



Journal des anthropologues

Association française des anthropologues

104-105 | 2006

Anthropologie et Histoire face aux légitimations politiques

La politique, le droit et les favelas de Rio de Janeiro

Un bref regard historique

Politics, Law and the Favelas of Rio de Janeiro: A Brief Historical Examination

Rafael Soares Gonçalves



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/jda/418>

DOI : 10.4000/jda.418

ISSN : 2114-2203

Éditeur

Association française des anthropologues

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2006

Pagination : 37-63

ISSN : 1156-0428

Référence électronique

Rafael Soares Gonçalves, « La politique, le droit et les favelas de Rio de Janeiro », *Journal des anthropologues* [En ligne], 104-105 | 2006, mis en ligne le 01 juin 2007, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/jda/418> ; DOI : 10.4000/jda.418

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Journal des anthropologues

La politique, le droit et les favelas de Rio de Janeiro

Un bref regard historique

Politics, Law and the Favelas of Rio de Janeiro: A Brief Historical Examination

Rafael Soares Gonçalves

- 1 Les *favelas* sont l'un des exemples majeurs de la configuration socio-spatiale tant inégale à Rio de Janeiro. Elles ont occupé, dans un premier temps, les interstices des quartiers bourgeois, comme les franges de collines et les marécages (terrains inutilisables au marché immobilier au moins dans un premier temps), puis se sont répandues dans d'autres aires du tissu urbain. Étant donnée la proximité spatiale du marché du travail et le coût relativement bas de l'accès au logement dans les *favelas*¹, celles-ci se sont avérées un élément structurant du développement économique de la ville, permettant la réduction des coûts du logement et du transport de la main-d'œuvre.
- 2 Bien que les *favelas* ne soient pas un tout indifférencié (les situations socio-économiques, spatiales et historiques d'une *favela* à l'autre sont sans doute extrêmement variées), nous avons constaté, à toutes les périodes, une association systématique des notions de *favelas* et d'illégalité². En fait, la précarité juridique – urbanistique et foncière – des *favelas* est toujours venue justifier le manque d'investissement public dans la provision des services collectifs et l'absence d'aménagement urbain de ces espaces. Dans ce contexte, la politique vis-à-vis des *favelas* s'insère dans une politique sociale plus ample qui a permis une double spoliation des travailleurs. Cela se manifeste soit par une très forte pression sur le coût de la main-d'œuvre dans le contexte de relations de travail, soit par « la somme des extorsions qui s'opèrent à cause de l'inexistence ou de la précarité des services de consommation collective, présentés comme socialement nécessaires par rapport au niveau de subsistance, et qui rendent encore plus aiguë l'usurpation réalisée dans le contexte des relations de travail » (Kowarick, 1993 : 62).
- 3 De ce fait, l'analyse de l'évolution de la législation et de sa relation avec la réalité sociale constitue un biais important pour comprendre les enjeux sociopolitiques autour de l'accès au sol urbain, ainsi que les intérêts et les stratégies des différents acteurs urbains.

Afin de mener à bien cette démarche, il est nécessaire de tenter une relecture sociopolitique du droit, laquelle peut nous aider à établir une critique dialectique de l'influence du droit sur la société en analysant à la fois comment la réalité sociale construit le droit et comment celui-ci a produit des valeurs et des modèles qui ont effectivement entraîné des répercussions sur le plan social (Corten, 1998). « *Il n'est pas trop de dire qu'il [le droit] fait le monde social, mais à condition de ne pas oublier qu'il est fait par lui* » (Bourdieu, 1986 : 13). Cette relecture du droit doit aller au-delà de l'analyse d'un système formel de règles pour se focaliser sur le processus politique de la production de la norme, de l'application de celle-ci, ainsi que sur l'émergence d'une régulation juridique en-dehors du cadre normatif strictement étatique. Le droit est une sorte de discours dynamique qui reflète les rapports sociaux au sein desquels les rapports de pouvoir sont déterminants. Ce discours, revêtu d'une force idéologique, devient l'argument essentiel de légitimation de tout pouvoir.

- 4 Néanmoins, nous constatons qu'en ce qui concerne les *favelas*, les pouvoirs publics, en recherche d'une telle légitimation auprès de la société, ont systématiquement relativisé l'application du droit afin de concilier des intérêts antagoniques. Il s'agit d'un processus que je dénommerai la (dé)construction juridique des *favelas* : on construit et renforce des concepts juridiques vis-à-vis de *favelas* tout en les transgressant dans la pratique. Quoique non appliquée, la norme reste inscrite dans les rapports sociaux. Ainsi, malgré la tolérance, la force symbolique du discours juridique établit une logique de ségrégation et de stigmatisation des *favelas*. La clé de voûte de ce processus est que dans le but de maîtriser les tensions sociales, on établit une politique de tolérance si précaire que, de surcroît, elle entraîne une très forte insécurité chez les *favelados*. Le postulat qui s'impose est que les *favelas* ne subsisteraient que grâce à la bienveillance et à la tolérance des pouvoirs publics.
- 5 Dans ce contexte, nous voulons démontrer, sans prétendre épuiser la question, que les contradictions du processus citées ci-dessus, tout en étant apparentes, expriment bien, à toutes les périodes, une volonté systématique de la classe dominante, à travers ses différentes expressions, d'entretenir une aliénation, une division et une marginalisation des *favelados*. Dans cet objectif, l'analyse portera sur une période allant des années 1960 (carrefour d'événements sociopolitiques dans les différentes échelles de pouvoir) à nos jours. Dans un premier temps, nous étudierons la politique d'éradication des *favelas* des années 1960, puis, la période d'ouverture politique de la fin des années 1970 et, enfin, la politique de réhabilitation après la nouvelle Constitution de 1988.

Urbaniser les pauvres ou faire place aux riches : la politique d'éradication des favelas

- 6 Si les premières *favelas* ont vu le jour au XIX^e siècle, elles ne sont devenues un problème majeur qu'à partir de la fin de la seconde guerre mondiale : d'une part, à cause de leur croissance vertigineuse (presque 100% pendant les années 1950)³ et, d'autre part, à cause de la *menace rouge* due au succès électoral du Parti communiste brésilien dans les *favelas* pendant les élections de 1946. Un slogan très populaire à l'époque scandait « Les pouvoirs publics devaient monter vers les *favelas* avant que les communistes n'en descendent ». Les pouvoirs publics « sont montés » par le biais d'une politique de tolérance précaire⁴, malgré les condamnations formelles contre les *favelas* prévues déjà dans l'article 349 du code d'urbanisme de 1937. Celui-ci interdisait toute construction ou réhabilitation des

maisons dans les *favelas*, ainsi que la perception de loyers et déterminait si celles-ci devaient être éliminées et remplacées par « des ensembles habitables de type minimal » qui seraient vendus aux *favelados*. En effet, les interventions publiques tout en maintenant la nature précaire et provisoire des *favelas* avaient toujours un caractère ponctuel et limité. Il s'agit de la politique da bica d'agua (du robinet) qui consistait dans la facilité avec laquelle un candidat pouvait s'assurer les voix des *favelados* en installant – voire en promettant d'installer – à la veille d'une élection un robinet d'eau courante dans la *favela*⁵

- 7 Cette politique de tolérance précaire a été renforcée par la promulgation de la loi 2874 de 1956 (la loi des *favelas*) qui a interdit pendant deux ans toute éviction des *favelados* leur assurant de rester dans leurs logements jusqu'à la réalisation des projets publics de construction de logements populaires. Défendant apparemment les *favelados*, cette loi contenait les germes de la politique de relogement des années 1960 et 1970, car elle a créé un droit encore plus précaire d'occupation qui n'était pas, bien sûr, *ad infinitum* : dès que l'État eut construit les logements populaires, les *favelados* furent forcés à quitter leurs maisons. En fait, tout en maintenant la fragile paix sociale, cette loi a consolidé la nature juridiquement précaire des *favelas* et n'a pas établi un cadre juridique cohérent pour faire face à la complexité du problème. Étant donné l'accroissement des tensions sociales dues non seulement à la multiplication des litiges fonciers autour des terrains occupés par les *favelas*, mais aussi à une plus forte organisation interne des *favelados*⁶, cette politique de tolérance n'était plus viable. Les pouvoirs publics devaient faire face au problème, car les *favelas* devenaient « le cancer qui pourrait faire s'effondrer toute l'organisation politique du pays, car elles pourraient être la cause de convulsions révolutionnaires » (Meuren, 1959 : 463). Nous allons voir qu'à partir des années 1960, les tensions et coexistences entre les différents niveaux de pouvoir se répercutent dans les politiques publiques vis-à-vis des *favelas* qui oscillent en fait entre l'éradication et la réhabilitation.
- 8 Au début des années 1960, le pays a subi une profonde instabilité politique due au limogeage du président Janio Quadros et au succès de la révolution cubaine. La question urbaine prit alors une place importante dans la politique nationale pour deux raisons principales : premièrement l'expérience de la révolution urbaine de Fidel Castro à Cuba, et, en deuxième lieu, l'intérêt porté au problème des logements populaires par L'Alliance pour le progrès⁷. Cependant, après le coup d'État militaire de 1964, la politique urbaine a subi un profond changement compromettant l'existence de plusieurs projets sociaux évoqués par le programme de réformes de base du président Goulart. De même, le transfert de la capitale à Brasilia a provoqué de grands changements sociopolitiques à Rio de Janeiro. Si la ville avait perdu beaucoup de son importance politique et économique, elle avait enfin obtenu une autonomie politique devenant la ville-État de Guanabara. L'assemblée élue a été chargée d'élaborer la première constitution du nouvel État. En ce qui concerne les *favelas*, cette constitution a renforcé la structure juridique existante. Outre la création d'un organisme public chargé d'analyser les problèmes liés au logement populaire, notamment des *favelas*⁸, l'article 66 affirmait : « Les *favelas* seront rendues hygiéniques, provisoirement, avec la création des écoles, des centres ambulatoires et des centres de loisirs et d'orientation professionnelle et familiale. Il sera stimulé la création des quartiers ouvriers, exempts d'impôts, afin d'éradiquer les *favelas* irrécupérables ». Sous ce terme très subjectif – irrécupérable – on a pu classer toutes les *favelas* indésirables notamment celles qui côtoyaient les quartiers bourgeois. De même, en lisant ce texte, nous constatons que les travaux d'amélioration devaient avoir toujours un caractère

provisoire. Bref, le cadre juridique qui justifiait la politique d'éradication était enfin achevé.

- 9 En 1960, Carlos Lacerda, journaliste et candidat de l'opposition au pouvoir fédéral, a été élu premier gouverneur du nouvel État. Visant à faire redémarrer les activités économiques de la ville, il a requalifié les fonctions de l'espace urbain : les zones centrales sont désormais attribuées au marché immobilier tandis que la banlieue revient à l'industrie et à la classe la plus pauvre. « Il ne s'agissait plus d'urbaniser les *favelas*, mais les *favelados* »⁹, cela voulait dire nettoyer les zones centrales des *favelas* au bénéfice du marché immobilier, utilisant souvent des moyens autoritaires¹⁰. Grâce aux ressources de l'Alliance pour le progrès et, après 1964, de la Banque nationale d'habitat (BNH), l'administration Lacerda a détruit 27 *favelas* en relogant 41 958 personnes (Valladares, 1978).
- 10 La réponse populaire est venue sans tarder lors des élections de 1965 : Negrão de Lima, candidat de l'opposition à Lacerda, remporta le scrutin avec un fort soutien des classes populaires. Cependant, sa victoire n'a pas signifié la fin de la politique de relogement, son administration (1966-1971) menant une politique ambiguë : d'une part, soutenant la réhabilitation des *favelas* par la création en 1968 de la Compagnie de développement des communautés (CODESCO en portugais) et, d'autre part, contribuant pleinement aux efforts de *défaveliser* la ville entrepris par les gouvernements militaires¹¹.
- 11 Or, en utilisant des ressources provenant de l'Alliance pour le progrès (laquelle avait financé quelques années auparavant le projet de Lacerda) et de la BNH, la CODESCO avait en vue : l'urbanisation des espaces publics et l'aide financière et technique aux *favelados* pour la réforme ou la construction de leur maison ; la régularisation de la tenure par l'achat de la terre où se situaient les *favelas* et la revente des lots à leurs occupants à un prix accessible. La CODESCO, composée de jeunes architectes, n'envisageait pas d'agir sur une grande échelle, mais, plutôt, d'établir des expériences modèles de réhabilitation. Ainsi, trois *favelas* ont été choisies (Brás de Pina, Mata Machado et Morro União) mais le projet n'a été vraiment achevé que dans la première *favela* citée ci-dessus. En fait, le choix de cette *favela* est très significatif, car la politique d'éradication de l'administration municipale précédente y a subi un grand échec. Sous une couverture médiatique importante, l'association de résidents locaux, alliée au curé du quartier, a empêché la destruction de la *favela*. Ainsi, ce projet envisageait de légitimer le pouvoir municipal sur le terrain de la grande défaite de son rival. L'expérience de la CODESCO a prouvé que les *favelas* ne sont pas nécessairement irrécupérables et que la réhabilitation est une politique économiquement et socialement plus viable que celle du relogement. Néanmoins, ce projet n'a pas réussi à concilier la réhabilitation urbanistique et la régularisation juridique. Les habitants n'ont pas eu accès à un titre officiel de leurs logements, leur situation juridique demeurant presque aussi précaire qu'avant les travaux d'aménagement (Blank, 1980). De même, le projet n'a pas prévu la mobilité sociale de la population après les travaux d'aménagement. Une classe plus aisée a remporté la plus-value produite par les travaux publics et les plus pauvres ont dû quitter la *favela* non pas à cause des interventions publiques, mais du fait de la pression du marché.
- 12 La compatibilité d'une telle politique avec le régime militaire s'est montrée vite difficile. La réponse du gouvernement militaire aux objectifs de la CODESCO arriva quelques mois plus tard avec la création de la Coordination des logements d'intérêt social (CHISAM). Selon le discours officiel, l'objectif de cet organisme était de coordonner la politique de

logement dans l'État de Guanabara, mais la réalité a montré qu'il s'agissait plutôt d'une intervention du gouvernement fédéral dans la politique urbaine de Rio de Janeiro. Le projet de la CODESCO s'est montré très nuisible aux intérêts économiques inscrits dans la politique de relogement. On ne pouvait plus achever la libération des aires les plus nobles de la ville pour le marché immobilier et la réactivation de la construction civile grâce au financement de grands ensembles de logements en banlieue. Le pouvoir local tout en soutenant la CODESCO a pleinement collaboré à la politique de relogements de la CHISAM en assurant à la fois l'appui des *favelados* et de la bourgeoisie carioca.

- 13 Comme nous l'avons déjà signalé, la structure juridique qui a permis la mise en pratique de la politique d'éradication existait déjà depuis longtemps. Néanmoins, si l'illégalité des *favelas* et le manque de droits de leurs habitants étaient déjà consolidés idéologiquement, il fallait établir un cadre politico-institutionnel plus adapté à organiser les complexes interventions de relogements. Ces interventions se sont heurtées à de fortes résistances¹², et il fallait assurer le contrôle social des principaux acteurs à l'intérieur des *favelas*. En fait les *favelados* n'étaient pas tous nécessairement issus du lumpen prolétariat, mais ils formaient un microcosme assez hétérogène de classes sociales distinctes. La bourgeoisie *favelada* (composée entre autres de membres des associations de résidents, des propriétaires des compteurs d'énergie¹³ ou des propriétaires des *biroscas*¹⁴) possédait un plus grand capital politique, culturel et économique et, par conséquent, pouvait opposer une plus grande résistance. Afin d'éviter cela, outre le renforcement des mesures clientélistes notamment en obtenant le soutien de ces acteurs par des faveurs personnelles lors du relogement¹⁵, les pouvoirs publics ont formulé un cadre juridico-institutionnel atteignant directement les activités clés de cette bourgeoisie *favelada*.
- 14 Premièrement, le décret 1668 de 1963 visait à contrôler et à taxer les activités commerciales à l'intérieur des *favelas* tout en refusant de les rendre légales. Le décret a dû mettre au point une vraie manœuvre juridique : « Il n'y a pas de fiscalisation sur ces activités, car les pouvoirs publics n'envisagent pas de légitimer des services irréguliers. On fait plutôt semblant qu'ils n'existent pas. [...] Pourtant, sans admettre la légalité de ce commerce, les pouvoirs publics ne peuvent pas les ignorer »¹⁶. L'article 1 dudit décret établit la solution juridique au problème en affirmant que le permis commercial octroyé aux commerçants l'est « à titre précaire, car il s'agit des *favelas* ». De même, ce décret a interdit la vente de l'alcool touchant directement l'activité commerciale principale de ces établissements. En fait, les propriétaires de *biroscas* ont toujours exercé une très forte influence dans les *favelas*. Outre leur importance économique, les *biroscas* avaient un rôle social important, car elles étaient l'espace où la plupart des rapports sociaux avaient lieu dans les *favelas*. Les *birosqueiros* maîtrisaient ainsi très bien les différents réseaux sociaux à l'intérieur des *favelas*. Ce décret a eu plutôt un rôle idéologique, car les pouvoirs publics n'ont pas réussi à l'appliquer vraiment (Conn, 1968).
- 15 Deuxièmement, la création de la Commission publique d'énergie (CEE) en 1963 a été aussi fondamentale pour assurer le contrôle public dans les *favelas*. Cette commission était chargée d'organiser des commissions locales d'énergie en chaque *favela* qui devaient gérer la commercialisation d'énergie interne en mettant fin au contrôle exercé par des particuliers. Ces commissions, placées sous un contrôle rigide des pouvoirs publics (Leeds, 1978), ont acquis une très forte influence politique à l'intérieur des *favelas*, en rivalisant souvent avec les associations de résidents. Ce fut l'application du vieil adage : diviser pour régner.

- 16 Et, enfin, les décrets 870 de 1967 et 3 330 de 1969 ont achevé la nouvelle structure politico-institutionnelle en réglementant de manière plus stricte le fonctionnement des associations de résidents. Tout en établissant plusieurs conditions pour leur fonctionnement, la nouvelle législation spécifiait qu'elles devaient être placées sous le contrôle direct du Secrétariat des services sociaux. Leur rôle serait désormais la représentation de la *favela* auprès des pouvoirs publics. L'article 2 du décret 870 obligeait, par exemple, les associations à établir un cadastre de résidents pour la municipalité. Par ailleurs toute construction nouvelle était interdite. En fait, cette législation a permis un plus fort contrôle étatique sur le fonctionnement des associations, tout en leur ôtant leur caractère contestataire¹⁷.
- 17 Enfin, la politique de relogement, encourageant la construction civile, tolérant les *favelas* dans les banlieues et éradiquant celles situées dans les quartiers visés par la spéculation immobilière, a énormément profité au marché immobilier et a contribué à l'augmentation des inégalités sociales¹⁸. La cohabitation des classes sociales n'était plus possible : les *favelados* devaient être relogés dans des banlieues très lointaines afin que les pouvoirs publics puissent réaliser une « vraie réhabilitation » des terrains de *favelas* pour y loger les classes moyenne et supérieure. Le fait d'habiter dans des cités éloignées engendrait des dépenses importantes et déstructurait l'équilibre fragile des foyers. Plusieurs relogés ne pouvant pas payer le financement de la BNH sont retournés dans les *favelas* quelques années plus tard : cette politique au lieu de contenir la favelisation, l'a stimulée.

L'ouverture politique : comment intégrer la non ville à la ville ?

- 18 Le processus d'ouverture politique de la fin des années 1970 conjugué aux échecs sociaux et économiques des relogements a provoqué un nouveau changement de la politique urbaine. Malgré les éradications, les *favelas* ont continué à abriter une large partie de la population de la ville en devenant une réalité structurelle du tissu urbain¹⁹. Cette nouvelle politique urbaine, variant selon les niveaux de pouvoir²⁰, a systématiquement contribué à consolider les *favelas* comme un important accès au logement à partir du début des années 1980 mais n'a pas réussi à les intégrer juridiquement au reste de la ville. En fait, les *favelas* n'existaient pas officiellement. Par exemple, la carte du Secrétariat des services sociaux de la municipalité du début des années 1980 n'y faisait aucune référence, seules des tâches noires les représentaient²¹.
- 19 L'intégration juridique des *favelas* exigeait, d'une part, d'établir des règles urbanistiques adaptées aux conditions locales étant donné les modèles alternatifs de construction dans les *favelas*. La législation devait contrôler la croissance désordonnée des *favelas* tout en respectant cette liberté urbanistique. Le développement apparemment spontané et désordonné des *favelas* respectait en fait des stratégies des *favelados* socioéconomiques très claires. Par exemple, la liberté de pouvoir construire un deuxième étage sur la maison déjà existante pour louer ou pour céder gratuitement à un membre de la famille était fondamentale pour l'équilibre du budget familial. Pourtant, les interventions publiques ont systématiquement dissocié l'amélioration physique et la mise en place d'une législation urbanistique locale. Les *favelas* demeuraient, au moins juridiquement, aussi précaires qu'avant les travaux de réhabilitation. D'autre part, cette intégration

exigeait la régularisation foncière des *favelas*. Ce processus, extrêmement compliqué et politiquement délicat, visait à transférer aux habitants les droits de propriété ou les droits d'usage du sol. Nous observons que la tradition conservatrice de la législation et du pouvoir judiciaire brésilien rendaient extrêmement difficile la reconnaissance des droits de propriété à des « occupants des terrains »²². De même, lorsque les pouvoirs publics ont commencé à investir dans les *favelas* et ont progressivement abandonné la politique de relogement, l'intérêt populaire pour la régularisation devint assez faible.

- 20 Le système juridique, qui auparavant avait constamment nié les *favelas*, rendait difficile l'intégration de celles-ci au reste de la ville. Certaines lois ont établi des outils juridiques plus performants²³ mais il manquait une analyse plus globale de la question urbaine et une vraie volonté politique de faire face à la complexité du contexte social.
- 21 On observe enfin une plus grande articulation entre les revendications sociales et les changements de la législation. L'ouverture politique de la fin des années 1970, alliée aux énormes manques que subissaient les *favelados*, facilitait le développement d'innombrables associations de résidents qui se focalisaient notamment sur les problèmes des évictions. La résistance de l'association de résidents de la *favela* Vidigal est devenue une marque de cette politique. Cette *favela* occupe des terrains entre la montagne et la mer dans l'un des quartiers les plus riches de la ville. En 1977, la société Rio Tower Ltda envisageait la construction d'un hôtel haut de gamme sur ces terrains. L'association de résidents locaux avec l'aide de la *Pastoral de Favelas* de l'Église catholique²⁴ a réussi à éviter le relogement. Néanmoins, un profond changement de la structure juridique s'avérait extrêmement nécessaire. La fonction sociale de la propriété privée, prévue dans toutes les constitutions brésiliennes depuis 1934, demeurait un principe abstrait et subjectif. La résistance farouche à toute limite imposée à l'usage de la propriété immobilière empêchait l'application de ce principe²⁵.
- 22 Plusieurs projets ont vu le jour à partir de la fin des années 1970. Le retour du jeu électoral a rendu encore plus difficile l'articulation entre les différents niveaux de pouvoirs. Ces projets sont entrés en concurrence sur le droit d'intervenir dans les *favelas*. L'objectif des pouvoirs publics devenait donc de réhabiliter plutôt que d'éradiquer.
- 23 Le pouvoir fédéral a mené une politique d'autocritique : la politique répressive de relogement fut remplacée par un grand projet (Projet Rio) de réhabilitation de l'ensemble de six *favelas* au bord de la baie de Guanabara, juste en face de l'aéroport international de la ville. Ce projet visait à atteindre une population nombreuse, évaluée en 1979 à environ 250 000 personnes, concentrée dans les *favelas* les plus précaires de la ville. Ce projet, très médiatisé, visait à reconquérir le soutien des *favelados* au régime militaire très critiqué sur sa politique sociale. La population concernée, méfiante à l'égard des intentions du pouvoir fédéral, considérait l'accès à la propriété privée comme une assurance contre un possible relogement. Afin de faciliter la régularisation foncière, le pouvoir fédéral a décidé de diviser les *favelas* en plusieurs copropriétés horizontales. La propriété du sol devait appartenir, de surcroît, à une copropriété rassemblant un groupe de foyers. Chaque habitant aurait le droit à une quote-part de la copropriété. En fait, il s'agissait du même type de titre que ceux concernant la propriété d'un appartement. Néanmoins, la force symbolique du modèle juridique libéral et individuel de la propriété privée conjuguée à l'idéologie de l'accession à la propriété au détriment d'autres formes d'accès au logement, a engendré paradoxalement de fortes résistances de la population *favelada*. Celle-ci revendiquait l'accès à la propriété privée et individuelle du sol. On constate ici le rôle idéologique du droit qui a historiquement soutenu l'accession à la propriété privée

individuelle comme matrice principale de l'accès au sol sans pour autant assurer les conditions adéquates pour une telle démarche. Face à l'incapacité de créer des canaux d'inclusion de la population la plus démunie au marché immobilier, la favélisation donne à celle-ci l'accès à « la propriété privée ». On atteint ainsi au paroxysme du paradoxe de la démarche historique de (dé)construction juridique des *favelas* : la population *favelada* tout en habitant à l'écart de la légalité étatique était fort influencée idéologiquement par la législation qui l'a toujours rejetée. Ainsi, l'expérience du Projet Rio nous révèle que face aux inconvénients et aux bénéfices de la régularisation foncière, les forces sociales ont convergé plutôt vers le maintien du *statu quo* juridique.

- 24 L'État de Rio de Janeiro a eu un rôle majeur dans les politiques publiques vis-à-vis des *favelas* tout au long des années 1980. Ainsi, Leonel Brizola a été élu en 1982 après une campagne électorale marquée par son engagement auprès des classes les plus démunies notamment les *favelados*. Une fois élue, la structure institutionnelle de l'État de Rio de Janeiro s'est tournée vers les problèmes des *favelas*. Cette administration a tenté d'offrir aux *favelados* tous les services collectifs auxquels, jusqu'alors, ils n'avaient pas accès. Ces projets ont permis d'améliorer la condition de vie dans les *favelas* en consolidant l'influence de Brizola. Par ce biais, celui-ci a réussi à acquérir le soutien des associations de résidents en neutralisant toute éventuelle action de résistance à l'intervention gouvernementale. Ces associations sont devenues un prolongement des pouvoirs publics en exerçant des fonctions qui revenaient en fait à l'État. Ainsi, le PROFACE (projet *Favelas* de la compagnie publique de l'eau de Rio de Janeiro)²⁶ attribuait des fonctions publiques à ces associations en leur confiant, par exemple, la main-d'œuvre, les plans d'interventions et un budget majoré de 5% pour assurer les frais d'administration des travaux (Burgos, 1998). Ces associations, de surcroît, vont se focaliser plus sur l'administration des ressources et des services internes que sur la représentation des *favelados*. Ce processus de bureaucratisation (Fausto Neto, 2000) a rendu les associations de résidents complices de la politique dominante²⁷.
- 25 De même, l'administration Brizola a établi le premier projet de régularisation foncière, le *Cada família um lote*²⁸ (CFUL). Les résultats du projet ont été très modestes. Parmi les innombrables difficultés auxquelles celui-ci a dû faire face, nous pouvons citer la question de l'affectation des immeubles loués informellement. La lettre de l'association des résidents de la *favela* Jacarezinho, adressée au secrétaire à l'Habitat de l'État de Rio de Janeiro en 1983, révèle les enjeux sociaux d'un tel processus : « Nous sommes complètement contre l'exploitation immobilière, nous pensons que le gouvernement doit rendre possible l'accession à la propriété pour chaque locataire [...] Il existe des personnes qui possèdent plusieurs maisons louées et qui n'habitent même pas dans la *favela*. À notre avis, ces personnes ne peuvent pas être considérées comme pauvres [...] Si le propriétaire de dix maisons louées reçoit dix titres de propriété, le gouvernement est en train de dévier des vrais objectifs du projet CFUL » (Araújo, 1990 : 29). En analysant l'échec de ce projet, nous constatons que les pouvoirs publics ont préféré assurer le maintien des *favelados* par la tolérance sans pour autant s'investir véritablement dans l'octroi des titres formels. Cette tolérance convenait à tout le monde : les locataires ne craignaient plus de voir les loyers augmenter à cause de la valorisation des immeubles résultant de l'existence de titres formels, les petits propriétaires échappaient à l'obligation de payer des impôts et les *latifundiarios* locaux n'étaient pas importunés.
- 26 Le pouvoir municipal, à son tour, a entrepris une politique centrée sur l'entraide et la stimulation de l'autoconstruction. Cette politique était si précaire qu'elle empêchait des

interventions de grande envergure. De même, la municipalité n'a pas abordé la question de la régularisation juridique des *favelas*. Le Secrétariat municipal de développement social (SMDS) affirmait en 1980 que la manière de régulariser les *favelas* n'était claire ni pour les habitants de celles-ci, ni pour le pouvoir public, ni pour les techniciens et chercheurs de la question (SMDS, 1980). Quelques années plus tard, le SMDS s'est complètement éloigné de la question en argumentant qu'il existait déjà un projet de régularisation des *favelas* de Rio de Janeiro, le CFUL cité ci-dessus (SMDS, 1984).

- 27 La fin de la politique de relogements et l'établissement des services collectifs ont provoqué des grands changements à l'intérieur des *favelas*. Les constructions précaires ont été progressivement remplacées par des constructions durables et la structure sociale des *favelas* est devenue plus complexe du fait de la migration intra-urbaine de la classe moyenne appauvrie. L'augmentation de la pauvreté et de la précarité des rapports de travail pendant les années 1980 (surnommées la décennie perdue) a incité la densification des *favelas* centrales et l'expansion des nouvelles *favelas* dans la banlieue.

La réhabilitation : intégrer les *favelas* ou institutionnaliser la fragmentation urbaine ?

- 28 La Constitution de 1988 adoptant certaines revendications sociales dans son chapitre sur la politique urbaine a créé des outils juridiques plus adaptés à l'intégration des *favelas* et au contrôle du processus d'urbanisation. Le système juridique issu de la constitution a interdit toute politique de relogement et a déterminé la transformation des *favelas* en quartiers pour les intégrer au reste de la ville. L'administration municipale Cesar Maia a été la première à aborder concrètement la question des *favelas* après la promulgation de la Constitution de 1988. La municipalité a lancé le projet *Favela Bairro* (FB)²⁹, le plus grand projet de réhabilitation des *favelas* jusqu'à ce jour. Selon le décret 14 332 de 1995, les objectifs du FB consistaient à compléter ou à construire la structure urbaine principale de la *favela* (assainissement et plus grande accessibilité à ces espaces). Toutes les conditions étaient ainsi réunies pour considérer les *favelas* comme des quartiers. Ce projet a renforcé l'idée que les *favelas* constituaient une vraie possibilité de logement pour une grande partie de la population de la ville. Également, l'un des points forts du projet était d'avoir respecté le capital déjà construit par les habitants. De même, il a eu l'ambition d'établir une intervention articulée sur le concours de plusieurs organismes étatiques en rompant avec la logique d'interventions ponctuelles d'aparavant.
- 29 Pourtant, outre les critiques liées à la qualité des travaux et à l'absence de participation populaire³⁰, le projet a maintenu, sur le plan juridique, la même logique d'exclusion : « Nous pouvons affirmer que parmi tous les objectifs du programme, celui de la régularisation foncière est le seul qui n'a aucunement avancé [...] À nos connaissances, aucun type alternatif de norme locale ou conventionnelle qui accueille et spécifie les modèles alternatifs de la construction dans les *favelas* n'a été créé » (Castro, 2000 : 13). Néanmoins, la municipalité a publié récemment des décrets réglementant les constructions à l'intérieur de certaines *favelas*, mais ceux-ci ne sont pas vraiment appliqués³¹. En fait, la flexibilisation de la norme dans les projets de régularisation vise à construire une législation plus adaptée au contexte local, car la surréglementation urbanistique, ayant pour modèle les quartiers aisés, a toujours refusé le logement à une grande partie de la population. Le FB n'a pas donné priorité à la régularisation juridique et les *favelas* demeurent aussi illégales qu'avant leur

réhabilitation. On maintient toujours la même politique de tolérance précaire. Malgré les importants investissements d'infrastructures du projet, il risque de devenir un maquillage urbanistique sans l'envergure sociale qu'il était censé avoir. Cette nouvelle tolérance ne peut pas construire une sociabilité juste et citoyenne : les *favelas* demeurent ainsi encore le moindre mal jusqu'à ce qu'un nouveau changement du contexte politique mette en question leur existence. On renforce l'écart entre les *favelas* et le reste de la ville, malgré les subterfuges symboliques pour l'effacer³².

- 30 Ce laisser-faire urbanistique conjugué aux profonds changements sociopolitiques, que subissaient les *favelas* à partir de la fin des années 1980, a renforcé la relativisation du droit « formel » et la démobilisation sociale de *favelados*. Les *favelas* sont devenues des centres importants du trafic de drogues. Fait ancien dans les *favelas*, mais qui n'est devenu facteur important, que dans les années 1980, lors de la rentrée dans le marché interne de la cocaïne, plus rentable que la marijuana. Ainsi, le pays n'était plus seulement un lieu de passage de la drogue vers l'Europe et les États-Unis, mais devenait aussi un marché consommateur prospère. Les narcotrafiquants ont territorialisé les *favelas* en utilisant la cohésion sociale et les réseaux de solidarité interne pour s'y implanter (Abramo, 2003). Ils sont devenus l'échelle la plus importante de pouvoir à l'intérieur des *favelas* en devenant une espèce de pouvoir parallèle. La loi du silence et de la peur, imposée par le trafic, a rompu la solidarité existante inter-*favelas* et a rendu extrêmement difficile la participation populaire aux interventions publiques. Désormais les différents commandos s'y partagent le pouvoir. Une très grande rivalité entre les *favelas* voit le jour à cause des conflits autour du contrôle de la distribution de la drogue entre les différents gangs.
- 31 Outre la question juridique, le projet *Favela Bairro* n'a pas pris à bras-le-corps la question du trafic de drogues³³. En fait, la municipalité n'a pas la prérogative constitutionnelle d'avoir une force policière pour faire face au problème. Nous observons dans plusieurs cas que les fonctionnaires de la mairie doivent négocier avec les trafiquants pour pouvoir entrer et travailler à l'intérieur des *favelas*³⁴. Néanmoins, les interventions de la police militaire, organisme attaché à l'État de Rio de Janeiro, oscillent entre la confrontation militaire et la corruption³⁵. De même, suite à la perte d'autonomie des associations de résidents, qui sont devenues soit une façade pour les activités du trafic de drogues soit un simple lien entre les trafiquants et les pouvoirs publics, ceux-ci ont perdu leur interlocuteur légitime auprès de la population. En bref, ces associations ont perdu leur caractère contestataire et la participation populaire est de plus en plus restreinte. Ainsi, malgré la réhabilitation de plusieurs *favelas*, celles-ci demeurent exclues de la ville et perçues comme l'épicentre de la violence urbaine. Tout en renforçant le cercle de violence, les pouvoirs publics consolident l'autorité du trafic en acceptant un certain partage du pouvoir afin de maintenir la paix sociale. Ce nouvel ordre juridico-politique provoque en fait une délégitimation politique des pouvoirs publics et contribue à la constitution des territoires régis par d'autres normes et d'autres pouvoirs.
- 32 De même, ce laisser-faire urbanistique a permis l'émergence d'un marché immobilier informel concentré dans les mains de quelques *latifundiários*³⁶ et avec une très forte spéculation immobilière. Il est possible de rencontrer actuellement de vrais promoteurs immobiliers informels qui font construire des bâtiments de plusieurs étages dans les *favelas* les plus centrales. Cette tolérance publique a favorisé l'établissement des normes arbitraires instituées par ces groupes d'intérêts. Dans ce contexte, la régularisation juridique n'est point une priorité.

- 33 En 2001, la promulgation de la loi fédérale du Statut de la Ville a instauré un plus grand contrôle public de l'usage du sol urbain. Outre la réglementation du chapitre constitutionnel de la politique urbaine, le Statut de la Ville a renforcé le système juridique issu de la Constitution de 1988 en soulignant la fonction sociale de la propriété, de même qu'une plus grande autonomie des communes vis-à-vis des politiques urbaines³⁷. Egalement, le nouveau ministère de la Ville, créé par le gouvernement Lula, tente de rendre plus concrète la question de la régularisation juridique des *favelas*. Certaines *favelas* de la ville, occupant des terrains fédéraux, sont en train d'être régularisées.
- 34 Cependant, on observe actuellement le retour de l'idée de défavélisation suite à la croissance désordonnée des *favelas* et vu l'augmentation de la violence due au trafic de drogues. La série d'articles « *Illegal, e daí?* » (Illégal, et alors ?) du journal *O Globo*³⁸ révèle très bien ce processus. Après la découverte du *Empire State* de la *favela* Rocinha, un édifice de 11 étages caché sous les arbres et les pentes de la colline, ce journal a critiqué durement la politique urbaine de la municipalité. Ce journal affirme que la municipalité tout en réhabilitant les *favelas* a contribué à augmenter la favélisation de la ville. En bref, ces articles exigent des pouvoirs locaux : l'établissement des règles urbanistiques plus strictes pour les constructions dans les *favelas*, le contrôle plus ferme de la croissance des *favelas* et, enfin, le changement de l'article 429, VI de la loi *orgânica* de la ville³⁹ qui interdit les relogements de *favelados*⁴⁰. Ce retour de la politique de défavélisation, tout en ignorant les principes de la fonction sociale de la propriété privée⁴¹, est dissimulé derrière un discours écologique : les *favelas* sont en train de détruire la forêt qui couvre les chaînes des montagnes de la ville. En fait, le discours est écologique mais l'intention est d'achever ce que la politique de relogement n'a pas réussi dans les années 1960/70 : l'éradication des *favelas* de la zone sud de la ville⁴². L'escalade de la violence dans ces *favelas* a accentué les conflits sociaux et dévalorisé énormément les immeubles de la région. Le pacte politique qui tolérait précieusement les *favelas* est ainsi de nouveaux remis en question.
- 35 Malgré l'interdiction d'éradiquer les *favelas* et la possibilité juridique de les régulariser, les constructions dans les *favelas* demeurent clandestines et illégales. En fait, les titres de propriété ou de droit d'usage de la terre sont importants comme un moyen de reconnaissance des droits socio-politiques de la population. Ces titres peuvent faciliter la solution des conflits fonciers ou des voisinages et peuvent consolider les *favelas* comme une partie intégrante de la ville. Néanmoins, malgré les investissements publics, les *favelados* n'ont pas accès aux mêmes droits que les autres citoyens. La réhabilitation ne les a pas intégrés à la ville, mais a institutionnalisé la fragmentation de l'espace urbain.

Conclusion

- 36 Nous avons constaté la politique paradoxale des pouvoirs publics à propos des *favelas*. Le processus de (dé)construction juridique des *favelas* consistait à construire et renforcer des concepts juridiques vis-à-vis de *favelas* tout en les transgressant dans la pratique. Malgré l'illégalité de ces espaces, les pouvoirs publics les toléraient. Cette précarité juridique a rendu possible, après les changements des forces politiques dans les années 1960, la brutale politique de relogements au profit notamment des secteurs liés au marché immobilier et de la construction civile. À partir de l'ouverture politique des années 1970, la politique urbaine se tourne vers la réhabilitation des *favelas*, mais il manque des outils juridiques plus performants pour intégrer juridiquement ces espaces au reste de la ville. Actuellement, selon le même mouvement pendulaire, mais en sens inverse, la commune

maintient toujours une politique de tolérance tout en détenant des outils juridiques plus précis pour répondre à l'informalité des *favelas*. Certaines *favelas* sont réhabilitées, mais elles ne sont pas régularisées juridiquement ce qui fait subsister la même précarité qu'auparavant.

- 37 Cette tolérance a renforcé la relativisation du droit étatique à l'intérieur des *favelas*. Ce processus a délégitimé le rôle politique de l'État et permis l'émergence des normes arbitraires établies par des groupes d'intérêts. Il est clair que l'environnement juridique est plural et complexe : « Le droit étatique ne doit pas nier d'autres formes de régulation, et pas plus que céder devant elles » (Arbos, 1995 : 240). Par ce biais, l'ordre juridique doit se construire sur un nouveau pacte sociopolitique centré sur une logique plurielle et démocratique permettant un plus grand accès de la population à la production, à l'application et à la rectification des normes. Tout en acceptant l'influence des régulations locales, l'ordre juridique doit être assez crédible, vaste et flexible pour ordonner l'espace public de manière à ce que la ville puisse devenir moins le produit et le moyen de la reproduction du capital que le produit et le moyen de la construction d'une société plus juste. « Le caractère public de l'espace, vient de ce que, peu ou prou, du politique y circule [...] » (Lévy, 1999 : 241). L'existence de cet espace public demande nécessairement la constitution d'un espace politique qui permet enfin aux *favelados* de se manifester en tant que citoyens.

BIBLIOGRAPHIE

- ABRAMO P. (org.), 2003. *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro, FAPERJ.
- ARAÚJO M., 1990. « Regularização fundiária de *favelas* – imóveis alugados : o caso do programa "Cada família um lote" no Rio de Janeiro », *Revista de administração municipal*, 195 : 26-35.
- ARBOS X., 1995. « Le droit non étatique dans la régulation sociale » in MIAILLE M. (org.), *La régulation entre droit et politique*. Paris, l'Harmattan.
- BLANK G., 1980. « Brás de Pina – Experiência de urbanização de favela » in VALLADARES L. (org.), *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- BOURDIEU P., 1986. « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, 64 : 3-19.
- BURGOS M., 1998. « Dos parques proletarios ao Favela-Bairro », in ZALUAR A. (org.), *Um século de favela*. Rio de Janeiro, FGV.
- CASTRO S., 2000. « Favela Bairro. Análise do programa e de seus aspectos fundiários », *Revista de Administração Municipal*, 223 : 11-16.
- CONN S., 1968. « The Squatters' Rights of Favelados », *Ciências Econômicas e Sociais*, 2 : 50-142.
- CORTEN O., 1998 « Éléments de définition pour une sociologie politique du droit », *Droit et Société*, 39 : 347-370.

FAUSTO NETO A., 2000. « Le bidonville, ombre et miroir de la ville. Les contradictions de l'autorité dans les *favelas* de Rio de Janeiro » in MONNETH J. (org.), *L'urbanisme dans les Amériques*. Paris, Karthala.

FREIRE A., OLIVEIRA L., 2002. *Capítulos da memória do urbanismo carioca*. Rio de Janeiro, Folha Seca editora.

GOIRAND C., 1998. « Clientélisme et vote populaire : la politisation des groupes populaires à Rio de Janeiro » in BRIQUET J.L. & SAWICKI F. (org.), *Le clientélisme politique*. Paris, PUF.

IBGE, 1960. VII Recenseamento Geral do Brasil, v. 5. Rio de Janeiro, IBGE.

IBGE, 1981. Sinopse preliminar do censo demografico, IX recenseamento geral do Brasil v. 1. Rio de Janeiro, IBGE.

IPEME, 1957. Favela e favelados do Distrito Federal. Rio de Janeiro, IPEME.

KOWARICK L., 1993. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

LEEDS A., 1978. *A Sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

LEVY J., 1999. Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde. Paris, Belin.

MARICATO E., 1987. Política Habitacional no Regime Militar. Do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis, Vozes.

MEUREN W., 1959 « Breves considerações sobre a lei das *favelas* », *Revista Forense*, 56 : 462-467.

PESSOA A., 1984. « O uso do solo em conflito », in FALCAO J. (org.) *Conflito de direito de propriedade. Invasões urbanas*. Rio de Janeiro, Forense.

SMDS, 1980. Propostas para ação nas favelas cariocas. Rio de Janeiro, SMDS.

SMDS, 1984. *Política de atuação em favelas*. Rio de Janeiro, SMDS.

SOUZA M., 1996. « O tráfico de drogas no Rio de Janeiro e seus efeitos negativos em termos de desenvolvimento sócio-espacial » in FARRET R. (org.) *Annales de la VIe Rencontre nationale de l'ANPUR*. Brasília, ANPUR.

VALLADARES L., 1998. *Passa-se uma casa*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

ZICCARDI A., 1983. « Villas miserias y favelas : sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social em las democracias de las años sesenta », *Revista Mexicana de Sociologia*, 1 : 45-67.

NOTES

1. L'accès au logement dans les *favelas* se réalise par l'occupation des terrains publics ou privés dans un premier temps au moins, ou par le biais d'un marché immobilier informel. Les prix d'achat ou de vente sont normalement plus bas que ceux de la ville dite « formelle » justement à cause de l'informalité de ces espaces. Néanmoins, cette affirmation n'est plus valable actuellement dans certaines *favelas* qui ont développé un marché immobilier informel extrêmement complexe avec une très forte spéculation immobilière.
2. L'un des points le plus important de la définition des *favelas* selon l'Institut brésilien de géographie et statistique (IBGE en portugais) est la précarité urbanistique de ces espaces et le fait que les constructions ont été bâties sur des terrains n'appartenant pas aux habitants.
3. Les *favelas* abritaient, selon le recensement de 1960, 337 412 habitants soit 10,2 % de la population de la ville (IBGE, 1960).

4. En effet, cette tolérance variait selon la localisation spatiale des favelas. Celles situées dans les quartiers bourgeois subissaient un plus grand contrôle des pouvoirs publics que celles qui étaient localisées en banlieue. Le recensement de l'Institut de recherche et d'études du marché (IPEME en portugais) de 1957 révèle les conséquences de cette politique : les favelas situées dans le centre de la ville n'avaient que 0,7 % de constructions en dur (la plupart étant en bois, tôle ou carton) tandis que les favelas de la proche banlieue avaient déjà 48,9 % de constructions plus solides malgré le même niveau salarial de leurs populations. (IPEME, 1957). Le danger moins important d'un possible relogement encourageait les favelados de banlieue à investir dans leurs maisons.

5. Ce clientélisme tout en conservant le *statu quo* constitue une forme d'adaptation stratégique des plus pauvres à un système politique qui les rend victimes d'une exclusion à la fois sociale et urbaine. Les pauvres n'acceptent de voter que pour celui qui améliore l'état des installations collectives du quartier ou qui leur procure un avantage personnel comme un emploi, des aides financières ou une place à l'école. (Goirand, 1998).

6. Il faut citer le rôle pionnier de l'Union des travailleurs favelados (UTF) fondée par l'avocat Margarino Torres dans les années cinquante. Selon une rhétorique marxiste, l'UTF a beaucoup influencé la formation de la Fédération des associations des résidents de l'État de Guanabara (FAFEG) dans la décennie suivante. Probablement dans le but d'avoir comme secrétaire général un avocat, l'UTF a essayé de créer un discours revendicatif centré sur le droit en assimilant les habitants des favelas à une classe sociale, les travailleurs.

7. Projet réformiste de financement des programmes sociaux mis en route par le président Kennedy pour réduire l'influence du communisme en Amérique latine.

8. La constitution déterminait que 3 % de la recette fiscale devait être investie dans le fonctionnement dudit organisme.

9. Entrevue avec Sandra Cavalcanti, secrétaire des services sociaux de l'administration Lacerda et la première présidente de la Banque nationale d'habitat pendant le régime militaire (Freire, 2002 : 88).

10. Le relogement de la *favela Pasmado* illustre bien cette politique. Selon Lacerda lui-même, il a incendié cette *favela* vue la résistance de la population et de plus il a avoué qu'il désirait y construire un hôtel Hilton (Ziccardi, 1983 : 62).

11. « L'idée du M. Carlos Lacerda d'éradiquer les *favelas* est très bonne et l'administration Negrão de Lima va l'adopter ». Déclaration du secrétaire de l'économie de l'administration Negrão de Lima, M. Armando Mascarenhas (*Diario de Noticias*, 16.01.1966).

12. La FAFEG rassemblant les forces populaires essaye courageusement de combattre la politique de relogement avec le slogan « Réhabilitation oui, relogement jamais », mais la répression impose le silence à toute revendication.

13. En fait, depuis 1948, certaines personnes, ayant des compteurs d'énergie à l'intérieur des *favelas*, pouvaient obtenir un permis public pour commercialiser l'énergie. Ces services étaient normalement très chers et de très mauvaise qualité.

14. Dénomination des petits établissements commerciaux à l'intérieur des *favelas* qui vendent toutes sortes de produits.

15. Nous pouvons citer, par exemple, l'offre des emplois publics ou des postes de syndic dans les nouveaux ensembles de logements aux membres des associations de résidents. De même, les premiers collaborateurs commerçants ont acquis le droit d'occuper le très petit nombre de bâtiments commerciaux existants dans ces ensembles.

16. Décret 1668 de 1963.

17. Par exemple, le pouvoir local pouvait de manière arbitraire annuler les élections et imposer des juntas pour administrer l'association. De même, l'argent de l'association devait nécessairement être recueilli dans un compte de la Banque de l'État de Guanabara.

18. L'inégalité sociale a extrêmement augmenté pendant le « miracle économique » des années 1960 et 1970. L'indice du salaire minimum réel, selon le Département intersyndical de statistique et d'études socio-économiques (DIEESE en portugais), est tombé de 111 en 1961 à 56 en 1983 (Maricato, 1987).
19. En 1980, les *favelas* comptaient 628 170 personnes abritant 12,3 % de la population de la ville (IBGE, 1981).
20. La ville a subi de nouveau un grand changement politico-institutionnel en 1975. Le jeune État de la Guanabara a fusionné avec l'État de Rio de Janeiro, devenant ainsi la capitale de l'État homonyme au détriment de Niterói, sa ville voisine de l'autre côté de la baie de Guanabara.
21. *Journal O Globo*, 6.9.1981.
22. Un juge de la ville de Recife a affirmé lors d'un litige foncier : « Ce n'est pas à la Cour de résoudre des problèmes sociaux, mais d'assurer la primauté de la loi. Je ne dois pas comprendre les raisons de l'invasion ou si le peuple est en train de mourir » (Pessoa, 1984 :185).
23. Nous pouvons citer l'établissement des Zones spéciales d'intérêt social (ZEIS en portugais). Cet outil juridique permettant une plus forte liberté et flexibilité des paramètres urbanistiques du quartier est un outil fondamental pour l'intégration juridique des aires informelles. Mais pour atteindre son objectif, cet outil urbanistique doit être le résultat d'un vrai processus démocratique et doit être utilisé avec modération, de manière à ne pas institutionnaliser l'inégalité urbaine.
24. Cet événement a acquis une si grande importance que lors de son premier voyage au Brésil le pape a visité cette *favela*.
25. Un projet de loi réglant les questions urbaines a été proposé une première fois en 1977. Ce projet a subi de très fortes critiques et n'a jamais été voté par le Congrès. Un grand PDG de Sao Paulo a affirmé à l'époque que « ce projet de loi a été fait pour un pays socialiste et non pour le Brésil » (*Jornal do Brasil*, 16.05.1982). Nous pouvons citer aussi un extrait d'un article du secrétaire municipal d'urbanisme, Mateus Schainder de 1982 : « [...] une nouvelle idée contre la propriété privée voit le jour à travers les pouvoirs qui seront octroyés aux municipalités. Ce processus peut provoquer des conséquences imprévisibles. Préconiser la violation au droit de propriété nous emmènerait inévitablement à l'anarchie et au chaos [...] » (*Jornal do Brasil*, 14.03.1982). En fait, la première loi évoquant le thème n'a été promulguée qu'en 2001 (le Statut de la Ville).
26. Ce projet envisageait le branchement des *favelas* aux réseaux publics de l'eau et des égouts de la ville.
27. En variant selon la *favela*, les associations sont normalement responsables des services suivants : la distribution du courrier, le système téléphonique, la radio communautaire, l'administration du service de l'eau, le contrôle des constructions et de la transmission de la propriété immobilière, la maintenance de la voirie et le contrôle du commerce interne. En bref, ces associations sont devenues des mini-mairies (Fausto Neto, 2000) sans aucun caractère revendicatif.
28. À chaque famille un lot.
29. *Favela Quartier*.
30. La participation populaire révèle plutôt une manière de légitimer les interventions publiques qu'une vraie démocratisation de la politique urbaine.
31. Nous pouvons citer le décret « n » 18 407 de 2000 réglementant l'occupation du sol de la *favela* Fernão Cardim.
32. La municipalité, tout en souhaitant transformer les *favelas* en quartiers, renforce en fait ce dualisme. Outre le manque de la régularisation juridique, nous pouvons citer l'article 6 du décret 15 214 de 1996 sur le commerce dans les *favelas*. Cet article, tout en répétant le décret 1 668 de 1963 cité ci-dessus, détermine que les permis commerciaux dans les *favelas* seront « toujours à titre précaire et peuvent être révoqués ou annulés à tout temps selon la convenance des pouvoirs publics ».

33. Réponse de l'Institut des architectes du Brésil (IAB) sur le projet Favela Bairro : « Il est amplement connu que tout projet d'ingérence légale dans le quotidien des favelas de Rio de Janeiro [...] doit prendre en compte de manière primordiale le contexte des rapports sociaux intriqués maintenu par les habitants avec le trafic de drogues. Comme phénomène social, le trafic présente les caractéristiques d'un pouvoir parallèle qui interfère et peut même déstructurer la légitime représentation communautaire » (Souza, 1996 : 1076).

34. « Il est nécessaire de prendre en compte que la [favela] Rocinha est depuis quelques mois un champ de bataille. Nos fonctionnaires risquent leur vie dans les interventions publiques. Ils méritent plus de respect » (*O Globo*, 23.09.2005).

35. La dernière technique de la police de Rio de Janeiro est d'entrer dans les favelas avec un véhicule blindé noir, connue comme *Caveirão* (la grande tête de mort), car il exhibe le dessin d'une tête de mort, symbole des forces spéciales de la police. La préoccupation principale des favelados que j'ai interviewés dernièrement était justement la question des opérations militaires avec le *Caveirão*.

36. « Huit familles seulement possèdent plus de 500 immeubles dans les quatre principales favelas de Rio (Rocinha, Rio das Pedras, Vidigal et Jacarezinho). [...] La spéculation immobilière contribue à la croissance des favelas. [...] Ce marché informel est en pleine expansion notamment dans les favelas de la zone sud (quartiers plus riches), car les difficultés économiques ont poussé les gens vers les aires les plus démunies, mais proches du marché du travail » (*O Globo*, 31.10.1999).

37. Nous pouvons citer la question de l'*usucapion* urbaine collective. L'*usucapion* (prescription acquisitive) urbaine permet au possesseur d'une maison d'acquérir la propriété de celle-ci s'il y habite depuis plus de 5 ans, si le propriétaire n'est pas intervenu pour récupérer son terrain entre temps et à la condition que la surface ne dépasse pas 250 m². Étant donné la difficulté d'individualiser les lots dans une favela, le Statut de la Ville permet que ce type de procédure judiciaire de déclaration de l'*usucapion* soit fait collectivement. Si les conditions citées ci-dessus sont respectées la propriété est attribuée à un ensemble d'habitants dans un cadre de copropriété. La possibilité d'utiliser cet outil de façon collective est fondamentale à l'égard de l'aspect dynamique et collectif de l'occupation du sol dans les favelas.

38. Les premiers articles de cette série ont été publiés en septembre 2005. Nous n'avons analysé que les articles publiés jusqu'au début d'octobre 2005.

39. Sorte de Constitution municipale.

40. « Il faut changer les lois et un grand programme de défavelisation doit être intégré aux politiques de transport et de logement » (*O Globo*, 7.10.2005).

41. « Il y a des juges qui décident des litiges fonciers non pas sur la base de la loi, mais en utilisant le concept flou et équivoqué de "justice social" » (*O Globo*, 8.10.2005).

42. Ces articles n'ont cités curieusement que les favelas de la zone sud, la plus riche de la ville.

RÉSUMÉS

Étant donné la précarité juridique des favelas à Rio de Janeiro, l'analyse historique de la législation et de la politique urbaine s'avère fondamentale pour comprendre les enjeux sociaux autour de l'accès au sol urbain, ainsi que les stratégies de différents acteurs urbains. Dans ce contexte, cet article tente d'établir une relecture sociopolitique du droit afin d'analyser à la fois comment la réalité sociale construit le droit et comment celui-ci provoque des répercussions

effectives sur le plan social. Ce texte prétend aussi analyser comment la politique urbaine envers les favelas s'est révélée un outil important de marginalisation de la population favelada, ainsi qu'un moyen important de maximisation de l'accumulation du capital à Rio de Janeiro.

Given the precarious legal status of the favelas of Rio de Janeiro, an historical analysis of the relevant legislation and of urban policy proves essential in order to understand what is at stake in social struggles over access to urban land, as well the strategies of different urban actors. In this context, this article attempts to develop a socio-political re-reading of the law in order to analyse both how social reality constructs the law and how the latter leads to effective repercussions in social terms. This text also aims to analyse how urban policy towards the favelas has revealed itself to be an important tool in the marginalisation of the favelada population, as well as an important means of maximising capital accumulation in Rio de Janeiro.

INDEX

Keywords : clientelism, law, political legitimisation, urban history, urban policy

Mots-clés : clientélisme, droit, histoire urbaine, légitimation politique, politique urbaine

AUTEUR

RAFAEL SOARES GONÇALVES

SEDET - PARIS 7