

cu Rapport sur la politique des villes moyennes dans Pole 4
l'aménagement du système urbain brésilien - 1^{er} Fascicule,
Paris, décembre 1985. [Constaté au le ministère de la Recherche et de la
Technologie - Commission de recherche urbaine, PM IV et trois autres
de recherche : STRATES, CREOAL, ORSTOM]
FORMATION DES VILLES DU CENTRE-OUEST BRÉSILIEN

Catherine AUBERTIN
Economiste ORSTOM
Département D.

X Les villes du Centre-Ouest brésilien s'accroissent mal du qualitatif de villes moyennes et des présupposés qui y sont attachés.

- Le réseau urbain du Centre-Ouest est d'origine récente et l'on compte peu de villes, très dispersées. En 1980, on recense seulement 10 villes de plus de 50.000 habitants et 220 villes de plus de 3.000 habitants (District Federal exclu). Ses grandes villes, par la taille, joueraient à peine le rôle de centres secondaires dans d'autres régions. En définissant les villes qui pourraient être jugées comme métropoles pour le Centre-Ouest on trouve rapidement des villes extérieures à la région; par exemple, les villes du triangle minier dominant davantage le Sud du Goiás que Goiânia ou Brasília.

- Le Programme CNDU-BIRD a élu en 1981 Campo Grande comme ville moyenne; en 1984 dans une dernière tranche, Goiânia, Cuiabá et Porto Velho figurent parmi les villes bénéficiaires. Ces 4 villes sont respectivement les capitales des états de Mato Grosso du Sud, Goiás, Mato Grosso et Rondônia. Elles ont des histoires, des fonctions, des dynamiques et des tailles très différentes. Les raisons de leur choix reposent sur des critères purement politiques de renforcement des centres administratifs et de rééquilibrage géographique des investissements dans une région moins développée, sans politique urbaine particulière.

- Enfin, le Centre-Ouest est une région de "fronts pionniers" et de forte immigration. Sa population a augmenté de 56% entre 1970 et 1980, le double du taux moyen national : 27,8%. La priorité de la région est d'ouvrir des fronts de colonisation au Nord, d'offrir des terres aux migrants des autres régions et de développer la production agricole. Cette "région solution" aux problèmes brésiliens exprime une contradiction de fait : l'augmentation de sa population rurale entre 1970 et 1980 n'a été que de 1% alors que la population urbaine croît de 115%; comme si tout l'accroissement de population - accroissement vége-

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

S. W. 87

N° : 24101

Cote B

15 H

tatif et solde migratoire - n'avait bénéficié qu'aux villes ! Les villes du Centre-Ouest se peuplent des conséquences de la politique agricole qui conduit une partie des migrants toujours plus à l'Ouest à la recherche de terres (la majorité allant grossir les grands centres urbains de la côte et du Sud), sans leur donner les conditions de s'y fixer. L'ampleur de ce mouvement limite singulièrement la validité de l'approche des phénomènes urbains à partir d'une logique interne aux villes.

- L'étude de la structure et des fonctions du réseau urbain du Centre-Ouest passe obligatoirement par l'étude de la formation des villes au sein de l'histoire et de l'économie globale du pays, davantage que par l'étude de la politique des villes moyennes; ne serait-ce que parce que cette politique y est d'application trop récente et n'a aujourd'hui conduit directement (il est difficile d'évaluer les influences indirectes d'une politique urbaine nationale sur les villes du Centre-Ouest...) qu'à peu de réalisations : en général des compilations statistiques et la construction de quelques équipements urbains, lorsque la contrepartie financière de l'état ou de la ville a pu être débloquée.

Aussi nous présentons brièvement ici deux approches complémentaires des villes du Centre-Ouest. Dans une première partie, un éclairage historique montrera comment les interactions entre l'action des pouvoirs publics, la réalisation d'infrastructure et les types de productions agricoles ont donné le jour à plusieurs vagues d'urbanisation. Dans une seconde partie, nous insisterons sur les fonctions urbaines de ces villes appartenant à une région du Brésil sous-développée et économiquement dépendante.

I - HISTOIRE DE LA CONSTITUTION DU RESEAU URBAIN

Jusqu'en 1930, les principales villes du Centre-Ouest sont les anciennes villes de l'or dont le pouvoir central a garanti le maintien en en renforcent le rôle administratif comme Cuiabá (MT). Goiás Velho sera dépossédée de ce rôle en profit de Goiânia en 1933 et tombera en décadence. Ce sont également les villes que l'on a pu atteindre très tôt par le fleuve et qui prospèrent grâce aux échanges avec les pays limitrophes, assurant la collecte et l'exportation pour l'étranger des produits locaux, bénéficiant de leur statut de villes frontalières comme Corumbá (MS) et Guajará Mirim (RO).

Les produits locaux sont peu diversifiés : or et produits miniers, noix du Brésil et caoutchouc en Amazonie, produits de l'élevage extensif et maté dans le cerrado, ce ne sont pas des activités "urbanisantes". Le producteur est isolé sur son aire de cueillette ou d'extraction, itinérant et en faible nombre pour la garde des troupeaux. L'agriculture assure à peine l'autosubsistance des populations. C'est le collecteur ou le patron de la fazenda qui monopolise les relations avec la ville, essentiellement centre commercial.

Vers 1930, le Centre-Ouest subit les contre-coups de l'expansion cafeeira. Les chemins de fer désenclavent le Sud de Goiás, consacrant Anápolis comme pivot des échanges Nord-Sud, atteignant Corumbá, favorisant la colonisation spontanée et privée.

Le gouvernement accompagne l'avancée de la frontière agricole en créant des colonies nationales réservées aux paysans pauvres. - les modules sont de 30 à 60 hectares dans des régions de forêts, l'activité de la colonie s'organise autour de villes bien équipées comme Ceres (GO) et Dourados (MS). Le cerrado étant jugé impropre pour l'agriculture reste consacré aux grandes propriétés d'élevage extensif, l'Amazonie n'est pas encore touchée. Les résultats agricoles sont cependant relatifs et n'ont pas induit un développement régional. La culture du café et du coton, le projet d'approvisionner l'Europe en guerre sont vite abandonnés. Mais cette colonisation a mis en place un réseau urbain dense de petites villes d'appui à l'agriculture familiale et elle reste toujours le lieu d'une importante production agricole.

Depuis 1960 plusieurs phénomènes ont contribué à faire du Centre-Ouest une région d'accueil de migrants principalement à la recherche de terres :

- 1) La création de Brasília
- 2) La politique d'occupation de l'Amazonie
- 3) Le développement de l'agriculture mécanisée dans les cerrados
- 4) Intensification de l'exode rural dû aux transformations des relations de travail à la campagne, aux transformations de l'agriculture dans les régions d'anciens fronts pionniers, en particulier dans les états du Sud (Paraná, Santa Catarina...), et aux techniques de production utilisées par les agriculteurs..

1) La création de Brasília s'accompagne de la réalisation de grands axes routiers. Contrairement aux politiques d'aménagement du territoire classiques, la capitale préserve énergiquement sa fonction administrative : un programme "geo-economico" est même appliqué pour dévier les effets induits d'appel de main d'oeuvre et de développement industriel que provoqueraient les investissements réalisés. Le District Federal compte aujourd'hui environ 1.500.000 habitants; à peine 350.000 dans le Plan Pilote; une dizaine de villes-satellite, dont certaines à la frontière du District Federal, jouent le rôle de villes dortoirs. Sans autonomie économique et administrative propre, réduites à fournir des services au Plan Pilote, elles possèdent néanmoins chacune une personnalité particulière.

L'état du Mato Grosso du Sud est créé en 1977, l'état du Rondônia en 1981. L'accélération de l'occupation de l'Ouest conduit à multiplier le nombre de municipes, à renforcer la présence administrative gage d'une distribution de revenus : dans les capitales d'état un tiers de l'emploi urbain permanent est garanti par l'administration.

2) L'occupation de l'Amazonie désenclave l'Ouest du pays. Les routes Cuiabá-Porto Velho et Cuiabá-Santarém transforment Cuiabá en grand centre du bois et en lieu de passage obligé des migrants. La politique de colonisation publique et privée (dans ce dernier cas l'Etat fédéral finançant les entreprises privées) peine à fixer des colons. Elle établit une ségrégation frappante entre le Rondônia où agissent les pouvoirs publics au travers de l'INCRA et le Mato Grosso où prédominent les entreprises privées de colonisation. Au Rondônia les migrants arrivent en sur nombre, sans capital, sans qualification pour attendre des lots chaque année plus hypothétiques, grossissant les villes mal équipées de la BR 364. Le Polonoroeste dégage des crédits destinés à subvenir aux besoins de base de la population, cette forme de redistribution, dans les villes transforme le milieu urbain en milieu subventionné davantage encore que le milieu rural. Au Mato Grosso, les migrants, sélectionnés, achètent

depuis leur état d'origine, un lot agricole en même temps qu'un lot urbain. Les villes de colonisation sont construites par l'entreprise, planifiées, presque coquettes.

La SUDAM favorise les investisseurs et les activités industrielles censées structurer l'économie urbaine à partir des productions locales.

3) Le développement de la culture du soja est considérable, que ce soit sur les anciennes terres de forêts, dans les cerrados et même en Amazonie. Dans le premier cas, la monoculture mécanisée expulse peu à peu les petits producteurs car l'augmentation des superficies se fait au détriment des autres cultures, dans les deux derniers cas, elle a tendance à intensifier l'élevage bovin et le défrichement de nouvelles terres. Les villes du soja sont des villes d'appui à l'agriculture où nait une infrastructure économique de services industriels, mais qui ne peuvent absorber l'exode rural.

4) Cet exode rural est lié aux transformations du travail à la campagne. Les "agregados", qui vivaient en relation plus ou moins pacifiques avec les fazendeiros, deviennent rarement des salariés agricoles. La valorisation des terres, la mécanisation et paradoxalement le statut du travailleur rural, poussent les propriétaires à les expulser. Ils rejoignent alors les villes qui peuvent absorber une main d'oeuvre agricole (deviennent des "bóias frias") dans les régions de culture de canne à sucre, de coton, de défrichements, ou vont chercher des terres plus à l'Ouest.

Ces transformations, cette "modernisation" de l'agriculture s'effectuent à grande échelle dans le Sud du pays. Les petits propriétaires vont vendre leur lot devenu trop exigü pour les besoins de leur famille et acheter plus grand, plus loin. On les retrouvera en ville, ne résidant pas sur leurs terres, dans les régions de culture du soja et dans les colonies du Mato Grosso.

On assiste également au phénomène de parcellisation des terres trop fatiguées après une génération de cultures sans amélioration de la terre. Le petit propriétaire est également contraint à la vente et à la migration. Il est rare que la ville la plus proche puisse l'accueillir. Le phénomène s'observe, par exemple dans le Mato Grosso de Goiás où la majorité des petites villes stagnent. Mais l'exode rural atteint également les fronts pionniers : Au Rondônia, 70% des colons qu'il y a 10 ans, ne sont pas les premiers occupants. Il est important de souligner cette accélération

du cycle du front pionnier toujours plus au Nord et à l'Ouest, avec chaque fois davantage de fuite de populations vers la ville.

En résumé, la compréhension de la formation des villes du Centre-Ouest passe par l'analyse des interactions de trois facteurs explicatifs :

1) l'action directe de l'administration

- qui crée les capitales, les déplace, en finance les principales activités permettant une importante redistribution

- qui organise la colonisation, finance les entreprises de colonisation privées, gère les programmes d'aide internationale.

2) la mise en place des infrastructures permettant d'occuper de nouveaux espaces et de réorienter les flux commerciaux.

3) les types de production agricole, mais aussi minière, qui déterminent l'émergence de villes spécifiques.

L'articulation de ces 3 facteurs permet, sous un éclairage historique, d'établir une typologie des villes existantes :

ROLE DOMINANT	1930	1930 - 1960	1960
ADMINISTRATIF			BRASILIA (DF)
COMMERCIAL	CORUMBA (MS) GUAJARA-MIRIM (MS)	ANAPO LIS (GO) — —	ANAPO LIS (GO) — —
COMMERCIAL ET ADMINISTRATIF	CUIABA (MT) —	— CAMPO GRANDE (MS) —	CUIABA (MT) CAMPO GRANDE (MS) PORTO VELHO (RO)
COMMERCIAL ADMINISTRATIF ET AGRICOLE		GOIÂNIA (GO)	GOIÂNIA (GO)
COMMERCIAL ET AGRICOLE		DOURADOS (MS) RONDONÓPOLIS (MT) ITUMBIARA (GO) CACERES (MT) — —	DOURADOS (MS) RONDONÓPOLIS (MT) — — SINOP (MT) JI-PARANÁ (RO)
AGRICOLE		CERES (GO) — — — —	— RIO VERDE (GO) JATAÍ (GO) ALTA FLORESTA (MT) ARIQUEMES (RO) MIRASSOL D'OESTE (RO)
INDUSTRIEL ET MINIER			CORUMBA (MS) CATALÃO (GO) NIQUELÂNDIA (GO)

II - LES FONCTIONS URBAINES

Ces villes sont-elles susceptibles de fixer les migrants, de structurer des fonctions productives, d'offrir des emplois ?

De toutes les enquêtes il ressort que le sous-emploi est omniprésent et que les villes n'ont pratiquement pas d'activité productive.

Dans toutes les villes, environ 20% de la population active tire ses revenus du secteur primaire. Ce sont essentiellement les "bóias frias" - qu'on ne laisse pas loger sur le lieu de leur emploi par peur de mouvements revendicatifs sur les terres et qui profitent de leur résidence urbaine pour trouver un emploi agricole, le marché du travail agricole se situant en ville, les garimpos, les colons dont les conditions de vie sont trop précaires sur le lot et qui attendent la fin de la saison des pluies. Ces emplois, saisonniers, changent la physionomie des villes de 100.000 habitants, comme à Porto Velho où les femmes sont en nombre majoritaire avant la saison des pluies du fait de la proximité du garimpo.

L'industrie est très peu développée. Le secteur du bâtiment et travaux publics concentre officiellement les 2/3 de l'emploi industriel. Soumis à de grandes variations saisonnières et aux commandes de l'administration, les employés du bâtiment sont en situation de perpétuel sous-emploi.

L'agro-industrie ne regroupe que quelques grosses usines, généralement filiales d'une maison-mère extérieure à la région. Elles ne traitent qu'une faible part d'une production agricole peu diversifiée (bois et riz qui peuvent être considérés comme des sous-produits du défrichement; blé, soja et viande dont les circuits sont contrôlés de l'extérieur). Les effets d'entraînement de l'agro-industrie sont faibles, souvent réduits aux salaires versés alors que le nombre d'emplois créés est limité et dépend des périodes de cueillette. Ils contrebalancent à peine les aides locales et nationales qui président à l'installation des unités industrielles.

L'industrie urbaine, les petites entreprises qui reposent sur les besoins de consommation locaux, se développe dans une quasi-clandestinité statistique. Ignorée ou encensée par les pouvoirs publics elle offre beaucoup d'emplois au regard de l'investissement mis en oeuvre, mais ce sont des emplois souvent sous-payés et provisoires.

Il n'est pas sûr que la promotion de la petite entreprise lui permette de se consolider, car elle subsiste grâce à ses jongleries sur son statut juridique et au dynamisme de la croissance urbaine.

Dans les grandes villes, c'est le secteur tertiaire qui prédomine. Il est responsable dans le Centre-Ouest de plus de la moitié des revenus distribués et des "personnes occupées". L'administration fournit grande partie des emplois salariés permanents et son action redistributive maintient toute une population en survie précaire : employées domestiques, secteur informel, bénéficiaires de l'aide publique et des actions de promotion sociale, bénéficiaires des retombées du clientélisme lors des élections...

Le secteur du commerce et des transports est totalement orienté vers et pour le Sud et le Sudest. Ces circuits sont contrôlés par des sociétés extérieures à la région qui réalisent la valeur ajoutée en bout de chaîne, à leur siège.

Les fonctions urbaines des villes du Centre-Ouest accusent une fragilité excessive : elles ne créent pratiquement pas de valeur ni d'emplois stables, sont dominées par l'extérieur et dépendent du dynamisme agricole dont elles profitent davantage qu'elles ne le suscitent, des redistributions directes ou indirectes de l'administration, du dynamisme populationnel dû à l'afflux de migrants qui ne peuvent se fixer à la terre et qui doivent survivre en ville.

Une contradiction choque à première vue. Ce qui semble caractériser tous les secteurs d'activité en ville, mis à part l'administration, c'est la saisonnalité des emplois, la généralisation du sous-emploi. Pourtant, en analysant la masse des revenus perçus dans les villes et à la campagne, on s'aperçoit que les régions agricoles les plus productives ont généralement un revenu par tête inférieur de moitié au revenu par tête perçu dans les capitales d'état.

Ainsi les villes distribueraient des revenus qu'elles ne produisent pas, tirant des transferts de l'administration, des spéculations commerciales et financières, de l'exploitation du producteur rural, une relative opulence sans aucune base productive et sans offrir d'emplois salariés permanents à leur population. Leur croissance économique réside surtout dans leur fonction de ville-relais vers les grands centres du Sudest. Tant que l'état fédéral pourra entretenir cette croissance, à travers des Programmes Spéciaux, de la nomination de

fonctionnaires, à travers des financements de la SUDAM, par exemple, et que la production agricole du Centre-Ouest augmentera, engendrant quelques revenus sous forme d'impôt pour les municipalités, on peut espérer que cette situation se maintienne tant bien que mal. Mais l'on peut s'inquiéter des effets d'un ralentissement de la production agricole, des projets d'arrêter les subventions aux villes pionnières de la BR 364 qui priveraient 20% de la population urbaine de sa consommation alimentaire, de porter le taux du crédit rural à l'indice de correction monétaire qui, privant les fazendeiros d'une partie de leurs ressources de spéculation financière, réduirait le réinvestissement en ville et réduirait les surfaces cultivées.

La stabilisation des villes du Centre-Ouest passerait par une stabilisation de la production agricole locale, en particulier par la fixation des migrants à la campagne et par une meilleure défense des intérêts régionaux. Une politique urbaine devrait conduire à réorganiser et à contrôler les circuits de commercialisation et à implanter des unités de transformation plus poussées des matières premières locales, indépendantes et également tournées vers le marché local.