



abordages

N° 4

A PROPOS DES CERRADOS

(Brésil central)

**Mobiliser et compléter l'information nécessaire
à l'élaboration d'une politique régionale**

par Catherine AUBERTIN

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

N° : 37794

Cote : B

2707-93

janvier 1988

série à diffusion strictement interne au réseau

amira

Les idées exprimées dans ce cahier sont propres à l'auteur :
elles n'engagent ni son institution, ni AMIRA, ni l'INSEE.

Cahier réalisé par l'Atelier d'Impression de l'Institut National
de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), PARIS.

P R E S E N T A T I O N

Le texte que nous propose ici (*) Catherine Aubertin ne traite que brièvement de problèmes méthodologiques. S'il nous est apparu intéressant de le diffuser dans cette série, c'est qu'il aborde concrètement un thème qui intéresse vivement de nombreux membres du Réseau AMIRA : celui du système d'information nécessaire à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation d'une politique régionale de développement.

Il montre en particulier qu'il est possible de saisir les traits essentiels d'une problématique régionale, sans nécessairement mener d'importantes investigations préalables. Il suffit souvent de savoir utiliser intelligemment les informations existantes, en s'appuyant sur une bonne connaissance du milieu, acquise par la fréquentation assidue et attentive du terrain.

Il pourrait paraître paradoxal, pour aborder le thème des politiques régionales, de présenter un texte qui commence par contester l'existence même de la région concernée : l'auteur estime en effet que, "pour les actions de développement régional, les Cerrados ne peuvent définir une région en soi, encore moins une politique unique d'intervention". Mais les premières questions à se poser ne sont-elles pas précisément toujours celles de l'homogénéité, des limites, éventuellement de la partition de la région considérée (et de ses relations avec les autres régions du pays) ? De même la démythification tentée par C. Aubertin (en termes parfois très vifs) ne constitue-t-elle pas une étape initiale nécessaire à toute analyse scientifique ?

Une autre qualité de ce texte est de bien montrer la diversité des facteurs et des niveaux d'analyse à prendre en compte, de mettre l'accent sur ceux qui semblent déterminants à l'auteur, et d'insister sur la nécessité de leur articulation, si l'on veut "mener à bien les recherches sur la dynamique de mise en valeur des Cerrados".

Il s'agit enfin d'un des tous premiers textes diffusés par AMIRA (avec celui de Rita Cordonnier sur le "tertiaire informel brésilien"), à poser les problèmes d'information scientifique pour le développement sur un terrain sud-américain. Souhaitons qu'il soit suivi de nombreux autres, sur ces terrains et/ou sur ce thème.

René HALLU
Secrétaire Général d'AMIRA

(*) Une première version de ce texte a été présentée au 7ème Séminaire d'Economie Rurale, organisé à Montpellier, en septembre 1986, par le CIRAD (MESRU), que nous remercions de son aimable autorisation pour la diffusion de cette nouvelle version.



Fig. 1 Les cerrados et les états du Brésil

Carte de Violette CABOS

A P R O P O S D E S C E R R A D O S

Mobiliser et compléter l'information nécessaire
à l'élaboration d'une politique régionale

Catherine AUBERTIN
économiste ORSTOM

Les références aux extraordinaires potentialités agricoles des régions de cerrados se multiplient depuis quelques années au Brésil et sous la plume de nombreux spécialistes des productions agricoles et des problèmes alimentaires.

Un discours en bien des points semblable était développé il y a peu de temps à propos de la forêt amazonienne. Les piteux résultats des actions de colonisation, tant agricoles qu'humains, la transformation de la célèbre route Transamazonienne en un mauvais chemin impraticable en saison des pluies, les études écologiques faisant état d'une énorme agression de l'écosystème sans contrepartie économique viable, la multiplication des rapports dénonçant l'échec de la coûteuse politique de subventions de la SUDAM (Surintendance pour le Développement de l'Amazonie), ont petit à petit rendu les tenants de la mise en valeur de l'Amazonie plus discrets. On préfère aujourd'hui évoquer les pôles miniers et les grands barrages hydroélectriques plutôt que l'aspect agricole qui disparaît derrière les sanglants conflits de terre, les problèmes de survie des colons, le scandale des grandes exploitations d'élevages improductives ou à l'abandon.

Les cerrados étaient considérés comme hostiles il y a encore 15 ans, ils forment un écosystème de savanes caractéristique des régions centrales du Brésil (fig. 1) ; ils ne disposent pas de cette charge affective que déclenche l'évocation de l'Amazonie, dernière grande forêt de la planète, enfer vert, territoire des indiens... Peu de voix s'élèvent aujourd'hui pour critiquer les projets dont ils font l'objet et dénoncer la dégradation écologique, moins spectaculaire mais tout aussi importante, qui est en cours.

Historiquement, les cerrados ont très tôt été occupés par des fazendas d'élevage très extensif. Sols à la productivité naturelle faible, ils n'ont pas attiré les petits agriculteurs qui ont préféré défricher les forêts, aux sols plus fertiles, insérées dans la région des cerrados et négligées par les grands propriétaires éleveurs. C'est depuis peu, grâce aux progrès agronomiques et au mouvement général de modernisation de l'agriculture, mais également à cause du problème alimentaire et des tensions foncières sur les terres de plus ancienne occupation agricole, que les cerrados deviennent un enjeu politique et économique.

Le discours tenu se résume ainsi : sur les 180 millions d'hectares de cerrados qui couvrent le Centre du Brésil (1), environ 50 seraient aptes pour une production intensive de grains. Les chiffres avancés font rêver. 50 millions, c'est à peu près la superficie que l'on s'apprêtait à récolter en 1986 sur tout le Brésil, quant aux productions espérées en fonction de rendements "modernes" (2), elles permettraient au moins de tripler l'actuelle production nationale de grains (46,7 millions de tonnes en 1984). Ces chiffres étonnants sont déjà un révélateur du problème : au Brésil on ne manque pas d'espace pour l'agriculture mais l'on produit très peu. La clé du blocage est certainement à chercher dans les rapports sociaux de production (3). Mais les développeurs empruntent une logique inverse et comptent sur la mise en valeur des cerrados pour résoudre les problèmes les plus cruciaux du pays : équilibre de la balance des paiements (remboursement de l'imposante dette extérieure grâce aux exportations), satisfaction de la demande locale d'aliments à bas prix (solution de la malnutrition qui atteint plus d'un brésilien sur deux), arrêt de l'exode rural et de l'urbanisation incontrôlée (70% de la population est urbaine), modernisation de l'agriculture...

Enfin, l'expansion de l'agriculture dans les cerrados semble être souvent confondue avec le développement du soja, produit porteur de ces 8 dernières années et sans doute déjà en phase de récession. A nouveau "cycle de produit", nouvelle région, selon la conception classique de l'histoire économique brésilienne.

Il nous a semblé intéressant de réunir ici de façon très schématique les principales objections que nous avons été amenés à opposer aux aménageurs comme aux chercheurs qui se basent sur la propagande du gouvernement, sur le mythe de la "frontière" agricole ou économique, omniprésent dans l'histoire brésilienne, pour élaborer des projets de développement ou de recherche.

QUELLE EST CETTE REGION DE CERRADOS ?

La seule définition qui donnerait un contenu homogène à la région des cerrados est d'ordre géopolitique : globalement, en 1970, ils constituent le reste du Brésil quand on retire les zones d'occupation dynamiques du Sud et du Sud-Est, les zones stagnantes du Nord-Est et la forêt amazonienne. Mais, pour les actions de développement régional les cerrados ne peuvent définir une région en soi, encore moins une politique unique d'intervention.

Les cerrados correspondent à une grande variété de milieux naturels, caractérisés par la végétation "originelle" qui va des "campos limpos", prairies ou savanes herbacées, au "cerradões", savanes arborées, suivant une évolution en assez bonne corrélation avec la qualité des sols. Ce que l'on définit généralement comme régions de cerrados ne sont pas des régions homogènes : on y trouve des zones de forêt amazonienne (Nord du Mato Grosso) et des zones de forêt tropicale. Par ailleurs, on trouve également des taches de cerrados hors de la région "officielle" comme au Rondonia. Or il est indispensable de distinguer les zones de forêt tropicale originelle ("Mato Grosso de Goiás" et Sud du Goiás, région de Dourados dans le Mato Grosso du Sud) des zones de cerrados. Les zones de forêt tropicale, suivant un processus observé notamment dans l'Ouest de l'état de Sao Paulo et dans le Parana, bénéficient d'une fertilité naturelle élevée, et ont été occupées, spontanément et par des projets de colonisation, comme les colonies agricoles nationales de Goiás (Ceres) et de Dourados, dès 1940. Ces régions, d'une grande importance agricole, présentent une problématique très différente de celle de la mise en valeur des cerrados. Il ne s'agit pas dans ces zones de substitution de l'élevage extensif par la production de grains, mais d'une évolution vers la concentration foncière, la monoculture du soja ou le retour à l'élevage, bouleversant les structures antérieures d'une petite production diversifiée.

L'histoire, le relief, la qualité des sols ont créé non pas des systèmes de production au sens agronomique et économique du terme car l'exploitation agricole est loin d'être stabilisée, mais du moins une multitude de modes d'occupation dont on ne peut rendre compte en parlant de "cerrados".

Une analyse des données municipales doit identifier les municipes effectivement caractérisés par l'écosystème des cerrados et considérer le fait que de nombreux municipes à forte production de grains sont soit hors des zones de cerrados, soit dans des zones de contact entre cerrados et forêt tropicale.

DE QUELS GRAINS EST-IL QUESTION ?

On a tendance à présenter le riz, le soja, le blé et le maïs sous le terme générique de grains, à la façon sans doute des négociants internationaux, ce qui conduit à négliger le haricot, plat principal des repas brésiliens, car essentiellement planté par des petits producteurs pour la seule consommation locale. Alors que bien sûr, le cas des divers types de grains doit être distingué du point de vue de leurs techniques de production, du point de vue de leurs transformations et de leurs types de commercialisation et surtout des objectifs économiques des groupes sociaux qui les cultivent. Alors que le soja requiert presque toujours une correction calcaire des sols et l'utilisation d'engrais phosphatés, le riz peut être cultivé pendant plusieurs années consécutives sans apports minéraux. Quant au blé dans les cerrados, il s'agit encore en grande partie d'un mythe et sa culture exigerait une irrigation coûteuse. La seule production notable de blé dans le Centre-Ouest (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso du Sud et District Fédéral) vient des "terras roxas" des zones d'ancienne forêt tropicale de Dourados. Ses relatifs succès dépendent d'une politique de forte subvention aujourd'hui remise en cause. Le développement du maïs répond à une politique conjoncturelle de soutien des prix. Chaque grain possède ses caractéristiques propres de production. Le riz pourrait faire l'objet d'une exploitation à fort coefficient de capital si d'autres objectifs commerciaux étaient poursuivis, mais il joue généralement le rôle d'une culture d'ouverture de champs, itinérante, liée au défrichements. Par ailleurs on a souvent observé une concurrence entre ces cultures; l'expansion du soja s'est souvent réalisée au détriment de la culture du riz. Dans le cas du Centre-Ouest, la superficie consacrée au soja a doublé entre 1970 et 1980, alors que celle consacrée au riz a régressé de 25%.

Si l'on s'attend à une récolte record pour 1986/1987, la production nationale de grains n'a pas augmenté globalement de façon significative ces dernières années (4). Avant de préconiser l'extension de la culture des grains dans les cerrados, ne devrait-on pas s'interroger sur les limitations à l'accroissement de la production dans les zones de cultures plus anciennes et plus favorables du Sud ? Les états du Parana et du Rio Grande du Sud assurent en 1984, 61,5% de la production nationale de soja, alors que la superficie et les tonnages sont en baisse (pour l'ensemble de ces deux états, la réduction des superficies plantées en soja a atteint 9% et celles des tonnages 14,4%, entre 1980 et 1984) et le mouvement s'amplifie. Pourquoi cette régression ? S'agit-il de l'effet d'une substitution par d'autres cultures plus rentables ou de l'effet d'un épuisement des sols ?

On assiste donc au déplacement d'un nouveau front pionnier, où la production doit s'effectuer toujours plus loin des grands marchés, dans des conditions naturelles de

plus en plus difficiles, et dans des zones souvent dépourvues d'infrastructures.

Dans le cadre d'une analyse régionale, la destination des produits ne se réduit pas à : marchés urbains ou exportation. Il convient de distinguer marchés régionaux et marchés extérieurs, transformation locale ou transformation hors de la région des cerrados, et dans ce cas sur les lieux de consommation finale ou d'exportation, ou en dehors (intérieur de l'état de São Paulo, Parana). A cet égard les trois produits principaux suivent une dynamique très différente. La transformation locale du riz est importante alors que la transformation du soja était encore embryonnaire dans la région en 1984 (usines de Rio Verde et de Fatima do Sul) malgré quelques nouveaux projets d'implantation fortement subventionnés et superdimensionnés. Le maïs semble plus caractéristique des petites et moyennes exploitations des zones d'ancienne forêt tropicale du Goiás et ne donne lieu qu'exceptionnellement à des flux commerciaux et à une transformation industrielle (Itumbiara).

Enfin, il n'y a pas grand chose en commun entre le producteur qui laisse ses manoeuvres planter le riz pour leur compte après le défrichement, disposant ainsi de main-d'oeuvre gratuite pour la formation de pâturages, et le producteur locataire d'une terre qui plante le soja à grande échelle sur une exploitation mécanisée n'employant que des salariés. Il ne devrait pas être utile de rappeler l'importance des problèmes de structure foncière et du statut de la terre, ni celui du crédit rural dont les taux négatifs ont eu une forte influence sur le développement du soja, et qui a surtout été attribué aux plus gros exploitants, pour se rendre compte que dans les cerrados, comme partout ailleurs, tous les producteurs ne sont pas égaux en termes de "potentialités".

QU'EST-CE QU'UN POTENTIEL DE PRODUCTION ?

La notion de "capacité de production", ou de "potentiel" des cerrados doit faire l'objet d'une évaluation critique, non seulement technique mais aussi socio-économique et financière. Quels capitaux sont nécessaires pour réaliser cette capacité, pour défricher et préparer les sols, sachant que la grande majorité des engrais est importée, quelles sont les conditions de rentabilité de la production de grains pour l'agriculteur ? Quelles infrastructures doivent être réalisées pour permettre la collecte, le stockage et l'écoulement des produits ?

Ce "potentiel" ne se limite-t-il pas à la disponibilité supposée d'une grande quantité de terres à bon marché - ? La stagnation des rendements observée dans le

Centre-Ouest est d'ailleurs le résultat du choix d'étendre les superficies cultivées plutôt que de chercher à augmenter la productivité. Les problèmes d'érosion et de maintien de la fertilité sont négligés et concourent à perpétuer une instabilité géographique, quantitative et qualitative de la production. Cette capacité évaluée en millions d'hectares, "disponibles" ou "cultivables", ou en millions de tonnes de grains fait en effet totalement abstraction des problèmes humains et politiques, voire agronomiques et écologiques. Du point de vue de la rentabilité économique, on peut affirmer que la concentration des cultures sur les meilleures terres est une nécessité. Rappelons que la principale caractéristique des cerrados, en dehors de facteurs topographiques et climatiques généralement favorables, est... la pauvreté des sols (sols acides qui exigent d'importants apports en calcaire, pauvres en éléments nutritifs, à faible capacité de rétention en eau...).

De plus, le potentiel de production ne devrait pas être évalué uniquement en termes de volume de production mais surtout en fonction de l'ensemble des effets économiques et sociaux de cette production, c'est à dire en termes de création d'emplois et de redistribution des revenus.

Il importe de ne pas reprendre à son compte le discours idéologique du gouvernement brésilien (plus particulièrement de l'ancien régime) sur les "terres libres" et sur le formidable potentiel agricole du pays, qui fut appliqué indifféremment aux cerrados et à l'Amazonie. Il n'a aucune base scientifique, ni aucune signification économique.

L'EXPANSION DU SOJA N'EST QU'UNE EXPRESSION DE LA TRANSFORMATION DES CERRADOS

La transformation des cerrados est jusqu'à aujourd'hui encore peu importante et le soja n'en est qu'une des expressions.

Leur principale caractéristique serait plutôt le développement de l'élevage. Une analyse sur la production de grains dans les cerrados ne peut éviter de s'intéresser à la concurrence entre cette activité et l'élevage. La progression des pâturages plantés est un phénomène nettement plus ample que l'expansion de la culture du soja, mais qui retient moins l'attention alors qu'il est un révélateur de l'instabilité potentielle des cultures. Au Brésil, les superficies consacrées aux cultures peuvent se transformer en pâturages d'une année sur l'autre. L'élevage constitue toujours une alternative rentable et très valorisée socialement. En 1975, dans toute la région des cerrados, l'élevage couvrait une

surface 15 fois supérieure à celle des cultures (IBGE-1979). En 1980, dans le Centre Ouest, l'élevage occupe 9 fois plus de place que l'agriculture et connaît un fort processus de modernisation entre 1975 et 1980 : les pâturages plantés se sont accrus de 9.400.000 hectares (+61%). Le modèle dominant reste cependant l'élevage très extensif : le cheptel bovin ne s'est accru que de 8.500.000 têtes (+34%) (IBGE 1975-1980). Malgré une relative stagnation des surfaces incorporées entre 1980 et 1985, la croissance de l'élevage continue à être supérieure à celle de l'agriculture d'après le synopse agricole de l'IBGE pour 1985.

De même, le développement des plantations de canne à sucre pour la production d'alcool-carburant, phénomène marquant de la production agricole brésilienne de ces dernières années (augmentation de 50% entre 1980 et 1984) ne doit pas être oublié. Il est vrai que la canne se rencontre bien dans les "régions de cerrados", mais souvent sur les terres fertiles d'anciennes forêts, et qu'elle ne couvre encore en 1987 que 222.000 hectares dans le Centre-Ouest.

Par contre, le reboisement en eucalyptus et en pins, cette fois-ci sur des "vraies" terres de cerrados, fait également partie de la problématique des cerrados, surtout dans l'état de Minas Gerais. Les plantations destinées à assurer l'approvisionnement des industries métallurgiques en charbon de bois, occupent davantage de surface agricole que les grains. Déjà en 1980, près d'un million d'hectares d'eucalyptus étaient plantés dans les seules zones de cerrados du Minas Gerais. En 1987, et pour tout l'état, on ne trouve que 412.000 hectares de soja.

Le "front pionnier" des cerrados ne serait-il pas aussi un "front pionnier" énergétique, grâce au développement du reboisement et de la canne à sucre ? A moyen terme il faudrait étudier les répercussions de la suppression du Plan Alcool et les difficultés d'exportation du fer et de l'acier sur l'évolution de cette frontière.

La transformation agricole est en effet encore dans une phase pionnière embryonnaire. L'évaluation du Polocentro, programme national de développement des cerrados dépendant du Ministère de l'Intérieur, réalisée en 1984 par la Fondation João Pinheiro, rappelle que le programme prévoyait la mise en valeur de 3.000.000 hectares de cerrados entre 1975 et 1980, dont une mise en culture de 1.800.000 hectares. La surface effectivement plantée n'a été que de 700.000 hectares, sans que l'on puisse d'ailleurs attribuer avec certitude ce résultat au programme.

Il faut également considérablement relativiser l'importance des projets japonais. Après la première phase du Prodecer, programme de développement des cerrados, cette fois-ci dépendant du Ministère de l'Agriculture, limitée à des projets-pilotes sur un total de 60.000 hectares, la

deuxième phase a été réduite à 150.000 hectares sur 5 ans lors des négociations de 1984, à la demande de la partie japonaise alors que la partie brésilienne souhaitait une mise en valeur de 500.000 hectares. On ne peut réduire la dynamique de production du soja dans les cerrados, même si l'introduction de méthodes et de capitaux étrangers réveille des réactions nationalistes, à une stratégie commerciale japonaise dont l'action est très marginale.

L'ACTION DE L'ETAT : INFRASTRUCTURES, COLONISATION, FINANCEMENT

Le rôle des infrastructures de transport est déterminant pour l'occupation et la mise en valeur agricole de la région. Mais l'extension du réseau vicinal semble d'une toute autre importance que les célèbres (et mythiques) "corredores de exportação". D'autant plus que la baisse du prix international du soja et la multiplication des projets de transformation sur les lieux de production militent en faveur d'une réorganisation nationale des circuits de commercialisation. Les nécessités à cet égard semblent se réduire au renforcement de quelques axes routiers dans le Mato Grosso du Sud et à l'amélioration de quelques tronçons de voie ferrée dans le Minas Gerais. Il existe bien un projet d'extension du réseau ferroviaire dans le Plan de Développement Régional du Centre-Ouest, mais ce thème réapparaît surtout avec force lors de chaque campagne électorale. Les avant-projets existants, déjà anciens (Plan-directeur ferroviaire du Centre-Ouest- GEIPOT - 1977), ne peuvent se justifier par le seul transport de grains.

Les actions de colonisation publique sont quasi-inexistantes dans les cerrados. Les concepts relatifs à l'installation d'agriculteurs doivent être nettement clarifiés. La colonisation au sens strict, sous ses diverses formes, publique fédérale (INCRA), "estaduale" (CODEMAT, etc.), privée (sociétés de colonisation, coopératives) ou mixtes est exceptionnelle. Quelques projets de Réforme Agraire peuvent être cités, mais l'accentuation plus sociale qu'économique des opérations ne paraît pas de nature à modifier le cadre de l'occupation du Centre-Ouest. Pour l'ensemble du pays en 1986, moins de 10% des objectifs d'installation des populations ont été atteints. Le mouvement de Réforme Agraire ne semble pas trouver la base politique nécessaire à sa mise en oeuvre. Les implantations du Nord du Mato Grosso, entièrement réalisées par des sociétés privées, se trouvent en général en zone de forêt amazonienne. En dehors de la Campo, société d'économie mixte nippo-brésilienne financée par le Prodecer, qui n'a installé pour le moment qu'une centaine de colons, il faut signaler l'installation d'environ 2.000 familles par la Coopercana, coopérative d'agriculteurs originaires du Rio Grande du Sud, dans la vallée de l'Araguaia (Est du Mato Grosso) connue pour

son échec dans la monoculture du riz en raison de l'épuisement du sol...

L'analyse des conditions de financement (investissements, crédit de campagne) est par contre absolument déterminante pour la compréhension des fluctuations de la production agricole. Elle doit prendre en compte les situations spécifiques, géographiques ("Amazonie légale" qui couvre de vastes zones de cerrados dans le Nord du Goiás et le Mato Grosso, Nord-Est dans le cas de l'Ouest de Bahia), d'intégration dans un programme (Polocentro jusqu'en 1982 par exemple), en dehors des péripéties strictement conjoncturelles de la politique de crédit agricole, caractérisée durant ces dernières années par l'élévation des taux d'intérêts et par l'abandon quasi-total des crédits d'investissements, au détriment, bien entendu, de l'expansion d'une agriculture nécessitant d'importants capitaux. Ces dernières années les producteurs ont dû vendre le soja aux prix minimum fixés par le gouvernement. Sans possibilité de spéculer sur les crédits de campagne, de nombreux exploitants font faillite. Le taux de retour, amortissement de l'investissement compris, n'atteindrait pas 8%. Dans un contexte d'hyperinflation et d'incertitude sur les prix, on comprend mieux la tendance à la réduction des surfaces plantées en soja enregistrées depuis la campagne 85/86.

L'absence d'une politique de régulation des prix agricoles au profit d'une politique délibérément ouverte sur les marchés extérieurs, dépendant des prix internationaux, constitue le plus grand obstacle au développement agricole.

POUR POURSUIVRE LES RECHERCHES...

D'un point de vue méthodologique, c'est uniquement par l'articulation de différents niveaux d'analyse que l'on pourra mener à bien les recherches sur la dynamique de mise en valeur des cerrados. Le ressort de cette dynamique nous paraît en effet se situer aussi bien sur les lieux-mêmes de l'exploitation, qu'à des niveaux territoriaux beaucoup plus larges. L'étude des motivations du producteur face à différents choix en fonction du contexte microrégional, national, voire international, (qualité des terres, marché foncier, possibilité de substitution des productions agricoles entre elles et par l'élevage, insertion dans des circuits commerciaux, politiques des prix, infrastructure, crédit, etc...), comme l'étude des différentes formes historiques des "fronts-pionniers", ou celle des marchés internationaux, nous paraissent constituer des approches dont la complémentarité est indispensable pour évaluer la capacité de la production des cerrados en matière de grains ou d'autres produits. En étudiant les cerrados sous le seul

angle des marchés internationaux des grains, ou en n'analysant que la place du Brésil dans la division internationale du travail au détriment de l'étude des réalités physiques et humaines régionales et d'une vision historique, le risque est grand de contribuer au discours pseudo-scientifique véhiculé aujourd'hui au Brésil pour contourner une nouvelle fois la nécessité de modifier les structures agricoles.

Mais comment l'argumentation que nous venons de présenter, comment les travaux des chercheurs peuvent-ils s'intégrer dans l'élaboration d'un Plan de développement régional ?

S'attacher à démontrer la logique du discours, à insister sur l'hétérogénéité des situations et à répertorier et à nuancer les données statistiques (5), permet de donner un certain recul et un cadre de référence. Mais l'élaboration d'un Plan exige aussi des bases pour la mise en oeuvre d'interventions.

On aura bien compris que l'"occupation" des cerrados, déclarée dans les années 70 est due à une orientation politique destinée à décongestionner les zones de conflits du Sud et à encourager l'exportation du soja pour équilibrer la balance commerciale. Elle ne s'appuyait et n'avait été précédée d'aucunes études tant agronomiques qu'économiques. Elle repose directement sur le mythe historique de la frontière et s'inscrit dans un cadre idéologique où les réalités régionales, sociales ou géographiques, sont de peu de poids dans la mise en oeuvre de politiques.

On se trouve alors devant 3 types de contraintes qui prennent l'allure d'un premier diagnostic :

- 1) une politique nationale sans continuité, indifférente aux réalités locales, perpétuant l'instabilité de l'agriculture et les inégalités sociales
- 2) des structures de planification régionale soumises à une logique relevant davantage de l'anthropologie (poids du clientélisme dans une région où les grands éleveurs disposent du pouvoir politique, rotation rapide des charges et des décideurs)
- 3) un manque total de connaissances agronomiques et économiques sur les systèmes de production adaptables aux cerrados.

Les cerrados, contrairement à ce que l'on prétend ne forment pas une nouvelle frontière économique de ressources que l'on abandonnerait après une exploitation intensive de courte durée, ils forment une zone écologique à protéger et où l'on doit s'orienter vers une fixation des hommes et des productions.

Au niveau régional les objectifs sont donc simples : il faut stabiliser l'agriculture, c'est à dire dans un premier temps développer les analyses prospectives sur l'utilisation optimale des terres, rééquilibrer les politiques agricoles en faveur des productions alimentaires, développer les chaînes agro-industrielles.

Si l'on dispose d'études qui définissent des zones à problématiques différentes (Waniez, 1987; Aubertin, 1984), on ne peut guère les utiliser qu'en projections fatalement insatisfaisantes. L'on manque d'études primaires sur les systèmes de production possibles, sur les rotations soja/maïs/feijao avec élevage, qui respecteraient le sol et assureraient un rendement économique acceptable pour le producteur. Il faudrait s'orienter vers la diversification et l'adaptation des cultures traditionnelles. L'information reste à créer.

Un Plan de développement régional devrait offrir des garanties de revenus, des opportunités de choix aux producteurs, un encadrement technique. Il faudrait garantir un revenu à l'hectare avec indexation. Or actuellement toute la politique agricole est conjoncturelle, axée sur les marchés extérieurs, les crédits sont attachés à des produits et non à des exploitations, encore moins à des systèmes de production. Ce sont d'abord des crédits de campagne et non des crédits pour moderniser la production. Les prix minimum fixés par le gouvernement dans un contexte d'hyperinflation ne sont pas rémunérateurs et ne permettent pas de procéder à des investissements de longue durée. L'augmentation de la production ne peut alors s'effectuer que par recours à l'expansion des surfaces.

Quelques recommandations pourraient voir un début modeste d'application par la simple utilisation de crédits existants et une meilleure concertation entre les principaux acteurs pour dynamiser les organes d'encadrement et de recherche, pour créer une banque de développement locale, pour promouvoir une politique régionale suivie de régulation. Toutes ces recommandations sont bien banales, elles démontrent, s'il le fallait encore, que les principaux blocages de la planification sont davantage politiques, voire culturels, que techniques. Mais il semble que l'on peut aider à l'émergence d'une volonté politique favorable en détectant les lacunes de l'information et en croisant les informations existantes pour proposer une lecture originale des situations.

NOTES

1. La région "officielle" des cerrados, définie par l'IBGE (1979), recouvre le District Fédéral, les états de Goiás, du Mato Grosso et du Mato Grosso du Sud dans leur entier, les états du Minas Gerais, de Bahia, du Maranhao et du Piaui en partie. Le Centre de Recherche sur les Cerrados (CPAC) utilise une autre définition à peine plus restrictive.

2. D'après les recensements agricoles de l'IBGE, les terres consacrées à l'agriculture (terres en repos incluses, terres plantées en pâturages exclues) couvraient environ 58 millions d'hectares en 1980.

La norme de rendement "moderne" serait de 3 tonnes à l'hectare, grâce à un fort recours à la technologie et à l'irrigation. Ce rendement tient compte d'un "panachage" entre les rendements des différents grains où le soja et le maïs dominant (Goedert-1980). Les rendements nationaux actuels n'étaient en 1984 que de 1,65 T/ha pour le soja, 1,12 T/ha pour le blé, 1,74 T/ha pour le maïs.

3. Par exemple, il peut paraître évident que la très forte croissance des villes brésiliennes (y compris dans la région des cerrados, qui a connu un très fort exode rural durant la décade 1970-1980), n'est pas un phénomène indépendant du modèle agricole. Est-ce la croissance urbaine qui rend nécessaire la grande agriculture mécanisée, ou est-ce la grande agriculture mécanisée qui a créé une bonne part du problème urbain régional et national ?

4. La production de maïs, soja, blé, riz stagne au niveau national, globalement et pour chaque produit. En milliers de tonnes : 48 en 1980, 46,5 en 1981, 46,2 en 1982, 43,3 en 1983, 46,7 en 1984. Un redressement devrait s'effectuer pour les campagnes 85/86 et 86/87.

5. Les données statistiques de l'IBGE restent le principal élément pour l'analyse économique des transformations de l'agriculture brésilienne. Parmi les recensements, on doit prendre en compte particulièrement le recensement agricole de 1975, car il s'agit probablement de l'année charnière pour la mise en valeur des cerrados (2° Plan National de Développement : création du Polocentro).

Etant données la rapidité des évolutions observées et la sensibilité des productions à la conjoncture, il est indispensable de considérer les statistiques concernant les années les plus récentes : Production agricole municipale, données des services agricoles des états (CEPA), etc... sans oublier que ces données pour les années de recensements sont très différentes de celles du recensement agricole de l'IBGE.

Pour localiser les unités commerciales et industrielles concernant les grains, il est pratiquement impossible de s'appuyer sur les recensements industriels et commerciaux de l'IBGE (les unités n'apparaissent qu'au sein de branches aux définitions floues, le secret statistique interdit toutes données quand l'usine risque d'être identifiée...).

Une analyse à partir des données du GEIPOT (Entreprise brésilienne de planification des transports) de 1980 fournit de nombreuses indications sur les flux principaux. Les difficultés bien connues de l'analyse statistique, en particulier quand il s'agit d'identifier les flux de marchandises, rendent nécessaire un important effort d'enquête de terrain auprès des organismes de stockage, entreprises commerciales et industrielles, coopératives. En raison de la nature des flux observés, cette enquête devra s'étendre à diverses localités extérieures aux cerrados, dans l'état de São Paulo, le Parana.

REFERENCES

1984. AUBERTIN (C.), A travers l'évolution démographique du Centre-Ouest brésilien : une lecture des systèmes productifs. département de géographie, Université de Brasilia/ORSTOM, 18 p. multigr.
1986. AUBERTIN (C.) et LENA (Ph.), Introduction au numéro spécial "Frontières, mythes et pratiques". in Cahiers de Sciences Humaines de l'ORSTOM, N° 3-4, 1986 - Paris
1986. FERREIRA, (I. BARBOSA).- Ceres et Rio Verde, deux moments de l'expansion de la frontière agricole. in Cahiers de Sciences Humaines de l'ORSTOM, N° 3-4, 1986 - Paris
1980. GOEDERT (W.J.), LOBATO (E.), WAGNER (E.).- Potencial agrícola da região dos cerrados brasileiros. in Pesquisa agropecuária brasileira, 15 (1):1-17. janvier 1980 - Brasília
1970. 1975. 1980. IBGE.- Censos "agropecuarios" - Rio de Janeiro
1979. IBGE.- Região do cerrado. Uma caracterização do desenvolvimento do espaço rural - Rio de Janeiro
1984. IBGE.- Anuario estatístico do Brasil- Rio de Janeiro
1986. IBGE-CEPAGRO.- Levantamento sistemático da produção agrícola
1987. WANIEZ (Ph.), Base de données pour la recherche géographique - la dynamique spatiale agricole des cerrados au Brésil. 23 p. multigr. CPAC/ORSTOM. Brasilia.

Catherine AUBERTIN
Economiste ORSTOM
Avril 1987

Cet article doit beaucoup à la contribution critique des experts de la mission française auprès de la SUDECO (Surintendance de Développement du Centre-Ouest) : Gérard LAROSE et Jean BERNARD.

Créé en 1975, AMIRA est un groupe de recherche, et un réseau, interdisciplinaire et plurinationnel. Objectif : contribuer à l'amélioration des méthodes d'enquêtes et recherches socio-économiques, en liaison avec les politiques et opérations de développement.

Participants : 450 professionnels de nombreux pays et de diverses disciplines de sciences humaines, praticiens/utilisateurs de l'information scientifique pour élaboration/évaluation de politiques et projets.

- . ORGANISE ET SOUTIENT DES GROUPES DE TRAVAIL sur des thèmes spécifiques liés à son objectif central.
- . DIFFUSE LES TRAVAUX DE CES GROUPES, et d'autres textes novateurs, principalement méthodologiques : environ 95 textes déjà publiés (diffusion limitée aux membres du réseau + environ 100 bibliothèques).
- . ANIME UNE REFLEXION COLLECTIVE INTERDISCIPLINAIRE et tente d'en dégager des conclusions opératoires.
- . SOUTIENT L'EXPERIMENTATION des méthodes proposées.
- . SE PREOCCUPE DE LEUR PRESENTATION PEDAGOGIQUE dans divers cadres de formation professionnelle.

~~~~~

ABORDAGES : une des séries de textes AMIRA

- . diffusion strictement interne au Réseau
- . courts ( 20 pages max.), concis, précis
- . portant sur information & développement (collecte, traitement, utilisation)
- . novateurs quant au sujet ou la méthode
- . destinés à susciter les réactions, ou réagissant à une note précédente
- . écrits correctement, sans polémique
- . considérés au départ comme provisoires

~~~~~

Groupe AMIRA

INSEE - bureau 425
18 bd Adolphe Pinard
75014 PARIS . FRANCE
tél: (1) 45 40 13 50