

Du symbole au lot semi-urbanisé. Les politiques de l'habitat dans le District fédéral ⁽¹⁾

(Brasilia D.F.)

Catherine AUBERTIN*
Marilia Luiza PELUSO**

Dans les villes planifiées, principalement dans celles qui ont connu une croissance importante, on peut analyser la production de l'espace à travers les solutions que les autorités ont trouvées au problème de l'habitat. Ainsi, le complexe polynucléaire nommé Brasilia, constitué par le Plan pilote, les villes satellites, les lotissements de l'État de Goiás et quelques bidonvilles, est le résultat d'une suite de politiques adoptées par le gouvernement du District fédéral (fig. 1). Le mode d'occupation de l'espace habité est avant tout la conséquence d'actions, plus ou moins réfléchies suivant les circonstances et la pression des luttes sociales avec lesquelles il a fallu composer, et non le produit désordonné d'intenses migrations de populations pauvres à la recherche d'un logement ou de l'adaptation naturelle des habitants à leur territoire.

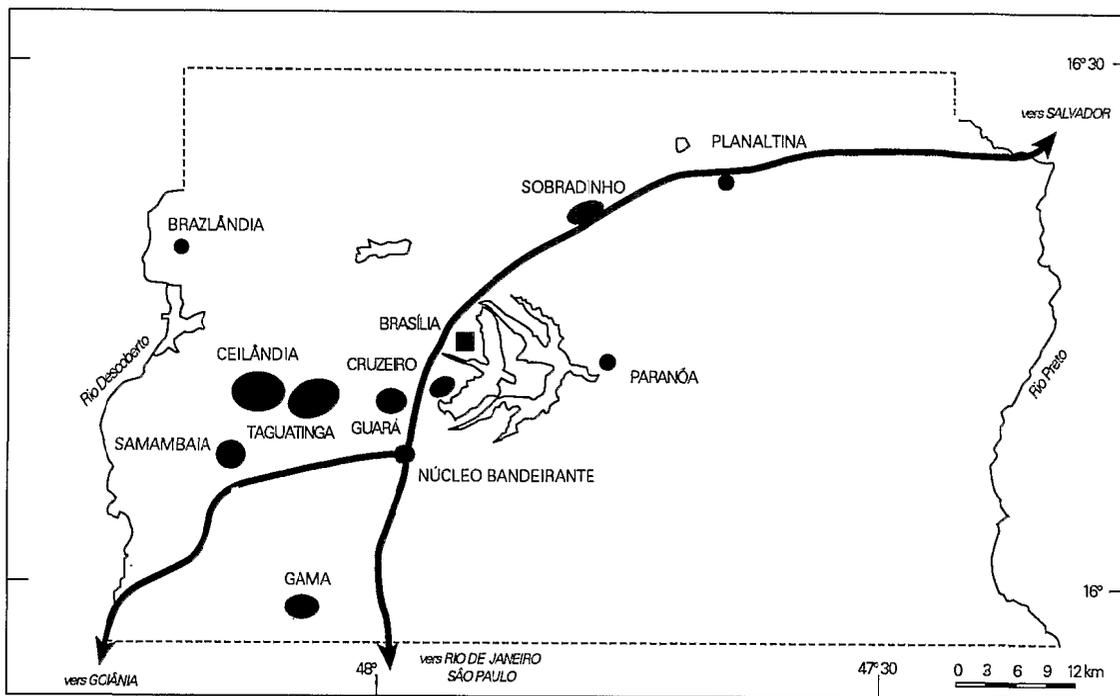
LE PROJET « TECHNICO-SCIENTIFIQUE » DE LA VILLE

La fondation de la capitale fédérale dans le Centre-Ouest, au cœur du pays, est une pièce maîtresse de la politique d'intégration nationale de la fin des années cinquante. L'État prétend contrôler économiquement et politiquement l'ensemble du territoire brésilien : Bra-

* Économiste, ORSTOM, 213 rue La Fayette, 75480, Paris Cedex.

** Géographe, Département de Géographie, Université de Brasilia - UNB - 70910 Brasilia DF, Brésil.

(1) Cet article a été écrit dans le cadre des accords CNPq-ORSTOM. Catherine AUBERTIN est chercheur économiste à l'ORSTOM, Marilia Luiza PELUSO est géographe, enseignant chercheur à l'Université de Brasilia.



- 30 000-60 000 habitants : Brazlândia, Planaltina, Paranoá, Núcleo Bandeirante
- 100 000-170 000 habitants : Samambaia, Gama, Guarã, Cruzeiro, Sobradinho
- 300 000-500 000 habitants : Ceilândia, Taguatinga
- BRASILIA 400 000 habitants

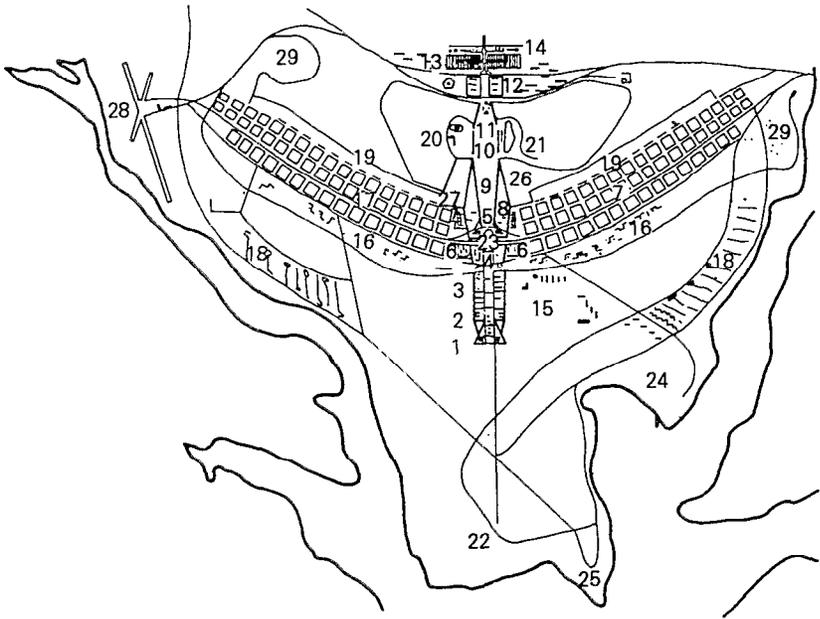
FIG. 1. — Le District fédéral - Brasilia (Plan pilote) et les villes satellites (1990).

silia sera le moteur du développement de la région Centre-Ouest. Mais, bien qu'élément constitutif du processus d'industrialisation, au même titre que l'ouverture des routes ou l'expansion de l'activité agricole, Brasilia n'en profitera que de loin, le développement industriel restant essentiellement concentré dans la région Sud-Est.

Cette politique favorise de fortes migrations. En 1980, l'ensemble urbain du District fédéral comptait près de 1 200 000 habitants. Cette croissance démographique n'a rien de très exceptionnel dans le contexte brésilien, d'autant moins que, outre l'afflux des fonctionnaires qui accompagnent le déplacement de l'administration, la ville nouvelle a besoin de main-d'œuvre pour se construire, pour se doter des infrastructures et des services les plus variés. Enfin, l'économie urbaine elle-même offre dans son circuit inférieur des opportunités presque illimitées d'activités, comme cela semble être la règle dans la plupart des pays sous-développés (SANTOS, 1979).

La capitale fédérale ne peut être étudiée uniquement sous un angle économique. Brasilia est un mythe de la modernité et de l'unité nationale. Le discours officiel présente Brasilia comme la concrétisation d'un destin tracé inexorablement par l'histoire, de la première proposition de déplacement de la capitale liée à la lutte pour l'indépendance de Tiradentes au XVIII^e siècle aux songes mystiques de saint Jean Bosco, et qui n'attend que l'homme providentiel pour devenir réalité. Brasilia naît de la volonté d'isoler le centre du pouvoir des pressions économiques et sociales que subissent les grands centres urbains comme Rio de Janeiro. Ce mythe de la neutralité du pouvoir n'est pas le moindre des mythes fondateurs de Brasilia. Il justifiera par la suite le refus de l'industrialisation de la capitale et le combat contre les afflux migratoires ; alors que, paradoxalement, pour l'idéologie développementiste de Juscelino KUBITSCHK, Brasilia est la négation du sous-développement et l'affirmation d'un nouveau Brésil, industriel et indépendant. Car Brasilia est née aussi du mythe de la « frontière » (AUBERTIN et LÉNA, 1986). L'ouverture du pays vers l'Ouest, censée offrir une immensité de terres riches et disponibles toujours plus loin, permet à chaque Brésilien d'espérer une vie meilleure, une égalité des chances devant les ressources « naturelles » de son pays. Cet espoir s'attache à la nouvelle capitale fédérale et constitue aujourd'hui encore le principal moteur des courants migratoires qui se déversent sur le Planalto Central.

Le passage du mythe au quotidien est celui de la ville de l'espoir à la ville administrative. Ces deux aspects se trouvent illustrés symboliquement dans les lignes du Plan pilote de Lucio COSTA (fig. 2). Le projet d'urbanisme de Brasilia est le fruit des recommandations de la charte d'Athènes qui prétendait ordonner et rationaliser les villes afin qu'elles se développent suivant des principes découlant des quatre fonctions urbaines : habiter, travailler, se distraire, circuler.



- | | |
|------------------------------------|---|
| 1. Place des Trois Pouvoirs | 16. Ambassades et délégations |
| 2. Esplanade des Ministères | 17. Secteur résidentiel |
| 3. Cathédrale | 18. Maisons individuelles |
| 4. Secteur culturel | 19. Horticulture, fructiculture |
| 5. Centre de divertissements | 20. Jardin botanique |
| 6. Secteur des banques et bureaux | 21. Jardin zoologique |
| 7. Secteur commercial | 22. Club de golf |
| 8. Hôtels | 23. Gare routière |
| 9. Tour de radio et télévision | 24. Club nautique |
| 10. Secteur sportif | 25. Résidence présidentielle |
| 11. Place municipale | 26. Société hippique |
| 12. Casernes | 27. Espace pour les foires, cirques, etc. |
| 13. Gares | 28. Aéroport |
| 14. Magasins et petites industries | 29. Cimetière |
| 15. Cité universitaire | |

FIG. 2. — Plan de Lucio COSTA.

Les plans devaient indiquer des secteurs pour chacune d'elles, de manière à former un ensemble harmonieux, intégré et beau, dans lequel disparaîtraient les contradictions sociales. Approprié par l'élite moderniste des années cinquante, réalisé par une technobureaucratie qui émerge des nouvelles relations sociales où l'État marque son influence, le plan de Lucio COSTA prône une gestion urbaine « technico-scientifique ».

Chargé de tant de symboles, le Plan pilote s'est avéré dès lors intou-

chable. L'occupation de l'espace et la régulation de la force de travail (principalement celle des *candangos*, les travailleurs du bâtiment en majorité nordestins) relèvent alors d'interventions techniques qui se veulent exemptes de tout contenu social. Dans le discours officiel, les modifications apportées au plan initial, et il y en eut beaucoup, sont censées défigurer la ville ou être le résultat naturel des interactions entre la ville et ses habitants.

Le plan de Lucio COSTA s'est imposé comme reflet d'une idéologie utopique, impersonnelle et abstraite, que tous les gouvernements durant ces trente dernières années ont reprise à leur compte et qui détermine les interventions, la logique et les objectifs de l'administration publique. On nie ainsi l'historicité du fait urbain et l'on aspire à une ville moderne, idéale et parfaite.

Les résultats des politiques fondées sur cette conception urbanistique ont produit un espace socialement fragmenté, unifié administrativement par les décisions centralisées des institutions du gouvernement du District fédéral (GDF).

Nous nous proposons ici de décrire et d'analyser les principales étapes de la formation de la capitale fédérale, tout en ayant conscience de l'arbitraire de toute tentative de périodisation inhérent à l'étude des mouvements d'ampleur et de durée différentes.

LA CRÉATION DES VILLES SATELLITES DE 1956 À 1970

Brasilia fut planifiée pour une population de 500 000 habitants (2). On envisageait cependant que la ville puisse, par la suite, croître au-delà. Une solution présentée par sir William HOLFORD, membre de la commission de sélection de l'appel d'offres pour le plan de la nouvelle capitale (3) fut de limiter la ville mère, le Plan pilote, à 600 000 habitants et de prévoir le développement postérieur de villes satellites autonomes et autosuffisantes (HOLFORD, 1965 : 361).

L'organisation de l'habitat dans le Plan pilote fut soumis à la « décision de créer une séquence continue de grandes *quadras* dispo-

(2) La loi n° 1803 du 5 janvier 1953, qui autorise le pouvoir exécutif à réaliser les études définitives sur la localisation de la nouvelle capitale de la république, fixe la norme à 500 000 habitants. Elle précise également la surface que doit couvrir le District fédéral : 5 000 km² (SILVA, 1971 : 58-59).

(3) Cette commission est constituée le 12 mars 1957. Elle siège le 13 et le 14, et, le 16 mars, elle choisit le projet n° 22 présenté par Lucio COSTA.

sées deux par deux, ou isolément de chaque côté de l'axe routier et bordées par une large bande arborisée». La ville ne serait pas occupée de manière homogène par une seule classe sociale. Pour Lucio COSTA, «la hiérarchisation sociale pourra être facilement dosée en attribuant plus de valeur à certaines *quadras*» (COSTA, 1965 : 349). Le Plan pilote prévoyait aussi, comme dérogations exceptionnelles, des habitations individuelles, entourées d'arbres et de champs pour les plus riches et l'éventuelle construction de maisons de grande valeur architecturale. Aujourd'hui ces dérogations au plan sont devenues les Lacs Nord et Sud et le secteur du Park Way.

L'accès à la nouvelle capitale en construction fut l'objet d'importants mouvements sociaux. Comme le souligne EPSTEIN (1973 : 57), la solution présentée par Lucio COSTA était incapable de résoudre les conflits de classes car elle supposait que les différences entre les habitants de la ville étaient peu importantes et relevaient de l'économique et non du social.

SILVA (1971 : 231) relate les revendications des *candangos* pour la terre dès 1958 et les solutions adoptées par les autorités gouvernementales de l'époque : «le long de la route Brasilia-Anapolis, sur la droite en direction d'Anapolis, en face de la Cidade Livre (4), près de 4000 personnes se sont installées en moins de huit jours (...) construisant rapidement, surtout la nuit, pour déjouer la vigilance des surveillants». Quand Juscelino KUBITSCHKEK va dîner dans un restaurant de la Cidade Livre, les envahisseurs se dirigent vers lui en revendiquant la *posse*, la propriété, des lots sur lesquels ils ont construit leur maison. Pour abriter les demandeurs, on créa la première ville satellite qui, contrairement à ce qu'avait imaginé HOLFORD, fut antérieure au développement de la ville mère, encore inachevée et inhabitée. Taguatinga naît le 5 juillet 1958, avec 4000 habitants et déjà des bidonvilles : la Vila Dimas et la Vila Matias, car une partie de la population ne possède pas les conditions financières minimales requises pour acheter des lots dans le nouvel espace.

La solution des villes satellites fut adoptée par la suite pour fixer les «envahisseurs», c'est-à-dire toute personne en situation illégale — on ne dit pas *favelados* à Brasilia, le statut juridique de l'habitant prime sur l'apparence physique de son habitation —, les *flagelados* qui fuient la sécheresse du Nordeste, les victimes de la mise en eau du lac, les ouvriers des chantiers des entreprises de travaux publics

- (4) La Cidade Livre, la Ville Franche, est créée en 1956 comme cité de chantier pour la construction de Brasilia et comme centre provisoire où s'installent les premiers commerces et les maisons des pionniers, sur des terrains en concession d'usage à durée limitée, car la ville devait être détruite après la construction de Brasilia.

et du DNOC (Département national des ouvrages et des réseaux), que l'on repousse énergiquement loin des abords du Plan pilote.

Ainsi, alors que Brasilia n'est pas encore inaugurée, huit des grands centres urbains d'aujourd'hui sont déjà en expansion. Planaltina et Brazlandia, vieilles cités de l'État de Goiás, sont incorporées à l'espace du District fédéral. La Cidade Livre, qui devait être démolie après l'inauguration du Plan pilote, finit grâce à la forte résistance dont surent faire preuve ses habitants, à être élevée au statut de ville satellite en 1961 et prend le nom de Nucleo Bandeirante. Taguatinga est créée en 1958. Les déplacements de Vila Amauri et de Vila Planalto sont à l'origine, en 1960, de la construction de Sobradinho, conçue initialement pour devenir un bourg rural, et de Gama projetée en toute hâte. Paranoa, la cité du barrage qui forme le lac artificiel de Brasilia, résiste à la destruction. Cruzeiro reste un quartier indéfini du Plan pilote où s'installent des petits fonctionnaires. Alors que les fonctionnaires de Rio de Janeiro pour lesquels Brasilia, la ville officielle, capitale du Brésil, a été conçue, rechignent et tentent de refuser leur mutation, les bâtisseurs, les *candangos*, les habitants de fait, déjà près de 70 000 lors de son inauguration en 1960, sont maintenus à sa périphérie.

La multiplication des villes satellites ne parvient pas à résoudre le problème du logement. À peine créées, elles se couvrent d'«invasions» que l'on tente de combattre et qui se reforment plus loin. Ainsi, pour réorganiser Nucleo Bandeirante, on décide en 1964 de modifier le tracé urbain et de construire une grande place centrale. La moitié des baraques sont alors démolies et les délogés fondent à la périphérie les invasions de Vila Tenorio et Vila Esperança, proches de celles du Morro do Querozene, de Bernardo Sayão et du IAPI (EPSTEIN, 1973 : 80). Pour résorber la population des invasions, des campements provisoires et des fonctionnaires de la NOVACAP (5) logés dans les cités de chantier, la construction de Guara débute en 1966.

En 1968, la première tranche de logements est achevée et déjà insuffisante pour une population en forte croissance, car la terre, aux mains du gouvernement par l'intermédiaire de la NOVACAP, est mise aux enchères parcimonieusement. La population du Plan pilote demeure très en deçà des prévisions alors que celle des villes

- (5) La Compagnie d'Urbanisation de la Nouvelle Capitale, à laquelle fut attribuée l'exécution des ouvrages et des services de la ville, est créée par la loi n° 2874. Entre ses nombreuses attributions, elle était responsable de la planification et de l'exécution de tous les travaux liés à la construction de la ville ; et aussi de l'acquisition, des transactions, de l'aliénation, de la location des immeubles du District fédéral. En 1973, son département chargé des affaires immobilières devient autonome, sous le nom de TERRACAP, Compagnie Immobilière du District fédéral. Le système de ventes de terre était, et continue d'être, celui de la mise aux enchères.

satellites connaît une forte expansion. En 1970, pour une population recensée dans le District fédéral d'environ 520 000 habitants, le Plan pilote ne compte que 115 000 personnes contre 365 000 pour les villes satellites. La croissance des villes satellites ne signifie pas qu'une solution ait été trouvée pour les populations à faibles revenus : même régi par l'État-NOVACAP, l'accès au logement passe par le marché immobilier. En conséquence, les invasions se développent, dans les zones urbaines du Plan pilote et des villes satellites, comme dans les zones rurales, mais la riposte du gouvernement se concentre surtout dans les zones urbaines, là où est menacé le plan de la ville.

Les « actions techniques » destinées à rationaliser l'occupation des sols commencent avec la création de la Commission de supervision des noyaux d'habitation provisoires (CSNHP) chargée « d'administrer, de superviser et de contrôler les *nucleos habitacionais*, noyaux d'habitation non permanents situés sur le territoire du District fédéral ».

En 1969, un « groupe de travail pour étudier et faire des propositions pour l'éradication de l'invasion du IAPI et Vila Tenorio » est constitué, et transformé en 1970 en Commission d'éradication des invasions — CEI — avec « compétences délibératives (...) pour planifier, coordonner et exécuter les mesures résultant de ses décisions ».

Il est alors admis que les invasions ne peuvent être fixées dans les lieux où elles se trouvent : le processus d'expulsion-déportation se poursuit. Le nettoyage de la zone centrale se termine avec l'éradication de l'invasion du IAPI et le relogement de 70 128 personnes, qui occupaient 14 607 baraques, dans un nouveau noyau d'habitation bientôt ville satellite, Ceilandia, dont le nom provient ironiquement de CEI, sigle de la Commission. Le contrôle de la résidence de la force de travail du District fédéral conduit à la formation d'une ville polynucléaire, « un ensemble urbain composé de multiples noyaux » (PAVIANI, 1985), « un centre et sa périphérie » (CORDEIRO et KOHLSORF, 1981 : 2). Le Plan pilote de Lucio COSTA reste intact mais la ville est définitivement fragmentée.

CONSOLIDATION DU FRACTIONNEMENT SPATIAL : 1970-1985

Au début des années soixante-dix, Brasília enregistre un nouvel afflux migratoire. Le nombre d'habitants passe de 524 000 à 750 000 entre 1970 et 1975. La rétention de la terre, qu'elle soit le fait de particuliers ou de l'État, entraîne une hausse vertigineuse du prix des logements. Durant cette période, le transfert et l'installation des

institutions gouvernementales dans la nouvelle capitale, c'est-à-dire l'arrivée d'une population de fonctionnaires aux revenus divers, ainsi que la poursuite de la migration d'une population pauvre, concourent à organiser un espace inégalitaire. Par exemple, en 1979, le revenu moyen par tête dans le Plan pilote correspond à 43 salaires minimum alors qu'il n'est que de 5 salaires minimum à Ceilandia, chiffre par ailleurs bien supérieur à la moyenne brésilienne.

La politique de protection du Plan pilote circonscrit la croissance de Brasilia dans les villes satellites. En 1976, près de 47 % des terrains des deux ailes du Plan pilote demeurent inoccupés et, dans les secteurs des villas, sur les rives du lac, 90 % des lots restent vides. Si la population du District fédéral dans son ensemble croît de 68,8 % entre 1970 et 1975, celle du Plan pilote n'enregistre qu'une augmentation de 3,6 % et devient chaque jour plus minoritaire : elle représente 30 % de la population urbaine de Brasilia en 1970, 26 % en 1977 et seulement 24 % en 1980. Parallèlement, en 1976, on recense 140 618 familles citadines quand le nombre d'unités de résidences permanentes tourne autour de 80 313, faisant apparaître un solde de 60 305 familles qui habitent des baraques précaires, ou qui partagent, gratuitement ou en location, un logement avec d'autres familles (GONZALES, 1985 : 85). Ce décompte englobe les habitants des invasions et des bidonvilles, mais aussi ceux que l'on appelle les « *inquilinos de fundo de quintal* », les locataires de fond de cour, de loin les plus nombreux, souvent les plus misérablement logés, mais dont la situation est peu visible et peu étudiée. La SHIS, Société d'habitation d'intérêt social, institution du gouvernement du District fédéral, chargée de la construction des maisons « populaires », n'a construit jusqu'en 1973 que 8 400 résidences, essentiellement à Guara et à Taguatinga.

Avec l'explosion démographique, une série de pressions s'exerce sur les autorités : pression pour ouvrir de nouveaux espaces d'habitation, pour les plus riches comme pour les plus pauvres ; mais aussi pression pour créer de nouveaux emplois, en permettant par exemple l'industrialisation de la ville. La création de Brasilia était justifiée par ses seuls objectifs politiques et symboliques, et l'on se passait donc de toute planification. Désormais, il est nécessaire de prendre des décisions, d'une part pour rationaliser l'occupation de l'espace à l'intérieur du District fédéral en élaborant un plan directeur en vue de nouvelles « actions techniques » et, d'autre part, pour définir une politique d'emploi susceptible de s'articuler avec une politique de logement.

Aussi, le gouvernement du District fédéral réunit, en novembre 1976, le 1^{er} séminaire de planification de Brasilia (GDF, 1976) qui permet, par une série de conférences, de favoriser de brillants échanges entre hauts fonctionnaires et universitaires nationaux et

étrangers. La langue de bois alors à l'honneur en matière de planification urbaine et régionale privilégie la technique, la modélisation et les méthodes de rationalisation de choix. L'emploi semble être le facteur structurant par excellence, les problèmes sociaux sont abordés technocratiquement, sous le seul angle des revenus. Ce séminaire débouche sur 90 propositions et la signature d'un contrat avec le ministère du Plan pour la réalisation du Plan structurel d'organisation territoriale du District fédéral (PEOT). Ce plan, approuvé par décret en janvier 1978, est le premier, et jusqu'à présent le seul, document officiel qui trace les grandes lignes de la gestion de l'occupation du sol du District fédéral dans son ensemble.

Les idées directrices sont les suivantes : Brasília doit être maintenue comme cité administrative, donc avec un nombre limité d'habitants, sans offrir d'autres alternatives d'emploi. Or, la croissance démographique accélérée se heurte à ce principe de base. Donc l'absorption de la population « excédentaire » doit se réaliser dans ce que l'on appelle la « Région géo-économique » — région qui connaîtra de nombreuses définitions, allant jusqu'à englober quelque 150 municipes pour se restreindre dernièrement aux 12 de l'*Entorno*, l'entour immédiat. Quant au problème du logement, on se propose de canaliser les nouveaux flux qui se dirigeraient vers Brasília dans l'avenir. Des trois alternatives passées au crible de la méthode multicritère, celle qui est retenue pour de nouvelles installations urbaines anticipe la formation d'une agglomération de plus de 1,5 million d'habitants qui partirait du couple Taguatinga-Ceilandia, engloberait Gama et se prolongerait dans l'État de Goiás jusqu'au municipe de Luziania (CODEPLAN, 1977, vol. I : 209). À l'intérieur même du District fédéral la population ne dépasserait pas 960 000 personnes. À l'horizon de l'an 2000, la capitale fédérale totaliserait près de 2 400 000 habitants.

Ce plan trouve sa justification dans les problèmes spécifiques ressentis à l'époque, comme la croissance démographique accélérée, et cherche à préserver, autant que faire se peut, le plan de Lucio COSTA tout en contrôlant la croissance des villes satellites existantes. On y retrouve l'obsession de situer les nouvelles zones urbaines en dehors du bassin du Paranoa, pour des raisons de pollution des sources d'approvisionnement en eau.

Au début des années quatre-vingt, la politique de logement du GDF s'applique à respecter le PEOT. On veille à contenir les fonctions de la ville et, d'une certaine manière, l'offre de logements. En 1984, la première ville satellite prévue par le PEOT, Samambaia, passe à la phase de projet et se met en place par étapes. Mais la mise aux enchères de lots se fait au ralenti, et à un prix accessible seulement aux acheteurs issus de la classe moyenne.

Les nouveaux terrains étant hors de portée des plus pauvres, le

gouvernement du District fédéral promulgue le PAPE — Programme d'urgence pour l'installation des populations —, qui est réalisé de 1983 à 1985 dans l'optique du PROMORAR, programme national d'éradication des « sous-habitations », dans le cadre des activités de la défunte Banque nationale d'habitation — BNH —. Ce programme fait suite au recensement de 1983 réalisé par la SHIS qui dénombre 10 382 familles en 62 points d'invasions, soit une population de 51 910 habitants, dont plus de la moitié est localisée dans le Plan pilote. Les actions menées se trouvent en contradiction avec le PEOT, car les populations des invasions et des fonds de cour sont regroupées et installées sur des lotissements à proximité de leur lieu de résidence, dans les villes satellites. Dans la mesure du possible, les invasions, comme celles de Nova Divineia et de Candangolandia, sont régularisées, c'est-à-dire urbanisées sur place et légalisées par des titres de concession d'usage.

Les espaces ainsi régularisés changèrent vite de propriétaires selon un processus bien connu qui s'observe dans toutes les opérations de relogement. Les bénéficiaires passant subitement du mode de vie du bidonville à celui de l'ensemble résidentiel se trouvent accablés de charges liées à la légalité et incompatibles avec leurs revenus faibles et incertains : factures d'eau, d'électricité, taxe d'habitation. Vendre le lot et réaliser ainsi ce transfert foncier de l'État vers l'habitant pauvre, constitue une forte tentation, d'autant plus qu'il est toujours possible de recommencer une invasion, et pourquoi pas, grâce au capital de la revente y investir et y construire pour soi ou pour louer, tout en prétendant à nouveau au relogement. Malgré l'illégalité de l'opération effectuée sans titre définitif de propriété, de nombreux lots sont revendus et passent à des demandeurs de logements de la « classe moyenne » dont les revenus ne permettent pas de trouver satisfaction sur le marché immobilier formel.

Ainsi en 1985, à la fin du programme, moins de 10 000 familles ont été relogées alors que l'actualisation du recensement estime les habitants des invasions à 80 000 personnes. On peut percevoir deux tendances : une centrifuge qui expulse vers la périphérie du District fédéral, une autre en sens contraire, en direction du centre, qui annonce les politiques d'habitation mises en œuvre après 1985, après l'avènement de la Nouvelle République.

LA PÉRIODE ACTUELLE : LE CHAOS URBAIN ?

Après 1985, les objectifs des pouvoirs publics obéissent à la première préoccupation de conserver Brasilia comme centre politico-administratif tout en se souciant de contenir le flux migratoire et de

préservé le Plan pilote de Lucio COSTA, en particulier en réussissant à le faire classer patrimoine de l'humanité en 1987.

À mesure que les *superquadras* et les rives du lac se peuplent, les demandes pour de nouveaux terrains près du centre se font plus pressantes. Selon les recommandations du 1^{er} SEPLAG, on accélère la vente de terrains à bâtir dans les *superquadras*, mais il s'agit surtout d'un transfert vers les entreprises privées qui réaliseront ainsi d'énormes plus-values lors de la vente d'appartements aux particuliers. On s'aperçoit que la plupart des lots encore non construits appartiennent à des ministères ou à des entreprises publiques qui jouent à la spéculation ou qui sont dans l'impossibilité juridique de vendre ou de faire construire les terrains. La vente de lots et l'urbanisation s'étendent sur une grande partie des rives du lac. Cependant, afin de freiner les migrations, on prend garde de limiter les grandes opérations immobilières. Il faut « rationaliser le rythme de la construction dans le District fédéral dans l'intention de stabiliser le marché du travail » (GDF, 1976, vol. VI : 89).

Si le problème du logement de la classe moyenne avait semblé en partie résolu durant les années soixante-dix, dans les années quatre-vingt, avec une population qui atteint déjà 1 200 000 habitants, largement au-delà des prévisions du PEOT, le District fédéral affronte un nouveau et grave problème de logement qui touche l'ensemble de ses habitants. L'immobilier et les loyers atteignent des prix impressionnants. L'augmentation du prix de la terre et du logement ne permet plus le maintien d'une population dont les revenus ne dépassent pas 6 salaires minimum dans les quartiers du Plan pilote et des péninsules. La classe moyenne est repoussée vers les villes satellites, les plus pauvres vers les invasions ou vers les lotissements des municipes limitrophes du District fédéral.

Des mesures adoptées par les autorités depuis la Nouvelle République et jusqu'à la nomination d'un nouveau gouvernement du District fédéral en octobre 1988, nous retiendrons quatre grandes options, qui se contredisent parfois.

La première option est de renforcer la ville mère selon un nouveau plan d'expansion, nommé « Brasilia revisitada — 1985-1987 » où Lucio COSTA, appelé à la rescousse, propose la construction de six nouveaux quartiers : deux sont localisés dans la partie ouest de la ville, l'un au sud, l'autre au nord selon le principe de symétrie qui continue à marquer toute l'organisation spatiale du Plan pilote, le long de l'EPIA, l'avenue Industrie et Approvisionnement ; un troisième est constitué par une ancienne cité de chantier du Plan pilote dont les habitants ont mené une campagne énergique contre l'éradication : la Vila Planalto, à l'ouest de l'axe monumental ; un autre est formé par des *quadras* commerciales à la limite sud du Plan pilote ; enfin, les nouvelles ailes nord et sud se prolongent au-delà

des rives du lac Paranoa. Ces nouvelles installations impliquent des modifications du Plan pilote, ne serait-ce que pour établir des liaisons entre les anciennes et les nouvelles zones, mais, hormis la fixation de Vila Planalto et les travaux de terrassement, puis la mise en vente des lots du secteur sud-ouest, les suggestions du père urbaniste demeurent encore dans une phase initiale.

La deuxième option est d'accélérer la commercialisation de la ville satellite de Samambaia, prévue pour abriter près de 300 000 personnes, mais la mise des lots sur le marché se fait très lentement. Une seule *quadra* et le secteur des villas ont été achetés par des particuliers. Parallèlement, le gouvernement du District fédéral juge nécessaire de connaître l'importance de la demande de logement et publie en 1987 au Journal Officiel les modalités d'inscription sur le nouveau Cadastre Général des candidats à l'habitation, cadastre établi sous l'autorité de la SHIS qui doit appliquer des critères de sélection précis, selon les revenus, les charges de famille, le temps de résidence dans le District fédéral, etc. Pour eux, la SHIS se porte alors acquéreur des *quadras* restantes de la première étape et livre, dans les six premiers mois de 1989, près de 3 000 petites maisons de type module BNH, destinées à une population aux revenus supérieurs à 3 salaires minimum, depuis longtemps inscrite sur des listes d'attente. La deuxième étape de construction n'a pas commencé.

Devant leur prolifération, la troisième option veut contrôler les invasions par la fixation des plus anciennes devenues impossibles à éradiquer du fait de leur importance, et par la répression et la destruction des plus petites ou plus récentes. Ainsi, Paranoa, avec près de 50 000 habitants, fait l'objet d'un plan d'infrastructures, d'extension et de régularisation des lots. D'autres envahisseurs sont moins chanceux. Un cas, bien couvert par la presse, concerne les envahisseurs de la 110 Nord. En mars 1987, près de 500 familles prirent possession de lots dans la SQN 110 (*superquadra* non bâtie de l'aile nord) et y montent leurs baraques. Le gouvernement se mit en devoir de convaincre les habitants de l'invasion de déménager pour Brasilinha, dans le municiple voisin de Planaltina, ou dans celui de Santo Antonio do Descoberto, également à environ 50 km du Plan pilote, sur des lots offerts par la préfecture locale et par un mécène privé. Ceux qui acceptèrent la proposition du gouvernement se trouvèrent aux marges extrêmes de la périphérisation. Les autres subirent une répression violente et durent retourner vers d'autres invasions ou vers les sous-locations de fond de cour, d'où ils venaient.

Les mesures gouvernementales, qu'elles soient effectives et autoritaires ou se contentant de faire jouer la loi du marché, suivent une quatrième option qui vise à repousser le migrant et le citadin en dehors du District fédéral, dans son municiple d'origine ou dans les

municipes qui forment ce que l'on appelle « l'Entour du DF ». Le centre de tri des migrants a repris ses activités et tente d'intercepter les migrants à leur arrivée dans le District fédéral pour les renvoyer, moyennant billets de car et quelques jours de nourriture, d'où ils viennent. Bordant la capitale fédérale, les municipes de l'Entour, qui par ailleurs connaissent une profonde modification de leurs activités agricoles, se couvrent de villes dortoirs pour une population qui travaille à Brasília, mais ne peut financièrement y habiter. Les entreprises immobilières, depuis l'annonce de la création de Brasília, c'est-à-dire depuis plus de 30 ans, ont profité de l'anarchie foncière pour lotir de vastes espaces. Les lots mis en vente, à raison d'une famille de 5 personnes par lot, pourraient aujourd'hui en abriter plus de 3 millions : ils en reçoivent à peine 540 000 dans des logements qui peuvent prendre la forme confortable d'ensembles résidentiels en accession à la propriété, mais également celle de logements précaires en auto-construction, loin de toutes infrastructures (OLIVEIRA, 1983 ; AUBERTIN, 1988).

Depuis la nomination du gouvernement RORIZ en septembre 1988, les données sont bouleversées. Alors que le projet urbain initial de Brasília, le 1^{er} SEPLAG, le PEOT donnaient la priorité au technique, alors que les actions menées par la suite se sont succédé contradictoirement et au coup par coup, mais toujours en invoquant les nécessités techniques et le respect du maintien de l'ordre, le nouveau projet d'*assentamento* d'installation des populations à faible revenu ne se réfère qu'à l'urgence sociale et à la revendication des citoyens à jouir, sinon d'un droit de propriété, du moins d'une situation foncière stable et reconnue légalement.

En décembre 1988 se tiennent les assises de la semaine de l'habitation. On ne note pas la présence de technocrates ou d'universitaires, mais celles de représentants des institutions du gouvernement du District fédéral et des multiples associations, souvent créées pour la circonstance, de locataires, d'envahisseurs, de citoyens... Il n'y a pas de conférences ni de débats théoriques, mais des discussions souvent violentes, surtout entre les organes publics. Le Secrétariat extraordinaire du logement est supprimé, la SHIS perd une grande partie de ses prérogatives au profit du Secrétariat des services sociaux, désormais maître-d'œuvre des actions du gouvernement. Naît ainsi, simplement à partir des actes des assises, document quasi introuvable, l'immense programme d'*assentamento*. En 2 mois sont recensées, sur tout le District fédéral, 40 000 familles d'envahisseurs et 140 000 familles de locataires de fond de cour à bas revenus (moins de 3 salaires minimum). Dès le mois de mars 1989, les destructions des invasions et le relogement, en concession d'usage pour 10 ans renouvelable, sur des lots semi-urbanisés, pour l'essentiel dans une extension de Samambaia et dans une moindre mesure dans des extensions de Gama, Ceilandia, Planaltina et

Taguatinga, commencent. Il est difficile de faire des prévisions et de tirer des conclusions sur la bonne réalisation du programme, mais début décembre 1989, déjà 18 500 familles sont installées à Samambaia, une quarantaine d'invasions d'importance diverse, dont la population variait de 4 à 2 500 familles, sont rasées, sans violence. La plupart de ces invasions n'étaient pas des invasions récentes, certaines dataient de l'époque de la construction de la capitale, beaucoup semblaient bien consolidées depuis plus de 10 ans et les politiques précédentes, malgré les menaces perpétuelles d'éradication, n'en étaient pas venues à bout (AUBERTIN et PINTON, 1990).

Le logement des populations les plus pauvres et même celles de la classe moyenne qui profitent des phénomènes de revente et de l'accès facile aux listes des bénéficiaires, la physionomie entière du District fédéral débarrassé des invasions et des constructions de fond de cour, les réseaux de clientèle, la distribution des infrastructures... tout pourrait être remis en cause par ce programme. Mais les élections nationales qui viennent de porter au pouvoir le candidat de droite Fernando COLLOR, alors que Brasilia a voté à 75 % pour le candidat de gauche LULA, et les premières élections directes du gouverneur du District fédéral en 1990 rendent très hasardeux tout exercice de prospective.

PERSPECTIVES POUR LE FUTUR DU PLAN PILOTE ET DE BRASILIA

Le Plan pilote, modèle d'occupation spatial conçu sans souci des relations sociales, pouvait être préservé dans un contexte où les gouvernants étaient nommés et non élus.

Les choix qui seront arbitrés dans le futur devront tenir compte des situations électorales où les exclus du Plan pilote choisiront les futurs administrateurs de leur ville. Cela entraînera ou non des changements. Dans le contexte brésilien, aucune élection n'a fait disparaître la misère des périphéries urbaines. Mais quel que soit le type de compromis social, il s'établira, en toute certitude, entre les politiciens locaux et les électeurs les plus mal logés, les plus nombreux, ce qui ne pourra qu'avoir des conséquences sur l'avenir du Plan Pilote.

Si le gouvernement a pu agir jusqu'alors de manière autoritaire et lancer de grands programmes d'habitation où il favorisait d'abord les classes les plus privilégiées, on se rend compte qu'il doit aujourd'hui, pour se maintenir au pouvoir, mais aussi du fait de la faiblesse des ressources qu'il peut consacrer au logement, chercher ailleurs sa base politique et se contenter d'offrir des lots semi-urbanisés, de légaliser et d'urbaniser des invasions plutôt que de se lan-

cer dans des grands programmes de construction ou d'expulser par la force les populations de migrants au-delà des frontières du District fédéral. Il ne faut pas se tromper, le processus d'*assentamento*, s'il peut être interprété comme une nouvelle action autoritaire, contient cependant la volonté de faire supporter aux populations elles-mêmes et aux associations qui s'en réclament la charge du problème du logement. On y perçoit la tentative de désengagement de l'État monolithique et technocrate au profit d'autres représentations du pouvoir et de l'émergence de la société civile. Au discours « technico-scientifique » a succédé un discours plus pragmatique où l'urgence sociale justifie une politique du laisser-faire. Pourtant, la politique suivie reste la même, c'est toujours une politique d'exclusion qui vise à préserver le tracé initial du Plan pilote en rejetant les populations défavorisées le plus loin possible du centre.

Le statut de Brasília et la démesure des projets qui y sont attachés en font un cas exceptionnel. Toutefois, les options libérales du programme d'*assentamento* s'observent à d'autres échelles, sous d'autres formes, comme une tendance internationale.

Quel est le résultat global des politiques adoptées jusqu'à aujourd'hui ? Brasília, comme projet urbain, a explosé et s'est fragmenté. Les villes satellites ont fini par affirmer une personnalité propre. Guara, par exemple, est une ville qui abrite surtout une classe moyenne, Taguatinga tend à concentrer les activités industrielles, alors que Ceilandia tend à concentrer les travailleurs peu qualifiés ; on ne sait pas ce que va devenir l'extraordinaire Samambaia qui, un an après son inauguration, compte plus de 120 000 habitants.

Brasília, au lieu de s'étendre, a fini par se restreindre au Plan pilote et la fragmentation a réduit la capitale, siège du pouvoir de l'État, à un petit territoire du District fédéral. Il est désormais difficile de répondre à cette question apparemment banale : quelle est la capitale du Brésil ? Que reste-t-il du projet initial de Brasília ?

BIBLIOGRAPHIE

- AUBERTIN (C.), 1988. — Brasília, gestion d'un espace symbolique, in : *Économie et Humanisme*, n° 303 : 7-16.
- AUBERTIN (C.) et LENA (P.), 1986. — Présentation de « Frontières », in : *Cah. ORSTOM, sér. Sci. Hum.*, vol. 22, n° 3-4 : 263-266.
- AUBERTIN (C.) et PINTON (F.), 1990. — Itinéraires urbains autour de Brasília : entre le locatif et l'invasion, in : *Cahiers des Amériques Latines*, n° 8 : 91-112.
- BARBOSA (I. C.), 1985. — O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília, in : PAVIANI (A.) (Org.). — *Brasília, ideologia e realidade. O espaço urbano em questão*, Editora Projeto, São Paulo.

- CHAUI (M.), 1984. — *Cultura e democracia. O discurso competente e outras falas*, Editora Moderna, São Paulo.
- CODEPLAN (Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central), 1969. — *Sugestões para erradicação de habitações sub-humanas do Distrito Federal : Invasões do IAPI, Vila Tenorio*, CODEPLAN, Brasília.
- CODEPLAN (Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central), 1977. — *Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal (PEOT)*, Convenio SEPLAN/GDF, CODEPLAN, Brasília.
- CODEPLAN (Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central), 1984. — *Caracterização do território e da população do Distrito Federal*. CODEPLAN, Brasília.
- CORDEIRO (L. A.) et KOHLSORF (G.), 1985. — Brasília : algumas especulações perspectivas, in : PAVIANI (A.) (Org.). — *Brasília, ideologia e realidade. O espaço urbano em questão*, Editora Projeto, São Paulo.
- COSTA (L.), 1965. — Relatório do Plano Piloto, in : *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro.
- EPSTEIN (D.), 1973. — *Plan and Reality. A study of planned and spontaneous urban development*. University of California Press.
- GONZALES (S.), 1985. — As formas concretas da segregação residencial em Brasília, in : PAVIANI (A.) (Org.). — *Brasília, ideologia e realidade. O espaço urbano em questão*. Editora Projeto, São Paulo.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 1976. — 1º Seminário de Planejamento governamental de Brasília. 21-26 de novembro 1976. GDF, Brasília.
- HEUZE (C.), 1986. — Émergence d'une capitale, Brasília, in : *Cah. ORSTOM, sér. Sci. Hum.*, vol. 22, n° 3-4 : 429-442.
- HOLFORD (W.), 1965. — Impressões de Sir William Holford sobre o projeto de Lucio Costa para Brasília, in : *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro.
- OLIVEIRA (M. P. de), 1983. — *O mercado imobiliário urbano na periferia do Distrito federal ; um estudo de caso : a cidade ocidental*, Thèse de Mestrado. Université de Brasília.
- OLIVEIRA (M. P. de), 1985. — Contradições e conflitos no espaço de classes, in : PAVIANI (A.) (Org.). *Brasília, ideologia e realidade. O espaço urbano em questão*, Editora Projeto, São Paulo.
- PAVIANI (A.), 1985. — A metropole terciária, in : PAVIANI (A.) (Org.). *Brasília, ideologia e realidade. O espaço urbano em questão*, Editora Projeto, São Paulo.
- SANTOS (M.), 1979. — *Economia Espacial*, Huciter, São Paulo.
- SILVA (E.), 1985. — *Historia de Brasília*, Senado Federal, Brasília.
- VESENTINI (J. W.), 1987. — *A capital da Geopolítica*, Editora Atica, São Paulo.