclusivement à l'achat de denrées alimentaires. En tant qu'entités d'exécution, les secrétariats à l'Éducation

des municipalités, des États fédérés et du District fédéral sont chargés de l'alimentation scolaire pendant au moins 200 jours de classe, et de mener les actions favorisant l'éducation alimentaire et nutritionnelle. Ils se chargent également de compléter les ressources transférées, et de la reddition des comptes du Programme. Le contrôle social est exercé par le Conseil Alimentaire en Milieu Scolaire (CAE), un comité délibératif établi dans le cadre des États fédérés, du District fédéral et des municipalités.

Le transfert de valeurs effectué par le FNDE aux organismes d'exécution (États fédérés, District fédéral et municipalités) se fait au moyen des ressources financières de l'Union, en 10 versements mensuels de façon à couvrir 20 jours de classes par mois. Les virements sont effectués sur des comptes courants spécifiques ouverts par le FNDE auprès d'une institution financière officielle. Les organismes d'exécution disposent de l'indépendance nécessaire pour gérer les fonds crédités et doivent définir la complémentarité financière qui leur revient, tel que prévu par la Constitution fédérale. L'établissement d'une convention ou de tout autre instrument entre l'Union et les organismes d'exécution n'est pas nécessaire.

ENGAGEMENTS DES ORGANISMES D'EXÉCUTION

- N'utiliser les ressources que pour les achats d'aliments
- Instituer le CAE comme organe délibératif, d'inspection et de conseil
- Rendre des comptes des ressources reçues
- Respecter toutes autres normes établies par le FNDE concernant l'application des ressources

La nutrition au sein du Pnae

Le Pnae requiert le concours d'un professionnel de la nutrition pour assurer une alimentation équilibrée avantageant la santé des écoliers. Depuis 2006, ces nutritionnistes sont les techniciens responsables du programme, chargés des tâches suivantes :

- Définition des paramètres nutritionnels, ce qui demande une bonne connaissance de la population qui sera assistée, ses besoins nutritionnels, ses habitudes et sa situation socio-économique
- Planification des menus, pour sélectionner les éléments des repas servis aux étudiants
- Planification des achats en partant des menus établis
- Contrôle de la réalisation de ce qui a été prévu, y compris la préparation adéquate de la nourriture et la sécurité hygiénique et sanitaire
- Formation de préparateurs de repas
- Analyse de la conformité aux déterminations légales d'apport de nutriments
- Évaluation de l'impact sur les écoliers des différents aspects qui concernent l'alimentation scolaire
- Mise en place de tests d'acceptabilité de concert avec les professionnels impliqués et les étudiants
- Éducation alimentaire et nutritionnelle par le biais de l'alimentation scolaire

Entre 2004 et 2008, le nombre de municipalités disposant de nutritionnistes responsables des repas scolaires a presque quadruplé, et a passé de 1 001 à 3 872 municipalités. L'organisme d'exécution est chargé d'acquérir les aliments définis dans les menus établis par ces professionnels de la nutrition. Les aliments servis doivent s'harmoniser avec les habitudes alimentaires de la région et sa vocation agricole. Le Pnae donne la préférence aux produits de base, avec priorité sur les produits semi-finis et les produits frais. Cette orientation s'accorde avec la décision de fournir des aliments par la voie de l'agriculture familiale, selon la législation commentée ci-après.

Dans le cas de l'alimentation scolaire pour les communautés indigènes, l'établissement des menus doit compter, en plus des services d'un nutritionniste, de ceux d'un représentant de cette communauté. Le CAE doit faire le suivi de cette élaboration. Si la municipalité ne dispose pas d'un professionnel de nutrition, elle devra demander à l'État de lui fournir l'assistance technique nécessaire.

L'organe d'exécution est également chargé de l'approvisionnement régulier d'aliments qui assurent au moins 15 % des besoins

nutritionnels quotidiens des enfants inscrits aux crèches, aux écoles maternelles et élémentaires et, au moins, 30 % des besoins nutritionnels quotidiens des enfants inscrits aux écoles des communautés indigènes au cours de leur période en salle de classe. Il doit également acheter des produits de base jusqu'à concurrence de 70 % des ressources financières affectées au programme.

Le contrôle social au sein du Pnae

Le CAE est composé de sept membres :

- un représentant du Pouvoir exécutif
- un représentant du Pouvoir législatif
- deux représentants des enseignants
- deux parents d'élèves indiqués par les conseils scolaires, par les associations de parents d'élèves ou d'enseignants ou entités similaires
- d'un représentant d'un autre secteur de la société civile, indiqué par le secteur représenté

Pour chaque membre sera nommé un suppléant de la même catégorie.

Le CAE est chargé de suivre l'utilisation des ressources transférée par le FNDE, de surveiller l'acquisition des produits, d'examiner la reddition des comptes envoyée par le Pnae et de délivrer

un avis conclusif. Il doit, en outre, communiquer à l'organisme exécuteur toute éventuelle irrégularité concernant les aliments, y compris l'expiration de la période de validité, la détérioration, le détournement et le vol, pour que soient prises les mesures qui s'imposent. De même, il doit signaler toute irrégularité au FNDE, au Bureau du Contrôleur Général de l'Union Fédérale (CGU) – organisme du gouvernement fédéral chargé d'appuyer directement et immédiatement la présidence en ce qui concerne les activités de contrôle interne, d'audit public et de lutte contre la corruption dans le contexte du Pouvoir exécutif fédéral – au Ministère public et à la Cour des Comptes de l'Union Fédérale (TCU). Il est également chargé de divulguer, en des lieux publics, les montants des fonds transférés à l'organisme d'exécution.

Il appartient aux États fédérés, au District Fédéral et aux municipalités, ainsi qu'aux organismes d'exécution du Pnae d'assurer au CAE l'infrastructure nécessaire à l'exécution de ses activités, y compris le transport des conseillers pour exercer leurs fonctions et la fourniture au CAE de tous les documents concernant la mise en œuvre du programme.

Mise à jour de la valeur du transfert par élève

En 2003, première année du gouvernement Luiz Inácio Lula da Silva, le FNDE a adopté toute une gamme de résolutions pour le Pnae. La plus importante, probablement, a été la reconnaissance de la nécessité d'étendre le service aux crèches publiques, en fixant la valeur du repas à 0,18 réals par personne pour cette modalité. Dans le même temps, la valeur du repas des écoles maternelles a passé de 0,06 réals à 0,13 réals par personne, tandis que le transfert de l'alimentation scolaire aux écoles des communautés indigènes a atteint 0,34 réals par personne, du fait de la nécessité d'offrir un renforcement alimentaire et nutritionnel aux enfants des communautés indigènes, plus exposés à l'insécurité alimentaire et au risque de malnutrition.

Cependant, le problème le plus sérieux du programme persistait encore : la valeur extrêmement réduite par personne transférée par le FNDE et la quasi-inexistence d'une complémentation de la part des organismes d'exécution, notamment dans les municipalités les plus pauvres. En 2004, dix ans s'étaient passés sans que le Pnae ajuste le montant par élève des écoles élémentaires. En conséquence, le FNDE et le Consea ont présenté conjointement au président de la République une demande d'ajustement. Compte tenu du nombre d'étudiants (36 millions inscrits à l'école maternelle et aux écoles élémentaires) qui recevaient à ce moment l'alimentation scolaire, un ajustement plus substantiel signifierait un impact majeur sur le budget de l'Union Fédérale.

Un processus d'ajustement graduel de la valeur du repas scolaire a ainsi pris le départ. La valeur de l'enseignement élémentaire est passée, en 2004, de 0,13 réals à 0,15 réals. Celle de l'école maternelle à 0,15 réals ; celle de la crèche (1 million d'enfants) est passée à 0,18 réals et celle des repas scolaires des communautés indigènes, (113 mille étudiants) est passé à 0,34 réals. Le budget total de l'alimentation scolaire est passé à 1 milliard de réals.

Dans les années suivantes, toutes les modalités ont bénéficié d'augmentations de valeur par personne. Jusqu'à 2010, un ajustement de 130 % avait été concédé à l'école élémentaire et sa valeur par personne / jour était maintenant 0,30 réals. De nouveaux ajustements ont été accordés pendant l'administration de la présidente Dilma Rousseff, mais moins significatifs.



TABLEAU 01: Évolution de la valeur par personne de l'alimentation scolaire entre 2002 et 2012 (en réels)

Modalité	Nom du Programme	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Éducation Infantile (maternelle)	Pnap	0,06	0,13	0,15	0,18	0,22	0,22	0,22	0,22	0,60	0,60	1,00
Enseignement élémentaire	Pnae	0,13	0,13	0,15	0,18	0,22	0,22	0,22	0,22	0,30	0,30	0,30
Enseignement secondaire	Pnae	-	-	-	-	-	-	-	-	0,30	0,30	0,30
Crèches Publique, Entités philanthropiques	Pnac	-	0,18	0,18	0,18	0,22	0,22	0,22	0,22	0,30	0,30	0,50
Écoles indigènes	Pnai	-	0,34	0,34	0,34	0,44	0,44	0,44	0,44	0,60	0,60	0,60
Écoles quilombolas	Pnaq	-	-	-	0,34	0,44	0,44	0,44	0,44	0,60	0,60	0,60
Enseignement jeunes et adultes	PDDE	-	-	-	-	-	-	-	0,22	0,30	0,30	0,30
Éducation intégrale	Programme « Plus d'éducation »	-	-	-	-	-	-	0,66	0,66	0,90	0,90	0,90

Programme National d'Alimentation Préscolaire (Pnap) | Programme National d'Alimentation Scolaire (Pnae)

Programme National d'Alimentation de Crèches (Pnac) | Programme National d'Alimentation d'Écoles d'Indigènes (Pnai)

Programme National d'Alimentation d'Écoles Quilombolas (Pnaq)

Programme Argent Direct pour les Écoles (PDDE), qui destine des fonds de ce programme à l'alimentation scolaire de jeunes et adultes

Programme « Plus d'Éducation » - destine des ressources à l'alimentation scolaire des écoles à plein temps

TABLEAU 02: Ressources destinées au Pnae et nombre d'élèves bénéficiés

Année	Ressources financières (millions de réals)	Élèves favorisés (millions)
1995	590	33,2
1996	454	30,5
1997	673	35,1
1998	785	35,3
1999	872	36,9
2000	902	37,1
2001	920	37,1
2002	849	36,9
2003	954	37,3
2004	1 025	37,8
2005	1 266	36,4
2006	1 500	36,3
2007	1 520	35,7
2008	1 490	34,6
2009	2 013	47,0
2010	3 034	45,6
2011	3 051	44,4
2012	3 306	43,1

Note : le tableau 02 couvre une période plus étendue pour permettre la comparaison. Il est utile de regarder les ressources financières totales destinées à l'alimentation scolaire et le nombre d'étudiants assistés. Deux explications sont nécessaires à la compréhension de ce tableau. Premièrement, entre 1995 et 2003, la valeur transférée n'a pas été ajustée. Deuxièmement, à la suite de l'adoption de la nouvelle loi sur l'alimentation scolaire en 2009, les élèves du niveau secondaire ont été incorporés au programme, ce qui a provoqué l'augmentation constatée du nombre d'étudiants assistés.

En plus des réajustements des valeurs par tête et jusqu'à l'approbation de la nouvelle loi de l'alimentation scolaire, d'autres mesures ont été adoptées, apportant de bons résultats. Le FNDE a conclu des partenariats avec quelques universités fédérales - Bahia, Brasília, Goiás, Ouro Preto, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catarina et São Paulo - dans le but de créer des Centres Collaborateurs pour l'Alimentation et la Nutrition Scolaire (Cecanes). Les Cecanes collaborent à la mise en œuvre du Pnae au moyen de diverses actions, comme le soutien technique et opérationnel aux États fédérés et aux municipalités pour la mise en œuvre de l'approvisionnement d'une alimentation saine dans les écoles, la formation d'agents engagés dans l'exécution du Pnae et la réalisation d'études et de recherches dans le domaine de la nutrition et de l'alimentation.

Le nouveau cadre juridique de l'alimentation scolaire

Parmi toutes les avancées apportées par le Pnae depuis 2003, la plus importante a été certainement la promulgation de la loi n° 11947 / 2009, connue sous le nom de Loi de l'Alimentation scolaire. Le Consea a été autorisé par la Présidence de la République à mener une étude sur les modifications que la législation régissant le programme devrait subir. Un groupe de travail a donc été constitué, lequel, pendant près de deux ans, a établi des propositions pour améliorer l'alimentation scolaires. Cette étude se proposait de bâtir un projet de loi contenant tous les changements avérés nécessaires pour que le programme puisse surmonter les principaux obstacles qu'il avait devant lui.

Il fallait trouver des solutions pour certaines questions qui s'opposaient à la bonne marche du programme, comme par exemples :

- Eviter d'interrompre la fourniture d'alimentation scolaire dans le cas où une municipalité ou un État, où encore ses autorités auraient détourné des ressources du programme ou n'auraient pas rempli les conditions établies par le programme pour le transfert de ressources
- Étendre la fourniture d'alimentation scolaire à l'enseignement moyen
- Créer des incitations pour faire avancer le programme dans le but de fournir aux étudiants une alimentation saine et appropriée
- Assurer un quota de produits de l'agriculture familiale aux denrées fournies
- Introduire l'alimentation scolaire dans le cadre du droit de la personne à l'alimentation

La proposition du projet de loi a été approuvée au sein du Consea en 2007 et acheminée aux ministères et organismes publics liés au programme pour cueillir leurs avis et suggestions en vue d'éventuels changements. En 2008, la loi a été adoptée par la Chambre des députés et, en 2009, par le Sénat. Son homologation, en juin 2009, a ouvert la voie à des progrès considérables.

La loi voulait assurer une alimentation saine et adéquate et introduire l'éducation alimentaire et nutritionnelle dans les processus d'enseignement et d'apprentissage. Elle a proposé donc des activités éducatives additionnelles aux programmes scolaires en abordant le

thème de l'alimentation et de la nutrition et le développement de saines habitudes de vie en termes de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Elle a confirmé que l'alimentation scolaire s'insérait dans le cadre des droits de la personne à l'alimentation et a déterminé son élargissement à tout le réseau public de l'éducation de base (maternelle, élémentaires et secondaire) et à tous les élèves du Programme « Plus d'Éducation » (éducation complète) et à ceux du programme l'Éducation des Jeunes Adultes (EJA). Elle a aussi stipulé qu'une proportion de 30 % des ressources apportées par le FNDE pour la fourniture de l'alimentation scolaire devrait être affectée à l'achat de produits issus de l'agriculture familiale. Dans l'hypothèse d'irrégularités commises par l'organe d'exécution, la loi autorisait que le transfert de ressources soit effectué par un autre organe d'exécution alternatif pendant une durée de 180 jours, les procédures d'appel d'offres pour l'achat d'aliments en régime d'urgence étant, dans ce cas dispensées.

Un ensemble de lois, résolutions et ordonnances a été édité en vue d'établir les définitions nécessaires pour que la loi puisse être mise en exécution. Trois de ces définitions apportent des éléments pertinents pour cette étude. La résolution 26, du 17 juin 2013, a établi les responsabilités des organismes d'exécution (États fédérés et municipalités) et des unités d'exécution (écoles), en fixant leurs fonctions. Elle fournit, de plus, des consignes très détaillées sur les menus, qui doivent donner des informations sur le type de repas, le nom de la préparation,

les ingrédients qui le composent et sa consistance, ainsi que des informations nutritionnelles sur l'énergie, les macronutriments, les micronutriments prioritaires (vitamines A et C, magnésium, fer, zinc et calcium) et fibres alimentaires.

L'article 20 de cette loi stipule que les achats d'aliments pour le Pnae doivent se faire par le truchement d'appels d'offres publics, ou encore par la dispense des procédures de licitation. Elle a établi également les conditions qui doivent être réunies pour que l'organe d'exécution puisse être dispensé d'affecter au moins 30 % des ressources du FNDE à l'achat d'aliments auprès des agriculteurs familiaux, comme par exemple de conditions hygiéniques et sanitaires inadéquates ou l'impossibilité d'approvisionnement régulier et constant d'aliments, à condition que les contraintes de saisonnalité des produits soient respectées. La résolution statue que les étudiants qui fréquentent l'école à temps complet doivent recevoir au moins trois repas par jour.

La loi 12982, du 28 mai 2014, a apporté un changement à la Loi de l'Alimentation scolaire, en établissant un menu spécial fondé sur des prescriptions médicales et nutritionnelles et destiné aux étudiants qui ont besoin de soins nutritionnels individualisés.

La résolution 4, du 2 Avril, 2015, a fixé l'ordre de priorité des fournisseurs d'aliments destinés aux repas scolaires. Le groupe de projets de fournisseurs locaux avait la priorité, suivi du groupe de projets de fournisseurs du territoire rural, de l'État fédéré et, en dernier lieu, du pays. Elle

a également établi l'ordre de priorité de chaque groupe de projets, en plaçant au premier rang les colonies de la réforme agraire, les communautés traditionnelles indigènes et les communautés quilombolas, mais sans prioriser aucune de ces catégories. Puis viennent les fournisseurs d'aliments biologiques ou agroécologiques certifiés ; les groupes formels (organisations productives titulaires d'une Déclaration d'Aptitude au Pronaf - DAP personne morale) ; les Groupes informels (agriculteurs familiaux titulaires d'une Déclaration d'Aptitude au Pronaf - DAP personne physique, organisés en groupes) ; et, finalement, les Fournisseurs individuels (titulaires de DAPs Personne physique). Elle a également établi l'exigence d'une preuve pour assurer que les produits proviennent réellement de l'agriculture familiale.

Le Pnae et l'agriculture familiale

Les débats sur l'inclusion de la production de l'agriculture familiale dans le cadre du Pnae sont antérieurs à 2003. Plusieurs municipalités avaient déjà devisé des stratégies pour effectuer des achats moyennant cette formule, même en l'absence d'une législation spécifique à cet effet. En 1994, lorsque la décentralisation des ressources aux États et aux municipalités a été décidée, l'idée de réaliser localement les achats a été envisagée comme l'une des directives du processus.

A la suite de l'agenda du Faim Zéro, une attention plus particulière a été donnée à la construction et la qualification de politiques tournées vers le public et s'inscrivant dans le cadre de l'économie de base familiale. L'approche du marché institutionnel a pris des contours stratégiques en tant qu'outil pour le développement rural. Au cours des premières années d'exécution du PAA, le programme a haussé les écoles et les crèches à un rang prioritaire. La réceptivité des écoles a été très positive du fait de la possibilité de diversifier l'alimentation, notamment dans les petites municipalités dont les ressources pour offrir une contrepartie au Ministère de l'éducation sont insuffisantes.

L'expérience accumulée par le PAA a permis de franchir les obstacles politiques qui ont surgi au moment de la discussion du projet de loi de l'alimentation scolaire. Le texte adopté a ouvert un nouveau marché à l'agriculture familiale du fait de l'exigence d'investir au moins 30 % des fonds décentralisés par le MEC (Ministère de l'Éducation) – et transférés aux organismes d'exécution – à l'achat d'aliments auprès des agriculteurs familiaux. Sans aucun doute, cet instrument d'acquisition institutionnelle d'aliments est le plus important du pays vu sa portée. Le Pnae est présent dans la totalité des États fédérés et des municipalités, ce qui représente un public consommateur d'environ 45 millions d'élèves pendant 200 jours par an.

La capacité de satisfaire les exigences de la nouvelle règle a varié de façon considérable entre les diverses municipalités. Il est possible d'estimer que, un an après la promulgation de la loi, 47 % des municipalités avaient déjà acheté des produits de l'agriculture familiale, ce qui représentait un pourcentage moyen de 22 % (Saraiva et al., 2013). Cette règle représente assurément une capitalisation importante au bénéfice de l'agriculture familiale, et une possibilité

accrue d'apports de ressources puisque 30 % du budget total de 3 milliards de réals correspond à presque 1 milliard de réals.

Jusqu'alors, la règle suivie était la Loi Générale des appels d'offres publics (loi 8.666 / 1993) - qui est la référence normative dans l'ensemble de l'administration publique pour les achats directs ou pour l'utilisation de services de quelque nature qui soit. Cette loi, d'une façon générale, a toujours été un obstacle à la participation de l'agriculture familiale au marché institutionnel, particulièrement en ce qui concerne l'alimentation scolaire car il est très difficile d'adapter cette réglementation à la réalité spécifique de ce public.

En plus des bénéfices procurés aux agriculteurs familiaux, cet aspect de la loi a également favorisé des changements majeurs dans les pratiques alimentaires et les habitudes, même celles des enfants. Elle a augmenté la diversité des possibilités d'offre d'aliments, soit sous la forme de plantation et production modèle, soit dans la variété des produits offerts. Elle a également renforcé le marché des circuits plus courts entre la production et la consommation.

Les nouveaux débouchés du secteur de d'alimentation scolaire ouverts à l'agriculture familiale ont également fait apparaître les faiblesses existantes. La propre loi limite la fourniture en cas d'impossibilité de délivrer une facture, en cas d'impossibilité de fournir les aliments de façon régulière et constante, et en cas d'occurrence de conditions sanitaires inadéquates. L'insuffisance d'organisation des agriculteurs, les difficultés logistiques, l'absence de documents, le niveau de confiance assez restreint des agriculteurs envers le gouvernement, la fourniture irrégulière et les structures inadéquates des écoles pour la réception et le traitement de ces types d'aliments, ainsi que les difficultés de concertation et de coordination entre les gestionnaires et les agriculteurs sont autant d'autres obstacles.

Malgré tout, il est possible de considérer qu'il s'agit d'une période de transition et que ces obstacles sont normaux et franchissables. Il est possible d'affirmer qu'aussi bien les achats institutionnels du PAA que ceux du Pnae permettent d'améliorer les conditions économiques de l'agriculture familiale. Les deux programmes fonctionnent à l'instar d'un vaste marché qui renforce et consolide les organisations collectives, que ce soit dans la production, la commercialisation ou même dans l'organisation politique, en plus d'établir une connexion dans les rapports entre le milieu rural et le milieu urbain.

Approbation et développements

Le parcours de la loi au sein du Congrès n'a pas été consensuel et son approbation a demandé beaucoup d'efforts. Différents mouvements sociaux ont contribué de manière décisive à la rendre possible. Le Consea a joué un rôle important dans ce processus de mobilisation. À la suite de l'approbation de la loi, le Pnae a assumé une nouvelle structuration incluant dorénavant l'intégration de l'agriculture familiale en tant que composante obligatoire de l'offre d'aliments.

La loi a encouragé l'achat d'aliments produits par les agriculteurs familiaux et, pour rendre cela réalisable et gérer ces achats, un Groupe

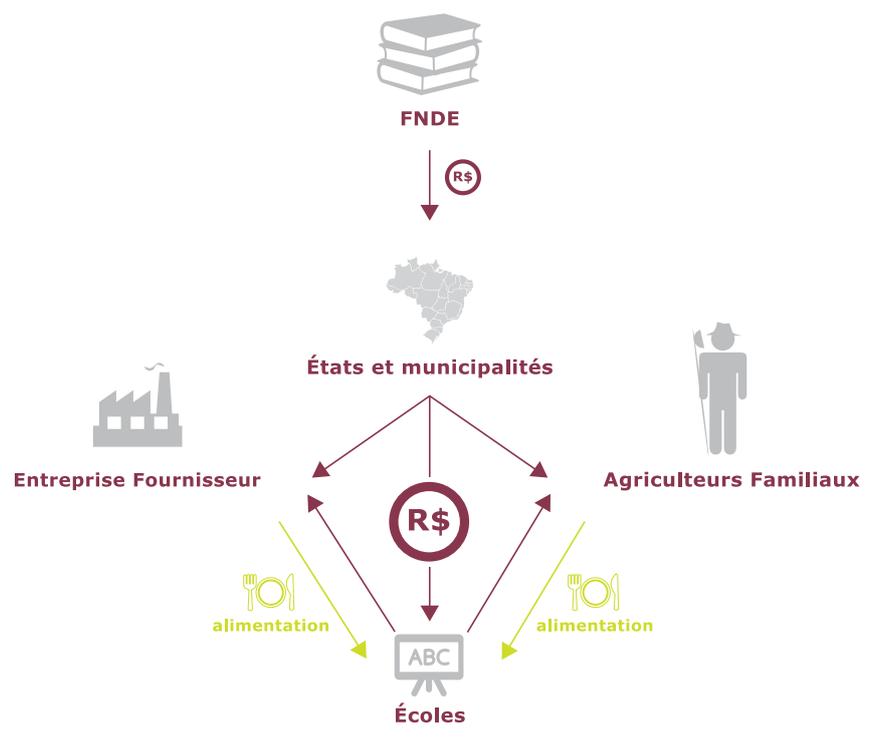
de gestion interministériel a été créé. Du fait que ce programme était considéré intersectoriel, la loi a instauré la participation d'autres ministères outre le Ministère de l'Éducation, comme les ministères de la Santé, du Développement social et de la Pêche. Elle a intensifié le contrôle social, notamment en ce qui concerne les achats de produits alimentaires, un progrès important dans la procédure de la reddition des comptes.

On estime que, pour l'instant, la présence de nutritionnistes n'est confirmée que dans 15 % des municipalités, mais ce pourcentage est en évolution. Bien que la loi n'ait pas réussi à empêcher la sous-traitance des organismes d'exécution pour la mise en œuvre du programme, cet expédient est en baisse.

La notable transformation subie par le programme depuis sa création, en 1954, est évidente. Ce processus de transformation reflète fidèlement le parcours des politiques tournées vers l'alimentation, jusqu'à la maturation d'une politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, comme celle qui est en vigueur au Brésil.

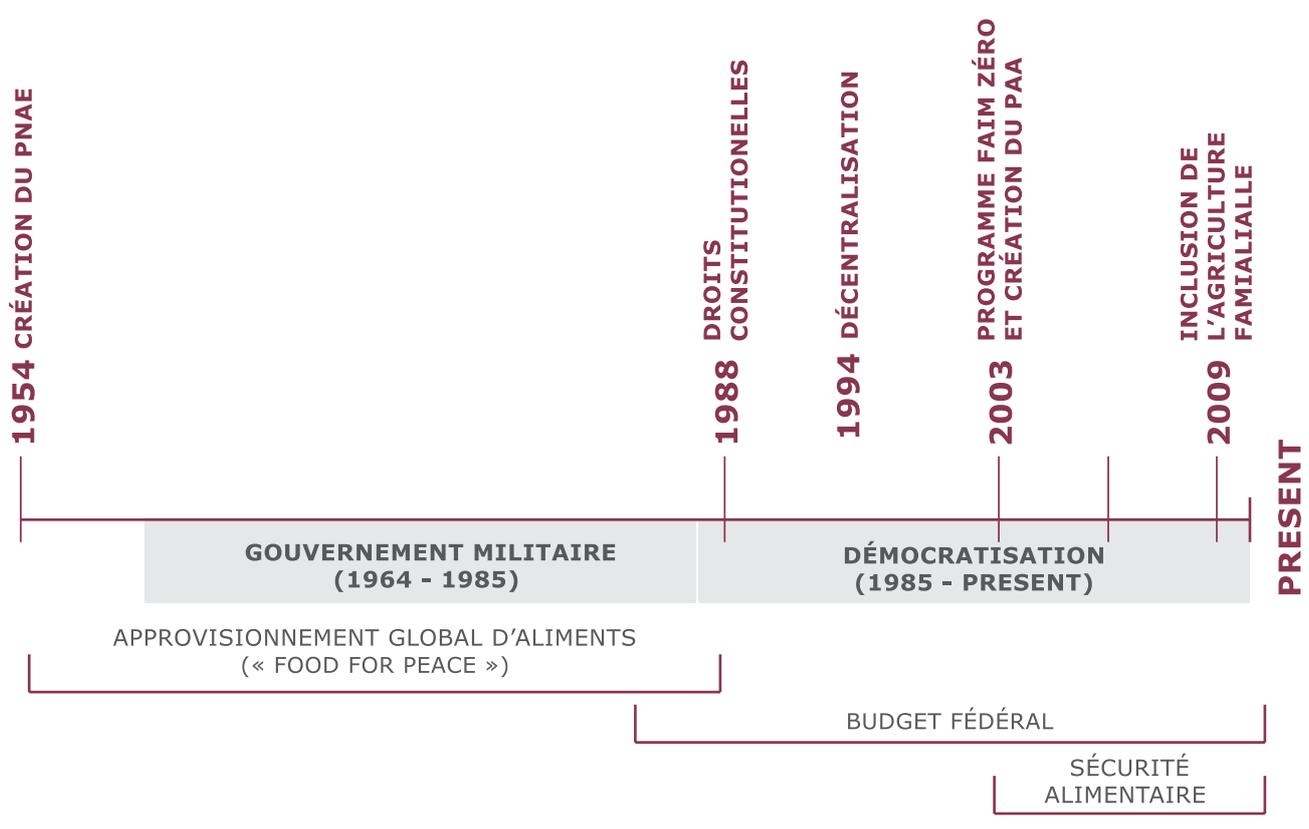
Le Pnae est aujourd'hui connu dans le monde entier, ce qui a encouragé la conclusion de conventions internationales avec l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture et avec le Programme Alimentaire Mondial (PAM), par le canal de l'Agence Brésilienne de Coopération (ABC), en vue d'une collaboration avec des pays de l'Amérique latine, des Caraïbes, de l'Afrique et de l'Asie.

FIGURE 09: Décentralisation des achats pour répondre aux besoins du programme d'alimentation scolaire



Source : Adapté de Specht (2012)

FIGURE 10: La trajectoire du Pnae – 1954-2012



Source : adapté de Specht (2012)

PAA et Pnae – réalisations et défis

La période à partir de 2003 marque une nouvelle étape dans l'histoire des politiques liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil. Les actions entreprises à partir de la proposition du Faim Zéro ont été le fruit de l'accumulation d'expériences et de divers essais qui ont contribué à rompre la pulvérisation des différents programmes et à orienter les efforts pour construire une politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ce changement a été possible du fait de la volonté politique d'accorder la priorité à ces efforts. La participation sociale a été décisive et, par la voie du Consea, a joué un rôle efficace dans la démarche de surveillance et d'interlocution avec le gouvernement sur ce qui était mis en œuvre, en faisant usage de sa capacité d'exposer les demandes de la société concernant le thème de l'alimentation.

Quoique la proposition du programme Faim Zéro envisageait de donner un sens plus large à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la priorité a été donnée à la lutte contre la faim, qui s'est traduite par plusieurs actions d'accès aux aliments. Le PAA a surgi pour répondre à la demande supplémentaire d'aliments causée par le Faim Zéro et pour répondre également, d'une façon structurée, aux besoins d'agriculteurs familiaux en état de pauvreté, qui ne disposaient pas de marchés pour leurs produits.

Cette innovation extraordinaire du PAA vis-à-vis ce qui était pratiqué auparavant par les programmes voués à la production ou la consommation d'aliments se doit à la concertation entre les deux extrémités : la production de l'agriculture familiale et paysanne et la consommation par les bénéficiaires du Faim Zéro. C'est en fait le premier programme véritablement et exclusivement orienté vers l'utilisation de l'agriculture familiale, et en même temps vers la promotion de la diversité socio-économique et culturelle des aliments fournis - deux éléments d'extrême importance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Ce programme priorise l'organisation rurale et en conséquence encourage, les agriculteurs à s'associer et à agir ensemble. Il développe aussi des actions de nature intersectorielle et la

participation de la société civile en tant qu'instance prioritaire pour le contrôle social au sein des trois niveaux administratifs : la sphère nationale, celle des États fédérés et la sphère municipale. En plus du suivi exercé par le Consea, un grand nombre d'entités destinataires des aliments du PAA, du côté de la consommation sont impliquées dans ce processus, en dépit du fait que ces organisations sont distantes de la gestion du programme.

Une grande partie de ce qui a été exposé ici au sujet du PAA est valable aussi pour le Pnae après l'approbation de la Loi de l'Alimentation scolaire, qui affecte une proportion d'au moins 30 % des fonds transférés par le gouvernement fédéral à l'acquisition d'aliments auprès des agriculteurs familiaux. Sans aucun doute, le PAA a servi de pilote au Pnae en ce qui concerne l'expérience des achats institutionnels auprès de l'agriculture familiale, et a inspiré les propositions de la loi et de ses règlements ultérieurs.

Ces deux initiatives ont écourté la distance existante entre la production et la consommation. Comme on

la déjà dit, elles ont créé des circuits plus courts de commercialisation, dont la répercussion a été positive sous différents aspects favorisant la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à savoir, la réduction des coûts, le renforcement de l'économie locale, la construction et le sauvetage des identités régionales qui se perdaient. Elles ont cassé l'impersonnalité de ceux qui produisent les aliments et ont aidé à bâtir l'identité sociale et la culture alimentaire. Dans le cas du Pnae, par exemple, les aliments servis à l'école peuvent provenir d'une production très proche de la réalité de ces élèves et, peut-être même ont été cultivée par leurs propres familles et communautés.

De nombreux défis s'opposent encore à l'exécution des deux programmes, mais il faut tenir compte du fait que l'expérience des achats institutionnels est encore à l'étape d'immaturité. La continuité est l'un de ces défis. Des interruptions se produisent tant du côté des institutions que du côté des producteurs. Les interruptions d'achats peuvent nuire sévèrement aux efforts déployés par les agriculteurs, aussi bien au niveau des

familles que dans le cadre des coopératives et associations. Les effets néfastes de cette discontinuité sont également ressentis par les consommateurs de ces aliments, c'est-à-dire les entités socio-assistentielles et l'ensemble des organisations sociales qui opèrent au niveau de la distribution de ces aliments, dans le cas du PAA, et des écoles, dans le cas du Pnae. Cette discontinuité nuit aux programmes, qui pourront être discrédités comme alternative aux canaux de commercialisation classiques. D'autre part, les agriculteurs doivent également assurer la continuité de l'approvisionnement. L'alimentation scolaire, par exemple, ne pourra jamais coexister avec l'incertitude de disponibilité des aliments servis quotidiennement aux élèves.

Un deuxième défi, très sérieux pour un pays de la taille du Brésil, concerne les difficultés de concertation entre les administrations fédérale, des États fédérés et des municipalités. Souvent, les gouvernements municipaux ou ceux des États ne sont pas des partenaires de l'Union fédérale en ce qui touche la mise en œuvre des programmes, ou n'accordent

pas la priorité nécessaire à ceux-ci. Au niveau fédéral, les deux programmes sont considérés intersectoriels et reposent en ce qui concerne leur gestion, sur la coordination interministérielle, une situation qui ne se reproduit pas forcément au sein des municipalités ou des États fédérés. Il en va de même quant à la participation sociale, qui est stimulée davantage dans certains cas, ou affaiblie en d'autres. Cette distinction crée des formes différentes de pilotage du programme, entraînant de cette sorte des variations dans les résultats obtenus dans chaque contexte.

Enfin, les expériences brésiliennes telles que le PAA et le Pnae, franchement reconnues à l'international, exigent une évaluation des réalités locales ainsi que la participation d'acteurs locaux afin qu'elles puissent obtenir de bons résultats en cas de mise en place dans d'autres pays.



Considérations finales

Depuis la fin du XIXe siècle jusqu'à la crise du café au début du XXe siècle, le modèle agro-exportateur brésilien a prévalu sur le modèle de la production de denrées alimentaires, ce qui a nui à l'approvisionnement d'aliments à la population. L'ensemble de l'organisation sociale et économique brésilienne a été axée, depuis la colonisation, sur le commerce extérieur et, au long de cette période, les changements dans ce contexte ont été mineurs. Les crises d'approvisionnement qui se sont produites découlaient d'une politique économique orientée vers le marché extérieur et vers la protection des intérêts des grands agriculteurs exportateurs qui, de leur côté, dictaient et influençaient les actions de l'État.

Ce scénario a commencé à changer à partir de la crise de 1929. La fin de la politique du « café au lait » a bouleversé les intérêts en jeu au niveau du gouvernement fédéral et

a alerté sur la nécessité de favoriser le marché intérieur. L'option d'industrialisation a été adoptée et un processus de développement a pris forme au Brésil, et s'est étendu jusqu'à la moitié des années 1970. L'approvisionnement alimentaire occupera alors une place importante dans les politiques gouvernementales.

Au long de la période de 1930 à 1964, d'importantes transformations ont été introduites :

- La création du salaire minimum, des lois du travail et de mesures destinées à promouvoir l'alimentation des travailleurs
- La création d'instruments liés directement à l'approvisionnement alimentaire (bien que la durée de certains d'eux ait été très courte du fait d'avoir été dissous ou reformulés peu après) tels que la Commission de l'approvisionnement, le Service d'alimentation de la sécurité sociale, la Commission de financement de la production, la Commission nationale d'alimentation, la Politique de Garantie des Prix Minimaux (PGPM), la Commission Fédérale d'Approvisionnement et des Prix, le Conseil d'Approvisionnement, les actions penchées sur l'alimentation scolaire, la Surintendance Nationale d'Approvisionnement, la Compagnie Brésilienne d'Approvisionnement et la Compagnie Brésilienne d'Aliments
- Le cap sur l'intériorisation en tenant compte des différences régionales brésiennes, à la suite de la création de la Sudene

Ces différentes actions et mesures menées et adoptées par les différents gouvernements étaient largement orientées vers le contrôle des prix à la consommation, notamment à l'égard de la population urbaine prédominante. Le pays manquait de propositions plus structurelles faisant effet à court, moyen et long terme. De plus, plusieurs occasions d'introduire des changements structurels ont été gaspillées à la suite du coup

d'État militaire de 1964, qui a refusé bon nombre de réformes et de mesures qui avaient été envisagées par le gouvernement Goulart. Ce fut le cas de la réforme agraire et des actions favorisant l'accès à l'eau dans la région du Nord-est.

Pendant la période qui va de 1964 à 1990, d'importants changements ont été mis en place dans le milieu rural, et ont provoqué un impact majeur sur la productivité agricole. De profondes modifications ont été introduites au niveau de la matrice technologique de l'agriculture brésilienne, du fait de l'introduction de machineries lourdes et d'une large gamme d'innovations physiques, chimiques, biologiques, mécaniques et agronomiques. Un ensemble de politiques publiques a aussi été ajusté en vue d'appuyer des actions telles que l'assistance et l'extension rurale, les recherches agricoles, le crédit rural et la PGPM.

Or, ces innovations et ces politiques publiques n'étaient pas connectées à des changements dans la structure agraire, ce qui a débouché sur une « modernisation conservatrice de l'agriculture » (Graziano da Silva, 1980). Ces innovations et ces actions de l'État étaient ciblées sur certains produits, notamment d'exportation ou favorisaient des groupes agro-industriels et des gros et moyens producteurs ruraux du Sud et du Sud-est. C'est à dire, l'effet de ces mesures sur l'augmentation de la production d'aliments pour l'approvisionnement intérieur (un facteur important

pour maîtriser l'inflation) a été quasiment nul et elles ont même intensifié la concentration de ressources et de terres entre les mains des gros producteurs ruraux.

Les produits de l'agro-élevage à l'exportation ont été privilégiés, ainsi que la génération des devises nécessaires pour promouvoir le modèle de développement adopté par les militaires. L'État, les grands propriétaires ruraux et le capital financier et industriel se concertaient en un nouveau pacte social pour l'agriculture. En fait, ces mesures ont aggravé la situation socio-économique du pays et rendu difficile le maintien de l'agriculture familiale dans les zones rurales.

Pour organiser l'approvisionnement, certaines mesures importantes ont été décidées durant cette période, comme la création des Ceasas, de l'Institut National pour l'Alimentation et la Nutrition, du Programme national d'alimentation et nutrition (Pronan I et II), en plus de l'institutionnalisation et de la structuration du Programme National d'Alimentation Scolaire. Or, beaucoup de ces actions étaient de courte durée et les ressources qui leur étaient attribuées étaient insuffisantes et fréquemment n'arrivaient même pas à être débloquées, ce qui provoqua des interruptions de service et entraîna le discrédit des actions publiques.

Finalement pendant les années 1990, la période d'ouverture politique, la faim, la pauvreté et l'insécurité alimentaire se sont

imposées comme de grands défis nationaux. La faim au cours de cette période n'était pas le résultat du manque d'aliments, comme il était allégué avec insistance, mais plutôt des difficultés d'accès aux aliments en conséquence du faible pouvoir d'achat de la population. La création d'emplois, la récupération du salaire minimum, des mesures d'urgence de distribution alimentaire, le renforcement de l'agriculture familiale et la réforme agraire étaient quelques-unes des revendications sociales pour résoudre le problème de la faim.

Malgré certaines conquêtes importantes obtenues au cours des années 1990, la marque de cette décennie a été l'hégémonie de la politique néolibérale et ses conséquences. La déréglementation des activités économiques, la construction du marché libre, l'accroissement des importations, la privatisation des entreprises publiques, l'extinction de la politique des stocks-tampon, la réduction de l'intervention de l'État dans l'agriculture sont autant d'orientations adoptées au long de cette période. La crise du secteur agricole ne tarda pas à surgir, provoquant non seulement la baisse des prix agricoles et la valeur des terres, mais affectant également divers secteurs nationaux, incapables de faire concurrence aux produits importés. Cette situation a généré le chômage et a accru la pauvreté.

Durant les années 2000, de nouvelles perspectives pour résoudre les problèmes d'approvisionnement intérieur apparaissent sur la scène brésilienne. Le Gouvernement

fédéral, à la place de l'idéologie du « néo-développement », adopte la stratégie de l'État puissant, met en œuvre de gros projets d'investissement et d'infrastructures, encourage l'investissement privé, la promotion de la consommation en tant que moteur majeur du développement économique, l'encouragement à l'agriculture par l'intermédiaire d'instruments politiques agricoles (notamment le crédit rural), le maintien d'un taux de change favorable à la concurrence brésilienne sur le marché international (notamment en faveur du secteur de l'agrobusiness) et la stabilisation macroéconomique en vue de construire un marché puissant.

En conséquence, des progrès considérables pour la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et la réduction de la pauvreté au Brésil ont été observés. Certaines mesures ont été particulièrement importantes pour ce nouvel environnement :

- L'établissement du Programme Faim Zéro en 2003 et son action dans les différents niveaux de l'approvisionnement alimentaire
- Le renforcement des mesures destinées à faciliter l'accès des familles les plus pauvres aux aliments, comme le Programme Bourse famille
- Des actions de réduction de la pauvreté, comme le Plan Brésil Sans Misère
- L'adoption d'une politique de valorisation du salaire minimum, qui a augmenté de plus de 500 % entre 2000 et 2015 en valeur nominale
- L'incitation à la génération d'emplois et au marché du travail formel
- Le fort encouragement à l'agriculture familiale, grâce au développement du Pronaf et à la création de différents outils de politique publique intervenant depuis les phases de production (crédit, assurance, garantie des prix, assistance technique et extension rurale) et de transformation (politiques de soutien aux agro-industries familiales) jusqu'à la phase de la commercialisation (PAA, Pnae, politique de garantie de prix minimaux pour les produits de l'extractivisme) ;
- La création d'instruments de politique publique qui harmonisent le renforcement de l'agriculture familiale et la promotion de l'accès aux aliments pour la population en situation de vulnérabilité sociale et d'insécurité alimentaire ;
- La promotion de l'accès à l'eau dans la région semi-aride du Nord-est à l'aide du Programme « 1 Million de citernes » (P1MC) et l'accès à de l'eau destinée à la production à l'aide du Programme Une terre et deux eaux (P1+2) ;
- La reprise de forums publics de participation et de contrôle social, comme le Consea.

À la suite de ces actions, en 2014, le Brésil est sortie du groupe des pays indiqués à la carte de la faim des Nations Unies pour réduire la pauvreté en 82 %, de 2002 à 2013.

L'achat institutionnel d'aliments auprès de l'agriculture familiale, implanté au Brésil notamment par le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA) et par le Programme National d'Alimentation Scolaire (Pnae), a été l'un des principaux outils de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle des années 2000. Les deux programmes sont encore en phase de démarrage et peuvent être améliorés.

Le PAA est en train de subir de profonds changements normatifs qui modifient ses principes originaux. Ceux-ci prévoyaient une action sur deux pôles de demande : le premier assurant l'inclusion productive des agriculteurs familiaux, des colons de la réforme agraire, des peuples indigènes et des peuples et communautés traditionnelles, et le deuxième favorisant le soutien alimentaire aux familles ou aux personnes se trouvant en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

Il était nécessaire, en effet, d'améliorer la gestion du programme, ce qui pourrait être réalisé de deux manières. La première était soutenue par la thèse que l'expansion des contraintes documentaires pourrait apporter plus de sécurité au contrôle des différentes phases d'exploitation du programme. De plus il était nécessaire de renforcer la participation de l'administration municipale au moyen de l'Acte d'adhésion. La deuxième était le renforcement du contrôle social comme moyen d'éviter de s'écarter des buts du PAA. Ce choix prévoyait la création

d'un forum de gestion, au niveau local, où participeraient des représentants d'organisations d'agriculteurs, d'entités destinataires d'aliments, de divers conseils (Développement rural, Assistance sociale, Santé et Alimentation scolaire) et des municipalités. Cette formule pourrait contribuer à assurer la décentralisation administrative sans affaiblir le protagonisme des organisations productives et, en même temps, inclure la gestion municipale, ainsi que d'autres acteurs, sans transférer aux autorités locales l'ensemble de la gestion du programme.

Les récentes modifications des normes, ainsi que la non-conformité aux normes sanitaires, provoquent actuellement une baisse des performances du PAA. Cette tendance peut être constatée à partir de l'analyse de différents

indicateurs, tels que celui de la réduction de l'utilisation des ressources, du nombre de familles fournisseurs d'aliments, du nombre d'entités consommatrices de ces aliments, de la quantité et de la diversité de produits, de la participation effective des femmes, et finalement de la réduction de la base territoriale.

De toute évidence, la portée d'une grande partie de ces actions et de ces instruments est limitée et devra être améliorée, mais, dans l'ensemble, ils sont arrivés à construire un nouvel environnement pour la sécurité et l'approvisionnement alimentaire brésilien. Du fait des résultats de ces mesures, beaucoup d'entre elles ont été l'objet de répercussions internationales, et dépeignent le Brésil comme une référence en matière d'expériences et de politiques

publiques en ce domaine. Plusieurs pays d'Amérique latine, Afrique et Asie ont cherché à adapter certaines de ces actions à leurs réalités locales, en visant la promotion de la sécurité et de l'approvisionnement alimentaire.

L'actualité du Brésil est marquée par des progrès significatifs au niveau de la construction de la sécurité et de l'approvisionnement alimentaire. La situation de faim et de misère dans laquelle le pays était plongé au début des années 2000 a complètement changé. Mais on constate encore l'adoption de décisions politiques et économiques qui limitent, réduisent certaines de ces conquêtes, ou susceptibles de créer des obstacles à ces acquis. Les politiques de soutien à l'agriculture familiale récemment mises en place pour lutter contre l'insécurité alimentaire

au Brésil, cohabitent avec un modèle d'agriculture promu par l'agrobusiness, fortement orienté vers l'exportation (notamment en ce qui concerne le soja, les viandes, le maïs, le papier et cellulose, la volaille et le secteur du sucre et de l'alcool), et qui fait appel de façon intensive à des intrants modernes qui entraînent de graves conséquences environnementales et sociales importantes. Cette conjoncture a collaboré à affermir une dichotomie créée au Brésil autour de l'agriculture en tant que génératrice de devises provenant des exportations, surtout de l'agrobusiness, et autour de l'agriculture productrice d'aliments destinés au marché intérieur, produits surtout par des agriculteurs familiaux. Malgré les progrès constatés au cours de ces dernières années dans l'approvisionnement alimentaire, le pays exige des

changements supplémentaires au niveau de la production et de la structure agraire par le biais de la démocratisation de l'accès à la terre et de l'accroissement de la présence des agriculteurs familiaux. Ceux contribueront à la réduction des inégalités sociales et à la promotion de systèmes de production diversifiés, ciblés sur le marché intérieur - de préférence en faisant appel à de méthodes de production agroécologiques associées à la mise en place de circuits plus courts de commercialisation.

Le domaine de l'approvisionnement alimentaire est étroitement lié aux concepts d'économie morale, de renforcement de circuits plus courts et de proximité de la commercialisation, de construction de voies alternatives permettant de repositionner le marché et de renforcer les rapports de

réciprocité entre la production et la consommation. Cette stratégie doit être mise en place au moyen de la consolidation de ces rapports à l'intérieur des territoires en intensifiant la mise en place de réseaux d'organisations sociales, et en encourageant l'utilisation de systèmes de production agroécologiques et d'amélioration de l'agriculture familiale et paysanne. Il est important d'associer ce processus à la formation de groupes de consommateurs conscients de leur rôle, pour exiger une alimentation de bonne qualité, non contaminée, sans pesticides et sans modifications génétiques, et en conséquence valoriser ainsi le sauvetage de la biodiversité et la promotion d'habitudes alimentaires saines et culturellement pertinentes.

Références

- ALBERGONI, Leide; PELAEZ, Victor. « Da Revolução Verde à agrobiotecnologia: ruptura ou continuidade de paradigmas? ». *Revista de Economia, Paraná*, v. 33, n. 1, janvier/juin, 2007, p. 31-53.
- ARQUIVO NACIONAL (Brésil). « Fundo: Instituto Brasileiro do Café (IBC): inventário dos documentos textuais » [en ligne]. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2013. <[http://www.arquivonacional.gov.br/media/Ibc%20final%201%20ago\[1\].pdf](http://www.arquivonacional.gov.br/media/Ibc%20final%201%20ago[1].pdf)> (page consultée le 19 dez 2014)
- BANCO DO BRASIL (Brésil). História do Banco do Brasil S.A. [en ligne]. <<http://www.bb.com.br/portalbb/page22,3669,3669,22,0,1,8.bb?codigoNoticia=29857>>. (page consultée le 09 mai 2015).
- BELIK, W.; DOMENE, S.M.A. « Experiências de programas combinados de alimentação escolar e desenvolvimento local em São Paulo-Brasil ». *Agroalimentaria*, v. 18, n. 34, 2012, p. 57-72.
- BELIK, W.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. « Políticas de combate à fome no Brasil ». *São Paulo em perspectiva*, v.15, n.4, 2001, p.119-129.
- BESKOV, Paulo, K. « Agricultura e política agrícola no contexto brasileiro da industrialização do pós-guerra (1946-1964) » [en ligne]. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 12, avril 1999, p. 56-79. <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/doze/beskow12.htm>>. (page consultée le 18 decembre 2014).
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. São Paulo: FGV, Texte pour discussion n. 274, 2010.
- BURLANDY, L. « A atuação da sociedade civil na construção do campo da alimentação e nutrição no Brasil: elementos para reflexão ». *Ciência e saúde coletiva*, v. 16, n.1, 2011, p. 65-72.
- CAMARGO, R. A. L. O Convênio de Taubaté: Um Exemplo Histórico de Intervenção Estatal na Economia em Prol da Iniciativa Privada. Informativo Consulex. Brasília, année XI, n. 34, août 1997.
- CARVALHO, D. G. « Licitações sustentáveis: Alimentação Escolar e Desenvolvimento Regional: Uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade ». In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 32, São Paulo, janvier/juin 2009, pp.115-147.
- CARVALHO, R.K.C. « Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – Prodea ». *Revista de Política Agrícola*, année III, n.1, 1994, p. 31-32.
- CASTRO, C.M.; COIMBRA, M. (Org.). O problema alimentar no Brasil. São Paulo : Unicamp, 1985.
- CASTRO, Josué de. Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CERQUEIRA, K.C. « As propostas de política econômica do PT entre 1989 e 2006: um exame sob o referencial teórico das coalizões de defesa ». *Dissertation mastère, Programme Post-Grad en Politique Sociale, Université de Brasilia (UnB)*. Brasília (DF), 2010.
- COELHO, Carlos Nayro. « 70 anos de política agrícola no Brasil (1930-2001) ». *Revista de Política Agrícola*, année 10, n. 3, juillet/septembre 2001, p. 3-58.

COIMBRA, M. A alimentação escolar no Brasil: política e instituição. Brasília : MEC, 1981. 65 pp.

CORDEIRO, A. Resultados do programa de aquisição de alimentos – PAA: a perspectiva dos beneficiários. Brasília: Conab, 2007.

COUTINHO, A. O. Uma nova abordagem para a Alimentação Escolar no Programa Fome Zero, Documento 7. Brasília. Abril, 2004.

DAGNINO, E. « Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades ». In: DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-302.

DALIO, Danilo José; MIYAMOTO, Shiguenoli. « O Governo Vargas e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos » [en ligne]. Idéias, Campinas, n. 1, 2º semestre 2010. <http://www.researchgate.net/profile/Shiguenoli_Miyamoto/publication/216747127_O_Governo_Vargas_e_a_Comisso_Mista_Brasil-Estados_Unidos/links/00862055245a84517f940d4e.pdf> (page consultée le 09 mai 2015).

D'ARAUJO, Maria Celina (Org.). Getúlio Vargas. Brasília: Câmara dos Deputados, Série perfis parlamentares, 62, 2011.

DELGADO, G. Do 'capital financeiro na agricultura' à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: UFRGS, 2012.

DELGADO, GC. Uma metodologia para determinação de preços mínimos. Brasília: CFP, Coleção análise e pesquisa, 3, 1978.

DELGADO, G.C. Relatório de avaliação do PAA – III Síntese. Brasília, 2013.

DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R; OLIVEIRA, J.J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Brasília: Ipea, Texte pour discussion n° 1.145, 2005.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando J. Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo: Editora 34, 2004.

FERNANDES, B.M. « A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita ». In: SADER, E. 10 anos de governos pós-liberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013, p. 191-206.

FERREIRA, F. S. Triênio Trágico: Flutuações econômicas e conflito social em Buenos Aires, 1919-1921. São Paulo : USP, 2014.

FURTADO, C.M. Formação Econômica do Brasil. Brasília: Universidade de Brasília, 1963.

FERREIRA, Marieta de Moraes. « A trajetória política de João Goulart: As reformas de base » [en ligne]. Rio de Janeiro: FGV, 2012. <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As_reformas_de_base>. (page consultée le 25 mai 2015).

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. « Anos de Incerteza (1930 - 1937): Ministério do Trabalho » [en ligne]. Rio de Janeiro: FGV, 2012. <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/PoliticaSocial/MinisterioTrabalho>>. (page consultée le 05 mai 2015).

GALINDO, E.P.; SAMBUICHI, R.H.R.; OLIVEIRA, M.A.C. « Compras de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos ». In : PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília: MDS, 2014, p. 184-207.

- GASQUES, J.G. Gastos públicos na agricultura. Brasília : Ipea, Texte pour discussion n. 782, 2001.
- GASQUES, J.G.; BOTELHO, F.; BASTOS, E. Preços de terras e sua valorização. 2015 (mimeo).
- GRAZIANO DA SILVA, J. et al. Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira. São Paulo : Hucitec, 1980.
- INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo : 2001.
- IPEA. « Desenvolvimento Rural ». Políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 20, 2012.
- L'ABBATE, S. « As políticas de alimentação e nutrição no Brasil a partir dos anos setenta ». Revista de Nutrição da PUCCAMP, Campinas, 1989, 2:7-54.
- LINHARES, M. Y. L. História do abastecimento; uma problemática em questão (1530-1918). Brasília: Binagri, 1979.
- LINHARES, M. Y. L; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. História política do abastecimento (1918-1974). Brasília: Binagri, Estudos sobre o desenvolvimento agrícola, v. 6, 1979.
- MALUF, R. « Alimentação, escola e agricultura familiar ». Boletim do OPPA, n.26, mai 2009.
- MALUF, R.S. « Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar ». In: LEITE, Sergio. Políticas públicas e agricultura no Brasil. Porto Alegre : UFRGS, 2001, p.145-168.
- MALUF, R. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis : Vozes, 2007.
- MALUF, R.; MENEZES, F.; VALENTE, F. « Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil ». Cadernos de debate, v. IV, 1996, p. 66-88.
- MARCELINO, Wanielle Brito (org.) « Discursos Seleccionados do Presidente João Goulart » [en ligne]. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010. <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Discursos_joao_goulart.pdf>. (page consultée le 19 décembre 2014).
- MARQUES, P.E.M. « Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes ». Segurança alimentar e nutricional, v.17, n.2, 2010, p. 78-87.
- MARQUES, P.E.M. Segurança alimentar: a intervenção da Associação Brasileira de Agribusiness no campo de disputa e produção ideológica. Dissertation mastère, Programme de Post-Grad en Développement, Agriculture et Société, Université Fédérale du Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 1996.
- MATTEI, L.; WRIGHT, S.; BRANCO, T. C. « Colocando a fome na agenda pública brasileira: a ação do Estado, do Banco Mundial e das Organizações Não-Governamentais ». Cadernos de pesquisa, n.7, 1997, p.81-91.
- MENEZES, F. « Participação social no Fome Zero: a experiência do Consea ». In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G. Fome Zero: a experiência brasileira. Brasília : MDA, 2010, p.247-264.
- MELLO, Vanessa Pereira da Silva e. « A Sociedade Nacional de Agricultura em revista: divulgação científica e uso racional da natureza em A lavoura (1897-1926) ». Revista Brasileira de História da Ciência, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, janvier/juin 2012, p. 118-130.

MIELITZ, C. « Dez anos de PAA e a constituição de uma estratégia nacional de segurança alimentar ». In: BRASIL, MDS. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília: MDS, 2014, p. 58.73.

MOREIRA, Regina da Luz. Revolução Constitucionalista de 1932 [en ligne]. Rio de Janeiro: FGV, 2012. <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/fatosimagens/revolucao1932>>. (page consultée le 25 mai 2015).

MÜLLER, A.L.; FIALHO, M. A.V.; SCHNEIDER, S. « A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul ». Sociedade e desenvolvimento rural, v.1, n.1, 2007.

NASCIMENTO, R.C. « A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras ». Revista IDEAS, v. 3, n.2, Rio de Janeiro, 2009, p. 197-225.

NEHRING, R.; MCKAY, B. Ampliando iniciativas de desenvolvimento local: o Programa de Aquisição de Alimentos do Brasil. IPC Working paper, n. 106, Brasília, 2013.

NETTO, A. D. O problema do café no Brasil. São Paulo, FEA, USP. 1959.

OLIVEIRA, André Abreu de. « Sistema da unicidade sindical no Brasil: herança deixada pelo autoritarismo? » [en ligne]. 2009. <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6569>. (page consultée le 26 avril 2015).

OLIVEIRA, D. Reflexões sobre o histórico da Alimentação Escolar no Brasil. Brasília : Consea, 2005.

O Rio de Janeiro na República do Brasil. Política econômica agrária. [en ligne]. <<http://www.marcellio.com/rio/hiregeco.html#pea>>. (page consultée en 2015)

PACHECO, L. « O café na República Velha: ascensão e queda da intervenção » [en ligne]. Proza Econômica. <<http://prosaeconomica.com/2012/07/05/o-cafe-na-republica-velha-ascensao-e-queda-da-intervencao/>> (page consultée le 10 octobre 2014).

PAGANINI, S. « A implantação do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos ». In: ARANHA, A.V. Fome Zero: uma história brasileira. Brasília: MDS, v.II, 2010, p. 195-205.

PANDOLFO, M.C. « O programa de aquisição de alimentos como instrumento revitalizador dos mercados regionais ». Agriculturas, v.5, n.2, jun./2008, p.14-17.

PEREZ, J.; PORTO, S. I. A contribuição da abertura dos mercados institucionais na promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional: a experiência dos Programas de Alimentação Escolar (Pnae) e de Aquisição de Alimentos (PAA). Brasília, 2013

PELIANO, A.M.M. « Assistência Alimentar nas políticas governamentais ». Revista de política agrícola, année X, n. 1, 2001.

PELIANO, A.M.M. O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília : Ipea, Document de Politique n°.14, 1993.

PELIANO, A. M. M., et al. « O problema alimentar brasileiro: situação atual, perspectivas e proposta de políticas ». In: CASTRO, C. M. & COIMBRA, M. (Org). O Problema Alimentar no Brasil. São Paulo: Unicamp/Almed, 1985, p. 15 - 43

PELIANO, A. M. M. « Os programas alimentares e nutricionais no contexto da recessão econômica: 1980-1984 ». In: CHAHAD, J. P. ; CERVINI, R. (org). *Crise e Infância no Brasil. O Impacto das Políticas de Ajuste Econômico*. São Paulo: Fundo das Nações Unidas para a Infância/Instituto de Pesquisa Econômica/Universidade de São Paulo, 1988, pp. 139-184.

PESSANHA, L.D.R. *A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatística/Departamento de Ensino e Pesquisa, 2002.

PESSANHA, L.D.R. « Segurança alimentar como um princípio orientador de políticas públicas: implicações e conexões para o caso brasileiro ». Thèse Doctoract, Programme de Post-Grad en Développement, Agriculture et Société, Université Fédérale du Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 1998.

PETRINA, Cláudia. « CUT: Central Única dos Trabalhadores, a organização sindical » [en ligne]. 1993. <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/premierdph/fiche-premierdph-279.html>>. (page consultée le 26 avril 2015).

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. « Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae ». Dissertation mastère, Programme de Post-Grad en Enseignement en Sciences de la Santé, Université Fédérale de São Paulo (USP). São Paulo, 2011.

PETERSEN, P. « Introdução ». In: *Agricultura familiar camponesa na construção do futuro*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009, p. 05-16.

PLOEG, J.D.V.D. *Camponeses e impérios alimentares: luta por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre : Editora da UFRGS, 2008.

PORTO, S.I. et al. « Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) : dez anos de uma política pública múltipla e inovadora ». In: BRASIL, MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014, p. 34-57.

PRADO JR. C. *Formação do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2011.

PRADO, Matildes da Silva. « A trajetória da política de alimentação e nutrição no Brasil: de 1889-1945 ». *Rev. Baiana de Saúde Pública*, v. 20, n. 1/4, janvier/décembre, 1993, p. 23-31.

QUADROS, W. « Classes sociais e desemprego no Brasil dos anos 1990 ». *Economia e Sociedade*, v.12, n. 1, 2003, p. 109-135.

SALLUM JR. B. « Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX ». *Revista brasileira de ciência sociais*, v.18, nº.52, 2003, p. 35-54.

SANCHEZ, A.; VELOSO, N.; RAMÍREZ, A. « Agricultura familiar y compras públicas: Innovaciones en la agenda de la seguridad alimentaria y nutricional ». In: SALCEDO, S.; GUZMÁN, L. *Agricultura familiar em América Latina Y el Caribe: recomendaciones de política*. Roma : FAO, 2014, p. 349-369.

SCHMITT, C.J. « Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional ». *Revista de política agrícola*, année XIV, n.2, 2005, p. 78-88.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. « As mulheres rurais e a diversidade de produtos no Programa de Aquisição de Alimentos ». In: BRASIL, MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014, p. 114-151.

SILVA, A.C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estudos Avançados*, n. 9, v. 23, 1995, p. 86-107.

SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. « Os Desafios de uma política de Segurança Alimentar no Brasil ». In: CIMADAMORE, Alberto; HARTLEY, Dean; SIQUIERA, Jorge. *A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global*. Buenos Aires: Clacso, août 2006.

SILVA, Suely Braga da. « 50 anos em 5: o Plano de Metas » [en ligne]. São Paulo: FGV/CPDOC. <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>>. (page consultée le 19 décembre 2014).

SPECHT, G. « The Brazilian School Food Program and Family Farming: impact on Rural Development ». Master Thesis, Wageningen, The Netherlands, 2012

SPINELLI, M.A.S.; CANESQUI, A.M. « O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995) ». *Revista de nutrição*, n.15, v.1, 2002, p.105-117.

TAKAGI, M. « A implantação do Programa Fome Zero do Governo Lula ». In: *Fome Zero: Uma história brasileira*, Brasília : MDS, 2010, pp.54-73.

TEIXEIRA, G. « Subsídios para a análise do quadro de abastecimento dos alimentos básicos no Brasil ». *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, année 35, v. 01, n. 01, mai/octobre, 2014.

TOPIK, S. *A presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1889 a 1930*. Rio de Janeiro : Record, 1987.

TORRES FILHO, E. & CARVALHO, M. E. « Uma Análise dos Programas de Suplementação Alimentar nos Anos 80: Desempenho e Formas de Organização ». *Política Social em Tempo de Crise. Articulação Institucional e Descentralização. Economia e Desenvolvimento* 6. v. II. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social/ Comissão Econômica para América Latina e Caribe. 1989.

TOSI, P. G, FALEIROS, R. N e TEODORO, R.S. *Fragmentos de um modelo: pequenas lavouras de café e acumulação de capitais. Franca/São Paulo, 1890-1914*. *História São Paulo*, 24(2), 2010.

TRICHES, R.M.; GRISA, C. « Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e Pnae) a partir da retórica da intransigência ». In: 52º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Goiânia: Sober, 2014.

VARGAS, Getúlio. « O patriotismo do trabalhador brasileiro e a política trabalhista do Governo » [en ligne]. 1943. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos-1/1943/01.pdf/at_download/file>. (page consultée le 09 mai 2015).

ZIMMERMANN, S.A.; GRISA, C. *Papel do Estado e da sociedade civil na construção do Programa de Aquisição de Alimentos*. Brasil. S.d.

ZIMMERMANN, S.A.; FERREIRA, A.P. « El programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar em Mirandiba-PE ». In: SCOTTO, G. *Aun hay tiempo para el sol:pobrezas rurales y programas sociales*. Rio de Janeiro: Actionaid, 2008.

Liste de Sigles

- ABC - Agência Brasileira de Cooperação – Agence Brésilienne de Coopération
- Acar - Associação de Crédito e Assistência Rural - Association de Crédit et d'Assistance Rurale
- AGF - Aquisições do Governo Federal - Acquisitions du Gouvernement Fédéral
- AIA - Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Social e Econômico - Association Internationale Américaine pour le Développement Social et Économique
- Arena - Aliança Renovadora Nacional – Alliance pour le Renouveau National
- ASA - Articulação do Semiárido Brasileiro - Articulation du Semi-Aride Brésilien
- Ater - Assistência Técnica e Extensão Rural – Assistance Technique et Extension Rurale
- BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - Banque Nationale pour le Développement Economique
- CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Registre Unifié des Programmes Sociaux du Gouvernement Fédéral
- CAE- Conselho de Alimentação Escolar – Conseil Alimentaire en Milieu Scolaire
- Caisan - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - Chambre Interministérielle de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
- CAN - Comissão de Abastecimento do Nordeste - Commission pour l'Approvisionnement du Nord-Est
- CAP - Commissariado de Alimentação Pública - Commissariat à l'Alimentation Publique
- CDPA - Comissão de Defesa da Produção de Açúcar - Comité de Défense de la Production de Sucre
- Ceasa - Central de Abastecimento - Central d'Approvisionnement
- Cecanes - Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar - Centres Collaborateurs pour l'Alimentation et la Nutrition Scolaire
- Cepal - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - Commission Économique des Nations Unies pour l'Amérique Latine et les Caraïbes
- CFP - Companhia de Financiamento da Produção - Compagnie de Financement à la Production
- CGU - Controladoria Geral da União - Bureau du Contrôleur Général de l'Union Fédérale
- Cibrazem - Companhia Brasileira de Armazenamento - Compagnie Brésilienne d'Approvisionnement
- CLT - Consolidação das Leis do Trabalho - Consolidation des Lois du Travail
- CNAE - Campanha Nacional de Merenda Escolar para Campanha Nacional de Alimentação Escolar - Campagne Nationale pour l'Alimentation en Milieu Scolaire
- CNC - Conselho Nacional do Café - Conseil National du Café
- CNPA - Comissão Nacional de Política Agrária - Commission Nationale de Politique Foncière
- CNSA - Conferência Nacional de Segurança Alimentar - Conférence Nationale pour la Sécurité Alimentaire
- CNSAN - Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Conférence Nationale pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
- Cobal - Companhia Brasileira de Alimentos – Compagnie Brésilienne d'Aliments
- Cofap - Comissão Federal de Abastecimento e Preços - Commission Fédérale d'Approvisionnement et de Prix

Comcred - Comissão Coordenadora de Política de Crédito Rural - Commission de Coordination de la Politique de Crédit Rural

Conab - Companhia Nacional de Abastecimento – Compagnie Nationale d’Approvisionnement

Consea - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle

Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Confédération Nationale des Travailleurs Agricoles

EGF - Empréstimos do Governo Federal - Prêts du Gouvernement Fédéral

Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Entreprise Brésilienne de Recherches pour l’Agro-Élevage

Embrater - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - Entreprise Brésilienne d’Assistance Technique et d’Extension Rurale

ETA - Projeto Técnico de Agricultura - Projet Technique de l’Agriculture

FAE - Fundação de Assistência ao Educando - Fondation d’Assistance aux Étudiants

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - Organisation des Nations Unies pour l’Alimentation et l’Agriculture

FBSAN - Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional - Forum Brésilien pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle

Fename - Fundação Nacional do Material Escolar – Fondation Nationale du Matériel Scolaire

Fetraf - Federação dos Trabalhadores e das Trabalhadoras na Agricultura Familiar - Fédération des Travailleurs de l’Agriculture Familiale

Gemab - Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento - Groupe Exécutif de Modernisation du Système d’Approvisionnement

IBC - Instituto Brasileiro do Café - l’Institut Brésilien du Café

Inae - Instituto Nacional de Assistência ao Educando - Institut National d’Assistance à l’Élève

Inan - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - Institut National pour l’Alimentation et la Nutrition

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Institut de Recherches Économiques Appliquées

LBA - Legião Brasileira de Assistência - Légion Brésilienne d’Assistance

Mapa - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Ministère de l’Agriculture, de l’Élevage et de l’Approvisionnement

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário – Ministère du Développement Agricole

MDB - Movimento Democrático Brasileiro - Mouvement Démocratique Brésilien

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Ministère du Développement Social et de la Lutte contre la Faim

MEC - Ministério da Educação – Ministère de l’Éducation

Mesa - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional - Ministère Extraordinaire pour la Sécurité Alimentaire et de la Lutte contre la Faim

ONU - Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas - Programme Mondial des Aliments des Nations Unies

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos - Programme d'Acquisition d'Aliments

Paie - Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares - Programme d'Alimentation Destiné aux Frères et Sœurs des Écoliers

PAM - Programa Mundial de Alimentos - Programme Alimentaire Mondial

PAP - Programa de Alimentação Popular - Programme d'Alimentation Populaire

PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador - Programme pour l'Alimentation des Travailleurs

PBF - Programa Bolsa Família - Programme Bourse Famille

PCA - Programa de Complementação Alimentar - Programme de Complémentation Alimentaire

PDDE - Programa Dinheiro Direto nas Escolas - Programme Argent Direct pour les Écoles

PGPM - Política de Garantia de Preços Mínimos - Programme de Garantie des prix Minimaux

Plansan - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Plan National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle

Pnac - Programa Nacional de Alimentação de Creches - Programme National d'Alimentation de Crèches

Pnae - Programa Nacional de Alimentação Escolar - Programme National d'Alimentation Scolaire

Pnai - Programa Nacional de Alimentação de Escolas Indígenas - Programme National d'Alimentation d'Écoles d'Indigènes

Pnap - Programa Nacional de Alimentação da Pré-Escola - Programme National d'Alimentation Préscolaire

Pnaq - Programa Nacional de Alimentação de Escolas Quilombolas - Programme National d'Alimentation d'Écoles Quilombolas

PNE - Programa de Nutrição Escolar - Programme de Nutrition Scolaire

PNLCC - Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes - Programme National du Lait pour les Enfants Défavorisés

PNS - Programa de Nutrição em Saúde - Programme de Nutrition en Santé

PNSA - Política Nacional de Segurança Alimentar - Politique Nationale pour la Sécurité Alimentaire

PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Politique Nationale pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle

Proab - Programa de Abastecimento em Áreas Urbanas de Baixa Renda - Programme d'Approvisionnement pour les Zones Urbaines à Faible Revenu

Procab - Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda - Projet d'Achat d'Aliments de Base dans les Zones Rurales à Bas Revenu

Prodea - Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos - Programme de Distribution Urgente d'Aliments

Prohort - Programa de Apoio à Produção e Comercialização de Produtos Hortigranjeiros – Programme d’Appui à la Production et à la Commercialisation des Produits Horticoles

Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Programme National de Renforcement de l’Agriculture Familiale

Pronan - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – Plan National pour l’Alimentation et la Nutrition

Pronazem - Programa Nacional de Armazenamento - Programme National de Stockage

PSA - Programa de Suplementação Alimentar - Programme de Supplémentation Alimentaire

PT - Partido dos Trabalhadores - Parti des Travailleurs

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro - Parti Travailiste Brésilien

SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social - Service d’Alimentation de la Sécurité Sociale

SCRP - Serviço de Controle e Recebimento de Produtos Agrícolas e Matérias-Primas - Service de Contrôle et de Réception des Produits Agricoles et Matières Premières

Seap - Secretaria Especial de Abastecimento e Preço - Secrétariat Spécial pour l’Approvisionnement et les Prix

Sima - Serviço de Informação ao Mercado Agrícola – Service d’Informations au Marché Agricole

Sinac - Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento - Système National de Centrales d’Approvisionnement

Sisan - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Système National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle

Sisvan - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - Système de Surveillance Alimentaire Nutritionnel

SNA - Sociedade Nacional de Agricultura - Société Nationale d’Agriculture

Sudene - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - Surintendance de Développement du Nord-Est

Sunab - Superintendência Nacional de Abastecimento - Surintendance Nationale d’Approvisionnement

Supra - Superintendência de Política Agrária - Surintendance de la Politique Agraire

TCU - Tribunal de Contas da União - Cour des Comptes de l’Union Fédérale



wfp.org/centre-of-excellence-hunger

facebook.com/WFPCEAHBrazil

[@WFP_CEAHBrazil](https://twitter.com/WFP_CEAHBrazil)



WFP

wfp.org

wfp.org/centre-of-excellence-hunger

facebook.com/WFPCEAHBrazil

[@WFP_CEAHBrazil](https://twitter.com/WFP_CEAHBrazil)