

Groupes d'extermination dans le Brésil contemporain

Obstacles et défis

Dans sa progression vers la démocratie, l'un des défis majeurs auquel le Brésil se trouve aujourd'hui confronté est celui de la réduction de la violence. Ce processus présente des tendances opposées : plus le pays s'éloigne de la dictature et approfondit ses institutions démocratiques, plus la violence augmente avec l'accroissement du nombre de morts brutales et l'aggravation de la crise institutionnelle au sein du secteur de la sécurité publique. Il est clair que l'on ne peut parler de démocratie réelle dans le contexte de silence et de peur qui brouille la transparence de l'espace public. En dépit de la récurrence des projets de réforme, on assiste à l'augmentation des actes terroristes du crime organisé dont les effets destructeurs et spectaculaires affectent le quotidien et l'imaginaire publics, tout en généralisant le sentiment d'insécurité.

Le gouvernement fédéral a certes multiplié les instruments de contrôle à l'encontre du crime organisé, mais en dépit de nombreuses réussites et des arrestations, la répression est en échec face à l'incapacité du système de justice pénale à surmonter les obstacles, le système pénitentiaire demeurant lui-même un important facteur de reproduction de la criminalité. De plus, celle-ci se renouvelle et se nourrit du chaos urbain et du niveau très élevé d'exclusion économique et sociale, ainsi que de l'absence d'opportunités qui limite l'intégration de la jeunesse. Le défi majeur consiste à faire en sorte que les politiques publiques gagnent en capillarité dans le tissu social, de façon que répression et prévention parviennent à modifier les normes sociales qui légitiment les actes de violence comme forme de résolution des conflits.

Cette contribution se propose d'étudier le problème spécifique de la prolifération des groupes d'extermination ayant un enracinement local, afin de montrer à quelles difficultés se heurtent les politiques fédérales dans l'élaboration de moyens adéquats d'intervention dans la consolidation de l'État de droit au niveau national. La prolifération de ces groupes à l'intérieur du pays tient à deux types de causes historiques : d'une part, la structure de la violence patrimoniale typique des pays ibériques comme tendance de long terme et, d'autre part, la « clandestinisation » de la sécurité

publique dans le contexte international de la guerre froide. Les deux causes convergent actuellement pour faire perdre aux États latino-américains le monopole de la violence (et pas seulement la légitimité de la violence d'État). Ces causes politiques se trouvent aggravées par la dérégulation accentuée de l'économie capitaliste néolibérale qui pénètre inévitablement la sphère de la sécurité publique, selon une dynamique alliant privatisation et « informalisation ».

Peu de littérature scientifique traite des formes de violence paramilitaire ou privée organisées sous la forme de groupes clandestins ou semi-clandestins voués au départ à l'assassinat. On n'y trouve guère que des études de cas, ce qui écarte les possibilités de synthèse que permettrait une démarche de type comparatif. Malgré cette lacune de la recherche, le phénomène concret prend une importance croissante puisque sur tous les continents, et en Amérique latine en particulier, la troisième vague de démocratisation ne s'est pas encore soldée par la mise en place d'un État de droit qui ait réussi à bannir les violations graves des droits de l'Homme dont ces groupes sont les auteurs. Le présent travail, quant à lui, porte sur la dynamique interne des groupes d'extermination actifs dans le Brésil contemporain ainsi que sur les relations qu'ils entretiennent avec le narcotrafic en pleine expansion et avec le crime organisé en général. L'approche utilisée permettra de montrer que « la machine à tuer » ne provient pas nécessairement du narcotrafic, auquel elle apporte éventuellement son soutien, mais qu'elle peut être, en soi, un mécanisme d'accumulation, se tournant seulement dans un deuxième temps vers les domaines d'activités les plus lucratifs. La « machine à tuer » peut donc occuper différents espaces logistiques ou stratégiques dans la sociologie du crime.

Par ailleurs, ce travail vise à mettre en lumière les relations qu'entretiennent ces groupes avec la politique. Nous soutenons en effet que l'idée d'une séparation entre groupes de vigiles (privés) et escadrons de la mort (impliquant l'État) s'avère de plus en plus ténue et est en passe de perdre tout son sens. On constate, d'un côté, une tendance à la privatisation des escadrons de la mort, tout comme, de l'autre, un soutien politique croissant à la reproduction des groupes de vigiles assassins au niveau local, qui vont dans le sens opposé des politiques fédérales. Nous tenterons de montrer que malgré l'accumulation économique – et donc organisationnelle – de ces groupes, qui leur permet de couvrir des États entiers et des régions, voire de s'internationaliser, la protection politique qui leur garantit l'impunité est plutôt de type local ou municipal, ce qui rend plus difficile l'action des politiques fédérales de lutte contre la criminalité.

Après avoir passé en revue la bibliographie existante et brièvement évoqué l'histoire des escadrons de la mort au Brésil dans ses deux composantes patrimoniale et anticommuniste, nous analyserons le profil des groupes d'extermination dans le Brésil contemporain. De façon empirique, nous nous appuierons sur les cas instruits par la Commission d'enquête parlementaire fédérale (*Comissão Parlamentar de Inquerito – CPI*)¹, qui a soulevé, en 2000, le problème du narcotrafic dans tout le pays, ainsi que sur des cas rencontrés au cours de notre propre recherche, effectuée avec l'aide de la Fondation Ford dans trois États du pays, et portant sur le contrôle

1. Commission parlementaire d'enquête destinée à mener des investigations sur l'avancée et l'impunité du narcotrafic (CPI du narcotrafic), *Relatório*, Brasília, Câmara dos deputados, novembre 2000.

externe sur la police. Nous nous concentrerons en particulier sur les cas de l'État de Pernambouc où notre recherche permanente a mis à jour de nombreux nouveaux cas.

Escadrons de la mort, crime organisé et terrorisme

La violence des escadrons de la mort est aujourd'hui un phénomène récurrent sur tous les continents sans que le sujet n'ait reçu de la part des chercheurs une attention comparable à celle que lui a attribuée la presse à sensation et, en conséquence, l'opinion publique. Maints facteurs expliquent la pauvreté de la production universitaire dans ce domaine, parmi lesquels la nature même des activités de ces groupes qui ne fournit guère les preuves empiriques, documents, témoignages et encore moins les statistiques habituellement utilisés par les sciences sociales. En outre, recueillir des informations dans ce secteur fait encourir des risques mortels dans la mesure où nombre d'opérations en question reposent sur la terreur pour maintenir le secret et préserver ainsi l'impunité de leurs auteurs². Il n'en va pas de même pour ce que l'on nomme le crime organisé, car sa mondialisation a entraîné de plus en plus d'efforts au plan multilatéral pour la lutte contre ce fléau, avec la mise en place de nouvelles sources de financement de la recherche et la multiplication de forums sur la question. Depuis l'adoption par l'ONU de la Convention sur la criminalité organisée, en décembre 2000 à Palerme, Italie, de nombreux pays se sont efforcés de produire des études et une législation appropriée pour combattre ce problème.

La question des escadrons de la mort a été abordée dans le cadre théorique et conceptuel du crime organisé dans lequel on a accordé une place prépondérante à l'ampleur du phénomène et à sa poursuite pénale – donc aux aspects quantitatifs et légaux – au détriment de la diversité des structures, motivations et dynamiques de tels groupes, c'est-à-dire des aspects qualitatifs de leur sociologie, de leur politique et de la singularité locale de leur histoire. Bien qu'il ne fasse aucun doute que les escadrons de la mort relèvent, de fait, de la criminalité organisée, la relecture de l'histoire de ces groupes permet d'affirmer que ceux-ci, pendant très longtemps, n'ont pas été considérés comme criminels, car beaucoup furent organisés au sein d'États autoritaires et dictatoriaux au titre d'une politique étatique, tombant de ce fait hors de la définition de la criminalité en vigueur à l'époque³. En passant par un processus de démocratisation, les États « sont passés de l'autre côté », mais sans faire pour autant que ces groupes, désormais illégaux, ne perdurent avec la plupart de leurs mécanismes, à l'intérieur de l'État. Ces mécanismes, à présent analysés comme relevant de la corruption, se retrouvent aujourd'hui protégés par des systèmes judiciaires inefficaces et considérés en grande partie comme illégitimes, inaccessibles, contaminés par les privilèges et le manque de transparence. En résumé, cette violence illégale fait partie à la fois du « nouveau » qui est advenu dans le contexte de la globalisation économique croissante, et de « l'ancien », c'est-à-dire de l'autoritarisme qui n'a toujours pas été vaincu par les tentatives de démocratisation.

2. C. BARREIRA, *Crimes por encomenda : violência e pistolagem no cenário brasileiro*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1998 : 19-22.

3. M. HUGGINS (ed), *Vigilantism and the State in Modern Latin America*, New York, Praeger, 1991, 266 p.

On assiste actuellement à un glissement dans le temps et dans l'espace entre les niveaux international, national et fédéral, étatique et municipal. En se mondialisant, l'économie et la politique s'accroissent et les transformations semblent se produire à une vitesse qui s'éloigne du maintien des schémas traditionnels et conservateurs à niveau local. Ce que ce texte veut précisément démontrer, c'est que ce glissement fonctionne en faveur de l'économie et de la politique des groupes brésiliens d'extermination, dont le système de terreur et d'impunité s'enracine toujours plus dans le substrat local où ils contrôlent les choix des populations placées immédiatement sous leur influence.

L'on observe que la théorie – spécialement sur le continent américain – qui étudie ces groupes de violence organisée et clandestine, a subi des mutations au cours des dernières décennies : dans les années 1970, suite à l'ouverture des dossiers secrets de la politique clandestine des États-Unis en Asie et en Amérique latine, la littérature a suivi le paradigme de la Guerre froide, opposant guérilla et contre-guérilla dans les blocs contrôlés par les États-Unis et l'URSS. La formation de groupes clandestins était alors une nécessité commandée par le gel des hostilités dans le champ ouvert des relations internationales, en conséquence de la menace nucléaire – nommée « équilibre de la terreur » ; les hostilités devaient nécessairement se dérouler dans la clandestinité ou l'*underground*, tandis que la soit-disant « négation plausible »⁴ avait pour but d'enrober l'information du public dans une atmosphère irréaliste ou de conspiration. C'est ainsi que les réalités locales se trouvèrent définies dans l'appareil conceptuel des relations nationales, qui permit de dénoncer les politiques bilatérales d'entraînement militaire, et surtout d'entraînement policier, mais aussi que s'organisèrent les premiers escadrons de la mort au sein des polices et armées nationales. Préparés pour combattre le communisme, ces groupes, dotés d'autonomie et d'immunité, se dédièrent ensuite au profit et à la lutte avec leurs rivaux locaux, suivant ainsi un processus de désagrégation et de privatisation⁵.

Au cours de la « décennie perdue » des années 1980 et avec le début de la démocratisation, la mise en lumière du chaos au sein des services publics de sécurité et des graves violations des droits de l'Homme dans les pays d'Amérique latine a amené de nouveaux acteurs internationaux et transnationaux à prendre part au débat scientifique qui traitèrent, désormais, soit d'études comparées, soit de la question du droit des minorités concernées. À la fin de la décennie, la perplexité face à la prolifération des groupes de violence clandestine a amené peu à peu une remise en question sur le sens de la violence dite « extralégale », du paramilitarisme, ainsi que sur l'importance croissante du phénomène des vigiles et de la justice populaire par voie de lynchage⁶. À l'issue de cette décennie, il s'avère nécessaire de mettre de l'ordre dans le champ sémantique et de définir les frontières entre les concepts relatifs aux vigiles, aux escadrons de la mort, aux assassinats de bande et au terrorisme⁷, c'est-à-dire de refaire l'histoire de tous ces groupes. C'est ainsi qu'on découvre leurs racines patrimoniales – ou de domination

4. Forme rhétorique américaine de l'époque de la guerre froide, utilisée pour désigner les actions illégales ou « peu orthodoxes » des États-Unis à l'extérieur.

5. M. HUGGINS (ed.), *Vigilantism...*, *op. cit.*

6. *Ibid.*

7. B. CAMPBELL, « Death Squads: Definition, Problems and Historical Context », in B. CAMPBELL & A. BRENNER (eds), *Death Squads in Global Perspective: Murder with Deniability*, New York, St Martin's Press, 2000 : 1-26.

traditionnelle, c'est-à-dire leur ancienneté. La recherche de leur spécificité est néanmoins contemporaine d'une tendance opposée, qui consiste à mettre ensemble tous ces phénomènes et plus récemment à les amalgamer sous l'étiquette générale de « crime organisé », ce qui produit une littérature ou bien légaliste formelle ou bien catastrophiste, deux aspects obscurantistes qui la rendent inutile en termes normatifs.

Les escadrons de la mort sont considérés comme

« des organisations clandestines et généralement irrégulières, fréquemment de nature paramilitaire, qui effectuent des exécutions extrajudiciaires et autres actes violents (torture, viols, incendies criminels, attaques à la bombe, etc.) contre des groupes ou des individus clairement définis. L'assassinat constitue leur activité première, voire la seule. Excepté dans les rares cas où ils sont formés de groupes d'insurgés, les escadrons de la mort opèrent avec l'appui ostensible, la complicité ou l'accord du gouvernement, ou au moins avec l'accord d'une partie de celui-ci »⁸.

On distingue les escadrons de la mort du phénomène des vigiles qui est, quant à lui, défini comme « l'usurpation temporaire des pouvoirs de la loi et du monopole de la violence de l'État par des groupes de citoyens ordinaires, habituellement pour contrôler la criminalité ou mettre en œuvre des normes de contrôle social »⁹. La différence entre les deux passe par une présence majeure de l'État dans le cas des escadrons, et d'une plus grande initiative privée dans celui des groupes de vigiles. Ceux-ci auraient tendance à être plus localisés tandis que les autres auraient un champ d'action géographiquement beaucoup plus étendu. Finalement, bien que les tactiques terroristes puissent être employées par les deux, le terrorisme pratiqué par les premiers présente des spécificités : « le terrorisme est fait d'actes d'assassinats, de brutalité et de destructions extrêmes et exceptionnelles dans le but de pousser des groupes d'individus à agir ou à cesser d'agir d'une certaine manière ». Très souvent, les personnes que le terrorisme cherche à influencer peuvent être autres que les victimes elles-mêmes, puisque son objectif est d'imposer la peur¹⁰.

La littérature actuelle sur le crime organisé au Brésil tente d'établir un concept qui englobe toute la complexité du phénomène. Bien qu'il existe différents courants de définition (la loi brésilienne elle-même présente un conglomérat de définitions-types qui ne convergent pas toujours), nous prenons comme point de départ ce qui distingue le crime organisé « traditionnel » du crime organisé « entrepreneurial ». Le premier type correspond à ce qui est « pratiqué par un groupe de personnes engagées dans des activités illicites et clandestines, avec une hiérarchie propre et qui s'appuient sur la violence ou l'intimidation pour imposer la loi du silence et dominer un certain territoire, outre le fait de compter sur la protection de différents secteurs de l'État et de posséder un système de clientélisme »¹¹. Ces organisations seraient du type de la Mafia italienne, caractérisées par le contrôle d'un territoire. Par opposition, le crime organisé entrepreneurial aurait moins d'envergure ou abandonnerait même complètement les questions d'honneur et de loyauté pour mettre l'accent sur l'usage de méthodes

8. B. CAMPBELL, « Death Squads... », *op. cit.* : 1-2.

9. *Ibid.*

10. *Ibid.* : 3.

11. G. MINGARDI, *O Estado e o crime organizado*, São Paulo, Instituto Brasileiro de Criminologia, 1998 : 82 ; P.C. BORGES, *O crime Organizado*, São Paulo, UNESP, 2002 : 25-31.

de type économique, avec une structure définie, une hiérarchie et des objectifs spécifiques, incluant le jeu, le trafic, le blanchiment d'argent et le recel¹².

Ces définitions, qui se centrent sur les aspects organisationnels, bien qu'elles incluent implicitement la question de l'histoire des groupes puisqu'elles prennent en compte le crime traditionnel, présentent des lacunes du fait qu'elles n'approfondissent pas deux domaines essentiels du point de vue de la lutte contre la criminalité : tout d'abord, pour ce qui est de l'impunité, les conséquences de la persistance d'un modèle traditionnel appuyé sur des structures historiques anciennes ; deuxièmement, en n'approfondissant pas la connexion et les relations fonctionnelles entre les deux types de criminalité organisée. Nous traiterons chacun de ces points séparément.

Que signifie, au Brésil, parler de « traditionnel » quand il s'agit du contrôle territorial ? Une recherche récente dans l'État de Pernambuco montre que dans les zones de plantation désignées sous le nom de « polygone de la Marijuana », le crime s'organise sur la base de clans familiaux traditionnels (se situant donc dans la sphère du patrimonialisme d'origine ibérique) et donne naissance à des « commandos des campagnes », également impliqués dans le trafic d'armes et le vol de chargements de camion. En ce qui concerne l'usage de la violence, ces groupes font appel à des tueurs à gages traditionnels¹³ et aux milices patrimoniales déjà décrites par Weber¹⁴. On a reconnu que le phénomène du *pistolagem* (tueurs à gages), « avec son réseau complexe d'acteurs et d'institutions » dépasse « les limites de la grande propriété terrienne et du bourg pour transformer les villes en théâtre majeur de leurs activités »¹⁵. Ces recherches coïncident avec celles menées dans le même sens en Amérique latine qui montrent que les politiques qui se basent sur des vagues d'extermination ont été et sont encore propres aux régimes caudillistes, le plus souvent avec des décennies d'écart entre les épisodes. Le rapport le plus impressionnant est celui qui traite du Nicaragua, où la violence politique a débouché sur une extermination de masse entre 1926 et 1934 dans la région même où les fameux *Contras* répandirent la terreur¹⁶. Plus près de nous et plus évident pour son affinité avec le crime organisé, le cas de la Colombie, dans la région de Urabá, montre le cas d'une domination patrimoniale de certaines familles d'où émerge un groupe paramilitaire antiguérilla qui, en peu de temps, s'est tourné vers le trafic lourd de drogues¹⁷. L'historicité et donc la profondeur des racines traditionnelles est rarement prise en compte dans la littérature sur la criminalité organisée. Dans celle qui est produite dans le Centre-Sud du Brésil, on passe sous silence ou on minimise l'importance des structures patrimoniales dans la reproduction du crime organisé international.

12. P.C. BORGES, *O crime organizado*, op. cit. : 33

13. M.M. ALMEIDA, *Crime Organizado e Poder Local em Irene*, mémoire de maîtrise, Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2003, multigr.

14. M. WEBER, *Economia e Sociedade*, Brasília, UNB, 1999.

15. C. BARREIRA, *Crimes por encomenda...*, op. cit. : 35

16. M. SCHROEDER, « To induce a Sense of Terror : Caudillo Politics and Political Violence in Northern Nicaragua, 1926-1934 and 1981-1995 », in B. CAMPBELL & A. BRENNER (eds), *Death Squads...*, op. cit. : 27-56.

17. A.T. LEMOS-NELSON, « Latin American Rambos : The Post-Cold War Syndrome of Deregulation of State Use of Violence », Notre Dame, Department of Government and International Studies, 2001 : 26-32, Working Paper.

Pourtant, la drogue est non seulement produite dans des régions placées sous contrôle de la domination traditionnelle mais également transférée de pays en pays par ces mêmes régions.

Patrimonialisme et crime organisé

Dans cette partie, il s'agit de montrer que la reproduction et la prolifération du crime organisé dans les domaines de la politique patrimoniale sont caractérisées par l'extrême fongibilité des ressources du pouvoir, qui permet un type « d'accumulation primitive » idéale pour sa réussite. Ceci vient du fait que le patrimonialisme comme forme d'exercice du pouvoir est marqué par la séparation très fragile entre les domaines public et privé. Les ressources économiques et politiques, ainsi que les moyens de la violence en général sont entre les mains des mêmes personnes qui peuvent les transférer librement d'un domaine à un autre.

À titre d'exemple, nous citerons la trajectoire de quelques groupes organisés dans ces aires dites traditionnelles étudiées par la CPI du narcotraffic de la Chambre fédérale dans son important travail d'enquête mené à bien en 1999-2000. Le cas le plus emblématique est peut-être celui du groupe de Hildebrando Pascoal qui a dévasté pendant près de vingt ans le lointain État frontalier de l'Acre. Originaire d'une famille de propriétaires terriens, Hildebrando commença à accumuler du pouvoir en entrant dans la police et en commençant à vendre à son profit des « moyens de sécurité » à d'autres exploitants du caoutchouc, torturant et tuant les ouvriers *seringueiros* qui tentaient de s'opposer au régime semi-esclavagiste auquel ils étaient soumis. L'extrême violence et le régime de terreur, de même que l'intimidation qu'il fut capable d'imposer avec une terrible cruauté, ne tardèrent pas à devenir ses meilleurs moyens de faire prospérer « ses affaires ». Il fut rapidement capable de sous-traiter à l'intérieur même de la police et commença à imposer sa loi de mort et de silence. Il s'associa à divers autres propriétaires avant d'éliminer la concurrence et de dominer à lui seul le crime dans la région. Mettant à profit l'extension territoriale et les différentes voies d'accès terrestres, aériens et fluviaux, il pénétra rapidement le trafic international de la drogue, s'associant à des militaires et à des narcotrafiquants boliviens. À cette étape, le montage d'une flotte de transport commença à se mêler au vol de chargements et de véhicules, qui étaient ensuite échangés contre de la drogue en Bolivie.

L'accumulation de ce pouvoir, tant financier que violent, lui a permis d'accéder au pouvoir politique de deux manières : il s'est associé, en échange de faveurs ou de l'achat de l'impunité, aux agents de surveillance de la police – les *corregedores*¹⁸ –, au tribunal de justice, aux procureurs de l'État, aux magistrats et en formant ainsi un réseau, tandis que dans le même temps, il se faisait élire député grâce à un système de clientélisme et d'intimidation, ce qui lui garantissait l'impunité à travers l'immunité parlementaire. Les demandes récurrentes, déposées par la CPI devant

18. Au Brésil, les *corregedores* sont des membres de la police auxquels sont attribuées des fonctions de surveillance et de contrôle interne de l'institution. De même que les polices, les *corregedorias* appartiennent au pouvoir exécutif, bien qu'elles remplissent une fonction judiciaire, et dépendent des secrétariats à la sécurité publique, dans chaque État. Les autres branches du système judiciaire ont également des *corregedores*, fonction toujours exercée entre pairs.

l'Assemblée législative, de poursuivre Hildebrando ne furent même jamais soumises au vote. Le contrôle de l'électorat se faisait soit par achat des voix, soit par l'imposition de la peur, par le biais de visites aux bureaux de vote les jours d'élections et du contrôle des voix qui lui revenait dans chaque bureau de vote, avec menace de mort au cas où le nombre de voix obtenus n'était pas celui attendu.

Sa domination sur la police est ce qui caractérise le mieux son profil de chef patrimonial : une partie de sa bande de tueurs était recrutée directement dans la police militaire, son réseau pouvant être complété soit par des membres subornés de la police civile qui laissaient tomber les enquêtes et libéraient les prisonniers, soit par des policiers de la route qui acceptaient de laisser passer les chargements de drogue conduits par le personnel d'Hildebrando porteurs de sauf-conduits, et finalement par les gardiens de prison qui libéraient les membres du groupe qui se faisaient parfois incarcérer. Le système d'impunité était si parfait qu'Hildebrando faisait libérer de prison, de nuit, pour commettre des crimes en son nom, ses hommes de mains qui retournaient ensuite dans leurs cellules de manière à disposer d'alibi, car comment ceux-ci pouvaient-ils être coupables tout en étant prisonniers ? Le caractère de « milice patrimoniale » de ses troupes se trouve complété par le droit au butin qu'il leur octroyait à partir de ce système de domination, que ce soit dans le commerce de détail des drogues, ou d'autres crimes comme les attaques à main armées ou les enlèvements.

Selon divers rapports déposés devant la CPI, la violence atteignit un degré insupportable avec l'entrée du groupe dans le trafic d'armes. L'épisode marquant de cette phase fut l'assassinat de son frère au cours duquel la haine et « l'honneur de la famille » provoquèrent des épisodes de vengeance difficiles à imaginer en raison des raffinements de cruauté qui ont été atteints : une des victimes fut découpée vivante à la tronçonneuse et ses morceaux jetés devant l'immeuble de la télévision locale, sa femme violée et son fils tué.

Il n'y a aucun doute que le système d'impunité et la pratique de la violence par Hildebrando aient eu une base locale et aient reposé originellement sur le pouvoir de sa famille. Quoi qu'il en soit, Hildebrando parvint à la députation fédérale et devint un trafiquant dont les activités s'étendaient dans différents États du pays et au-delà de ses frontières. L'« accumulation primitive » par la violence et le soutien politique furent et continuèrent d'être de nature locale, même s'il lui arriva d'envoyer ses hommes de main dans d'autres États à la poursuite de ses adversaires. Il n'aurait pas été en mesure d'accomplir cette accumulation s'il n'avait eu à la base la capacité de s'approprier des moyens tirés de la politique ou de transférer vers la politique ses propres moyens et ceux de sa famille. Cette perméabilité des frontières entre public et privé, qui a permis à son groupe de répandre la terreur sur une vaste région, de contrôler et même d'élargir son territoire, n'aurait pas été possible sans les structures traditionnelles pour donner sens à ces pratiques et les « acclimater », appuyant et protégeant l'approfondissement d'une logique criminelle qui n'ont pas encore été affectées par la mise en place de la République ou de l'État de droit. Dans la pratique patrimoniale, ce qui est soi-disant public est, dans la pratique, privé.

On observe le même type de logique dans les autres États frontaliers et ainsi que dans les États du Nord-Nordeste. En Alagoas, lieu de la triste saga

de l'ancien président Collor, on a fait appel de façon intensive à des tueurs à gages (*pistolagem*) pour l'élimination d'hommes politiques et d'adversaires : la police militaire y était responsable de la majorité des morts dans l'intérêt particulier des criminels ; les exterminateurs étaient originaires de la police militaire et de la police civile ; ils étaient appelés directement pour agir à l'intérieur des cabinets de députés et d'autres hommes politiques ; les policiers s'organisaient en milice patrimoniale et étaient autorisés à commettre des crimes tels que vols de voitures, ensuite légalisés. Tout ce montage d'origine municipale et étatique était lié à un réseau international de trafic de stupéfiants. Ici aussi, les immunités politiques étaient garanties par le biais d'élections locales. Dans l'État du Ceará, une campagne de résistance contre cette situation avait pour mot d'ordre en 1998 : « À bas le *pistolagem*, attention à votre bulletin de vote. Ne donnez pas l'impunité à des députés assassins... »¹⁹.

Dans l'État de Espírito Santo, dont les liens avec le narcotrafic et le blanchiment d'argent international sont bien connus, la base politique n'est pas très différente, sauf qu'il s'agit d'un groupe apparemment plus organisé, autour de la dénommée Scudérie LeCocq²⁰. Ne nous laissons pas abuser par le fait que ce groupe d'extermination, formé à la fin des années 1950 à Rio de Janeiro au sein de la police, serait plus « moderne » ou plus « entrepreneurial ». La Scudérie LeCocq a pour emblème une tête de mort adossée à deux tibias croisés, avec les lettres E.M. en relief. Elle utilise comme façade de ses activités réelles l'apparence d'une entité philanthropique, afin de cacher ses buts illicites. Elle met à profit les mêmes moyens et ressources que les milices ainsi que les « contributions des entreprises ». Elle incorpore dans ses cadres associés des centaines de policiers (civils, militaires et fédéraux), des agents de la Justice, de commissaires de police, d'avocats (qui, normalement, en occupent la présidence), des fonctionnaires de l'administration publique, des procureurs, des hommes politiques, des chefs d'entreprise, des commerçants et des membres du *jogo do Bicho*²¹.

Le phénomène de migration lui-même vers l'État d'Espírito Santo ainsi que son extraordinaire développement dans de petites villes attestent du lien entre le moderne et le traditionnel, sous l'angle de la nécessité pour « l'activité entrepreneuriale » de s'approprier de bases politico-juridiques dans des circonscriptions patrimonialistes afin de blanchir l'argent et d'organiser la violence. Le déplacement dans cette optique du narcotrafiquant Fernandinho Beira-Mar à Espírito Santo est bien connu et démontre ce lien structurel. Il y a toujours une relation de type électoral. Dans cet État, « pour être élu maire, l'individu doit tout d'abord obtenir une aide financière auprès d'un de ces hommes d'affaires... Une fois en fonction, le candidat doit rendre l'argent avec les intérêts, avec les bénéfices de l'investissement. Ceci sera fait par le biais de la sur-facturation auprès de ces mêmes entreprises... sur le même schéma de spoliation du bien public, par le biais d'enchères frauduleuses et de la sur-facturation de travaux »²².

19. C. BARREIRA, *Crimes por encomenda...*, op. cit. : 165

20. C'est par ce terme de « scudérie », d'ordinaire utilisé pour désigner les écuries de Formule 1, que ce groupe de policiers assassins s'est fait connaître.

21. CPI DO NARCOTRÁFICO, op. cit. : 378 (note du traducteur : *jogo do bicho* est une loterie clandestine hautement lucrative).

22. *Ibid.* : 361.

La base municipale de formation et d'organisation de bandes n'est plus nécessairement liée à la propriété de la terre. Ce qui devient de plus en plus important, c'est l'organisation qui démarre avec des vigiles pour évoluer vers le crime organisé ; une trajectoire différente, donc. Ce sont des groupes qui tirent parti de la désorganisation des services de police et de leur sujétion à des décisions qui sont politiques et non bureaucratique-légales au sens wébérien. Dans le Pernambouc, le pouvoir des « bandes au sifflet » ne cesse de croître. Il s'agit de groupes de vigiles organisés à l'initiative de quelques ex-policiers ou policiers d'active, qui se joignent à des hommes de main et commencent à offrir des services de sécurité à des commerçants de la ville et/ou à des propriétaires d'usines ou d'industrie dans les zones rurales. Cette « sécurité » ne tarde pas à se traduire par l'élimination de prétendus petits délinquants, mais aussi par l'organisation d'extorsion de fonds. Comme il n'y a pas assez de délinquants pour alimenter cette industrie du meurtre, ces « chômeurs » se tournent alors vers le vol, les enlèvements et les meurtres pour intimider la population et l'obliger à payer une taxe de sécurité. Une autre trajectoire est celle de la vente d'agents de sécurité à des trafiquants de drogues qui veulent éliminer des individus ou des groupes rivaux. Dans cet État, des groupes présentant de telles caractéristiques ont été identifiés par le Parquet, par des associations de droits de l'homme et par la presse dans de nombreuses municipalités²³. On compte par centaines les victimes de certains d'entre eux. La trajectoire de leur mise en place est en grande partie inconnue, bien que quelques cas aient été mis à jour durant la CPI de l'État sur le narcotrafic et les tueurs à gages (*pistolagem*), également durant la récente visite du secrétaire national aux Droits de l'Homme.

Les cas les mieux relatés – sinon étudiés – sont ceux du groupe des « Anges gardiens » de Timbaúba et de celui des « Abeilles » de Paudalho, tous deux ayant suivi la trajectoire du passage des groupes de vigiles vers le crime organisé. Les « Anges gardiens » avaient pour activité de « rosser les gens, éliminer les voleurs, les enfants de la rue, leurs propres comparses, effectuer la collecte de taxes auprès des chefs des points de vente au détail de la drogue, assurer les services de sécurité auprès des commerçants et de la mairie de Timbaúba qui, comme elle ne disposait pas de gardes municipaux, recrutait les « Anges gardiens » pour assurer la sécurité publique à l'occasion d'événements organisés par la municipalité. À quoi s'ajoutent le commerce de drogue et d'armement, le vol de véhicules, le détournement de mineurs, l'usurpation de fonctions publiques, etc. »²⁴. Bien que le cas ait donné lieu à un rapport de la CPI et bénéficié des efforts de l'officier de justice local, neuf délits seulement ont été retenus sur un total estimé à plus de cent victimes, avec seulement quinze membres du groupe incarcérés. Il reste malgré tout plus de deux cents enquêtes policières en attente, et l'ensemble des activités du crime organisé reste non instruit. Quant à l'officier de justice, il a été menacé de mort.

23. Celles d'Abreu et Lima, Cabo de Santo Agostinho, Timbaúba, Jaboatão dos Guararapes, Limoeiro, Escada, Ipojuca, Itamaracá, Caruaru, Paulista, Trindade, Surubim, São Lourenço da Mata, Olinda, Paudalho, Belém do São Francisco e Itambé, et à Recife dans les quartiers de Ibura, Nova Descoberta, Alto do Pascoal, Afogados, Alto de Santa Isabel, Iputinga, Beberibe e Torrões.

24. ESTADO DE PERNAMBUCO, Ministério Público de Pernambuco, Centro de apoio operacional às promotorias criminais, *Grupos de Extermínio em Pernambuco*, Recife, 2002 : 7.

Le groupe des « Abeilles », actif dans la région de Paudalho, dans la zone de forêts située au Nord du Pernambouc, s'est constitué sous l'influence d'un membre retiré de la police militaire connu sous le nom de « l'Abeille ». Cet ancien policier a commencé par assurer la sécurité à des négociants et propriétaires d'usines de la région car, bien que la police militaire ait disposé d'un bataillon local, les commerçants se disaient mal protégés contre les « mauvaises âmes » du coin, c'est-à-dire contre les auteurs de petits cambriolages. L'affaire de « l'Abeille » a prospéré et il en est venu à recruter d'autres « gardes » qui prirent l'habitude d'utiliser des gilets noirs et de se faire annoncer par un coup de sifflet. De ce point de vue, les Abeilles n'étaient pas très différents des autres « bandes au sifflet », qui recrutent pour assurer la sécurité dans le Pernambouc, puisqu'ils se composent d'expliciers, de policiers en exercice et de tueurs à gages. L'étape suivante a consisté à prélever des chèques aux commerçants et à utiliser la contrainte. Allant un peu plus loin dans l'illégalité, ils se sont livrés à des assassinats sur ordre, si courants dans l'intérieur du Pernambouc. Ils ont ainsi fini par se rapprocher d'un trafiquant de Carpina, qui les a recrutés pour massacrer des concurrents.

Les services de Justice ont calculé que cette bande avait causé la mort de soixante-neuf personnes en un an et demi, 60 % des dossiers se retrouvant « classés » avec l'étiquette « auteurs inconnus », bien que les crimes aient été perpétrés sur le même mode : les assassins arrivent à moto, la tête encapuchonnée et exécutent les victimes d'un coup de feu dans le crâne. L'officier de Justice ne doute pas de la connivence de la police dans cette affaire, compte tenu de la poursuite des activités criminelles du groupe. Bien que l'on ait demandé à la police civile le registre de main-courante, on s'est aperçu qu'un grand nombre de ces assassinats n'avait même pas été enregistré. Le groupe avait installé le règne de la terreur qui empêchait les témoins de se faire connaître. Une prostituée présente sur les lieux d'un crime et qui avait dénoncé les faits fut éliminée, ce qui a donné de la crédibilité aux menaces de mort proférées par le groupe. Les services de Justice eurent recours à la police fédérale et intentèrent quatre procès qui se sont soldés par des peines de prison que personne n'a purgées à ce jour. Ils exigèrent un recensement des organisations de sécurité communautaire, qui auraient dû être désarmées, mais les Abeilles contraignirent quatre personnes à collecter des signatures en leur faveur et à manifester publiquement avec des panneaux disant « Nous voulons les Abeilles ! ». En réponse à la répression, les attaques devinrent plus nombreuses à Paudalho, où il n'y avait pas de criminalité auparavant.

Les politiques de sécurité publique et les moyens de contrôle des délits policiers

L'impunité est un élément crucial dans l'accroissement de la violence. Ce n'est pas seulement l'existence de lois, mais bien leur application systématique qui entraîne l'adhésion aux principes formels de la loi ainsi que la réduction de la violence. Comme l'explique Norbert Elias²⁵, c'est la certitude de la punition qui fait que la loi génère de la norme sociale et que les

25. *O processo civilizador*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1997, 2 v.

individus intériorisent la norme légale de sorte que le contrôle socio-légal se transforme en autocontrôle. Au Brésil, les lois pour contrôler la criminalité se multiplient, mais la possibilité qu'elle soient exécutées est réduite : moins de dix pour cent des homicides donnent lieu à des enquêtes complètes. La criminalité et l'impunité des autorités est un élément qui discrédite tout le système judiciaire et qui amène les citoyens à trouver de la légitimité dans l'action des justiciers. Cette impunité génère également le mythe de la nécessité de lois plus dures (y compris de la peine de mort) alors qu'il est patent que les lois existantes ne parviennent pas à être appliquées.

De nombreux facteurs convergent pour rendre inefficace le système judiciaire, ce qui nous amène ici à évoquer un certain nombre de problèmes responsables de telles situations et qui sont liés à l'absence d'obligation de rendre des comptes (*accountability*). En observant le schéma constitutionnel et le fonctionnement effectif de certains segments du système, il faut savoir, en premier lieu, que les polices au Brésil sont des organes du pouvoir exécutif : la police fédérale est liée au ministre de la Justice qui a compétence pour la lutte contre le crime organisé. Les polices des différents États sont reliées aux gouverneurs, à travers généralement d'un secrétariat à la Sécurité publique. Les principaux corps de police des États (police militaire en uniforme et police civile chargée de l'instruction) suivent des régimes juridiques séparés et non unifiés, puisqu'il y existe un régime pénal civil et un militaire. Compte tenu de la tradition patrimoniale, et là où celle-ci se maintient le plus vigoureusement, le fait d'être la police « de l'exécutif » est une source de vulnérabilité qui peut amener celle-ci à se transformer en une « milice des gouverneurs », en organe nécessairement politique, sans l'indépendance requise pour la rattacher aux principes de la loi. En d'autres termes, il lui est plus aisé d'agir selon l'orientation du gouverneur que selon celle de l'institution judiciaire, ce qui lui impartit une dynamique politique, non nécessairement légale. Sur le plan institutionnel, l'absence de contrôle externe renforce cet état de fait ainsi que, sur le plan du contrôle interne, l'usage continu des principes politiques.

Le contrôle interne des polices est assuré par des *corregedorias*²⁶ qui sont des structures qui, dans la pratique, les isolent du contrôle externe, que ce soit celui de la population, de l'opinion publique ou celui de la Justice. La majeure partie des *corregedorias* de la police civile s'est constituée au cours des années 1970, à l'époque de la libéralisation de la dictature, alors que l'Exécutif s'attendait à un renforcement des pressions qu'elles soient de gauche ou de droite : sur sa gauche, l'on craignait que n'émergent les dénonciations des violences policières, et sur sa droite, que la violence terroriste ne cherche à saboter le processus d'ouverture. Les *corregedorias* furent donc créées comme poches isolantes capables de centraliser les réclamations de gauche et le contrôle à droite en leur donnant un traitement politique. Loin d'être des organes de transparence, elles furent organisées pour créer de la nébulosité²⁷.

C'est ainsi que les réclamations qui arrivent aux *corregedorias* souffrent pour la plupart d'un traitement lent et bureaucratique pour ce qui est des investigations, provoquant le classement des dossiers pour cause de

26. Voir note 18.

27. A.T. LEMOS-NELSON, *Judiciary Police Accountability for Gross Human Rights Violations : The Case of Bahia, Brazil*, Ph.D. Thesis, Notre Dame, University of Notre Dame, 2001: 167-172, multigr.

dépassement des délais et manque de preuves recueillies en temps voulu. Les *corregedorias* s'occupent des plaintes tant dans leur capacité administrative (recherches pour fautes administratives) que pénale (enquêtes). En raison précisément de l'autonomie des États, les différentes *corregedorias* finissent par développer des stratégies qui leurs sont propres, visant à l'impunité et à vider les affaires de leur contenu. La plus courante consiste à pratiquer la disqualification des plaintes. Des plaintes pour tortures, par exemple, sont traitées comme abus de pouvoir ou lésions corporelles, catégories qui entraînent des peines bien plus douces et des périodes de prescription beaucoup plus courtes. Les assassinats tendent à être immédiatement acquittés car classés comme « actes de légitime défense », rarement objets d'enquêtes. Ou bien ils sont classés comme actes dont l'auteur est inconnu²⁸. Il n'est pas rare que les plaintes pour torture se terminent par la mort violente du plaignant sans que l'on ne fasse le lien entre la plainte et l'homicide²⁹.

Les *corregedorias* de la police militaire agissent également dans une indépendance énorme, et tendent à accorder la priorité aux affaires de discipline et de hiérarchie plutôt qu'aux accusations qui impliquent l'usage indu de la force ou bien la violence illégitime³⁰. Un problème central aggrave l'inefficacité des *corregedorias* : elles sont installées dans les capitales alors que, pour qu'un cas de l'intérieur arrive à la capitale, il lui faut passer par le système de filtrage local. La plupart des cas qui arrivent aux *corregedorias* proviennent de l'agglomération des grandes capitales. En outre, la plupart des villes de l'intérieur des États ne possèdent pas d'organes de police technique ou de médecine légale, ce qui rend la collecte des preuves purement circonstancielle. Dans certains cas, comme à Rio de Janeiro, le système de filtrage local est perfectionné par la délégation de pouvoir de la *corregedoria* aux délégations régionales (*manus longa*). Il n'est pas difficile de comprendre que, beaucoup plus proches du réseau politique local, elles aient tôt fait de vider de leur contenu les plaintes déposées contre la police.

Si le contrôle interne est si puissant à produire de l'impunité, que peut-on dire du contrôle externe ? Au plan constitutionnel, c'est le parquet qui est l'organe chargé d'exercer le contrôle sur les polices. Avant la constitution de 1988, c'est au parquet que devaient être adressées les enquêtes, c'est-à-dire qu'il était compétent pour recevoir les rapports achevés, pour les examiner et présenter les plaintes à la Justice. Ce rôle n'était pas (et n'est toujours pas) nécessairement pro-actif : dans le flux du système de la justice criminelle, le parquet ne prend en considération que les cas que la police décide de lui faire parvenir. De cette manière, le rôle de portillon du système pénal joué par la police concentre des pouvoirs illimités et, en ce sens, le parquet n'a en réalité qu'une fonction réactive.

Les modifications apportées à la constitution attribuèrent une série de nouvelles fonctions au parquet concernant sa responsabilité dans le contrôle externe sur la police, mais sans pour autant lui attribuer de dotation budgétaire correspondante et sans que les États soient amenés à régler de nouveaux moyens d'action légale. Du coup, les parquets des États se sont

28. S. VERANI, *Assassinatos em nome da lei*, Rio de Janeiro, Aldebarã, 1996 : 33-42.

29. A.T. LEMOS-NELSON, « Criminalidade policial, cidadania e estado de direito », *Cadernos do CEAS*, Salvador, 2002.

30. J. ZAVERUCHA, « Military Justice in the State of Pernambuco after the Brazilian Military Regime », *Latin American Perspectives*, XXVII (3) : 8-31.

ouillés comme ils ont pu, chacun à leur manière. Certains ont ouvert des guichets ou des bureaux de réception des plaintes, ou encore des services d'enregistrement des dénonciations par téléphone (« Appelez, dénoncez ! »). Pendant ce temps la polémique se poursuit au niveau national pour savoir si les parquets devraient pouvoir organiser des unités chargées de l'instruction ou s'il s'agit d'une prérogative de la police. De toute façon, le recueil de preuves est extrêmement difficile pour les parquets des États du fait de l'absence d'un corps spécialisé à cet effet, malgré la volonté politique de la plupart des jeunes magistrats de défendre le droit des citoyens. Le contrôle externe se réduit de nouveau aux barrières et décisions du contrôle interne. Très souvent, les bureaux de réclamation se transforment machines à envoyer des dépêches. Cette bureaucratie inefficace devient un mécanisme d'évacuation de la plainte et de frustration du citoyen, exactement à l'opposé de l'effet souhaité.

Les auditoires de justice (*ouvidorias*) que l'on entend développer dans le nouveau cadre institutionnel affrontent ces mêmes problèmes d'absence de moyens d'investigation. De plus, un grand nombre d'entre eux ne sont pas constitués de manière indépendante, mais en relation étroite avec les secrétariats d'État³¹. Ainsi, ce qui devait être sous contrôle externe, revient à être sous contrôle de l'exécutif de l'État. Par ailleurs, dans le cas des groupes d'extermination, le parquet peut aussi se transformer en victime, recevoir des menaces et être l'objet de campagnes d'intimidation.

En ce qui concerne les comptes à rendre au plan *horizontal*, il reste à examiner le rôle du Législatif. On peut penser à deux formes principales de contrôle : les Commissions des droits de l'Homme et les Commissions d'enquêtes parlementaires - CPI. Les premières ont été reconnues comme les entités présentant le plus grand engagement éthique face aux problèmes de graves violations des droits de l'homme. En général, en tant que commissions spécialisées, on peut les considérer comme des « communautés épistémiques », car elles réunissent en leur sein des membres des différents partis engagés dans cette cause. En dehors de la possibilité toujours présente que des membres désignés sabotent ses activités et lui impriment un tour conservateur, comme, par exemple, des personnes favorables à la peine de mort, elles démontrent en règle générale un engagement assez positif. Malgré cela, dans la mesure où la fonction de ces commissions est, en dernière instance, de proposer une législation, on retombe dans le cercle vicieux de tenter de promouvoir le changement par la voie législative et non par celle de son applicabilité. Néanmoins, la capacité d'investigation de ces commissions est en général satisfaisante tout comme leur efficacité à rendre public les problèmes³². Leur rôle a donc été très important à partir du moment où elles ont accepté d'assurer la vérification des débats et de les rendre publics de façon régulière, ce qui leur permet d'occuper un espace politique progressiste et permanent.

Les CPI, de leur côté remplissent leur fonction de façon irrégulière, mais avec une visibilité publique encore plus grande. Il faut ici envisager une possible intégration des CPI fédérales dans les instances des États et des

31. L. GOULART FILHO, « As Polícias e a ouvidoria », in B.D. MARIANO & I. FREITAS (eds), *Polícia : desafio da democracia brasileira*, Porto Alegre, Corag, 2002 : 157-170.

32. A.T. LEMOS-NELSON & J. ZAVERUCHA, *The Legislative as an Investigative Power and the Role of Citizen Accountability*, communication au colloque « Citizen Accountability », Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, 18-20 nov. 2001.

municipalités : une CPI fédérale, en se déplaçant dans tous les États comme *task-force* d'investigation et avec une grosse visibilité dans les médias, a été capable de provoquer un processus extraordinaire d'ouverture de « placards », rendant publiques des plaintes qui, par leur virulence, ne pouvaient éviter de se transformer en scandale au sein de l'opinion publique car elles mettaient à jour les connexions d'hommes politiques, fonctionnaires de police, magistrats et industriels avec le crime organisé. À l'issue de cette affaire, des CPI d'État ont été créées, des parlementaires ont été déchus de leurs mandats, et dans un certain nombre de cas, emprisonnés. Pourtant, pour mener jusqu'au bout les processus qu'elles lancent, les CPI dépendent de la mobilisation d'acteurs locaux, sans quoi la politique patrimoniale reprend le dessus.

Les défis posés à la politique fédérale

Compte tenu de l'énorme difficulté à rendre le système de justice pénale plus efficace et à réduire l'impunité, l'actuel gouvernement fédéral a opté pour la diversification des niveaux d'action. D'une part, il a tenté d'élargir et d'affiner l'appareil d'investigation et de répression dont dispose la police fédérale en le modernisant et en le professionnalisant en accord avec les lois des polices d'État, d'autre part, il a également décidé d'investir dans la prévention de la violence, en élargissant le corps et la fonction des gardes municipaux dont l'attribution était jusque là limitée à la protection du patrimoine municipal. Sur les 5 607 municipalités existant au Brésil, 1 035 seulement possèdent des gardes municipaux, certains armés, d'autres non. Les nouveaux gardes municipaux auraient un rôle à jouer dans l'articulation d'une politique intersectorielle de prévention de la violence qui descendrait vers le bas, en reliant entre elles des initiatives locales sans qu'elles se superposent, et en établissant une relation de protection en réponse aux besoins des communautés. Pour l'année 2003, le secrétariat national à la Sécurité publique a l'intention de soutenir des projets dans trente municipalités, en donnant la priorité à celles qui ont les plus hauts taux de violence³³.

Ce projet a rencontré autant d'objections à la base que d'adhésions de la part des gouvernements des États et des municipalités. Les adhésions sont de toute évidence pragmatiques, dans la mesure où le versement des ressources du Fond national de sécurité publique (FNSP) est conditionné à l'existence de ces gardes municipaux. La société civile, elle aussi, a oscillé entre adhésion et objection. Son adhésion est également pragmatique, car les fonds doivent être orientés vers les programmes et projets qu'elle propose en matière de prévention de la violence. Quant à ses objections, la première tient au mode d'implantation de la police communautaire par le gouvernement précédent ainsi qu'à la « question communautaire » ou de la citoyenneté. Stimulés par les budgets du FNSP, la plupart des projets implantés par les polices des États ne furent que de nouveaux habillages d'une ancienne police et la « participation communautaire » s'est retrouvée

33. Remarquons qu'il n'existe pas d'indice municipal de la violence qui couvre l'ensemble du pays. Les chiffres communiqués par le ministère de la Justice ne sont pas fiables et ne permettent pas de comparaisons. De même, il n'existe pas d'indice de mesure de la violence en général qui soit fiable ou reconnu du point de vue légal. Par commodité, on utilise le plus souvent l'indice des homicides pour 100 000 habitants.

réduite aux « clients » des gouverneurs ou des secrétariats à la Sécurité publique. Les conseils communautaires perdirent leur caractère délibératif et les membres de l'exécutif se trouvèrent siéger dans nombre d'entre eux.

D'autres objections portent sur la possible superposition des fonctions des polices, également sur la possibilité de porter des armes (modèle de São Paulo) ou non (modèle du Minas Gerais). La possible superposition en question se réfère au relatif manque de distinction entre « police en uniforme » et « police préventive ». La raison en est que les polices militaires, qui ont actuellement la fonction d'effectuer des patrouilles, relient celle-ci à l'activité préventive, selon l'idée que la présence policière dans les rues est un facteur inhibant de la criminalité. Si les gardes municipaux, en plus de patrouiller, portaient aussi des armes, il y aurait une superposition très compliquée d'attributions. En ce sens, certains secteurs parmi les polices des États sont d'avis que, dans le contexte de la politique traditionnelle, le projet court le risque de générer la formation d'une « milice de maires » de la même manière que la police des États agit comme « milice des gouverneurs ».

Il se pose encore une question : qui contrôle les gardes municipaux ? À São Paulo, la garde municipale a établi une *corregedoria* semi-indépendante qui s'appuie sur un code de conduite sévère ; ailleurs, les gardes sont généralement contrôlés par les maires. Ce modèle sera-t-il efficace ? Les municipalités sont un lieu de grandes contradictions quand il s'agit de questions de sécurité publique : ce sont des espaces privilégiés favorables aux relations de pouvoir qui sous-tendent la criminalité policière et la violence organisée, en même temps qu'ils favorisent les relations d'appartenance communautaire qui permettent un travail préventif en direction de la base. Le futur de la sécurité publique et de l'accès aux services de justice au Brésil dépendra en grande partie de la protection que l'on donnera aux communautés pour qu'elles puissent elles-mêmes engendrer de nouvelles formes de participation à la construction d'un espace public enfin libéré de la peur.

Août 2003

Ana Tereza LEMOS-NELSON

NIC-Núcleo de Estudos de Instituições Coercitivas, Democracia e Direitos

Humanos

Universidade Federal de Pernambuco (Recife)

<atln@terra.com.br>

[Traduit du portugais du Brésil par Brigitte Lachartre].
