



**HAL**  
open science

## Les Conférences Brésiliennes de sécurité alimentaire et nutritionnelle, une utopie sociale

Yannick Sencébé, Florence F. Pinton

► **To cite this version:**

Yannick Sencébé, Florence F. Pinton. Les Conférences Brésiliennes de sécurité alimentaire et nutritionnelle, une utopie sociale. 10. Journées de recherches en sciences sociales (JRSS), Société Française d'Economie Rurale (SFER). FRA., Dec 2016, Paris, France. hal-01547543

**HAL Id: hal-01547543**

**<https://hal.science/hal-01547543>**

Submitted on 3 Jun 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

**Les 10èmes Journées de recherches en sciences sociales (JRSS) de la SFER  
Paris, 8 et 9 décembre 2016**

Les Conférences Brésiliennes de sécurité alimentaire et nutritionnelle, une  
utopie sociale ?

Florence Pinton et Yannick Sencébé

<sup>1</sup> /SADAPT, AgroParisTech, UPS, [florence.pinton@agroparistech.fr](mailto:florence.pinton@agroparistech.fr)

<sup>2</sup> /CESAER, AgroSup Dijon, INRA, Univ. Bourgogne Franche-Comté,  
[yannick.sencebe@dijon.inra.fr](mailto:yannick.sencebe@dijon.inra.fr)

**Résumé :** Cet article propose de rendre compte de l'évolution des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil - un processus intimement lié à la re-démocratisation du pays - et de leur globalisation comme l'a montré la 5<sup>ème</sup> conférence nationale qui s'est tenue à Brasilia en 2015. Cette dernière rencontre marque un moment particulier dans l'histoire de la conquête des droits et de la démocratie - le temps d'une gauche encore au pouvoir qui mobilise ses forces et réaffirme les priorités d'un Brésil sans misère. Elle est le lieu de convergence de tous ceux qui constituent la "société vulnérable" brésilienne et militent pour plus de justice foncière. Elle révèle aussi en creux les lignes de fracture qui travaillent le Brésil depuis plusieurs années et que l'actualité politique a fait éclater au grand jour.

**Mots clés:** Sécurité alimentaire, démocratie participative ; mouvements sociaux; Brésil

## Introduction

Il s'agit ici de resituer la 5<sup>ème</sup> conférence nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnel dans l'histoire qui fait de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (SAN) au Brésil un processus intimement lié à la re-démocratisation du pays. La "*Note en défense de la démocratie et pour les Droits Humains*" lancée par le Conseil National de Sécurité Alimentaire (CONSEA) durant le processus de destitution de Dilma résume assez bien ce lien étroit. Cet organe central et participatif au sein du Système National de Sécurité Alimentaire et nutritionnel (SISAN) s'estime lui-même "fruit de la re-démocratisation du pays et exemple d'ouverture à la société civile des processus décisionnels internes de l'Etat brésilien"<sup>1</sup>. Renato Maluf<sup>2</sup> rappelait qu'au Brésil, la sécurité alimentaire n'est pas un concept importé, pas plus que sa politique n'est un dispositif mis en place par des instances extérieures. La sécurité alimentaire et sa politique ont été inventées, conquises, et établies à travers la longue lutte, inachevée et toujours réversible, pour une nation pluriethnique, égalitaire et démocratique. Mouvements sociaux, intellectuels, syndicalistes, militants politiques peuplent les méandres de ce long chemin. C'est sans doute ce qui fait aujourd'hui du Brésil un exemple mondial en matière de lutte contre la faim et qui explique son audience auprès des pays africains, avec notamment la présence à Brasilia d'un Centre onusien d'excellence contre la faim qui appuie la mise en place de dispositifs et de politiques similaires dans les pays du Sud.

Nous avons eu l'opportunité de participer comme invités à la 5<sup>ème</sup> conférence nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CNSAN) dans le cadre d'une recherche que nous menons sur la Sécurité alimentaire comme problème public globalisé<sup>3</sup>. Nous proposons dans cet article de rendre compte de cette expérience à travers une approche socio-anthropologique et une mise en perspective historique. Sur un plan méthodologique, cette immersion nous a permis de suivre les débats sur la sécurité alimentaire par ceux-là même qui sont directement concernés au Brésil. En

---

<sup>1</sup> Note du Consea, 23/03/2015, trad. des auteurs

<sup>2</sup> Renato Maluf, l'un des initiateurs de la politique nationale de SAN, fut président du CONSEA (2011-2013). Il est membre du panel de spécialistes du Comité de Sécurité Alimentaire de la FAO. Ces propos sont issus de sa conférence à Paris le 18 Mai 2016 : « *L'expérience du CONSEA, le pouvoir des agro-industries alimentaires et les combats pour la démocratie au Brésil* » (EHESS).

<sup>3</sup> Projet SAGE financé par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR), coordination A. De Raymond, Inra. On considère que la globalisation d'un problème public relève de trois dimensions : internationalisation, gouvernance intersectorielle et transversalité des problèmes pris en compte.

amont de la conférence, nous avons conduit une série d'entretiens avec les responsables de politiques publiques (acteurs de la CAISAN, du CONAB, du SESAN)<sup>4</sup>, les représentants de la FAO, et les membres du CONSEA<sup>5</sup>, mais aussi avec des acteurs de la question foncière (MDA, FUNAI et MST)<sup>6</sup>. Notre objectif n'est pas tant de nous focaliser sur les résultats de ces journées, même s'ils demeurent importants, mais sur ce que la conférence révèle en tant que processus, pour ce qu'elle nous donne à voir d'une démarche participative autant que des tensions qui traversent le Brésil et que la récente crise politique a fait éclater au grand jour.

Notre propos s'articule autour de trois points. Le premier relate le moment particulier de cette conférence, et s'intéresse au slogan qui la porte et à ce qu'il veut signifier. Il est expressif du processus de globalisation du problème de la faim au Brésil en agrégeant de nouveaux thèmes et de nouveaux acteurs. Le second vise à montrer comment, dans la construction du SISAN, le référentiel de Souveraineté alimentaire s'est imposé en donnant à cette politique une dimension participative et pluriculturelle propre au Brésil. De façon parallèle, toute une série d'acteurs vont formuler leurs centres d'intérêt en fonction du problème de la sécurité alimentaire. Ce processus avance en opposant les demandes des milieux populaires à celles des élites de l'agro-industrie, entre objectif de croissance fondée sur l'exportation de commodités et revendication de justice sociale et de souveraineté alimentaire. Enfin le troisième point approfondit la question de la convergence des mouvements sociaux à travers le droit à la terre. Indigènes, peuples et communautés traditionnels furent au centre de cette 5<sup>e</sup> Conférence. Pour conclure, nous essaierons de comprendre les modalités de régulation de ces politiques sociales. La montée en puissance du complexe agro-industriel pourrait transformer en utopie les politiques alimentaires défendues par une partie de la société civile.

## **I. Un moment particulier dans l'histoire sociale du Brésil : ce que la “comida de verdade no campo e na cidade” signifie**

Le thème de la 5<sup>ème</sup> conférence nationale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CNSAN, Brasilia, novembre 2015) est celui de la “Comida de verdade no campo e na cidade”<sup>7</sup>. Pour la première fois, elle se tient alors que le Brésil est sorti de la « carte de la faim », information diffusée dans le rapport de la FAO (2013) et largement reprise par les médias. C'est ce moment particulier que nous restituons à la fois dans la méthodologie qui appuie ce processus participatif et dans le contenu qui recouvre tous les enjeux sociaux et défis de développement marquant le Brésil.

### ***L'empowerment des délégués***

Les conférences sont considérées ici comme des processus d'empowerment des participants<sup>8</sup>. Ce ne sont pas des arènes politiques où se négocient des accords mais bien

---

<sup>4</sup> Câmara interministerial de SAN, Companhia Nacional de Abastecimento, Secretaria Nacional de SAN.

<sup>5</sup> Voir le schéma du Sisan qui précise les rôles de chacun.

<sup>6</sup> MDA : Ministère du Développement Agricole ; FUNAI : Fondation Nationale de l'Indien ; MST : Mouvement des Sans terre.

<sup>7</sup> « Une vraie nourriture à la campagne et en ville » (trad. des auteurs)

<sup>8</sup> L'empowerment se réfère ici à la pratique développée notamment par Paulo Freire (1974) au Brésil dans une perspective d'autonomisation, d'émancipation des opprimés à travers une éducation active. C'est une méthode qui vise à la politisation et à l'organisation collective des populations marginalisées ou pauvres, qui s'oppose aux versions individualistes, dépolitisées et verticales déployées par certaines ONG et instrumentalisées au service du statu quo dans les rapports de domination (Calves, A-E., 2009).

des sortes d'agora où les personnes directement concernées par le problème sont formées à l'élaboration de politiques publiques mais aussi à la représentation des intérêts de leur propre communauté. Elles ont cette particularité d'être soutenues par l'Etat fédéral, portées par le Ministère du développement social et contre la faim (MDS) et organisées par un Conseil national, le CONSEA, dont la composition, marquée à la fois par la prééminence de la société civile qui en assume la présidence et détient 42 sièges et par l'implication de 17 ministères, renvoie à la conception participative et intersectorielle de la politique de sécurité alimentaire au Brésil<sup>9</sup>. La préparation de la 5<sup>ème</sup> conférence a débuté dès 2014 avec un travail tant au niveau national que local. Deux processus parallèles ont été mis en place pour permettre la construction participative et décentralisée de la conférence. Un processus ciblé sur quatre thématiques spécifiques aux publics jugés prioritaires (indigènes, peuples et communautés traditionnels, femmes, populations touchées par la sécheresse) avec des séminaires décentralisés qui ont mobilisé au total 664 participants<sup>10</sup>. La synthèse effectuée par le CONSEA a été distribuée sous forme d'un cahier (*caderno*) intégrant les déclarations politiques<sup>11</sup> concernant chacune des thématiques<sup>12</sup> aux participants de la Conférence Nationale.

Le second processus correspond à la mise en place de conférences au niveau des Etats. Les municipalités étaient fortement incitées à adopter la même démarche tout en s'articulant avec l'échelon étatique<sup>13</sup>. Le carnet d'orientation méthodologique distribué au niveau local par le CONSEA suggérait de faire de ces conférences un moment de participation mais aussi d' enrôlement des populations locales : «Les conférences étatiques sont une occasion d'amplifier la réflexion et le bilan des programmes et actions développés, des défis et opportunités pour garantir la SAN et réaliser le DHAA (Droit Humain à une Alimentation Adéquate)<sup>14</sup> au niveau local et sensibiliser de nouveaux partenaires pour cet agenda (Cahier d'orientations, Brasilia, avril 2014, p. 8, trad. des auteurs). Chaque conférence étatique, alimentée par les conférences municipales, donnait lieu à un rapport et élisait ses délégués mandatés pour se rendre à la conférence nationale. L'ensemble des rapports synthétisés par le CONSEA ont ainsi constitué la base du Cahier de débats (*Caderno de Debates*) discuté à Brasilia.

La définition du nombre de délégués et leur catégorie par niveau et instances du SISAN sont étroitement encadrées. 1632 sièges de délégués sont prévus avec une écrasante majorité de représentants de la société civile. Le nombre de délégués par Etat prend en compte la population totale, une pondération selon la part de population en insécurité alimentaire et un quota de représentation par « race », ethnies, peuples et communautés traditionnels, réaffirmant à la fois la vision d'une nation plurielle et l'importance de rendre visible les minorités et populations marginalisées. Le *cahier*

---

<sup>9</sup> Le CONSEA est placé directement sous la Présidence de la République, ses textes officiels, visés par celle-ci, ont force de recommandation officielle dont le pouvoir législatif doit s'emparer.

<sup>10</sup> Données issues du Rapport final de la 5<sup>e</sup> CNSAN, Brasilia, 2015, p.19

<sup>11</sup> La «Carta politica» est une forme très utilisée au Brésil, et qui renvoie à des textes faisant état de revendications, de priorisation de certains enjeux de développement, de résolutions, de recommandations adressées aux autorités compétentes, à la Présidence de la République, et qui ont vocation également par leur publicisation auprès de la société ou de la communauté internationale à mobiliser et faire pression pour l'avancée de ces revendications.

<sup>12</sup> Encontros Temáticos Preparatórios da 5ª conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional : Cartas políticas, Brasilia, oct. 2015, 40 p.

<sup>13</sup> Le niveau 'étatique' correspond aux Etats fédérés et le niveau fédéral ou national à l'Union de ces Etats.

<sup>14</sup> Le DHAA a été inscrit dans la constitution brésilienne en 2010 à l'issue d'une longue lutte sur laquelle nous reviendrons.

*d'orientations* consacre un chapitre au mode d'élection des délégués au niveau des Etats dans la perspective d'une volonté de transparence et de représentativité.

Au-delà des 1632 délégués mandatés, ce sont des centaines de réunions à l'échelle locale, et 8955 participants (Relatorio final, p.19) qui ont débattu des enjeux de SAN tels qu'ils se posaient localement. Enfin, point remarquable en matière de moyens octroyés pour la démocratie participative, l'ensemble des délégués ont été pris en charge par le MDS pour leur transport, leur hébergement et restauration durant la conférence nationale. Ce sont en général des gens très modestes, voire pauvres ou en dehors de la société de consommation, et qui n'ont pas hésité à voyager plusieurs jours pour parvenir à la capitale. Le rapport final met en avant l'importante participation (2107 personnes), la place prépondérante de la société civile avec 888 délégués pour 395 représentants gouvernementaux parmi les 1283 délégués présents. Il insiste également sur la place des indigènes et des peuples et communautés traditionnels venus en force pour cette conférence. Avec 249 délégués, ces derniers représentaient 28% des participants de la société civile. Enfin, parmi les 329 invités sans droit de vote, on comptait 121 étrangers venus de 26 pays, avec une forte présence de l'Afrique. Le Brésil réaffirme ainsi son rôle de leader dans la coopération Sud-Sud et de modèle parmi les puissances émergentes dans la lutte contre la faim.

### **Un slogan englobant : la vraie nourriture**

Entrons à présent dans ce moment précis de la 5<sup>ème</sup> conférence, dans ses modalités de fonctionnement et dans ce qu'elle affiche comme slogan. Les documents préparatoires (exposé des motifs du Consea, trad. des auteurs) dénoncent « les méfaits causés par le modèle agricole concentrateur de terre, par la monoculture intensive et les risques de l'utilisation d'OGM ». Les auteurs en appellent à de « nouvelles bases pour un modèle de production et de consommation en accord avec les principes de souveraineté alimentaire, durabilité, justice sociale et climatique et participation sociale » et à la « garantie des droits territoriaux et patrimoniaux et à l'accès à la terre et aux ressources naturelles pour les peuples indigènes, incluant les tribus isolées<sup>15</sup>, quilombolas et autres peuples et communautés traditionnels ». Le slogan *Comidade de verdade, no campo e na cidade*, mot d'ordre de la 5<sup>ème</sup> conférence, permet de fédérer tous ces éléments. « No Campo e Na cidade » est une manière d'introduire une solidarité entre consommateurs urbains et producteurs ruraux, alors que la coupure entre les deux et la domination du rural par l'urbain demeurent prégnantes du fait de l'histoire coloniale du Brésil et de son modèle de développement centré sur l'exploitation des ressources tirées du « campo interior » par le littoral urbanisé pour l'exportation (Sencébé Y., Cazella A., 2014).

Sa programmation est articulée autour de trois axes thématiques, repris dans les différents cahiers réalisés chacun dans un esprit très pédagogique. Le premier repose sur un travail collectif de définition de la vraie nourriture à partir d'ateliers participatifs dont les réflexions et la synthèse en séance plénière produiront le « *Manifeste de la comida de verdade* ». Le second axe travaillé aussi en atelier doit permettre de hiérarchiser les 331 priorités issues des conférences étatiques. Chacun des délégués est appelé à voter à partir d'un dispositif particulier : un espace dédié – et étroitement

---

<sup>15</sup> Le concept d' « Indios não aldeados » se réfère à l'histoire de la conquête du Brésil par les portugais qui organisèrent la soumission et l'assimilation des indigènes en les forçant à quitter leur village d'origine pour être regroupés (aldeados), dans des « réserves ». Un certain nombre d'entre eux résistèrent et se réfugièrent dans des zones reculées. Les survivants ont fait l'objet d'une récente reconnaissance en tant que « indígenas não aldeados ».

surveillé- avec des panneaux organisés par sous-thème où chaque votant indique ses priorités au moyen de pastilles collantes. Le 3<sup>ème</sup> axe de travail est centré sur la question suivante : comment avancer dans la construction du Sisan ? Là encore un travail de priorisation à partir des propositions issues des conférences régionales doit être effectué.

La déclaration politique de la 5<sup>e</sup> CNSAN, produite en fin de conférence, est très ambitieuse, voire utopique : elle reprend tous les enjeux sociaux, environnementaux, culturels et de santé publique et déploie une stratégie offensive vis-à-vis du modèle de production agricole intensif : lien entre la qualité sanitaire des aliments et conséquences sur la santé, industrie de l'alimentation et emprise de la publicité notamment à destination des enfants, vertus de l'agro-écologie et de la diversité culturelle. S'alimenter est présenté comme un acte politique, social et culturel fort.

Du côté de la production agricole (offre d'aliments), on peut lire dans les argumentaires mis en avant par le CONSEA « *la SAN n'est pas compatible avec le modèle de production agricole actuel en vigueur dans le pays. Il est nécessaire qu'il y ait une réforme agraire et des politiques publiques spécifiques pour le segment qui produit des aliments sains* ». C'est en somme un contre modèle agro-alimentaire, qui est promu. La souveraineté alimentaire n'est pas compatible avec l'*agronegocio*<sup>16</sup> qui étend son emprise sur le sol brésilien et réduit l'expression de sa diversité mais également à l'échelle des peuples du monde, comme le clame la déclaration finale: « *nous défendons une souveraineté alimentaire et l'effectivité des droits humains à une alimentation appropriée et saine pour tous les peuples du monde* ». Deux revendications, portées par différents ateliers et présentes sur diverses banderoles, vont se détacher : « *Pronara já* » émanant des partisans de l'agroécologie qui demandent la mise en place immédiate du « Programme national pour la réduction des agrototoxiques » et « *Non à la PEC 215* », émanant des secteurs indigènes en référence au projet d'amendement constitutionnel menaçant leurs droits territoriaux.

Du côté de la demande, les professionnels de la santé ont déjà produit leur rapport critique sur la transition alimentaire en cours au Brésil (*Guia alimentar para a população brasileira*, 2014) en ligne sur le site du CONSEA et celui du Ministère de la santé. Une partie des recommandations est consacrée à la vigilance sanitaire et aux possibilités de sa régulation. Au Brésil, les consommateurs ont peu ou pas d'informations sur les produits qu'ils achètent (composition et origine). Il s'agit ainsi de s'attaquer à la publicité et d'exiger une meilleure information.

Au-delà des allers-retours entre séances en atelier et restitutions plénières, la conférence a été ponctuée de moments forts. La conférence inaugurale a eu une dimension politique éminente avec la succession à la tribune de plusieurs responsables de premier plan de la politique de SAN (ministres du MDS et du MDA) ainsi qu'avec, en milieu de semaine, les interventions de Dilma puis de Lula. Lula fut ovationné pour son action historique envers les pauvres tandis que Dilma était rappelée à ses devoirs de gardienne des acquis sociaux en ces temps de crise à travers des banderoles exigeant le « *maintien de la bolsa familiar* ». Enfin l'intervention de Vandana Shiva, au moment de la clôture, a donné à la conférence l'envergure d'une lutte planétaire et organisée en réseaux.

---

<sup>16</sup> Traduction portugaise de l'agrobusiness, le terme agronegocio est utilisé pour la première fois au début des années 1990. Il désigne un nouveau secteur de l'économie brésilienne qui agrège différentes chaînes productives (industrie, commerce et finances) en lien avec l'agriculture.

L'approbation du règlement de la conférence en plénière, mais aussi la restitution et l'approbation, dans les mêmes conditions, des travaux de groupes des axes thématiques, constituèrent des moments paroxystiques de ce que peut représenter la démocratie participative au Brésil. L'expérience d'un vote à main levée et d'une possibilité de prise de parole sur chaque article ou proposition de la part de chacun des 1200 délégués réunis dans un amphithéâtre immense est assez étonnante pour un observateur français, pour lequel la démocratie participative se résume le plus souvent à la consultation de quelques experts. L'accréditation des délégués à l'entrée de la conférence, le badge qu'ils doivent systématiquement utiliser pour voter, et l'attention portée à la validation du règlement et au respect des règles de participation et d'expression nous semble relever d'un dispositif global d'enrôlement. Par cet enrôlement, il s'agit de favoriser l'appropriation des enjeux du DHAA par les participants et d'assurer leur dissémination à travers tout le pays. Faire en quelque sorte de chaque délégué un ambassadeur du SISAN et un acteur de la démarche participative autour de la conquête du DHAA. En ce sens ces conférences sont bien à considérer comme intégrées à un processus long et enrôlant, qui dépasse le simple espace-temps de la réunion nationale et intègre le travail préparatoire décentralisé ainsi que les actes et paroles qui sont répandus ensuite à travers le pays.

Les grands absents de cette réunion sont les représentants de la classe moyenne, peu intéressée par ces dynamiques collectives, à l'exception des professionnels engagés dans les politiques sociales ou les ONG, et surtout les représentants du monde de l'*agronegocio*. La puissante Confédération de l'Agriculture et de l'élevage (CNA) est pourtant titulaire d'un siège au CONSEA. Mais on comprend qu'elle boude ces conférences dont les thématiques et valeurs défendues sont difficilement recevables par ses adhérents.

## **II. Genèse et consolidation du Système National de Sécurité alimentaire et nutritionnel : de la sécurité à la souveraineté**

Josué de Castro<sup>17</sup> fut le premier à établir le lien entre le sous-développement du Nordeste soumis à des épisodes de sécheresse récurrents, et la faim dont souffrent ses populations rurales. Mais, avec la dictature (1964-1984), période de régression des droits et de montée des inégalités et de la pauvreté, le thème de la faim devint tabou (Leão & Maluf, 2012). Les années de re-démocratisation du Brésil vont remettre à l'agenda cet enjeu et imprimer leur marque durablement sur la conception multidimensionnelle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La 1<sup>ère</sup> conférence traitant de l'alimentation et la nutrition se tient en 1986 dans le cadre d'une Conférence nationale de la Santé. L'intégration de l'aspect nutritionnel dans le concept brésilien de sécurité alimentaire va au-delà de la conception quantitative de la santé (carence en aliments) véhiculée au niveau international à l'époque de la « révolution verte ». Au Brésil la nutrition intègre des aspects pluridimensionnels et qualitatifs (aliments sains) et culturel (alimentation adéquate) et préfigure le DHAA. Cette intégration est le fait d'un facteur socio-politique national : le secteur de la santé, très avancé en termes de mobilisation sociale, était le seul à pouvoir abriter d'autres mouvements. Sa revendication au « droit à la santé » comme droit citoyen et ses actions ont débouché sur le Système Unique de Santé, sorte d'antécédent à ce que sera, vingt ans plus tard, le

---

<sup>17</sup> Né en 1908, Josué de Castro est l'auteur de nombreux ouvrages qui présentent des idées révolutionnaires pour son époque. Médecin, professeur, géographe, sociologue et politique, il a fait de la lutte contre la faim son principal thème de travail (Alves, 2007). Voir aussi l'ouvrage qui lui a été dédié en France où il résida pendant la dictature (Bué A. et Plet F., 2010).

SISAN. Lors de cette conférence, on revendiqua l'alimentation comme un droit des citoyens et un devoir d'Etat (Leão & Maluf, op. cit). On y préconisa la mise en place d'une Politique Nationale de l'alimentation et de la nutrition (PNSAN) et d'un Conseil avec une large représentation de la société civile. Participation sociale, inter-sectorialité, conception de l'alimentation comme un droit, sont les ingrédients qui feront la spécificité des politiques de sécurité alimentaire au Brésil. L'incorporation de la dimension nutritionnelle présente aussi l'avantage, d'après Maria E. Pacheco<sup>18</sup>, de « problématiser » la sécurité alimentaire en y intégrant de multiples éléments qui ont évolué au fil du temps sous la pression des divers mouvements sociaux.

Nulle part ailleurs, nous semble-t-il, le lien entre démocratie et droit à l'alimentation avec leur contraire, dictature et misère, ne sont aussi ancrés dans l'histoire nationale. Née dans la lutte citoyenne pour la (re)conquête de droits et la démocratie, la conception de la sécurité alimentaire s'est affirmée au moment de l'écriture de la constitution de 1988, appuyée sur la mobilisation de larges secteurs de la société civile, mais aussi avec le Mouvement pour l'éthique en politique dont la campagne nationale « Action Citoyenne contre la faim et pour la vie » aboutit à la destitution pour corruption du président Collor en 1992. La mobilisation sociale ne faiblit pas et s'organisa en de multiples groupes et espaces de participation, avec des liens à la sphère politique. Ainsi le « gouvernement parallèle » de Lula, instance de veille et de propositions, déboucha, durant la période d'intérim d'Itamar Franco, sur la mise en place du premier CONSEA (1993-94) auquel participa le Mouvement éthique en politique. La 1<sup>ère</sup> Conférence Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle en 1994 eut pour thématique « La faim une question nationale » et pour objectif l'inscription du combat contre la faim à l'agenda politique. Marqué par une forte mobilisation et participation (2000 participants), il en ressorti les bases des « Directives pour une Politique Nationale de Sécurité Alimentaire – Les Dix Priorités » que le CONSEA rédigea et remit au nouveau président (F.H. Cardoso). Son remplacement par le « Conseil du Programme Communauté Solidaire » vida peu à peu cette instance de sa dimension participative. La préparation du Sommet Mondial de l'alimentation de 1996 à Rome (sous l'égide de la FAO) fut l'occasion de raviver la mobilisation de la société civile, la coordination entre mouvements sociaux et le travail tripartite autour d'un comité associant gouvernement, société civile et initiative privée (Carvalho do Nascimento R., 2012). Cette mobilisation donna naissance en 1998 au Forum Brésilien de Souveraineté et de Sécurité alimentaires et nutritionnelles (FBSSAN). Son influence et son action<sup>19</sup> explique que la souveraineté ait été intégrée à la sécurité alimentaire dans la politique nationale et la conception de la lutte contre la faim au Brésil, alors que les deux notions relèvent de référentiels idéologiques différents voire opposés. La sécurité alimentaire, dans sa séquence européenne d'après-guerre mais aussi dans sa version néo-libérale actuelle, focalise l'attention sur l'offre et la production d'aliments, avec la promotion d'une agriculture productiviste et d'un marché globalisé tandis que la souveraineté alimentaire, défendue par la *Via Campesina*, promeut le droit des peuples à définir leurs politiques et pratiques alimentaires, ce qui passe par le maintien d'une paysannerie, la réforme agraire, le soutien des marchés locaux, et le respects des traditions alimentaires (Marques M. P., 2010). Autant d'éléments présents dans le programme du FBSSAN, repris par le gouvernement parallèle puis intégrés à la Politique Nationale de SAN lancée par Lula en 2003, sans pour autant ne soit re-

---

<sup>18</sup> Entretien avec Maria E. Pacheco (Présidente du Consea), Rio de Janeiro (24/03/2015).

<sup>19</sup> Maria E. Pacheco fut nommée Présidente du Consea au titre de sa participation à ce Forum en tant que responsable de la FASE (Fédération des Organes pour l'Assistance Sociale et Educative – fondée en 1961).

questionner le soutien important au secteur de l'agriculture moderniste, productiviste et libérale. Ce qui a permis à celui-ci de s'organiser et de se structurer en force économique et politique majeure. Le livre fondateur de l'Association Brésilienne de l'Agronegocio (ABAG, 1993) intitulé « *Sécurité alimentaire: l'approche de l'agronegocio* », constitue une première riposte argumentaire. La coexistence de deux Ministères - l'un, ancien, dédié à l'agrobusiness et à l'exportation et l'autre, créé en 1999 sous l'influence des mouvements sociaux et dédié à l'agriculture familiale, à la réforme agraire et au développement rural - institutionnalise l'ambivalence des politiques publiques vis-à-vis de ce secteur et plus globalement du modèle de développement du pays.

Les politiques de soutien à la « paysannerie » garderont une dimension modernisatrice et productiviste importante. La création du Ministère du Développement Agraire (MDA) constitue une reconnaissance du rôle de l'agriculture familiale dans l'alimentation du pays dans une perspective de souveraineté et d'appui à ce secteur (Cazella A., Sencébé Y., 2015). Mais sa principale politique – le Pronaf - destinée à renforcer la production alimentaire du secteur, touche les agriculteurs les « moins périphériques » avec un objectif de modernisation technologique et d'intégration au secteur agro-industriel (Rufino de Aquino e Schneider, 2015). A cette politique, plutôt centrée sur l'offre, se sont ajoutés des dispositifs d'achats publics – le PAA et le PNAE<sup>20</sup> - articulant l'aide aux petits producteurs en assurant leurs débouchés et l'accès des populations pauvres aux aliments dans une vision plus souverainiste. Ces politiques destinées à l'agriculture familiale s'insèrent dans une vaste politique « *Fome Zero* » que Lula va lancer dès son arrivée au pouvoir en 2003. La sécurité alimentaire est clairement pluridimensionnelle et orientée vers la lutte contre la pauvreté. L'emblématique *Bolsa familia* constitue le plus important programme de transfert direct de revenus du pays et intègre un ensemble d'actions destinées aux familles en situation de pauvreté, généralement moins organisées et ayant des difficultés à accéder aux politiques publiques (Cohn, 2012). S'y ajoutent d'autres mesures qui furent très efficaces contre la pauvreté telle que la hausse du revenu minimum et la mise en place d'une sécurité sociale et d'une retraite pour le secteur rural (Delgado, 2015).

Mais surtout, *Fome Zero* va inscrire la SAN comme objectif prioritaire du gouvernement et mettre en place une véritable politique nationale<sup>21</sup>. La création du Ministère du Développement social et combat contre la faim (MDS) aura pour objectif de coordonner les 19 ministères et les 49 programmes impliqués dans cette lutte. Le CONSEA est recréé avec des attributions élargies et une composition marquant la reconnaissance de la participation sociale dans l'élaboration des politiques. La CAISAN a pour rôle la coordination de cette action interministérielle. La Conférence nationale est un temps essentiel de participation, d'élaboration et de discussion des politiques qui doivent se concrétiser par un programme national de SAN pour 5 ans.

La 2<sup>ème</sup> CNSAN de 2004 s'inscrit dans ce contexte avec pour thème « La construction de la Politique Nationale de SAN ». « *Le principal résultat de cette conférence est la proposition qui va se concrétiser avec l'approbation de la Loi*

---

<sup>20</sup> Le Programme d'Acquisition d'Aliments a été créé en 2003. C'est un système d'achat public auprès des agriculteurs familiaux pour la distribution d'aliments dans des programmes sociaux ou de stockage d'aliments. Il est géré par la CONAB. Le Programme National d'Alimentation Escolar, inspiré des actions de José de Castro a été lancé dès 1955 avec la Campagne de Merenda Escolar (repas scolaires), décentralisé en 1994 et renforcé en 2009 avec l'obligation d'acheter 30% des produits localement, et comme le PAA, en donnant priorité, côté fournisseur, à des installations de la réforme agraire et à des indigènes et communautés traditionnelles.

<sup>21</sup> Le décret 4.582 de 2003 en est le premier instrument légal.

*organique de Sécurité alimentaire et Nutritionnelle (LOSAN)*” (Carvalho do Nascimento Renato, op. cit., p.28). La promulgation de cette loi en 2006 engage l’Etat à assurer le « droit à une alimentation adéquate » et porte création du SISAN (Leão & Maluf, op. cit, p. 19). La définition qu’elle donne de l’alimentation adéquate s’inscrit clairement dans la perspective d’une souveraineté alimentaire (LOSAN, art. 5°, 2006). S’ajoute à ce versant souverainiste, une dimension pluriculturelle propre au Brésil et à sa nation pluriethnique. Diverses mesures ont ainsi progressivement concerné les indigènes et Peuples et Communautés Traditionnels (PCT) qui incarnent cette diversité tout en étant les principales victimes, invisibles, de la pauvreté et de l’insécurité alimentaire. Le décret présidentiel de 2007<sup>22</sup> vise l’intégration de ces populations dans la politique nationale de SAN. « *Pour un développement soutenable assorti de souveraineté et sécurité alimentaires et nutritionnelles* » est aussi le thème de la 3<sup>ème</sup> Conférence nationale qui se tient la même année dans le Nordeste. Les enjeux environnementaux sont intégrés à la panoplie des thématiques portées par la SAN. Ainsi, la création de l’ANA (*Articulação Nacional da Agroecologia*) en 2002, permet de structurer les mouvements et réseaux liés à l’agroécologie, ce qui en fait un espace de débats, de propositions et de dialogue entre société civile et pouvoirs publics<sup>23</sup>. Elle participe à ce titre au CONSEA.

L’inscription du « Droit Humain à une Alimentation Adéquate » (DHAA) dans la constitution en 2010 marque l’aboutissement d’une longue lutte citoyenne avec des conséquences importantes : l’affirmation d’une dimension pluriculturelle et ethnique de la nation à travers la garantie d’un de ses droits fondamentaux, celui de s’alimenter, en faisant de l’alimentation un patrimoine culturel national. Parachevant le SISAN, cette constitutionnalité fait du droit à l’alimentation une priorité obligatoire de l’Union qui s’impose dès lors au niveau étatique, ce qui permet l’avancée de la décentralisation du SISAN avec la réplique de son organisation au sein des 26 Etats. L’attention des instances fédérales portait, avant la destitution de Dilma, sur la poursuite du processus de décentralisation au niveau municipal où l’adhésion reste encore partielle<sup>24</sup>. Cette décentralisation apparaît pour les responsables nationaux et pour les chercheurs (Maluf, 2008) comme un enjeu fort dans l’accès aux différents dispositifs d’aides sociales et de soutien à l’agriculture familiale et constitue un aspect fondamental pour l’exercice effectif de la participation de la société civile. Ce processus rejoint l’effort de territorialisation des politiques publiques entrepris dès 2003 pour améliorer leur accès auprès des PCT et en milieu rural, avec notamment la mise en place des « territoires de la citoyenneté »<sup>25</sup>. La 4<sup>ème</sup> conférence nationale qui s’est tenue en 2011 a justement pour thème « *Alimentation adéquate et saine : un droit de chaque personne* ». On y relève les progrès accomplis, l’importance de la participation et du rôle du CONSEA et l’enjeu de promouvoir ce nouveau droit constitutionnel. Une nouvelle étape s’était ouverte avec l’arrivée de Dilma au pouvoir (en 2010) et son programme « Brasil sem Miséria ». La lutte gagnait d’autres terrains, évoqués dans le rapport de cette 4<sup>ème</sup> conférence et largement repris à Brasilia en 2015.

---

<sup>22</sup> Décret N° 6.040, du 7/02/2007 qui institue une politique nationale de développement durable des PCT.

<sup>23</sup> Il est à noter que la seconde rencontre de l’ANA s’était tenue en 2006, moins d’un an avant.

<sup>24</sup> Entretien avec Carmen Priscilla Bocchi directrice de la CAISAN, le 16/04/2015, Brasilia.

<sup>25</sup> Le programme Territoire de citoyenneté a pour objectif : « d’éradiquer la pauvreté et de générer du travail et des revenus en milieu rural à travers une stratégie de développement territorial soutenable ». Pour la présentation de ces politiques voir : Delgado N. G. e Leite P. S., 2015.

Ce retour sur l'histoire du SISAN montre une institutionnalisation croissante de ce système, et l'intégration à chaque conférence de nouveaux éléments dans la lutte pour le DHAA, sous l'effet de la mobilisation des mouvements sociaux. Cette période de re-démocratisation du Brésil révèle également le rôle que tiennent les conférences et les diverses instances participatives du SISAN dans la structuration et l'articulation des mouvements et dans l'instauration d'un lien collaboratif entre la société civile et les pouvoirs publics. Ces conférences se construisent aussi contre les élites de l'agro-industrie et plus largement en tant que contre-pouvoir pour lutter contre les inégalités sociales et économiques qui marquent le pays.

### **III. La souveraineté alimentaire, un enjeu fédérateur des mouvements sociaux**

La 5<sup>ème</sup> conférence se tient au *Centro de Convenções Ulysses Guimarães*, dont l'immensité donne la mesure de l'importance accordée à cet événement. Le temps d'une semaine, cet espace austère se transforme en une agora l'où on vient débattre de souveraineté alimentaire. Nous sommes dans un lieu que nous pourrions qualifier de coloré, à l'opposé du concept de « lieu neutre » proposé par Boltanski (2008), pour désigner ces rencontres où les personnes sont amenées à faire abstraction de leur appartenance sociale et de leurs attachements pour se fondre dans un collectif et adhérer à un discours, celui de la modernisation capitaliste, présenté comme universel et désidéologisé. Un vaste hall est dédié à des stands représentant les Etats, leur culture alimentaire, leur artisanat et leur tradition. Une synecdoque du Brésil multiculturel en somme où se succèdent danses improvisées, rencontres de communautés éloignées dans la vraie vie par des milliers de kilomètres, repas conviviaux mettant en valeur les traditions culinaires. Tout est fait pour exprimer cette volonté de rendre visible et fédérer les mouvements sociaux. Des activités d'intégration et des moments festifs confortent cette grande confraternisation. Notre travail en immersion va nous permettre de saisir les dynamiques internes, les processus de validation, les lignes de tension entre ces différentes communautés et leur apaisement

Les organisateurs, ONG et représentants de l'Etat y sollicitent les multiples segments de la société civile<sup>26</sup>, et en particulier les plus « vulnérables », comme les opérateurs d'un changement social à venir. Même les mouvements gays (GLBT) sont représentés et se manifesteront plusieurs fois en plénière. Parmi les multiples catégories énumérées, nombreuses sont celles à avoir obtenues une existence légale, produit de luttes identitaires menées ces trente dernières années (Boyer, 2015), et rassemblées dans la catégorie juridique de « peuples et communautés traditionnels ». Les membres du CONSEA jouent par ailleurs le rôle de modérateur rappelant sans cesse aux délégués la nécessité d'aboutir à un consensus, de ne pas exclure mais au contraire d'inclure.

L'ouverture est précédée de deux demi-journées consacrées aux observateurs étrangers d'un côté (*Encontro internacional*), qu'ils soient chercheurs ou représentants de grandes associations dédiées à la question de la faim dans les pays du Sud<sup>27</sup>, et aux Amérindiens de l'autre (*Encontro de delegados e delegadas Indigenas*), représentants de plusieurs ethnies et vêtus de leurs habits traditionnels. Ce parallélisme est osé au premier abord mais il annonce l'expérience insolite que nous allons vivre par la suite.

---

<sup>26</sup> Dans les documents distribués, sont inventoriés les différents segments sociaux, ainsi que les Peuples et Communautés traditionnels (une trentaine d'intitulés) à côté des représentations et organisations de la société civile (environ une vingtaine).

<sup>27</sup> Nous serons invités à y participer, l'objectif de ces journées étant de former les étrangers au déroulement de la conférence tout en leur donnant quelques clés de lecture sur la situation du Brésil par rapport à la SA.

On peut l'interpréter comme la mise en scène ponctuelle d'un mouvement dialogique<sup>28</sup> entre la globalisation de la sécurité alimentaire et l'aspiration à une sécurisation alimentaire du monde. Dans le cas présent, il s'agit d'informer et de préparer deux communautés qui ne se côtoient jamais, la première représentative de la pensée institutionnelle internationale portée par les intellectuels et les politiques, la seconde incarnant la réalité du terrain représentée par ses témoins directs, les communautés indigènes enrôlées dans ce combat contre la faim. Dans le premier cercle, des débats sont également consacrés aux divers réseaux de coopération Sud-Sud où le Brésil tient une place importante. Renato Maluf y justifiera le traitement spécifique réservé au monde indigène par leur nombre (plus de un million de personnes se déclarent indigènes) et leur diversité culturelle (200 ethnies et autant de langues). Ils peuvent vivre dans des situations particulières (en milieu rural, en forêt, en terre indigène, en ville, en périphérie) et forment un ensemble complexe qu'il faut pouvoir prendre en compte affirme-t-il. Dans le cercle des indigènes, dont on attend une grande implication, on considère que la question alimentaire donne de la visibilité à leur peuple et leur culture. Sous le regard bienveillant des organisateurs, les orateurs sont invités à venir présenter leurs doléances. On sent la fragilité de plusieurs d'entre eux, peu habitués à l'exercice, souvent émus et/ou accusateurs vis-à-vis des Blancs qui les ont, disent-ils, dépossédés et empoisonnés avec leur alimentation. Les griefs se manifestent aussi là où on ne les attendait pas, à propos de l'autre minorité, les Quilombolas<sup>29</sup>, dont les droits sont aussi inscrits dans la constitution. Les Amérindiens revendiquent leur statut historique de « Povos originados ». Dans les ateliers comme en séance plénière, les frictions les opposent le plus souvent aux Povos negros, Quilombolas et de souche africaine<sup>30</sup>. Dénonçant des situations de racisme institutionnel voire de « massacres », ces derniers sont très actifs pendant la conférence et vont jusqu'à revendiquer en séance plénière de « donner priorité à la jeunesse noire » (priorizar a juventude negra) dans les recommandations générales, trop souvent maltraitée. Ces interventions déclenchent de vives crispations où les prises de parole s'enchaînent, mettant en scène des personnages inattendus, membre de la Funai ou représentants des Tsiganes. Ces moments de grandes tensions, où le respect du multiculturalisme est mis à mal face aux identités socio-culturelles exacerbées, sont apaisés en partie par le discours de « sages » appelant à la réconciliation de tous face aux violences subies par les uns et les autres, les situations de discriminations, et au nom de leurs luttes communes<sup>31</sup>.

On peut lire dans le texte de Leão et Maluf ( op. cit. p. 44) que l'adhésion des peuples indigènes représente un véritable défi face aux difficultés qu'ils rencontrent pour accéder aux politiques publiques essentielles. On apprend aussi que la première enquête nationale sur la santé et la nutrition des peuples indigènes a montré que 26% des enfants inclus dans l'enquête présentaient un retard de croissance<sup>32</sup>. Dans l'un des ateliers intégratifs<sup>33</sup> de la Conférence, dédié au « DHAA et au droit à la terre et aux

---

<sup>28</sup> Voir les travaux du groupe Climacop (Foyer J, Morena E., 2015).

<sup>29</sup> Descendants d'esclaves ayant fui leur maître pour occuper des terres dans des zones reculées.

<sup>30</sup> Ils apparaissent dans le texte des documents distribués durant la 5<sup>e</sup> CNSAN sous les intitulés suivants : « Povos tradicionais de matriz africana e povos de terreiro », Representantes de movimentos e organizações sociais de população negra; Comunidades quilombolas ».

<sup>31</sup> Dans l'atelier consacré aux « DHAA e direito a terra e territorio », une chef cacique rappellera par exemple la participation des negros à la construction du Brésil, reliant ainsi leur propre lutte à celle des Quilombolas.

<sup>32</sup> Enquête réalisée par la Fondation nationale de la santé (FUNASA) en 2008-2009.

<sup>33</sup> Trente ateliers intégratifs furent proposés à l'initiative de la société civile, des organes gouvernementaux et des conseils régionaux avec pour objectif l'échange d'idées, d'actions et d'expériences.

territoires », les résultats d'une enquête<sup>34</sup> sur les Guarani-Kaiowa dans l'Etat du Mato Grosso do Sul, montrent que 86% d'entre eux vivent en situation d'insécurité alimentaire forte ou modérée du fait d'un territoire trop exigü. En l'occurrence, l'avancée de la monoculture de soja a créée des situations très conflictuelles autour du statut de la terre, faisant de nombreuses victimes parmi les indigènes. Leur problème majeur n'est pas tant l'accès à l'alimentation, mais bien la privation de terre et tout ce qu'elle suscite comme violence. A contrario, on peut lire sur le site de la Confédération Nationale de l'Agriculture (CNA)<sup>35</sup>, que le Mato Grosso est menacé par 80 invasions indigènes, avec l'appui d'ONG, d'organisations religieuses et de la FUNAI. Cette radicalisation idéologique des conflits et l'escalade de la violence sont sans doute à l'origine de l'attention portée par le CONSEA aux populations minoritaires.

Pour la période 2012-2013, sept commissions permanentes ont été créées au sein du CONSEA, dont deux ont pour objet la prise en compte de catégories de populations encore trop ignorées des politiques de sécurité alimentaire. L'une concerne les populations noires et les PCT, l'autre les populations indigènes. Les entretiens effectués auprès des membres du CONSEA et du SESAN<sup>36</sup> pendant la préparation de la Conférence nationale témoignent de la constance de cette préoccupation et de sa centralité pour la 5<sup>ème</sup> conférence. La volonté de nommer précisément chacun des « segments » de la population dès lors que l'on fait référence aux populations vulnérables est partagée par tous. On peut considérer qu'en adhérant à cet exercice, les organisateurs essentialisent d'une certaine façon ces populations en leur reconnaissant des besoins spécifiques et singuliers (Boyer, *op. cit.*). Dans la note récente diffusée par le CONSEA suite à la destitution de Dilma, l'enjeu de la participation des différents secteurs de la société brésilienne dans les décisions politiques concernant les citoyens est réaffirmée, face à la complexité des problèmes sociaux : « *Nous sommes engagés dans la reconnaissance des droits des populations et dans l'affirmation de leur identité, importante pour la construction de la citoyenneté dans une société pluriethnique, sans préconcepts de genre et sans manifestation de racisme* » (Consea, 2016, trad. auteurs).

Par son approche globalisante, la souveraineté alimentaire permet d'agréger de multiples revendications et l'adhésion de l'ensemble des mouvements sociaux brésiliens au processus participatif est un élément de maturation et d'amplification de la démocratie. La conférence se donne pour objectif spécifique de faire sortir de l'invisibilité tous les peuples ayant un droit différencié et collectif à la terre, qui n'entrent généralement pas dans les débats sur les politiques de soutien à l'agriculture familiale ou sur la réforme agraire, plutôt focalisées sur le monde agricole traditionnel<sup>37</sup>. C'est dans cette optique qu'a été créée en décembre 2004 la Commission nationale de développement durable des peuples et communautés traditionnels présidée par le MDS. S'appuyant sur les données avancées par l'anthropologue A.V.B. de Almeida<sup>38</sup>, la Commission considère que près de ¼ du territoire national brésilien est occupé par des PCT. La mise en place de plusieurs programmes ciblés a amené la commission à préciser le concept de *Peuples et Communautés traditionnels*. Après avoir repéré ces

<sup>34</sup> Enquête réalisée pour la FIAN Brasil et Fian internationale entre 2013 et 2014.

<sup>35</sup> Syndicat des représentants de l'agronégocio

<sup>36</sup> Entretiens auprès de R. Maluf et de M. Pacheco pour le Consea, Rio, 23 et 24 Mars 2015 ; et de Carmen P. Bocchi (Directrice du Caisan) et de Salviu Costa : accesseur au cabinet du Secrétariat de la SAN (Sesan), Brasilia, 16/04/2015.

<sup>37</sup> On pense à ceux qui entrent dans la catégorie des agriculteurs familiaux ou dans celle familles installées dans le cadre de la réforme agraire (assentados).

<sup>38</sup> Texte du 01/07/2006, 30 p.

communautés par leur mode de vie, leur savoir-faire, leur croyance et spiritualité, la commission souligne la spécificité de leur processus productif. Le Décret présidentiel de 2007 qui établit la Politique Nationale de développement durable des peuples et communautés traditionnels lui donne une définition suffisamment large pour n'exclure aucun groupe : "Sont peuples et communautés traditionnels les groupes culturellement différenciés et qui se reconnaissent comme tels, qui possèdent des formes propres d'organisation sociale, qui occupent et utilisent des territoires et ressources naturelles comme condition pour leur reproduction culturelle, sociale, religieuse, ancestrale et économique, utilisant des savoirs, innovations et pratiques générés et transmis par la tradition" (art.3°, trad. des auteurs). Pour J. Santilli (2016), le concept inclut non seulement peuples indigènes et quilombolas mais aussi "seringueiros, caiçaras, pescadores artesanais, vazanteiros, quebradeiras de coco babaçu, castanheiros, faxinalenses, geraizeiros, apanhadoras de flores sempre-vivas, catadoras de mangaba, andirobeiras, piaçabeiros, comunidades de fundos de pasto, etc". Ils ont en commun d'avoir des droits reconnus par la convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) (Santilli, 2016). Le mouvement socio-environnemental qui s'est constitué à partir des années 1980 (Pinton, Aubertin, 2010) a fortement contribué à la mise en visibilité de ces populations dans l'espace public et a influencé le contenu de ces politiques publiques, selon une dynamique relativement proche de celle de la Sécurité Alimentaire : la globalisation d'un problème public, ici l'environnement, intégré à la constitution alors que se prépare le premier sommet de la terre (1992) qui aura lieu à Rio de Janeiro et qui accouchera de la Convention sur la diversité Biologique (CDB). Il stimulera quelques années plus tard la révision du Système national des unités de conservation (SNUC), avec la création d'une catégorie socio-juridique réservée aux peuples et communautés traditionnels pouvant bénéficier de droits collectifs d'usufruits de la terre (Pinton, Aubertin, 2007) par la contractualisation avec l'Etat. Ces vingt dernières années, le Brésil a été considéré comme un leader important en matière de politiques sociales liées à l'environnement et la conservation, comme il l'a aussi été dans le champ de l'accès à l'alimentation. La construction du droit à l'alimentation présente ainsi de nombreuses interfaces avec les droits socio-environnementaux (plus spécifiquement la biodiversité et la diversité culturelle) et élargit la notion de PCT.

L'enrôlement des « communautés traditionnelles et indigènes » dans le débat démocratique est donc stratégique dans le combat pour un système alimentaire alternatif et contre la malnutrition. En tant que peuples de la forêt, ils ont acquis, depuis l'assassinat de Chico Mendes une visibilité internationale dans le champ de l'écologie politique. L'objectif pour les gestionnaires de la SAN est maintenant d'intégrer à leur lutte, après l'agriculture familiale et les sans terre, les populations minoritaires ou marginalisées, gestionnaires de ressources naturelles, porteuses de pratiques agro-écologiques, détentrices de savoirs locaux et de variétés locales (variétés paysannes, semences créoles, etc.). Ces populations identifiées comme vulnérables sont incitées à rejoindre les mouvements sociaux autour du renforcement du DHAA et à s'organiser de façon efficace pour agir ensemble. Pour les membres du CONSEA, leur participation renforce le mouvement et permet d'apporter de nouvelles solutions.

Pour l'ensemble de ces populations, l'accès à la terre et au foncier est au cœur de leur combat identitaire. Ce sera d'ailleurs un point structurant de l'organisation de la conférence alors que les tensions autour de ces questions sont extrêmes dans le pays. Dans le Carnet de Débats, l'axe 2 (sous-thème 4, p. 33) concerne "le droit à la terre et au territoire et la vulnérabilité des groupes sociaux ruraux ». L'accès à la terre et à

l'usage de la biodiversité relève des droits humains à l'alimentation est-il rappelé. Revenant sur la nécessité d'une politique de réforme agraire, la déclaration politique finale reprend largement la thématique de la fonction sociale de la terre, inscrite dans la Constitution Fédérale de 1988<sup>39</sup>, et de l'institution des limites à la propriété privée de la terre. Elle demande aussi la régularisation foncière des terres indigènes et de l'ensemble des aires de conservation, processus remis en cause par l'amendement à la Constitution « PEC 215 »<sup>40</sup>. Fortement contesté pendant ces journées, cet amendement est porté par le Front parlementaire de l'Agriculture et Elevage (FPA), surnommé groupe des *Ruralistas*<sup>41</sup>, majoritaire au Congrès. La PEC prétend paralyser le processus de délimitation de territoires indigènes, de création d'aires protégées et de titularisation de quilombos (terres de Quilombolas). Elle prétend aussi favoriser l'établissement d'activités à fort impact environnemental (exploitation minière, routes, barrages) au nom de la croissance et du développement. Cette « offensive ruraliste » signifie un changement important de son régime d'action puisque, d'une opposition frontale et continue vis-à-vis des mouvements sociaux, elle s'en prend maintenant directement à la constitution de 1988, comme au travail d'expertise des anthropologues, de la FUNAI et de certaines ONG qui à ses yeux « sapent le bien-fondé de la propriété privée de la terre », pour modifier la législation en sa faveur. Selon M. Guetta, avocat à l'Institut Socio-Environnemental (ISA), cette dispute autour de la terre au Brésil, confronte d'un côté, ceux qui prétendent *agrandir leurs aires de production*, et de l'autre les PCT qui luttent pour l'effectivité de leurs droits territoriaux. Dans sa conférence introductive à la 5<sup>e</sup> CNSAN, et sous les applaudissements du public, Maria Emilia Pacheco condamne d'emblée cette offensive en la qualifiant de « véritable ethnocide dans la société brésilienne ».

Les multiples déclarations, reprises par le journal «SAN » relatant les moments forts de la conférence jour après jour<sup>42</sup>, vont toujours dans le sens de cette stratégie d'alliance entre segments et mouvements sociaux pour des raisons à la fois sociales, culturelles et de choix de développement: « *la nourriture est patrimoine, la nourriture n'est pas une marchandise* » ; « *parler de vraie nourriture est reconnaître le rôle historique des indigènes dans la domestication des plantes qui sont devenues nos aliments* ». Les propos tenus par le représentant de la Confédération nationale des travailleurs de l'agriculture (CONTAG)<sup>43</sup> aux représentants de 24 pays lors de la rencontre internationale (Jornal SAN, 3/11/2015) réaffirment aussi cette nécessité de « *reconnaître l'agriculture familiale paysanne et indigène pour éradiquer la faim, la pauvreté et la malnutrition* ». Au-delà des tensions observées, il ne s'agit plus d'assimiler paysans et indigènes, la différence culturelle étant affirmé comme une richesse. Si la 5<sup>e</sup> CNSAN marque un certain aboutissement en termes de reconnaissance de l'extrême diversité socio-culturelle assortie de droits différenciés, elle ouvre

---

<sup>39</sup> Cette reconnaissance constitutionnelle constitue une conquête sociale, au moins en droit, car elle prévoit la désappropriation des terres sous-utilisées à des fins de réforme agraire. Elle fut pour la première fois inscrite dans le « Statut de la terre » érigé durant la dictature mais jamais mis en application dans les zones les plus denses et revendiquées par les petits paysans. Elle fut surtout utilisée pour apaiser les mouvements sociaux et occuper l'Amazonie en y envoyant les paysans sans terre défricher de nouveaux fronts Cette déportation du problème agraire allait également semer les germes de la concurrence entre populations forestières et petits colons.

<sup>40</sup> Il propose que le Congrès ait la compétence exclusive pour approuver la délimitation de terres et ratifier les homologations, compétence jusqu'alors exercée par la FUNAI rattachée à la présidence de la République.

<sup>41</sup> Regroupés dans l'Association Brésilienne d'agrobusiness (ABAG), ils défendent le rôle de l'agro-industrie dans le domaine de la sécurité alimentaire et revendiquent de meilleures infrastructures pour encourager les investissements.

<sup>42</sup> Dans sa présentation le Journal SAN se définit comme une publication destinée au public de la 5<sup>e</sup> CNSAN.

<sup>43</sup> Ce syndicat proche des petits producteurs relevant de l'agriculture familiale n'avait pas jusqu'alors intégré dans sa lutte l'univers indigène.

également une série de questions quant à l'effectivité et la pérennité de ces droits. Au premier rang desquelles se trouvent les modalités d'un front uni de résistance face à l'Agronegocio.

## Conclusion

La SAN s'est construite au Brésil comme problème public globalisé, en ce sens qu'elle fédère de nombreux objets qui n'étaient pas mis en regard de façon si évidente les uns avec les autres. C'est le cas de l'accès au foncier, de la souveraineté alimentaire et des questions environnementales. En outre, en termes de gouvernance, le SISAN avec sa conception intégrative des différents enjeux est le fruit d'un travail d'argumentaire et de collaboration entre les représentants du gouvernement, les intellectuels et la société civile. Les différents dispositifs et politiques publiques impulsés par le MDA et le MDS ont visé à renforcer le rôle de régulation de l'Etat et à consolider l'agriculture familiale en en faisant un pilier de la souveraineté alimentaire. C'est ce modèle de souveraineté que le Brésil, pays émergent en quête de leadership sur les pays du Sud, a diffusé auprès de certains pays d'Afrique à travers son centre d'excellence de combat contre la faim.

Certains des engagements pris durant la 5<sup>ème</sup> CNSAN marquent une avancée dans le DHAA : signature du décret de régulation de la norme brésilienne pour la commercialisation des aliments lactés destinés aux enfants, annonce par le MDA et le MDS d'un portail interministériel pour gérer le programme national de semences et boutures pour l'agriculture familiale. En outre, il a été décidé que la formulation du 2<sup>ème</sup> plan national de sécurité alimentaire, prévu pour la période 2016-2020, devra s'inspirer des priorités délibérées durant la Conférence avec une attention particulière portée aux indigènes et aux PCT. La consolidation de la souveraineté alimentaire d'un côté et le soutien au développement des commodités de l'autre ont pourtant marqué la dualité ambivalente des politiques portées par la gauche, au pouvoir depuis Lula. Cette décennie schizophrénique a sans doute connu son apogée crépusculaire lors de la 5<sup>ème</sup> conférence San.

Cet événement a en effet eu lieu à un moment où le Brésil était en proie à des tensions extrêmes : montée en puissance des forces opposées au gouvernement au sein du Congrès incarnées par le groupes des ruralistas, affaire Petrobras et entrée en récession économique avec la baisse des exportations, affaiblissement du soutien des classes moyennes au gouvernement, et enfin mécontentement des mouvements sociaux pour la politique développementaliste de Dilma, peu sensible aux questions environnementales et aux populations les plus vulnérables.

Les déclarations du Brésil à la COP 21 (accords de Paris) et la forte participation du secteur de l'agrobusiness témoignent d'une autre fracture entre le discours porté à l'international par la classe économique dominante et les positions défendues en interne par le CONSEA et la partie du gouvernement proche des mouvements sociaux. A défaut d'organiser une transition énergétique, les engagements pris par le Brésil (INDC<sup>44</sup>) pour limiter ses émissions de carbone se résument à la promotion d'un «Agrobusiness du futur» reposant sur l'exportation de matières premières agricoles et de grosses réserves en terres cultivables (Aubertin et Kalil, à paraître), à contre-courant des orientations portées par le SISAN, et en contradiction notoire avec l'idée de souveraineté alimentaire. Le projet d'amendement PEC 215 visant à reprendre la main sur les terres indigènes en est un des instruments. Si la Sécurité Alimentaire est devenue aussi une question climatique, comme l'agriculture et la déforestation en Amazonie, sa

---

<sup>44</sup> Intended nationally determined contribution

globalisation sur la scène internationale exacerbe le rapport de force très inégal, entre intérêts économiques et intérêt général, en faveur de l'agro-industrie. La suppression brutale du MDA par le gouvernement transitoire traduit en acte cette incompatibilité de visions et fragilise le CONSEA en le privant de ses appuis institutionnels.

Ce qui, avec le recul, peut s'apparenter à un moment d'utopie, d'exaltation de la participation, de ferveur militante, d'enchères dans les revendications pour étendre le DHAA à l'ensemble des sujets, n'aura-t-il pas été finalement l'antichambre de la chute du gouvernement de gauche ?

## Bibliographie

Almeida, A.W.B, 2008. *Terra de quilombo, terras indígenas, "babaçuais livres", "castanhais do povo", faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. 2<sup>a</sup> ed. Manaus: PGSCA-UFAM.

Alves, J.J.A. 2007. Uma leitura geográfica da fome com Josué de Castro. Pontífica Universidad Católica de Chile / Instituto de Geografía. *Revista de Geografía Norte Grande*. v. 38, p. 5-20.

Aubertin C., Kalil L., « la contribution du Brésil à la COP 21 : l'agrobusiness du futur ». In *Brésil (s)*, EHESS, à paraître, Paris.

Boltanski L., 2008. *Rendre la réalité inacceptable. À propos de La production de l'idéologie dominante*. Démopolis.

Boyer V., 2015. Dispositifs administratifs, discours anthropologiques, récits locaux. Accès à la citoyenneté et reconduction des stéréotypes, in: Ciarcia G. Jolly E., (dir.), 2015, *Métamorphoses de l'oralité entre écrit et image*, Karthala ed..

Bué A., Plet F., 2010, *Alimentation, environnement et santé. Pour un droit à l'alimentation*, ellipses.

Calvès A.-E., 2009, Empowerment : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement, *Revue Tiers Monde*, n°200, p. 735-749

Cazella A., Sencébé Y., 2015, Enjeux et politiques foncières en France et au Brésil : regards croisés sur deux histoires contrastées, *Revue Pos*, vol. 12, n°23, [<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/3593/1613>].

Carvalho do Nascimento Renato, 2012, O papel do Consea na construção da política e do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, Tese do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural de Rio de Janeiro

Cohn Amelia, 2012, *Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e Direitos Sociais*, Pensamento Brasileiro, Rio de Janeiro, 189p.

Delcourt L., 2013, *Envers et dessous du miracle agricole brésilien*. Ed. CETRI, Belgique.

Delgado G. C., 2015, Previdência social e desenvolvimento rural, in : GRISA C., SCHNEIDER, S. (dir), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*, Editora da UFRGS, Porto Alegre, p.429-442.

Delgado N. G. e Leite P. S., 2015, O Pronat e o ptc : possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural, in : GRISA C., SCHNEIDER, S. (dir), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*, Editora da UFRGS, Porto Alegre, p. 239-259

Foyer J., Morena E., 2015, Une recherche collaborative pour analyser la conférence Paris Climat 2015 : le projet ClimaCOP. *Natures Sciences Sociétés*, 23, 275-279.

<http://dx.doi.org/10.1051/nss/2015051>

Freire P., 1974, *Pédagogie des opprimés*, Paris, Maspero.

Leão M. M., Maluf R. S., 2012, A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional. A experiência brasileira, Abrandh e Oxfam.

Maluf, R.S., 2008, Contribuições para a construção do Sistema Nacional e dos Sistemas Estaduais de SAN. in: Oficina "Construindo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional". CONSEA.

Marques P.E.M., 2010, Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes, *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, 17(2): 78-87.

Pinton F, Aubertin C, 2007. Novas fronteiras e populações tradicionais: a construção de espaços de direitos. In Revista Eletrônica *Ateliê Geográfico*. Goiânia, v. 1, n. 2, 1-26, dez/2007 / ISSN: 1982-1996 / DOI 10.5216/ag.v1i2.3011

Pinton F., Aubertin C., 2010, « Conventions internationales, politiques foncières et droits sociaux au Brésil », In Bué A. et Plet F. (eds), *Alimentation, environnement et santé. Pour un droit à l'alimentation*, ellipses, 107-119.

Rufino de Aquino J. e Schneider S., 2015, O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradicoes e desafios para o futuro, in : Grisa Catia, Schneider Sergio, *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*, UFRGS Editora, pp. 53-81.

Santilli J., 2014. Áreas protegidas e direitos de povos e comunidades tradicionais. In: Nurit Bensusan; Ana Paula Prates. (Org.). *A Diversidade Cabe na Unidade? Áreas Protegidas no Brasil*. Brasília: IEB Mil Folhas, v. 1, p. 398-434.

Sencébé Y., Cazella A. A, 2014, Le paradoxe d'un pays rural qui s'ignore : urbanisation et place