

## CHAPITRE 15

### MIGRATIONS ET PERIURBANISATION DANS L'ENTOUR DE BRASILIA

Catherine AUBERTIN et Agnès MOREL

L'étude de l'Entour du District Fédéral révèle une forme originale d'insertion des migrants, ou plutôt de la ségrégation spatiale, reflet des inégalités sociales, conduisant à une « polynucléarisation ». Celle-ci se traduit par la création d'îlots urbains dans la périphérie, îlots à la fois coupés et dépendant totalement du centre.

Depuis la construction de la nouvelle capitale, enclavée dans l'Etat du Goiás, les migrants n'ont cessé d'affluer dans le District Fédéral. Ils n'ont cependant pas été intégrés dans le Plan Pilote lui-même, mais rejetés toujours plus loin vers la périphérie, créant des difficultés aux municipalités d'accueil qui n'ont pas les moyens de les héberger.

#### LE CENTRE DE L'ESPOIR, SES SATELLITES ET SES PERIPHERIES

Le plan de Brasilia a été conçu pour accueillir 500.000 habitants. En 1970, dix ans après l'inauguration de la nouvelle capitale, les effectifs de population fixés par le projet étaient déjà atteints et ne se concentraient plus dans le Plan Pilote initial. Aujourd'hui, plus de 3 habitants sur 4 de « Brasilia » résident dans une ville satellite.

Les premiers arrivés, ouvriers de la construction de la cité, se sont installés dans des campements de fortune aux environs immédiats de la ville. L'accès « légal au Plan Pilote », sous la pression des migrations des fonctionnaires et d'une immédiate spéculation foncière dévoyant les principes égalitaires originaux, est devenu rapidement impossible pour leurs revenus. Occupant illégalement des terrains et nuisant à l'« harmonie » architecturale, ces bidonvilles ne pouvaient demeurer aux portes de Brasilia. Plutôt que de modifier le plan d'urbanisation « en oiseau », on a créé les villes satellites pour éloigner du centre les populations les plus pauvres, créant ainsi un « vide sanitaire ». Les bâtisseurs de ce rêve, analphabètes pour la plupart, n'ont accès qu'à des emplois rares et mal rémunérés, subalternes et instables, dans le secteur informel, le bâtiment, l'administration et les services, le secteur domestique.

Par la suite, un centre de tri des migrants a été mis en place à la gare ferroviaire et routière de Brasilia. Il propose un billet d'autobus qui permette de continuer encore plus loin ou essaie de répartir les nouveaux arrivés dans les villes satellites ou les municipes de l'Entour. Ce centre fonctionne avec des moyens limités et ne sert que de poste de secours aux personnes les plus démunies, la plupart des migrants ayant déjà des parents ou connaissances installés dans la région qui peuvent les accueillir et leur éviter ainsi le passage par le tri autoritaire.

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

N° : 26760 et 2

195

Cpte : A

Quand les bidonvilles sont détruits, leurs occupants sont relogés par le gouvernement dans les villes satellites où, sous certaines conditions, ils obtiennent le titre de propriété de leur lot. Dès lors, les spéculations les plus effrénées ont pu se produire, les lots légalisés ont été vendus et revendus ; les premiers bénéficiaires, par manque d'argent et sous pression des spéculateurs, ont à nouveau envahi des terres publiques ou, forts de la vente de leur lot, sont partis s'installer en dehors du centre, dans des villes satellites de plus en plus éloignées, puis au-delà, dans l'état du Goiás.

Ce processus efficace (au point que l'on a pu dire que pour transformer un bidonville en noyau résidentiel de la classe moyenne il suffisait de distribuer des titres de propriété), a conduit à la création d'une ville polynucléaire, l'organisation spatiale reflétant les inégalités économiques et sociales.

Le centre est issu du Plan Pilote aménagé ; puis vient une périphérie formée des villes satellites, intégrées au District Fédéral mais n'ayant aucun statut propre, dépendant administrativement de la capitale ; enfin se dessine une périphérie encore plus lointaine regroupant une dizaine de municipes de l'Etat du Goiás, distants de 55 à 110 kilomètres du centre.

Le District Fédéral, villes satellites incluses, concentre les revenus les plus élevés du Brésil (66 % au-dessus de la moyenne nationale, selon l'IBGE en 1980), mais leur distribution est la plus inégalitaire du pays : le revenu moyen des habitants du Plan Pilote est 8 fois supérieur à celui des habitants de Braslandia, ville satellite. Il propose aux privilégiés qui y demeurent des services publics et privés en matière de santé, d'éducation et de transport, ainsi que des services collectifs d'eau, d'électricité et de voirie bien supérieurs à ceux disponibles dans le reste du pays.

Les villes satellites se situent à l'intérieur même du District Fédéral. Certaines se sont développées à partir d'anciennes villes de chantier comme Nucleo Bandeirante, ou à partir de petites villes plus anciennes comme Planaltina ou Braslandia. D'autres ont été construites entièrement par les pouvoirs publics pour loger les migrants indésirables, les favelados, dans le Plan Pilote. C'est le cas de Taguatinga, Gama ou Ceilandia. Elles présentent aujourd'hui une physionomie très diversifiée, ne serait-ce que par leur nombre d'habitants (de 25.000 à 650.000). Certaines accueillent une classe moyenne aisée et développent des activités économiques autonomes vis à vis du Plan Pilote (Taguatinga), alors que d'autres ne sont que de simples villes-dortoirs, refuge de la population la plus pauvre (Ceilandia), bien qu'il faille souvent nuancer suivant les quartiers à l'intérieur de chacune d'entre elles.

La physionomie des habitations change également selon le type d'accès à la terre et au logement. On rencontre des alignements de maisonnettes absolument identiques, offrant un minimum réduit de confort et d'espace, construites dans le cadre de programmes gouvernementaux (Ceilandia, Braslandia) ; de grands immeubles de standing proposés par des promoteurs privés (Taguatinga, Guara) ; une hétérogénéité totale de l'habitat due à la pratique de l'auto-construction (Gama). Partout des constructions précaires abritent des familles

qui sous-louent le fond du lot et contribuent ainsi à la densification de l'habitat sans que cela soit perceptible de l'extérieur. Malgré tout, les rues sont tracées, les équipements, pour la plupart, bien qu'avec de fortes inégalités, sont en place. D'avion, les lumières forment des figures géométriques qui n'ont rien à envier à celles du Plan Pilote.

Si les promoteurs du projet de la nouvelle capitale n'avaient pas prévu de tels déplacements de populations, certaines communes environnantes avaient, dès le début, envisagé les bénéfices que pourrait leur apporter l'implantation d'une métropole tertiaire, génératrice de revenus élevés. Elles se sont donc lancées dans de gigantesques opérations de lotissement de leurs terres agricoles afin d'accueillir les nouveaux venus. Elles n'avaient pourtant pas imaginé que ceux-ci ne seraient que les laissés pour compte du miracle de Brasília, victimes de la ségrégation pratiquée par les autorités de la capitale. La population des municipes compte en moyenne 40 % d'immigrés ; 80 % des habitants de Luziania ont déjà résidé dans le District Fédéral (OLIVEIRA, 1983 ; PAVIANI, 1984). Les municipes de l'Entour sont démunis de la plupart des services offerts dans le District Fédéral et accueillent les migrants aux revenus les plus faibles.

En effet, la population qui demeure dans les municipes du Goias peut à peine payer l'IPTU (Impôt sur la Propriété du Terrain Urbain, qui revient de droit au municipe). De plus, l'acte de vente des lots n'est souvent pas régularisé car l'enregistrement coûte cher, ce qui complique le raccordement aux réseaux d'eau et d'électricité, les compagnies du Goias chargées de ces services n'acceptant d'intervenir qu'au vu des titres de propriété.

Le mouvement pendulaire quotidien entre les deux des plus importants municipes de l'Entour (Luziania et Planaltina) et Brasília est estimé par la CODEPLAN à plus de 20.000 personnes. Le transport est assuré par des compagnies privées de l'état du Goias qui, contrairement aux entreprises intervenant dans le District Fédéral, ne sont pas subventionnées. Les coûts de transport sont estimés à 35 % du Salaire Minimum, alors que 70 % de la population ne gagnent pas plus d'un salaire minimum (IBGE, 1980). La population des villes d'ortoirs ne consomme pas sur place, mais à Brasília où elle travaille ; elle ne crée de ce fait aucun effet induit, ne fournit pas d'impôt sur la consommation ou sur la production. Les municipes ne peuvent donc financièrement assurer l'investissement des infrastructures indispensables ou même entretenir les réalisations existantes ; sans aide de la part du gouvernement de Brasília, ils se trouvent dans une situation de paupérisation croissante.

Les conséquences des choix fonciers quant à l'urbanisation du Plan Pilote et de la politique au coup par coup d'insertion des migrants se mesurent à la croissance démographique rapide mais très hétérogène des agglomérations de l'Entour. Si la distribution du solde migratoire entre les municipes voisins et Brasília s'est effectuée jusqu'à présent majoritairement en faveur de cette dernière (à 98, 5 % pour la période 1970/1980 et, selon les prévisions CODEPLAN sd, à 62, 5 % pour la période 1980/1985), on peut prévoir que, devant la saturation des capacités d'accueil dans le cas où le gouvernement du

District Fédéral ne change pas sa politique d'urbanisation la plus grande partie du solde migratoire va désormais se fixer dans l'Entour. Et ceci suivant deux processus distincts : celui de l'expansion urbaine qui attire les migrants directement à la périphérie de la capitale et celui de la ségrégation spatiale / sociale qui rejette les plus pauvres du centre vers cette même périphérie.

### UNE POLITIQUE AMBIGUE

Le gouvernement du District Fédéral n'a ni les compétences, ni les moyens du gouvernement brésilien, mais joue sur l'ambiguïté, se présentant comme le symbole du pouvoir de l'Etat tout entier. C'est ainsi qu'il a longtemps tardé à accepter et à reconnaître les préfets des états voisins dont certains se trouvaient dans l'opposition comme interlocuteurs à part entière.

Le programme fédéral « Geoeconomica », créé en 1975, se présente comme un projet visant un rééquilibrage entre le District Fédéral et sa région, mais ses objectifs, tout en proposant des mesures d'intégration et de répartition des ressources, expriment clairement la volonté de « préserver » le site de Brasilia. Il s'est en fait agi d'éviter le modèle d'urbanisation classique des grandes métropoles brésiliennes, latino-américaines ou africaines en orientant les flux migratoires vers l'extérieur de la capitale (SUDECO/CODEPLAN, 1985). Ce programme a été transformé plusieurs fois ; il a changé de nom ; son ampleur a été considérablement réduite, passant de 88 municipes à 12. Les résultats effectifs ont été quasiment nuls, faute de réelle volonté politique et parce que les moyens mis en oeuvre ont été très limités. D'autre part, ce projet émanant de l'état fédéral mais concernant les deux états voisins a engendré des confusions institutionnelles. De plus, l'hétérogénéité des municipes touchés, leurs intérêts contradictoires par rapport au District Fédéral a rendu très difficile toute velléité d'action commune et coordonnée, y compris pour ce seul programme « commun ».

Les motifs du gouvernement du District Fédéral quant à l'expulsion des populations les plus pauvres semblent relever de deux types de considérations : la pureté architecturale en danger face au « florissement » de bidonvilles ou de quartiers populaires ; la fonction administrative et symbolique de Brasilia doit être sauvegardée, les emplois ne se trouvent que dans le tertiaire et sont peu accessibles à la plupart des migrants.

Cependant, les autorités de la capitale n'ont pas pu rester sans rien faire face à ces migrations ; les villes satellites sont le reflet de cette politique. Elles ont par contre limité leurs efforts et se déchargent en grande partie de leurs responsabilités sur les municipes de l'Entour qui appartiennent à d'autres états, sans leur apporter aucune aide financière, technique ou administrative.

Ces municipes, qui ont au départ une vocation agricole, se trouvent actuellement nantis d'une population en majorité urbaine. Afin de se procurer des ressources, beaucoup ont développé la production intensive de soja, mais les marchés internationaux, sans compter les débouchés locaux insuffisants, n'offrent aucune stabilité des revenus, et la tendance à la monoculture accentue cette fragilité. De plus, les produits alimentaires consommés par Brasilia viennent non pas de sa région mais de celle de Sao Paul.

On peut néanmoins affirmer qu'il existe dans l'Entour un certain dynamisme agricole qui, lié au processus de démocratisation actuel, pourrait aider les municipes à renforcer leur pouvoir de négociation face au District fédéral et appuyer leur revendication de ne plus être de simples destinataires des « exportations de main d'oeuvre » de Brasilia.

## BIBLIOGRAPHIE

- AZEVEDO S. de, ANDRADE L.A. (GAMA de), 1982 : Habitação e poder. Da fundacao da casa popular do Banco Nacional de Habitação. Zahar Editores. Rio de Janeiro.
- BLAY E. A., 1979 : Organisateur : A luta pelo espaço. Textos de Sociologia Urbana. Vozes. Pirenopolis.
- CODEPLAN, 1984 : Atlas do Distrito Federal. Governo do Distrito Federal. Brasilia.
- S/D - CODEPLAN/CNDU /SUDECO/INDUR - O Entorno do D.F.: Problemas e propostas de solução. Brasilia
- COMISSAO CENSITARIA NACIONAL, 1959 : Censo experimental de Brasilia. Brasilia.
- S/D - COSTA L. : Brasilia Revisitada. 1985-1987.
- FERREIRA I., COSTA B., 1986 : Do rural ao urbano na periferia do Distrito Federal. Departamento de Geografia, Unb. Brasilia, Mimeo.
- HEUZE C., 1986 : Emergence d'une capitale, Brasilia in Frontières : Mythes et Pratiques. Cah. Sc. Hum. ORSTOM, vol. 22, n° 3-4 Paris
- IBGE - Censos demograficos. Minas Gerais, Goias et Distrito Federal, 1950, 1960, 1970, 1980. Rio de Janeiro.
- IBGE, 1980 : Censos agropecuarios. Goais et Distrito Federal. Rio de Janeiro.
- KAISER W., 1985 : Brasilia als Mittelpunkt der Stadt - Und Regionalentwicklung im brasilianischen Bundesdistrikt und dem angrenzenden Bundestaat Goias. Universität de Frankfurt. RFA.
- KOWARICK L., 1980 : A espolição urbana. Paz e Terra. Rio de Janeiro.
- PAVIANI A., 1984 : Periferização Urbana ao sul do Distrito Federal - O caso do « Pedregal », Luziania (GO) in Bol. Geogr. Teorética. Rio Claro 14 (24-28) : 5-19.
- PAVIANI A., 1985 : Processus d'urbanisation à Brasilia, métropole tertiaire du Brésil in Travaux de l'Institut de Géographie de Reims, n° 61-62, pp. 37-52.

PAVIANI A., (Organisateur), 1985 : Brasilia, Ideologia e Realidade. Espaço urbano em questão. CNPq/Projeto. Sao Paulo.

OLIVEIRA M. (PELUSO de), 1983 : O mercado imobiliario na periferia do Distrito Federal - Um estudo de caso, a Cidade Ocidental. Tese de mestrado para o curso de pos-graduação em Planejamento Urbano. Departamento de Urbanismo. Universidade de Brasilia. Brasilia.

SAINT HILAIRE A., 1975 : Viagem à provincia de Goias. Coleção « Reconquista do Brasil », vol. 8, Editora da Universidade de Sao Paulo, Livraria Itatiaia Editora Ltda, Belo Horizonte.

SUDECO/CODEPLAN, 1985 : Subsidios para o macrozoneamento do Entorno do Distrito Federal. Nucleo do Edição da GINEO Brasilia.