

Un destin de pôle urbain régional contrarié par la concrétisation de l'utopie nationale

Brasília a surgi comme une grande entreprise gouvernementale, l'État ayant été simultanément planificateur, promoteur, constructeur, financier et propriétaire du sol. Pour réaliser une œuvre de cette envergure, il a fallu compter avec les travailleurs migrants, qui ont afflué en quête de travail, et avec l'initiative privée, en particulier les industriels du ciment, du fer, du verre qui en ont été les grands bénéficiaires.

Un peu plus de quarante ans après son implantation, Brasília, bien que planifiée dès son origine, est une ville dans laquelle on retrouve les dysfonctionnements propres aux autres grandes agglomérations urbaines du pays. Une grande partie de l'explication de la transformation de la capitale de Brasília en une agglomération urbaine peut être trouvée dans les effets contradictoires et la puissance inégale des deux rôles premiers assignés à Brasília : être tout à la fois la capitale nationale telle qu'elle avait été planifiée et le pôle d'entraînement d'une construction régionale spontanée.

Lorsqu'on entreprend des études thématiques sur Brasília, quatre décennies après son inauguration, on se rend compte du caractère lacunaire de la littérature concernant le rôle joué par la capitale dans la région Centre-Ouest du pays. Son rôle dans le contexte local a par contre été le thème d'un très grand nombre de mémoires de maîtrise et de thèses présentées au Brésil et à l'étranger, d'actes et d'études, d'actes de colloques qui se sont tenus principalement au Sénat et à l'université de Brasília depuis les années 1970 ⁸. Ainsi, Brasília a été un objet d'étude plutôt en tant que capitale nationale que comme capitale régionale

⁸ En 1974, sous l'égide du Sénat, a été organisé le premier Séminaire d'études des problèmes urbains de Brasília, dont les travaux et débats ont été publiés (UNIVERSITÉ DE BRASÍLIA, 1984).

ayant une fonction clé à remplir dans le processus de développement du Centre-Ouest brésilien. Dans les premiers temps de sa construction, aucune tentative n'a été faite pour implanter un modèle d'organisation régional correspondant par exemple aux théories des pôles de croissance développées par François Perroux et Jacques Boudeville.

Les contradictions internes à la conception de Brasília

La construction du territoire urbain et régional s'esquisse avec le rôle de Brasília dans l'Histoire du Brésil, matérialisé dans un montage photographique présentant ensemble Pedro Alvares Cabral, Pedro I et Juscelino Kubitschek, qui selon l'analyse de Carvalho présente Brasília comme une nouvelle sémantisation visuelle du *personnage mythique du héros conquérant (il donne la vie) ; libérateur (il acquiert une vie propre) ; défricheur et guide (il conduit à la propriété symbolique de tout le territoire national, par le biais de son intégration, grâce à la localisation de la capitale de la République)*.

L'installation locale durable des migrants venus premièrement pour travailler à l'édification de la capitale, a fait éclater les cadres de la planification. L'urbanisation s'est développée bien au-delà des limites planifiées et elle a fait naître une ségrégation socio-spatiale imprévue au sein d'une agglomération polynucléaire atteignant les communes limitrophes de l'État du Goiás.

La ville de Brasília est aussi appelée « métropole tertiaire ». Sa population crée peu à peu un style de vie propre sur la base des caractéristiques urbaines originales du *Plano Piloto* telles que sa fonction de centre politico-administratif et décisionnel à l'échelle nationale et internationale. Mais intervient aussi une structuration de l'économie locale autour de la valorisation d'un bien unique, le sol, lui-même associé au secteur de la construction et au développement des équipements. L'abondance de cette ressource locale principale – la terre urbaine – constitue encore aujourd'hui sa principale force d'attraction.

Nous avons là un portrait simplifié de l'environnement régional de Brasília. Un milieu que nous concevons ici comme étant un territoire résultant d'un amalgame particulier de l'espace naturel, l'espace urbain et l'espace régional. Le *Distrito Federal* qui abrite la capitale est le point central du Brésil, site de Águas Emendadas, c'est-à-dire de la séparation des eaux entre les trois grands bassins versants brésiliens, mais aussi lieu de polarisation des flux des populations en provenance de toutes les régions brésiliennes. Il est aussi localisé sur le Plateau central du Brésil,

c'est-à-dire au cœur de l'écosystème du *cerrado*, couverture végétale naturelle abritant une biodiversité des plus riches et des plus vastes mais aussi très fragile.

Dans la littérature sur Brasília, d'innombrables travaux exaltent le souci environnemental régional que suscitait déjà le site naturel avant même l'implantation du *Distrito Federal*. En effet, cette préoccupation s'inscrivait déjà dans l'idée du projet de transfert de la capitale vers l'intérieur du pays, quand diverses missions ont été envoyées dans la région du Plateau central pour délimiter un site réunissant les meilleures conditions environnementales. Nombreuses également ont été les références faites aux décisions prises dans le but de préserver ces conditions favorables : restreindre les possibilités d'expansion du parc industriel, maintenir la rigueur du zonage urbain et permettre le classement du *Plano Piloto* comme patrimoine urbanistique de l'humanité.



FIG. 9 - Le montage photographique présentant ensemble Pedro Alvares Cabral, Pedro I et Juscelino Kubitschek.

Pour toutes ces raisons, le centre-ville de Brasília est souvent cité comme étant l'un des trois lieux urbains du pays à offrir les meilleures conditions de vie. Les premiers défenseurs de l'environnement du *Distrito Federal* ont fait de cette constatation un très fort argument en faveur de leur volonté protectionniste. En outre, la population du centre-ville possède le plus haut revenu *per capita* du Brésil.

Pour Gilberto Freyre, l'implantation de la capitale a représenté :
(...) le vieux désir de beaucoup de Brésiliens de transférer la capitale de leur pays de la côte vers l'intérieur, considéré comme une zone stratégique plus favorable d'un point de vue écologique, économique et sociologique.

(...) une nouvelle perspective pour le Brésil tout entier : la perspective d'un Brésil véritablement interrégional, dans sa façon d'être une Nation singulière et en même temps plurielle : un Brésil fait de plusieurs Brésils.

(...) comme ville nouvelle, Brasília ne doit pas être considérée comme un pur et simple problème architectural, ni même urbanistique, mais écologique.

(...) j'accuse (...) Juscelino Kubitschek de n'avoir pas convoqué (...) de spécialistes de l'écologie et des sciences sociales pour associer aux prouesses de ces artistes une autre espèce de savoir ou de connaissance (FREYRE, 1968 : 175, 177, 178, 188).

Ces extraits, publiés pour la première fois dans une édition portugaise de 1957, dénoncent le tracé architectonique qui a négligé l'environnement régional. Ils reflètent une vision culturaliste et résumement les ambiguïtés concernant le véritable danger environnemental auquel a été exposé le *Distrito Federal*. Selon Gilberto Freyre, ce danger s'est manifesté dès que Kubitschek a ordonné l'édification de la capitale dans une indifférence totale à l'écologie.

En vérité, les problèmes ont même commencé à apparaître auparavant. Deux faits marquants doivent être démystifiés : les missions Cruls et Belcher qui, avant 1956, se sont appliquées à choisir la macro-localisation et le site de la nouvelle capitale ; et les propositions de planification regroupant la publication de l'avis de concours national relatif au *Plano Piloto* en 1956, le rapport du Plan Lúcio Costa, les commentaires des membres du jury en 1957, ainsi que d'autres types de plans formulés à la même époque.

On connaît très bien les Rapports des missions Cruls, de 1894 et Belcher, de 1955, qui ont minutieusement étudié l'environnement du futur territoire du District fédéral, quant à ses aspects naturels, ses ressources hydriques, la qualité du sol, etc. Dans les rapports et études de ces deux

missions se rapportant à l'hydrologie, la ressource en eau sur le site actuel de la ville de Brasília est signalée comme insuffisante pour répondre à la demande envisagée.

Francis Ruellan dans la Mission Poli, de 1946, moins connue, a soulevé une autre question fondamentale, c'est-à-dire de savoir si la capitale aurait une fonction exclusivement politique et administrative ou si elle deviendrait un centre de rayonnement économique vers le Sertão et l'intérieur. C'est lui qui a eu l'initiative de créer un groupe de travail pour étudier et mieux appréhender les styles de vie, la situation économique et les possibilités de colonisation de la zone sélectionnée. Aucun grand investissement du pouvoir public en études et réflexion sur cet aspect ne peut être constaté à cette époque.

L'indifférence du pouvoir politique caractérise donc les questions concernant l'espace naturel et régional. Pourtant une simple lecture de l'avis de concours pour le projet de capitale montre que la préoccupation régionale y était bien exprimée. Dans le projet retenu, celui de Lúcio Costa, sa prise en compte s'avère très secondaire :

Extraits de l'avis de concours :

(...) présenter, autant que possible, les éléments ayant servi de base à l'élaboration des plans, ou susceptibles de révéler leurs motivations fondamentales, comme :

- a) le schéma cartographique de l'usage proposé du territoire du Distrito Federal, comprenant la localisation approximative des zones de production agricole, urbaine, industrielle, de préservation des ressources naturelles – incluant les forêts, la chasse et la pêche, le contrôle de l'érosion et la protection des sources d'eau – et des réseaux de communication ;*
- b) les éléments techniques à utiliser dans l'élaboration d'une loi régulatrice de l'usage de la terre et des ressources naturelles de la région.*

Dans le plan de Lúcio Costa, on ne trouve rien concernant l'espace naturel environnant, hormis la décision d'éviter l'emplacement de quartiers résidentiels sur les rivages du lac afin qu'ils demeurent intacts. On n'y trouve rien non plus concernant l'espace régional, comme le confirment les déclarations de l'urbaniste pendant son exposé oral :

(...) à ce qui importe vraiment, c'est-à-dire, à la conception urbanistique de la ville proprement dite, parce que celle-ci ne sera pas, en l'occurrence, le résultat de la planification régionale, mais sa cause : c'est sa fondation qui donnera lieu, postérieurement, à un développement planifié de la région. Il s'agit d'un acte délibéré d'appropriation, d'un geste encore inspiré par l'idéal de la conquête, conformément à la tradition coloniale.

Si, d'un côté, Lúcio Costa justifie cette lacune, de l'autre, il a clairement énoncé la nécessité de la formulation postérieure d'une planification régionale, car il savait très bien qu'une capitale de cette importance conduirait obligatoirement à la formation d'une région.

À propos de ce deuxième fait marquant, il convient encore d'évoquer le plan conçu pour mobiliser les agriculteurs qui affluaient vers Brasília, et encourager la production agricole et l'élevage local. Il prévoyait la mise en place d'un système d'approvisionnement de Brasília, composé de régions agricoles, d'unités socio-économiques rurales, de centres de ravitaillement et de marchés distributeurs. Son objectif était d'absorber la population ayant une expérience de la vie rurale et de donner lieu à la création d'une ceinture verte avec l'implantation de fermes modèles et de hangars dans la périphérie du *Plano Piloto*. Cela n'a pas abouti et Lúcio Costa en a parlé à l'époque comme d'un projet avorté.

En même temps, Brasília supporte une contradiction interne entre son rôle de pôle de développement régional et sa fonction exclusivement politico-administrative. Cette contradiction est fondamentale parce qu'elle existe depuis la décision initiale d'implantation de la nouvelle capitale et parce qu'elle a été déterminante dans beaucoup des décisions suivantes.

Brasília a été conçue pour être la capitale de la République, son centre politique décisionnel, et pour être la solution à des problèmes historiques étrangers au territoire qui lui avait été attribué. Il s'agissait d'orienter le développement national vers l'intérieur et d'assurer la souveraineté nationale sur l'ensemble du territoire par le biais d'un front pionnier économique. L'argument majeur dans le choix du site était donc exclusivement sa position centrale au sein d'une région de l'intérieur à développer. Elle a donc bien été projetée comme un pôle de développement régional.

De par sa position régionale intermédiaire entre le nord et le sud du pays, Brasília devrait permettre et encourager les activités économiques susceptibles d'irradier leurs effets sur un espace allant bien au-delà des limites du quadrilatère initialement déterminé. Cependant, comme capitale, son territoire est voué avant tout à la monofonction politico-administrative.

Par ailleurs, Brasília a été conçue à partir d'idéaux socialistes, son projet formulé selon des principes de rationalité et de modernisme, lui assignait une fonction de résidence partagée et permanente des fonctionnaires, des cadres et employés dans les activités tertiaires associées. Il était ainsi prévu que la main-d'œuvre embauchée pour son édification,

les candangos, ces ouvriers des chantiers qui ont transformé le projet en réalité en un temps record, retourneraient sur leurs terres d'origine après la conclusion des travaux. Cependant, avant même son inauguration, ces *candangos*, appuyés par de nombreux groupes de pression, se mobilisent et revendiquent des terres pour le logement. L'acceptation de leur demande a été à l'origine de l'anticipation de la formation des *ciudades satélites*, prévues pour relayer à moyen terme le *Plano Piloto*. Ainsi, alors qu'il était primitivement prévu d'accueillir toutes les classes sociales dans le périmètre du *Plano Piloto*, une ségrégation socio-spatiale des plus perverses s'est très vite mise en place. Elle est avant tout le résultat d'une volonté de protéger la monofonction politico-administrative.

Une autre contradiction forte existe entre la rigueur de la planification appliquée au *Plano Piloto* et la désorganisation spatiale au niveau du *Distrito Federal* de par la résolution au coup par coup des nécessités de logement des populations migrantes. Pourtant, la propriété de la terre majoritairement détenue par l'État et le quasi-vide territorial offraient en théorie l'opportunité de créer un véritable laboratoire de planification où on pouvait prétendre trouver une solution aux problèmes déjà connus et affectant les agglomérations urbaines brésiliennes plus anciennes. L'analyse du processus d'urbanisation du *Distrito Federal* révèle qu'une telle planification n'a hélas commencé que tardivement vers le milieu des années 1970. Le *Plano Piloto* a donc été planifié de façon détaillée mais pas le territoire du *Distrito Federal* dans son ensemble pendant une période de presque vingt ans. Aussi une désorganisation, à la mesure de celle qui prédomine dans d'autres agglomérations urbaines du pays, en résulte.

L'agglomération de Brasília est donc d'abord le fruit d'un projet d'urbanisme dont l'implantation n'a pas été gérée de manière suffisamment cohérente et réfléchie tant du point de vue des préoccupations environnementales que des fonctions de pôle régional.

Le fort caractère géopolitique de la décision de création de Brasília a déjà été analysé par divers auteurs. Dans l'inventaire des arguments justifiant le transfert de la capitale au centre du pays réalisé par VESENTINI (1987) le poids des enjeux nationaux est apparent. Sont évoqués : les qualités du site, notamment la température modérée de la région ; l'intégrité territoriale du pays à sauvegarder, la sécurité des frontières à assurer et la position du Centre-Ouest comme zone stratégique dans l'Amérique du Sud ; l'accroissement nécessaire des liens nationaux par le développement

Le poids des enjeux
de la politique
nationale de
rééquilibrage
régional du
territoire brésilien

du réseau routier ; la consolidation de la « marche vers l'Ouest » et la nécessité de poursuivre l'œuvre de la conquête et de l'occupation des terres commencée par les pionniers ; la zone littorale sous influence étrangère en opposition à un espace intérieur de déploiement de l'identité nationale ; l'importance donnée au développement économique du Brésil central à partir de cette nouvelle capitale, dont on attend qu'elle irradie le progrès.

FARRET (1985) ajoute d'autres arguments d'échelle nationale : effacer tous les vestiges et les symboles de la domination portugaise, unifier le pays par la suppression d'un grand nombre d'enclaves, établir de nouveaux paradigmes d'efficacité dans la fonction publique. SCHMIDT (1985) considère que c'est l'idée d'une occupation effective du centre du territoire national qui a uni les élites politiques et économiques de l'époque en faveur de l'installation de la nouvelle capitale.

Mais l'argument de synthèse clé se trouve dans le journal *Diário de Brasília* qui retient la citation par Holston d'un passage du poème de Guilherme de Almeida, lors de l'inauguration de Brasília :

Ici et maintenant, voilà la croisée du Temps et de l'Espace, chemin qui vient du passé et va vers l'avenir, chemin qui vient du nord, du sud, de l'est et de l'ouest, chemin qui traverse les siècles, chemin qui traverse le monde : ici et maintenant tous se croisent en faisant le signe de la Sainte Croix (HOLSTON, 1993 : 79).

Ces différents arguments, dans une vue d'ensemble, révèlent que la décision du transfert de la capitale se rattache à une stratégie, à la fois nationale et de rééquilibrage régional. Il s'agissait avant toute autre chose d'occuper le centre du territoire, point d'articulation entre diverses régions, aux fins d'intégration et d'unification nationale dans les domaines politique et économique. Dans cette optique, la création de la Sudene (*Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*), marque le début de la planification régionale au Brésil, et accompagne l'implantation de Brasília, pendant les deux années 1959 et 1960.

La première référence des plans nationaux, concernant la question régionale, est apparue dans le Plan d'objectifs de 1956, où il était question de la construction de Brasília et de la route reliant Belém et Brasília. D'autres plans nationaux se sont succédé, mais seul le premier Plan national de développement (1972) comprenait la formulation d'une politique d'intégration nationale.

Il prévoyait l'implantation de pôles régionaux agricoles et industriels dans le Sud et le Nord-Est, et agricoles et miniers dans le Plateau central et en Amazonie, complétant le pôle du Sud-Est situé dans l'ensemble

São Paulo-Rio de Janeiro-Belo Horizonte. En somme, il avait pour visées le développement du Nord-Est, l'occupation de l'Amazonie et du Centre-Ouest, sans nuire à la croissance du Centre-Sud.

Dans le second Plan national de développement (PND II) en 1975, plusieurs « programmes » spéciaux ont été formulés comme instruments régionaux pour implanter la politique d'intégration nationale. Parmi eux figurait celui de la région géo-économique de Brasília (Pergeb). L'analyse de ses lignes d'action révèle en quoi cette région a été créée avant tout pour préserver la fonction de capitale de Brasília. Les actions préconisées étaient les suivantes (conformément à l'Exposé des motifs 115, juin 1977) :
I. Préservation de caractère politico-administratif et culturel de la capitale du pays (...) ; *II. Nouvelles perspectives d'accueil (...) des migrants qui arrivent dans la capitale de la République, afin d'obtenir une réduction du taux de l'expansion démographique du District fédéral ;*
III. Renforcement de centres secondaires urbains, [...] comme moyens d'offrir des services à la population de la région, évitant ainsi une pression supplémentaire sur l'infrastructure urbaine de Brasília. *IV. Valorisation économique de la Région géo-économique de Brasília aux fins de (...) garantir le ravitaillement de Brasília en denrées de première nécessité.*

Le Pergeb n'a donc pas seulement contribué à renforcer le déséquilibre fondamental dans la planification de la nouvelle capitale, il a également fait peu de cas des avantages qu'aurait pu procurer l'association symbiotique de Brasília et de sa région. C'est la sauvegarde de la fonction de capitale qui a prévalu sur celle de pôle de développement régional. Aucune autre proposition concernant spécialement Brasília n'a été enregistrée par la suite.

La région Centre-Ouest a pourtant été l'objet d'une action d'envergure de l'État dans le Plan II. Il convient de relever l'importance, dans l'ensemble des Programmes spéciaux, de celui concernant le développement du *cerrado* (Polocentro), ayant pour objectif de le transformer en zones productives. Cette région a, en outre, été bénéficiaire d'importants investissements consentis, tant dans le cadre de politiques agricoles axées sur la promotion des exportations, que dans celui de politiques sectorielles d'infrastructure ayant trait aux transports, à l'énergie électrique, aux télécommunications et au stockage.

La région Centre-Ouest, ainsi configurée, se caractérise par un processus rapide d'occupation du territoire, fondé sur un front pionnier agricole, et par son articulation avec plusieurs autres régions du pays, ce qui, dans une certaine mesure, a contribué à la poursuite de l'objectif d'intégration nationale.



Tronçon de la première route Planaltina-Luziânia (1957).



Du *cerrado* primitif :
espace vide disponible...

Palmiers *Buritis* du *cerrado*, signalant la proximité d'une source d'eau, site du *Plano Piloto* (1958).

Espace vert,
proximité de l'aile
nord du *Plano
Piloto* (2001).



... à la place du végétal dans l'espace de la capitale fédérale

En fond, l'esplanade centrale
du *Plano Piloto* avec immeubles
ministériels et la cathédrale ;
en premier plan, un point
de vente spontané (2002).



Ce choix de croissance économique du Centre-Ouest, presque exclusivement concentrée sur le développement du secteur agricole, amène à la formation d'une structure urbaine régionale très déséquilibrée. Les rares noyaux urbains secondaires régionaux se développent en exerçant des fonctions d'entrepôts de produits agro-pastoraux, de distribution de matériels agricoles et de lieux d'accueil d'une industrie agricole encore embryonnaire. Dans ce contexte, la création d'emplois de secteurs secondaire et tertiaire est faible de même que l'offre de services publics fondamentaux. Cela contribue à augmenter les mouvements de migration des paysans et des habitants de ces localités vers Brasília ou Goiânia. À partir du milieu de la décennie de 1970 et pendant les années 1980, ces migrants viennent s'ajouter à Brasília à ceux des années 1960 principalement originaires du Nord-Est. Pendant les années 1990, ce processus s'est poursuivi. Cette mobilité est à l'origine de l'expansion de l'agglomération urbaine.

Cette expansion s'est produite, soit dans la périphérie du *Plano Piloto*, soit dans celle du *Distrito Federal*. car les normes de construction très élevées imposées dans le périmètre du *Plano Piloto* y ont provoqué une rareté et une hausse artificielle des prix des biens fonciers et immobiliers. Par ailleurs, la politique foncière et de l'habitat du gouvernement local a été de promouvoir l'installation de nouveaux établissements urbains, à distance du *Plano Piloto*, par une offre de terrains lotis à prix très symboliques.

Les actions ponctuelles et fragmentées issues de la politique de préservation de l'environnement n'ont pas permis de contrecarrer cet étalement. Des Unités de conservation (UC) ont été créées, elles couvrent aujourd'hui entre 40 et 50 % du *Distrito Federal*. L'idée première était de contrebalancer le développement urbain en créant des réserves naturelles d'équilibre ayant un rôle de sauvegarde du patrimoine naturel pré-existant et un rôle tampon entre les nouveaux établissements urbains et le *Plano Piloto*. Des études récentes, comme celles de l'Unesco (2000) et du ministère de l'Environnement (1999) ont montré que ses mesures n'ont pas été suffisantes pour empêcher la détérioration accélérée du patrimoine naturel sur le territoire du *Distrito Federal*.

En outre, quoique l'implantation de Brasília ait été inspirée par la perspective de contribuer à réduire la concentration industrielle dans le Centre-Sud, l'installation d'établissements industriels dans le territoire du *Distrito Federal* n'a jamais été envisagée. Celui-ci reste considéré comme une zone de réserve stratégique propre à la capitale politico-administrative. Le rôle d'instigateur du développement régional attribué à Brasília s'est donc restreint à promouvoir la construction d'un réseau

routier la reliant aux différentes régions du pays. On peut donc affirmer que, malgré l'expansion notoire de la frontière agricole dans le Centre-Ouest, Brasília ne joue pas, pour le moment, le rôle de pôle de développement régional qui lui avait été assigné. Elle n'est encore que le simple lieu de croisement de routes régionales, faisant de ces dernières non seulement des moyens d'écoulement de la production agro-pastorale, mais aussi des chemins de migration.

À l'opposé, le fait que Brasília ait été conçue pour être la capitale fédérale a été déterminant dans la définition de ses aspects économiques. La part de l'administration publique dans la composition de son PIB a atteint près de 40 % pendant les années 1990. C'est donc le secteur public qui est responsable de sa vitalité, mais aussi de la fragilité de l'économie locale. La croissance du secteur tertiaire, si vantée, n'est rien de plus qu'une réponse à la fonction politico-administrative unique de la capitale.

Dès son installation, Brasília remplissait déjà toutes les conditions nécessaires pour abriter une agglomération urbaine. Nous avons peine à croire que ses planificateurs n'aient pas imaginé que, dans sa croissance, elle dépasserait les limites du *Distrito Federal*, car le contexte historique à l'époque de son implantation permettait de pronostiquer cette issue.

Sa comparaison avec d'autres agglomérations urbaines dont l'histoire remonte à la découverte du Brésil, ou même au siècle dernier, révèle que la croissance de Brasília s'est produite à un moment important de l'urbanisation du pays, c'est-à-dire à la fin des années 1950 et au début des années 1960, période pendant laquelle la population urbaine a connu une forte croissance. Brasília a suivi ce mouvement, s'insérant dans le processus d'urbanisation brésilien, mais elle l'a fait à un rythme plus rapide.

La croissance rapide de l'agglomération urbaine de Brasília est le résultat de la force d'une politique territoriale nationale conjuguée à l'absence d'une politique territoriale locale et d'une planification régionale tardive. La situation actuelle est plus complexe car la politique territoriale nationale et régionale est inexistante, la planification concerne seulement le territoire du *Distrito Federal* et pas encore l'agglomération urbaine.

Pour être efficace, la planification de Brasília demande la formulation d'une politique territoriale environnementale qui englobe tout à la fois

L'agglomération urbaine de Brasília comme territoire stratégique

les espaces naturel, urbain et régional, et prenne en compte leur liaison avec l'agglomération urbaine, le rôle de Brasília dans la région Centre-Ouest et dans le pays, et pas seulement sa fonction de capitale.

Il s'agit donc de reconnaître que Brasília et le *Distrito Federal* font partie d'un territoire où toute action sur l'espace urbain se répercute sur l'espace naturel et régional, comme les politiques de l'habitat ; et toute action sur l'espace régional, telle que les politiques de transports, se répercute sur les espaces naturel et urbain. La contradiction fondamentale, déjà évoquée, a justement été le résultat de l'indifférence avec laquelle a été traitée la relation espace naturel, espace urbain et espace régional. Cette combinaison qui se manifeste fortement à Brasília, et peut-être avec plus de netteté qu'ailleurs, dérive de sa position géostratégique. Il s'agit donc d'un problème géopolitique.