

Des usages complémentaires planifiés à la conquête urbaine libérale

**Ignez Costa Barbosa
Ferreira**
géographe

Traditionnellement on aborde la diversité de l'occupation urbaine régionale par une analyse dichotomique de l'expansion territoriale de Brasília qui oppose le centre à la périphérie, la ville consolidée à la ville non officielle, le *Distrito Federal* à la région environnante de l'*Entorno*, le *Plano Piloto* aux *ciudades satélites*, les zones urbanisées légalement occupées aux lotissements résultant d'installations illégales. Notre hypothèse est que si ces formations urbaines ne sont pas homogènes et présentent d'importantes disparités spatiales, sociales, économiques et culturelles, elles participent cependant d'une même dynamique urbaine unique. Du centre — *Plano Piloto* de Brasília — à la périphérie plus pauvre, tous ces noyaux, malgré leur contraste, font partie du même ensemble : la métropole de Brasília. C'est dans la manière dont la production et la consommation du sol urbain se sont structurées que se trouve la clé de compréhension globale.

Le modèle de production du sol urbain promu par le projet urbain de Brasília a été considéré comme rationnel et moderne. La gestion de l'urbanisation du sol y reposait sur un très fort contrôle territorial. La propriété du sol était conçue comme le monopole de l'État et le mode d'urbanisation correspondait à l'application d'un plan d'urbanisme très précis. Ce dernier fixait le périmètre urbain et servait de référence pour l'organisation des différentes opérations prévues dans le domaine technique pour l'édification de la nouvelle ville. Le pouvoir d'action était donc réservé à l'État, et s'opposait en cela au modèle d'urbanisation

**Aux origines
de Brasília :
les prémisses
d'un marché
foncier socio-
spatialement
ségrégué**

brésilien traditionnellement spontanée et dirigée par l'action d'acteurs privés.

Le plan urbanistique de Lúcio Costa — *Plano Piloto* — est l'expression de l'idéal moderniste de rationalité architecturale urbaine : fonctionnel, monumental, sectorisé et autoritaire. Ce modèle était considéré comme parfait pour répondre aux besoins d'une ville à laquelle avait été assignée la fonction de capitale fédérale. Sa mise en œuvre exigeait le contrôle strict des aléas qui pourraient le défigurer ou le faire avorter. Il s'agit là d'un moment marquant dans le processus de mise en place du marché foncier et immobilier : celui, « idéal », où toutes les actions concourent à bloquer les pressions du marché et des agents immobiliers. On souhaitait ainsi empêcher toute urbanisation débridée et chaotique issue de l'action individuelle et spéculative des acteurs privés.

Une première difficulté a surgi au début même de l'implantation de la ville. Le plan directeur interdisait la création spontanée de quartiers ainsi que toute occupation territoriale irrégulière à l'intérieur de son périmètre.

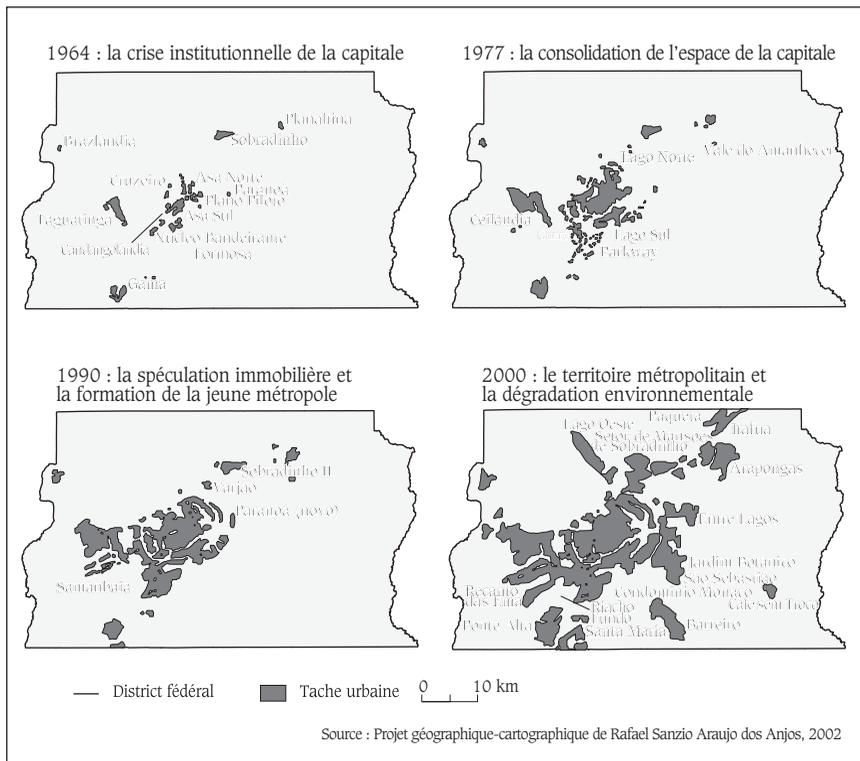


Fig. 12 – Évolution de la tache urbaine de l'agglomération de Brasília entre 1964 et 2000.

Les travailleurs qui arrivaient, attirés par les chantiers de construction, se fixaient pourtant en campements spontanés, dénommés *vilas* dont la principale était la *Cidade Livre*, à côté des campements provisoires affectés aux ouvriers des entreprises. Ces peuplements étaient constitués d'habitations précaires et provisoires, faites de toile et de bois, servant à la fois d'abri aux travailleurs et journaliers employés à la construction de la ville et de siège d'activités destinées à satisfaire les besoins courants en biens et services de tout le peuple des bâtisseurs de Brasília. Il était bien planifié de remplacer postérieurement les campements des entreprises par des édifices, conformément au plan de la ville, par contre rien n'était prévu quant aux *vilas*. Dès le début des travaux, de fortes pressions se sont exprimées pour transférer ces peuplements ailleurs. À l'inverse, leurs habitants s'organisaient pour revendiquer le droit de demeurer dans l'enceinte de la ville, n'acceptant ni de regagner leur région d'origine ni leur délocalisation dans des zones rurales du *Distrito Federal*. L'État, propriétaire des terres, a alors fait appel à l'argument technique de la préservation de l'environnement et de la lutte contre la pollution du bassin du lac Paranoá pour créer des noyaux de population urbaine, dénommés *ciudades satélites*, hors des limites du *Plano Piloto*, dans des lieux distants, de façon à préserver l'unité et la qualité première du projet. Sans infrastructure sociale et économique préexistantes, ces localités ont donc été le lieu de transfert des populations délogées des campements spontanés du *Plano Piloto*. Cette solution trouvée au problème de logement de la population défavorisée signifiait donc l'exclusion des travailleurs du périmètre du *Plano Piloto*. Elle a été à l'origine de la ségrégation socio-spatiale qui caractérise aujourd'hui l'agglomération. Dès les dernières années du chantier, la mise en place de cette ségrégation était observée par les responsables. Cela les ennuyait beaucoup sans qu'ils ne puissent trouver moyen de la solutionner, comme en témoigne Oscar Niemeyer.

Au fur et à mesure de la construction nous constatons avec satisfaction que le Plan pilote de Lúcio Costa était juste et sûr (...). Il nous gênait seulement de vérifier que, pour les ouvriers, il serait impossible de maintenir les conditions de vie que le Plan pilote fixait et de vivre, comme il serait juste, à l'intérieur des aires d'habitations collectives. Nous voyions avec tristesse que les conditions sociales se heurtaient avec l'esprit du plan pilote, créant des problèmes impossibles à résoudre sur la planche de travail, même en se référant à une architecture sociale qui ne conduit à rien sans une base sociale socialiste (NIEMEYER, 1961).

Une opposition entre centre et périphérie, de nature sélective, en résulte : le centre est siège du pouvoir et des services publics, la périphérie abrite

des villes-dortoirs destinées à loger des travailleurs mal rémunérés. L'existence d'un plan urbanistique *a priori*, la planification sectorisée des usages des espaces, la délimitation du centre et l'assignation préalable de sa fonction, sont autant de facteurs qui ont contribué à accentuer la sélectivité spatiale pour l'occupation et la valorisation du centre, dès le début de la construction de l'espace urbain de la capitale. Par la suite, les localités de la périphérie deviennent également un lieu de valorisation foncière à partir du moment où les équipements y sont installés.

L'implantation du centre et de la périphérie a été ainsi concomitante et ces espaces ne sont pas opposés mais complémentaires, comme la construction des parties d'un tout : une ville socialement segmentée et spatialement fragmentée mais composée d'espaces en dépendance.

Le débordement du contrôle territorial par la dynamique d'urbanisation spontanée

Dès la période initiale, la périphérie était vouée à abriter les travailleurs. Cependant, son pouvoir d'attraction prend ensuite de l'ampleur et touche des classes sociales beaucoup mieux nanties car les espaces résidentiels toujours disponibles dans le périmètre du *Plano Piloto* se sont trop rapidement et trop fortement valorisés pour leur rester accessibles.

Le contrôle très minutieux des nouvelles constructions des ensembles résidentiels à l'intérieur du *Plano Piloto* a renforcé la valorisation immobilière au lieu de la contenir. C'est un peu dans la précipitation que les représentants de l'État décident de l'ouverture de tel ou tel espace à l'urbanisation, le principal critère étant sa distance suffisante par rapport au *Plano Piloto*. Le monopole territorial détenu par l'État a également joué alors un rôle important du point de vue de la matérialisation géographique de la ségrégation spatiale car il tend à décider de l'affectation résidentielle de ces lotissements en fonction des classes sociales. Sur cette base, l'inégalité des revenus dessine alors l'occupation du sol, instaurant les bases territoriales de la future agglomération urbaine polynucléaire et spatialement ségréguée. La poursuite de ce processus va renforcer la tendance à une valorisation du centre, puis, par glissement, des parties centrales et plus anciennes au sein des *ciudades satélites*.

Dans un deuxième temps, l'orientation du contrôle territorial exercé par les pouvoirs publics se modifie et va plutôt viser à freiner l'ouverture de nouveaux espaces résidentiels à l'intérieur du *Distrito Federal*. La demande insatisfaite d'habitation, concernant surtout les classes les plus



**Le secteur Sud des hôtels
à l'intérieur du *Plano Piloto*
(2001).**

défavorisées, se déplace alors vers les communes de l'État de Goiás voisin, échappant au contrôle du gouvernement du *Distrito Federal*. Cela y a provoqué l'intensification du phénomène de lotissement de terres par des particuliers selon les mécanismes propres au marché foncier spéculatif. C'est donc à l'initiative privée qu'incombe la responsabilité de l'expansion de l'espace urbain en dehors des limites du *Distrito Federal*. Réalisée uniquement en fonction de l'offre et de la demande, cette urbanisation se fait de façon désordonnée et éparpillée. L'habitat de la classe défavorisée ainsi repoussé à de plus grandes distances, au-delà des limites du *Distrito Federal*, est aussi le lieu d'une précarité accentuée dans l'accès aux équipements pour les plus pauvres.

Autour du *Distrito Federal* les fermes ont été morcelées, vendues par lots ou transformées en grands lotissements urbains, une pratique déjà concrétisée dans les périphéries des autres grandes villes brésiliennes à d'autres époques. Jusqu'en 1960, ces lotissements se situaient à proximité de la route reliant Brasília au sud-est et indépendamment des centres urbains locaux.



Le secteur commercial Sud à l'intérieur du *Plano Piloto*, immeubles de bureau sur une voie passante (2003).

Au cours des années 1960, la création de nouvelles *ciudades satélites* a d'abord permis de concentrer l'occupation urbaine à l'intérieur du *Distrito Federal*. L'ouverture à l'urbanisation de ces nouveaux espaces plus proches de Brasília a alors attiré les investissements immobiliers privés vers l'intérieur du *Distrito Federal* au détriment des villes de la périphérie.

³ Programme du gouvernement fédéral ayant pour but de promouvoir le développement d'une zone territoriale désignée comme région géo-économique de Brasília dont le rôle est de contenir la croissance de la ville.

Au début des années 1970, la mise en œuvre du Programme de la région géo-économique de Brasília – PERGB³ – cherche à freiner l'expansion-urbaine au sein du *Distrito Federal*. Il devient une zone à consolider et à équiper pour soutenir la fonction de capitale fédérale du *Plano Piloto* et à fermer à la fonction de résidence pour de nouveaux migrants. À l'extérieur du *Distrito Federal*, la croissance de l'habitat s'en trouve dynamisée, non seulement par la multiplication des lotissements mais également par de grandes opérations privées de construction immobilière visant la clientèle des classes moyennes et populaires. Il est intéressant d'observer que, malgré la précarité des zones périphériques d'initiative privée, ces dernières reproduisent certains éléments du modèle central tels que l'horizontalité, les habitations mono-familiales et la nomenclature des adresses.

Le secteur commercial
Sud à l'intérieur
du *Plano Piloto*,
camelots et commerces
de rue sur une voie
passante (2003).



Avenue commerciale
Nord dans la ville
satellite de Taguatinga
située à l'intérieur du
Distrito Federal (2003).



Ainsi, entre 1980 et 1990, l'expansion de l'espace urbain dans les communes de la région environnante, l'*Entorno*, a été extraordinaire. L'aire urbaine du *município* de Luziania, en particulier, a quadruplé entre 1977 et 1990 (ANJOS, 1991), et le taux de croissance de sa population a été de 162 % entre 1980 et 1991, soit une augmentation de plus de 170 000 habitants. Le taux moyen de croissance de ces communes a dépassé 9 % par an. En 1991, la population totale de cette région atteignait presque 300 000 habitants selon le recensement général du Brésil. Grands et petits investisseurs se sont engagés dans cette entreprise, multipliant l'offre de lots urbains au-delà de la demande réelle, orientant et déterminant localement et au fur et à mesure la limite de l'agglomération urbaine. L'avancée des lotissements périphériques dans les communes limitrophes de Goiás, en particulier Luziãna et Águas Lindas de Goiás, et leur consolidation nous permettent de considérer le processus d'expansion urbaine par cette périphérie comme irréversible et de reconnaître ces nouveaux agrégats urbains comme étant partie intégrante de l'agglomération urbaine de Brasília.

Au cours des années, la politique de préservation appliquée au territoire du *Distrito Federal* a eu ainsi une incidence directe sur la progression des



Super Quadra SQN 206 Nord, Plano Piloto, secteur résidentiel, en premier plan aire de jeux collective (2003).

lotissements dans la région environnante et la valorisation urbaine des zones rurales périphériques. Les mesures de contention de l'extension des zones d'habitat urbain à l'intérieur du *Distrito Federal* ont orienté l'expansion de l'agglomération urbaine au-delà de ses limites administratives.

La ville centrale de Brasília, siège du pouvoir et de la fonction de capitale administrative, a concentré aussi dans son périmètre les services publics de haut niveau notamment de santé et d'éducation. Le rôle de ce centre dans la création d'emplois en a été renforcé. Contrairement à ce qui s'est produit dans d'autres villes brésiliennes, la périphérie de Brasília ne s'est pas ouverte aux activités industrielles. Cette périphérie reste vouée à l'implantation résidentielle, du type banlieue dortoir. Le secteur tertiaire qui s'y développe correspond surtout à des commerces et services de proximité pour une population dont le pouvoir d'achat reste limité. Cela contribue à renforcer encore la concentration de l'emploi et des services du haut tertiaire dans le centre du *Distrito Federal* et la relation de dépendance qu'entretient avec lui le reste de l'agglomération urbaine, y compris les communes limitrophes de l'État de Goiás.

Un des objectifs visés par les pouvoirs publics, lorsque dans les années 1960 ils créent une seconde vague de *ciudades satélites* à l'intérieur du *Distrito Federal*, était d'y faciliter le transfert de populations en provenance tout à la fois des premières *ciudades satélites* en voie de saturation et des occupations spontanées toujours présentes au sein de la ville centrale de Brasília. Dans les toutes premières *ciudades satélites*, nombreux sont en effet les ménages locataires de baraques construites au fond de terrain et désireux de devenir propriétaires de leur logement. Parallèlement, s'entassaient dans des lieux d'occupations spontanées ceux qui n'ont pas de quoi payer un loyer et se trouvent réduits à aller vivre dans ces habitats précaires et illégaux faute de lots urbains accessibles.

Cette entreprise cherchait donc à répondre au désir profond des citoyens d'accéder à la propriété de leur logement. Pour l'État détenteur de la terre, permettre l'accès individuel à la propriété de l'habitat est un moyen facile et stratégique pour créer activités et emplois, tout en instaurant une politique compensatrice des disparités sociales si gravement renforcées dans le développement des villes brésiliennes urbaines. Le dynamisme de l'initiative privée locale s'accélère lorsque l'industrie du bâtiment est activée et il n'est pas jusqu'aux chômeurs

La régularisation et l'intégration du marché foncier privé dans la planification urbaine locale

⁴ Dans le cadre du Programme d'implantation des populations à faibles revenus ont été distribués à la population des lots partiellement urbanisés, dont les dimensions variaient entre 125 et 250 m² et où l'infrastructure était implantée de façon graduelle et progressive, pendant la période de 1987 à 1995.

Les besoins résidentiels des classes moyennes : moteur de la production de la ville illégale

qui ne bénéficient de la réouverture des postes de travail traditionnels du secteur. La localisation de ces nouvelles *ciudades satélites* est préférentiellement choisie en fonction des axes routiers déjà ouverts⁴.

L'expansion urbaine est apparemment contrôlée puisque les terres, qui appartiennent à l'État, sont officiellement offertes sur le marché par l'intermédiaire d'agents particuliers auxquels est octroyé un droit d'usage, sans toutefois leur conférer un titre de propriété légal. Leur commercialisation à court terme est officiellement interdite mais leur valorisation sur le marché immobilier est garantie par leur excellente localisation, la perspective d'implantation des infrastructures nécessaires et l'assurance de leur privatisation à terme. Le processus de valorisation/spéculation, qui a pour conséquence la grande mobilité des occupants de ces nouvelles localités par la vente du droit de cession, est entamé.

La classe moyenne pour sa part n'a pas trouvé là les nouvelles zones résidentielles qu'elle réclamait pour son usage, correspondant à son pouvoir d'achat, c'est-à-dire d'un niveau proche de celui des beaux quartiers du centre, et offrant des possibilités d'investissements lucratifs.

Tandis que sont produits légalement des lots urbains destinés à la population pauvre, des lotissements privés, irréguliers et illégaux, destinés de préférence à la classe moyenne, prolifèrent... Ils se localisent dans des zones rurales ou des réserves naturelles protégées, sur des terres privées ou publiques. À ce stade, toute préoccupation de préservation environnementale de la région du bassin de Paranoá disparaît du discours des acteurs publics.

Cette pratique d'un côté confirme la force de la demande d'habitation réprimée dans le *Distrito Federal* et, de l'autre, relève l'aspect devenu très spéculatif du marché foncier au sein de ce *Distrito Federal*. Peu nombreux sont ceux qui se fixent dans les lotissements résidentiels planifiés, préférant l'opportunisme et l'improvisation possibles dans les lotissements privés en dehors de toutes contraintes urbanistiques, collectives ou environnementales imposées.

Tandis que le Programme d'implantation de la population défavorisée, qui propose la création et la distribution de lots partiellement urbanisés,

a affecté 109 000 terrains entre 1987 et 1995 (IPEA, 1997), les promoteurs particuliers du morcellement illégal de la terre s'avèrent responsables d'une offre sur le marché immobilier de près de 100 000 lots durant la même période (ANJOS, 1995 : 142).

Ces initiatives privées ont gravement affecté le contrôle et la planification du développement spatial urbain. Jusqu'alors, les pouvoirs publics avaient détenu ce contrôle et imposé les règles de l'expansion urbaine à l'intérieur du *Distrito Federal*. L'évolution de cette expansion est devenue anarchique, nocive à l'environnement, et n'a pas non plus pris en compte les contraintes de la mise en place postérieure des infrastructures.

Les lotissements privés recouvrent actuellement de larges étendues à la lisière de la ville consolidée et leur tracé conditionne déjà le processus d'occupation à venir. Ils échappent à toute action de planification, même après leur légalisation et régularisation. Ils sont devenus une caractéristique marquante du processus d'expansion urbaine, qui se poursuit depuis les années 1970, d'abord dans la région avoisinant le *Distrito Federal*, à présent à l'intérieur, affectant des terres appartenant à l'État ou même des réserves naturelles protégées.

Une nouvelle phase est entamée, marquée par la privatisation de la terre dans le *Distrito Federal*, par l'intégration d'un mode privé et individuel de production du sol urbain, en dehors des paramètres établis dans le projet original. Cela fait évoluer l'agglomération urbaine vers une nouvelle forme de développement, inséparable d'une valorisation immobilière garantie et d'une plus grande souplesse de la planification de l'occupation urbaine du sol.

Dans cette entreprise convergent de nombreux intérêts locaux, à savoir ceux de la classe moyenne, des promoteurs immobiliers et des entrepreneurs de l'industrie du bâtiment. Le gouvernement du *Distrito Federal* s'est abstenu d'intervenir dans ce processus, mettant ainsi en évidence sa pratique contradictoire par rapport à sa politique de gestion du territoire. Il a procédé à la régularisation, après coup et au cas par cas, de ces occupations urbaines libérales. Les intérêts des pouvoirs publics et des particuliers se rejoignent, les premiers augmentant le revenu public issu de l'impôt foncier et les seconds conquérant leur droit à la propriété d'un sol urbain répondant à leurs aspirations.

Le désir profond
de l'accès au
logement
individuel des
classes populaires
et des populations
démunies : moteur
de l'implication
publique dans
l'extension
urbaine

En raison de la lutte contre l'occupation irrégulière et précaire de terres par la population pauvre, les bidonvilles ne se sont pas consolidés dans le *Distrito Federal*. Non qu'ils n'existent pas, mais parce qu'ils sont soumis à des interventions du gouvernement visant à leur suppression et la régularisation du statut résidentiel de leurs occupants par transfert vers d'autres localités. Ces quartiers précaires sont par là même toujours sporadiques ou récents. Les affrontements entre leurs habitants, qui luttent pour leur maintien dans la ville, et le gouvernement du *Distrito Federal* sont une réalité permanente dans la capitale. Le combat des populations pour la régularisation de la zone occupée a pour visée principale la garantie de propriété de l'habitation, mais aussi celle indirecte de la préservation de leurs emplois dans le secteur des services et dans le secteur du bâtiment. En effet, éloigner leurs résidences des lieux centraux signifie pour eux une plus grande difficulté pour accéder à l'emploi.

Le transfert des habitants des zones d'occupation irrégulière vers des localités assignées est révélateur d'une des formes du pouvoir d'action sur le territoire et sur la culture populaire. On détermine le rythme de croissance des localités en forçant le retrait ou l'afflux de ses habitants et on s'attache les masses populaires en répondant favorablement à leur revendication première : accéder au droit de propriété sur un sol urbanisé. La dimension du lot, sa localisation et le voisinage de la famille transférée, restent exclusivement déterminés par chaque programme gouvernemental d'implantation mis en action. Ces projets de régularisation ont un effet de désarticulation de la communauté première des habitants d'un même bidonville. Elle est de fait démembrée dans l'espace physique, perdant ainsi sa cohésion sociale. Ils semblent pourtant bien répondre à l'aspiration majeure de ces habitants, obtenir un lot, un lieu d'habitation sûr, même s'il n'y a pas la garantie d'un titre de propriété, ni même l'assurance d'une stabilité de la localisation (FERREIRA et PENNA, 1997).

L'irrépressible
force du désir
de propriété
de son logement

Longtemps, le terme générique *invasão* a été employé pour se référer à la partie illégale de la ville. Ce terme très fort référait à l'image des campements de fortune de tous ces migrants pauvres à la recherche d'un meilleur avenir. Depuis quelque temps, on lui préfère l'expression *ocupação irregular*, insistant plus sur le fait du statut que de la forme et ce terme est en particulier utilisé pour désigner les zones de lotissements privés de bon standing.

Le phénomène de l'occupation illégale des terres a accompagné pas à pas l'édification de Brasília, depuis les tout premiers instants de son implantation. La confrontation de deux modes d'occupation urbaine du sol, l'un officiel et l'autre spontané, a toujours existé. Le processus d'urbanisation et l'expansion de l'espace urbain ont été marqués par des politiques de gestion interdisant et réprimant l'occupation illégale du sol, mais qui, au cours des années, ont varié dans leurs mécanismes et leurs moyens d'action, privilégiant peu à peu le rôle d'un marché foncier et immobilier privé.

La notoire rationalité instrumentale de la planification territoriale de Brasília, au service d'un idéal urbanistique social de ville partagée, s'est inclinée devant les arguments pragmatiques d'une utilisation stratégique de l'espace. Elle a fini par abdiquer en faveur de l'occupation libérale du sol urbain, déterminée principalement par la logique de l'offre et de la demande d'un irréductible marché foncier et immobilier spéculatif.