

latitudes 23

# Brasília

Ville fermée,  
environnement ouvert

Éditeurs scientifiques  
Marcia Regina De Andrade Mathieu,  
Ignez Costa Barbosa Ferreira,  
Dominique Couret

**IRD**  
Editions

Brasília,  
ville fermée,  
environnement ouvert



# Brasília, ville fermée, environnement ouvert

*Éditeurs scientifiques*

Marcia Regina De Andrade Mathieu  
Ignez Costa Barbosa Ferreira  
Dominique Couret

**IRD Éditions**

INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT

*collection latitudes 23*

Paris, 2006

« Latitudes 23 » est une collection généraliste, pluridisciplinaire. Elle vise à publier des synthèses thématiques ou géographiques privilégiant les systèmes complexes, croisant différents regards, et à faire le point sur une question à une large échelle de temps et d'espace. Les thématiques privilégiées sont : relations hommes-milieu, gestion des ressources naturelles, environnement-développement. Toutes les disciplines sont concernées, avec une priorité accordée aux approches associant les sciences de la nature et de la société.

Directrice de collection : Marie-Christine Cormier-Salem (cormier@mnhn.fr)

*Couverture :*

**IRD/D. Couret - *Ponto de Encontro*, 1969, polyvolume en aluminium.  
Sculpture de Mary Vieira sise au *Palácio do Itamarati-Ministério das Relações Exteriores*, Brasília.**

*Frontispice :*

**IRD/D. Couret - *Congresso Nacional* au centre de la place des Trois Pouvoirs, Brasília.**

Préparation éditoriale : Marie-Odile Charvet Richter

Mise en page et photogravure : Atelier Six

Correction : Yolande Cavallazzi

Coordination, fabrication : Marie-Odile Charvet Richter

Maquette de couverture : Michelle Saint-Léger

Maquette intérieure : Catherine Plasse

Crédit photographique : © IRD/D. Couret,  
sauf p. 35 et 65 (J.-É. Pasquier)

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1992 (code de la propriété intellectuelle, première partie) n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans le but d'exemple ou d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon passible des peines prévues au titre III de la loi précitée..

© IRD, 2006

ISSN : 1278-348X

ISBN : 2-7099-1605-03

## *En hommage*

à **Milton Santos**

Grand géographe et  
ami auquel nous dédions  
cet ouvrage

*Brasília est, à la fois, une capitale politique et un chantier de construction. Elle a surgi comme un chantier de construction et a continué de l'être après l'installation sur son territoire des trois pouvoirs du gouvernement brésilien. Brasília est également une ville « artificielle » et une grande ville, une capitale de pays sous-développé.*

(Milton Santos, 1965)

## *Les auteurs*

Rafael Sanzio **Araújo Dos Anjos**, géographe, docteur (université de São Paulo), professeur à l'université de Brasília, directeur du Centre de cartographie appliquée et d'information géographique-CIGA/GEA/Universidade de Brasília.

Nelba **Azevedo Penna**, géographe, mestrado en planification urbaine (université de Brasília), doctorat en géographie (université de São Paulo), professeur de l'université de Brasília, chercheur du Bureau d'études urbaines et régionales de l'université de Brasília NEUR/CEAM.

Ignez **Costa Barbosa Ferreira**, géographe, spécialisation à l'université de Paris-I Sorbonne, ex-professeur à l'université de Brasília et chercheur associé du Bureau d'études urbaines et régionales de l'université de Brasília NEUR/CEAM.

Dominique **Couret**, géographe, doctorat en géographie urbaine et quantitative (université de Haute-Normandie), chercheur IRD et directrice de l'UR-IRD029 Environnement urbain.

Marcia R. **De Andrade Mathieu**, géographe, doctorat en géographie humaine et organisation de l'espace (université Paris-I Sorbonne), ex-professeur de l'université de Brasília, chercheur associé du Bureau d'études urbaines et régionales de l'université de Brasília NEUR/CEAM.

Neli A. **De Melo**, géographe, doctorat en géographie (université de Paris-I et université de São Paulo), chercheur associé du Bureau d'études urbaines et régionales de l'université de Brasília NEUR/CEAM et à l'École normale supérieure de Paris.

Ana Maria **Nogales Vasconcelos**, statisticienne et démographe, doctorat en démographie (Université catholique de Louvain, Belgique), professeur de statistique à l'université de Brasília, chercheur du Bureau d'études urbaines et régionales de l'université de Brasília NEUR/CEAM.

Aldo **Paviani**, géographe, professeur émérite à l'université de Brasília et chercheur associé du Département de géographie et du Bureau d'études urbaines et régionales de l'université de Brasília NEUR/CEAM.

Maria Luiza **Peluso**, géographe, mestrado en planification urbaine (université de Brasília), doctorat en psychologie sociale (PUC-São Paulo), professeur de géographie de l'université de Brasília, chercheur du Bureau d'études urbaines et régionales de l'université de Brasília NEUR/CEAM.

Marly **Santos Da Silva**, géographe, mestrado en planification urbaine (université de Brasília), chercheur du Bureau d'études urbaines et régionales de l'université de Brasília NEUR/CEAM.

Marília **Steinberger**, économiste, doctorat en planification régionale et urbaine (université de São Paulo), professeur de géographie à l'université de Brasília, chercheur du Bureau d'études urbaines et régionales de l'université de Brasília NEUR/CEAM.

### **Collaborateurs**

Julio **Da Costa Neto Ferreira**, géographe, Centro de Sensoriamento Remoto (CSR), Instituto Brasileiro Do Meio Ambiente e Dos Recursos Naturais Renovaves (IBAMA).

Adriana **Vilarino**, géographe, mestrado en géographie (université de Brasília), stagiaire du Bureau d'études urbaines et régionales de l'université de Brasília NEUR/CEAM.

## Sommaire

Avant-propos .....	13
<i>Marie-Christine CORMIER-SALEM</i>	
Introduction : Brasília : une ville contre nature (sociale) ? .....	17
<i>Dominique COURET</i>	

### **L'AGGLOMÉRATION CAPITALE DE BRASÍLIA**

Introduction .....	37
Brasília, l'histoire urbaine d'une ville nouvelle dans le contexte d'un pays en plein essor économique .....	39
<i>Marcia Regina DE ANDRADE MATHIEU, Ignez COSTA BARBOSA FERREIRA</i>	
De la ville nouvelle à l'agglomération urbaine .....	43
<i>Marcia Regina DE ANDRADE MATHIEU, Ignez COSTA BARBOSA FERREIRA</i>	
Déploiement de l'agglomération et dispersion de la population urbaine .....	47
<i>Ana Maria NOGALES VASCONCELOS</i>	
Conclusion : Brasília, de la cité fonctionnelle à l'extension urbaine spontanée .....	59

### **LE RÔLE DES UTOPIES FONDATRICES DANS LA FORMATION DE L'AGGLOMÉRATION URBAINE DE BRASÍLIA**

Introduction .....	67
L'utopie urbanistique première .....	69
<i>Marcia Regina DE ANDRADE MATHIEU</i>	
Brasília à la croisée de deux utopies : capitale mythique et eldorado urbain .....	79
<i>Maria Luiza PELUSO</i>	
Un destin de pôle urbain régional contrarié par la concrétisation de l'utopie nationale .....	95
<i>Marília STEINBERGER</i>	
Conclusion : Quand le dessein national bloque le destin régional .....	109

## **LA PLACE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE PROJET URBAIN DE BRASÍLIA**

Introduction .....	115
Quelle place pour l'environnement régional originel dans le projet urbanistique de Brasília ? .....	119
<i>Marcia Regina DE ANDRADE MATHIEU</i>	
La préservation environnementale dans la réglementation territoriale brésilienne.....	123
<i>Neli Aparecida DE MELO</i>	
La question environnementale dans la planification territoriale .....	127
<i>Marly SANTOS DA SILVA, Neli Aparecida DE MELO</i>	
Conclusion : L'environnement régional : lieu de ressources urbaines plus qu'un patrimoine à sauvegarder .....	141

## **LE DEVENIR URBAIN DE L'ENVIRONNEMENT RÉGIONAL**

Introduction .....	147
Des usages complémentaires planifiés à la conquête urbaine libérale.....	149
<i>Ignez COSTA BARBOSA FERREIRA</i>	
Les effets de l'expansionnisme urbain sur l'environnement de Brasília.....	163
<i>Nelba AZEVEDO PENNA</i>	
Conclusion : Brasília : de la ville fermée à un environnement régional trop ouvert à l'initiative résidentielle individuelle.....	173

## **L'INSOUTENABLE UTOPIE URBANISTIQUE PREMIÈRE : QUEL AVENIR POUR BRASÍLIA ?**

Introduction .....	179
Le défi du développement urbain et de l'encadrement de ses dynamiques spontanées.....	181
<i>Marcia Regina DE ANDRADE MATHIEU</i>	
La gestion partagée de l'environnement urbain de Brasília : la nouvelle utopie pour demain ? .....	185
<i>Aldo PAVIANI</i>	
Conclusion : Brasília : un front pionnier urbain en renouvellement .....	199
<i>Dominique COURET</i>	

Résumé ..... 207  
Resumo ..... 211  
Summary ..... 215



## *Avant-propos*

L'urbanisation est un phénomène dynamique généralisé, la forme actuelle principale de l'organisation planétaire. Dans les pays du Sud, près de 50 % de la population est urbaine. Ce taux ne cesse de progresser et, selon les projections à 20 ans, devrait atteindre près de 70 %. D'ores et déjà, bien plus nombreux sont ceux qui sont sous l'emprise, directe ou indirecte, des villes. Le changement urbain conduit ainsi peu ou prou vers une urbanisation de l'environnement planétaire.

Avec cette dynamique urbaine, des risques nouveaux apparaissent, liés aux aléas naturels, à la croissance concentrée des établissements humains, aux dysfonctionnements propres aux ensembles urbains. Ces risques signifient d'importantes pertes potentielles, tant de ressources naturelles que de bâtis, de modes de vie, de cultures, qui constituent autant d'éléments d'un patrimoine urbain à protéger.

Changements environnementaux, gestion des risques, conservation du patrimoine : ces enjeux majeurs du XXI<sup>e</sup> siècle constituent les thématiques centrales de la collection Latitudes 23 et ont fait l'objet de plusieurs publications, de l'extractivisme en Amazonie brésilienne à la gestion de l'eau en Sierra Madre mexicaine, toutes consacrées au milieu rural. Il était temps d'accueillir dans notre collection un ouvrage sur l'environnement urbain, d'autant plus que le cas étudié, Brasília, est exemplaire d'un nouvel ordre urbain.

De fait, Brasília est une ville entièrement et globalement planifiée, selon un modèle urbanistique et fonctionnel moderne, mis en œuvre dès le début de son existence. Par les dysfonctionnements qui en résultent actuellement, ce cas donne la mesure des problèmes d'un environnement urbanisé dans un contexte de planification « totale », mesure très intéressante à mettre en regard avec des sites et tissus urbains de villes peu, sinon pas du tout, planifiées.

Aussi, loin d'être une simple monographie urbaine, cet ouvrage offre-t-il une synthèse originale à plusieurs voix du développement urbain de Brasília et s'interroge sur les impacts environnementaux locaux multiples de la transformation urbaine en termes de risque et de valorisation patrimoniale. Est ainsi questionné autrement le rôle des paramètres du modèle urbanistique et des choix successifs de gestion urbaine depuis la création première du centre-ville de Brasília.

L'originalité de cette contribution tient sans aucun doute au positionnement particulier des contributeurs : le corps de l'ouvrage est rédigé par des chercheurs brésiliens ayant longuement travaillé sur la question urbaine à Brasília et au Brésil. On leur doit plusieurs ouvrages collectifs en portugais publiés par l'université de Brasília dans la collection « Brasília ». Puisse cet ouvrage en français faire connaître auprès d'un large public les travaux de cette équipe NEUR – Núcleo dos Estudos Urbanos e Regionais (Noyau d'études urbaines et régionales) – de l'université de Brasília).

L'introduction et la conclusion sont rédigées, avec la distance juste et nécessaire, par une spécialiste de géographie urbaine, Dominique Couret, chercheuse de l'IRD, directrice de l'unité de recherche Urbi et n'ayant pas jusque-là travaillé sur le Brésil. Sa lecture de Brasília est affûtée par ses autres expériences de villes tropicales, de San au Mali à Quito en Équateur, d'Abidjan en Côte d'Ivoire à Addis-Abeba en Éthiopie. L'intelligibilité du développement urbain de Brasília est aussi perçue en regard des autres travaux menés par l'unité de recherche, sur les formes prises par l'intégration des modèles du développement urbain moderne à travers une diversité de cas locaux, des camps de réfugiés en Ouganda en passant par les centres anciens du Caire et d'Alep.

Ces deux équipes, NEUR et Urbi, dans le cadre d'un partenariat entre l'université de Brasília/CEAM et sous l'égide du CNPq d'une part, et l'IRD d'autre part, ont lancé en 2001 un projet de recherche intitulé : « Gestion environnementale urbaine dans trois villes du Centre-Ouest brésilien : Goiânia, Brasília et Palmas » dont cet ouvrage est un des principaux produits. Ce projet avait pour objectifs de fournir aux acteurs du développement urbain des villes concernées une vision de totalité spatiale en termes d'environnement construit, d'offrir une méthodologie simple pour une planification durable allant bien au-delà du mythe de la ville verte et, enfin, de repenser les formes de participation populaire dans le destin des villes.

Grâce à ce nouveau mode de lecture environnementale du développement, la connaissance produite sur Brasília révèle que le développement de la ville et son expansion territoriale sont porteurs de risques pour le patrimoine urbanistique et pour le projet initial. Depuis le début, le projet urbanistique a été protégé, mais la protection elle-même a engendré des vulnérabilités non prévues. Ce thème n'apparaissait pas jusqu'ici dans les études sur Brasília qui insistent sur le traitement de la ville et du patrimoine, mais sans aborder leur étroite relation et la question de son articulation avec la formation d'une agglomération urbaine parmi les plus grandes du Brésil.

Ainsi, non seulement cet ouvrage propose une lecture vivifiante et renouvelée de l'environnement urbain de Brasília, mais en outre montre le rôle et l'efficacité de projets utopiques et sociétaux dans les politiques de développement urbain et, finalement, invite à penser différemment les villes tropicales et, plus généralement, la ville.

Marie-Christine CORMIER-SALEM  
Directrice de la collection



## Commerces



Grand centre commercial  
au Plano Piloto, Brasília

© J.-E. Pasquier

Secteur commercial  
à Taguatinga



Commerce  
itinérant dans  
un lotissement  
périphérique

Petit commerce  
dans un quartier  
résidentiel



## Circulation



Stationnement de voitures  
au *Plano Piloto*

Transports collectifs privés  
assurant la liaison entre  
la périphérie et le *Plano Piloto*.



Différents modes de transports utilisés  
dans l'agglomération de Brasília

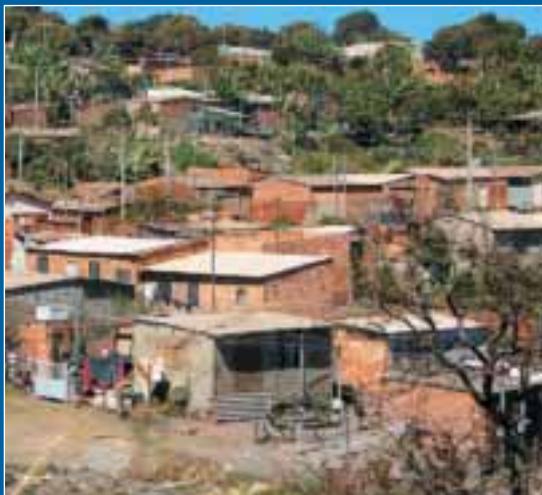
## Usage de l'espace

Marché ouvert  
à Sobradinho

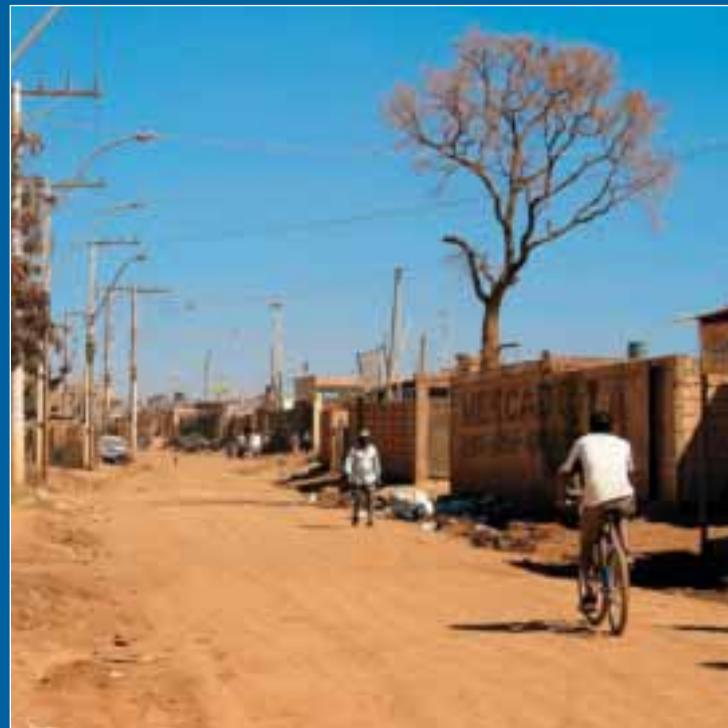


Espaces publics :  
espace détente

## Quartiers populaires



Quartiers résidentiels spontanés  
dans la périphérie.



## Enfermement

Différents usages de grilles  
dans les quartiers résidentiels  
de la périphérie.



## *Introduction*

### *Brasília : une ville contre nature (sociale) ?*

Pour un géographe, dont la démarche est de s'interroger sur le sens du développement et le rôle qu'y tient la transformation urbaine, le cas de Brasília paraît très particulier. Il peut être posé comme l'archétype de la planification urbaine telle qu'elle fut pratiquée jusque dans les années 1970, à une époque où la ville, notamment dans les pays du Sud, était investie d'un rôle majeur dans la structuration des territoires nationaux et la diffusion du modèle de développement économique, technologique et moderne. Ainsi, c'est pour devenir la capitale du nouveau projet politique national que Brasília est créée de toute pièce en à peine trois ans (1957-1960). Classée patrimoine de l'humanité en 1987, c'est-à-dire à peine 27 ans après sa création, Brasília incarne universellement la réalisation la plus complète d'un projet ville moderne avant-gardiste et idéale propre au Brésil d'une certaine époque.

Aujourd'hui, les modes d'encadrement du développement urbain relèvent plus du remodelage de l'existant, du renouvellement ou de la réhabilitation de sections de tissus urbains déjà construits que de la création intrinsèque d'entités urbaines autonomes et complètes. Cela se comprend par le changement d'échelle du phénomène urbain, la taille et le rôle atteints aujourd'hui par la plupart des grandes villes et aussi le phénomène de dilution de leurs limites dans l'espace régional et local. Les tendances actuelles de la pensée urbaine ne sont donc plus à l'idée d'une maîtrise par un encadrement et un contrôle de la croissance urbaine, mais se portent beaucoup plus vers des notions d'appui et d'orientation, une gouvernance par le local, associant de multiples acteurs, une gestion environnementale urbaine déléguée, participative, collective. Ainsi cherche-t-on surtout aujourd'hui à résoudre les problèmes de fonctionnement, de pollution, de dégradation des conditions de vie posés par la croissance des villes, bien au-delà des cadres premiers. Le questionnement est ainsi à la soutenabilité des villes au Nord comme au Sud : assurent-elles une vraie qualité de vie pour tous ou bien les inégalités de situations ne s'y creusent-elles pas plus qu'ailleurs ?

Leurs besoins en ressources et en énergie ne sont-ils pas trop onéreux au regard de la quantité de déchets et de pollutions qu'elles produisent, les solutions technologiques de fonctionnement choisies (pour l'assainissement, pour la circulation...) restent-elles viables à l'échelle de leur extension actuelle ?

On comprend aisément ces questionnements au vu des évolutions actuelles au niveau planétaire vers des ensembles urbains géants que se soient les conurbations nord-américaines ou européennes, les mégapoles asiatiques et les métropoles macrocéphales de nombreux pays du Sud... À différentes échelles, la question du développement rejoint les préoccupations sociales de risques encourus et de vulnérabilités engendrées par une urbanisation de l'environnement perçue, aux niveaux local et régional comme planétaire, comme excessive et plus génératrice de problèmes et d'inégalités que d'une qualité de vie durable et partagée... Le modèle de développement économique mondial tend aujourd'hui à créer beaucoup d'exclus, beaucoup de pauvreté et cela remet au goût du jour des problématiques du début du siècle précédent qui traitaient des capacités de la ville à être un creuset d'intégration des populations dans un modèle nouveau de société... ou à l'inverse à être le lieu d'une désorganisation sociale découlant d'un environnement défavorable à la communauté sociale, voire le lieu d'un ordre échappant aux règlements formels et s'appuyant sur des cohésions communautaires illicites. Ces questions ont une résonance particulière dans le cas de bon nombre de villes du Sud dont le développement urbain, sinon la fondation, correspond à l'introduction des influences du monde occidental dans les sociétés régionales, principalement par les colonisations, mais aussi plus récemment par l'intégration d'un certain nombre de principes modernistes à partir de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Pour exemple on peut citer : l'urbanisme basé sur les avancées technologiques des équipements de type réseau (eau, électricité, assainissement), des modes et matériaux de construction et de la circulation automobile, ou bien l'application des règles économiques propres au libéralisme et à l'organisation d'un marché mondial, ou encore la planification urbaine et le modèle d'organisation territorial basé sur la séparation des fonctions urbaines...

Quelle est donc la situation aujourd'hui à Brasília, dans cette agglomération issue d'un projet premier, datant des années 1950, d'organisation spatiale totale de la société et des fonctions urbaines, des lieux et places des pouvoirs nationaux à la localisation précise de l'habitat pour l'ensemble des classes sociales ? Répond-elle correctement aux fonctions de développement qui lui ont été attribuées lors de sa fondation urbaine ?

Quelles sont les dynamiques démographiques, économiques et sociales en cours actuellement dans cet environnement urbain ? Sont-elles porteuses de régulations, de syntaxes en accord avec les orientations du projet premier ? Au contraire son évolution est-elle, tout compte fait, assez proche de celle des autres grandes villes brésiliennes ? Ou bien encore cette agglomération urbaine doit-elle faire face aujourd'hui à des dysfonctionnements majeurs, des risques et des vulnérabilités incontrôlées induites par l'inadaptation des choix urbanistiques premiers ?

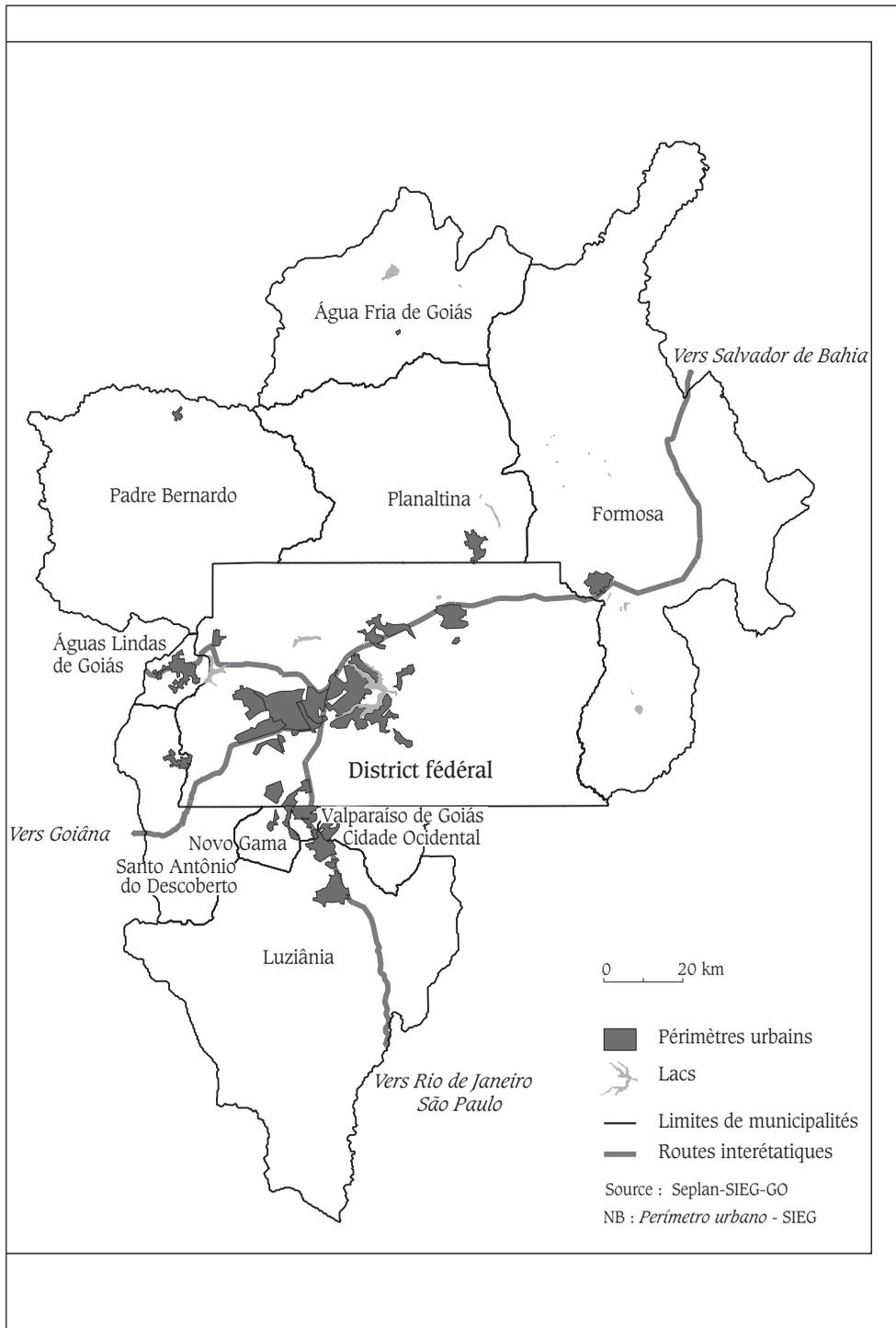
Dans un premier temps mon propos est de livrer les impressions issues de ma confrontation personnelle, rapide et succincte, avec la réalité et les paysages de Brasília.

### **Une forme urbaine composée sur la distance et non sur la proximité**

La première caractéristique originale qui surprend à Brasília est l'importance des distances, la largeur des espaces interstitiels, une impression tenace de vide, d'absence d'espace piéton et au-delà d'absence de ces lieux de densité de croisements et de rencontres hétérogènes et informelles habituellement si caractéristiques de la ville.

De fait, un regard à la carte de l'agglomération de Brasília (fig. 1, 2, 3) confirme la réalité des distances à l'échelle des éléments qui composent l'agglomération. L'image satellite révèle aussi une morphologie d'agrégat urbain d'éléments distanciés et composites. Cela explique peut-être que cette agglomération ne soit toujours pas reconnue officiellement comme une région métropolitaine. Nous la présentons ici telle que nos collègues brésiliens en estiment les contours au vu des rapports de dépendance et de complémentarité à l'intérieur de cet ensemble urbain (IPEA, 1997).

Cette composition spatiale est surprenante lorsqu'on est habitué à des formes de développement urbain plus classiques, par contiguïté et continuité géographique et où la densité d'occupation se décline à partir de valeurs maximales au centre vers des minima situés en lisière de la ville. Ici, l'agglomération se caractérise par des espaces interstitiels nombreux et vastes qui en premier lieu séparent la ville centrale de ses premières villes satellites, puis celles-ci des lotissements urbains périphériques, et enfin de vastes espaces agricoles sont à parcourir pour atteindre les centres urbains des communes de Formosa, Planaltina de Goiás et Águas Lindas de Goiás.



**FIG. 1 - L'agglomération urbaine de Brasília dans son espace régional.**

On peut ainsi décomposer cette agglomération en 5 ensembles morphologiques, successivement et en partant du centre :

1. **La ville de Brasília, noyau central de l'agglomération** autour du Plano Piloto, (ville centrale planifiée) et les unités territoriales en proximité de Cruzeiro, lac Nord (avec l'extension urbaine de la ville satellite de Paranoá) et lac Sud :

14 % de la population de l'agglomération en 2004.

2. **La périphérie proche** formée des villes satellites situées en quasi-continuité de la ville de Brasília en direction de l'ouest et sur une distance d'environ 20 km : Núcleo Bandeirante, Guará, Candangolândia Taguatinga, Riacho Fundo 1, Samambaia, Ceilândia :

31 % de la population de l'agglomération en 2004.

3. En **première couronne** et séparées de la première aire urbaine par des espaces vides de 2 à 5 km, les villes satellites de : Sobradinho, São Sebastião, Riacho Fundo 2, Recanto das Emas :

11 % de la population de l'agglomération en 2004.

4. En **seconde couronne** et distants de quelque 12 à 20 km du noyau central, on peut repérer à l'intérieur du Distrito Federal les quatre villes

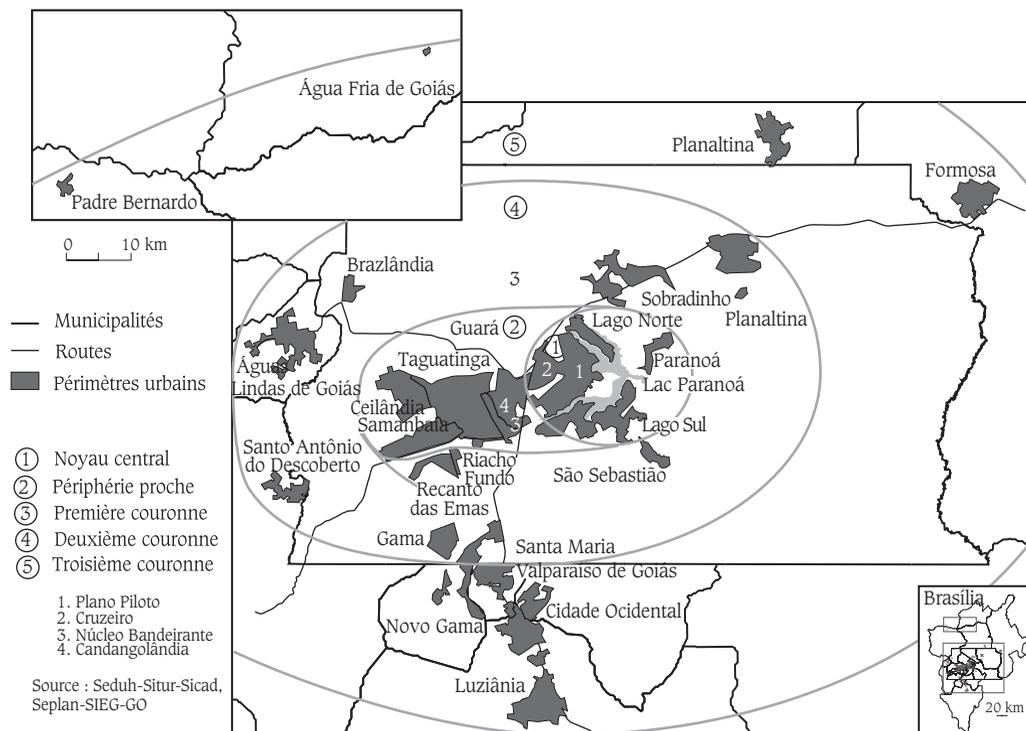
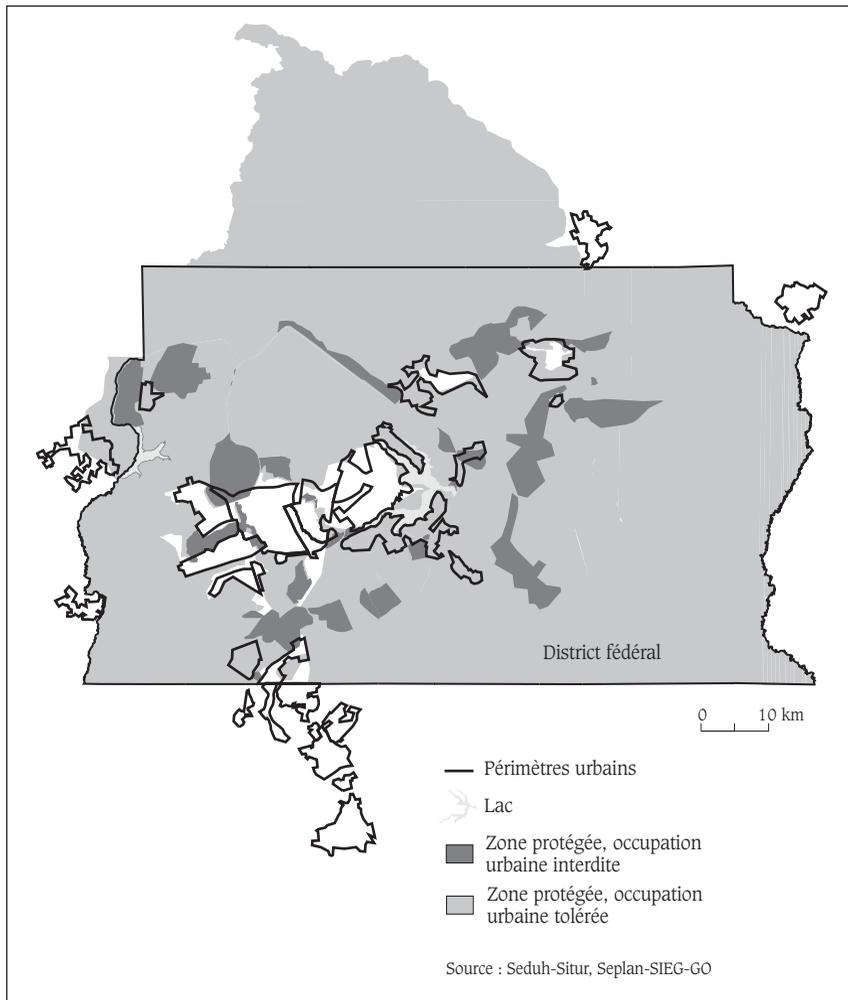


FIG. 2 - Description détaillée de l'agglomération urbaine de Brasília.



**FIG. 3 - Situation des extensions urbaines de Brasília par rapport aux zones de préservation environnementales.**

satellites de : Planaltina, Santa Maria, Gama et Brazlândia, et les deux centres urbains de communes de l'Entorno : Santo Antônio do Descoberto et Águas Lindas :

18 % de la population de l'agglomération en 2004.

5. En **troisième couronne**, en continuité sud de Santa Maria, les centres urbains des communes de l'Entorno de Valparaíso, Cidade Ocidental, Novo Gama et Luziânia :

12 % de la population de l'agglomération en 2004.

6. Enfin, en **quatrième couronne** et à plus de 25 km se trouvent les centres urbains de quatre communes de l'Entorno : Formosa (55 km),

Planaltina de Goiás (40 km), Água Fria de Goiás (plus de 80 km), Padre Bernardo (70 km) :

14 % de la population de l'agglomération en 2004.

Par ailleurs, la consultation rapide des densités moyennes est un autre facteur d'étonnement : la densité au centre est très faible et les densités les plus fortes sont en périphéries intermédiaires.

1. la ville de Brasília	25 habitants /hectare
2. la périphérie proche	61 habitants /hectare
3. en première couronne	55 habitants /hectare
4. en seconde couronne	46 habitants /hectare
5. en troisième couronne	31 habitants /hectare
6. en quatrième couronne	27 habitants /hectare

Bien sûr il s'agit de densités calculées de façon grossière, cependant elles traduisent bien ce que révèle l'observation rapide du tissu urbain de la ville de Brasília et de ses périphéries.

La ville de Brasília apparaît d'abord par la structure fonctionnelle de son centre où de vastes espaces séparent les secteurs spécialisés (secteur des banques, secteurs des hôtels, plate-forme centrale des trois pouvoirs et des ministères) caractérisés par un bâti vertical. Des bâtiments en hauteur aux formes circulaires semblent de facture différente : il s'agit entre autres de môles implantés plus récemment (galeries commerçantes couvertes). Les secteurs résidentiels se caractérisent eux par des immeubles de faible hauteur (pas plus de 6 étages), tandis que les secteurs pavillonnaires au sud et au nord du lac sont composés principalement de grandes et moyennes villas avec jardin.

Les villes satellites se présentent avant tout comme des zones résidentielles. Dans les parties les plus centrales ces zones sont soit composées d'un pavillonnaire de deux à trois niveaux mais très dense, soit, dans le cas unique du lotissement d'Águas Claras (périphérie proche), de grands ensembles d'immeubles très modernes de 10 à 20 étages. En continuité de celles-ci, on trouve surtout des quartiers de maisons basses (1 à 2 niveaux) mélangées à quelques petits immeubles résidentiels de 4 à 6 niveaux au plus. Plus on s'éloigne du centre de la ville satellite, plus ces quartiers paraissent s'appauvrir et s'étriquer.

Surgissent ensuite, ici et là, dans les vastes espaces verts interstitiels (cultures, formation naturelle du *cerrado*), comme des îles, des lotissements d'habitat de toutes les échelles de standing possibles : de ce qui apparaît comme des terres d'anciennes exploitations agricoles qui

ont été viabilisées, loties, sécurisées et clôturées pour accueillir les villas luxueuses ou de classe plus bourgeoise, à ce qui semble être des implantations collectives de populations très démunies où les maisons, très sobres, sont jointives, les lots petits et très serrés et la viabilisation minimale. Ces quartiers et lotissements populaires donnent ainsi une impression de forteresse close quand ils ne sont pas eux aussi clôturés et sécurisés à leur manière...

Il faut continuer la route vers les localités bien plus lointaines qui ont l'aspect de bourgs ruraux préexistants à la construction de Brasília, pour retrouver là les traces d'un centre urbain à « l'ancienne » : place centrale arborée, maisons de village et église, entourées et relayées par des quartiers pavillonnaires.

À chaque fois, on reste impressionné par un sentiment de répétitivité sûrement renforcée par l'absence de grands reliefs : une large route traversant le cerrado ou les zones de cultures, puis de chaque côté de celle-ci des quartiers apparaissent, il faut alors emprunter une voie secondaire pour y pénétrer. Peu de piétons le long des routes, on le comprend car il apparaît le plus souvent bien impossible de penser rejoindre à pied le prochain agrégat urbain, le lotissement suivant ou le centre de la ville satellite la plus proche...

Ces piétons se rencontrent presque uniquement au sein des quartiers, quartiers qui dans les périphéries, apparaissent en journée comme vidés de leurs occupants, parents actifs comme enfants scolarisés sont alors absents.

Le paysage de l'agglomération apparaît donc tout en contraste entre une organisation de la ville centrale de Brasília très structurée, très dessinée et ce sentiment d'un environnement de plus en plus ouvert au fur et à mesure que l'on s'éloigne vers des périphéries où la dynamique semble plus composite entre croissance d'agregats urbains par contiguïté et remplissage de périmètres isolés, clôturés et sécurisés avant d'être occupés.

C'est donc la distance qui marque la première observation : distance interne, dessinée et calculée à l'intérieur de la ville centrale ; distance posée entre celle-ci et les autres pôles résidentiels et matérialisée par de vastes espaces occupés *a priori* par la formation végétale naturelle d'origine. Celle-ci renforce l'impression de vide car il s'agit d'une savane arborée où les arbres sont très dispersés ; distance extrême de l'habitat le plus pauvre par rapport aux équipements et centres d'activité et de commerce. On se trouve à penser très vite à l'existence d'une loi socio-économique dans cette organisation de la spatialité urbaine par la distance : être géographiquement loin du centre semble bien signifier un moindre accès à la ville et une plus grande pauvreté...

## **Une communication urbaine essentiellement automobile**

Il est très clair que la condition urbaine dans l'agglomération de Brasília est relative à l'accessibilité et la liberté de mouvement automobiles. L'espace public urbain semble être celui des routes et voies urbaines, au-delà de l'échelle du piéton.

Ainsi, le confort de ce choix de distance est-il tout à fait perceptible pour qui bénéficie d'une voiture. Une fois la cartographie de la répartition des fonctions dans la ville centrale de Brasília bien mémorisée et la logique des voies de circulation sans croisement bien maîtrisée, on ne peut qu'apprécier la fluidité du trafic et la facilité des déplacements fonctionnels. Pour qui s'est confronté aux réseaux de circulation des centres anciens de São Paulo ou Salvador de Bahia, Brasília apparaît comme un havre de sérénité automobile, un circuit aéré où les espaces de stationnements, largement prévus, créent une accessibilité sans problème, tandis que la distance de la route aux zones d'habitation y assure calme et tranquillité de résidence. Le nouveau pont qui traverse le lac rapproche de façon très confortable les zones pavillonnaires de la rive est. En périphérie les lotissements cossus des anciennes fazendas sont facilement reliés et offrent ainsi, à proximité de la ville, des espaces résidentiels campagnards. Les piscines d'eau de source apparaissent comme un lieu de promenade facile, les marchés et zones de commerces des villes satellites sont aisément joignables... Deux moments urbains majeurs où la circulation tend à se bloquer cependant : au cœur de la ville centrale, le matin et le soir aux heures d'entrée et sortie des bureaux... à ces heures se révèle alors le sous-dimensionnement des réseaux viaires par rapport à la population active mobilisée en journée par les bureaux, services et commerces installés dans la ville centrale et qui objectivement vient d'espaces résidentiels extérieurs à son périmètre.

Bien sûr, la question de la libre circulation se pose de façon cruciale surtout pour ceux qui sont dépourvus de voiture individuelle. Le voyage en périphérie est l'occasion de découvrir l'existence de tout un parc automobile de moindre qualité : véhicules individuels usagés que l'on voit rarement circuler dans la ville centrale ; bus et petits collectifs privés visiblement destinés à une clientèle populaire et modeste. Cela donne le sentiment de circulations périphériques nombreuses. La dispersion des noyaux d'habitation et les distances des centres urbains secondaires introduisent la question de la viabilité des transports collectifs. La foule et la densité de population dans la gare routière de Brasília en début et en fin de journée donnent comme indication importante l'existence évidente de flux quotidiens de ces périphéries vers la ville centrale.

Cette foule est faite d'hommes, de femmes et d'enfants, ce qui tend à indiquer la concentration dans la ville centrale non seulement des opportunités d'emplois et d'activités mais aussi des équipements sanitaires et scolaires... La longueur des files d'attente et le fort remplissage des véhicules laissent aussi penser que les transports collectifs et publics entre périphérie et ville centrale ne sont pas suffisants.

### **Captivité résidentielle et centralité non partagée**

On éprouve d'abord un sentiment de cloisonnement sectoriel dans le dessin de la ville centrale, chaque fonction relève de l'activité d'un secteur (quartier des banques, quartiers des équipements sportifs, quartiers des loisirs et restaurants du soir) et les rues commerçantes en entrée des secteurs résidentiels tendent à se spécialiser dans un type de commerce (rue des restaurants, rue des pharmacies...).

Les secteurs résidentiels sont eux aussi organisés d'une façon particulière. Il s'agit d'une série de carrés où les immeubles de 6 étages sont d'architecture uniforme, construits tout autour d'une parcelle, ils encadrent ainsi un espace central où l'on trouvera les services principaux aux personnes comme les jardins et les jeux pour les enfants. Cet espace central est piétonnier tandis que les routes et accès automobiles sont cantonnés à l'extérieur de la parcelle. Ainsi, le paysage résidentiel apparaît-il cloisonné, protégé, composé d'unités bien délimitées à l'extérieur par les voies de circulation automobile. Le contraste est net avec l'espace intérieur des parcelles où le mouvement et la mobilité sont plus contrôlés et d'ordre piétonnier. Cet espace intérieur semble réservé ainsi aux membres des familles résidentes et au personnel accompagnant.

Vient ensuite un sentiment d'enfermement résidentiel bien plus fort quand on parcourt l'espace suburbain : enfermement par l'éloignement dans un désert urbain pour les lotissements populaires loin de tout ; enfermement derrière des murs, barrières et service de surveillance bien réels pour les lotissements cossus sur terres d'anciennes grandes exploitations agricoles, les fazendas, modèle par ailleurs adopté aussi pour certains lotissements populaires ; enfermement derrière des grilles pour les parcelles privatives, au plus proche de la maison, dans les lotissements les plus pauvres, et autour des petites maisons des quartiers centraux des villes satellites.

Que ce soit au niveau collectif d'un lotissement ou à l'échelle de l'espace privé de la parcelle, grilles et murs, comme faiblesse de la présence des populations dans les zones résidentielles en cours de journée, donnent une impression générale de « mise en captivité » des classes sociales

dans les espaces qui leur sont propres et, par contraste, un sentiment d'anomie générale des espaces publics d'échelle urbaine, espace par excellence de la circulation automobile... Mais où donc les gens de classes sociales différentes se croisent-ils ? Où donc les populations de l'agglomération font-elles société ? Quels lieux pour cette expérience urbaine des croisements et rencontres informelles et hétérogènes si souvent présentée comme un des facteurs clés du développement et de l'expérience urbaine ? Quels sont donc les espaces de centralité où se croisent chemins et trajets des uns et des autres, en tout hasard et sans préméditation ?

Pour le regard très superficiel de l'étranger de passage, le cœur de la ville centrale de Brasília, lieu symbolique des pouvoirs fédéraux, municipaux, religieux et culturel, apparaît avant tout comme un espace ouvert dont la centralité n'est pas d'échelle locale mais nationale. Il s'agit d'un lieu monumental que les touristes aussi bien brésiliens qu'étrangers viennent visiter mais pas d'un lieu de rencontre.

Dans la ville centrale de Brasília, les espaces de sociabilité sont faciles à repérer et intégrer, cependant ils sont de fait éclatés en raison de la distribution des fonctions urbaines en plusieurs secteurs et on peut se poser la question d'une segmentation fonctionnelle résultante des temps et des relations sociales : foule active en journée et relations de travail dans les secteurs des banques ou celui des administrations, relations commerciales en journée dans les rues commerçantes et les mîles ou les secteurs des hôtels ; relations de loisir dans le secteur des équipements sportifs, dans celui des cinémas et des restaurants du soir, ou encore dans les parcs des clubs en proximité du lac en fin de semaine...

À l'échelle des quartiers résidentiels, l'espace de rencontre sociale est celui du jardin et de la rue où se situent les quelques services de proximité : épicerie, restaurant, église, école. Les personnels de maison comme les petits employés de ces activités de services semblent ici nombreux.

En tant qu'observateur étranger on identifie difficilement des lieux de relations sociales multiples et « spontanées », on cherche la foule. Le soir, certains restaurants de secteurs résidentiels s'avèrent bondés, concentrant en un lieu une population dont la volubilité impressionne... Il s'agit principalement d'une population de classe moyenne et haute. La gare routière et son centre commercial étonnent aussi par la foule qui s'y retrouve et y transite aux heures de pointe mais il s'agit là aussi de certaines classes sociales plutôt que d'autres. Une petite foire de produits régionaux est organisée au pied de l'antenne de télévision à proximité des secteurs des hôtels : la fréquentation est bien faible,

semble correspondre aux résidents des hôtels... et les voitures un peu usagées des exposants apparaissent bien incongrues à cet endroit situé dans le cœur de la ville centrale prestigieuse.

Dans l'espace suburbain des villes satellites et des lotissements, trois espaces de sociabilité peuvent être identifiés. Dans le tissu urbain très peu marqué de repères identifiables des villes satellites, une rue commerçante de forte densité de commerces multiples ou plus spécialisés, surgit brusquement. Le trafic piéton et surtout automobile y marque une centralité apparente importante. À l'échelle interne des quartiers (villes satellites plus petites, lotissements urbains plus isolés), la centralité semble se construire autour de deux, trois commerces clés : une quincaillerie et (ou) magasin de matériaux de construction, une épicerie et (ou) un marché de produits alimentaires, un restaurant. Dans des quartiers qui semblent à la fois plus anciens et plus centraux : une superstructure de petit marché est construite et abrite tous les commerces de proximité utiles (alimentaires, vestimentaires, bazars...) sans que la densité y soit très grande. Les quartiers moins équipés accueillent de petits marchés temporaires et journaliers. Dans les lotissements plus populaires, des structures communautaires (centres et maisons de coopératives ou centres de gestion communautaire locale, centres sanitaires) marquent le paysage, généralement à l'entrée du quartier et semblent aussi être des lieux de centralité et sociabilité.

Un lieu correspond plus à une notion d'espace urbain de rencontre et de croisement « spontanés » : le grand marché de ville satellite. Généralement situé en lisière et un peu à distance, en tout cas principalement accessible en voiture, structure couverte, il regroupe tous les commerces et services les plus courants (alimentaires, vestimentaires, bazars...). Ici la densité et la diversité des commerces est forte, la foule des usagers importante et une impression de croisement et rencontre se ressent.

Une fois de plus, dans la lecture du paysage, tout concourt à décrire une organisation urbaine où les espaces qu'ils soient de sociabilité urbaine (du travail, de commerce, de loisir) ou de résidence, de la vie privée et familiale ou des communautés sociales, sont articulés par le véhicule automobile, la distance et la séparation entre les classes sociales.

Tout concourt à conforter l'idée d'une impossible occurrence d'un espace public commun et partagé et à renforcer l'hypothèse d'une convergence des dynamiques urbaines à créer des espaces publics urbains séparés, propres à chacune des classes sociales.

Stupéfait par ce que cela signifie comme anomie sociale, on se surprend à réaliser une interprétation caricaturale de cette organisation urbaine :

les rapports interclasses se limiteraient-ils aux rapports économiques ? Dans une grande pureté de démonstration des effets de l'application du modèle classique de l'homme économique urbain moderne et de la ville issue d'une société du développement économique libéral, et dont l'agglomération de Brasília aurait alors été le laboratoire ?

Ne trouve-t-on pas résumées dans son territoire les différentes caractéristiques si souvent identifiées dans le cas de nombreuses villes des pays du Sud comme propres à cette dynamique économique libérale ?

La ville centrale de Brasília, lieu d'aménagement fonctionnel supérieur apparaît en effet bien réservée aux classes ayant le mieux intégrées cette société nouvelle, accédant en priorité à l'ensemble des ressources urbaines, à l'emploi salarié, aux revenus économiques, au sol aménagé, aux équipements, à l'habitat urbain moderne, à l'éducation, à la culture, aux technologies modernes, à la mobilité... aux paysages de qualité. Elle est de plus là où se localise et se développe tout le secteur tertiaire centré sur une bureaucratie d'État de niveau national...

Les périphéries lointaines si peu viabilisées et équipées semblent bien abriter les classes les plus défavorisées, celles dont les accès à la ville sont les plus ténus, l'obtention d'un emploi des plus précaires, le niveau de scolarisation le plus faible, bref les populations reléguées à une ville de second niveau où concurrence rime avec précarisation et exclusion. Cette marginalisation semble de plus renforcée par l'absence *a priori* de tout développement important des industries lourdes ou de transformation primaire, c'est-à-dire l'absence presque totale des secteurs économiques qui sont par excellence les sources d'emploi ouvrier pour une population pauvre et peu formée.

La transformation urbaine de Brasília, ville fermée produit d'un projet urbain socialiste total, en une agglomération ouverte, serait-elle à voir comme le témoignage exemplaire de la puissance dominante de la dynamique économique sur l'organisation urbaine, aboutissant malgré tout choix politique fort, à un territoire spatialement et socialement ségrégué et à une structuration hiérarchique de la société locale basée sur la différenciation et la distanciation des classes sociales ?

### **Brasília : une société et un espace urbain duals**

Plusieurs éléments complémentaires viennent conforter cette vision impressionniste de société segmentée et distancée. Entre autres et par exemple l'impression d'un climat social de défiance entre les classes sociales et les communautés territoriales.

En arrivant à Brasília par l'aéroport et pour quelque prétexte professionnel, c'est par la société de la ville centrale que l'étranger européen

est généralement introduit dans la réalité locale. C'est alors aussi une image directe de la représentation que les classes aisées se font des classes pauvres et des quartiers périphériques qui peut être captée.

Un climat de violence est généralement associé aux quartiers périphériques lointains. Ces derniers sont vus comme les lieux de tous les trafics mafieux et illicites, de la drogue, de l'alcool, de la violence faite aux femmes, de la dissolution sociale, là où des mères-courage, abandonnées par leurs hommes, tentent d'élever seules leurs nombreux enfants... Il vous est couramment très fortement déconseillé de vous y rendre après 5 heures du soir car ces quartiers que nous décrivions tout à l'heure si vides en journée échapperaient le soir et la nuit à toute police...

Les journaux se font l'écho de toute sorte de drames et de violences référant aux effets désastreux de la misère et de la pauvreté territorialement attachées à ces quartiers... Enfin, des risques plus indirects leur sont associés. Cette menace d'une épizootie que des rats des champs auraient transmis à l'homme en raison du manque d'hygiène et de l'insalubrité... Ou encore le danger de pollution que ces populations sans système d'égoût adapté feraient peser sur les faibles réserves en eau de la ville...

Et un sentiment plus dur encore vous est donné par le seul fait que l'on vous parle d'une violence terrible mais que vous ne voyez jamais car la distance géographique joue ici pleinement son rôle d'écran... et que les quelques pauvres que vous pouvez croiser vous paraissent d'une part isolés et vulnérables (la charrette du ramasseur de bois circulant sur les terre-pleins centraux des voies interurbaines, le petit commerce sous parasol isolé, les gens en attente du bus), d'autre part plutôt portés à un comportement affable et fataliste. Enfin, on ne peut que constater, dès que l'on quitte l'espace du Plan pilote, l'enfermement sécuritaire généralisé. Bien sûr, nous ne cherchons pas à cerner ici la réalité des faits évoqués mais bien la représentation véhiculée. Un constat peut être posé dans tous les cas d'une réelle crainte chez les classes aisées d'une désorganisation urbaine. Une association est faite entre quartiers périphériques pauvres et dégradation de l'environnement, avec cette représentation duale entre des espaces à sauvegarder d'une dégradation menaçante – la ville centrale du plan pilote classée patrimoine de l'humanité, les zones de préservation du « cerrado originel » – et des espaces victimes d'une urbanisation sauvage et qu'il faudrait réparer, civiliser...

Une autre dualité est à ajouter : celle qui est liée à cette étonnante distance entre le projet initial dont le contenu utopique et idéaliste crée une

visible émotion chez la plupart de vos hôtes, galvanisés pour quelques instants par une sorte de grand élan émotionnel nationaliste, et l'impression de distance et d'anomie sociale qui vous étroit à l'observation du territoire urbain actuel... On retrouve ce sentiment d'une grande aventure partagée en se rendant par exemple au lieu symbolique du musée des Candangos. Ici, les photographies exposées rappellent combien le moment clé du chantier de Brasília fut celui d'un projet collectif où ingénieurs, architectes et urbanistes comme ouvriers qualifiés mais aussi simples manœuvres, journaliers et paysans venus des quatre coins du Brésil, étaient, dans un même élan commun, plongés dans la matérialisation de cet idéal de ville brésilienne. Tous les témoignages, tous les discours convergent sur cette réalité sociale : ce chantier, ce moment d'édification et de tâche commune, comme le lieu et le temps forts d'une vraie rencontre entre les différentes classes sociales autour d'une idée commune de changement social à assumer et à orienter.... Cette fameuse place publique de rencontres hétérogènes était donc bien là, à la fondation urbaine de Brasília... comment peut-on le croire au regard des paysages urbains distanciés et ségrégués de l'agglomération actuelle ?

### **Conclusion : l'énigme urbaine de Brasília**

Brasília se présente donc *a priori* comme une sorte de mystère sociétal, une étrangeté totale, un objet urbain non identifié, si je puis dire : une ville contre nature (sociale) où apparemment tout contribue à ne pas faire société ; une ville organisée non pas pour être support de rencontres, de communications et de croisements hétérogènes mais au contraire d'éloignement maximal des différentes classes sociales... La réalité matérielle et présente de sa morphologie urbaine, de l'organisation sociale qu'elle porte, de la façon dont ses habitants la pratiquent, apparaît en contradiction complète avec le projet de société urbaine intégrative à l'origine de sa fondation...

Brasília peut aussi être le support d'un autre étonnement : celui qui surgit de la confrontation avec la matérialisation urbanistique de la démarche des « créateurs de villes ». Héritiers des bâtisseurs de cathédrales et des constructeurs de gratte-ciel, ils s'emparent d'un espace tel une page blanche et y posent une ville, faisant acte de fondation urbaine. Ils investissent leur construction d'un pouvoir de modelage culturel, politique et sociale de la société qui s'y installe, bien au-delà de l'influence sur les comportements impliqués par les solutions technologiques et urbanistiques choisies pour répondre aux besoins basiques de la vie quotidienne d'un établissement humain. Dans les « vieux » pays

européens et du Nord, la conception de la ville est très influencée par la sédimentation urbaine dans le temps long qui y caractérise les sociétés urbaines. Même les projets de villes nouvelles des années 1970 en France se concevaient comme politique de rééquilibrage territorial d'un système urbain déjà existant. Ainsi, la recherche urbaine occidentale a-t-elle plus tendance à interpréter la ville comme une construction résultant des interactions d'acteurs multiples ayant stratifié dans le temps, que la traduction directe de projets politiques et sociétaux, telle qu'elle peut en effet surgir et se déployer dans les pays du Sud où le phénomène urbain est plus récent...

Dans le cas de Brasília, le pouvoir de fondation investi est phénoménal puisqu'il s'agissait pas moins : d'une part de retourner le développement du pays continent qu'est le Brésil de sa façade côtière vers un front pionnier intérieur ; d'autre part de servir d'expérience d'origine pour la création d'une société brésilienne moderne mais autonome vis-à-vis des influences tant coloniales qu'universalistes ; et pour cela d'utiliser une transformation radicale des conditions d'habitat pour modifier le développement de la société. Des choix très originaux ont été faits de façon à donner à Brasília cette nature très particulière de support d'une nouvelle culture spécifique : la conception d'un plan de circulation innovant par l'urbaniste Lúcio Costa, le style architectural unique et original conçu par Oscar Niemeyer et qui caractérise les bâtiments officiels les plus importants de Brasília. Le terme de Plan pilote qu'on utilise toujours couramment pour désigner la ville centrale de Brasília, va ainsi bien au-delà des seules réalisations architecturales et urbanistiques du projet premier, il englobe un projet de société national basé sur la réalisation d'une utopie urbaine, propre au pouvoir brésilien d'une certaine époque et au mouvement politique du nationalisme développementaliste mené par le président Kubitschek (VIDAL, 1995)...

Ainsi donc, la fonction de creuset social était bien au cœur du projet : le mystère de la distance apparente de la réalité modelée aujourd'hui par 50 ans de dynamique urbaine, reste donc encore complet... Pourquoi et par qui cette dérive d'un projet de ville intégrative vers la distanciation géographique et la ségrégation sociale ? Cela résulte-t-il de la responsabilité du changement de direction politique ou bien de l'expression libre et moderne des dynamiques économiques et sociales ?

S'agit-il vraiment d'un échec total du projet social socialiste initial rattrapé par une dynamique économique universelle incontournable qui fait donc de Brasília « l'image même de la différence sociale » (Eco, 1972) ? Cela semble réellement difficile à croire au vu de l'investissement unique qui avait régi sa conception et fondation...

Alors ne serait-ce pas plutôt le lieu d'expression d'un autre mode de faire société, d'une autre forme de lien social et de partage de l'espace, illisibles pour moi car trop éloignés de mes propres références et *a priori* ? Difficile à croire aussi ...

Cette confrontation avec l'étrange oblige à chercher, derrière l'énigme urbaine apparente, une présentation clarifiée des enjeux du développement et de l'environnement urbains en débat à Brasília. Il s'agit de trouver les clés de compréhension de cette syntaxe sociale urbaine très spécifique, s'interroger sur le sens local du développement et le rôle qu'y tient la transformation urbaine et au-delà, peut-être, de mettre au jour les jalons d'une nouvelle forme encore pionnière de penser la ville.

Dominique COURET  
Géographe

## Références

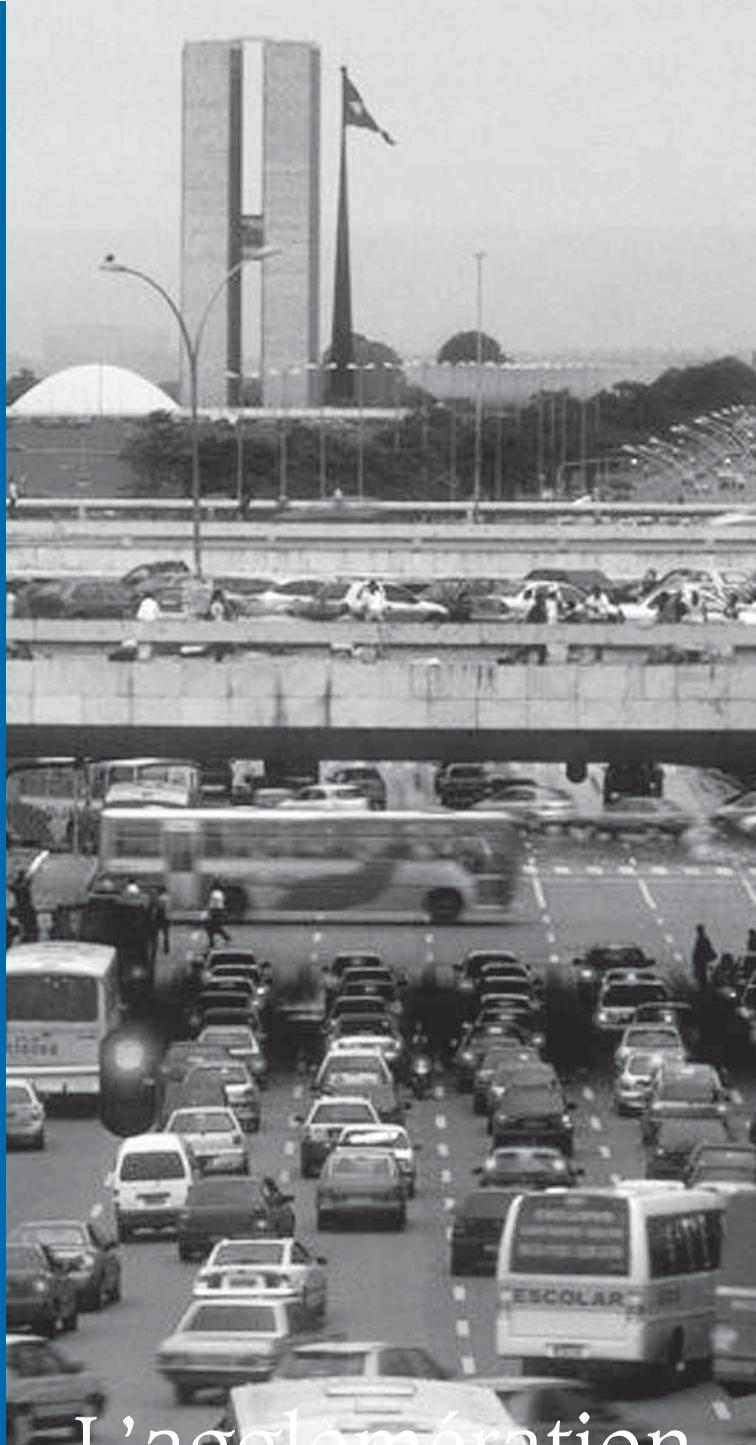
IPEA - Instituto De Pesquisa Econômica E Social Aplicada, NEUR - Núcleo De Estudos Urbanos E Regionais Da Universidade De Brasília, 1997 – *Gestão do uso do solo e distorções do crescimento*

*urbano : Aglomeração urbana de Brasília*. Volume 2, Brasília, IPEA, juillet 1997, multigr.

Eco U., 1972 – *La structure absente, introduction à la recherche sémiotique*. Paris, Mercure, 447 p.

VIDAL L., 1995 – *Un projet de ville : Brasília et la formation du « Brésil moderne » (1808–1960)*. Thèse de doctorat, université de la Sorbonne Nouvelle, Paris-III, 769 p.





L'agglomération  
capitale  
de Brasília

▼ 2005 – *Plano Piloto* – un croisement de l'esplanade des ministères avec l'axe centrale à l'heure de sortie des bureaux.

# Introduction

Brasília, dans sa forme première du périmètre du *Plano Piloto*, a été conçue pour devenir le siège des trois pouvoirs d'État ; en cela elle est une ville capitale. La ville actuelle de Brasília comprend le *Plano Piloto* et ses extensions premières, c'est-à-dire les actuelles régions administratives Lago Sul, Lago Norte et Cruzeiro (fig. 2).

Le *Distrito Federal* est lui-même une unité fédérative particulière. Il s'agit d'un quasi-rectangle, d'une superficie de 5 814 km<sup>2</sup> découpé en 1960 sur le haut plateau central brésilien, en plein cœur intérieur du pays et dans les territoires des États de Goiás et de Minas Gerais qui l'entourent aujourd'hui. Sa création correspond au besoin d'un territoire de statut particulier pour recevoir la capitale fédérale. Son statut est donc autonome vis-à-vis des États de Goiás et de Minas Gerais. Pendant longtemps il fut dirigé et géré directement par le pouvoir national. Ainsi, il faut attendre 1990 pour voir se tenir les premières élections du gouverneur et des députés du *Distrito Federal*.

Aujourd'hui, il s'agit surtout du lieu principal de déploiement de l'urbanisation actuelle à partir de la ville de Brasília. Elle déborde largement les plans premiers et de nombreuses localités urbaines secondaires existaient déjà quand, à peine 30 ans après sa création le *Plano Piloto*, centre de la ville de Brasília, est classé patrimoine de l'humanité. Des citades satellites ont ainsi été créées dans le *Distrito Federal* au fur et à mesure que la population augmentait. Ces localités sont distantes de 12 à 60 km du centre. Sur l'axe routier partant de Brasília vers le sud-ouest se trouvent les plus importantes : Taguatinga, Ceilândia, Gama et Samambaia. Núcleo Bandeirante, Candangolândia et Guará se localisent

vers l'ouest en continuité du *Plano Piloto*. Sobradinho et Planaltina se situent sur l'axe routier partant vers le nord, Brazlândia sur celui du nord-ouest et Paranoá sur la route du sud-est. Santa Maria, Recanto das Emas et Riacho Fundo ont été créées plus tardivement (en 1993) sur l'axe sud-ouest, ainsi que São Sebastião (en 1994) au sud-est de la région administrative de Paranoá. Maintenant cette urbanisation va encore plus loin et touche neuf communes limitrophes au sein des États voisins. L'objet de cette partie est d'exposer en quoi la ville de Brasília et l'ensemble de ces localités urbaines, centrées sur le *Plano Piloto*, font agglomération urbaine...

# *Brasília : l'histoire urbaine d'une ville nouvelle dans le contexte d'un pays en plein essor économique*

**Marcia Regina  
De Andrade Mathieu**  
géographe

**Ignez Costa Barbosa  
Ferreira**  
géographe

De 1960 à 1970, la croissance de l'économie brésilienne a été forte. Durant la décennie qui suivit, les grandes villes brésiliennes dites « métropoles nationales » connurent une croissance significative et d'autres centres urbains se « métropolisèrent », dans la continuité de cette période économique faste. Le « miracle économique » qui marqua cette décennie amplifia les grands mouvements migratoires interrégionaux et aggrava les coûts économiques et sociaux que la concentration excessive de populations engendre dans les grandes villes, notamment à São Paulo. Les grands centres urbains brésiliens de cette décennie n'étaient pas en mesure d'offrir toutes les infrastructures de base à toute la population. Le développement des villes de taille moyenne était alors considéré par les planificateurs urbains comme une solution possible. Durant la décennie des années 1980, cette option perdit de son importance malgré la création en 1976, du Programme national des villes de taille moyenne. Dans les années 1990, avec l'adoption du *Plano Real* (plan de redressement économique) et la stabilisation économique résultante, l'investissement dans les infrastructures reprend et a pour effet un essor de ces villes moyennes. Parallèlement durant la période 1980–1996 les flux migratoires vers les grandes villes augmentent, produisant des soldes migratoires positifs pour celles-ci. Ces soldes furent encore plus significatifs dans la région *Centro-Oeste* et en grande partie issus de flux entre villes.

Villes capitales	Population 1960	Population 2000
São Paulo	3 781 446	9 813 187
Rio de Janeiro	3 281 908	5 875 904
Recife	789 336	1 422 905
Belo Horizonte	683 908	2 232 747
Salvador	649 453	2 442 102
Porto Alegre	635 125	1 320 739
Bélem	399 222	1 272 354
Curitiba	356 830	1 587 315
Fortaleza	270 169	2 138 234
Brasília	.....	1 961 499

Tabl. I - Brasília et les plus grandes villes brésiliennes, 1960-2000.

Source des données : IBGE, recensements démographiques de 1960 et 2000

Avec le transfert de la capitale de Rio de Janeiro à Brasília débuta un processus rapide d'occupation de la région *Centro-Oeste*, basé sur l'expansion de la frontière agricole. L'incorporation de nouvelles terres au processus productif fut alors facilitée par l'ouverture de plusieurs nouveaux axes routiers Brasília/Cuiabá, Brasília/Bélem, Brasília/Belo Horizonte, Brasília/Salvador. Le rôle régional de la nouvelle capitale a surtout été de favoriser le développement de l'activité agricole, dans la mesure où la croissance industrielle n'y fut jamais significative par rapport à d'autres régions brésiliennes. La valeur de la production industrielle (VPI) de la région *Centro-Oeste* ne représentera jamais plus de 2 % du total de celle du pays. Par contre l'administration publique participe au PIB du *Distrito Federal* à hauteur de presque 40 %, en 1996.

	Nombre de personnes employées					
	1992		1995		1998	
Secteurs	Total	%	Total	%	Total	%
Industrie de transformation	27 453	4,4	26 368	4,0	28 886	4,2
Construction civile	35 504	5,6	33 416	5,0	30 433	4,4
Commerce	96 124	15,2	101 169	15,2	102 196	14,7
Services *	463 554	73,4	501 255	75,1	524 400	75,6
Autres	8 621	1,4	4 978	0,7	7 876	1,1
<b>Total du DF</b>	<b>631 256</b>	100	<b>667 186</b>	100	<b>691 971</b>	100

Tabl. II -  
Emploi de la population par secteur économique - *Distrito Federal*.

\* y compris Administration publique - Source des données : PED/DF, Codeplan

Entre 1960 et 1970, la population du *Distrito Federal* fut multipliée par quatre, passant de 140 000 à 537 000 habitants. Cette augmentation rapide s'explique d'une part par l'arrivée des employés de toutes les institutions publiques nationales transférées de l'ancienne capitale à Brasília et d'autre part par la présence de nombreux ouvriers, techniciens et ingénieurs employés sur les chantiers de construction. À cette époque de l'édification de Brasília, l'urbanisation du Brésil s'intensifiait grâce aux flux des populations rurales qui venaient se concentrer dans les villes les plus dynamiques. Dans les années 1960, ce sont les ouvriers agricoles, originaires de plusieurs régions, qui viennent chercher du travail dans les chantiers de Brasília. La ville se consolidant et l'agriculture du pays se modernisant, d'autres vagues de migrants ont continué à affluer.

À partir de 1970, les municipalités de l'État de Goiás limitrophe, à la périphérie du *Distrito Federal*, commencèrent aussi à recevoir de nouveaux habitants et durant la période 1970–1980 la population du *Distrito Federal* augmente elle-même avec un taux d'accroissement de 8,2 % par an<sup>1</sup>.

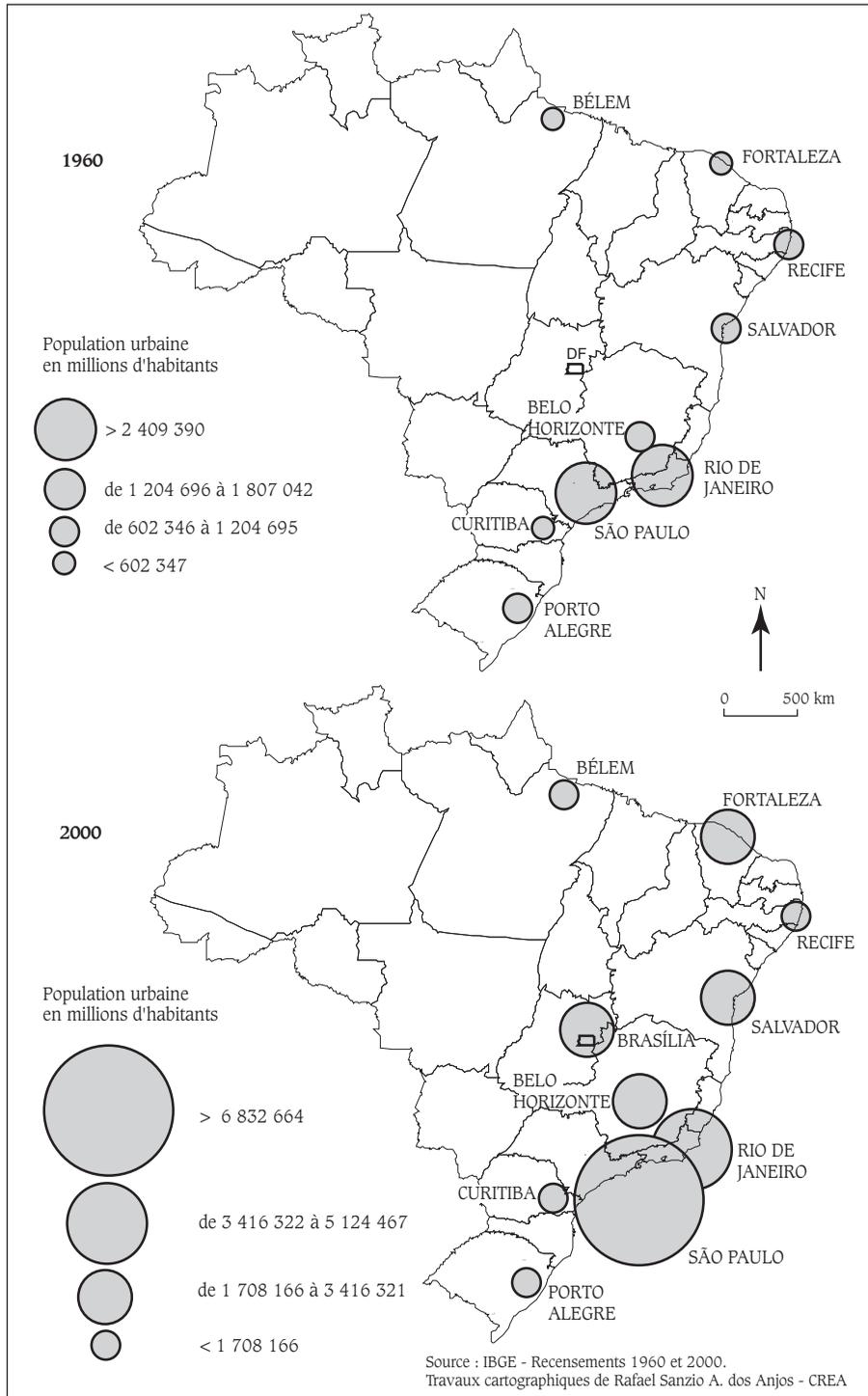
Durant la décade des années 1980 le transfert de l'appareil d'État arrive à son terme et l'augmentation de la population faiblit avec la diminution des migrations spontanées mais aussi en raison d'une baisse de la natalité, générale au Brésil. Cependant, la situation de Brasília se renverse ensuite durant la décade des années 1990 et la population passe de 1,6 million en 1991 à 1,9 million en 1996. L'agglomération urbaine de Brasília est actuellement la huitième concentration de population urbaine du pays (fig. 4).

<sup>1</sup> Pour plus de données sur la croissance démographique du *Distrito Federal* et des municipalités de l'État de Goiás, voir *infra* le tableau IV du chapitre Déploiement de l'agglomération et dispersion de la population urbaine.

Croissance démographique					
Année	Population totale	Total nouveaux habitants	Part de la croissance naturelle	Part de la croissance migratoire	% représenté par les migrants dans le total de croissance
1960	140 164				
1970	537 492	397 328	67 313	330 015	83,1
1980	1 176 935	639 443	228 051	411 392	64,3
1991	1 601 094	424 159	315 007	109 152	25,7
2000	2 043 169	442 075	350 631	91 444	20,7

**Tabl. III - Croissance urbaine naturelle et migratoire – Distrito Federal.**

Source des données : Secrétariat de santé du DF - Estimation : Ana Maria Nogales Vasconcelos



**FIG. 4 - Les plus grandes villes brésiliennes en 1960 et leur évolution en 2000.**

# *De la ville nouvelle à l'agglomération urbaine*

**Marcia Regina  
De Andrade Mathieu**

géographe

**Ignez Costa Barbosa  
Ferreira**

géographe

Brasília peut être considérée, dans sa forme première du périmètre du *Plano Piloto*, comme une ville nouvelle car elle est née d'une décision gouvernementale et a été totalement édifée d'après un plan d'urbanisme dans un site choisi et délimité.

Tout comme d'autres villes créées au Brésil, telles que Goiânia ou Palmas, toutes deux dans la région Centre-Ouest, et Belo Horizonte dans la région Sud-Est, Brasília est une ville planifiée dès son origine et vouée à une fonction déterminée. Goiânia a été fondée en 1930 pour être la nouvelle capitale de l'État de Goiás, Palmas en 1980 pour être la capitale du nouvel État de Tocantins, Belo Horizonte au début du siècle pour être le siège de la capitale de celui de Minas Gerais et Brasília pour être la nouvelle capitale du pays, transférée de Rio de Janeiro. Chacune de ces villes est une étape dans le processus d'urbanisation et d'expansion territoriale du développement brésilien et reflète un des trois moments principaux de la conception brésilienne de l'aménagement du territoire. Dans le cas de Brasília on a voulu construire une ville « clés en main » pour abriter les fonctions gouvernementales, les trois pouvoirs d'État (l'exécutif, le législatif et le judiciaire), c'est-à-dire un pôle tertiaire, unique et moderne.

Brasília et le transfert de la capitale furent donc une grande entreprise de l'État brésilien, matérialisant sa stratégie d'expansion territoriale en direction du Centre-Ouest brésilien et participant à son projet national de développement fondé sur l'industrialisation, la production en série, la consommation de masse et la circulation des marchandises.

L'urbanisation autour de Brasília s'étale maintenant dans l'espace du

<sup>2</sup> IBGE/ Censo Demográfico 2000 :  
2 941 957 habitants.

*Distrito Federal* et déborde dans l'État de Goiás, dans la région autour du *Distrito Federal*, dénommée *Entorno*. Si on prend en compte l'ensemble des localités urbaines aujourd'hui existantes cela constitue un agrégat urbain de près de 3 millions d'habitants<sup>2</sup>. Planifiée pour atteindre 700 000 en comptant son aire d'expansion, Brasília semble donc avoir largement dépassé les limites établies par le plan d'urbanisme du *Plano Piloto* et même celles posées pour le *Distrito Federal*.

**De 1957 à 1973 : le début d'une période de polynucléarisation du territoire, des *ciudades satélites* et de la mise en place d'une ségrégation socio-spatiale.**

Cette période est marquée par le transfert et la construction de la capitale, siège de l'actuelle agglomération urbaine de Brasília, ainsi que par la création des premières villes satellites. L'ensemble donne naissance au modèle polynucléaire de l'occupation du territoire. Le projet conçu sous l'égide du président Juscelino Kubitschek est poursuivi avec son successeur Joao Goulart puis après le coup d'État en 1964 par le gouvernement militaire.

Le *Distrito Federal* est un espace qui était composé de terres de diverses natures. Certaines étaient publiques, elles étaient le fruit d'une expropriation, d'autres étaient privées et d'autres, enfin, étaient objets de litige entre pouvoir public et propriétaires privés. La diversité des statuts de ces terres au regard du droit, crée des situations de conflit face aux pouvoirs publics. Elle jouera un rôle important dans le processus d'occupation du territoire.

**De 1974 à 1987 : période de croissance accélérée de l'*Entorno imediato*, de ses faubourgs d'ortoirs et de la formation de l'agglomération urbaine.**

Cette période est aussi celle de la mise en place d'un gouvernement national de nouveau civil, puis des premières élections présidentielles, après une dictature militaire de 1964 à 1985. Cette seconde période, caractérisée par une volonté très forte de planification, se proposant d'étendre et de densifier les noyaux déjà existants, pour répondre à la forte demande d'habitation qui s'exerce ou qui s'exprime dans le *Distrito Federal*.

1990 : première élection du gouverneur du *Distrito Federal*.

En plus de l'extension de la tache urbaine, de la consolidation de la périphérie, les occupations de lotissements clandestins par les plus favorisés de la classe moyenne prolifèrent durant cette période. Depuis l'implantation de la capitale, l'action des spéculateurs immobiliers a toujours été importante. Elle est d'autant plus soutenue que la pluralité de régimes juridiques de la terre dans le *Distrito Federal* se révèle propice à l'occupation irrégulière.

**De 1988 à 2002 : période de fragmentation des lois comme des pratiques de gestion urbaines et d'essor du marché foncier privé.**

Cette troisième période est marquée par des changements internes au *Distrito Federal*. Les terres, originellement rurales, adjacentes au quadrilatère du *Distrito Federal* et situées, pour l'essentiel, dans l'État de Goiás, prennent une valeur importante ; nombreuses sont vendues ou stockées en vue de grands lotissements urbains. On peut considérer, par conséquent, qu'elles sont alors en voie d'intégrer l'agglomération urbaine de Brasília.

Par ailleurs, le mouvement amorcé dans les années précédentes se poursuit. De nouveaux espaces sont agrégés à la tache urbaine de Brasília. La population à bas revenus est repoussée, dans un processus ininterrompu, vers de nouvelles zones dont chacune est encore plus distante du *Plano Piloto* et encore plus déficiente en infrastructures.

**Tabl. IV - Bref chronogramme du processus de production et de transformation de l'espace dans l'agglomération urbaine de Brasília.**

La monofonctionnalité de Brasília – capitale administrative – s'oppose au développement d'autres activités et entrave la formation d'un parc industriel local. Commerces et services se développent cependant. Essentiellement orientés par le domaine administratif et le marché local, ils vont naturellement se concentrer dans et autour du *Plano Piloto*, là où sont installés les pouvoirs publics et la population nantie. Par ailleurs, l'absence d'industrialisation a pour conséquence une très faible création d'emplois en périphérie. Cela consolide la domination du centre de l'agglomération dans l'offre de travail. Les efforts pour équilibrer et harmoniser l'usage du territoire ne sont pas parvenus à effacer les contradictions entre un idéal urbanistique de partage social de la ville et une croissance urbaine effective qui produit une forme d'urbanisation où les inégalités sociales sont patentes. La forte concentration de population pauvre dans la périphérie, à l'intérieur et hors du District Fédéral, contraste avec la concentration de population nantie dans le *Plano Piloto*.

Il y a ainsi une dépendance de l'ensemble des localisations urbaines vis-à-vis de la ville de Brasília et de son centre le *Plano Piloto* en termes de marché de l'emploi et des services et des commerces. Si beaucoup de ces localités sont largement distantes de l'ensemble urbain central et pourraient se concevoir comme autonomes, ce n'est pas le cas et elles fonctionnent en articulation étroite et déséquilibrée avec la ville centrale.

Ainsi sans être un fidèle reflet du processus global d'urbanisation du pays, l'ensemble urbain de Brasília en présente les marques perceptibles, comme l'inégalité socio-spatiale, le rôle majeur des petites activités du secteur tertiaire et de l'informel dans la création d'emplois, l'intense croissance démographique, l'expansion territoriale et la formation d'une agglomération urbaine. L'analyse démographique fine devrait nous permettre de confirmer le constat suivant : malgré l'importance de l'encadrement public, Brasília a finalement connu une évolution comparable à celle de nombreuses villes brésiliennes.



# Déploiement de l'agglomération et dispersion de la population urbaine

Ana Maria Nogales  
Vasconcelos  
statisticienne et démographe

L'expansion urbaine accélérée n'est pas un phénomène spécifique à Brasília. Elle doit être vue comme un exemple du processus de périphérisation de la population qui a touché les grands centres urbains brésiliens, comme São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte et Salvador (respectivement capitales des États de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais et Bahia, cf. fig. 4).

Lors de la création de Brasília, un maximum de 700 000 habitants dans le *Distrito Federal* avait été planifié : 40 ans après, l'agglomération urbaine abritait déjà plus de 2 millions d'habitants.

L'accroissement très rapide de la population au cours des deux premières décennies (1960 et 1970) est principalement dû à l'immigration. En plus des cadres techniques du gouvernement fédéral qui ont été transférés de l'ancienne capitale Rio de Janeiro, et d'autres cadres accompagnant ce transfert, Brasília est devenu un nouveau pôle d'attraction de migrants pour toutes les régions du pays. Dans les premiers temps, on voit se développer des occupations spontanées, en campements de travailleurs dénommés *vilas*. Pour préserver le périmètre urbain planifié d'origine – le *Plano Piloto* – le gouvernement du *Distrito Federal* a créé les *ciudades satélites* en vue d'abriter la population excédentaire. La zone rurale et la production agricole ont été longtemps préservées, mais au cours des dernières années on y observe des occupations urbaines irrégulières dénommées lotissements ruraux.

Forme spatiale  
de l'évolution  
du peuplement :  
extension et  
dispersion

Année	Population			Taux d'accroissement annuel (%)			Taux d'urbanisation (%)		
	Brésil	<i>Distrito Federal</i>	<i>Entorno Imediato</i>	Brésil	<i>Distrito Federal</i>	<i>Entorno Imediato</i>	Brésil	<i>Distrito Federal</i>	<i>Entorno Imediato</i>
1960	70 070 457	140 164	38 860	3,0	-	-	44,7	63,0	14,9
1970	93 139 037	537 492	50 445	2,9	14,4	2,6	55,9	96,0	23,6
1980	119 002 706	1 176 935	120 797	2,5	8,2	9,1	67,6	96,8	76,1
1991	146 825 475	1 601 094	303 860	1,9	2,8	8,7	75,6	94,7	89,1
2000	169 799 170	2 051 146	608 039	1,6	2,8	8,2	81,2	95,6	94,2

**Tabl. V - Population, taux d'accroissement annuel et taux d'urbanisation, Brésil, *Distrito Federal* et agglomération de Brasília 1960-2000.**

Source : IBGE, Recensements de la population, 1960-2000 - *Entorno imediato* : ensemble de 9 communes de l'État de Goiás situées à proximité du *Distrito Federal* : Luziânia, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas de Goiás, Padre Bernardo, Planaltina et Água Fria de Goiás.

La population du *Distrito Federal* est donc essentiellement urbaine (96,8 % en 1980 et 95,6 % en 2000). La catégorisation en zone rurale des lotissements irréguliers explique un taux d'urbanisation un peu inférieur en 1991 et 2000 par rapport à 1980.

La dispersion spatiale de la population dans le *Distrito Federal* est la forme évidente prise par le processus d'occupation urbaine du territoire. Si, lors de l'inauguration, un habitant du *Distrito Federal* sur deux résidait dans le centre-ville de Brasília, ce rapport est de un sur quatre en 1980 et de un sur six en 2000. La croissance de la population du *Distrito Federal* s'est traduite par une occupation extensive du territoire. La création de nouvelles villes, *ciudades satélites*, successives, à mesure des besoins, est le mode dominant d'occupation de la région. De cette façon, les centres urbains d'occupation plus ancienne présentent une croissance plus lente que celles d'occupation plus récente. D'une manière générale, la population est concentrée sur un axe au sud-ouest du *Distrito Federal* (Taguatinga, Ceilândia, Riacho Fundo, Samambaia, Recanto das Emas, Santa Maria et Gama) avec 55 % de la population totale en 2000. Dans les années 1980, on voit se développer l'occupation intense sur un axe nord-ouest, avec l'accroissement accéléré de Planaltina et Brazlândia (6,0 % et 5,6 % par an respectivement), et de la zone est avec l'installation définitive de Paranoá. Dans les années 1990, la création des nouvelles localités (Santa Maria, Recanto das Emas et Riacho Fundo) augmente la densité de la population résidente sur l'axe sud-ouest. Par ailleurs, les axes nord et sud-est réaffirment leur occupation accélérée. À Planaltina et Sobradinho, ce sont les occupations irrégulières à caractère urbain dans leurs zones rurales qui sont à l'origine des taux d'accroissement très élevés entre 1991 et 2000 (5,6 % et 5,3 % par an respectivement). Avec la création de São Sebastião, considérée

comme une officialisation par le gouvernement de l'occupation irrégulière de la zone rurale de Paranoá, le taux d'accroissement de la population sur l'axe est encore très élevé (8,7 % par an entre 1991 et 2000).

En suivant la même logique d'occupation extensive du territoire, les 9 communes actuelles de l'État de Goiás, limitrophes du *Distrito Federal*, présentent un accroissement assez élevé. Ces nouvelles communes ont été justement créées, comme divisions des anciennes communes, pour absorber la population excédentaire. Cet ensemble de 9 communes de l'État de Goiás, c'est-à-dire ce que l'on nomme couramment l'*Entorno imediato*, comprend :

- sur l'axe sud : Luziânia, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental et Novo Gama (les trois dernières étant des divisions du territoire originel de la première) ;
- sur l'axe sud-ouest et ouest : Santo Antônio do Descoberto et Águas Lindas de Goiás (la deuxième étant une division du territoire originel de la première) ;
- sur l'axe nord et nord-est : Padre Bernardo, Planaltina et Água Fria de Goiás (la troisième étant une division du territoire originel de la deuxième).

On observe une croissance accélérée de cette région de l'*Entorno imediato* (8,7 % par an de 1980 à 1991 et 8,0 % de 1991 à 2000, tabl. VII) sur les mêmes axes que la croissance de la population du *Distrito Federal* depuis 1980. Sur l'axe sud et sud-ouest, où se trouve la plus grande concentration de la population du *Distrito Federal*, nous remarquons l'accroissement de la commune de Luziânia, divisée après 1991 en quatre communes indépendantes (Luziânia, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental et Novo Gama). En 20 ans, Luziânia (y compris ses divisions) a vu sa population passer de 80 000 habitants en 1980 à presque 350 000 habitants en 2000. Des taux de croissance annuels très élevés : 9 % par an de 1980 à 1991 et 6 % par an de 1991 à 2000, caractérisent l'évolution de cette population.

En additionnant les effectifs des *ciudades satélites* du *Distrito Federal* et de la commune de Luziânia avec ses extensions sur l'axe sud-sud-ouest, la population totale a atteint presque 1,5 million d'habitants en 2000. L'axe sud-sud-ouest concentre donc un peu plus de la moitié de la population de l'agglomération urbaine de Brasília.

Sur l'axe ouest, c'est la commune de Santo Antônio do Descoberto et la nouvelle commune Águas Lindas de Goiás qui accueillent la population excédentaire de Ceilândia et Brazlândia situées dans le *Distrito Federal*. Ce rythme d'accroissement galopant est caractéristique du type

Régions Administratives	Population recensée (effectif absolu)			Taux d'accroissement annuel (%)		Pourcentage de la population totale		
	1980	1991	2000	1980-1991	1991-2000	1980	1991	2000
Brasília	288 104	313 494	319 947	0,8	0,2	24,5	19,6	15,6
Núcleo Bandeirante/ Candangolândia (a)	32 282	47 688	52 106	3,6	1,0	2,7	3,0	2,5
Riacho Fundo (b)	-	-	41 404	-	-	0,0	0,0	2,0
Guará	85 507	97 374	115 385	1,2	1,9	7,3	6,1	5,6
Gama	137 987	153 279	130 580	1,0	- 1,8	11,7	9,6	6,4
Santa Maria (b)	-	-	98 679	-	-	0,0	0,0	4,8
Taguatinga	199 918	228 249	243 575	1,2	0,7	17,0	14,3	11,9
Ceilândia	280 362	364 289	344 039	2,4	- 0,6	23,8	22,8	16,8
Samambaia (c)	-	127 431	164 319	-	2,9	-	8,0	8,0
Recanto das Emas (b)	-	-	93 287	-	-	0,0	0,0	4,5
Brazlândia	22 500	41 119	52 698	5,6	2,8	1,9	2,6	2,6
Sobradinho	69 093	81 521	128 789	1,5	5,3	5,9	5,1	6,3
Planaltina	47 361	90 185	147 114	6,0	5,6	4,0	5,6	7,2
Paranoá/ São Sebastião (d)	13 821	56 465	119 224	13,6	8,7	1,2	3,5	5,8
TOTAL	1 176 935	1 601 094	2 051 146	2,8	2,8	100,0	100,0	100,0

Tabl. VI - Répartition et taux d'accroissement annuel de la population du *Distrito Federal* selon les localités, 1980-2000.

Source: FIBGE, Recensement de la population, 1980, 1991 et 2000

(a) Région administrative créée en 1993 suite à la division de la région administrative Núcleo Bandeirante

(b) Région administrative créée en 1993

(c) Région administrative créée en 1989

(d) Région administrative créée en 1994 suite à la division de la région administrative Paranoá

Communes de la région <i>Entorno imediato</i>	Population recensée (effectif absolu)			Taux d'accroissement annuel (%)		Taux d'urbanisation (%)	
	1980	1991	2000	1980-1991	1991-2000	1980-1991	1991-2000
Luziânia (a)	80 089	207 674	350 695	9,0	6,0	93,6	94,8
Padre Bernardo	11 811	16 500	21 514	3,1	3,0	56,4	61,7
Planaltina (a)	16 172	44 177	78 187	9,6	6,6	87,0	91,7
Santo Antônio do Descoberto (a)	12 725	35 509	157 643	9,8	18,1	80,6	97,7
TOTAL	120 797	303 860	608 039	8,7	8,0	89,1	94,0

Tabl. VII - Effectifs, taux d'accroissement annuel de la population et taux d'urbanisation des communes de la région de l'*Entorno imediato*, 1980-2000.

Source: IBGE, Recensement de la population, 1980, 1991 et 2000

(a) Communes considérées sans leurs nouvelles divisions

d'occupation des zones qui sont à la périphérie des villes capitales des États fédéraux au Brésil. Du jour au lendemain, sans avoir un projet d'urbanisation approuvé par les institutions gouvernementales, toute une ville est bâtie. Le cas de Águas Lindas de Goiás n'est qu'un exemple parmi d'autres dans le pays et s'inscrit en continuité du processus de création des *ciudades satélites*, de même que les communes issues de la division de Luziânia.

La même logique d'occupation du territoire appliquée à la commune de Sobradinho, celle de Planaltina et à son homonyme dans l'État de Goiás, décrit l'occupation accélérée sur l'axe nord de la région.

Il faut remarquer que l'occupation de la région de l'*Entorno imediato* est de caractère tout à fait urbain (tabl. VII) et se concentre sur les trois communes citées plus haut et leurs divisions (96 % de la population de la région *Entorno imediato* y résidait en 2000). Elle est très peu planifiée et l'infrastructure minimale de services sociaux mis à la disposition de la population y est inexistante. Comme dans d'autres régions du pays, l'occupation de cette périphérie du *Distrito Federal* est plus intense tout au long des voies routières d'accès au centre-ville de Brasília.

Comme principale composante de la dynamique de la population pendant les deux premières décennies après l'inauguration de la nouvelle capitale, on observe en 1980, en 1991, et encore en 2000, l'effet de la migration sur la structure par sexe et âge de la population du *Distrito Federal*<sup>3</sup>. Celle-ci se traduit par un excédent de population entre les âges 15 et 30 ans, surtout de sexe féminin. Dans le *Distrito Federal*, comme dans d'autres régions du Brésil, le grand centre urbain exerce une attraction très forte sur la main-d'œuvre féminine, absorbée surtout par le secteur des services (CASTIGLION, 1989).

Le vieillissement de la population du *Distrito Federal* est un autre aspect qui ressort de l'analyse des pyramides de 1980, 1991, 1996 et 2000 (fig. 5). La forte chute de la fécondité pendant la décennie 1980 n'est pas un phénomène particulier au *Distrito Federal*, il caractérise l'ensemble du pays. Dans le *Distrito Federal*, l'indice synthétique de fécondité passe de 3,7 en 1980, à 2,3 en 1991 et à 2,1 enfants par femme en 1999, tandis que pour le Brésil, dans son ensemble, l'indice passe de 4,4 en 1980 à 2,9 en 1991 et à 2,2 enfants par femme en 1999 (Ministério da Saúde, 2002)<sup>4</sup>.

## Une structure démographique qui reflète le processus d'urbanisation du territoire

### **Le Distrito Federal**

<sup>3</sup> L'information sur l'âge de la population du recensement de 2000 n'était pas encore disponible à l'époque de l'élaboration du texte d'origine.

<sup>4</sup> Les estimations ont été réalisées à partir des méthodes indirectes sur la base des recensements de 1980, de 1991, *Contagem populacional* 1996 et perspectives de population.

## La région de l'*Entorno* <sup>5</sup>

<sup>5</sup> La région de l'*Entorno* ici considérée comprend, au-delà des 9 communes citées, 11 autres communes qui constituent la microrégion de l'État de Goiás appelée *Entorno* de Brasília. Les neuf communes considérées originellement représentent 75 % de la population totale de la microrégion *Entorno* de Brasília.

La structure par âge de cette région montre une population beaucoup plus jeune que celle du *Distrito Federal*. L'âge médian était de 22,1 ans pour la région de l'*Entorno* (11 communes) contre 24,6 ans pour le *Distrito Federal* (fig. 5) en 2000. Bien que moins marqué que dans le cas du *Distrito Federal*, le processus de vieillissement de la population, répandu dans tout le pays, ressort aussi de l'analyse des pyramides successives de 1980, 1991, 1996 et 2000 (le rétrécissement de la base de la pyramide peut être observé).

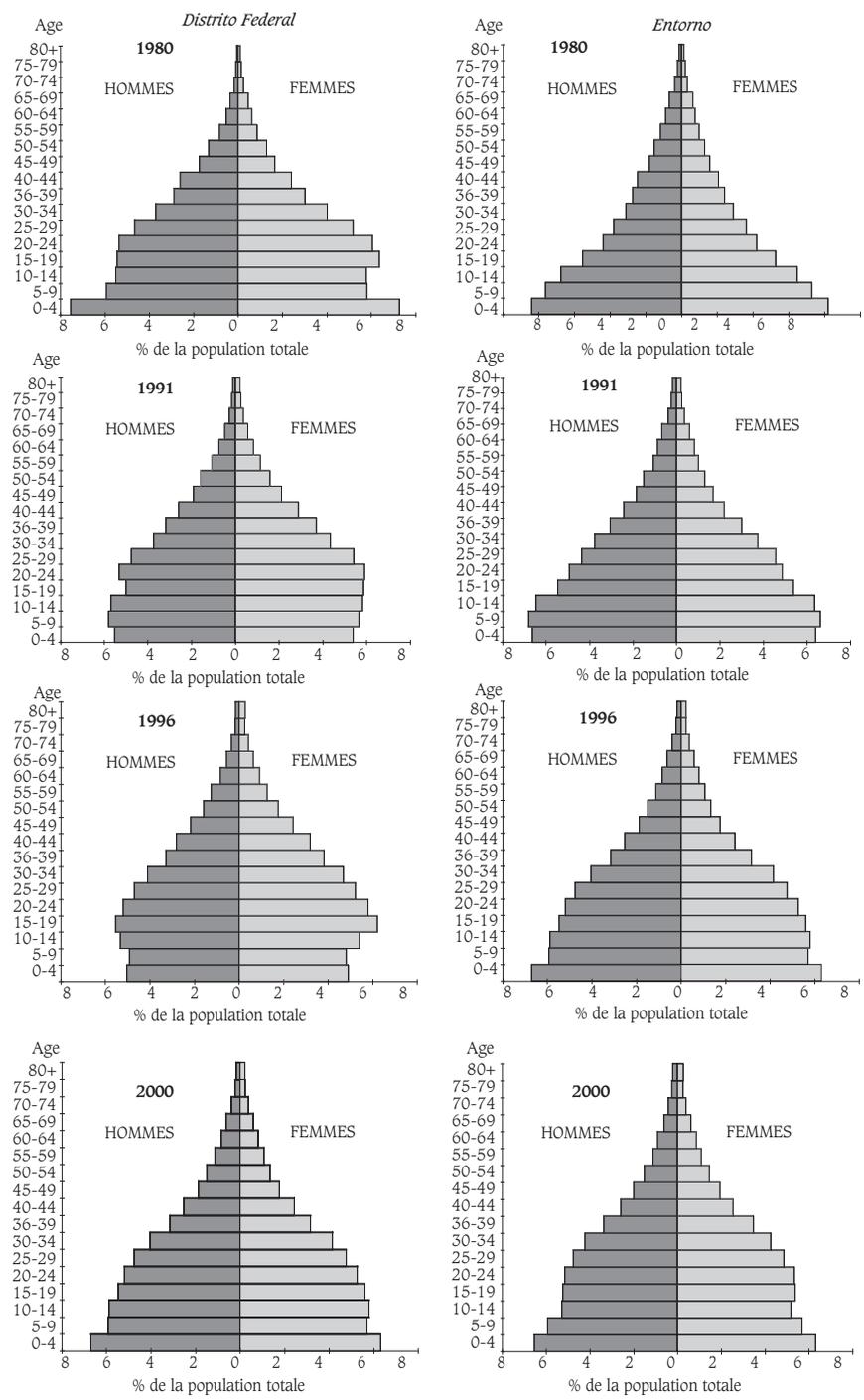
Par ailleurs, les rapports de masculinité plus élevés que ceux observés pour le *Distrito Federal* peuvent être expliqués par une migration moins sélective (en référence au sexe) vers l'*Entorno* (migration familiale plutôt qu'individuelle) et les caractéristiques de l'économie de la région (plutôt agricole) qui retient davantage la main-d'œuvre masculine que féminine. Il faut remarquer cependant que l'urbanisation de l'*Entorno* est accompagnée par une réduction du rapport de masculinité surtout aux âges des jeunes adultes.

Les structures par âge et sexe (1996 et 2000) de la région de l'*Entorno* ressemblent beaucoup à celles des *ciudades satélites* du *Distrito Federal* plus récemment installées (fig. 6).

Cela signifie que les populations périphériques de l'agglomération urbaine de Brasília habitant dans des localités situées dans le *Distrito Federal* ou à l'extérieur de celui-ci, sont démographiquement semblables. Cela nous donne un éclairage sur la dynamique récente de l'occupation du territoire : dans les limites géographiques du *Distrito Federal* et au-delà de ces limites. La population excédentaire des localités d'installation plus ancienne dans le *Distrito Federal* (surtout des migrants originaires des régions les plus défavorisées du Nord-Est) se déplace, pour habiter dans des localités nouvelles chaque fois plus éloignées du centre urbain principal, soit dans le *Distrito Federal* soit dans des communes proches de l'*Entorno*. Ce mouvement peut être vu comme une expansion de l'espace de vie de la population du *Distrito Federal*, où la résidence devient de plus en plus éloignée du lieu du travail et du centre urbain principal.

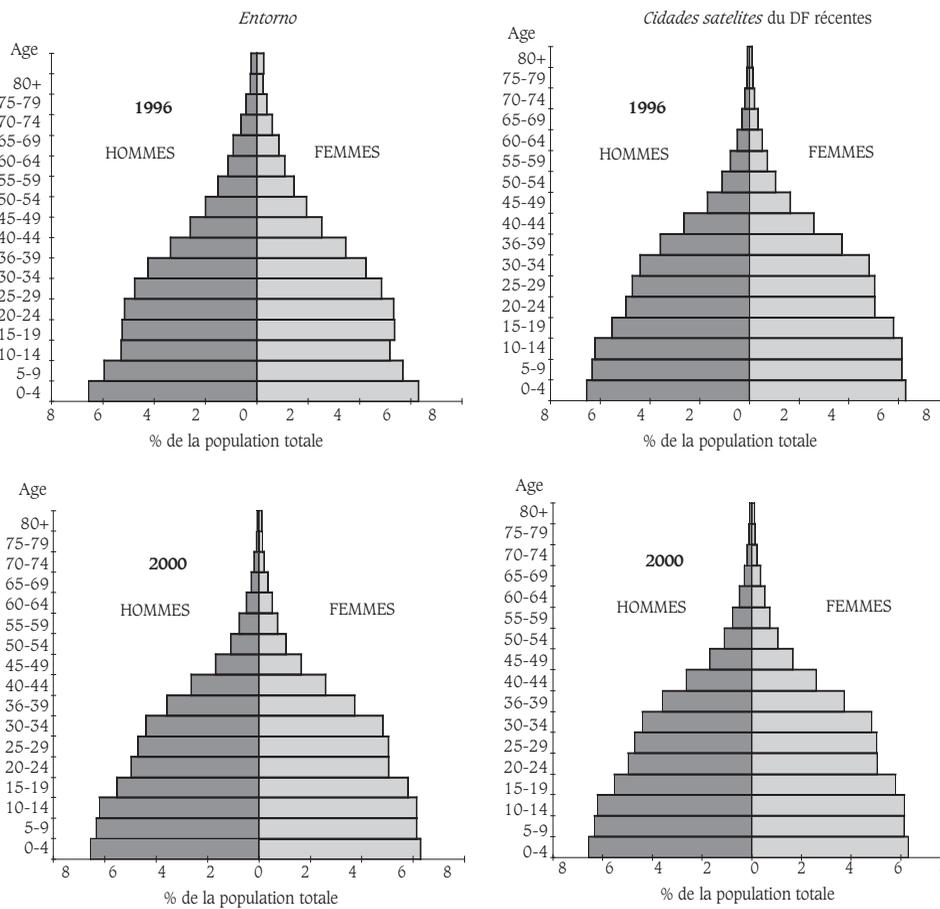
## Une structure socio-économique singulière : la coprésence des grands extrêmes

Le *Distrito Federal* présente un niveau de développement socio-économique beaucoup plus élevé que la moyenne nationale. D'après le recensement de 2000, le revenu mensuel moyen des chefs de ménage dans le *Distrito Federal*, d'environ US\$ 800, était 2,3 fois plus élevé que la moyenne du pays, qui se situait à US\$ 350. Par ailleurs, 39,9 % des chefs de ménage avaient au moins 11 ans de scolarité, alors que cette proportion n'était que de 21,7 % au niveau national.



**FIG. 5 - Pyramides de la population 1980, 1991, 1996 et 2000.**

Source : IBGE, Recensements de la population 1980, 1991, 2000 et *Contagem populacional* 1996.



**FIG. 6 - Comparaison des pyramides de la population 1996 et 2000 *Entorno* et *ciudades satélites* les plus récemment installées à l'intérieur du *Distrito Federal*.**

Source : IBGE, Recensements de la population 1980, 1991, 2000 et *Contagem populacional* 1996.

Cependant, bien que les indices montrent une situation beaucoup plus favorable pour le *Distrito Federal* que pour l'ensemble du pays, cette situation n'est pas homogène à l'intérieur de la région. De fortes inégalités socio-économiques se révèlent quand on considère les indices selon les localités. D'après le tableau VIII, le revenu mensuel moyen d'un chef de ménage de la ville de Brasília (y compris le *Plano Piloto* et les localités Lago Sul, Lago Norte et Cruzeiro) était, en 2000, 2,6 fois plus élevé que la moyenne de l'ensemble de la région, et entre cinq et huit fois plus élevé que le revenu moyen d'un chef de ménage qui résidait dans les localités plus pauvres – Santa Maria, Ceilândia, Paranoá, Planaltina, Samambaia, Brazlândia et Recanto das Emas. Dans les positions intermédiaires se trouvent les localités de Guará, Núcleo Bandeirante/ Candangolândia, Taguatinga et Sobradinho.

Quant au niveau de scolarité des chefs de ménage, on observe de fortes disparités, selon les résultats du recensement de 2000. Tandis que 83,4 % des chefs résidents de la ville de Brasília avaient au moins 11 années d'études, cette proportion n'était que de 23 % à Ceilândia, 20,2 % à São Sebastião, 19,6 % à Samambaia, 18,6 % à Santa Maria, 18,3% à Brazlândia, 18 % à Planaltina, 15,3 % à Recanto das Emas et de 12,6 % à Paranoá. De même que pour le revenu, les chefs de ménage résidents dans les localités de Guará, Taguatinga, Núcleo Bandeirante/ Candangolândia et Sobradinho présentent des niveaux intermédiaires de scolarité, en étant toutes les quatre au-dessus de la moyenne du *Distrito Federal* (40 %).

Régions administratives	Revenu mensuel moyen du chef de ménage (en US\$)	Indice du revenu	Proportion des chefs de ménage ayant au moins 11 années d'études
Ville de Brasília	2 066,79	100,0	83,4
Autres régions administratives du <i>Distrito Federal</i>			
Núcleo Bandeirante/ Candangolândia	959,99	46,4	51,3
Riacho Fundo	420,41	20,3	29,5
Guará	962,51	46,6	60,2
Gama	481,78	23,3	32,6
Santa Maria	314,14	15,2	18,6
Taguatinga	792,85	38,4	49,1
Ceilândia	361,53	17,5	23,0
Samambaia	307,65	14,9	19,6
Recanto das Emas	256,79	12,4	15,3
Brazlândia	350,72	17,0	18,3
Sobradinho	681,96	33,0	40,1
Planaltina	330,72	16,0	18,0
Paranoá	346,02	16,7	12,6
São Sebastião	478,78	23,2	20,2
Ensemble du <i>Distrito Federal</i>	801,45	38,8	39,9
Communes de l' <i>Entorno</i>	300,38	14,5	13,6
Brésil	349,77	16,9	21,7

Tabl. VIII - Revenu mensuel moyen du chef de ménage (en US\$) et proportion des chefs qui ont au moins 11 années d'études selon la localité de résidence, *Distrito Federal* et Brésil, 2000.

Source : IBGE, Recensement de population 2000 - Base : ville de Brasília = 100

D'une manière générale, la population résidente dans la région de l'*Entorno* présente un profil socio-économique très proche de celui des localités les plus pauvres du *Distrito Federal* et inférieur à la moyenne nationale. Des inégalités socio-économiques sont cependant aussi présentes dans cette région. L'information sur la scolarité des chefs de ménage recueillie lors du Recensement de la population de 2000 (tabl. IX) nous permet de voir les différences à l'intérieur de la région de l'*Entorno*.

D'une part, nous avons les communes Cidade Ocidental et Valparaíso de Goiás qui présentent des niveaux élevés de scolarité des chefs de ménage, supérieurs à la moyenne nationale, et d'autre part, les autres communes avec des niveaux de scolarité très faibles. Les niveaux de scolarité plus élevés de Cidade Ocidental et Valparaíso de Goiás, détachées de Luziânia en 1993 et 1995, respectivement, sont à associer à la caractéristique de leur occupation depuis le début des années 1980. Il s'agit des premières communes de la région dont l'installation a été organisée dans le but d'absorber la population excédentaire du *Distrito Federal*, conçues comme villes dortoirs pour la population de la classe moyenne du *Distrito Federal*.

Lieu de résidence	% de chefs ayant au moins 11 années d'études
Exemples de communes au sein de l' <i>Entorno</i> :	
Água Fria de Goiás	3,7
Águas Lindas de Goiás	8,1
Cidade Ocidental	24,6
Luziânia	11,9
Novo Gama	12,3
Padre Bernardo	6,2
Planaltina	8,6
Santo Antônio do Descoberto	8,3
Valparaíso de Goiás	27,9

**Tabl. IX - Proportion des chefs qui ont au moins 11 années d'études selon la commune de résidence. Région de l'*Entorno*, *Distrito Federal* et Brésil, 2000.**

<i>Entorno</i> complet	13,6
<i>Distrito Federal</i>	39,9
Brésil	21,7

Source : IBGE, Recensement de la population, 2000

L'analyse démographique fine nous a permis de mettre au jour plusieurs caractéristiques de l'ensemble urbain de Brasília : la dynamique d'extension urbaine, le rôle des migrants et l'inégalité socio-économique extrême entre centre et périphérie qui apparaissent tout à fait similaires aux processus et structures démographiques observables dans les autres grandes agglomérations urbaines brésiliennes. D'autre part, cette analyse confirme la réalité de quelques spécificités propres à cet ensemble urbain que sont la non-continuité spatiale de la configuration urbaine et l'absence de grand développement du secteur industriel.

Ces indicateurs démographiques et socio-économiques nous confirment donc que les différentes localités urbaines de la région, de la Ville de Brasília aux communes de l'*Entorno imediato*, en passant par les *ciudades satélites*, leurs extensions et les lotissements dits ruraux du *Distrito Federal*, fonctionnent comme un tout, un ensemble, une agglomération urbaine.



## Conclusion

# Brasília : de la cité fonctionnelle à l'extension urbaine spontanée

Le périmètre du *Plano Piloto* abrite toujours aujourd'hui les fonctions administratives nationales et celles du *Distrito Federal*. La ville de Brasília concentre plus que jamais l'essentiel des activités commerciales et de services au niveau régional. La réalité de Brasília est celle d'une vraie agglomération et d'une urbanisation incontestable de l'environnement régional : bien au-delà des premiers dessins du *Plano Piloto* mais clairement polarisée par lui, polynucléaire et diffuse.

Un tel processus de genèse d'une agglomération urbaine sur le site du *Distrito Federal* peut apparaître comme une évolution normale au regard de celle des autres grandes villes brésiliennes, si ce n'est sa forme particulièrement fragmentée. Cependant cette agglomération urbaine a pour particularité de présenter des situations totalement extrêmes. D'une part, le centre de la ville de Brasília exerce une domination du point de vue des emplois et des ressources formels, plus par défaut de développement concurrentiel des autres localités que du fait d'un dynamisme particulier. D'autre part, ce cœur de l'agglomération abrite avant tout des activités tertiaires gouvernementales et une société bureaucratifiée. Enfin, la distance entre les nantis et les plus pauvres est poussée au plus haut point non seulement du point de vue de l'échelle sociale mais aussi sur le plan géographique de la distance au centre et de la périphérisation des classes populaires. Elle est en fait en contradiction totale avec l'idée et la matérialisation du projet de ville capitale tel qu'il fut conçu.

Cela pose donc de multiples questions notamment sur la force irréversible des dynamiques « spontanées » en regard du pouvoir de la planification et du projet politique de nouvelle société intégrée. Comment d'un projet de ville délimitée et finie ayant pour but de faire société, a-t-on pu aboutir à une telle urbanisation diffuse de l'environnement régional et une telle distanciation des classes sociales ?

## Le dilemme urbain du XX<sup>e</sup> siècle : libéralisme et socialisme

La réalité de l'agglomération de Brasília oblige à réinterroger le dilemme de la double fonction d'appui au développement attribuée à la ville du XX<sup>e</sup> siècle, au-delà du rôle premier de moteur d'intégration du monde moderne imparti à la ville du XIX<sup>e</sup> siècle. Il s'agissait d'abord que la ville soit le support d'une économie et en permette le développement. De fait, la ville abrite le plus souvent une multitude de marchés (marché foncier, du logement, du travail, des biens de consommation, des capitaux...), elle permet des gains de productivité importants (économie d'échelle dans la production de biens et des services y compris publics et culturels). La tendance spontanée est ici à produire de la ségrégation et de la distance sociale sur la base de la libre concurrence et des inégalités de moyens socio-économiques propres à la population urbaine.

Mais il s'agit aussi que la ville soit le support d'une cité, au sens classique du terme, le creuset d'une société. Dans le cas d'une ville capitale s'ajoute la fonction de résidence des pouvoirs de l'État et le rôle d'entraînement du développement régional et national. De ces deux premières fonctions en découle une troisième : être un lieu de paix sociale symbole de l'harmonie nationale, sachant que l'on investit « naturellement » la ville de cette valeur, du seul fait de la proximité géographique et du mélange social qu'elle implique. Dans les faits, cette paix sociale relève pour beaucoup de choix urbanistiques adaptés. Pour réaliser cette paix urbaine, ce lien social, les pouvoirs ont donc principalement comme outils : les choix d'aménagement, d'organisation territoriale de l'espace urbain et de l'accès à celui-ci (avec les règles posées et les régulations du marché foncier), notamment de l'habitat et de la centralité, et des choix de conception des modes d'accès aux services et équipements publics (privilégiant un usage individualisé ou bien collectif), c'est-à-dire des choix sur les modes de partage des apports du développement.

## Brasília : un modèle emblématique du projet de société et de développement brésilien

Le cas de Brasília est alors intéressant à décrypter dans la mesure où il s'agit d'un modèle de ville du XX<sup>e</sup> siècle *a priori* plutôt opposé à celui très emblématique du Chicago des années 1920 avec : une préorganisation totale à partir d'un projet politique à la fois socialiste et libéral ; une arrivée quasi simultanée de tous les groupes sociaux, ces groupes étant des classes sociales et non des communautés, une organisation géographique privilégiant la proximité sociale et un accès égalitaire à l'emploi, aux services et équipements urbains, éliminant ainsi *a priori* les inégalités et les tensions sociales.

Des choix urbanistiques très modernistes apparaissent avoir été faits, actes forts de fondation urbaine pour créer un habitat urbain de qualité inusité et accroître l'accessibilité et la liberté de mouvement automobile. Ces deux objectifs ont bien été atteints en certaines parties de l'agglomération et pour certaines populations, mais on aboutit aussi simultanément à des expressions fortes de formes urbaines inverses. Les exclusions par la distance sont multiples pour ceux qui ne disposent pas d'une voiture. Une graduation socio-spatiale de l'accès à la ville résulte de la forme locale de la transformation urbaine et aboutit apparemment à la périphéricité extrême des plus pauvres.

Plus qu'une reproduction ou continuation des formes modernistes du modèle urbain de la ville de Brasília, les extensions urbaines s'édifient comme une mosaïque de formes plus « naturelles » correspondant à différentes aires urbaines « organiques » propres aux différentes communautés urbaines qui fondent la ville, c'est-à-dire ici les classes sociales aux identités bien distinguées, tout à la fois par leurs modes d'habitat très différenciés et par le cloisonnement spatial de leurs établissements dans l'espace.

On ne peut s'empêcher de tenter une traduction moderniste de la lecture de l'organisation des communautés traditionnelles dans la ville décrite par les sociologues de l'École de Chicago. Les quartiers urbains leur apparaissaient comme des unités bien contrôlées dans leur intérieur alors que la métropole, à son échelle plus globale, s'avérait désorganisée et difficilement contrôlable. On retrouve avec force, dans le cas de Brasília, cette dynamique communautaire cohésive, à la fois de classe et de voisinage, de regroupement et séparation en quartiers de niveau et formes très hétérogènes qui laisse à penser que des régulations sociales, des règlements autres que ceux du plan urbanistique, gèrent l'organisation d'une majeure partie du territoire suburbain de l'agglomération. Deux des questionnements principaux qui animaient alors le débat scientifique local à Chicago peuvent être repris pour la lecture de Brasília.

## Questions pour une enquête

Le premier questionnement porte sur la capacité intégrative de l'environnement urbain. Celui-ci était-il un contexte favorable ou au contraire défavorable à l'émergence d'un homme brésilien moderne, urbain, centré sur la famille nucléaire et intégré à l'économie marchande et libérale ? La cohésion communautaire de classe et de voisinage était-elle un frein ou un facteur d'intégration ? Au final peut-on conclure, comme beaucoup des travaux sur le Chicago des années 1920, au rôle majeur de l'accès au revenu économique et à l'emploi dans l'accession à une posture d'intégré et l'effet inverse d'une exclusion économique facteur de marginalité et replis communautaire, de déviance, de comportements illicites.

Le second questionnement rejoint les préoccupations du pouvoir municipal, quant aux effets désorganisateur ou, au contraire, structurants de ces pouvoirs locaux et communautaires forts et les manières de les gérer. Est-il concevable d'y parer et de les éliminer ? Ou au contraire faut-il les utiliser et les intégrer ? Et alors quelles sont les stratégies et méthodes développées pour cela par le gouvernement de la cité ? Ce questionnement correspond au problème du contrôle social qui se pose toujours au pouvoir politique de façon exacerbée en milieu urbain car celui-ci permet une plus grande liberté et mobilité des individus. Il s'agit donc de gérer ce qui se passe sur la scène publique locale dans le cadre des règlements formels, mais aussi ce qui relève d'un jeu social moins visible dans le cadre de régulations sociales plus ou moins spontanées, informelles, voire déviantes ou illicites.

Chicago a été vue comme le lieu privilégié de diffusion d'un modèle de société et d'économie libérales et modernes porté par le progrès technologique, là où s'imposent de nouvelles règles, normes, structures et modes d'organisation de la vie en correspondance avec ce développement moderne : un lieu de nouvelle fondation et de transformation des sociétés anciennes. Il en est de même pour Brasília à la différence près que dans le contexte du Brésil de l'époque il s'agissait d'expérimenter un projet complètement construit d'un modernisme à la brésilienne, à la fois socialiste et libéral, fondateur d'une identité nationale propre et autonome tant vis-à-vis des modèles occidentaux que d'un modèle universel. Dans le cas de Chicago, le pouvoir politique cherchait surtout à ajuster par ses gestions et réglementations une dynamique largement spontanée. Dans le cas de Brasília, il s'agissait plutôt d'imposer un cadre pré-pensé et pré-organisé. Tout le jeu pour le pouvoir en place est alors d'obtenir que tout le monde urbain intègre la forme de société que ce pouvoir défend comme dominante. La question urbaine au quotidien et dans la durée s'énonce ensuite pour ce pouvoir en terme de « problèmes urbains » au sens où différents phénomènes, divers comporte-

ments des habitants et acteurs urbains viennent contrecarrer la bonne application des plans, règles, normes, outils et solutions technologiques modernes et fonctionnelles qui ont été choisis. La force et l'influence mais aussi la variabilité temporelle de ce pouvoir politique sont alors encore une autre question cruciale dont il faut traiter.

Aussi pour résoudre l'énigme principale de Brasília — Comment est-on donc passé de la réalisation de la ville modèle, délimitée, intégratrice et socialement encadrée et contrôlée, à un environnement régional apparemment trop ouvert à une occupation peu contrôlée et largement issue de l'initiative libérale, individuelle et spontanée, et où, au final, l'accès à une vie urbaine de qualité est profondément inégalitaire — il faut : rechercher les dysfonctionnements dans l'application du projet ; comprendre comment les dynamiques sociales, économiques et politiques spontanées sont intervenues, ont contrecarré, voire détourné les politiques et les gestions urbaines posées.

Les questions scientifiques à résoudre pour solutionner cette énigme sont donc de plusieurs ordres.

D'abord, il nous faut comprendre ce qu'était le projet politique et social premier. Est-il aussi monolithique que ce que la réalisation urbanistique du *Plano Piloto* nous laisse croire ? De fait, l'utopie originelle se révèle multiple. Comment les utopies de front pionnier, de capitale régionale et fédérale se sont-elles donc matériellement articulées avec l'utopie urbanistique ?

Ensuite, il est important de comprendre comment a été conçu puis géré l'aménagement de l'espace régional. Il s'agissait en effet d'un élément important dans la réalisation du projet Brasília et dans les plans d'aménagement successifs. Sa gestion était abordée en terme de préservation : préservation de l'environnement naturel du *cerrado* autour du *Plano Piloto*, d'une part ; préservation de zones agricoles en vue d'une production alimentaire au service de la ville, d'autre part.

Enfin, on ne peut véritablement comprendre la transformation urbaine en cours dans l'espace régional sans aborder la genèse et l'histoire du marché foncier et immobilier d'une part, des politiques de l'habitat d'autre part car il s'agit là des deux principales dynamiques à la source de l'occupation urbaine du territoire.

Bien sûr, il n'est pas toujours facile de séparer dans la présentation des différents facteurs l'explication de leur action et participation à l'urbanisation de l'environnement régional. Aussi les chapitres présentent-ils quelques répétitions ne serait-ce que parce que les différentes pistes empruntées convergent vers l'identification commune des facteurs en cause.

## Références

CASTELL M., 1981 – *La question urbaine*. Paris, éditions Maspéro, collection FM/Fondations, 526 p.

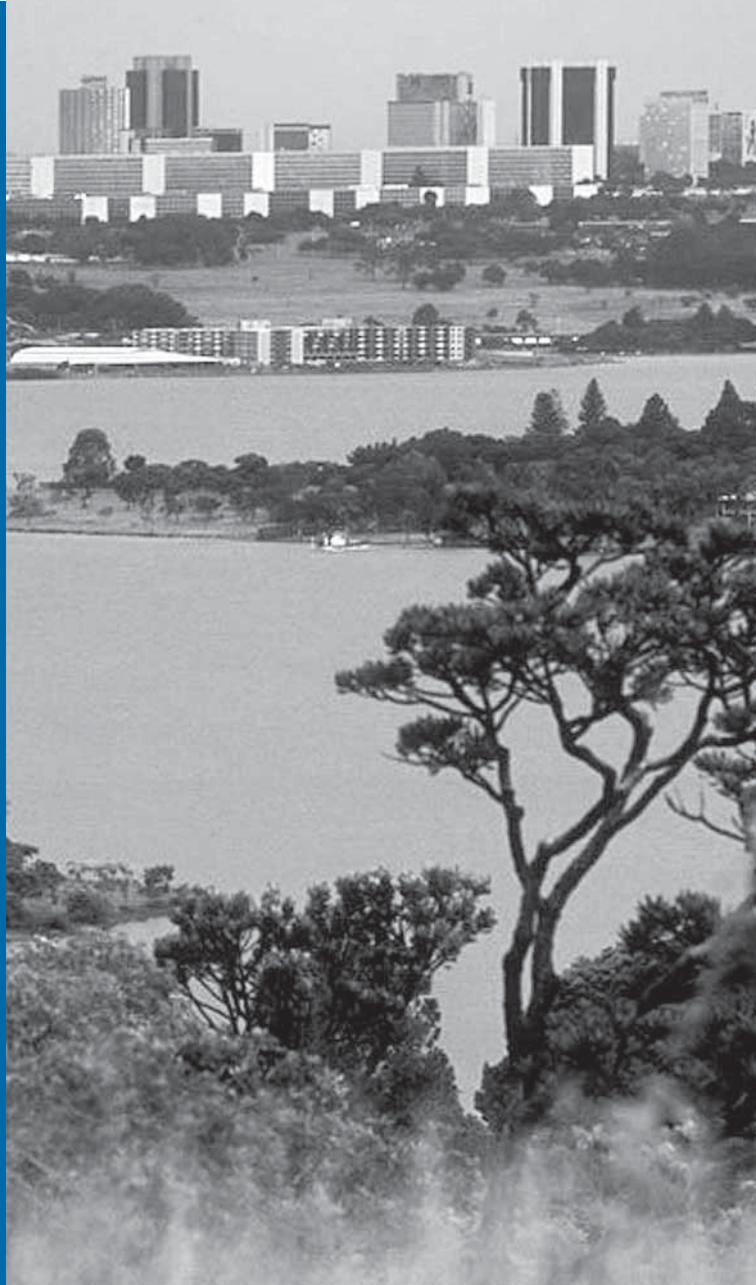
CASTIGLION A. H., 1989 – *Migration, urbanisation et développe-*

*ment : les cas de l'Espírito Santo* – Brésil. Bruxelles, Ciaco.

CODEPLAN, 1999 – Distribuição da população e indicadores demográficos da região de influência do Distrito Federal.

*Texto para Discussão*, n° 1, Brasília.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002 – *Indicadores e dados básicos para a saúde* – 2001. Brasília. ([www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br) à la date du 15/04/2005).



Le rôle des utopies  
fondatrices dans  
la formation de  
l'agglomération  
urbaine de Brasília

▼ 2005 – *Plano Piloto*, vue sur l'aile Sud.

# Introduction

Le Dictionnaire Aurélio (1975) donne du mot « utopie » la définition suivante : *Pays imaginaire, où un gouvernement organisé de la meilleure manière, dispense d'excellentes conditions de vie à un peuple équilibré et heureux*. Si l'on se fonde sur cette définition, Brasília fut et continue à être une utopie.

Il s'agit d'abord bien sûr de l'utopie urbanistique du *Plano Piloto* de Lúcio Costa qui conçoit une cité modèle, monumentale, rectiligne, socialement intégratrice, et soigneusement dessinée.

Il s'agit ensuite d'une utopie pionnière d'occupation de l'intérieur du pays, le projet étant d'y développer des activités primaires pour alimenter principalement la région littorale sud-est à « vocation industrielle ». Cette conjugaison était conçue comme la base d'une économie forte capable de concrétiser le grand destin national du Brésil.

Il s'agit enfin d'une utopie nationale dans la mesure où l'idée sous-jacente à ce transfert de la capitale au centre du Brésil était l'émergence d'une nouvelle construction nationale. La conviction était alors par ailleurs forte, tant au sein du pays qu'au niveau des nations étrangères, que le Brésil ne pourrait manquer d'assumer son destin de grande nation sud-américaine. Ainsi ce projet de transfert, au-delà des seuls enjeux économiques, politiques et sociales, était porteur d'une forte valeur symbolique nationale.



Marcia Regina  
De Andrade Mathieu  
géographe

# L'utopie urbanistique première

Ce chapitre traite spécifiquement du projet urbanistique, de la distance entre son aspiration utopique et sa réalisation matérielle, puis des conséquences associées du point de vue de l'environnement régional immédiat.

En 1957, lors des tout premiers terrassements du chantier de Brasília, dans une interview à la revue *Modulo* (1957), Israël Pinheiro, président de la Compagnie d'urbanisation de la nouvelle capitale (Novacap) se réjouit que Brasília fut une réalité avant même d'être construite, exprimant ainsi la conviction nationale de son inéluctable matérialisation. Il déclare par ailleurs qu'aucune autre question d'ordre national n'a jamais été autant discutée et analysée pendant une aussi longue période historique, que celle du transfert de la nouvelle capitale vers l'intérieur du pays.

Dès 1789, en effet, ce transfert est revendiqué par les *Inconfidentes*<sup>1</sup> comme le moyen d'ériger une capitale véritablement brésilienne, au cœur du pays, loin de celles du pouvoir portugais métropolitain, les ports de Salvador puis Rio de Janeiro.

Un siècle plus tard, en 1891, la question est à nouveau d'actualité, lors de l'Assemblée constituante qui établit les bases de la République. Un député l'évoque alors dans les termes suivants : *Comment les aspirations de l'État et la volonté nationale peuvent-elles arriver aux pouvoirs législatif et exécutif, emprisonnées dans une grande ville, s'ils se heurtent à la formidable barrière des foules qu'un instant de passion suffit à amener ?*<sup>2</sup>

## La force de l'utopie nationale

<sup>1</sup> Les *Inconfidentes* étaient les membres d'un mouvement patriotique de libération du XVIII<sup>e</sup> siècle : *L'Inconfidência*, qui était dirigé par Tiradentes et qui éclata dans l'État de Minas Gerais, revendiquait la fin de la colonisation portugaise au Brésil et l'établissement d'une république.

<sup>2</sup> L'ensemble des citations en italiques sont extraites de textes en portugais traduits par l'auteur.

Dans les années 1950, le problème du transfert était examiné sous un angle moins utopique et les arguments gouvernementaux font surtout appel aux impératifs économiques et financiers. Ainsi dans l'interview à la revue *Modulo*, Israël Pinheiro affirmait en effet que : *pour faire face à nos crises qui sont des crises de croissance naturelles, nous nous sommes seulement servi des instruments monétaires en prenant des mesures qui imposent des restrictions généralisées ou qui provoquent des valorisations artificielles, au lieu d'adopter une rigoureuse politique de sélection et de perfectionnement pour un meilleur équilibre et une plus grande productivité*. Poursuivant son exposé, il ajoutait : *nous avons divisé le Brésil en deux parties disproportionnées : le littoral et l'intérieur, et ce déséquilibre s'accroît chaque jour davantage (...) cette distribution imparfaite des richesses, marquante dans le cas du Brésil, dépouille l'intérieur de ses moyens de travail et de ses capacités de réserve et achemine le littoral vers le mirage d'une prospérité isolée*.

<sup>3</sup> Novacap :  
Compagnie d'urbanisation  
de la nouvelle capitale.

Pour le président de la Novacap<sup>3</sup>, le transfert de la capitale à l'intérieur des terres, non seulement développera l'ensemble du pays en offrant au parc industriel de la bande côtière une solide base arrière agricole qui garantira des sources de ravitaillement mais ouvrira de nouveaux marchés. Israël Pinheiro conclut en affirmant que ce transfert est *une initiative anti-inflationniste, puisqu'elle transfère des ressources des villes hautement inflationnistes du littoral vers de larges zones de dépression de « l'hinterland »*.

Cette utopie  
nationale est-elle  
porteuse pour  
le développement  
régional ?

Aux tout premiers temps de la réalisation du *Plano Piloto*, ce même président de la Novacap, estimait que ce mouvement vers l'intérieur s'inscrivait dans l'esprit *bandeirante* autrement dit l'esprit pionnier, porteur de dynamisme économique et facteur d'intégration nationale. Comme on le constate, il spéculait sur un impact psychologique fort pour tirer l'intérieur du pays de sa léthargie. Lúcio Costa ne dit pas autre chose lorsqu'il écrit dans son « Rapport du Plan Pilote de Brasília », *la conception urbanistique de la ville proprement dite ne sera pas la résultante de la planification régionale mais bien la cause : c'est sa fondation qui donnera naissance ultérieurement au développement planifié de la région. Il s'agit là d'un acte délibéré de possession, d'une sorte de défrichement relevant de la tradition coloniale ...*

Pourtant dans le cahier des charges du concours national du Plan pilote de la nouvelle capitale, il est dit clairement que l'industrie et l'agriculture



Siège de la Novacap  
(compagnie d'urbanisation  
de la nouvelle capitale)  
en 1957.

devront avoir un développement limité en vue de préserver et d'affirmer le caractère politique et administratif de la nouvelle capitale.

De même, les critères utilisés pour le système de points de classement retenu en 1953 par les membres de la commission Belcher, pour choisir le site de la nouvelle capitale, ne témoignent guère d'une prise en compte de l'optique de développement régional.

Liste des critères de choix du site établis par la commission Belcher :

- le climat et la salubrité,
- la qualité de l'approvisionnement en eau,
- les facilités d'accès par les voies de transport terrestres et aériennes,
- une topographie adéquate,
- des sols favorables aux constructions,
- des paysages attirants,
- une expropriation possible des terres.

Enfin, Brasília a tout d'abord été conçue pour abriter les pouvoirs de l'État, ce qui n'est pas le meilleur secteur d'activité pour provoquer un entraînement régional.

## De l'utopie urbanistique première à la question environnementale urbaine

En 1957, dans les procès-verbaux des réunions, le jury chargé de sélectionner le projet du Plan Pilote de Brasília considéra que : *la nouvelle capitale est destinée à exprimer la grandeur d'une volonté nationale et devra être différente d'une ville quelconque de 500 000 habitants. De plus, la capitale fédérale, ville fonctionnelle, devra posséder une expression architectonique qui lui soit propre. Sa caractéristique principale est la fonction gouvernementale. Toutes les autres fonctions se groupent autour de celle-ci et tout converge vers elle. Dans toutes les villes, les unités d'habitation, les locaux de travail, les centres de commerce et de repos s'intègrent rationnellement entre eux. Dans une capitale ces éléments doivent s'orienter, en outre, dans le sens du propre destin de la ville : la fonction gouvernementale.*

Le jury s'attacha donc à trouver une conception qui avait une harmonie d'ensemble et donnait de la grandeur à la ville par la clarté et la hiérarchie de ses éléments.

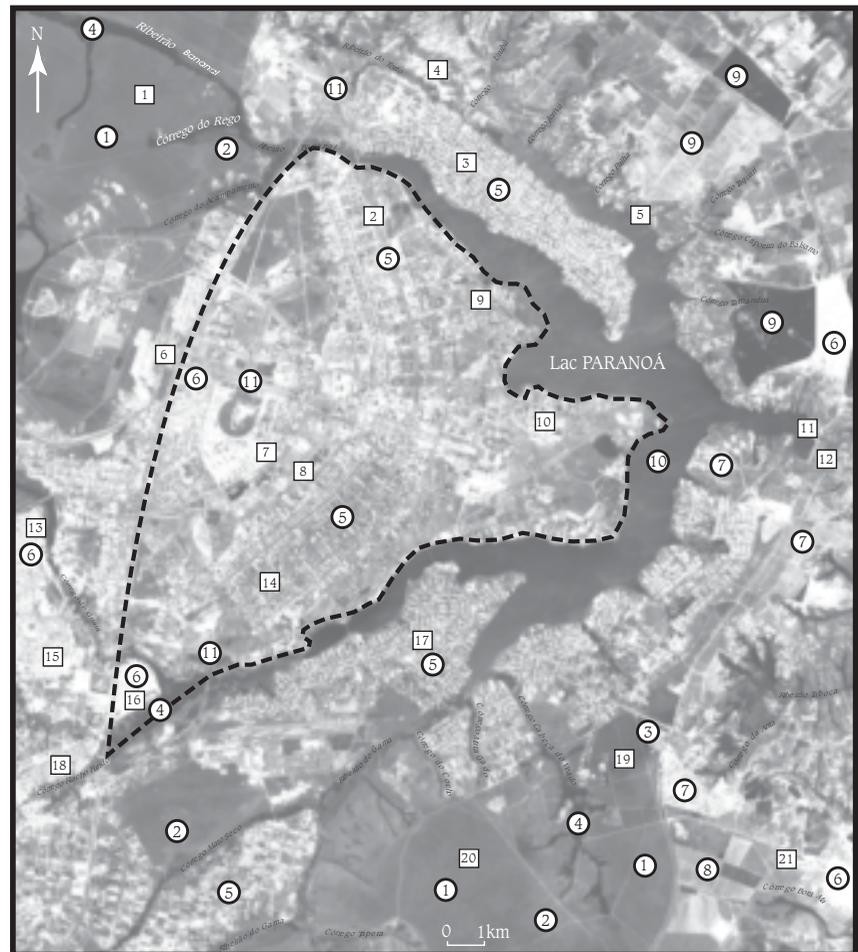
Selon l'opinion des membres du jury, le projet devait intégrer les éléments monumentaux dans la vie quotidienne de la ville, en tant que capitale fédérale, et présenter une composition d'essence urbaine, cohérente et rationnelle. En bref, elle devait être une œuvre d'art. À partir des critères ci-dessus, le jury proposa que le premier prix soit décerné au projet de Lúcio Costa (PINHEIRO DA SILVA, 1957). Son projet était apprécié de par son adaptation à la topographie du site, la densité du projet, l'intégration des éléments, l'aspect plastique.

Ce projet vainqueur affirme que la ville *ne doit pas être urbs, mais civitas avec tous les attributs inhérents à une capitale. Et voilà pourquoi il faut pour condition première que l'urbaniste soit imbu d'une certaine dignité et noblesse d'intention.* Concernant la circulation des véhicules il cite : *on ne doit pas oublier que l'automobile n'est plus aujourd'hui l'ennemi inconciliable de l'homme, elle s'est apprivoisée et fait déjà, pour ainsi dire, partie de la famille.*

## La réalisation matérielle de l'utopie architectonique du *Plano Piloto*

Le *Plano Piloto* est structuré à partir de deux axes géographiques principaux : nord-sud et est-ouest en s'adaptant à l'orientation de l'écoulement local naturel des eaux.

Il est centré sur les fonctions urbaines de capitale. Les trois immeubles autonomes destinés aux pouvoirs fondamentaux, le palais présidentiel, le Palais de justice et le Congrès national abritant les Chambres des députés



Espaces naturels

- ① Savane arborée
- ② Savane ouverte
- ⑤ *Cerrado*
- ④ Forêt

Espaces humanisés

- ⑤ Zone urbaine de faible densité
- ⑥ Zone urbaine de forte densité
- ⑦ Lotissements
- ⑧ Zone rurale
- ⑨ Zone de reboisement
- ⑩ Lac artificiel de Paranoá
- ⑪ Maillage routier

--- Zone du *Plano Piloto* classée patrimoine culturel de l'humanité

Lieux repères

- ① Parc national de Brasília
- ② Asa Norte
- ③ Lago Norte
- ④ Varao
- ⑤ Lina do Paranoá
- ⑥ Gare
- ⑦ Sector Sudoeste
- ⑧ Parc de la ville
- ⑨ Campus de l'Université de Brasília (UnB)

Localisation de la carte dans le Distrito Federal

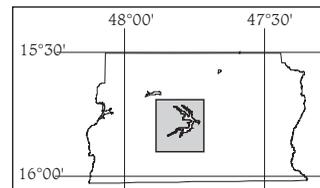


Fig. 7 - La ville de Brasília et le Plano Piloto en 1995.

Source : Réalisation cartographique de Rafael Sanzio Araujo dos Anjos, 2000 - CREA

et des sénateurs, sont placés au sommet d'un triangle équilatéral central. Ce triangle est posé à l'extrémité est d'une grande esplanade, de forme rectangulaire et le long de laquelle ont été alignés, de part et d'autre, les bâtiments des ministères et les autres services publics, puis la cathédrale et les édifices culturels. En symétrie du triangle, à l'extrémité ouest de l'esplanade, se trouve la plate-forme où se croisent les deux axes urbanistiques premiers, nord-sud et est-ouest, avec, en son centre, le hall de terminus des autobus interurbains.

De chaque côté, se trouvent les grands espaces destinés exclusivement au commerce subdivisé en deux secteurs distincts : celui des banques et celui des bureaux réservés aux professions libérales. Au-delà du hall de terminus, vers l'ouest, on trouve le secteur sportif, avec le stade et une surface destinée au stationnement. Ces immenses surfaces vertes, symétriquement disposées par rapport à l'axe monumental, *sont en quelque sorte les poumons de la nouvelle ville*, selon Lúcio Costa. Encore plus loin à l'extrémité ouest de l'ensemble, sur la place municipale, sont installés : la préfecture, le siège de la police, la caserne des pompiers. Cette zone se termine par la gare de chemin de fer.



L'aile sud du *Plano Piloto*, immeubles résidentiels et complexe sportif en 1964.

Par rapport au projet premier il est intéressant de pointer les modifications intervenues au moment de sa matérialisation. Une première chose importante est l'introduction d'une séparation géographique des différentes activités urbaines (secteur de banques, secteur des hôtels, secteur sportif...). Elle n'a pas été perçue en tant que telle au moment de l'édification car les concepteurs étaient alors dans une représentation de la facilité de mobilité fournie par l'automobile.

Une seconde modification de taille est la non-réalisation de l'articulation proposée entre espaces résidentiels et espaces verts. En effet, le projet prévoyait des bandes de terres successives en limite extérieure de chaque groupe résidentiel qui serait dédié aux terrains de sport et de loisir de voisinage, en zones de maréchage et d'horticulture avec un intercalément en linéaire de plantations d'arbres fruitiers, réalisant ainsi une articulation utile entre résidence urbaine et espaces ruraux, une variation brésilienne issue du modèle de la cité jardin. Ce type de dessin et organisation devait de même être reproduit dans l'organisation des *ciudades satélites*.

La fonction résidentielle, explicitement nommée par Lúcio Costa *problème résidentiel* <sup>4</sup>, est traitée sous forme d'une suite continue de grands carrés semblables disposés sur les deux côtés d'une bande routière, à partir du hall de terminus et de part et d'autre de l'ensemble central, formant deux grandes ailes déployées. Les bâtiments résidentiels ont un gabarit maximal de six étages.

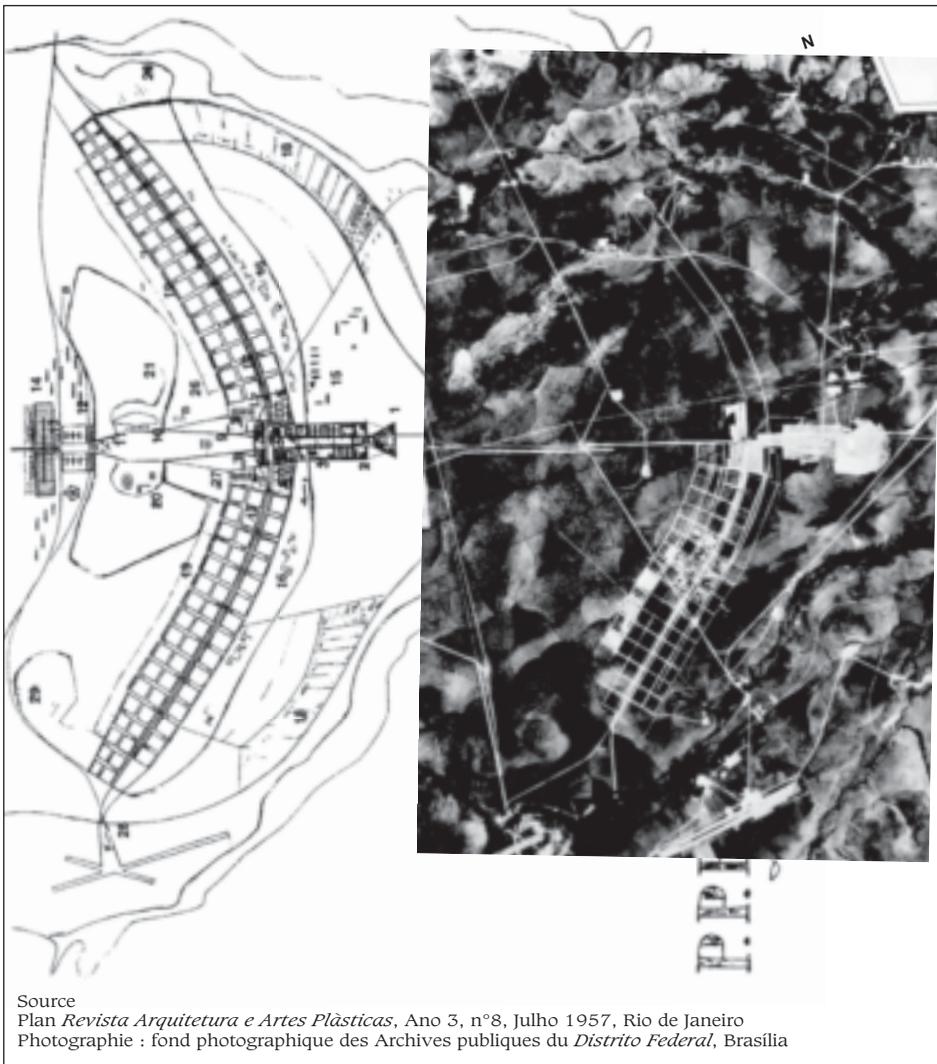
Le Rapport du Plan précise que : *La graduation sociale pourra être facilement dosée attribuant une grande valeur à des carrés déterminés... Les carrés contigus à la route seront naturellement plus valorisés que les carrés internes, ce qui permettra les graduations propres au régime en vigueur, néanmoins leur groupement quatre par quatre permet, à un certain degré, la coexistence sociale évitant de la sorte une stratification improprie et indésirable. Et de toute manière, les différences de standard d'un carré à l'autre seront neutralisées par l'agencement urbanistique proposé et ne seront pas de nature à affecter le confort social auquel tous ont droit.*

Plus loin il est dit encore : *on doit empêcher l'enkystement des mesures aussi bien sur la périphérie urbaine que rurale. Il appartient à la Novacap de prévoir, dans le cadre proposé, des aménagements décents et économiques pour la totalité de la population...*

## L'utopie d'un espace urbain socialement intégrateur

<sup>4</sup> Alinéa 16, premier paragraphe du Rapport du Plan Pilote de Brasília : « Quanto ao problema residencial ocorreu a solução de criar-se ».

En matière environnementale, le plan se préoccupe des aspects suivants :  
*On a prévu également des secteurs isolés, entourés de bois et de champs, destinés aux lotissements de maisons particulières, en suggérant une disposition en crémaillère pour que les maisons construites sur les lotissements du haut se détachent dans le paysage. On a évité la localisation de quartiers résidentiels au bord de la lagune afin de la maintenir intacte, bien soignée, avec bois et champs d'aspect naturaliste et rustique pour les promenades et le délasserment bucolique de toute la population urbaine.*



Source  
 Plan *Revista Arquitetura e Artes Plásticas*, Ano 3, n°8, Julho 1957, Rio de Janeiro  
 Photographie : fond photographique des Archives publiques du *Distrito Federal*, Brasília

**Fig. 8 - Le projet du *Plano Piloto* de Brasília présenté par Lúcio Costa et une vue aérienne de l'état du chantier en 1957.**

En ce qui concerne les aspects immobiliers, le plan laisse pendant *le problème de savoir comment disposer du terrain et le rendre accessible au capital particulier*. Il spécifie que les carrés ne doivent pas être subdivisés en lots et il suggère la vente de quotes-parts dont la valeur dépendra du secteur et du gabarit.

Lúcio Costa résume son projet en écrivant : *La solution présentée est facile à comprendre car elle se caractérise par la simplicité et la clarté du tracé original ce qui n'exclut point, comme on l'a vu, la variété dans le traitement des parties, chacune conçue selon la nature particulière de sa fonction respective découlant de l'harmonie d'exigences en apparence contradictoires. La solution proposée est en même temps large et concise, bucolique et urbaine, lyrique et fonctionnelle.*

L'ensemble de ces extraits illustrent bien à eux seuls combien la matérialisation de l'utopie était alors ressentie comme un objectif concevable et réalisable. Le 7 mai 1957, une croix est posée, en référence à celle plantée par les premiers navigateurs au moment de la découverte du pays : la ville réalité-utopie commençait alors son destin. Pourtant, avant même la sortie de terre du premier édifice, une nouvelle ville existait déjà, celle des ouvriers chargés de l'exécution des travaux, la *Cidade Livre* (la ville ouverte). Absente du dessin du projet, elle ne pouvait alors être considérée autrement que provisoire et temporaire...

Les deux chapitres suivants présentent de manière plus approfondie les caractéristiques de l'utopie nationale brésilienne et les effets réels de celle-ci sur la structuration de l'espace régional où se déploie l'agglomération actuelle de Brasília.



**Arrivée des premiers travailleurs dans la *Cidade Livre* Núcleo Bandeirante en 1957.**



# *Brasília à la croisée de deux utopies : capitale mythique et eldorado urbain*

Brasília naît comme un projet d'appropriation nationale du territoire, ancré dans une représentation sociale fondée sur un modèle global articulant nature, terre, société et urbanité. Brasília n'est pas une copie de la ville préconisée par la Charte d'Athènes et transplantée dans le Centre-Ouest du Brésil, mais comme l'écrit Pascale METZGER (1994) *le résultat de quelque chose qui ressemblerait à des relations sociales impliquant de la matérialité, s'appliquant aux choses réelles et virtuelles.*

Nous envisageons ici d'analyser les problèmes environnementaux du *Distrito Federal* par la révélation sur le plan historique de l'articulation entre les représentations sociales et l'occupation de l'espace et pour cela nous proposons d'appréhender la nature, la terre, la société et la ville comme un tout.

Le « virtuel » est considéré comme l'articulation de l'imaginaire et du social, dans le sens de représentations sociales, « théories », « sciences collectives » sui generis destinées à l'interprétation et à l'élaboration du réel (MOSCOVICI, 1978) qui, à leur tour, créent une structure efficace de croyances (MOSCOVICI, 1998) et orientent le regard de l'individu vers le monde qui l'entoure. Les représentations sociales construisent l'environnement comme le résultat de mythes et de formes dynamiques d'imaginaire qui sont autant objets du réel que sujets de la création de ce même réel dans la matérialité urbaine.

## La représentation première : nature inexploitée et terre vierge à conquérir

L'occupation des *cerrados* remonte au moins à 10 000 ans, quand des groupes d'hommes s'adonnant à la chasse, à la pêche et à la cueillette de fruits et de mollusques, parcouraient la région. Il faut attendre la fin du XVI<sup>e</sup> et le début du XVII<sup>e</sup> siècle, pour voir les pionniers paulistes entamer la première phase d'appropriation de la nature et de la terre. Cette dynamique est fondée sur le concept géopolitique, militaire et économique des conquérants (CHAUI, 2000). Elle s'intègre dans le projet d'expansion territoriale des Portugais à la recherche de richesses dans les nouvelles terres. Dans le Centre-Ouest, ces richesses étaient les minerais précieux mais aussi les Indiens. Les uns et les autres appartenant au royaume de la nature, leur accès est garanti par la conquête territoriale, c'est-à-dire de la terre. *C'est celle-ci – la valeur intrinsèque de la nature des terres américaines – qui stimule l'action des métropoles* (MORAIS, 1997 : 14) et qui structure l'implantation des Paulistes dans le Centre-Ouest.

L'exploitation de l'or et des pierres précieuses, bien que de courte durée, a suscité un peuplement en noyaux urbains, éparés et dispersés. Le développement de cette extraction minière et la croissance des premières villes qu'elle a fait surgir, se sont beaucoup appuyés sur l'élevage extensif et l'agriculture de subsistance qui se sont alors répandus localement. Ces dernières sont ensuite devenues les activités économiques principales dans le Centre-Ouest, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, après le déclin des mines. La faible demande de main-d'œuvre et le manque de dynamisme de la région ont alors favorisé une occupation rurale dispersée, adaptée à l'exploitation extensive de l'environnement.

La deuxième phase d'appropriation du territoire a débuté dans les années 1930 avec la Marche vers l'Ouest. L'ancienne capitale, Cidade de Goiás a alors été transférée à Goiânia, nouvelle ville entièrement préorganisée et planifiée. La création de Brasília, dans les années 1960, au moment de l'essor du progrès technologique et du capitalisme, a renforcé ce mouvement d'appropriation, ancré dans les représentations sociales d'expansion territoriale et de domination de la nature. L'édification très novatrice de la capitale s'est ainsi paradoxalement nourrie de références anciennes : l'icône du pionnier et surtout l'image du découvreur des gisements d'or de l'État de Goiás, Bartolomeu Bueno da Silva, surnommé *Anhangüera*. Le discours prononcé à São Paulo par le président Juscelino Kubitschek DE OLIVEIRA (1957), le bâtisseur de Brasília, en témoigne : *Ce qui est en train de se faire, ce sur quoi j'ai l'honneur d'influer pour que ce soit mené à bien, en ce moment, c'est la poursuite de l'action de vos expéditions pionnières, en reprenant*

*le chemin parcouru héroïquement par vos défricheurs. C'est agrandir le Brésil, grâce au pouvoir de la technique du monde moderne, jusqu'où l'avait conduit votre Anhangüera.*

La région est alors considérée comme lointaine. De fait, elle est peu intégrée à la dynamique d'expansion capitaliste et industrielle nationale centrée sur la région Sud-Est. Elle conserve une base productive d'élevage extensif et d'agriculture de subsistance qui lui permet de fonctionner en autarcie, ce qui l'empêche de devenir un marché intérieur. Le projet d'intégration, proposé par le nouveau cycle pionnier et matérialisé par le projet de transfert de la capitale, doit être compris dans le sens d'une meilleure intégration de la région à l'ensemble national et non comme le support de discours destinés à vaincre les résistances politiques au projet du changement pour le changement. Kubitschek, dans son livre *Pourquoi j'ai construit Brasília*, écrit :

*Le noyau de population, créé dans cette région lointaine, s'étendrait comme une tache d'huile, amenant toute la province à découvrir l'avenir grandiose du pays. De cette façon, le Brésilien pourrait prendre possession de son immense territoire. Et le changement de la capitale en serait le véhicule. L'instrument. Le facteur qui déclencherait un nouveau cycle pionnier (DE OLIVEIRA, 1974).*

La décontextualisation, hors du milieu régional et de son histoire est un élément clé de la représentation sociale à l'origine du projet de Brasília. Par exemple, l'espace naturel premier est défini comme une terre vide où l'accumulation de capital n'a pas encore eu lieu. Pourtant, pour construire Brasília, l'expropriation préalable a été nécessaire pour libérer de droits d'usage et de propriété préexistants ces terres prétendument vides.

Dans sa conception, le projet de Brasília se situait ainsi sur une terre dont personne n'avait encore pris possession. Il s'agissait de promouvoir la nouvelle organisation internationale du travail et de créer de toute pièce un marché consommateur interne au Centre-ouest en complémentarité avec le Sud-Est industriel. Cette représentation hors contexte régional de la ville est inhérente à la conception première du projet. Il s'agit d'implanter ici un mode d'usage capitaliste des ressources locales en contradiction avec les pratiques locales antérieures orientées vers l'autarcie. Ces pratiques, comme l'organisation sociale préexistante sont ignorées, l'adaptation n'est pas recherchée.

Le projet  
de Brasília :  
l'articulation  
décontextualisée  
de la nature,  
de l'espace  
et de la ville



Vue aérienne  
de Lonalandia,  
bâche ville, alentours  
du *Plano Piloto*, en 1958.

La nature dans le projet de Brasília est pareillement une nature décontextualisée. Au début même de l'implantation de Brasília, des efforts ont été faits en faveur de la conservation de la nature. Mais l'idée était surtout de protéger le patrimoine culturel que représente le *Plano Piloto*, de sauvegarder, conserver et entretenir les ressources qui lui sont nécessaires, comme les ressources hydriques par exemple. Dans le même esprit, on a ainsi aussi cherché à éviter l'installation de noyaux de population à proximité du *Plano Piloto*. La première aire protégée, le Parc national de Brasília, implanté en 1961, avait pour fonction de préserver la région d'Águas Emendadas, lieu d'origine des eaux des bassins du São Francisco, Paraná et Paraguay. En 1966, le Code sanitaire du *Distrito Federal* a interdit l'implantation de noyaux d'habitations en amont du lac Paranoá (SINHOROTO, 2001) et, en 1970, le Plan directeur de l'eau, des égoûts et du contrôle de la pollution du *Distrito Federal* (Planidro) a servi à renforcer la préservation des ressources hydriques. Mais ce n'est qu'en 1983, à un moment où s'intensifiait l'occupation de la terre, qu'ont été établies les zones de protection de l'environnement du bassin du lac Descoberto, dont les eaux forment le plus grand réservoir du *Distrito Federal*, et du bassin de la rivière São Bartolomeu, au sein duquel

était prévue la constitution d'un autre lac, destiné aussi à assurer l'approvisionnement en eau de la capitale. Ce second lac n'a pu être implanté en raison d'irréversibles occupations urbaines de son site potentiel. Actuellement, les aires de conservation et de préservation de l'environnement représentent plus de 50 % des terres du *Distrito Federal*, elles sont gérées par des organismes étatiques comme l'Institut d'écologie et d'environnement (IEMA) et le Système intégré de surveillance du sol (SIV/SOLO). Les aires préservées sont cependant aujourd'hui perçues comme un obstacle à l'expansion urbaine (IPEA, 1997). Elles sont ainsi la cause principale évoquée de la hausse des prix des terres constructibles, car elles en créent la rareté, et, en même temps, sont susceptibles d'être envahies. Une telle perception s'explique par la force culturelle de l'appel à la « conquête des terres de l'intérieur » qui est un élément fondamental dans la formation socio-économique du Brésil. Ce mouvement dirigé vers la région Centre-Ouest a contrarié dès le début de l'édification de la capitale, la mise en œuvre d'une gestion cohérente de l'occupation de l'espace.

L'idée de terres libres, envisagées comme un « bien commun » accessible à tous s'oppose à celle d'une zone de protection autour du projet de Brasília et donc interdite à l'occupation urbaine.

Jusqu'à présent, les organismes de contrôle se sont révélés incapables d'assurer le maintien du statut des terres comme bien collectif préservé et de garantir la mise en œuvre à long terme d'un plan cohérent, intégrant simultanément préservation environnementale et expansion urbaine. On peut avancer qu'une telle planification ne se concrétisera jamais, des études, comme celles de Maria Luiza PELUSO (1998) démontrent que les représentations de toutes les classes sociales convergent sur un même point : terre libre et zones naturelles protégées sont synonymes d'espaces vides offerts à l'appropriation et sources potentielles d'accumulation du capital.

Cette convergence de représentations sociales demeure à l'état latent pendant la période qui a précédé l'instauration des élections directes dans le *Distrito Federal*. Les invasions de terre étaient alors considérées comme l'expression des revendications d'une population pauvre, privée du droit au logement par un marché immobilier inaccessible. Durant cette période, certaines invasions ont été respectées en raison du grand contingent de population qu'elles abritaient, ou bien parce qu'elles se situaient assez loin des zones d'habitation consolidées, alors que d'autres ont été sommairement éliminées (AUBERTIN, PELUSO, 1990). Quant à la population plus favorisée, appartenant aux classes moyenne

et supérieure, on a répondu à ses besoins d'habitation par l'extension progressive et constante de la surface des péninsules nord et sud du *Plano Piloto*, offrant ainsi de nouvelles terres constructibles aux entreprises du marché immobilier. C'est ainsi que le lotissement du *Setor Octogona* (OLIVEIRA et PELUSO, 1983) et les aires d'expansion de Cruzeiro sont proposés. Dans les villes satellites au niveau de vie plus élevé, comme Taguatinga, Guará, Sobradinho et Núcleo Bandeirante, l'attribution urbaine rapide de terres par le secrétariat du gouvernement local en charge des affaires immobilières, Terracap, a également contribué à renforcer ce processus.

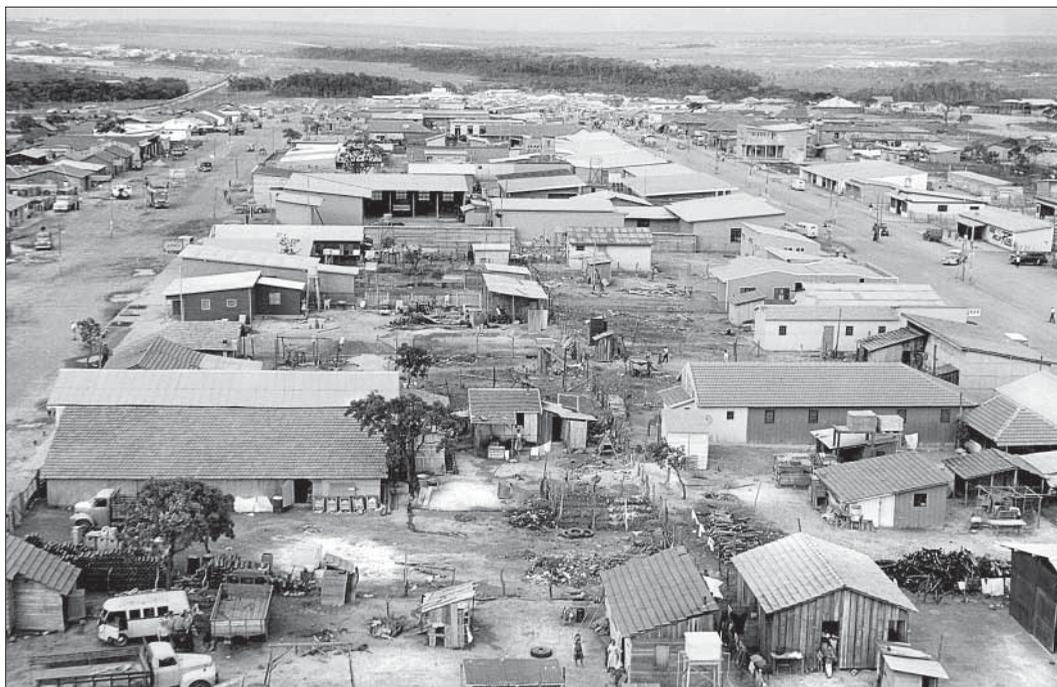
Avant l'émancipation politique du *Distrito Federal* (mise en place d'un gouvernement régional élu), la proportion grandissante des lotissements clandestins, dans des zones non expropriées ou encore *sub judice*, inquiétait déjà les autorités sans que beaucoup d'efforts aient été faits pour enrayer la formation de cette « ville illégale ». Le *Distrito Federal* a été implanté sur des terres appartenant aux communes de Luziânia, Planaltina et Formosa, situées dans l'État de Goiás, cependant la procédure d'expropriation concernant 43 % de son étendue n'a jamais été conclue (TERRACAP, 1982). Localisés dans des zones rurales et urbaines, ces terrains ont été vite vendus (OLIVEIRA et PELUSO, 1983) et bâtis. Le recensement effectué en 1989 (MALAGUTTI, 1998), un an avant les premières élections réalisées dans le *Distrito Federal*, fournit le constat de la rapide extension des lotissements clandestins. On en dénombre 150 en 1985 et déjà 177 en 1989.

## Des terres inoccupées à l'enjeu politique du sol urbain

Après l'instauration des élections directes, les terres et les espaces naturels sont devenus un enjeu négociable entre candidats et électeurs. C'est à cette époque que les *assentamentos de população* (lotissements populaires) sont apparus. Ils résultent de stratégies électorales qui consistent à distribuer aux familles pauvres et sans logement des terrains à bâtir, situés dans les zones d'expansion des *cidades satélites* déjà existantes ou formant le noyau de nouvelles villes satellites, comme Santa Maria, Riacho Fundo, Recanto das Emas et São Sebastião (PELUSO, 1998). Si la terre, au début des années 1990, était pour les politiques un capital électoral, elle représentait pour la population pauvre la chance de recevoir gratuitement un lieu d'habitation, d'accéder à la propriété individuelle ou bien à un revenu supplémentaire. Des terrains à bâtir, des maisons individuelles ont vite fait d'être vendus, loués ou cédés moyennant un prix convenu (PELUSO, *op. cit.*).



Le site originel  
de la *cidade satélite*  
de Gama en 1957.



Vue aérienne  
du Núcleo  
Bandeirante  
en 1958.

Durant la période allant de 1990 et 2000 et grâce à ce procédé, un groupe d'hommes politiques locaux obtient le soutien électoral de la population défavorisée et accède au gouvernement du *Distrito Federal*. Le désir d'appropriation de terres libres s'est emparé de toutes les couches de la population. L'invasion de terres domaniales ou particulières a proliféré, au point de devenir incontrôlable et en 1995, le nombre de lotissements clandestins s'est élevé à 529 (MALAGUTTI, 1998 : 57). Simultanément, les bourgs ruraux se sont rapidement transformés en expansions urbaines désordonnées, comme celles de Vicente Pires et de Samambaia.

## Au carrefour des mythes : la composition environnementale urbaine

La problématique de la transformation urbaine à Brasília incorpore ainsi des mythes concernant la société et le milieu urbain qui, conjugués à la conception de la terre vide et des espaces naturels à conquérir, ont fini par déterminer le mode de production et de consommation du sol urbain dans la capitale du pays.

Le premier de ces mythes a été créé par les fondateurs de la ville avant même son inauguration, à l'heure où ils élaboraient leurs discours pour convaincre la population et les partis politiques d'accepter le transfert de la capitale. Afin de vaincre les résistances, ce discours nationaliste, prônant le développement, a construit des images d'un Brésil grandiose, destiné à prendre son envol pour pénétrer l'ère de la machine. Il renforce aussi le poids d'une conception de la ville, hors de son contexte naturel et régional. Brasília s'est érigée comme la concrétisation d'un idéal bercé depuis au moins le XVIII<sup>e</sup> siècle, consolidant, par la référence au passé, la justification du déplacement vers l'intérieur du pays. On peut même remonter au XVII<sup>e</sup> siècle pour trouver la toute première proposition de transfert de la capitale à l'intérieur de l'État de Goiás faite par Francisco Tosi Colombina, commerçant, cartographe et géographe qui parcourait le Centre-Ouest, à la recherche d'or. D'autres manifestations postérieures en faveur du changement de la capitale ont eu lieu, comme celle du marquis de Pombal suggérant l'Amazonie comme nouveau site. Les héros de l'*Inconfidência Mineira*, mouvement révolutionnaire pour l'indépendance du Brésil, proposent comme capitale São Joao del Rei, dans l'État de Minas Gerais. José Bonifácio de Lima e Silva prône lui Paracatu comme capitale, également située dans le Minas. Et enfin, Hipólito José da Costa qui défendait le choix, finalement retenu, d'un site à proximité des sources du fleuve São Francisco (SILVA, 1971). Mais il fallait aussi renier ce passé, qui n'a pas engendré le progrès que

L'on espérait, pour mettre le futur en lumière. Holston a abordé ce sujet comme un paradoxe entre passé et futur, entre mythe et réalité : *Brasília, qui symbolise le futur tel qu'on l'imagine et qu'on le voudrait, a impliqué la négation des conditions inhérentes à la réalité brésilienne. Cette différence utopique entre les deux sert précisément de prémisse au projet. Cependant tout en la considérant comme un moyen d'atteindre ce futur prometteur, le gouvernement voyait en elle un instrument de changement qui aurait nécessairement à prendre en compte les conditions jusque-là négligées* (HOLSTON, 1993 :13).

La négation du passé et l'aspiration au développement ont été synthétisées par le projet idéaliste de l'œuvre d'art qu'est le *Plano Piloto* de Lúcio Costa et dans les monuments d'Oscar Niemeyer, qui se sont inspirés des propositions du CIAM (Congrès international d'architecture moderne). Brasília serait une ville modèle, ayant pour mission de promouvoir la réforme de la société par le biais de la réforme urbaine, comme le préconisait l'idéal moderniste. Brasília constituerait ainsi une enclave civilisatrice, à qui reviendrait de s'approprier l'espace et de le transformer pour le préparer à l'avenir qu'on lui souhaite de connaître.

Dans ce nouveau territoire, les contradictions inhérentes aux classes sociales brésiennes seraient appelées à disparaître. Lúcio Costa, dans *Memorial Descritivo*, leur donnait le nom de « souillures » et parle d'organiser spatialement les degrés de « l'échelle sociale »<sup>5</sup> en évoquant les lieux de résidence des futurs habitants de la capitale, c'est-à-dire les différents membres de la techno-bureaucratie, composée de plusieurs échelons hiérarchiques de fonctionnaires publics et d'actifs au sein des services associés.

À ce mythe a succédé un autre, celui d'une ville politico-administrative monofonctionnelle ne provoquant pas de concentration forte de population. Ce mythe a orienté l'ensemble de la planification territoriale. Cependant, l'édification de la ville réclamait des bras, ceux de ce Brésil ancien que le nouveau modèle reniait. Le rythme accéléré du travail dans les chantiers de construction a engendré une forte migration, spontanée ou provoquée. Ces migrants étaient non seulement des travailleurs directement impliqués dans les activités de construction, mais également des centaines de personnes qui venaient là avec l'espoir de trouver dans la nouvelle ville emplois et meilleures conditions de vie.

En raison de cette forte croissance de population non planifiée, les conditions habituelles de développement urbain, que les fondateurs de la capitale voulaient éviter de reproduire, se sont quand même imposées. La gestion de la ville en construction exigeait quotidiennement

<sup>5</sup> Costa écrit dans son rapport sur le *Plano Piloto* de Brasília : « Les degrés de l'échelle sociale pourront facilement être établis en attribuant une valeur supérieure à certaines unités résidentielles [...] celles qui sont contiguës au centre du *Plano Piloto* prendront évidemment plus de valeur que les unités plus éloignées, ce qui donnera lieu à des degrés sociaux propres au régime en vigueur. » (COSTA, 1965)



**Groupe d'ouvriers arrivant sur le site du chantier du *Plano Piloto* en 1959.**

la prise en compte des conflits engendrés par les contradictions, les attentes, les espoirs de la population engagée dans les travaux, tout autant que le rétablissement de l'équilibre dans le jeu entre le discours et l'action. C'est dans ce contexte qu'a été mise en œuvre une gestion foncière instituant la vente de terres aux différentes populations qu'il importait de retenir sur place.

Les expropriations conduites par la Novacap avaient garanti au gouvernement local la possession des espaces naturels, patrimoine public, vendus peu à peu pour financer la construction de la ville. Le produit de la vente de ces terres a néanmoins été insuffisant et l'implantation du *Distrito Federal* s'est faite grâce aux efforts financiers consentis par l'administration fédérale nationale. Il en a cependant bien résulté la création d'un marché immobilier. La revue *Revista Brasília*, éditée pour servir de porte-parole du gouvernement, a annoncé avec enthousiasme en 1960 l'*exceptionnelle valorisation des terrains à bâtir déjà mis en vente* (OLIVEIRA et PELUSO 1983).

Dans les zones commercialisées, la terre est devenue inaccessible aux plus pauvres en raison de la hausse de son prix. Ces modes d'action ont alors eu pour corollaire l'installation de la population défavorisée dans

des zones d'occupation illégale et son transfert postérieur dans des noyaux urbains situés en dehors des limites du bassin du lac Paranoá, c'est-à-dire à une grande distance du *Plan Piloto* de Brasília. La division sociale de l'espace a été ainsi déterminée par le contrôle de l'usage du sol et Brasília a rapidement pris la forme polynucléaire d'un centre entouré des *ciudades satélites*.

Dans l'espace périphérique ainsi constitué, s'est développé un marché immobilier destiné à une clientèle à faible revenu, principalement sous forme de location de baraques construites sur des lots divisés pour comporter plusieurs habitations. En 1980/81, près d'un tiers de la population du *Distrito Federal* vivait dans des conditions médiocres : 30 % (350 000 habitants) dans des baraques ne leur appartenant pas, 8 % (90 000 habitants) dans des zones d'occupation illégale (OLIVEIRA et PELUSO, 1983).

Les mythes de la ville monofonctionnelle et de la ville du futur ont été étayés en 1976 par les recommandations du premier Séminaire de planification gouvernementale de Brasília. Celles-ci ont contribué à consolider l'idée d'une fonction exclusivement politico-administrative de la capitale et se prononçaient contre la croissance accélérée de la ville. Les pressions populaires en faveur de l'implantation d'infrastructures, de la création d'emplois et de la construction d'habitations, y sont considérées comme une menace au libre exercice de la fonction gouvernementale (GDF, 1976, vol. 1 : 48). Il a donc été recommandé de limiter la croissance démographique du *Distrito Federal* et de mettre en œuvre des mesures pour restreindre offre d'emplois et de sol.

Pour cela les pouvoirs publics ont mis au point en 1976 le Plan structurel d'aménagement territorial du *Distrito Federal* (PEOT), définissant les directives pour l'expansion de nouveaux noyaux urbains, en les harmonisant avec les propositions du Code sanitaire de 1966 et du Planidro de 1970. Au milieu des années 1980, le plan d'expansion du *Plano Piloto*, nommé « Brasília revisitée » (1985-1987), élaboré par Lúcio Costa lui-même, prévoyait l'implantation de six nouvelles aires, destinées à l'initiative privée, dans les zones jusque-là préservées, à l'intérieur des limites du bassin de la rivière Paranoá, en contradiction avec les directives en vigueur. Cependant, ce n'est qu'en 1985 que la première des localités destinées à l'implantation de nouveaux noyaux d'habitation dans les zones délimitées par le PEOT, Samambaia, a été inaugurée. En 1988, ce fut le tour du secteur Sud-Ouest, la première des localités proposées par « Brasília revisitée », alors qu'en 2001 la commercialisation des terrains constructibles situés dans l'aile nord du *Plano Piloto* n'était pas encore achevée.

## Dégradation des ressources naturelles contre eldorado urbain

Le type de planification appliquée à Brasília, jusqu'à l'instauration du système électoral dans le *Distrito Federal*, coïncide avec la période que Nuno PORTAS (1996) a définie comme étant celle de la « planification moderniste », instituée dans le cadre d'une politique dirigiste conduite par l'État-Providence. Dans ce contexte, l'État, ayant exercé avec autorité son droit d'expropriation, détenait le monopole de l'usage du sol et le contrôle des investissements alloués au logement et à l'infrastructure. Il tranchait seul les questions de temps et de ressources concernant ces deux activités. Par ailleurs, la configuration d'une ville, pour laquelle on refusait l'existence des classes sociales et les contraintes du passé, n'a été possible que tant que l'on a pu soutenir l'idée d'une capitale conçue pour être une enclave civilisatrice et que les responsables politiques locaux étaient nommés par le gouvernement fédéral national. Des hommes politiques et des techniciens, originaires des États de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, se sont succédé au gouvernement du *Distrito Federal*. Ce type de planification, très rigide et étrangère aux besoins populaires locaux, est apparue comme une manière de camoufler ou de repousser les problèmes, alors qu'était déjà amorcée l'appropriation du sol du *Distrito Federal* par des occupations illégales de terre de tous types, et par toutes les classes sociales.

Après l'instauration des élections directes à Brasília, la régionalisation de la politique a fait exploser la ville. La rapidité du processus, 10 ans à peine, prouve bien qu'il était latent et que les pressions, la demande diversifiée de logement n'avaient pas été prise en compte par le projet moderniste originel. Michel RAGON (1986) attire l'attention sur le fait que les propositions urbaines de Le Corbusier, dont Lúcio Costa était le disciple, ne satisfaisaient que quelques-uns des besoins sociaux de la population. Bien adaptées à un segment social uniforme, la classe techno-bureaucratique, et à un État autoritaire, elles s'avéraient ne pas répondre aux autres besoins et aux nouvelles conditions du nouveau contexte politique et économique avec un pouvoir gouvernemental affaibli et une initiative privée en ascension. Dans le contexte actuel, écrit PORTAS (1996), le moteur n'est plus l'État, mais une multitude d'acteurs autonomes et particuliers, chacun ayant sa façon de concevoir la ville et le milieu urbain. Les politiques, mises en œuvre au début de l'implantation de la ville, qui consistaient à limiter l'usage de la terre, à renier le passé et à envisager la ville comme un tout rigide et inaltérable, ont abouti à un résultat inverse.

Le défi à venir du *Distrito Federal* se trouve donc dans l'invention d'une gestion moins contradictoire, moins nocive pour l'environnement et

où l'appropriation des biens ne serait pas uniquement orientée par des actions individuelles. En somme, une gestion qui permette de dépasser les représentations sociales et de garantir aux biens collectifs la condition de patrimoine commun. Les difficultés ne sont pas négligeables et les appropriations privées prolifèrent sur tout le territoire, chacune ayant ses particularités. Pour exemple l'évolution du *Plano Piloto* n'est pas conforme, et pourtant celui-ci a été reconnu en 1987 par l'Unesco patrimoine culturel de l'humanité et de tous les habitants de la ville. Les lignes droites prédominantes dans les premières édifications qui ont rendu célèbre le *Plano Piloto* ont quelque peu été gommées par une architecture post-moderne qui le défigure. Les constructions empiètent sur les lieux publics ; 54 460 km<sup>2</sup> de surfaces à usage collectif ont été envahies par des magasins, des cafés ou des parkings. En dehors des limites de la zone classée, les occupations illégales se produisent à proximité des aires protégées, comme celle de Vila Estructural, adjacente au Parc national de Brasília où les cours d'eau sont en conséquence directement contaminés par les déchets non traités.

L'impact environnemental dû à ce processus d'expansion territoriale sans contrôle prend diverses formes. Les réserves en eau du *Distrito Federal* diminuent car les rivières et les ruisseaux sont asséchés, en raison du déboisement de leurs rives, et pollués par les égouts résidentiels et industriels<sup>6</sup>. Les eaux souterraines sont surexploitées du fait des ponctions directes réalisées par les habitants des lotissements clandestins<sup>7</sup>. L'implantation des *ciudades satélites* sur les versants des plateaux provoque érosions locales et accélérations de l'assèchement des cours d'eau. Le défrichement à outrance auquel donnent lieu les constructions légales et irrégulières expose dangereusement le sol mis à nu...

Quelle gestion peut-on proposer pour un tel environnement urbanisé, où les problèmes sont diversifiés, affectant des zones éparpillées sur tout le territoire du *Distrito Federal* ? Le manque de ressources et l'augmentation de la demande d'emplois et de logements, associée à la croissance démographique, tendent à aggraver ces problèmes. Les ressources financières qui, avant l'émancipation politique de la ville, étaient allouées par le gouvernement fédéral national, doivent à présent provenir des activités économiques et du revenu de son patrimoine, propre au territoire du *Distrito Federal*. Depuis l'instauration des élections directes, le gouvernement fédéral national ne finance plus que les secteurs publics de la sûreté, de la santé et de l'éducation. La gestion

<sup>6</sup> Dans le *Distrito Federal*, 88 % des eaux usées sont collectées via des réseaux d'égouts, mais 64 % seulement sont traités avant d'atteindre les rivières. L'implantation des stations d'épuration des villes satellites de Taguatinga, Ceilandia et Gama fait partie des plans d'assainissement.

<sup>7</sup> On prévoit des problèmes d'approvisionnement en eau dans le *Distrito Federal* pour la prochaine décennie. Afin d'y parer, on a commencé la construction de l'usine de traitement des eaux de Corumba IV, dans l'État de Goiás. Il importe cependant de signaler que des eaux contaminées en provenance du *Distrito Federal*, comme celles de la rivière Merchior, qui reçoit les égouts non traités de Taguatinga, Ceilandia et Samambaia, sont interceptées dans le bassin de la rivière Corumbá.

## Un environnement urbanisé qui reste à organiser

générale de la ville est maintenant à la charge du gouvernement local. S'il est vrai que certains investissements sont consentis par des organismes internationaux, comme ceux qui se destinent à la mise en œuvre de projets d'implantation d'égoûts sanitaires, il n'en reste pas moins que les besoins se multiplient et les sommes nécessaires à leur financement dépassent largement le montant des revenus provenant de ces sources externes.

Trois scénarios de planification en gestation tendent à émerger. Le premier consiste à favoriser l'intensification des activités productives et des échanges entre régions et avec l'administration fédérale nationale. L'idée de la ville enclavée civilisatrice distante est abandonnée pour construire une nouvelle représentation de la capitale, plurifonctionnelle et ancrée dans son espace régional. Le deuxième repose sur la mise en vente du patrimoine territorial public encore considérable. Il s'agit de favoriser le développement du marché foncier et immobilier. Le troisième privilégie la légalisation des lotissements clandestins, avec pour but d'augmenter les recettes fiscales. Ces scénarios en gestation viennent renforcer la représentation sociale d'une terre à occuper et source de richesse, d'un front pionnier, propre à l'esprit de la conquête



Un hôtel de la gare routière dans la *Cidade Livre* Núcleo Bandeirante en 1957.

Rue commerçante  
du Núcleo  
Bandeirante,  
alentours du *Plano  
Piloto* en 1957.



Rue dans la  
*Cidade Livre*  
Núcleo Bandeirante  
en 1957.



du Centre-Ouest. Ils laissent aussi prévoir une augmentation considérable de l'usage du sol et une réduction tout aussi considérable des réserves naturelles sauvegardées.

Le problème est de bien comprendre comment, à partir de ces représentations, le gouvernement propose des solutions pour satisfaire la demande de logements et comment la population résout ses problèmes de logement en négociant avec le gouvernement. C'est ainsi que passé, présent et représentations sociales convergent et déterminent une configuration locale et singulière de problèmes environnementaux que connaissent aussi les autres grandes villes brésiliennes. Comment faire pour gérer cette recombinaison inattendue des éléments d'un projet issu d'une volonté nationale qui n'est plus ? Ne faudrait-il pas fournir aux habitants de Brasília un nouveau mythe fondateur, articulant de façon adaptée nature, espace et ville ? Celui peut-être d'un environnement urbanisé à partager et à maintenir collectivement.

# *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 <sup>8</sup>. Ainsi, Brasília a été un objet d'étude plutôt en tant que capitale nationale que comme capitale régionale

<sup>8</sup> 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.

## Conclusion

# Quand le dessein national bloque le destin régional

Le projet politique de Brasília loin d'être monolithique était donc multiple. L'utopie collective à la fois urbanistique et nationale n'a pas permis la structuration du territoire régional. Les principes du projet inadaptés à la réalité de l'espace régional, contenaient en germe l'urbanisation hors limite effective et les dysfonctionnements de l'environnement du *Distrito Federal* qui en résultent. La force de l'identité pionnière au sein de la société brésilienne a aussi joué un rôle important dans la mobilisation des populations migrantes. D'une part en tant que support idéologique du front de colonisation agricole régional, et d'autre part comme raison d'une transformation à succès de Brasília en nouveau front pionnier urbain. Enfin, le poids du destin préfabriqué de capitale nationale de Brasília a été déterminant. Si Brasília a bien émergé en tant que capitale du Brésil, sa réussite dans son rôle de pôle régional a été beaucoup moins bien planifiée et gérée, voire empêchée par la priorité de protection de ses fonctions nationales. Aussi n'est-ce pas à un développement régional cohérent qu'elle a amené mais bien plutôt à la concentration et la centralisation des populations en une agglomération imprévue et surcentralisée.

Ce qui émerge de cette analyse des fondements du projet et de ses modifications au moment de sa matérialisation est une prise en compte très secondaire des éléments des contextes régional et environnemental au-delà d'une organisation de l'exploitation des ressources naturelles du site au profit de la ville. Tout semble converger pour poser les limites de la réalisation de l'utopie de ville capitale et pionnière aux portes du *Plano Piloto* comme s'il s'était agi d'une construction hors sol, sans continuité spatiale avec l'environnement local et régional... Là se situe le grand

dysfonctionnement de par le quiproquo qui s'installe entre planificateurs et populations pionnières urbaines, dans la façon de se représenter ces espaces hors la ville. Ce que les premiers conçoivent comme ceinture verte de protection et plus loin zones agricoles est avant tout interprété par les seconds comme des terres vides à prendre et à habiter, un nouveau front pionnier dans la conquête de l'intérieur et de l'accès au développement ...

Il paraît donc nécessaire d'analyser plus finement comment a été conçue la gestion territoriale de cet environnement local et régional. Y a-t-il vraiment eu dès le départ une lacune de la planification première ? Ou s'agit-il d'un dysfonctionnement plus tardif issu d'un déficit de gestion postérieur ? Comment s'explique donc l'absence de mise en place d'une politique de redressement adaptée ? Ces questions sont l'objet de la partie qui suit.

## R é f é r e n c e s

AUBERTIN C., PELUSO M. L., 1990 – Du symbole au lot semi-urbanisé. Les politiques de l'habitat dans le District fédéral. Paris, Orstom, *Cah. Sci. Hum.* v. 26, n° 4 : 731-747.

CHAUI M., 2000 – O mito fundador do Brasil. *Folha de São Paulo Caderno Mais*, 26 de março, Brasil : 4-11.

COSTA L., 1965 – « Relatório de Lúcio Costa sobre o Plano Piloto de

Brasília ». In : *Leituras de planejamento e urbanismo*, Rio de Janeiro, Instituto de Administração Municipal, Brasil : 343-354.

*Diario Oficial* (le Journal Officiel), 25 mars 1957 – Les procès-verbaux

des réunions du jury du Plan pilote de Brasília, Brésil, Feuilles 6951-2.

FARRET R.L., 1985 – « O Estado, a questão territorial e as bases de implantação de Brasília ». In Paviani A. (ed.) : *Brasília, Ideologia e Realidade – Espaço Urbano em Questão*, Ed. Projeto/CNPq, São Paulo, Brasil.

FREYRE G., 1968 – « Brasis, Brasil e Brasília, Rio de Janeiro : Gráfica Record Editora ». In : *A Terra eo Homem*, 1<sup>re</sup> edição brasileira e 2<sup>e</sup> en língua portuguesa vol. II, São Paulo, CEN.

GDF, Governo do Distrito Federal, 1976 – *Seminário de Planejamento Governamental* (1<sup>er</sup> Seplag), Brasília, Brasil.

HOLSTON J., 1993 – *A cidade modernista*. São Paulo, Companhia das Letras, Brésil.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, NEUR – Núcleo de Estudos urbanos e regionais/UnB, 1997 – Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urban. *Relatório* n° 2, Brasília, julho de 1997, Brasil, mimeo.

MALAGUTTI C. J., 1998 – « Loteamentos clandestinos no Distrito Federal : caminhos alternativos para sua aceitação ». In Paviani A. (org.) : *Brasília - gestão urbana : conflitos e cidadania*, Editora Universidade de Brasília, Brasil : 55-84.

METZGER P., 1994 – Contribution à une problématique urbaine. Paris, Orstom, *Cah. Sci. Hum.* 30 (4) : 595-619.

*Modulo*, Revue d'architecture et arts plastiques, 1957 – Rio de Janeiro, Brésil, julho 1957, ano 3, n° 8.

MORAIS A.C.R., 1997 – *Meio ambiente e ciências humanas*. São Paulo, Brasil, Hucitec : 14.

MOSCOVICI S., 1978 – *A representação social da psicanálise*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, Brésil.

MOSCOVICI S., 1998 – « Apresentação ». In Arruda A. (org.) : *Representando a alteridade*, Petrópolis, Vozes, Brasil : 7-9.

*Nouveau Dictionnaire Aurélio*, 1975 – Éditeur Nova Fronteira, Rio de Janeiro, Brésil.

OLIVEIRA DE J. K., 1957 – A fundação de Brasília é a fundação do equilíbrio da nação brasileira. Brasil, *Revista Brasília* 1(3), mars 1957 : 2.

OLIVEIRA DE J. K., 1974 – *Porquê construí Brasília*. Rio de Janeiro. Bloch Editores : 8.

OLIVEIRA DE J. K., PELUSO M. L., 1983 – *O mercado imobiliário urbano na periferia do Distrito Federal ; um estudo de caso : a Cidade Ocidental*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano), Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasil.

PELUSO M. L., 1998 – *O morar na constituição subjetiva do espaço urbano. As representações sociais da moradia na cidade-satélite de Samambaia/DF*. Tese (Programa de Psicologia Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Brasil.

PINHEIRO DA SILVA I. (pdt), 1957 – *Projet Lucio Costa, Premier prix décerné par le Jury du Plan Pilote de la Nouvelle Capitale*. Rapport du

Plan Pilote de Brasília, présidé par Israël Pinheiro da Silva, Brasil.

PORTAS N., 1996 – « Urbanismo e sociedade ». In Machado D.B.P, Vasconcellos E.M. (orgs.) : *Cidade e imaginação*, Rio de Janeiro, UFRJ/FAU/PROPURB : 30-42.

RAGON M., 1986 – *Histoire de l'architecture et de l'urbanisme modernes*. Paris, Casterman.

SCHMIDT V. V., 1985 – « Brasília Como Centro Político ». In Paviani A. (ed.) : *Brasília Ideologia e Realidade. Espaço Urbano em Questão*, Projeto/CNPq, Brasília, Brasil.

SILVA E. (éd.), 1971 – *História de Brasília*. Brasília.

SINHOROTO K. A., 2001 - *Recursos hídricos no Distrito Federal. Escassez de água de água ou de consenso ?* Dissertação (Mestrado em Gestão Ambiental), Departamento de Geografia, Universidade de Brasília.

TERRACAP, 1982 - *Exposição sobre a situação fundiária do Distrito Federal*. Brasília, Governo do Distrito Federal, Brésil, mimeo.

UNIVERSITÉ DE BRASÍLIA, 1984 – *Brasília, Ideologia e Realidade – Espaço Urbano em questão*. Ed. Projeto/CNPq, Brasília, Brésil.

VESENTINI J. W., 1987 – *A capital da geopolítica*. Editora Ática, Coleção, Ensaio, Primeira edição em 1987, 5e edição em 1996, 240 p.





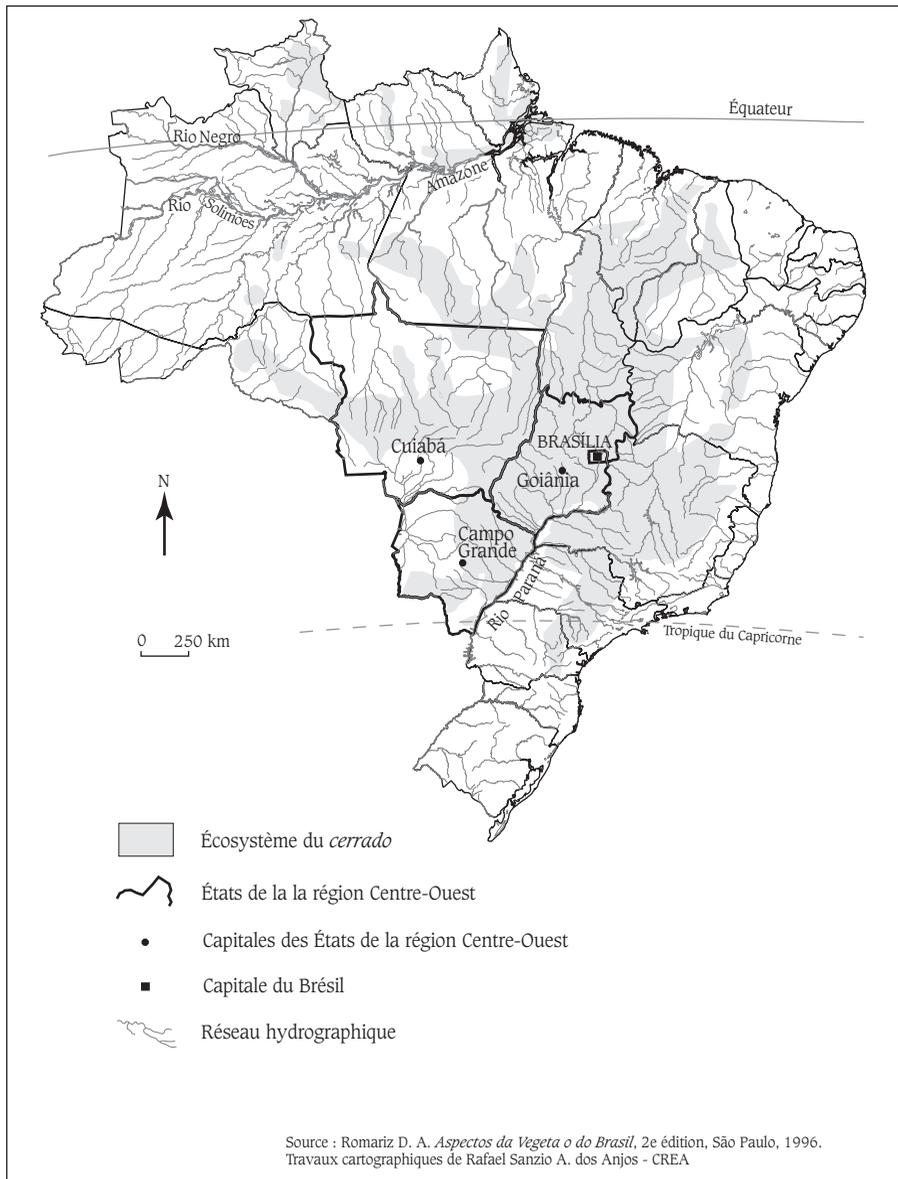
La place de  
l'environnement  
dans le projet  
urbain de Brasília

▼ 2001 – Esplanade centrale du *Plano Piloto* côté Sud.

# Introduction

À l'époque de l'initiation du projet urbanistique, la préoccupation environnementale était un objet de débat sans pour autant qu'elle fût d'importance suffisante pour être intégrée lors de la réalisation du projet. Brasília a été implantée dans la région du Centre-Ouest. Cette région est composée des trois États de Goiás, Mato Grosso et Mato Grosso do Sul. Elle correspond à 18 % (1 599 062 km<sup>2</sup>) du territoire national et le front pionnier agricole s'y est développé depuis les années 1930. Le relief est fait de vastes surfaces planes et de plateaux sédimentaires où les sols sont de faible fertilité naturelle et très vulnérables à l'érosion. Le climat est tropical continental, avec deux saisons bien tranchées, la sèche et la pluvieuse. Il s'agit du cœur du domaine originel de la savane arborée brésilienne, le *cerrado*. Cette formation végétale couvre à l'origine une vaste aire de 1 890 278 km<sup>2</sup> répartie sur les 14 États de l'intérieur du Brésil : Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Goiás, Tocantins, Minas Gerais, Rondônia, Piauí, Bahia, Roraima, Amazonas, São Paulo, Amapá et Maranhão. Elle est aujourd'hui en voie de disparition de par l'intensification de l'occupation humaine du territoire, les activités minières et agricoles et l'expansion urbaine. Elle est donc très menacée alors que la diversité végétale et biologique qu'elle abrite constitue le seul autre réservoir des richesses naturelles brésiliennes après l'Amazonie.

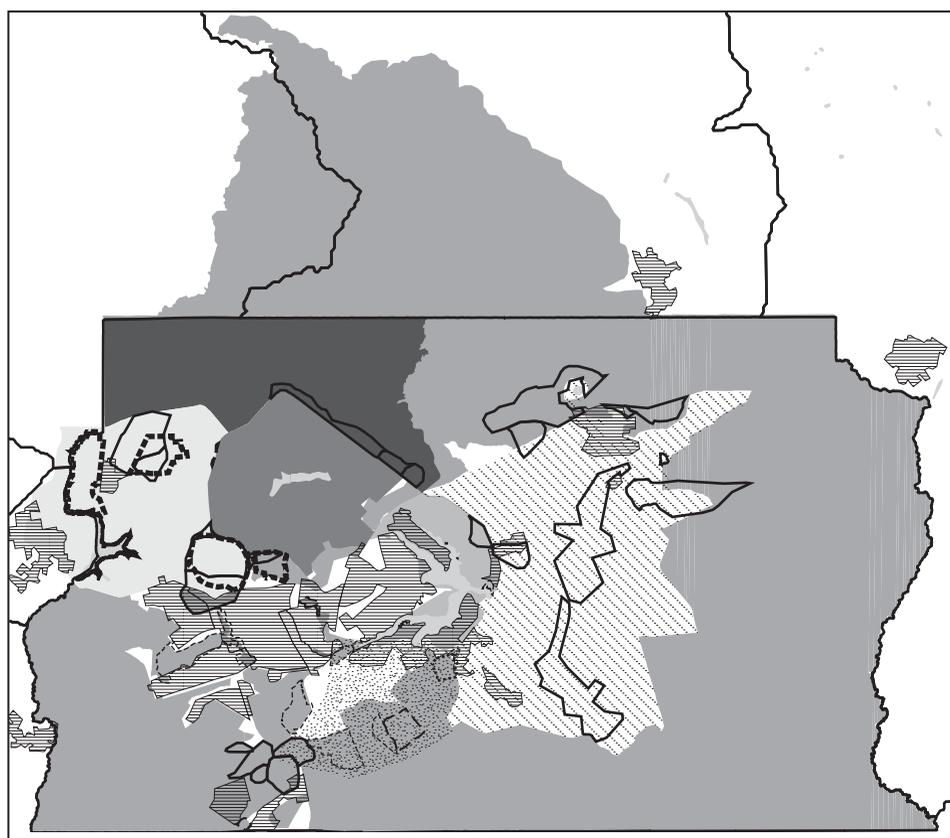
Contrairement au reste de la région, les réserves hydriques dans la zone du *Distrito Federal*, tant en ce qui concerne les eaux superficielles que les souterraines, sont très faibles. Cela résulte de la conjonction entre des altitudes situées entre 700 et 1 300 mètres, et une situation de plateau à l'extrême sommet des bassins versants des fleuves de l'Amazone, du São Francisco et du rio de la Plata. En conséquence, la vulnérabilité naturelle du *cerrado* est beaucoup plus importante sur ce plateau, lieu choisi pour implanter la capitale.



**FIG. 10 - Zone d'extension du *cerrado*.**

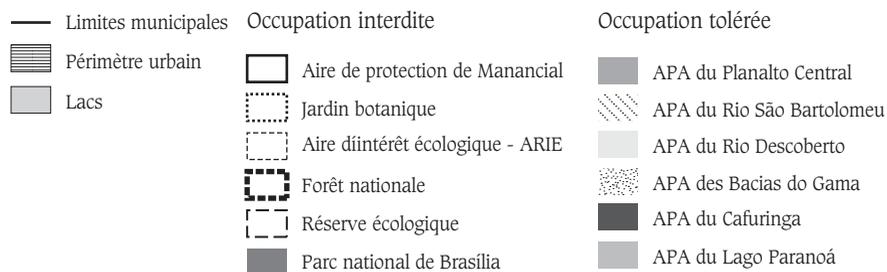
Ce n'est qu'un an après l'inauguration de la capitale, en 1961, que le Parc national de Brasília, dans la région d'Águas Emendadas, au nord-ouest du *Plano Piloto*, a été créé avec l'objectif clair de protéger la faune et la flore locales ainsi que les eaux de la retenue du barrage Santa Maria<sup>1</sup>. Il faut attendre 1975 pour que la réserve écologique suivante,

<sup>1</sup> Décret fédéral 214/61, création du « Parque Nacional do Brasília ».



Source : Seduh-Situr, Seplan-SIEG-GO

0 20 km



**FIG. 11 - Unités de préservation environnementale dans le Distrito Federal.**

celle de l'IBGE<sup>2</sup>, au sud du *Plano Piloto*, soit créée. Les autres espaces de préservation seront mis en place durant les années 1980 sous diverses appellations : aires de protection environnementales et aires d'intérêt écologique majeur où l'agriculture et la résidence sont permises mais réglementées ; station écologique (fermée au public), parc écologique,

<sup>2</sup> Résolution RPR (Resolução Presidencia da Republica) 26/75.

jardin botanique et parc (ouverts au public). L'ensemble de ces réserves couvre actuellement plus de 50 % de l'espace du *Distrito Federal*.

Les exemples de l'augmentation des risques liés à la croissance urbaine sont nombreux, mais le plus important reste la politique des lotissements menée durant les années 1990 dans le *Distrito Federal*. Elle a amené la régularisation d'anciennes occupations illégales de terrains et causé une augmentation de la densité démographique et des surfaces loties. Ce processus a intensifié la disparition de la végétation originelle du *cerrado*, provoquant un accroissement de l'érosion des sols, et l'accumulation des sédiments dans les cours d'eau et le lac Paranoá. Les légalisations des lotissements de Vila Planalto et Telebrasília, l'urbanisation le long des voies d'accès aux *ciudades satélites* de Taguatinga et Guara ont créé un *continuum* urbain dans les bassins hydrographiques qui drainent les eaux vers le lac Paranoá. Ces nouveaux dangers apparaissent à cause de la suppression des remblais et protections naturelles, de la modification de la topographie, du relief naturel, sous l'effet envahissant de l'urbanisation. Dans la plupart des cas, ils correspondent ainsi à l'absence de prise en compte des conditions de site par les acteurs privés et publics du marché immobilier intervenant dans le *Distrito Federal*.

Il s'agit ici d'analyser la façon dont a été traité le problème environnemental, en premier lieu dans les rapports qui ont précédé la réalisation du projet de Brasília, ensuite dans le cadre des plans directeurs successifs.

**Parc ou Parc écologique** : aire de préservation de la diversité biologique et des beautés naturelles – usage récréatif.

**Réserve écologique** : aire définie par la loi comme étant de préservation permanente d'arbustes, forêts, sentiers et escarpements.

**Aire de protection environnementale – APA** : à usages multiples où l'on prétend préserver la diversité du paysage et ses attributs physiques et culturels, en contrôlant l'occupation et en stimulant les actions écologiques, à travers le zonage, le contrôle et l'éducation environnementale.

**Aire d'intérêt écologique fort – ARIE** : qui possède des caractéristiques naturelles exceptionnelles ou abrite des exemplaires rares ou menacés d'extinction de la flore ou de la faune native.

**Aire de préservation des écosystèmes naturels** : station écologique, aire de préservation dans l'intérêt de la recherche.

Tabl. X - Quelques définitions de sigles environnementaux en usage.

# Quelle place pour l'environnement régional originel dans le projet urbanistique de Brasília ?

Marcia Regina  
De Andrade Mathieu  
géographe

L'espace du *Distrito Federal* a été délimité et exploré par deux missions avant la construction effective de la capitale. La première, appelée Commission Cruls, dirigée par Luiz Cruls, réalisée en 1893 (GDF/CODEPLAN, 1995), dans l'intention de procéder à la reconnaissance du site possible de la future capitale au centre du Brésil, a débouché sur le *Rapport de la mission d'exploration du Haut Plateau central du Brésil*. Étant donné le contexte historique de l'époque, le point de vue environnemental s'intéressait essentiellement à la description du paysage et à l'usage que l'homme pourrait en faire afin de satisfaire ses besoins. On trouve dans ce rapport des descriptions comparées à d'autres écosystèmes brésiliens. Cela peut s'entendre comme une compréhension et une valorisation de la richesse de la faune et de la flore du *cerrado*. Cette démarche reste étrangère aux concepts écologiques actuels qui intègrent, dans la mesure du possible, une observation des rapports de l'homme avec la nature.

Le rapport Belcher, *Rapport technique sur la nouvelle capitale du Brésil* (GDF/CODEPLAN, 1984) a été rédigé beaucoup plus tard, pendant l'année 1953. Il fait suite à une mission, commandée par le président de la République d'alors, Juscelino Kubitschek, à l'entreprise nord-américaine Donald J. Belcher Associates. Celle-ci a servi non seulement à délimiter le territoire définitif du *Distrito Federal*, mais également à réaliser les relevés de génie civil et à délimiter les zones pouvant être affectées par l'érosion. Dans le rapport sont traités tous les aspects d'ordre géologique, hydrologique, agricole, on y trouve même les indications détaillées pour la réalisation de la piste de l'aéroport de la nouvelle capitale. L'étude du milieu naturel y a surtout été faite dans le but de définir

Rapports	Objectif	Traitement de la question
1893 : Rapport de la Commission exploratrice du Planalto Central du Brésil dirigée par Cruls.	Identifier le site possible pour la localisation de la future capitale dans le centre du Brésil.	Vision environnementale tournée vers la description de paysages et du comment l'homme pourrait l'utiliser en sa faveur.
1953 : Rapport Belcher Rapport technique sur la nouvelle capitale de la République, commandé par Juscelino Kubitschek au cabinet américain Donald J. Belcher Associates.	Délimiter la surface définitive du District ; étudier la géologie et l'hydrologie ; déterminer les zones propices à l'agriculture.	L'intérêt environnemental était lié à la nécessité de trouver un terrain adéquat pour l'implantation de Brasília.

**Tabl. XI - Les premiers rapports avant l'ouverture du chantier de Brasília**

un espace propice, offrant des conditions adéquates pour la construction de la ville.

Après que le territoire de la nouvelle capitale eût été délimité par la Donald J. Belcher Associates Entreprise, le gouvernement brésilien a procédé à l'expropriation des terres du quadrilatère du *Distrito Federal*. Elles étaient essentiellement occupées par de grandes propriétés rurales. Il n'existait que deux bourgs dans cette région : Planaltina et Brazlândia. Ils sont devenus par la suite les sièges de deux régions administratives du même nom, au sein du *Distrito Federal*.

En vérité, toutes les terres du *Distrito Federal* n'ont pas été expropriées. Pour beaucoup d'entre elles, la procédure n'a même pas été engagée. Leurs propriétaires ont donc pu par la suite les vendre pour un usage résidentiel urbain. Ils ont ainsi initié la transformation des terres rurales en zones urbaines et contribué à alimenter la spéculation immobilière en créant des lotissements non prévus. Ensuite et par ailleurs, se sont développées des occupations urbaines indues de terres publiques et de zones de préservation écologique. La gestion des lotissements illégaux résultant de l'envahissement de ces terres est aujourd'hui un des principaux problèmes auxquels sont confrontés les pouvoirs publics du *Distrito Federal*.

Le projet urbanistique premier a donc été conçu dans un espace considéré comme vierge et inoccupé, sans qu'il y ait vraiment une idée et une conscience de l'importance d'une protection écologique. Il n'y avait pas alors d'enjeux environnementaux réels mais un enjeu urbain et national de création d'une nouvelle capitale. Les zones de préservation prévues ont donc d'abord été élaborées par rapport au risque sanitaire et au souci de préservation des ressources en eau de Brasília.

Paysage du fleuve Paranoá en 1958. Site et ressources en eau dans leur forme première.



Chantier du barrage sur le fleuve Paranoá en 1959.





Chantier du barrage sur le fleuve Paranoá en 1958. Aménagement de la ressource en eau en fonction de l'urbanisation planifiée du site.

# *La préservation environnementale dans la réglementation territoriale brésilienne*

Neli Aparecida De Melo  
géographe

Le progrès de la prise en compte des risques générés par l'urbanisation dans le domaine législatif au Brésil résulte de l'action des mouvements sociaux, en particulier l'écologie<sup>3</sup> qui depuis sa naissance dans le pays a organisé des campagnes de dénonciations et de revendications pour une action effective des pouvoirs publics. Ils correspondent à l'évolution des préoccupations environnementales au Brésil dont l'apparition peut être trouvée au début des années 1970, c'est-à-dire au moment où la capitale fédérale commençait à se développer comme une agglomération urbaine. L'aspect écologique dans les plans territoriaux est d'abord apparu en terme de préservation des ressources naturelles utiles à l'homme, comme la protection des cours d'eau pour ne pas compromettre l'approvisionnement de la ville. Au cours des années, ce point de vue s'est élargi jusqu'à concevoir le milieu naturel comme une réserve de diversité biologique nécessaire à l'homme et mieux incorporer ses rapports avec le milieu urbain, par exemple dans la création des conditions climatiques locales.

Cependant, seuls certains aspects de la législation nationale récente ont donné lieu à la création de normes générales liées aux paramètres et aux indicateurs de qualité environnementale : l'article 225 de la Constitution fédérale, deux importantes lois antérieures et l'arrêté 001/86 du Conama (*Conselho Nacional de Meio-Ambiente*). Les textes légaux pour le *Distrito Federal* ont été la loi 041/89, les lois 208 et 216/91 et 353/92.

<sup>3</sup> L'histoire du mouvement écologique brésilien est peu significative jusqu'à la fin des années 1970. Mais après cette période, ce dernier acquiert une grande importance. Pour plus d'informations, consulter Hector Leis (1992) qui évalue toute la trajectoire de ce mouvement en soulignant les périodes les plus représentatives pour les progrès ayant entraîné des modifications ou l'établissement de nouveaux moyens institutionnels et juridiques au Brésil.

## La prise en compte de l'environnement dans la législation nationale

Avant la Constitution nationale, certaines lois ont cependant traité de l'environnement dans le sens d'une protection des ressources naturelles. Le Code des Eaux et le Code des Mines ont été votés dans les années 1930. Le Code forestier dans les années 1960. De 1960 au début des années 1980, les normes traitaient séparément des aspects liés à l'environnement tels que la santé, le trafic routier, la faune, la pêche, la pollution et la sectorisation industrielle. Ce n'est qu'après le vote de la loi de Politique nationale de l'environnement (loi 6938/81) que s'est produite l'intégration des moyens et des mécanismes de prévention à ceux du contrôle environnemental. De tels moyens étaient déjà progressivement mis en œuvre dans le processus d'aménagement urbain, en particulier ceux touchant les autorisations de fonctionnement des activités potentiellement polluantes et l'établissement de normes de qualité environnementale.

Dans la hiérarchie des normes légales, il revient à l'Union fédérale de fixer les normes générales, puis aux États et aux communes de fixer les normes complémentaires plus restrictives. Une loi hiérarchiquement inférieure ne peut jamais aller à l'encontre d'un dispositif de norme supérieure. Les exigences prévues dans ces lois ont visé à sauvegarder l'équilibre et la protection du milieu naturel. Les mécanismes prévus sont soit d'ordre préventif, soit de contrôle dans un registre clair de préservation.

L'avancée la plus importante s'est produite lors de l'insertion dans la Constitution fédérale de 1988 d'une section spécifique. Dans l'article 225, alinéa IV, elle détermine que : *Tous les citoyens ont droit à un environnement équilibré, bien commun à l'ensemble du peuple et essentiel à une vie saine, les pouvoirs publics et les collectivités ayant le devoir de le défendre dans l'intérêt des générations présentes et futures.* La Constitution a également garanti les progrès antérieurs à sa promulgation et désigne les pouvoirs publics comme responsables du respect de cette obligation. Dans la loi 6983 de 1981 était déjà prévue la réalisation d'études d'impact environnemental pour toute activité susceptible de causer une dégradation du milieu naturel.

Cette loi énonce, comme moyens de la politique nationale de l'environnement, aussi bien l'autorisation de fonctionnement et de contrôle des activités réellement ou potentiellement polluantes, que le système d'unités zonales de gestion au niveau de la Fédération, des États et des communes.

Auparavant, d'importants progrès dans la prévention avaient été réalisés grâce au Code forestier (loi 4750/64). Ce code, actuellement révisé par

le Congrès national, donne lieu à des conflits d'intérêt acharnés et contradictoires d'intérêts entre les représentants des acteurs ruraux et les écologistes. Mais grâce à lui, des zones sensibles du paysage national ont pu être préservées sous un label normalisé de zones de préservation permanente telles que : la forêt bordant les cours d'eau ; les lacs ou les réservoirs d'eau naturels ou artificiels ; les sources et les mares ; le sommet des monts et chaînes de montagnes ; les coteaux dont la déclivité est supérieure à 45 degrés ; les bords des plateaux, à compter de la ligne de rupture du relief, et correspondant à des surfaces d'au moins 100 mètres de large en projection horizontale. La protection envisagée englobe aussi les bois et tout type de végétation atténuant l'érosion des terres, protégeant les bords de routes et de voies ferrées, ou abritant la faune ou la flore menacées de disparition.

Des mesures plus récentes ont pour objet la garantie de la qualité environnementale. L'arrêté/Conama 001/86 structure le EIA/RIMA (*Estudo de Impacto ambiental* et son rapport : *Relatório de Impacto de Meio-Ambiente*) et rend obligatoire un contrôle des projets d'urbanisme dépassant une surface de 100 ha. En incluant dans cet arrêté les projets d'expansion urbaine de grande envergure, les législateurs se sont efforcés de limiter les impacts de l'urbanisation. Cet arrêté cherche à corriger le fait que la croissance urbaine et la spéculation immobilière au Brésil aient totalement échappé, dans les années 1980, au contrôle des organes gouvernementaux. Pour preuve l'important débat autour du projet de loi fédérale 775/83<sup>4</sup> et des instruments associés, au niveau national, à mettre en place pour contrôler l'usage urbain du sol et l'accès individuel par rapport à la fonction sociale de la propriété.

<sup>4</sup> Ce projet de loi a mobilisé des acteurs opposés : tandis que les acteurs favorables avançaient dans la discussion des divers moyens prévus et recherchaient des alliances, les représentants du secteur immobilier se constituaient en lobby de résistance auprès du Congrès. Le conflit a perdu de son importance au moment de l'élaboration de la nouvelle Constitution qui a donc annulé la précédente et rendus caduques les projets de lois qui lui étaient associés.

En ce qui concerne la législation du *Distrito Federal*, citons la Politique environnementale du *Distrito Federal*, loi 041/89, votée deux ans après la structuration du secrétariat de l'Environnement en 1987. Cette loi reflète les préoccupations de la loi fédérale, en particulier touchant la question de l'adéquation d'activités socio-économiques rurales et urbaines aux exigences de l'équilibre environnemental et des écosystèmes naturels. Cette loi stipule que l'occupation rurale ou urbaine, de quelle que nature qu'elle soit, doit obéir à des normes, à des critères écologiques et à des techniques d'utilisation, d'entretien, de préservation et de prévention de la dégradation environnementale. Les projets de lotissement du sol devaient donc dorénavant, obtenir l'agrément du secrétariat à l'Environnement, la Science et la Technologie qui vient d'être créé. Cette loi a également confié à ce secrétariat le contrôle et l'inspection

## La législation environnementale au niveau du *Distrito Federal*

écologique des activités concernant l'assainissement, l'approvisionnement en eau, le drainage des eaux pluviales, la collecte et le traitement des égoûts et des déchets.

Tels ont été les moments fructueux de la législation environnementale dans le *Distrito Federal*. Ces nouvelles règles auraient dû orienter les nouvelles implantations urbaines suivant des critères écologiques, notamment dans les Zones de préservation environnementale (APA) de São Bartolomeu et de Descoberto, qui visaient à rendre possible l'encadrement de l'implantation urbaine par une planification environnementale.

Pour ce qui est de l'administration environnementale urbaine, les arrêtés du Conama, mentionnés ci-dessus, définissent les normes concernant l'eau, l'air et le sol et fixent les limites maximales de concentration de substances nocives à la santé publique et à l'environnement. Cet ensemble de normes a été apuré mais sert de référence aux différents acteurs lors de la formulation de projets publics communautaires.

# *La question environnementale dans la planification territoriale*

**Marly Santos Da Silva**  
géographe

**Neli Aparecida De Melo**  
géographe

Cinq versions d'un plan directeur d'ordonnement territorial de l'espace du *Distrito Federal* se sont succédé à partir de la décennie de 1970, c'est-à-dire sur une période de 30 ans environ après la réalisation du *Plano Piloto*. Le principe de base de tous ces plans est la réalisation d'une cartographie fournissant une délimitation claire des usages et occupations du sol pouvant servir de référence et d'outil de règlement pour le contrôle du jeu des différents acteurs de la dynamique d'occupation urbaine dans l'espace du *Distrito Federal*.

Généralement, la conception de ces plans était inséparable d'une analyse globale restituée sous la forme d'un rapport montrant aussi bien les faiblesses que les potentialités socio-spatiales existantes dans le *Distrito Federal*. On y trouve aussi les nouvelles propositions successives d'orientation de l'usage du sol dont l'objectif est généralement de résoudre et solutionner les problèmes qui ont été mis au jour par l'analyse globale et qui correspondent aussi aux limites de l'application du plan précédent.

La lecture des rapports et des modifications cartographiques ou de statut des différentes zones est donc très intéressante car elle permet d'évaluer l'évolution progressive de la manière dont la question environnementale et régionale est prise en compte et comment la législation et son évolution sont intégrées ou non par l'institution de contrôle de l'organisation du territoire.

## De 1957 à 1973 : Parc national de Brasília et protection des eaux

La loi 5.027 de juin 1966, qui décrète la constitution de l'anneau sanitaire de Brasília, formé par les Zones de préservation environnementale, correspond à la première apparition d'une politique d'ordre environnementale dans le *Distrito Federal*. La préoccupation qu'elle exprime est celle d'une préservation de la ressource eau, de façon à prévenir le risque sanitaire possible pour la population urbaine de Brasília. C'est aussi dans ce contexte d'urbanisation de l'espace que s'inscrit le projet du barrage de Santa Maria ayant pour objet d'assurer l'approvisionnement hydrique de la ville. Ces choix techniques gouvernementaux ont été faits suite à des problèmes déjà déclarés de contamination des sources d'eau potable et de pollution du lac Paranoá – lac artificiel créé à l'est du *Plano Piloto* (PAVIANI, 1985). Ils cherchaient à prévenir des risques futurs en fonction de la croissance prévue de Brasília. Il est important de souligner qu'à la même époque, une politique de résolution des problèmes de pollution des eaux affectant les autres grandes villes du Brésil est en cours d'élaboration par l'intermédiaire du Planasa<sup>5</sup>, plan national ayant pour objectif une meilleure desserte de l'eau potable et une meilleure évacuation des eaux usées pour l'ensemble des villes brésiliennes. Dans le *Distrito Federal*, l'application locale de ce plan est connue sous le nom de Planidro. Les travaux de canalisation et de remblayage dans la ville satellite de Ceilândia et la récupération de la qualité de l'eau du lac Paranoá dans les années 1980 sont d'autres exemples de l'atténuation des risques par une politique interventionniste des pouvoirs publics.

<sup>5</sup> Plan national d'assainissement.

En 1971, des actions de gestion de l'environnement ont été lancées pour préserver les bassins du São Bartolomeu et du Descoberto, afin de protéger ces futures sources d'alimentation en eau, au même titre que le bassin du lac Paranoá pour la protection duquel avait été créé en 1961 le Parc national de Brasília.

Toujours durant cette même période, plus précisément en 1974, un premier plan directeur pour le *Distrito Federal* est mis en chantier. Un zonage du territoire définit l'occupation du sol en terme d'usage urbain et agricole. Il établit et précise les normes d'exploitation des terres rurales dans le *Distrito Federal*<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Decreto n° 2739, du 16-10-1974. Établissement du premier zonage du territoire, définition de l'utilisation du sol urbain et rural des terres du DF.

On soulignera qu'à l'époque, l'ensemble urbain, avec pour centre le *Plano Piloto*, se développe de manière polynucléaire, au gré des circonstances et selon un rythme accéléré. Le choix d'aménagement est alors d'éloigner du lac Paranoá et de son bassin d'approvisionnement, les nouvelles implantations urbaines. La préservation environnementale de ce bassin fut un des arguments les plus utilisés pour justifier le choix

de localisation à grande distance de Brasília des *ciudades satélites*. Il est toutefois intéressant de souligner que cette préservation de l'environnement a fortement contribué à donner cette forme polynucléaire et fragmentée de l'agglomération urbaine actuelle.

Parmi tous les plans élaborés pour la capitale depuis 30 ans, celui de 1977 (GDF, 1977 : 68), premier Plan directeur d'ordonnancement territorial du *Distrito Federal* (PEOT-DF) est l'une des études les plus complètes existantes du *Distrito Federal*. Il s'agissait de poser les directives pour orienter la croissance du *Distrito Federal* et son occupation : rationaliser l'usage de la terre ; consolider la structure interne de la capitale et préserver Brasília comme siège du pouvoir administratif du Brésil.

## Le premier plan directeur d'ordonnancement territorial du *Distrito Federal*

Nom	Objectifs	Traitement question environnementale
Plan structural d'ordonnancement territorial du <i>Distrito Federal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- choisir des axes pour la croissance urbaine dans le <i>Distrito Federal</i></li> <li>- rationaliser l'usage de la terre et consolider la structure interne de la capitale</li> <li>- préserver la ville de Brasília.</li> </ul>	<p>Question environnementale traitée sur un mode physico-descriptif (taille des surfaces, localisations géographique, géomorphologique, climatique et hydrologique).</p> <p>La manière d'aborder justifie la nécessité de préservation des sources, d'éviter la déforestation en gardant le contrôle sur l'approvisionnement en eau de la ville de Brasília.</p>

**Tabl. XII - Description synthétique du PEOT-DF de 1977.**

Les analyses de ce PEOT mettent en évidence les problèmes démographiques, économiques et d'emploi impliqués par une croissance urbaine au-delà des prévisions. Elles annoncent également une saturation du point de vue logement des zones urbaines existantes durant la décennie 1980 et en conséquence la migration d'une partie des habitants vers les communes de l'État de Goiás. Celles-ci, limitrophes du *Distrito Federal*, connaissaient aussi déjà un processus de croissance urbaine, processus qui se poursuit encore à l'heure actuelle.

Comme solution, ce PEOT recommandait donc une orientation de la croissance urbaine vers la périphérie du sud de la ville, afin d'organiser ainsi la polarité centre/périphérie et éviter la formation d'occupations illégales au centre du *Distrito Federal*.

L'environnement naturel est un des thèmes abordés. L'approche est physico-descriptive, elle prend en compte la superficie des zones, les localisations géographiques, géomorphologiques, climatiques et hydrologiques. De cette analyse a été issue la politique de préservation jugée indispensable des espaces de protection autour des sources et des cours d'eau. Il s'agissait alors de prévenir leur déboisement afin de préserver le débit et la qualité des eaux et garantir ainsi l'approvisionnement hydrique du territoire de Brasília.

Ce plan directeur d'ordonnancement territorial de 1977 comprend aussi des directives pour la localisation des nouveaux lotissements. Dans le rapport sont exposées les meilleures alternatives pour le transport, l'alimentation en eau et la collecte des ordures. Des limites strictes sont proposées pour la localisation de futurs lotissements urbains en fonction de critères principalement issus des contraintes imposées par l'assainissement.

Dans ce plan deux priorités sont posées clairement pour cadrer et limiter l'extension de l'occupation urbaine dans certains lieux stratégiques du *Distrito Federal*. D'une part, la préservation des sources hydriques est un enjeu majeur, en particulier celles du Descoberto et du São Bartolomeu, principales pour l'alimentation en eau du *Distrito Federal*. D'autre part, la préservation du bassin du lac Paranoá apparaît comme une nécessité urgente pour arrêter l'eutrophisation du lac qui y avait été constatée.

En 1980, l'agglomération de Brasília abrite un million d'habitants et la population totale du *Distrito Federal* est à 97 % citadine. Bien que ce peuplement soit de forme diffuse, dispersée en noyaux distants, 78 % de la population urbaine reste encore bien concentrée dans deux régions administratives : celle de Brasília qui comprend le *Plano Piloto* et les *ciudades satélites* de Guará et Núcleo Bandeirante et la région Taguatinga qui comprend les villes satellites de Taguatinga et Ceilandia.

Cependant à partir du milieu des années 1980, les nouvelles extensions urbaines progressent. Elles sont de deux types. Le premier est non officiel, c'est-à-dire extérieur aux politiques de logement du gouvernement. Il s'agit de lotissements de terre illicites<sup>7</sup>, réalisés par des populations jouissant le plus souvent de revenus moyens ou élevés. Le second est officiel, il est constitué des ouvertures successives de lotissements urbains destinés principalement aux populations pauvres et de revenus modestes. Ces lotissements légaux sont organisés peu à peu soit à partir des premiers campements d'ouvriers du bâtiment au sein des régions administratives du *Distrito Federal*, soit en noyaux urbains entièrement nouveaux. Ce sont les *ciudades satélites* de : Samambaia, Recanto das

<sup>7</sup> La dénomination de lotissements s'explique par la forme d'organisation des habitants de ces zones qui, bien qu'il s'agisse d'habitations exclusivement horizontales, les clôturent collectivement et placent 24 h sur 24 des gardiens dans des guérites à leurs entrées.

Emas, São Sebastião, Santa Maria, Riacho Fundo I et II, Paranoá et Candangolândia.

Aussi, de nouveaux problèmes de dégradation de l'environnement naturel et agricole apparaissent. On assiste à la transformation désordonnée de zones rurales en zones urbaines, principalement sur des terres non expropriées. Certaines zones définies comme d'importance écologique comme le Parc national, la station écologique de Águas Emendadas et le jardin botanique doivent faire face à un mouvement diffus de morcellements de lisière par les occupations illégales. Le manque de contrôle fort mais aussi l'absence sur le terrain de marquage clair des limites de ces zones de protection encouragent ces occupations. Enfin, l'état des sources d'eau disponibles pour l'approvisionnement se dégrade, en particulier pour celles localisées dans les bassins de São Bartolomeu et de Descoberto en raison de l'augmentation des déversements d'eaux usées dans les cours d'eau.

Ce qui précède explique que le plan directeur d'ordonnement territorial soit révisé en 1985 en vue d'une nouvelle sectorisation du *Distrito Federal*, c'est-à-dire la conception d'un plan d'occupation territorial (POT) (GDF, 1985).

## La révision du premier Plan directeur d'ordonnement territorial du *Distrito Federal* en 1985

Plan	Objectif	Traitement question environnementale
Plan d'occupation territorial (POT)	Créer un instrument normatif d'occupation du sol pour le <i>Distrito Federal</i> .  Proposition de zonage plus détaillé pour l'usage et l'occupation du sol.	Évolution du PEOT intégrant la pré-occupation de la protection des sources d'eau.  Avancée dans les propositions de zones de préservation environnementale.  Conception de la préservation du <i>cer-rado</i> , formation écologique native, en dehors de toute présence humaine.

Tabl. XIII - Description synthétique du POT de 1985.

L'objectif est de créer un instrument normatif d'occupation du sol pour le *Distrito Federal*. Cette idée avait déjà été mentionnée dans le Plan structurel d'aménagement du territoire de 1977. Il s'agit de poser les périmètres géographiques correspondant aux propositions faites par le PEOT-DF/1977 concernant la définition des noyaux urbains, des limites de l'expansion urbaine, ainsi que des usages et des activités

Zones urbaines	les espaces occupés par l'habitat et les lotissements urbains.
Zones d'urbanisation prioritaire	les espaces déjà définis en tant que tel par le PEOT-DF/1977.
Zones d'occupation restreinte	les portions du territoire fédéral non encore expropriées mais menacées d'occupation illégale ou de colonisation urbaine.
Zones d'intérêt écologique	les grands parcs et les réserves naturelles.
Zones rurales	les portions du territoire à vocation agro-pastorale qu'elles aient été expropriées ou non.

**Tabl. XIV - Les cinq types de zones du plan d'occupation territorial de 1985.**

qu'on peut y établir, principalement les activités économiques. Ce plan d'occupation territoriale s'organise en cinq grands types de zones en fonction des usages urbains, agricoles et écologiques du *Distrito Federal*.

## Le plan d'occupation des sols de la ville de Brasília de 1987 (Pouso)

Après ce plan d'occupation territoriale, un Plan d'occupation et d'usage du sol (Pouso) est créé en 1987, il ne concerne que la ville de Brasília. Il consistait à revoir la sectorisation conçue par le plan d'occupation territoriale en fonction de la proposition de classement de Brasília faite le 31 décembre 1986 par le Conseil international des monuments et des sites (Icomos) de l'Unesco. Trois zones de protection étaient clairement définies comme d'intérêt patrimonial dans cette proposition. La première était *une zone de protection absolue couvrant le Plan Pilote de Lúcio Costa*. La seconde correspond à *une zone tampon où la prédominance des espaces verts serait assurée*. La troisième était *une zone périphérique incluant le lac artificiel et ses rives, presque entièrement bâties d'ensembles résidentiels*. La protection ne peut être là que plus souple.

Une étude appelée *Brasília revisitée* a donc été demandée à Lúcio Costa, l'urbaniste lauréat du concours pour le projet de capitale et concepteur du *Plano Piloto* de Brasília. C'est la première et seule révision du *Plano Piloto* depuis son édification. Lúcio Costa proposa principalement d'autoriser la densification résidentielle à l'intérieur du *Perímetro hídrico fechado* (péri-mètre hydrique fermé) qui délimitait et protégeait le bassin du lac Paranoá. Cela permettrait ainsi d'intégrer à la ville de Brasília les ensembles de villas de standing qui avaient de fait déjà colonisé largement les rives du lac et ce en conformité avec la proposition de l'Icomos. Cette même année 1987, l'Unesco déclare Brasília, c'est-à-dire le *Plano Piloto*, augmenté de ce *Perímetro hídrico fechado*, « Patrimoine culturel de l'humanité ». En 1990, le ministère brésilien de la Culture procédera aussi au classement de cette nouvelle zone à travers l'organisme : Patrimoine historique et artistique national.

**Tabl. XV - Description synthétique de l'étude « Brasília revisitée » et du Pouso de 1987.**

<b>Plan</b>	<b>Objectif</b>	<b>Traitement question environnementale</b>
Brasília revisitée (proposition de révision de l'occupation urbaine du sol par Lúcio Costa).	Réviser le système routier et l'occupation de nouvelles aires résidentielles proches de Brasília.	La question environnementale n'est pas traitée.
Plan d'occupation et d'usage du sol (Pouso) dérivé de Brasília revisitée.	Revoir le zonage envisagé dans le POT pour la préservation de Brasília.	La question environnementale n'est pas traitée.

Il faut alors remarquer que les zones d'intérêt écologique incluant les grands parcs et les réserves naturelles ne font pas partie de ce qui fut classé... Cependant à la même époque tel que nous l'avons précédemment dit, un secrétariat de l'Environnement a été créé et une loi de Politique environnementale du *Distrito Federal* a été votée<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Loi n° 041 du 13 septembre 1989, dont le décret d'application n° 12960 date du 28 décembre 1990.

Ce classement patrimonial de la ville de Brasília a hélas un effet pervers. Il provoque la prolifération de parcelles urbaines illégales en zone rurale et dans les aires de protection environnementale. Ce classement, dans un contexte de demande en logements en pleine croissance toutes classes sociales confondues, provoque en effet tout à la fois une complexification juridique dans la procédure d'accès au sol urbain du périmètre du *Distrito Federal* et une augmentation très forte des prix sur les marchés foncier et immobilier locaux.

Face à ce nouveau dérèglement de la dynamique urbaine, des analyses sont de nouveau menées durant la décennie de 1990 afin d'élaborer un nouveau Plan directeur d'ordonnancement territorial plus efficace pour le *Distrito Federal*. Il s'agit aussi de répondre à l'obligation de renouvellement du ce plan posée pour toutes les villes de plus de 20 000 habitants par la nouvelle Constitution fédérale<sup>9</sup> promulguée en 1988. Une première version d'un nouveau Plan directeur d'ordonnancement territorial du *Distrito Federal* est réalisée en 1992 (PDOT/92) (GDF, 1992), Tout ce qui avait été élaboré jusqu'alors comme planification territoriale du *Distrito Federal* y est revu en fonction de trois directives majeures : a) s'efforcer de concilier la situation de Brasília conçue comme capitale fédérale avec les aspirations naissantes de ses habitants ; b) encourager la formation d'un axe de polarisation de l'activité économique, entre Taguatinga et Gama, complémentaire au *Plano Piloto* ; c) contenir la croissance urbaine dans les zones soumises à des contraintes environnementales fortes.

## Le Plan directeur de développement et d'ordonnancement territorial du *Distrito Federal* de 1992

<sup>9</sup> Les lois 208 et 212 des 18 et 20 décembre 1991 déterminent les conditions qui devraient présider à l'élaboration du Plan directeur du *Distrito Federal* : établissement d'une macrosectorisation (zones destinées à la production rurale, zones urbaines et d'expansion urbaine, d'intérêt gouvernemental) dans le but d'orienter l'occupation du sol en fonction des directives environnementales. La loi 353 de 1992 a été modifiée en 1996, lors de la révision du Plan.

Plan	Objectif	Traitement question environnementale
Nouveau plan directeur d'ordonnancement territorial du <i>Distrito Federal</i> (PDOT-DF), première phase.	Proposer de nouveaux zonages et solutions aux problèmes de spéculation sur les terres publiques, urbaines et rurales.	Conception d'un nouveau plan d'occupation des sols écologico-économique et proposition des micro-bassins comme unités de planification.

**Tabl. XVI - Description synthétique de la version 1992 du nouveau PDOT-DF.**

La préoccupation d'une préservation des zones d'intérêt écologique reste donc bien présente.

Plusieurs mesures sont alors proposées : la réalisation d'études d'impact environnemental pour toute nouvelle ouverture de terre à l'urbanisation ; la conception d'un nouveau plan d'occupation des sols écologico-économique avec les micro-bassins comme unités de base de planification et confirmant les unités de conservation du *Distrito Federal* ; la création d'un Système d'Informations territoriales et urbaines de référence, la mise au point d'un plan directeur de l'eau et des égoûts du *Distrito Federal* et d'un plan directeur des transports.

Le choix des micro-bassins hydrographiques de Paranoá et São Bartolomeu, comme unités de base de la planification, représente une avancée importante dans la conception d'une gestion environnementale des zones et des ressources naturelles. De plus, ces unités bassins hydrographiques sont adoptées en vue de la planification territoriale du *Distrito Federal* avant même la loi fédérale traitant des eaux au niveau national (9433/97).

<sup>10</sup> Individus qui s'emparent des terres d'autrui au moyen de faux actes notariés (NdT).

Cependant, le grave problème du rôle des *grileiros*<sup>10</sup> dans la spéculation immobilière sur les terres publiques, rurales et de préservation environnementale, n'est pas traité dans cette version du Plan directeur d'ordonnancement territorial du *Distrito Federal*. Ce qui laisse à penser que les autorités tendaient déjà alors à considérer comme irréversibles les situations d'occupation urbaines apparues à partir des années 1980 et issues de la spéculation immobilière et des installations urbaines illégales de terres publiques. Pourtant ce plan, instrument principal de contrôle de l'occupation urbaine de l'espace du *Distrito Federal*, était bien accompagné de directives d'utilisation du sol, destinées aux agents publics et privés, et préservant l'écosystème et les sources d'eau. Il aurait donc pu garantir la qualité de l'espace habité et permettre le respect d'un certain équilibre écologique.

**Tabl. XVII - Les objectifs du plan d'ordonnement territorial du *Distrito Federal* de 1996.**

L'utilisation adéquate de l'espace territorial et des ressources hydriques, selon un usage et une occupation programmés.
L'élaboration de normes et l'adoption de techniques écologiques de gestion, de préservation et de protection.
Le traitement et le dépôt des résidus et des déchets de toute nature.

Dès 1996, le rapport technique de ce nouveau Plan directeur d'ordonnement territorial (PDOT) du *Distrito Federal* est lui-même révisé (GDF/IPDF, 1996 : 219-224) dans un sens qui privilégie définitivement un renforcement du processus de conurbation urbaine, principalement dans le quart sud-ouest, et le développement d'un nouvel axe d'occupation urbaine dans la direction nord-est/sud-est, c'est-à-dire dans la zone principale de développement des lotissements clandestins effectifs.

C'est sur la base du macro-zonage géographique proposé par cette version que l'Assemblée législative du *Distrito Federal* promulgue la loi de 1997. À partir de ce moment-là, le nouveau découpage territorial faisant règle dans le *Distrito Federal* est celui-ci :

## La révision du second Plan directeur d'ordonnement territorial du *Distrito Federal* en 1996

**Tabl. XVIII - Description synthétique du nouveau PDOT-DF de 1996**

Plan	Objectif	Traitement question environnementale
Nouveau plan directeur d'ordonnement territorial du <i>Distrito Federal</i> (PDOT-DF), phase finale.	Étude systématique de la situation territoriale du <i>Distrito Federal</i> .  Conception d'un nouveau zonage.	Mise au jour de l'urbanisation croissante ainsi que de l'apparition de pollutions liées diverses (air, sol, eau, érosions).  Chapitre spécifique sur la question environnementale orienté sur les alternatives pour le ravitaillement dans le <i>Distrito Federal</i> .  Remplacement des unités micro-bassins par des régions administratives.  Préoccupations environnementales moins orientées en fonction de la protection des zones d'intérêt écologique que de la résolution des problèmes de mauvaise qualité de vie à l'intérieur du tissu urbain.

Les préoccupations de préservation du milieu naturel sont certes présentes mais de façon secondaire. De plus, dans cette version 1996, l'Institut de planification du *Distrito Federal* a supprimé les micro-bassins comme unités de base et les a remplacés par des régions administratives. Cela constitue un recul du point de vue de l'intérêt porté aux concepts écologiques, et exprime une reformulation réalisée par les pouvoirs publics du *Distrito Federal* en terme plus d'appropriation territoriale que de protection environnementale.

<b>Zones urbaines d'essor économique</b>	les espaces où les occupations urbaines sont prioritaires.
<b>Zones urbaines de consolidation</b>	les espaces où l'occupation de terrains à bâtir est promue mais en respectant les contraintes stipulées pour les zones de préservation.
<b>Zones urbaines d'usage contrôlé</b>	les espaces où l'occupation résidentielle est de faible densité, soumis à des critères spécifiques d'occupation, l'expansion urbaine étant découragée pour des raisons écologiques.
<b>Zones rurales d'essor économique</b>	les espaces caractérisés par l'activité agro-pastorale consolidée et où l'usage intensif pour la production agricole et pastorale est encouragé.
<b>Zones rurales à usage diversifié</b>	les espaces où sont permises à la fois les activités agro-pastorales et agro-alimentaires et les activités industrielles et de loisirs.
<b>Zones rurales à usage contrôlé</b>	les espaces où à la fois les activités agro-pastorales et agro-alimentaires sont possibles mais contraintes par la fonction de la préservation de sources d'eau et le degré de sensibilité écologique.
<b>Zones de préservation environnementales</b>	principalement les APAs du lac Paranoá et des bassins de Gama et de Cabeça de Veado.
<b>Zones de conservation écologique</b>	les espaces qui englobent des écosystèmes de grande importance écologique et d'autres ressources qui méritent d'être préservées, protégées ou récupérées (stations et réserves écologiques, parcs et jardins, zones de protection environnementale (APAs) et de grand intérêt écologique (ARIEs) ).
<b>Zones de directives spéciales</b>	portions territoriales soumises à des critères d'usage de zones spéciales de préservation, telles que celles des localités urbaines de Sobradinho et Planaltides où des contraintes d'assainissement sont posées.

**Tabl. XIX - Les types de zones du plan d'occupation territorial de 1996.**

Les tendances de la croissance urbaine dans l'agglomération prennent alors deux directions principales et opposées : la périphérisation des populations de bas revenus, dans des lieux dépourvus d'infrastructures urbaines et chaque fois plus distants du *Plano Piloto* ; la colonisation des aires de protection environnementale proches du *Plano Piloto* par les populations de moyens et hauts revenus, principalement l'aire du bassin de São Bartolomeu.

Aujourd'hui, les unités de conservation et les zones environnementales légalement protégées représentent de 40 à 50 % du territoire du *Distrito Federal*. Ces zones sont couvertes par des espèces typiques de la végétation du *cerrado*, de lacs et de sources. Mais suivant le Plan structurel d'ordonnement territorial du *Distrito Federal* de 1996, 9 % seulement sont constituées d'unités où une protection intégrale de l'écosystème est vraiment posée, c'est-à-dire autour desquelles l'occupation humaine à grande échelle est interdite dans un rayon de 10 km. Certaines d'entre elles restent malgré tout menacées par une urbanisation de lisière ; c'est le cas par exemple du Parc national de Brasília et de la station écologique de Águas Emendadas.



Bassin du rio Preto, cultures irriguées (1999).

Les divers usages actuels du site et de l'eau



Habitations sur les rives du lac Norte (2002).



Paysages de la ville satellite de Valparaíso de Goiás, en dehors du *Distrito Federal*, dans l'*Entorno*, État de Goiás (2003).



Ensemble résidentiel de classe moyenne haute, ville satellite de Sobradinho à l'intérieur du *Distrito Federal*.



Cet historique des plans directeurs d'ordonnement du territoire du *Distrito Federal* et de l'évolution tant des périmètres que des statuts des zones de préservation qu'ils incluent décrit l'adaptation progressive de la protection environnementale à la réalité des dynamiques d'occupation urbaine du territoire du *Distrito Federal* trop fortes pour être véritablement contraintes.

Le *cerrado*, formation naturelle précieuse mais fragile qui couvre le territoire du *Distrito Federal*, souffre d'un processus accéléré de dégradation induit. À cela s'ajoute l'absence de tradition éducative dans le domaine environnemental. Il faut noter que si la formation de la pensée écologique en faveur de la protection et de la préservation d'espaces naturels a surgi à partir des décennies 1960 et 1970 à un niveau mondial, ce n'est qu'après la Conférence de Rio de 1992 (ECO/92) que de nouvelles approches environnementales émergent et s'imposent vraiment au Brésil.

La priorité donnée à l'usage urbain dans l'espace du *Distrito Federal*



## Conclusion

# L'environnement régional : lieu de ressources urbaines plus qu'un patrimoine à sauvegarder

L'étude successive des missions d'exploration, des législations de protection environnementale comme des plans directeurs d'ordonnancement du territoire du *Distrito Federal* nous confirme donc que toutes les mesures environnementales qui ont été successivement prises dans ce territoire ont toujours avant tout été des moyens pour la mobilisation des ressources naturelles régionales au service du projet de réalisation urbaine.

Par ailleurs, l'observation de l'application des plans d'occupation territoriaux nous confirme une évolution environnementale globalement négative malgré les politiques et les moyens légaux contraignants mis en place, principalement des mesures préventives appliquées, à divers moments, pour protéger les ressources naturelles utiles. L'occupation du territoire, qu'elle soit issue de l'action privée ou publique, n'a pas obéi à l'organisation planifiée.

La situation environnementale actuelle dans le *Distrito Federal* est donc caractérisée par une occupation urbaine durable de zones écologiques sensibles. Les sols se dégradent, les aires couvertes par la végétation naturelle diminuent fortement, la qualité comme la quantité d'eau s'amenuise, les décharges publiques continuent à manquer et les espèces végétales et animales du *cerrado* commencent à disparaître. Une grande inertie et une absence de conscience environnementale tant de la population que des politiques restent de règle et favorisent l'extension urbaine. La valeur ajoutée apportée par l'expansion urbaine, que ce soit en termes d'accès au logement, de création d'emplois ou de décentralisation de fonctions, soutenue par des politiques sectorielles,

explique que la question environnementale ait été laissée au second plan tant par le pouvoir que par les populations.

Le manque de contrôle et d'inspection quant à l'application d'une législation, par ailleurs pertinente, est donc au cœur de la question environnementale actuelle dans le *Distrito Federal*. Les instruments légaux fondamentaux pour la gestion environnementale urbaine existent pourtant. En réalité, les limites de leur application reflètent les courants divers qui animent la société locale et l'importance différente donnée aux préoccupations environnementales selon l'actualité et le moment politique. Ainsi le non-respect de la planification s'intensifie avec, en 1986, les premières élections démocratiques des députés fédéraux et des sénateurs chargés de représenter la ville au Congrès national, puis, en 1990, avec la première élection du gouverneur et des 24 députés de la Chambre du *Distrito Federal*.

Les différents gouverneurs de Brasília élus :

- Joaquim Domingos RORIZ de 1991 à 1995 ;
- Cristovam BUARQUE de 1995 à 1999 ;
- Joaquim Domingos RORIZ de 1999 à 2006.

De nombreuses contradictions se révèlent ainsi entre la genèse de ces instruments et la mise en œuvre des mécanismes de contrôle. D'un côté, l'État agit en faveur de la protection des biens de la collectivité, en particulier l'environnement, sous la pression de l'opinion publique ; de l'autre, l'État est permissif. Il ferme les yeux, ignore les risques environnementaux provoqués par l'occupation urbaine induite de l'espace, alors même qu'il les a prévus et intégrés dans sa planification du territoire.

Cette situation révèle aussi le manque de projets concernant Brasília engageant la responsabilité politique et la participation de la population dans les processus de gestion de la ville, comme de préservation du milieu naturel. Si cette lacune était comblée, il serait peut-être possible de transformer les pratiques courantes d'expansion urbaine, entretenues par l'impunité de ceux qui enfreignent les lois d'occupation et d'usage de la terre, vers une gestion plus environnementale et citoyenne.

Il semble bien donc, à ce point de l'enquête, que dans le *Distrito Federal*, la primauté de la valorisation urbaine du sol soit due à la force des politiques sectorielles de l'habitat. Celles-ci auraient-elles vraiment favorisé l'usage urbain des zones naturelles au détriment de la protection environnementale d'un patrimoine naturel pourtant unique et rare ?

# R é f é r e n c e s

GDF, 1977 – *Plano Estrutural de Organização Territorial do DF-PEOT*. Convention Seplan/GDF, août 1977, Rapport technique, vol. I et II, Brasil.

GDF, 1985 – *Plano de ocupação territorial do Distrito Federal-POT*. Convention UnB/IAU, Brasília, SVO/DAU – Terracap, février 1985, vol. I et II, Brasil.

GDF, 1992 – *Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF-PDOT*. Brasília, GDF, Brasil (version préliminaire du Rapport technique).

GDF/CODEPLAN, 1984 – *Relatório técnico sobre a nova capital da república : Relatório Belcher*. Brasília, Codeplan, 3<sup>e</sup> éd., Brésil.

GDF/CODEPLAN, 1995 – *Relatório da Comissão Exploradora do Planalto*

*Centra : Relatório Cruls*. Brasília, Codeplan, 6<sup>e</sup> éd., Brésil.

GDF/IPDF, 1996 – *Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, PDOT*. Institut de planification territoriale et urbaine du District fédéral, Brasília, Brasil.

PAVIANI A., 1985 – *A metrópole terciária*. Universidade de Brasília, Brasil, 156 p.





Le devenir urbain  
de l'environnement  
régional

▼ 2004 – Riacho Fundo II, extension de la *cidade satélite* de Riacho Fundo, 50 km au sud-est du *Plano Piloto*.

# Introduction

Au moment de l'inauguration de Brasília en 1960, rares étaient les capitales des États brésiliens dont la population atteignait 500 000 habitants. Les villes de Rio de Janeiro et de São Paulo étaient les seules à avoir plus d'un million d'habitants<sup>1</sup> et moins de la moitié des Brésiliens vivaient dans les villes.

<sup>1</sup> Rio de Janeiro : 3 281 903 habitants et São Paulo : 3 781 446, conformément au recensement général du Brésil de 1960.

Brasília a cependant été implantée à un moment où le développement urbain et économique du Brésil s'intensifie<sup>2</sup>, les villes les plus importantes se transforment alors en vraies métropoles. Elles sont le lieu principal de l'accumulation du capital, tendent à concentrer tout à la fois les sièges des entreprises, les infrastructures, le marché consommateur, la production industrielle, le marché du travail et la masse laborieuse. À cette époque, la croissance démographique est forte et désordonnée, essentiellement approvisionnée par des migrants en provenance du monde rural brésilien ou de villes secondaires. Ils alimentent de vastes espaces nouvellement urbanisés qui se développent en périphérie de ces métropoles et où la carence en infrastructures est de règle. Les planificateurs de Brasília avaient clairement manifesté leur intention d'éviter la reproduction dans cette ville des problèmes propres à la métropolisation des autres grandes villes brésiliennes. Pourtant, 45 ans après son implantation, Brasília s'est aussi déployée dans le territoire comme n'importe quelle autre métropole brésilienne, dépassant les limites fixées pour la construction du *Plano Piloto*. Avant même que ce dernier ait été entièrement édifié, des noyaux urbains se sont développés à l'intérieur

<sup>2</sup> De 1950 à 1960, la population urbaine du Brésil a connu une croissance de l'ordre de 60 %.

<b>Le Plano Piloto</b>	centre de la ville de Brasília, siège du gouvernement national.
<b>La ville de Brasília</b>	noyau central de l'agglomération comprenant le <i>Plano Piloto</i> et les unités territoriales proches : Cruzeiro, lac Nord et lac Sud.
<b>Les cidades satélites</b>	centres des régions administratives (divisions territoriales administratives spécifiques du <i>Distrito Federal</i> comprenant une partie urbaine et une partie rurale), elles forment la périphérie proche : Guará, Sobradinho, Planaltina, Ceilândia, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Recanto das Emas, Riacho Fundo 1 et 2, Candangolândia, Núcleo Bandeirante, Samambaia, Paranoá, Santa Maria et São Sebastião.
<b>Les lotissements ruraux à l'intérieur du Distrito Federal</b>	occupations urbaines illégales en zone rurale à l'intérieur du <i>Distrito Federal</i> .
<b>L'Entorno</b>	ensemble des communes de l'État de Goiás limitrophes du territoire du <i>Distrito Federal</i> : Luziania, Planaltina de Goiás, Padre Bernardo, Água Fria de Goiás, Valparaíso, Novo Gama, Cidade Ocidental, Águas Lindas et Santo Antônio do Descoberto.
<b>Les lotissements ruraux hors Distrito Federal</b>	Ces différents noyaux urbains, inégalement peuplés, assurent des fonctions subordonnées à Brasília et participent à la dynamique urbaine de la nouvelle capitale.

**Tabl. XX -  
Composition de  
l'agglomération de  
Brasília en 2003.**

Source : définition de l'IPEA.

du *Distrito Federal*, comme dans les communes de l'État limitrophe de Goiás. Aujourd'hui, celles-ci et Brasília constituent un ensemble urbain de presque trois millions d'habitants, une agglomération dispersée dans l'espace, qui s'étale sur le territoire avoisinant indépendamment des limites administratives qui lui étaient assignées.

# *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.

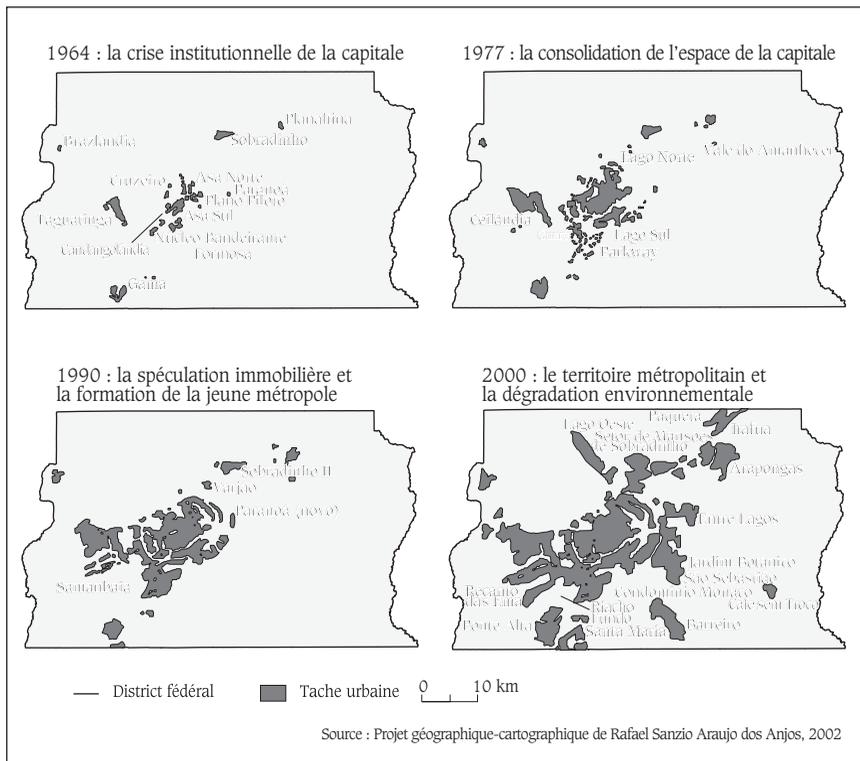
Le modèle de production du sol urbain promu par le projet urbain de Brasília a été considéré comme rationnel et moderne. La gestion de l'urbanisation du sol y reposait sur un très fort contrôle territorial. La propriété du sol était conçue comme le monopole de l'État et le mode d'urbanisation correspondait 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 concouraient 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.

<sup>3</sup> 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 – PERGB<sup>3</sup> – 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'entassent 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

<sup>4</sup> 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 m<sup>2</sup> 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 ouverts<sup>4</sup>.

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.



# *Les effets de l'expansionnisme urbain sur l'environnement de Brasília*

Nelba Azevedo Penna  
géographe

Le dessin premier de Brasília – le *Plano Piloto* de Lúcio Costa – correspond à celui de la capitale politique, idéale et moderne, conçu comme le fer de lance de la transformation de la société brésilienne, en s'inspirant de la devise « Ordre et progrès »<sup>5</sup>, symbole de la Nation brésilienne, annonçant un avenir prospère, moderne et progressiste.

<sup>5</sup> Devise nationale inscrite sur le drapeau brésilien.

En tant qu'espace planifié, Brasília correspond à une représentation politique de l'espace, en rapport avec le savoir et le pouvoir d'un ordre national qui domine la vie sociale. Cet espace est lié au pouvoir de l'État et au savoir intellectuel, qui imposent un ordre pragmatique à la vie sociale des habitants et inspirent leur symbolique aux planificateurs, urbanistes et technocrates.

La mise en œuvre du projet urbanistique *Plano Piloto* est le fruit de l'action stratégique et bureaucratique de l'État, responsable des politiques de gestion et d'organisation territoriale. Il est le garant de l'exacte matérialisation des conceptions théoriques et abstraites du projet initial. Le succès de cette opération est démontré par l'architecture moderne du *Plano Piloto*, ses qualités fonctionnelles, sa beauté et sa pureté de formes, louées mondialement, et au final, par son classement, par l'Unesco, comme site patrimoine de l'humanité en 1987.

Actuellement, le *Plano Piloto*, en tant que ville projetée, s'inscrit dans l'espace non plus comme une édification isolée, mais bien comme un ensemble de pratiques historiques, établissant de profondes modifications du lien entre la société et son espace, et qui se déploient dans un territoire en construction, celui du *Distrito Federal* ayant gouvernement

autonome. Ce mode d'approche nous permet d'analyser l'espace urbain comme une « matérialité présente » (Spósito, 1999), une accumulation et expression de diverses pratiques sociales. Ce processus, que l'on peut suivre au travers de la propre évolution de la politique du gouvernement du *Distrito Federal*, crée une ville qui va bien au-delà de l'espace prévu et dont la périphérie empiète sur les zones protégées.

Dégager cet ensemble de pratiques spécifiques et ses rapports croisés entre urbanisation, planification et environnement, afin de comprendre les transformations actuelles du processus urbain en cours dans le *Distrito Federal*, est l'objectif de ce chapitre.

## Ouverture du territoire à l'appropriation individuelle par le découpage institutionnel de l'espace de propriété publique

L'implantation de Brasília obéit à des objectifs politiques et stratégiques bien définis : il s'agit de concevoir la capitale du pays, charnière d'un vaste territoire au capital national et international, dans un contexte de modernisation de l'espace et de la société. Ceci confère à l'espace qui doit la recevoir un statut particulier. Le *Distrito Federal* a donc été très précisément délimité : un quadrilatère de 5 800 km<sup>2</sup>. Il contraste avec la nature ouverte de la région aux dimensions indéfinies, les propriétés latifundiaires peu productives et les terres domaniales aux frontières floues et où l'occupation et la mise en valeur originelles sont faibles et extensives.

De plus, l'intérieur de cet espace est soigneusement découpé en zones d'usage et de gestion territoriale bien définies et correspondant aux fonctions de la nouvelle ville. Les terres, d'abondantes qu'elles étaient y sont devenues un bien rare du fait de cette assignation fonctionnelle. Cette valeur nouvelle de la terre efface peu à peu l'idée première de vastitude des terres vierges et va exercer une influence significative sur le processus social, historique et politique dans lequel a eu lieu toute l'occupation urbaine et rurale du *Distrito Federal* et de la région avoisinante.

Cette valorisation provoque la raréfaction de plus en plus effective des terres dans l'aire projetée, limitée et restreinte du *Plano Piloto*, comme dans le reste du territoire du *Distrito Federal*. En effet, un mode spécifique de mise à disposition de la terre à l'appropriation privée a été choisi par le gouvernement local : l'adjudication sous forme d'enchères. Il provoque une valorisation démesurée des lots situés au centre de la ville de Brasília.

Une politique de lotissements publics pour accueillir les populations à revenus modestes a été menée en parallèle : le choix a été aussi ici de créer des *ciudades satélites* à distance du *Plano Piloto* et de préserver les zones d'exploitation rurale et de réserve naturelle initialement prévues. Ces espaces lotis ont été débordés et les populations ont développé de nouveaux établissements diffus et illégaux. La ville éclate et s'étale au-delà des limites projetées. La spéculation foncière et immobilière se développe dans les espaces ruraux et les zones de réserves naturelles du *Distrito Federal*.

Les décisions politiques premières ont donc été révisées. Le statut de ces terres a été modifié après coup pour les intégrer au périmètre urbain, satisfaisant ainsi les intérêts des acteurs du marché immobilier. Cette situation est très particulière au *Distrito Federal*, car le gouvernement local y est à la fois le grand organisateur de la gestion foncière du territoire et le principal propriétaire foncier.

Cette logique contredit les principes qui ont initialement régi l'occupation du territoire du *Distrito Federal*, conçu pour être un espace homogène et fonctionnel, où la terre était propriété de l'État, et ce dernier était le seul agent du morcellement réservé à l'implantation rationnelle et cohérente de la ville.

L'action publique concernant l'occupation du territoire s'est ensuite caractérisée par la prépondérance de la politique du logement, légalisant, édifiant et densifiant les *ciudades satélites* et les lotissements dans la région sud du *Distrito Federal* (Planidro/1970 ; PEOT/1977 ; PDOT/1996-97<sup>6</sup> ; *Brasília revisitée*, entre autres exemples). La grande majorité de lots urbains issus de ces programmes est affectée à la population défavorisée.

<sup>6</sup> Pour une explication des sigles et une présentation de ces différents plans, voir le chapitre : La question environnementale dans la planification territoriale, p. 127.

Les deux axes principaux de la politique urbaine évoqués ci-dessus — les programmes d'habitat destinés aux populations défavorisées et la vente au privé des terrains pour des usages multiples — sont les supports d'une rationalité technique qui fractionne l'espace en plusieurs noyaux d'habitat séparés du centre-ville de Brasília par des aires institutionnelles où l'occupation est contrôlée. Le gouvernement local conditionne et oriente de cette façon tous les dossiers concernant les politiques publiques et urbaines de gestion du territoire. Cette stratégie renforce les inégalités.

Du contrôle par  
la planification  
urbaine  
à l'orientation  
par la politique  
de l'habitat

Les pouvoirs publics, agissant au sein de la société, au moyen de la planification centralisée (programmes, plans et normes), engendrent la centralisation du pouvoir politique en contrôlant la demande sociale et l'organisation hiérarchique du territoire. Par exemple, ils décident que Santa Maria sera réservée aux classes défavorisées et le secteur Sud-Ouest, à la classe moyenne. La gestion du territoire se fait par le biais des politiques et des actions conçues au sein d'une technocratie gouvernementale hiérarchisée et centralisée. Elle produit un grand nombre de lois, de décrets et de règlements souvent contradictoires et inopérants à l'échelle de l'aménagement global du territoire. On doit souligner que les incohérences et les dysfonctionnements sont constants entre les actions des différentes administrations gouvernementales qui manquent de transparence politique et s'harmonisent difficilement.

Le processus de planification et d'organisation du territoire, sous l'autorité de l'État, dissimule le problème d'une autorité exercée bureaucratiquement qui favorise une distinction des zones d'habitation et une ségrégation dans leur accès (CARLOS, 1996), plus par le jeu économique du marché foncier que du fait des décisions étatiques.

Dans ce contexte, le processus d'appropriation de l'espace urbain de Brasília, initialement étatique et planifié, se réalise par le morcellement privé, le lotissement et la vente de terre, et favorise la formation d'un marché foncier doublement oligopolistique, tant du fait du gouvernement du *Distrito Federal* que du marché privé. L'accaparement du marché foncier spéculatif par les membres des sphères du pouvoir politique, alimente et aggrave les contradictions. Avant qu'il ne s'agisse de définir les politiques de légalisation des lotissements privés, l'intérêt privé porté à la périphérie se limitait à l'occupation et au morcellement des terres conformément aux politiques publiques urbaines et rurales du gouvernement local, visant principalement les populations défavorisées.

Cette analyse nous permet de comprendre le processus de morcellement comme étant la rupture du monopole étatique de l'espace homogène, devenu vulnérable sous l'effet de l'action des agents privés, indépendamment des orientations de la croissance proposées par le gouvernement dans le programme PEOT/1977, et actuellement entériné par le PDOT/1996.

La rupture de cet espace homogène s'est produite par étapes aux endroits où les conditions du morcellement privé étaient réunies, suscitant et développant un marché immobilier par le biais de l'appropriation frauduleuse, de l'occupation et du lotissement illégal de terres, tant domaniales que privées.

*Cidade satélite*  
Riacho Fundo,  
habitations populaires,  
dans le *Distrito Federal*,  
à 50 km du *Plano*  
*Piloto* (2002).



Différentes formes d'extension  
urbaines actives dans  
l'agglomération de Brasília

*Cidade satélite*  
de Samambaia  
(2002).



Actuellement, ce processus se prolonge dans l'appropriation urbaine de nouveaux espaces, vers le sud du *Distrito Federal*, qui s'avère plus organisé par le seul marché qu'encadré par une planification étatique.

## Les espaces naturels : de la zone de préservation au front pionnier urbain

La planification environnementale première dans le *Distrito Federal* reposait sur une conception de la nature comme intouchable. Celle-ci devait à la fois être préservée et préserver elle-même les conceptions urbanistiques du projet du *Plano Piloto*, tel un écran vert et naturel, l'isolant des zones périphériques, *ciudades satélites* et autres lotissements dont le modèle architectural diffère. À l'origine, les aires de protection environnementales étaient désignées par le terme de « cordon sanitaire ». Il s'agit de vastes espaces à faible densité démographique, destinés à l'usage rural et aux réserves naturelles, qui entourent stratégiquement le Plan pilote. Ainsi, près de 50 % du territoire du *Distrito Federal* reste constitué de réserves naturelles (APAs : *Areas de Proteção Ambiental*). La création de ce « cordon sanitaire » est instituée par deux documents complémentaires de planification du territoire.

1. Le code sanitaire du *Distrito Federal* (loi n° 5027, du 14-06-1966) qui limitait l'implantation de projets d'habitation de tous types dans des zones en amont du lac Paranoá et aux alentours des cours d'eau de son bassin, quand ceux-ci n'offraient pas, selon l'avis des autorités sanitaires, de garantie suffisante du point de vue du traitement des eaux usées et des déchets. Il s'agissait d'éviter tout risque de pollution ou de contamination de la nappe phréatique.

2. Le Plan directeur des eaux, des goûts et du contrôle de pollution – Planidro (CAESB, 1970)<sup>7</sup> – qui déterminait les volumes d'eau disponibles et la capacité de rejet des eaux usées dans l'espace du *Distrito Federal*. Dans la perspective de la croissance urbaine, il recommandait que ne soit pas urbanisée la zone du bassin du lac Paranoá afin d'en éviter la pollution.

Ce « cordon sanitaire » représentait alors un ensemble de zones vulnérables, susceptibles d'être appropriées et loties par le marché immobilier. Par coïncidence ou non, ces zones sont justement l'endroit où se trouvent de nombreux espaces pour lesquels le processus d'expropriation, préalable au projet du *Plano Piloto*, n'a pas été conclu. Ces lieux sont restés comme des enclaves de propriété privée urbaine et rurale depuis le début de l'existence de la ville (PENNA, 2000).

<sup>7</sup> CAESB (*Companhia de Água e Saneamento de Brasília*). Governo do Distrito federal. Brasília. 1970.

Les pouvoirs publics qui ont planifié ce cordon sanitaire dans un souci de préservation (DIEGUES, 2001) et d'usage restreint, luttent contre l'empiétement urbain sur ces zones. La zone de plus grande implantation des lotissements privés n'est ainsi pas reconnue comme zone d'urbanisation en extension. La classification des *ciudades satélites* de Sobradinho, Planaltina et São Sebastião comme « noyaux de croissance restreinte » a pour objectif d'entraver le processus de lotissement des réserves naturelles, déjà très avancé. Mais pendant qu'ils s'efforcent de régulariser les endroits déjà conquis par l'habitat urbain, les pouvoirs publics perdent le contrôle des réserves naturelles (PENNA, 2003).

Cette nouvelle forme privée de l'expansion de la périphérie, surtout sur les terres situées à l'est du *Plano Piloto* (réserve écologique de la rivière São Bartolomeu) entraîne par voie de conséquence des modifications dans la structure polynucléaire de l'ensemble urbain du *Distrito Federal*, diminuant les interstices entre les noyaux urbains et altérant la qualité de leur environnement (ANJOS, 1995),

Le gouvernement du *Distrito Federal* perd le contrôle de l'occupation de l'espace qui se morcelle, au détriment de l'espace initialement conçu pour être homogène et fonctionnel. Une périphérie hétérogène se forme, abritant des familles déshéritées mais également des familles aux revenus moyens ou élevés, formant une zone d'occupation pavillonnaire. Elle cesse d'être zone rurale ou réserve naturelle pour se transformer illégalement, par le biais du marché immobilier en zones d'habitation.

De par cette origine, elle se distingue des zones d'habitation populaires implantées par les pouvoirs publics. Ces lotissements privés destinés aux classes moyennes se situent principalement dans le bassin de la rivière São Bartolomeu, proche du lac Paranoá et du Secteur d'habitations individuelles du lac Sud.

V. SCHMIDT (1985), s'appuyant sur la théorie de Weber, rapproche Brasília de la ville orientale antique, c'est-à-dire d'un modèle de ville où les déterminations du marché économique n'interviennent pas au moment de création. Selon cet auteur, *Brasília en tant que représentation et moyen d'expression de l'État, précède la société civile et son fondement économique crucial, le marché*. Brasília s'est cependant consolidée ensuite au long de son histoire grâce aux revenus des corps

De la transformation  
du projet urbain  
intégrateur en  
marché foncier  
ségréatif



Occupations illégales  
au voisinage de  
la voie Estrutural  
d'accès au *Plano  
Piloto* (2002).

Différentes formes  
d'extension urbaines actives  
dans l'agglomération  
de Brasília



Habitations sur  
les rives du lac  
Sud (2002).

*et aux fonctions d'État* (p. 32-33) qu'elle héberge. Comme dans une ville orientale, ces revenus proviennent d'une activité économique étrangère à la ville. Il se constitue donc un capital, une épargne interne canalisée vers le marché immobilier spéculatif au sein duquel la présence du groupe social bureaucratique le plus influent est déterminante, comme l'a révélé la Commission d'enquête parlementaire sur l'appropriation frauduleuse de terres.

La ville, résultant de l'occupation des réserves naturelles, contrarie le modèle d'organisation territoriale à la base du plan étatique initial. Les habitants sont aujourd'hui spontanément portés à considérer la ville sous un autre jour et à attribuer à la nature une autre fonction que celle de zone protectrice intouchable : celle de réserve foncière. L'implantation de noyaux urbains participe à une transformation de la réalité sociale, qui trouve son expression dans de nouvelles formes spatiales. Le milieu naturel tout autant que les ensembles urbains s'amalgament en un seul espace politique parce qu'ils sont les produits des relations sociales qui structurent la ville en une réalité concrète : *La relation intense entre forme et contenu, caractérisée par des pratiques sociales dynamiques et novatrices, redéfinit une morphologie nouvelle, obéissant à un autre modèle de décentralisation territoriale qui dessine un réseau urbain intégré, bien que discontinu, en forte expansion* (PENNA, 2003).



## Conclusion

# Brasília : de la ville fermée à un environnement régional trop ouvert à l'initiative résidentielle individuelle

Alors que le contrôle du *Plano Piloto* par une planification rationnelle et bien instrumentalisée fut presque total, celui-ci n'a pas existé pour le reste du territoire régional où une dynamique d'occupation urbaine libérale du sol s'est déployée. Les politiques de l'habitat et leur variation ont permis aux habitants et aux acteurs économiques de jouer un rôle majeur dans l'édification de l'agglomération. Par leurs pratiques et stratégies, ces derniers ont forcé l'ouverture du territoire régional à l'appropriation individuelle. Le passage à l'élection démocratique du gouvernement du *Distrito Federal* n'est pas non plus étrangère à cette évolution, les candidats élus ayant souvent joué sur la promesse d'une régularisation des lotissements illégaux.

Cette dynamique propre à de multiples acteurs orientée vers l'appropriation individuelle de son espace de résidence introduit de fait, dans le modèle d'une ville à la fois capitale nationale et pionnière, un élément imprévu qui s'impose : le désir profond et partagé par toutes les classes sociales d'accéder à un logement propre. Être maître d'une parcelle de terre et de sa maison... voilà la façon dont les populations font leur rêve de Brasília dans un schéma d'avenir désirable : un front pionnier urbain qui offre sa chance d'obtenir son morceau de sol, à qui y met l'énergie.

La priorité donnée à l'usage urbain de l'espace du *Distrito Federal* ressort donc globalement comme un consensus local. L'ensemble des politiques menées dans cet espace ont d'abord favorisé l'accès au logement. Aucun des plans d'aménagement du territoire élaborés pour le *Distrito Federal* traitant des autres aspects, comme la protection du milieu naturel, n'a jamais bénéficié des mêmes soins que ceux concernant la

satisfaction de la demande en logement des populations. Cette gestion des établissements urbains s'est développée depuis l'époque du premier PEOT en 1977, indépendamment de toute considération écologique ou d'autres recommandations que les plans territoriaux généraux précisaient pourtant. Le projet urbanistique planificateur d'une ville limitée et fermée afin d'être lieu d'intégration sociale débouche sur la réalité d'un environnement régional trop ouvert aux initiatives résidentielles individuelles de toutes sortes, toutes classes sociales confondues. La vraie utopie sociale actuelle, partagée et collective, est celle du front pionnier et de l'eldorado urbain, loin de l'utopie urbanistique d'un pouvoir national aujourd'hui disparu.

Ainsi comme dans le cas de nombreuses autres villes qui ont dû faire face à une croissance démographique forte sur un laps de temps relativement court, le pouvoir public a été amené peu à peu à mettre en place un autre modèle de gestion, issu de la confrontation avec la réalité de la dynamique urbaine. La planification initiale a donc été modifiée pour faire face au problème majeur imposé par les faits : celui du logement et de l'habitat. D'une priorité primitive d'organisation du territoire tournée vers les fonctions de capitale et la bonne réalisation d'un ensemble urbanistique de prestige, les pouvoirs publics ont incliné leurs politiques et pratiques vers la résolution de la question de l'habitat qui était un aspect secondaire dans le plan d'origine. Le défaut de méthode dans cette nouvelle politique tient principalement à trois paramètres : elle amène à la séparation des localisations résidentielles des différentes classes sociales ; elle éloigne dramatiquement les populations les plus pauvres des lieux d'emplois et des réseaux d'infrastructure existants ; elle entérine des installations spontanées qui ne sont pas les mieux choisies du point de vue de la facilité d'installation des équipements *a posteriori* et de la préservation de l'environnement et des ressources en eau. Ce mode d'encadrement du développement urbain est donc générateur de nombreuses situations à risques qui font poindre un horizon de dysfonctionnements à venir lourds et difficilement gérables.

À ce point de l'enquête, les raisons de l'évolution vers une distanciation spatiale de classes sociales extrêmes et vers une lente dégradation du milieu naturel et de la qualité de vie dans l'environnement urbanisé de Brasília sont claires. On saisit aussi très bien combien les dynamiques à l'origine de cette évolution sont difficiles à contrecarrer. Toute la question est donc maintenant : comment et quelle nouvelle gestion peut-on et doit-on concevoir pour l'agglomération de Brasília ?

# R é f é r ê n c e s

ANJOS R. DOS, 1991 – *Expansão urbana no Distrito Federal e Entorno Imediato (1964-1990): monitoramento por meio de dados de sensoriamento remoto*. Dissertação de Mestrado em planejamento urbano, Universidade de Brasília, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Urbanismo, Brasília, Brasil.

ANJOS R. DOS, 1995 – *Modelagem dos processos espaciais formadores da dinâmica Urbana no Distrito Federal do Brasil*. Tese de Doutorado. Departamento de Engenharia dos Transportes, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

CARLOS A. F., 1996 – « A Natureza do Espaço Fragmentado ». In Carlos O. : *Lugar no do Mundo*, Hucitec/ANPUR, São Paulo, Brasil.

DIEGUES A. C., 2001 – *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. Hucitec. São Paulo, Brasil.

FERREIRA I. C. B., PENNA N. A., 1997 – « Brasília, Novos Rumos para a Periferia ». In Paviani A. (org.) : *Brasília, Moradia e Exclusão*, Ed. UnB, Brasília, Brasil.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1997 – *Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano*. Relatório nº 2, julho de 1997, Brasília, mimeo.

PENNA N. A., 2000 – *Brasília : do espaço concebido ao espaço produzido. A dinâmica de uma metrópole planejada*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

PENNA N. A., 2003 – « Fragmentação do ambiente urbano : crises

e contradições ». In Paviani A., Gouveia, L. A. (ed.) : *Brasília : Controvérsias Ambientais*. Ed. UnB, Coleção BsB, Brasil.

NIEMEYER O., 1961 – *Minha experiência em Brasil*. Rio de Janeiro, Vitória, 87 p. : 56–57.

SCHMIDT V. V., 1985 – « Brasília Como Centro Político ». In Paviani A. (ed.) : *Brasília Ideologia e Realidade. Espaço Urbano em Questão*, Projeto/CNPq, Brasília, Brasil.

SPÓSITO M. E., 1999 – « A urbanização da sociedade : reflexões para um debate sobre as novas formas espaciais ». In Damiani, Carlos e Seabra (ed.) : *O espaço no fim de século : a nova raridade*, Ed. Contexto, São Paulo, Brasil.





L'insoutenable  
utopie urbanistique  
première : quel avenir  
pour Brasília ?

▼ 2001 – Le secteur hôtelier Nord.

# Introduction

La planification initiale de la capitale fédérale, la manière dont fut conduite l'occupation de son territoire, les divers plans d'ordonnement territorial qui se sont succédé et eurent une incidence sur la transformation du sol, ne garantissent pas, à première vue, une utilisation judicieuse de l'environnement régional. De plus, les résultats obtenus sont loin de ceux qui ont été prévus, au départ, pour son organisation spatiale. La « périphérisation » croissante et évolutive de l'agglomération, conjuguée à la complexité des intérêts du marché immobilier, ont engendré une occupation urbaine marquée par une pénurie en équipements et en aménagements urbains.

Le rythme de croissance de l'agglomération du *Distrito Federal* est préoccupant. Cependant, ce n'est pas tant l'augmentation de la population urbaine qui est le sujet des plus grandes inquiétudes que l'extension et le morcellement de la tâche urbaine de Brasília. Cette extension incontrôlée, au mépris des plans, modifie la situation économique, environnementale et sociale des diverses localités existantes à l'intérieur de l'agglomération, créant déséquilibres et risques. Si en certains lieux les infrastructures sont sous-employées, dans d'autres, elles sont insuffisantes. Cette situation rend difficile une mise en cohésion future du territoire et provoque la dégradation locale de la qualité de l'air et de l'eau. De même, les politiques pratiquées sont sectorielles. Par définition, elles sont conçues pour atteindre leurs propres objectifs spécifiques sans que soient prises en compte l'articulation d'ensemble ni les répercussions d'ensemble inhérentes à l'une ou l'autre politique.

Les populations « périphérisées » de l'agglomération, pénalisées par les distances à parcourir entre leurs lieux de résidence et leurs lieux de travail, le coût humain de ces éloignements considérables, leurs difficultés d'accès aux équipements et aux services, sont, en première instance, l'exemple vivant des distorsions auxquelles il faudrait mettre un terme.

Par ailleurs, l'application du modèle de planification urbaine repose sur un zonage préétabli de séparation des fonctions, qui détermine un usage pour chaque zone et ordonne la délivrance des permis de construire. Ce système s'avère mal calibré par rapport aux besoins résidentiels et, de par cette inadaptation, provoque les installations illégales. Ainsi, ce zonage comprend bien des espaces de préservation, à protéger de toute occupation, mais, dans la réalité dynamique de la ville, ils apparaissent comme autant de terres vides disponibles et donc à prendre, faute d'autres espaces ouverts à l'habitat... À terme, force est de constater que le marché foncier spéculatif échappe au contrôle et amène le gouvernement du *Distrito Federal* à entériner l'occupation désordonnée et injuste du sol de l'agglomération de Brasília, en délivrant des permis de construire après coup et en discordance avec le plan d'occupation du sol prédéfini.

Cette désorganisation et cette dispersion de l'habitat acceptées ont des conséquences lourdes sur le long terme : par exemple sur le coût et la viabilité de réseaux centralisés de distribution d'eau potable ; sur la conception d'un système de transport collectif efficace et partagé ; ou encore tout simplement sur la qualité et l'extension du réseau de voirie.

La nécessité d'une réévaluation des politiques qui influencent la localisation et la croissance physique de l'agglomération, devient urgente et importante. Malgré les plans directeurs successifs, la planification urbaine pratiquée à Brasília est toujours restée calée sur le modèle monofonctionnel de l'usage du sol, avec certes une recomposition de nouveaux découpages mais sans vraie remise en question de ce mode d'organisation du contrôle territorial des pouvoirs publics. Ces derniers exposent toujours une cartographie des interdictions et permissions qui doit servir de base aux nouveaux choix d'implantation pour les acteurs privés et aussi de plan pour les actions de répression à mener par les services publics. Tout le jeu vient du manque de suivi dans ces interventions et du peu de force conséquente de la valeur dissuasive de ce plan d'ordonnement territorial.

Cette planification urbaine est donc aujourd'hui très peu efficace et mérite, sans doute, d'être rediscutée et réorientée vers une conception de la cohabitation territoriale des usages du sol différente, facilitant par exemple une occupation urbaine plus compacte, à même d'arrêter la dispersion actuelle des peuplements urbains et la « périphérisation » anarchique des moins nantis... Quels sont donc les choix possibles des pistes à ouvrir pour la mise en place d'une nouvelle gestion pour le présent et le futur de cette agglomération urbaine devenue incontournable ?

# *Le défi du développement urbain et de l'encadrement de ses dynamiques spontanées*

Marcia Regina  
De Andrade Mathieu  
géographe

Tels que se présentent les dysfonctionnements actuels de l'agglomération de Brasília, le problème n'apparaît plus aujourd'hui comme celui de l'accès au logement pour tous mais bien plutôt comme celui de la qualité de vie dans celui-ci et dans l'environnement urbanisé que constitue l'agglomération urbaine. Il s'agit donc de s'inscrire dans une problématique de nouvelle gestion urbaine qui réponde mieux aux besoins de la population actuelle tout en permettant de construire un ensemble urbain viable, c'est-à-dire soutenable et durable d'un point de vue économique comme environnemental.

La position actuelle du gouvernement du *Distrito Federal* qui est de laisser une large place au marché privé dans le domaine du foncier et de la construction de l'habitat, est-elle garante de tels objectifs ? Le libre jeu du marché peut-il promouvoir une gestion judicieuse et équitable des ressources communes ? En matière de planification urbaine, le libre jeu du marché est difficilement conciliable avec l'application du principe de précaution. Les décisions prises dans un contexte de rentabilité de court et moyen termes peuvent avoir des conséquences irréversibles ou, pour le moins, de très longue durée d'un point de vue social comme environnemental.

Par exemple, l'implantation non planifiée d'un habitat de haut de gamme dans le bassin du lac Paranoá fait courir un risque supplémentaire important pour l'ensemble de la population de l'agglomération urbaine quant à la préservation de ses ressources en eau potable dans un contexte de grande rareté de celles-ci. Si la pollution par l'évacuation

Une gestion  
désarticulée  
par un contexte  
environnemental  
complexe et  
évolutif

des eaux usées de ce nouvel habitat n'est pas encore perçue comme un problème, on peut se poser la question de l'investissement que devra faire le gouvernement du *Distrito Federal* dans le futur soit en système de contrôle, soit en terme de réseau d'égoûts.

Autre exemple, la concentration des équipements et des services dans le *Plano Piloto* résulte du déséquilibre entre d'une part la bonne application du plan dans la ville centrale et l'absence de planification dans les *ciudades satélites* aux premiers temps de leur développement. Cette concentration se pérennise et reste la source d'une forte ségrégation socio-spatiale dans l'accès aux équipements et aux services. Elle provoque aussi, depuis peu, une saturation du trafic automobile dans le centre-ville et sur les voies de sortie en direction des *ciudades satélites* à certaines heures de la journée. Cela laisse entrevoir l'émergence future de différents problèmes graves tels que la dégradation de la qualité de l'air dans le centre-ville et la dégradation de la qualité de vie au sein du *Plano Piloto* comme dans l'ensemble de l'agglomération. Ce qui s'exprime par ces illustrations c'est l'action inéducable des dynamiques urbaines, c'est-à-dire le fait du développement urbain, qui va de pair avec l'expansion spatiale et le développement des activités et secteurs économiques multiples.

La planification et la gestion urbaine doivent donc faire face à un nouveau défi : celui du développement urbain. La complexité actuelle de l'agglomération est celle du mouvement et des interactions, il faut donc changer d'objet. Il ne s'agit plus de créer la ville mais d'orienter une agglomération urbaine en plein essor et donc d'intégrer la notion d'évolution urbaine permanente dans la planification et les choix d'équipements et d'organisation de l'occupation de l'espace. Cela veut dire élaborer une connaissance des effets de long terme, c'est-à-dire s'interroger sur les risques et les coûts à venir, comprendre les conséquences globales et futures de telle transformation locale et inversement les impacts locaux de tel choix d'organisation ou d'équipement d'ensemble.

Enfin, force est de constater qu'il faut aussi s'interroger sur ce qui est prioritaire et nécessaire de conserver de l'utopie urbaine première, ce qu'il faut sauvegarder dans l'ensemble urbanistique qui la matérialise, mais aussi ce qu'il faut développer et changer. Il s'agit de mettre en regard les différents enjeux de l'agglomération urbaine de Brasília. Faut-il privilégier l'accès égalitaire à une qualité de vie urbaine pour toutes les populations ? Comment maintenir la protection d'une construction urbanistique unique, le *Plano Piloto*, labellisé patrimoine culturel de l'humanité, tout en assurant le développement de l'activité économique,

de la plus-value urbaine et du marché foncier urbain ? Comment assurer simultanément la sauvegarde d'un patrimoine naturel : le *cerrado*, formation végétale et biotope originel riche mais fragile ? En bref, comment gérer efficacement cette ville au-delà du *Plano Piloto*, si ce n'est d'abord en évaluant les risques encourus, en les localisant et en les hiérarchisant, sur l'ensemble de l'agglomération urbaine et pour l'ensemble des enjeux ?

Élaborer une telle gestion environnementale urbaine, n'est-ce pas concevoir d'entrer dans une nouvelle utopie adaptée à la réalité actuelle d'une métropole en mouvement de trois millions d'habitants ?



# *La gestion partagée de l'environnement urbain de Brasília : la nouvelle utopie pour demain ?*

Avant même le début des travaux d'édification de Brasília par le gouvernement de Juscelino Kubitschek, l'idée d'expansion civilisatrice vers le Centre-Ouest existait déjà, notamment dans la politique du président Getulio Vargas de la Marche vers l'Ouest à partir des années 1930. C'est cependant l'édification de Brasília qui a véritablement déclenché cette conquête de l'Ouest. Le Plan des Objectifs de Juscelino Kubitschek comportait divers projets nationaux. Nous pouvons citer parmi ces projets : l'expansion du réseau routier, la construction d'usines hydro-électriques, de nouveaux aéroports, l'implantation d'une industrie navale et évidemment, l'édification et le transfert de la capitale dans le Centre-Ouest en un peu plus de trois ans.

Dès le départ, l'édification du *Plano Piloto* de Brasília a provoqué des vagues de migrants qui affluaient vers cette ville chantier, en particulier pour être embauchés dans l'entreprise de sa construction (FERREIRA et PAVIANI, 1973 : 133-162). C'est la raison pour laquelle, avant même l'achèvement du *Plano Piloto*, d'autres espaces urbains ont été créés pour loger les bâtisseurs, à commencer par la *cidade satellite* de Taguatinga en 1958. La ville actuelle est polynucléaire, très éloignée du projet originel, si minutieusement conçu comme le Modèle brésilien de planification urbaine. L'échec de la planification urbaine est ainsi patent comme en témoigne l'éparpillement des établissements urbains sur tout le territoire du *Distrito Federal*, et en continuité dans les communes de l'État de Goiás. Cette agglomération urbaine se caractérise par une forte ségrégation et exclusion socio-spatiale entre le centre-ville et les périphéries.

<sup>1</sup> Le processus d'urbanisation a été étudié dans divers recueils d'articles, à partir de 1985, comme : PAVIANI (éd.) et à partir de 1987, sous le patronage de la collection Brasília des Éditions de l'université de Brasília, dans plusieurs recueils comme *Urbanização e Metropolização* ; *A Gestão dos Conflitos em Brasília* (1987) ; *Brasília : A Metrôpole em Crise* (1989) ; *A Conquista da Cidade : Movimentos Populares em Brasília* (1991) et *Brasília : Gestão Urbana. Conflitos e Cidadania* (1999), *Brasília : Controvérsias Ambientais* (2003).

En d'autres termes, le travail intensif des bâtisseurs de la ville pour édifier une cité partagée et égalitaire, pendant plus de quatre décennies, ne s'est pas traduit par une appropriation démocratique des biens et services urbains. Au contraire et dans les faits, la gestion qui visait un développement partagé, privilégie une clientèle déterminée, exclut et néglige les autres groupes sociaux. L'accès à la ville n'est pas géré égalitairement pour tous (PAVIANI, 1992), créant ainsi des contradictions et des controverses imprévues. Les tensions sociales engendrent une urbanisation en conflit et en crise permanente<sup>1</sup>.

## De la « ville planifiée » à la métropole polynucléaire

Le transfert des fonctions de capitale nationale a eu lieu en avril 1960 (SCHMIDT, 1985 ; FARRET, 1985 ; VESENTINI, 1986) et en 1985, la proposition d'une appellation de « métropole tertiaire » pour Brasília (PAVIANI éd., 1985) apparaît dans le débat scientifique brésilien. Il s'agit de lui reconnaître sa position acquise de grande ville à la suite de plusieurs constats. La taille de sa population était estimée en 1985 à 1 500 000 habitants (plus de 2 043 000 habitants en 2000), ce qui de ce point de vue lui conférait une dimension de métropole à l'échelle brésilienne. La complexité de ses fonctions était importante, outre son rôle de siège du gouvernement fédéral, elle avait déjà attiré un nombre considérable d'entreprises commerciales, de services et de conditionnement ainsi que de nombreuses petites activités correspondant aux besoins du marché urbain. Son interaction était de même déjà importante avec les villes situées dans le territoire régional, provoquant des déplacements de populations, sous la forme de mouvements de *commuting*, de navettes quotidiennes de travailleurs entre la périphérie et le centre-ville de Brasília.

La limite démographique planifiée au départ pour la capitale nationale se justifiait par la fonction uniquement politico-administrative qui lui était assignée. Pour illustration, la déclaration suivante de Sir William Holford, membre du jury de sélection du projet urbanistique *Plano Piloto* : *Je ne pense pas que l'on puisse projeter une ville-capitale vouée à une croissance indéfinie. Si le centre, le système des transports, les parcs et les édifices publics sont adaptés à une éventuelle population de 500 à 600 000 habitants, ils ne le seront plus si cette population s'élève à un million ou à un million et demi. Il est donc nécessaire d'imposer une limite à la croissance de la ville mère, (c'est nous qui soulignons) une fois*

*atteinte la dimension stipulée; les développements postérieurs, en particulier ceux des centres agricoles et industriels, doivent être planifiés, de manière à ce qu'ils accomplissent leur fonction de villes satellites et de support à l'intérieur de la région (IBAM, 1965).*

Il est notoire que gouvernements et entreprises ont ensuite beaucoup misé sur la croissance de l'agglomération urbaine et des noyaux urbains auparavant appelés *ciudades satélites*. Rares ont été les occasions où l'on a effectivement essayé d'empêcher cette expansion urbaine. C'est justement la question des *ciudades satélites*, en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, qui doit retenir toute l'attention. Les problèmes de la croissance démographique et du chômage, les lotissements incontrôlés, les affectent davantage que la ville centrale de Brasília.

À ce sujet, il convient de se rapporter à un élément déjà évoqué lors de l'appréciation, par le jury, du projet de construction de Brasília. L'architecte William Holford définit ainsi les caractéristiques des *ciudades satélites* : *les aspects essentiels qui doivent caractériser un satellite, à savoir : 1) avoir l'autonomie nécessaire pour satisfaire les besoins fondamentaux de subsistance, de travail et de divertissement de ses habitants ; 2) être relié par autoroutes et voies ferrées à la ville-mère pour viabiliser l'offre à ses habitants de services spéciaux que seule une grande ville peut proposer, comme ceux ayant trait à l'université, à l'opéra, aux commémorations et aux cérémonies publiques, l'accès à certains secteurs gouvernementaux (IBAM, 1965).*

Sir Holford complète ce concept de satellite en lui attribuant un autre caractère de nature spatiale : *la région doit être nettement articulée de manière à empêcher qu'elle ne se déforme en s'étalant dans toutes les directions* (c'est nous qui soulignons). *L'importance de ces aspects de la cidade satellite, son autonomie et son intégration à l'aire métropolitaine, est rehaussée par la nécessité de contrôler son expansion territoriale, d'éviter toute croissance « désordonnée ».*

Dans la réalité actuelle de Brasília, la nature complémentaire des relations urbaines entre le centre-ville et le reste de l'agglomération urbaine, n'est pas différente de celles que d'autres métropoles établissent et entretiennent entre leurs noyaux urbains et les villes secondaires qui les entourent.

La création d'une Aire métropolitaine de Brasília (AMB) est actuellement envisagée. Elle prévoit l'intégration de 9 villes situées sur le territoire de l'État de Goiás. Ces villes seraient investies du statut de villes satellites au même titre que les *ciudades satélites* situées à l'intérieur du *Distrito*

*Federal* (PAVIANI, 1999 : 212). Au jour d'aujourd'hui, le contrôle de l'expansion urbaine, tant dans le territoire du *Distrito Federal* que dans celui de Goiás, est précaire. Dans la périphérie située dans l'État de Goiás, l'initiative privée, reproduisant l'expérience de Brasília, a renforcé la répartition polynucléaire de la population, en pulvérisant sur une grande surface du territoire des noyaux urbains comme ceux de Valparaíso I et II, Cidade Ocidental, Novo Gama, Pedregal, provoquant dans cette région une croissance éparse, informelle et allant dans toutes les directions. Si les *ciudades satélites* ont été implantées dans le *Distrito Federal* par les pouvoirs publics, ni dans un cas, ni dans l'autre, on ne peut parler de véritable planification urbaine au regard de la précarité de l'implantation des populations sur des terrains manquant d'infrastructures et où le plan d'urbanisme s'est limité au seul tracé des voies de circulation. La croissance s'est faite par étapes, comme le résultat de la pression de la population en quête d'espaces urbains et de logements.

En outre, dans la ligne du concept de Holford, la communauté des géographes brésiliens définit généralement l'entité ville satellite comme : *une zone suburbaine ou centre urbain ayant atteint un certain niveau, relativement élevé, d'autonomie par rapport à la métropole (Vocabulário de Geografia Urbana, 1971)*. Une fois de plus, il est patent que ni les villes du Goiás, ni les *ciudades satélites* du *Distrito Federal* ne possèdent l'autonomie qui leur permettrait de satisfaire les besoins fondamentaux de leur population, comme l'emploi et le divertissement, évoqués par Sir Holford. Au contraire, ce qui frappe lorsque l'on observe la grande tache urbaine qui a commencé à se former pendant les années 1970, c'est justement la prédominance métropolitaine exercée par le centre, c'est-à-dire le *Plano Piloto* de Brasília. C'est sur son territoire que sont proposés les meilleurs postes de travail, beaucoup plus nombreux d'ailleurs que ne pouvait le laisser présager le projet initial de la ville.

La faible autonomie des villes satellites, tout autant que la forte polarisation du *Plano Piloto*, augmenté de multiples lotissements périphériques et diffus, nous autorisent à dire que, depuis longtemps, Brasília n'est plus une ville planifiée. La planification implique un contrôle rigoureux de l'espace et l'inclusion d'un tracé physique, outre une planification socio-spatiale. Le contrôle du territoire est soumis aux pressions des sans logis (et des spéculateurs), avec prédominance de préoccupations physico-spatiales, c'est-à-dire de production de bâti à tout va. La conclusion qui s'impose est que la planification urbaine a cédé la place à des improvisations et à des actions précipitées dans la création de nouveaux espaces urbains résidentiels.

Tracé du dessin  
du *Plano Piloto* :  
axe monumental  
et place Cruzeiro  
en 1958.



Axe routier Sud,  
aile sud du *Plano  
Piloto* en 1959.





La gare routière  
en construction  
en 1963.



Esplanade centrale  
du *Plano Piloto*  
(2001).

Voie d'accès  
à la *cidade satélite*  
de Taguatinga Sul  
(2002).



À mesure que les familles de migrants affluent vers la ville, on voit grandir l'implantation de lotissements éparpillés à l'intérieur et à l'extérieur des limites du *Distrito Federal*. L'habitude est apparemment prise par le gouvernement local d'attribuer, après coup et à chaque famille, la propriété du terrain.

Dans les années 1990, apparaît un accord entre le gouvernement du *Distrito Federal* et celui de l'État de Goiás sous le label « Région urbaine intégrée de développement économique » (RIDE), pour mieux gérer l'agglomération urbaine. Cela ne laisse donc pas présager de voir un jour Brasília cesser d'être une capitale polynucléaire.

La description ci-dessus ne correspond pas à une vision pessimiste ou à une anticipation négative de l'avenir du *Distrito Federal*. C'est au contraire celle d'un univers concret et réel, minutieusement matérialisé sur son territoire. Comme on ne souhaite pas élaborer une « géographie impasse », quelles pourraient être nos propositions ? Quelles actions effectives pourraient renverser le processus actuel ? Aurait-on intérêt à

Décentralisation  
et lutte contre la  
pauvreté

changer le modèle polynucléaire ? Comment mieux répartir la richesse socialement accumulée ? Que faire dans le domaine de l'environnement et de l'expansion urbaine de la capitale ?

Pour répondre à ces questions, il faut d'abord considérer que toute mesure ou projet concernant Brasília doit être inséparable de la mise en œuvre de programmes de lutte contre la pauvreté. Ces programmes peuvent commencer par la création de nouveaux emplois et le maintien de ceux qui existent déjà. En d'autres termes, les dirigeants locaux doivent combattre la formation d'un marché lacunaire du travail. Nous avons déjà dit que ce manque de travail est étroitement associé aux mécanismes de sous-emploi et (ou) de chômage. Le sous-emploi ou le chômage indiquent que les travailleurs ont (ou ont eu) une activité. Le manque de travail est une composante très proche du chômage (ou du sous-emploi), mais indique l'absence d'un développement suffisant des activités. Le chômage peut être la manifestation d'ajustements conjoncturels au sein du système productif, qui maintient des réserves de main-d'œuvre ; les lacunes de travail représentent *une activité non engendrée ou des emplois non matérialisés, ou encore soustraits au marché du travail*. Il incombe donc aux gouvernements du *Distrito*



La gare routière, bus intra-urbain, *Plano Piloto* et *cidades satélites* (2002).

*Federal*, des États de Goiás, de Minas Gerais, et au gouvernement fédéral de mobiliser leurs forces pour donner lieu à de nouvelles activités à l'intérieur du *Distrito Federal* ou de sa région périphérique. Dans le contexte actuel de crise du secteur productif et la mauvaise conjoncture économique (PAVIANI éd., 1991), une politique d'appui au développement d'activités économiques dans l'agglomération urbaine de Brasília serait cruciale pour la structuration d'un marché local et régional de grande envergure<sup>2</sup>.

Quant à la décentralisation, elle est aussi l'objet d'une proposition qui prend corps devant l'expansion polynucléaire urbaine. Cette décentralisation exige la création d'une entité métropolitaine, un quatrième pouvoir, l'Aire métropolitaine de Brasília (AMB). Au pouvoir municipal seraient attribués un territoire et une compétence fonctionnelle limités à la ville centrale de Brasília. Pour le reste, l'AMB serait le responsable des investissements, sur la base des ressources fiscales locales, dans les domaines de l'infrastructure physique et sociale, l'eau traitée, l'électricité, le ravitaillement en denrées alimentaires dans des marchés et dans des centres d'approvisionnement, l'enlèvement des ordures ménagères, le nettoyage urbain, l'implantation d'établissements scolaires,

<sup>2</sup> Il est possible d'envisager que le taux de chômage, déjà élevé (situé aux alentours de 21 % en septembre 2001), soit dépassé si les crises d'énergie persistent, ou bien si la dévaluation du réal par rapport au dollar se poursuit (due avant tout à la crise que traverse l'Argentine et qui menace de contaminer tout le bloc du Cône Sud).



*Cidade satélite*  
de Riacho Fundo II  
(2002) : un paysage  
de l'actuel front  
pionnier urbain  
de l'agglomération  
de Brasília.

d'hôpitaux, etc. Cette mesure aurait pour effet d'alléger le poids des charges du gouvernement du *Distrito Federal* ayant trait aux services d'intérêt collectif.

*Selon des critères de proportionnalité, des ressources de différentes natures et grandeurs seront assignées à la gestion du territoire (GT). De la sorte, si nous désignons une AMB, la Gestion du territoire se fera dans un espace déjà organisé où seront définis fonctions, intérêts et relations politiques, économiques et administratives. Dans ce contexte, la GT devra travailler en prenant en compte l'avenir, évaluant ce qui est encore « organisable » et prévisible. Des contradictions, des controverses et des conflits seront inévitables pour établir la meilleure configuration à donner à la GT ou alors, comme nous l'avons déjà dit, nous assisterons à l'apparition d'un quatrième pouvoir administratif, l'instance métropolitaine (PAVIANI, 1999).*

L'administration unifiée rendrait également possible la gestion de fonds publics pour combattre la pauvreté, tout autant que celle des dégrèvements fiscaux pour l'implantation de nouvelles entreprises en des points stratégiques de l'aire métropolitaine de Brasília. Les dégrèvements fiscaux et les investissements devraient converger vers les activités créatrices d'emplois ou visant à l'exploitation de matières premières originaires du Centre-Ouest, ou encore tirant profit de la spécialisation tertiaire et quaternaire du district fédéral. Ces activités auraient une répercussion en cascade sur la population économiquement active mais actuellement sans travail, diminuant ainsi la pression sociale du chômage et du sous-emploi.

## Problématique environnementale : des solutions pour l'avenir ?

Depuis une décennie, des préoccupations environnementales se sont greffées sur la problématique urbaine. Des opérations ont été déclenchées par le gouvernement local, dans le cadre de projets de préservation, comme ceux voués à la prévention des érosions urbaines du sol et à l'épuration du lac Paranoá. Des millions de reais ont été investis dans le dragage de ce lac, fortement engorgé en certains endroits et dont le niveau d'eau s'abaisse. Les travaux de nettoyage de ses berges se poursuivent encore. Notons que presque la moitié du territoire du *Distrito Federal* se trouve situé sur des réserves naturelles, les APAs, zones de protection de l'environnement peu à peu conquises par l'urbanisation. La diversité des problèmes environnementaux dans tout ce vaste espace

rend pressante la prise de mesures gouvernementales globales pour l'amélioration de la qualité et la sauvegarde de l'environnement naturel et urbain.

Nous nous demandons alors pourquoi tant se soucier de la santé des eaux du lac ? Serait-ce parce qu'il représente un atout touristique, pôle d'attraction de ceux qui s'adonnent à la pêche et à la voile ? Ou alors, le gouvernement veut-il écarter définitivement la menace d'eutrophisation des eaux par la prolifération des algues ? Il avait déjà beaucoup investi il y a 15 ans dans ce nettoyage. La pression des habitants des quartiers résidentiels du lac Sud et du lac Nord, tourmentés par les mauvaises odeurs qui se dégagent du lac, avait été alors très efficace, leur revendication mieux entendue que celles des populations habitant les lotissements sous-équipés et pourtant faisant face à des problèmes environnementaux non moins importants...

D'autres questions doivent être traitées en urgence comme la qualité de l'eau potable fournie à la population du *Distrito Federal*. À quel point cette qualité est-elle compromise par la pollution de la nappe phréatique et des sources des rivières et des ruisseaux tributaires des réservoirs utilisés pour l'approvisionnement de la ville ? Dans quelles conditions se trouvent les barrages de Santa Maria et de Santo Antônio do Descoberto qui fournissent la presque totalité de l'eau traitée de Brasília ? Les méthodes d'utilisation de pesticides par les agriculteurs, installés à proximité de ces réservoirs, ne mériteraient-elles pas d'être mieux examinées ? Quelle est la situation des terres cultivables exposées aux menaces de pollution environnementale par les déchets urbains, les égoûts à ciel ouvert et l'utilisation de pesticides ? Les dégâts écologiques sont-ils irréversibles ou existe-t-il des moyens techniques pour les atténuer ?

Une autre problématique, associée à l'expansion de la tache urbaine, concerne la dégradation du sol, les terres devenant imperméables, en raison de la multiplication des lotissements urbains, de l'asphaltage des routes et de l'implantation de l'infrastructure physique de la ville. Depuis les années 1980, on assiste à la formation de torrents, à des inondations, des érosions de terres sur tout le territoire du *Distrito Federal* mais principalement dans les *ciudades satélites*. À quel point la qualité de vie de la population de ces villes exposées aux inondations et à l'érosion est-elle aussi compromise ? La dévastation de la couverture végétale naturelle de la région, le *cerrado*, affecte-t-elle également les conditions de vie de la population défavorisée installée dans la périphérie ? Concernant encore ce même aspect, quelles mesures doivent être prises pour recomposer le *cerrado* si gravement endommagé par le progrès

de l'urbanisation ? À quels endroits du *Distrito Federal*, les occupations clandestines et le morcellement illégal de terres, fruits de la spéculation immobilière, ont-ils causé des dégâts irréparables à la végétation bordant les cours d'eau et les sources ?

Les efforts à venir sont à axer vers l'analyse environnementale, réalisée sur de nouvelles bases et attachée à donner plus d'ampleur à la question de la qualité de la vie urbaine dans le *Distrito Federal*. Allons plus loin : que la qualité de vie, présente aujourd'hui dans le *Plano Piloto* de Brasília, puisse irradier vers les autres noyaux urbains, comme le résultat d'un effort pour populariser l'accès à un bien-être urbain, jusqu'ici réservé aux habitants du centre de la capitale. Allons encore un peu plus loin : que le gouvernement prenne enfin des mesures concrètes, réclamées par la population, pour mettre fin au processus de dilapidation des terres publiques engendré par le peuplement accéléré de la région et que ces terres soient préservées comme une réserve stratégique destinée aux prochaines générations.

Finalement, il s'agit que la population, le gouvernement et les entreprises privées examinent avec sensibilité et détermination la question de l'environnement urbanisé de Brasília, la rehaussant à un niveau qui soit compatible tout à la fois avec le statut de ville patrimoine culturel de l'humanité et la réalité de l'agglomération urbaine<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Comme nous l'avons défini dans un de nos articles « A realidade da metrópole: mudança ou transformação na cidade », in PAVIANI (éd.), 1996 : 227.

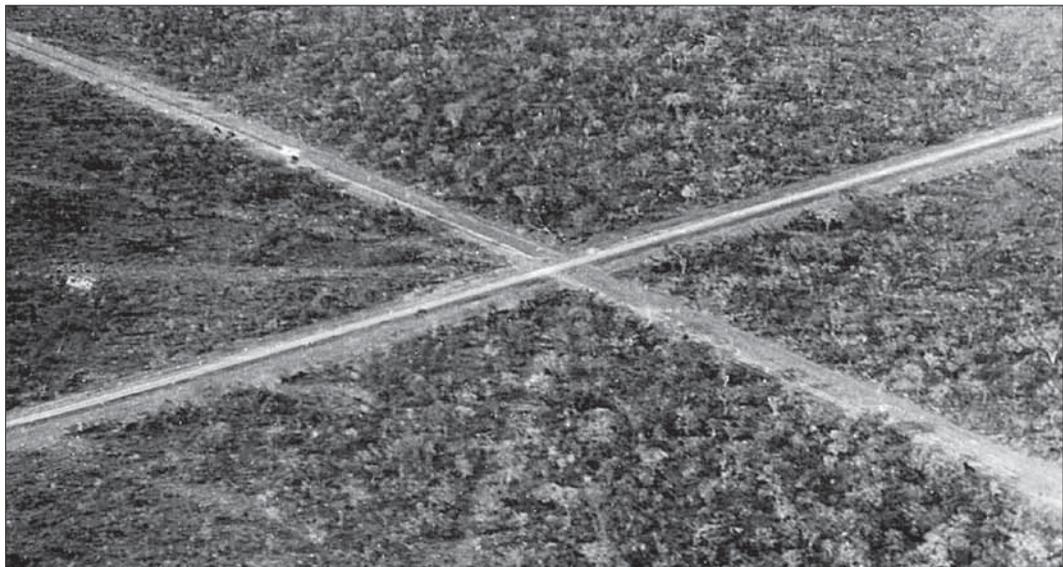
## Lutter contre un horizon environnemental incertain

En premier lieu, il faut donc tracer un nouvel horizon stable pour la gestion du *Distrito Federal* (PAVIANI, 1999) de manière que l'action gouvernementale suive un modèle intégrateur, conçu à partir d'une vue d'ensemble, incluant l'aire métropolitaine. Il convient en effet de revoir la pratique sur le plan local, qui consiste à modifier le modèle original par des ajustements au coup par coup et qui a déjà provoqué de profonds changements dans la structure et le système opérationnel de la ville. Nous recommandons de donner la priorité à la préservation environnementale (PAVIANI et GOUVEIA, éd., 2003), dans une vue d'ensemble, c'est-à-dire, d'un environnement intégrant la nature première (l'écosystème *cerrado*, végétation, eaux superficielles et souterraines, etc.) et la nature seconde, urbanisée, comprenant les modifications (et leurs impacts), dont la présence extensive d'ensembles urbains avec leurs nécessaires infrastructures. Dans cette nature seconde, il faut aussi inclure les problèmes de ségrégation socio-spatiale et de mauvaise répartition des richesses socialement accumulées. Nous nous demandons alors : comment préserver un environnement « naturel » et urbain si défiguré par rapport à celui que

prévoyait le plan initial ? On parle beaucoup de la préservation environnementale, mais on oublie de dire qu'elle n'est importante que dans la mesure où elle sert de base à la qualité de vie des habitants de Brasília. Comment prétendre à l'élévation de la qualité de vie, en préservant le patrimoine urbanistique, mais en oubliant les citoyens qui sont les bénéficiaires ultimes de tout milieu modifié dans ses fonctions et ses matérialités ?

En somme, ce que nous demandons, quitte à faire appel à des dispositions légales contraignantes, c'est de pouvoir affronter les défis que la croissance de la ville fait et fera surgir. Cette croissance ne devra pas seulement être confrontée à la préservation de l'environnement, mais à cette autre préservation des populations que nous venons d'évoquer. Si les bâtisseurs de la ville en font partie, la croissance donnera lieu à un train de mesures ayant pour visée la préservation de l'environnement dans son intégralité, c'est-à-dire où l'homme sera inclus. Ce que nous voulons est une croissance associée à la préservation, sans ségrégation socio-spatiale. Dans cette perspective, il faudra non seulement affronter les défis créés par les changements, mais également les transformations profondes du mode de production de la ville et de répartition des biens et des services que la société souhaite offrir à tous, de façon démocratique. Cette vision pourra-t-elle être une nouvelle utopie motrice ?

Pourrait-on penser ainsi, par elle, sauvegarder et renouveler les dimensions d'équité et de partage du développement de l'utopie urbanistique d'autrefois ?



1956, croisement  
des deux axes à la  
base du *Plano  
Piloto* : axe  
monumental  
(est-ouest) et  
axe Rodovario  
(nord-sud).

## R é f é r e n c e s

- FARRET R.L., 1985 – « O Estado, a questão territorial e as bases de implantação de Brasília ». In Paviani A. (éd.) : *Brasília, Ideologia e Realidade – Espaço Urbano em Questão*, Ed. Projeto/CNPq, São Paulo, Brasil.
- FERREIRA I.C.B, PAVIANI, A. 1973 – As correntes migratórias para o Distrito Federal. Rio de Janeiro, *Revista Brasileira de Geografia*, 35 (3) : 133-162.
- IBAM, 1965 – « Impressões de Sir William Holford sobre o Projeto Lúcio Costa para Brasília ». In *Leituras de Planejamento Urbano*, Rio de Janeiro, IBAM, Brasil : 361.
- PAVIANI A. (éd.), 1985 – *Brasília, Ideologia e Realidade : Espaço Urbano em Questão*. Ed. Projeto/CNPq, São Paulo, Brasil.
- PAVIANI A. (éd.), 1991 – *A conquista da Cidade, Movimentos Populares em Brasília*. Ed. UnB, Brasília, Brasil.
- PAVIANI A. (éd.), 1996 – *Brasília : Moradia e Exclusão*. Brasília, Ed. UnB, Brasil.
- PAVIANI A., 1985 – *A metrópole terciária*. Universidade de Brasília, Brasil, 156 p.
- PAVIANI A., 1992 – « Urbanização : impactos ambientais da população ». In *Seminário II*, Curitiba, 18-22 février 1992, Brasil.
- PAVIANI A., 1999 – « Gestão do território com exclusão socioespacial ». In Paviani A. (éd.) : *Brasília - Gestão Urbana: Conflitos e Cidadania*. Brasília, Ed. UnB, Brasil.
- PAVIANI A., GOUVEIA, L. A. (éd.), 2003 – *Brasília : Controvérsias Ambientais*. Ed. UnB, Coleção BsB, Brasil : 350.
- SCHMIDT B.V., 1985 – « Brasília como centro político ». In Paviani A. (éd.) : *Brasília, Ideologia e Realidade – Espaço Urbano em Questão*. São Paulo, Ed. Projeto-CNPq, Brasil.
- VESENTINI, J. W., 1986 – *A Capital da Geopolítica*. Ed. Ática São Paulo, Brasil.
- Vocabulário de Geografia Urbana*, 1971 – Article 228, Commission de géographie de l'Institut panaméricain de géographie et d'histoire, Rio de Janeiro, Brasil.

## *Conclusion*

### *Brasília : un front pionnier urbain en renouvellement*

L'ambitieux projet social socialiste de Ville-Capitale, expérience d'origine pour la création d'une société brésilienne moderne a été rattrapé par la dynamique sociale urbaine spontanée mais puissante de recherche, toutes classes sociales confondues, d'un accès à un espace résidentiel individuel et aux revenus générés par le développement urbain...

C'est l'utopie de front pionnier et d'*eldorado* urbains qui s'avère avoir été la mieux partagée par tous au sein de la société de Brasília. Une première partie de l'explication tient donc au croisement sur ce territoire de plusieurs projets politiques mobilisateurs très différents et dont l'application a manqué d'harmonisation. Utopie de front pionnier et de capitale nationale s'entremêlent avec l'utopie urbanistique dont elles déforment au final le dessin premier, tandis que le destin de pôle régional de Brasília est contrarié par le poids de ses fonctions de niveau national malgré toute la dynamique puissante des phénomènes spontanés d'occupation issus des flux de peuplement.

L'évolution tant économique que démographique durant les 40 ans d'existence de Brasília a abouti ainsi à la formation d'une agglomération urbaine. Cette agglomération est particulière car elle est marquée d'abord par la grande mise à distance des périphéries par rapport à la ville centrale ; ensuite, par la dispersion et l'éparpillement qui peuvent être interprétés comme des conséquences des tentatives de résistance des pouvoirs publics aux dynamiques d'expansion urbaine. Dans la faillite de cette résistance, il faut souligner l'effet inverse de celui escompté par la définition minutieuse des aires de protection environnementale dans le projet urbain premier de Brasília et dans la réglementation territoriale régionale. La protection de l'environnement « naturel » et préexistant, au même titre que celui planifié et urbain du patrimoine édifié du *Plano Piloto* et de son écrin vert, était pourtant une dimension incluse dans le premier plan régional d'occupation des sols, puis dans les règles foncières et juridiques de réglementation territoriale et d'encadrement du développement urbain... Mais la prédominance de la réalisation urbaine et le rôle peu à peu majeur des dynamiques de l'habitat

ont transformé ces espaces protégés en autant de réserves foncières. La libéralisation progressive de l'accès au sol urbain sous les coups de l'occupation spontanée est peu à peu légitimée par l'appareil institutionnel et l'alternance des pouvoirs politiques issue de la démocratisation locale. Le processus de transformation urbaine de cet environnement désormais ouvert est alors enclenché suivant des règles *a priori* très libérales. D'un projet de ville fermée et limitée on est passé à une réalité d'agglomération dynamique avec les problèmes d'une autre échelle (approvisionnement en eau, travail pour tous, transports), où les priorités de préservation de la ville centrale s'opposent à celles de réparation et de promotion de zones d'habitat périphériques trop longtemps délaissées. L'effet principal des efforts des pouvoirs publics pour essayer de contraindre l'étalement urbain a été de renforcer l'éloignement des plus démunis de la ville centrale et des lieux d'emplois, plus que ne l'aurait fait un marché foncier spéculatif totalement libre...

Au-delà du constat de la distance prise avec le projet de réalisation urbaine premier et au vu de l'échelle régionale définitive du phénomène urbain, ce qui préoccupe est avant tout l'ampleur des problèmes environnementaux et de qualité de vie urbaine qui en résultent pour une majorité. Aussi le débat local d'une nécessaire autre conception d'ensemble de l'encadrement de la transformation urbaine est-il aujourd'hui ouvert et actif. Les risques environnementaux urbains auxquels l'agglomération doit faire face sont en effet principalement issus de la dégradation de la qualité de l'eau et la multiplication des écoulements d'eaux usées non contrôlés, c'est-à-dire des phénomènes qui se construisent au niveau de l'ensemble du site, certes en fonction de l'implantation non supervisée des zones d'extension urbaine et de leur sous-équipement chronique, mais dont les effets négatifs se répercutent aussi sur les autres espaces, remettant en question la qualité de l'habitat ailleurs malgré les aménagements qui ont pu y être développés. Il faut aussi souligner combien l'attachement des pouvoirs publics à maintenir et prolonger le plan premier d'organisation de l'occupation des sols au sein du *Distrito Federal* est un facteur multiplicateur supplémentaire d'une conquête urbaine désordonnée. Il est donc urgent d'inventer une nouvelle planification et gestion territoriale, au-delà des modèles urbains d'hier et adaptée au développement de la capitale devenue agglomération. Reconstruire l'utopie collective, réorganiser le partage tant de l'emploi et du territoire que de l'accès à la ville, sont les clés proposées dans cet ouvrage pour éviter crise sociale et faillite économique. La question est ouverte : est-il possible de sortir du projet de capitale à la qualité de vie supérieure pour entrer dans une pratique d'aménagement

et de maintenance adaptée à l'environnement urbain réel, complexe et de qualité inégale ? Peut-on tenter de recentrer le développement de Brasília sur son agglomération et son espace local ?

### **Brasília : une articulation environnementale urbaine particulière**

Du point de vue de la problématique environnementale urbaine, le cas de Brasília est particulièrement intéressant de par l'articulation temporelle très particulière qu'il présente entre les phénomènes de base couramment traités en lecture croisée par cette approche, c'est-à-dire la transformation urbaine, l'émergence des risques et la genèse du patrimoine. En effet, l'articulation la plus courante est la mise en place d'une transformation urbaine qui modifie l'organisation et l'occupation territoriale préexistante, génère la disparition ou le changement de ce qui préexiste et de ce fait crée la prise de conscience de risque de disparition et de perte, qui, à son tour, provoque l'émergence d'une volonté de sauvegarde et de préservation de ce qui est menacé. Dans le cas de Brasília, l'ordre est différent, en première phase vient la construction d'un patrimoine urbanistique et politique qui enclenche un phénomène d'urbanisation généralisée dont les effets sont perçus comme menaçants pour la conservation de ce patrimoine et c'est cette représentation qui génère, à son tour, mesures et politiques de préservation. S'ajoute à cela une définition « par le haut » de ce patrimoine puisqu'il est à la fois l'œuvre du pouvoir national puis reconnu par l'Unesco, entité de niveau international. C'est cette logique là qui construit principalement la politique urbaine locale avec une intégration par défaut des politiques de l'habitat. Ces dernières restent orientées par la gestion du risque de dégradation de la réalisation urbanistique première et la volonté des pouvoirs publics d'éviter le risque social que représente pour eux la concentration d'une population de trois millions de citoyens à proximité du siège des trois pouvoirs de l'État brésilien.

### **Brasília : une agglomération urbaine sans cité ?**

Brasília est-elle vraiment une ville contre nature sociale, construite sur la distance tant géographique que sociale et où tout est fait pour éviter de faire société et cité ? Est-ce au final pertinent de la considérer uniquement comme une œuvre monumentale réalisée et contrôlée par le pouvoir politique national pour être son siège et sa matérialisation ?

Aujourd'hui, une autre organisation territoriale du développement urbain est en cours d'élaboration, elle vise à reconnaître enfin une identité à l'agglomération. Tel que ce nouveau projet se présente, il s'agirait

de créer une aire métropolitaine autonome comprenant l'ensemble des localités urbaines en dehors de la ville centrale de Brasília. Cela donnerait la potentialité d'un développement économique propre à cette aire métropolitaine et la possibilité de rééquilibrer ainsi l'hyperdépendance vis-à-vis de Brasília. Cependant, ce projet s'accompagne aussi d'une volonté de séparation entre la ville de Brasília et son agglomération. On retrouve donc ici et toujours la marque de cette volonté de distance entre le territoire de la capitale nationale et celui de la métropole urbaine régionale et cette orientation politique vers la conservation du *Plano Piloto* comme patrimoine intangible et intouchable.

### **La fin du modèle de faire la ville articulant projet de société et projet de ville ?**

Difficile de conclure à la réussite du projet de faire société et plus difficile encore de suivre la piste d'une solution par une reconstruction de l'utopie collective passée. Cette nature collective reste en effet peu perceptible puisque visiblement l'utopie fut avant tout de nature duale : celle de capitale et ville symbolique d'un Brésil moderne et repensé propre au pouvoir d'un côté, celle de front pionnier et d'*eldorado* urbains propre aux populations de l'autre. Comment donc alors renouveler cette utopie sans craindre un nouveau quiproquo social ? Cette clé présentée comme indispensable à la conception du projet urbain est-elle vraiment un outil efficace pour faire société et développement urbains ?

La dernière évolution dans la position du pouvoir politique national semble signifier l'abandon définitif du projet social socialiste de ville capitale et pionnière d'une société moderne brésilienne intégratrice, perçu comme obsolète faute d'avoir été un succès. S'agit-il d'adopter pragmatiquement le modèle de cité inégalitaire et de distanciation socio-spatiale des classes qui s'impose comme résultat de l'expérimentation ? La future ville brésilienne devra-t-elle donc être celle d'une inégalité et une ségrégation acceptées au vu des caractéristiques de l'ensemble urbain issu de l'expérience de Brasília ? Le modèle d'une ville à deux vitesses est-il le seul disponible pour concevoir une nouvelle forme de gestion urbaine de l'agglomération ? L'interventionnisme des pouvoirs publics sur les dynamiques spontanées de l'extension urbaine, est-il un outil définitivement caduc ? Une démarche très innovante avait été tentée par le gouvernement national d'une époque dans le domaine de l'articulation d'un projet urbanistique à un projet de société. De nombreuses méthodes et modèles expérimentaux propres à une avancée des sciences de la ville brésilienne ont été ainsi élaborés, testés, confrontés à la mise en pratique. Doit-on abandonner ces acquis ou bien y a-t-il

quelques avantages à se saisir de ceux-ci pour concevoir une nouvelle façon actualisée de gérer la ville brésilienne ? Bref faut-il vraiment abandonner toute planification originale par le projet de société et rentrer définitivement dans le moule universel des méthodes de l'ordre de l'adaptation aux dynamiques spontanées et de « réparation » des dysfonctionnements de l'environnement urbanisé, s'appuyant sur une gestion déléguée et fonction des ressources locales, tel que cela est aujourd'hui préconisé par les instances internationales ?

### **Distanciation géographique des classes sociales mais partage d'un projet individuel commun**

L'enquête menée dans cet ouvrage aboutit indubitablement au constat de la distanciation géographique de l'habitat des différentes classes sociales et d'une tendance plutôt à la séparation spatiale qu'au croisement dans leurs usages quotidiens respectifs dans l'environnement urbain. Cela tend donc *a priori* à conforter les hypothèses impressionnistes de captivité résidentielle et de centralité non partagée, issues de la confrontation avec le paysage de l'agglomération de Brasília.

Cependant, un autre élément important ressort aussi de l'ensemble des analyses, au-delà de la ségrégation socio-spatiale des zones résidentielles : le partage par tous les habitants, toutes classes sociales confondues, d'un même désir commun, celui d'accéder à une résidence individuelle, un lieu d'habitation autonome, conçue selon son goût et ses moyens. Il s'agit là d'une des matérialisations principales de l'utopie d'*eldorado* urbain motrice des migrations multiples vers Brasília, elles-mêmes facteurs essentiels de ce mouvement de fond de colonisation urbaine de l'environnement régional venu bousculer si profondément les plans premiers.

Alors s'il existe certes une forte distanciation de l'habitat des différentes classes sociales dans l'environnement urbain, la proximité de leurs désirs résidentiels et le partage d'une même utopie pilote laissent à penser à quelque chose comme un projet commun. À cela on pourrait ajouter qu'il s'agit d'un projet contrarié puisque le projet urbanistique de Brasília tel qu'il fut matérialisé, n'a jamais intégré ni vraiment répondu à ces aspirations, sauf peut-être de façon très partielle lors de l'intégration à la ville centrale des zones de villas et résidences de standing développées illégalement sur rives du lac Paranoá, au moment de la proposition de mise en patrimoine du *Plano Piloto* par l'Unesco et sur les conseils de Lúcio Costa. Cela dénote la reconnaissance d'une certaine légitimité du modèle d'habitat individuel et des aspirations sociales, au moins pour les classes supérieures.

On peut donc se poser la question du véritable potentiel que représente cette dynamique sociale partagée, et ce que pourrait apporter sa prise en compte dans le cadre d'un renouvellement du projet urbain, au-delà du *Plano Piloto* et pour tout le territoire de l'agglomération. Ne pourrait-elle pas être mobilisée autour par exemple d'une reprise du projet premier de qualité de vie et d'habitat supérieure ? Le plan initial de Lúcio Costa comprenait différents éléments pour l'aménagement des lisières des *quadras* et des espaces résidentiels des *ciudades satélites* qui n'ont pas été mis en place. Il s'agissait notamment d'une composition zonale entre des écoles et collèges, des commerces de proximité, des terrains de sports locaux, de lieux de loisirs et de cultes, de jardins ornementaux, des maraîchages et vergers, à placer en interstices et périphéries des blocs résidentiels. L'objectif n'était pas uniquement fonctionnel et cette composition visait aussi la création de nouveaux modes de sociabilité et d'échange. Ne serait-il pas possible d'adapter ces éléments laissés pour compte pour une réhabilitation de l'ensemble urbain régional actuel ? Cette démarche permettrait de valoriser l'habitat en créant le paysage de qualité et le tissu d'espaces publics manquants, une meilleure répartition et proximité des services, voire de nouveaux secteurs d'emplois. Elle offrirait aussi la possibilité de réhabiliter la dynamique pionnière spontanée des habitants de Brasília en impliquant cette énergie sociale individuelle dans une recomposition environnementale urbaine, certes de qualité, mais surtout commune et collective : bref, au-delà des personnages de bâtisseurs pirates ou d'usagers passifs, il faudrait faire émerger un nouveau type de citoyens, tenter de nouvelles formes de sociabilité citoyenne et renouer ainsi avec le projet social originel de Brasília...

### **Vers quel partage du projet de ville ? De l'invention d'un nouveau modèle...**

On peut, en effet, se demander si ce qui est mis en valeur par les analyses rassemblées dans cet ouvrage est moins la distanciation des classes sociales que l'existence d'un vrai divorce entre l'ensemble de ces dernières et le pouvoir politique brésilien, divorce sensible dès les premiers moments de la réalisation du projet urbanistique. Les fonctions de siège des pouvoirs d'État et de capitale nationale, l'échelle monumentale, ont prévalu au détriment des autres aspects du modèle de ville moderne brésilienne, les échelles urbaine et grégaire (habitat), pourtant bien contenus dans les propositions de Lúcio Costa.

C'est la ressource sociale qui se dévoile ici peu à peu comme ayant été sous-utilisée et laissée pour compte, dans le projet d'hier comme dans sa forme d'aujourd'hui. La mobilisation intégrée de l'adhésion des populations au projet du pouvoir politique n'a pas été entreprise. Ainsi, les

apparentes orientations irrépessibles de l'évolution urbaine et des politiques de l'habitat vers la distanciation et la ségrégation socio-spatiale, issues de la raison économique et pragmatique du marché foncier et immobilier spéculatifs, cacheraient-elles ce déni d'acceptation par le pouvoir d'un partage social du projet de société ?

Aujourd'hui, les risques encourus dans l'environnement urbanisé de l'agglomération de Brasília apparaissent comme multiples. Certains sont d'ordre environnemental classique tels que la menace de dégradation de la ressource eau et les dangers des écoulements d'eaux usées incontrôlés. Ces risques font rationnellement craindre des répercussions des situations de sous-équipement des zones résidentielles périphériques sur la qualité de vie dans la ville aménagée. D'autres sont d'ordre social, issus de l'amplitude extrême entre les conditions de vie difficiles d'une majorité et la haute qualité de l'intégration urbaine d'une minorité. Ces risques-là font planer la menace de violences sociales portées par l'injustice du partage des ressources urbaines et la distanciation géographique trop forte entre les classes sociales. Dans tous les cas, l'organisation territoriale dans l'espace régional, bien que construite sur la distance, fait système et ne permet pas de détacher le devenir d'un espace particulier de celui du reste de l'agglomération. La cause environnementale oblige à la solution d'ensemble intégrée et partagée. Une vraie opportunité sociale existe pour cela : la dynamique d'investissement spontanée des uns et des autres. Si cette dynamique a longtemps été orientée vers l'accession à un habitat individuel selon son goût et ses moyens, elle peut être aujourd'hui orientée vers l'accession à une meilleure qualité de cet habitat par l'amélioration de l'environnement urbain commun.

Toute la question est donc peut-être maintenant de savoir si le pouvoir politique sera à même de faire le pas, d'accepter de sortir de son propre enfermement dans un plan de projet conçu uniquement par lui et centré sur sa propre utopie. Lui sera-t-il possible de devenir le moteur d'un projet différent intégrant les ressorts de la mobilisation des ressources sociales ? Il s'agit de revenir à l'esprit du projet premier de Brasília au-delà des murs construits et de la forme matérielle du *Plano Piloto* auquel le pouvoir politique national s'est tant attaché, reprendre le projet d'une nouvelle société brésilienne pour renouer les liens trop distendus entre les classes sociales.

Dominique COURET  
Géographe



## Résumé

### *Brasília : ville fermée, environnement ouvert*

Inaugurée en 1960 puis classée par l'Unesco comme patrimoine de l'Humanité en 1987, le *Plano Piloto*, périmètre premier et central de la ville de Brasilia est la matérialisation urbanistique d'un projet de ville moderne brésilien avant-gardiste et idéal conçu dans les années 1950. L'appellation de *Plano Piloto* dépassait la seule désignation de l'œuvre urbanistique puisqu'il s'agissait d'expérimenter, au travers de cette planification totale du milieu de vie, la mise œuvre d'un projet politique socialiste et utopique d'une nouvelle forme de société urbaine brésilienne.

Aujourd'hui ce *Plano Piloto* est devenu le centre d'une agglomération urbaine de 3 millions d'habitants, vaste et fragmentée qui surprend par sa composition spatiale distancée, dispersée et répétitive, sa communication urbaine essentiellement automobile et une apparente et inquiétante anomie sociale. Mais où donc et sous quelle forme les populations de Brasília font-elles aujourd'hui société ? Comment d'un projet de ville délimitée et finie a-t-on pu aboutir à une telle urbanisation diffuse et ségréguée de l'environnement régional ? Pourtant les plans avaient bien été conçus pour aboutir à une intégration de tous au sein de la cité ... et une vraie place publique de rencontre urbaine hétérogène était bien là au moment même de la fondation urbaine de Brasília, sur le chantier et ses campements...

À partir d'une lecture environnementale urbaine croisée entre géographies brésilienne et française, les auteurs de cet ouvrage proposent une analyse de cette expérience urbanistique et sociale unique. Il s'agit de comprendre en quoi l'évolution imprévue relève de défauts d'adaptation des orientations planifiées et des modes de gestion posés, ou bien d'un détournement par les dynamiques sociales, économiques et politiques que la planification n'a pas permis de prévoir. Cette enquête est une participation à un débat de fond sur la maîtrise du développement urbain. Faut-il se résoudre à voir dans l'expérience de Brasilia, le témoignage exemplaire de la puissance dominante de la dynamique économique libérale et concurrentielle sur l'organisation des sociétés urbaines

modernes, encore et toujours, malgré tout projet social urbain d'envergure ? ... Doit-on, suite à ce constat, abandonner toute planification originale par le projet de société, accepter que le développement urbain soit orienté par les dynamiques spontanées et adopter un mode d'encadrement souple et de « réparation » des principaux dysfonctionnements, tel que le préconisent les instances internationales ? Cela met tout à la fois en question le devenir du modèle brésilien de planification urbaine, et, pour Brasília, la politique de sauvegarde du patrimoine de l'Humanité et la gestion des risques multiples induits par l'urbanisation de l'environnement régional.

La première partie pose le contexte actuel du développement de Brasília et fait le point sur son évolution tant spatiale, économique que démographique durant ses 45 ans d'existence. Elle aboutit au constat de la formation d'une agglomération urbaine particulière, marquée d'abord par la grande mise à distance des périphéries par rapport au noyau urbain, ensuite par leur dépendance fonctionnelle extrême vis-à-vis de ce centre. Le contraste est très marqué entre le suréquipement de la ville centrale et le dénuement de multiples lotissements périphériques et populaires. Le territoire est structuré par la séparation et la mise à distance des classes sociales. Dans leur éloignement géographique extrême les plus modestes apparaissent comme les principales victimes d'une centralité urbaine et d'un accès au développement mal partagés. Ce constat pose la contradiction du projet urbain premier d'une cité partagée et égalitaire.

La seconde partie explore les fondements nationaux, régionaux et locaux de l'émergence et de la matérialisation du projet originel de transfert de la capitale du littoral vers l'intérieur. Cela permet de comprendre comment le projet de Lucio Costa a été en partie détourné. D'abord au moment de sa concrétisation, l'œuvre urbanistique et la prédominance donnée à l'échelle monumentale ont pris le pas sur le projet de société comme sur le projet d'un développement régional équilibré. Ensuite le projet politique est entré en forte résonance avec l'identité pionnière très ancrée au sein de la société brésilienne. Nombre de gens modestes ont ainsi été attirés par ce nouvel eldorado urbain, lieu où ils espéraient tout à la fois acquérir emploi et propriété résidentielle individuelle. L'utopie la mieux partagée par toutes les classes sociales a été au final celle d'un accès au développement moderne et à un logement à soi et à son goût.

En troisième partie, l'analyse de la place de l'environnement dans les politiques urbaines régionales permet de comprendre comment la

dispersion et l'éparpillement des occupations urbaines se présentent comme des conséquences des politiques de préventions et tentatives de résistance des pouvoirs publics aux dynamiques d'expansion urbaine. On constate ainsi que la définition minutieuse des aires de protection environnementale dans le projet urbain premier de Brasília et dans la réglementation territoriale régionale ont eu pour effet de disperser encore plus l'urbanisation. La protection de l'environnement « naturel » et préexistant, au même titre que celui planifié et urbain du patrimoine édifié du *Plano Piloto* et de son écrin vert, était pourtant une dimension incluse dans le premier plan régional d'occupation des sols, puis dans les règles foncières et juridiques de réglementation territoriale et d'encadrement du développement urbain... La prédominance de la réalisation urbaine et le rôle peu à peu majeur des dynamiques de l'habitat ont transformé ces espaces protégés en autant de réserves foncières.

La quatrième partie présente comment la libéralisation progressive de l'accès au sol urbain sous les coups de l'occupation spontanée est peu à peu légitimée par l'appareil institutionnel et l'alternance des pouvoirs politiques issue de la démocratisation locale. Le processus de transformation urbaine de cet environnement désormais ouvert est alors enclenché suivant des règles *a priori* très libérales. D'un projet de ville fermée et limitée on est passé à une réalité d'agglomération dynamique avec les problèmes d'une autre échelle (approvisionnement en eau, travail pour tous, transports), où les priorités de préservation de la ville centrale s'opposent à celles de réparation et de promotion de zones d'habitat périphériques trop longtemps délaissées. L'effet principal des efforts des pouvoirs publics pour essayer de contraindre l'étalement urbain a été de renforcer l'éloignement des plus démunis de la ville centrale et des lieux d'emplois, plus que ne l'aurait fait un marché foncier spéculatif totalement libre.

La cinquième et dernière partie expose, au terme de l'enquête, les interrogations des chercheurs dont les analyses croisées amènent à conclure à la nécessité d'une gestion globale de l'ensemble urbain et régional que constitue l'agglomération urbaine de Brasília. En effet, au-delà du constat de la distance prise avec le projet de réalisation urbaine premier et au vu de l'échelle régionale définitive du phénomène urbain, ce qui préoccupe est avant tout l'ampleur des problèmes de qualité de vie urbaine qui en résultent pour une majorité. Ces risques environnementaux urbains sont de deux registres. Certains sont d'ordre environnemental classique, tels que la menace de dégradation de la ressource d'eau et les dangers des écoulements d'eaux usées incontrôlés. Ces risques font

planer des répercussions des situations de sous-équipement des zones résidentielles périphériques sur la qualité de vie dans la ville aménagée. D'autres sont d'ordre social, issus de l'amplitude extrême entre les conditions de vie difficiles d'une majorité et la haute qualité de l'intégration urbaine d'une minorité. Ces risques font planer la menace globale de violences sociales portées par l'injustice du partage des ressources urbaines et la distanciation géographique trop forte entre les classes sociales. Dans tous les cas ces risques ne peuvent être circonscrits à des espaces spécifiques et le devenir de la qualité environnementale en tous lieux de l'agglomération de Brasília est en question.

Aussi les chercheurs relaient-ils le débat local, aujourd'hui ouvert et actif, d'une nécessaire autre conception d'ensemble de l'encadrement de la transformation urbaine. Il faudrait urgemment inventer une nouvelle gestion territoriale, au delà des modèles urbains d'hier et adaptée au développement de la capitale devenue agglomération. Pour cela et au vue des faits ils font une proposition audacieuse : relancer l'utopie première d'un projet de société brésilienne et de qualité de vie supérieure comme la seule manière de mobiliser les multiples acteurs « spontanés » de la transformation urbaine autour d'un projet commun. Il s'agit d'utiliser la ressource sociale de l'aspiration commune, toutes classes sociales confondues, à l'accession à un logement et au développement moderne pour tout à la fois créer une conscience environnementale et un investissement dans une meilleure qualité de l'environnement urbanisé, au-delà du périmètre de la cité modèle du *Plano Piloto* et des murs et clôtures des maisons individuelles. Tenter l'émergence d'un nouveau type de citoyens brésiliens, impliqués et actifs, au-delà de leurs premiers rôles de bâtisseurs pirates et d'usagers passifs, et renouer les liens trop distendus entre les différentes classes sociales, tel que cela fut autrefois inclus dans le projet de Brasília...

## *Resumo*

### *Brasília: cidade fechada, meio-ambiente aberto*

Inaugurado em 1960 e posteriormente, em 1987, classificado pela Unesco como Patrimônio da Humanidade, o Plano Piloto, perímetro inicial e central de Brasília, representa a materialização urbanística de um projeto de cidade moderna, vanguardista e ideal, concebida nos anos 1950. A denominação de Plano Piloto ultrapassava a designação de obra urbanística, pois se tratava de experimentar, por meio deste planejamento total do meio de vida, a implementação de um projeto político, socialista e utópico de uma nova forma de sociedade urbana brasileira.

Atualmente o Plano Piloto é a parte central de uma aglomeração urbana de 3 milhões de habitantes, vasta e fragmentada, que surpreende por sua composição espacial descontínua, dispersa e repetitiva; por sua comunicação urbana essencialmente calcada no automóvel e numa aparente e inquietante anomia social. Mas em que lugar e sobre qual forma as populações de Brasília formam atualmente uma sociedade? Como um projeto de cidade delimitada e acabada pôde chegar a uma urbanização difusa e segregada do meio-ambiente regional? Portanto, um verdadeiro espaço público de encontros urbanos heterogêneos existia no momento mesmo da fundação urbana de Brasília, nos canteiros de obras, nos acampamentos...

A partir de uma leitura ambiental urbana cruzada entre uma geografia brasileira e uma francesa, os autores desta obra propõem uma análise desta experiência urbanística e social única. Trata-se de compreender como a evolução urbana imprevista demonstra os limites de adaptação das orientações planejadas e das modalidades de gestão propostas e trata-se, também, de compreender como a alteração pelas dinâmicas sociais, econômicas e políticas, que o planejamento não previu, ocorreram. Esta pesquisa significa uma participação no debate aprofundado acerca da existência ou não do controle sobre o desenvolvimento urbano. Devemos ver na experiência de Brasília o testemunho exemplar do poderoso domínio da dinâmica econômica liberal e concorrencial sobre a organização

das sociedades modernas, ainda e sempre, mesmo quando se trata de um projeto social urbano de envergadura?...Devemos após esta constatação abandonar o planejamento original do projeto de sociedade e aceitar que o desenvolvimento urbano seja orientado por dinâmicas espontâneas e adotar um modo de enquadramento superficial e de "reparação" dos principais disfuncionamentos urbanos, como preconizam as instâncias internacionais? Tudo isto colocada em questão os modelos de planificação urbana e, para Brasília, qual política de preservação do Patrimônio da Humanidade e de gestão dos riscos múltiplos se deve adotar, uma vez que estão relacionados com a urbanização do meio-ambiente regional.

A primeira parte desta obra discorre sobre o contexto atual do desenvolvimento de Brasília e avalia sua evolução espacial, econômica e demográfica durante os seus 45 anos de existência. Ela observa a formação de uma aglomeração urbana particular, marcada primeiramente pelo grande distanciamento das periferias em relação ao núcleo central e, em seguida, pela dependência funcional extrema em relação a este mesmo centro. O contraste é marcado pela oferta de equipamentos na parte central e pela penúria nas múltiplas ocupações periféricas e populares existentes. O território é estruturado pela separação e pelo distanciamento das classes sociais. Neste distanciamento geográfico extremo, os mais modestos aparecem como as principais vítimas da centralidade urbana e do excesso de desenvolvimento mal repartido. Esta constatação coloca em contradição ao projeto urbano inicial, de uma cidade diversificada e igualitária.

A segunda parte aborda os fundamentos nacionais, regionais e locais da emergência e da materialização do projeto original de transferência da capital do litoral para o interior, permitindo compreender como o projeto Lucio Costa foi em parte desviando-se de suas premissas iniciais. Primeiramente, no momento de sua concretização, a obra urbanística e a predominância dada à escala monumental sobressaíram sobre o projeto de sociedade pautado sobre um desenvolvimento territorial equilibrado. No mais, o projeto político entrou em forte ressonância com a identidade pioneira existente no seio da sociedade brasileira. Um grande número de pessoas modestas foi assim atirado pelo novo "eldorado" urbano, lugar onde estas pessoas esperavam ter acesso ao emprego e à propriedade residencial individual. A utopia dividida por todas as classes sociais foi, ao final, poder aceder a um desenvolvimento urbano moderno e a uma moradia para si e ao seu gosto.

Na terceira parte, a análise do papel do meio-ambiente nas políticas urbanas regionais permite compreender como a dispersão e distribuição

das ocupações urbanas se apresentam como as conseqüências das políticas preservacionistas adotadas e da tentativa de resistência do poder público às dinâmicas de expansão urbana. Constata-se assim que a definição minuciosa de áreas de proteção ambiental no projeto inicial de Brasília e na regularização territorial regional teve como efeito dispersar ainda mais a urbanização. A proteção do ambiente natural e pré-existente, sob o mesmo título que a planificação urbana do patrimônio edificado do *Plano Piloto* e de sua vegetação, foram posteriormente incluídas no primeiro plano regional de ocupação do solo, assim como, depois, por medidas fundiárias e jurídicas de regulamentação territorial e pelo enquadramento do desenvolvimento urbano. A expansão urbana e o papel cada vez mais importante das dinâmicas habitacionais transformaram estes espaços protegidos em reservas fundiárias.

A quarta parte demonstra como a liberação progressiva do acesso ao solo urbano sob a pressão de ocupações espontâneas é paulatinamente legitimada pelo parêntese institucional e pela alternância dos poderes políticos oriundos da democratização local. O processo de transformação urbana e ambiental, doravante aberto, segue regras *a priori* liberais. De um projeto de cidade fechada e limitada, passou-se a uma aglomeração dinâmica, com problemas de uma outra escala - abastecimento de água, trabalho para todos, transportes -, onde as prioridades de preservação da parte central se colocam face à "reparação" e promoção de zonas de habitação periféricas e abandonadas. O efeito principal dos esforços do poder público para tentar controlar a dispersão urbana foi de reforçar o distanciamento dos mais pobres da área central, que é também o local de maior oferta de empregos, fazendo mais do que teria feito um mercado fundiário especulativo totalmente livre.

A quinta e última parte expõe, ao final da investigação, as interrogações dos pesquisadores, cujas análises cruzadas levam a concluir sobre a necessidade de uma gestão global para o conjunto urbano regional que constitui a aglomeração de Brasília. De fato, além de averiguar a distância tomada com o projeto urbano inicial, o que preocupa é antes de tudo o acúmulo dos problemas ambientais e o alcance de uma boa qualidade de vida urbana para a maioria. Os riscos ambientais urbanos se colocam em dois registros; alguns são de ordem ambiental corrente, como a ameaça de degradação dos recursos hídricos e do perigo que representa, os esgotamentos sanitários incontrolados a céu aberto. Estes riscos fazem racionalmente que se temam as repercussões dos sub-equipamentos urbanos nas zonas residenciais periféricas sobre a qualidade de vida da cidade planejada. Outros são de ordem social, oriundos da

amplitude extrema entre as condições de vida precárias da maioria e da integração urbana da minoria. Estes riscos são portadores de ameaças globais de violência social, oriundos da injusta distribuição dos recursos urbanos e do distanciamento geográfico importante entre as classes sociais. Em todos os casos, estes riscos não estão circunscritos a espaços específicos e o futuro da qualidade ambiental em todos os lugares da aglomeração de Brasília esta em questão.

Assim, os pesquisadores participam do debate local, atualmente aberto e ativo, trazendo uma necessária concepção da importância de ações conjuntas no enquadramento da transformação urbana. É necessário encontrar-se urgentemente uma nova gestão territorial, que ultrapasse os modelos urbanos de ontem e que sejam adaptados ao desenvolvimento da capital que se tornou o centro de uma aglomeração urbana importante. Para isto, e tendo em vista os fatos, eles fazem uma proposição audaciosa: relançar a utopia inicial de um projeto de sociedade brasileira e de alta qualidade de vida como a única maneira de mobilizar os inúmeros atores "espontâneos" da transformação urbana em torno de um projeto comum. Trata-se de utilizar como recurso social uma aspiração comum a todas as classes sociais, a de poder ter acesso a moradia e ao desenvolvimento moderno, para assim poder-se alcançar uma consciência ambiental e um investimento urbano de melhor qualidade, que posa ultrapassar o perímetro da cidade modelo, o Plano Piloto, e seus muros. É preciso tentar suscitar um novo tipo de cidadãos brasileiros, implicados e ativos, que possam ir além do papel dos primeiros construtores desbravadores e de usuários passivos e reatarem os laços demasiadamente distantes entre as diferentes classes sociais; premissas que foram em outros tempos, incluídas no projeto de Brasília...

## *Summary*

### *Brasilia: enclosed city, open environment*

From its inauguration in 1960 to its registration by the UNESCO in the World Heritage List in 1987, Brasilia has been the universal materialisation of the project of the modern city: avant-garde and ideal. Nowadays it has become an urban concentration of 3 million inhabitants, vast and fragmented. It surprises by its sprawl, its widespread and repetitive spatial patterns, its urban networks relying mostly on automobile, its residential enclosure and the huge gap between the social classes - the poorest bearing the burden of an unequal access to centrality and development.

Yet, at its foundation it was meant as a true public locus of urban encounter, on its building site as well as its workers' settlements. Nowadays where and how do the populations of Brasilia develop an integrated society? How could a project of an integrated city, delimited, with its own boundaries, conceived as the melting pot, turn into such a fragmented society, with a widening gap between the social classes, a widespread urbanisation and an environment far too open to individual housing initiatives? Could this urban and social shift of Brasilia, from a closed city, product of a totally utopian ideal of social integration, to an open and segregated city, be interpreted as an exemplary testimony of the primacy of economic dynamics over urban designs? Again, despite every strong political intervention, does urban development always turn into a stratified territory based on the separation and dissociation of the social classes, in a situation where income and capital are unequally accessible and where social anomy is source of anxiousness?

From an urban environmental perspective, crossing Brazilian and French urban Geographies, the authors address the crucial question of the conservation of Human Heritage represented by Brasilia's inner city and the multiple risks the agglomeration has to deal with nowadays. They explore the current knowledge on the short history of this specific urban structure and finally show how the original unsustainable urban utopia leads to a declining quality of life and a decaying urban environment for

all the categories of the society. They question not only the meaning of local development but also the 21st century urban dilemma between unequal liberalism and balanced social policies. Do we have to accept as inevitable urban forms without any social ties, segregated cities against their social nature, when they are hard to sustain?

## Mots clés

Agglomération de Brasília  
Développement urbain  
Sauvegarde du patrimoine  
Vulnérabilités  
environnementales  
Dynamiques territoriales



## Palavras-chaves

Aglomeração de Brasília  
Desenvolvimento urbano  
Preservação do Patrimônio  
Vulnerabilidades ambientais  
Dinâmicas territoriais

Brasília a incarné la ville moderne avant-gardiste et idéale des années 1950. Ce projet utopique, confié à un urbaniste, Lucio Costa, et un architecte, Oscar Niemeyer, résiste au temps car, près d'un demi-siècle après sa fondation, la ville jouit toujours d'une aura puissante. L'Unesco a classé le site patrimoine mondial de l'humanité en 1987 mais Brasília est aujourd'hui au cœur d'une agglomération de trois millions d'habitants d'une incroyable vitalité. Elle surprend par sa composition spatiale distendue, dispersée et répétitive, sa communication urbaine essentiellement automobile et une apparente et inquiétante anomie sociale. Mais où donc et sous quelle forme les populations de Brasília font-elles aujourd'hui société ? Comment d'un projet de ville délimitée et finie a-t-on pu aboutir à une telle urbanisation diffuse et ségréguée de l'environnement régional ?

Les auteurs de cet ouvrage proposent une analyse de cette expérience urbanistique et sociale unique, et s'interrogent sur le sens du développement local et le dilemme urbain du XXI<sup>e</sup> siècle entre libéralisme inégalitaire et projet social régulateur.

*Brasília encarnou a cidade moderna, avanguardista e ideal dos anos 1950. Este projeto utópico, confiado ao urbanista Lucio Costa e ao arquiteto Oscar Niemeyer, resiste ao tempo após meio-século de sua fundação, pois a cidade continua a possuir uma aureola potente, que fascina ou repulsa o visitante.*

*A UNESCO, a classificou Patrimônio da Humanidade em 1987, porém Brasília é hoje o coração de uma aglomeração urbana de 3 milhões de habitantes que apresenta uma incrível vitalidade. Ela surpreende por sua composição espacial descontínua, dispersa e repetitiva; por sua comunicação urbana essencialmente calcada no automóvel e por uma aparente e inquietante anomia social. Mas em que lugar e sobre qual modo as populações de Brasília formam atualmente uma sociedade? Como um projeto de cidade delimitada e acabada pôde chegar a uma urbanização difusa e segregada do meio-ambiente regional? Portanto, planos foram elaborados para congrega todos no seio da cidade... um verdadeiro espaço público de encontros urbanos heterogêneos existia no momento mesmo da fundação urbana de Brasília, nos canteiros de obras, nos acampamentos...*

*Os autores desta obra propõem uma análise desta experiência urbanística e social única e interrogam-se sobre o sentido do desenvolvimento local e do dilema do século XXI, que oscilam entre liberalismo fator de desigualdades e projeto social regulador.*

## IRD

Institut de recherche  
pour le développement  
213, rue La Fayette  
75480 Paris cedex 10

## Diffusion :

32, avenue Henri-Varagnat  
93143 Bondy cedex  
fax : 01 48 02 79 09  
diffusion@bondy.ird.fr  
www.ird.fr

30 €

ISBN 2-7099-1605-3  
ISSN 1278-348X



9782709916059