

v. 9 • n. 16 • jun. 2012
Semestral

Edição em Português

Patricio Galella e Carlos Espósito

As *Entregas Extraordinárias* na Luta Contra o Terrorismo.
Desaparecimentos Forçados?

Bridget Conley-Zilkic

Desafios para Aqueles que Trabalham na Área de Prevenção
e Resposta ao Genocídio

**Marta Rodriguez de Assis Machado, José Rodrigo
Rodriguez, Flavio Marques Prol, Gabriela Justino
da Silva, Marina Zanata Ganzarolli e Renata do Vale Elias**

Disputando a Aplicação das Leis: A Constitucionalidade da Lei
Maria da Penha nos Tribunais Brasileiros

Simon M. Weldehaimanot

A CADHP no Caso *Southern Cameroons*

André Luiz Siciliano

O Papel da Universalização dos Direitos Humanos
e da Migração na Formação da Nova Governança Global

SEGURANÇA CIDADÃ E DIREITOS HUMANOS

Gino Costa

Segurança Pública e Crime Organizado Transnacional
nas Américas: Situação e Desafios no Âmbito Interamericano

Manuel Tufro

Participação Cidadã, Segurança Democrática e Conflito entre
Culturas Políticas. Primeiras Observações sobre uma Experiência
na Cidade Autônoma de Buenos Aires

CELS

A Agenda Atual de Segurança e Direitos Humanos na Argentina.
Uma Análise do *Centro de Estudos Legais y Sociales* (CELS)

Pedro Abramovay

A Política de Drogas e *A Marcha da Insensatez*

**Visões sobre as Unidades de Polícia Pacificadora
(UPPs) no Rio de Janeiro, Brasil**

Rafael Dias – Pesquisador, Justiça Global
José Marcelo Zacchi – Pesquisador-associado do Instituto
de Estudos do Trabalho e Sociedade – IETS



CONSELHO EDITORIAL

- Christof Heyns** Universidade de Pretória (África do Sul)
Emílio García Méndez Universidade de Buenos Aires (Argentina)
Fifi Benaboud Centro Norte-Sul do Conselho da União Européia (Portugal)
Fiona Macaulay Universidade de Bradford (Reino Unido)
Flávia Piovesan Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)
J. Paul Martin Universidade de Columbia (Estados Unidos)
Kwame Karikari Universidade de Gana (Gana)
Mustapha Kamel Al-Sayyed Universidade do Cairo (Egito)
Roberto Garretón Ex-Funcionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Chile)
Upendra Baxi Universidade de Warwick (Reino Unido)

EDITORES

Pedro Paulo Poppovic
Oscar Vilhena Vieira

CONSELHO EXECUTIVO

Albertina de Oliveira Costa
Glenda Mezarobba
Juana Kweitel
Laura Waisbich
Lucia Nader
Thiago Amparo

EDIÇÃO

Luz González
Tânia Rodrigues

REVISÃO DE TRADUÇÕES

Carolina Fairstein (Espanhol)
Renato Barreto (Português)
The Bernard and Audre Rapoport
Center for Human Rights and Justice,
University of Texas, Austin (Inglês)

PROJETO GRÁFICO

Oz Design

EDIÇÃO DE ARTE

Alex Furini

CIRCULAÇÃO

Luz González

IMPRESSÃO

ProL Editora Gráfica Ltda.

COMISSÃO EDITORIAL

- Alejandro M. Garro** Universidade de Columbia (Estados Unidos)
Bernardo Sorj Universidade Federal do Rio de Janeiro / Centro Edelstein (Brasil)
Bertrand Badie Sciences-Po (França)
Cosmas Gitta PNUD (Estados Unidos)
Daniel Mato CONICET/ Universidade Nacional Tres de Febrero (Argentina)
Daniela Ikawa Rede Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais/ Universidade de Columbia (Estados Unidos)
Ellen Chapnick Universidade de Columbia (Estados Unidos)
Ernesto Garzon Valdés Universidade de Mainz (Alemanha)
Fateh Azzam Arab Human Right Funds (Líbano)
Guy Haarscher Universidade Livre de Bruxelas (Bélgica)
Jeremy Sarkin Universidade de Western Cape (África do Sul)
João Batista Costa Saraiva Juizado Regional da Infância e da Juventude de Santo Ângelo/RS (Brasil)
José Reinaldo de Lima Lopes Universidade de São Paulo (Brasil)
Juan Amaya Castro Universidade para a Paz (Costa Rica)/ VU Universtisyy Amsterdam (Países Baixos)
Lucia Dammert Consorcio Global para a Transformação da Segurança (Chile)
Luigi Ferrajoli Universidade de Roma (Itália)
Luiz Eduardo Wanderley Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)
Malak El-Chichini Poppovic Conectas Direitos Humanos (Brasil)
Maria Filomena Gregori Universidade de Campinas (Brasil)
Maria Hermínia de Tavares Almeida Universidade de São Paulo (Brasil)
Miguel Cillero Universidade Diego Portales (Chile)
Mudar Kassis Universidade Birzeit (Palestina)
Paul Chevigny Universidade de Nova York (Estados Unidos)
Philip Alston Universidade de Nova York (Estados Unidos)
Roberto Cuéllar M. Instituto Interamericano de Direitos Humanos (Costa Rica)
Roger Raupp Rios Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)
Shepard Forman Universidade de Nova York (Estados Unidos)
Victor Abramovich Universidade de Buenos Aires (UBA)
Victor Topanou Universidade Nacional de Benin (Benin)
Vinodh Jaichand Centro Irlandês de Direitos Humanos, Universidade Nacional da Irlanda (Irlanda)

SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos é uma revista semestral, publicada em inglês, português e espanhol pela Conectas Direitos Humanos. Está disponível na internet em <www.revistasur.org>.

SUR está indexada nas seguintes bases de dados: IBSS (International Bibliography of the Social Sciences); ISN Zurich (International Relations and Security Network); DOAJ (Directory of Open Access Journals) e SSRN (Social Science Research Network). Além disso, Revista Sur está disponível nas seguintes bases comerciais: EBSCO e HEIOnline. SUR foi qualificada como A1 (Colômbia) e A2 (Qualis, Brasil).

SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos / Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos – v.1, n.1, jan.2004 – São Paulo, 2004 - .

Semestral

ISSN 1806-6445

Edições em Inglês, Português e Espanhol.

1. Direitos Humanos 2. ONU I. Rede Universitária de Direitos Humanos

SUMÁRIO

PATRICIO GALELLA E CARLOS ESPÓSITO	7	As <i>Entregas Extraordinárias</i> na Luta Contra o Terrorismo. Desaparecimentos Forçados?
BRIDGET CONLEY-ZILKIC	35	Desafios para Aqueles que Trabalham na Área de Prevenção e Resposta ao Genocídio
MARTA RODRIGUEZ DE ASSIS MACHADO, JOSÉ RODRIGO RODRIGUEZ, FLAVIO MARQUES PROL, GABRIELA JUSTINO DA SILVA, MARINA ZANATA GANZAROLLI E RENATA ELIAS	65	Disputando a Aplicação das Leis: A Constitucionalidade da Lei Maria da Penha nos Tribunais Brasileiros
SIMON M. WELDEHAIMANOT	91	A CADHP no Caso <i>Southern Cameroons</i>
ANDRÉ LUIZ SICILIANO	115	O Papel da Universalização dos Direitos Humanos e da Migração na Formação da Nova Governança Global
SEGURANÇA CIDADÃ E DIREITOS HUMANOS		
GINO COSTA	133	Segurança Pública e Crime Organizado Transnacional nas Américas: Situação e Desafios no Âmbito Interamericano
MANUEL TUFRÓ	159	Participação Cidadã, Segurança Democrática e Conflito entre Culturas Políticas. Primeiras Observações sobre uma Experiência na Cidade Autônoma de Buenos Aires
CELS	181	A Agenda Atual de Segurança e Direitos Humanos na Argentina. Uma Análise do <i>Centro de Estudos Legais y Sociales</i> (CELS)
PEDRO ABRAMOVAY	199	A Política de Drogas e A <i>Marcha da Insensatez</i>
ENTREVISTA	209	Visões sobre as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro, Brasil Rafael Dias – Pesquisador, Justiça Global José Marcelo Zacchi – Pesquisador-associado do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade - IETS

APRESENTAÇÃO



A SUR 16 foi elaborada em parceria com a **Coalzião Regional de Segurança Cidadã e Direitos Humanos**.¹ Diariamente, indivíduos estão sujeitos a incontáveis formas de violações de sua segurança. Comunidades pobres são privadas de seu direito de participar das decisões que afetam sua segurança; cidadãos estão expostos à violência tanto por parte de criminosos quanto de forças policiais teoricamente responsáveis pelo combate ao crime; desenvolvimentos em termos de segurança, tanto no âmbito regional e internacional quanto em esferas locais e nacionais, têm sido díspares e insatisfatórios. Ao discutir estes e outros tópicos, os artigos contidos no dossiê **Segurança Cidadã e Direitos Humanos** exemplificam desafios e oportunidades neste campo.

Os artigos gerais publicados neste número, alguns dos quais também abordam a questão da segurança, ainda que tangencialmente, apresentam análises elucidativas sobre outros assuntos relevantes para a agenda de direitos humanos: violência contra mulheres, desaparecimentos forçados, genocídio, o direito à autodeterminação e migrações.

Dossiê temático: Segurança Cidadã e Direitos Humanos

Segurança e direitos humanos possuem uma intrínseca – e problemática – relação, sobretudo em regiões com altos índices de violência e criminalidade. Nestes contextos, a insegurança pode ser tanto uma consequência quanto um pretexto para violações de direitos humanos, já que os direitos humanos podem ser apresentados como impedimentos a políticas eficazes de combate ao crime. Foi precisamente no intuito de conciliar as agendas de segurança e direitos humanos que, especialmente na América Latina, surgiu o conceito de segurança cidadã.

A segurança cidadã coloca o indivíduo (e não o Estado ou o regime político) no centro das políticas dirigidas à prevenção e ao controle do crime e da violência. Na América Latina, essa mudança de paradigma ocorreu nas últimas décadas, como parte dos processos de transição das ditaduras militares aos regimes democráticos. O conceito de segurança cidadã busca reforçar a ideia de que segurança e proteção dos direitos humanos andam lado a lado, afastando-se claramente da concepção autoritária

de segurança como proteção do Estado, que era compartilhada por muitos regimes militares na América Latina e em outras regiões.

Em seu “Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos” de 2009,² a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) define segurança cidadã da seguinte forma: “O conceito de segurança cidadã abrange aqueles direitos de todos os membros de uma sociedade de viver suas vidas com o mínimo de risco possível à sua segurança pessoal, aos seus direitos civis e aos seus direitos de uso e gozo de sua propriedade” (para. 23). Nesse sentido, o conceito de segurança cidadã utilizado pela CIDH inclui questões relacionadas ao crime e à violência e seu impacto sobre o gozo das liberdades individuais, particularmente as que dizem respeito à propriedade e aos direitos civis.

O relatório da CIDH ambiciona ainda influenciar o desenho e a implementação de políticas públicas nesta área. Nos parágrafos 39-49, a Comissão enfatiza as obrigações do Estado frente à questão da segurança cidadã: (i) Responsabilizar-se pelos atos de seus agentes e por assegurar o respeito aos direitos humanos por parte de terceiros; (ii) Adotar medidas jurídicas, políticas administrativas e culturais para prevenir a violação de direitos vinculados com a segurança cidadã, incluindo mecanismos de reparação para as vítimas; (iii) Investigar violações de direitos humanos; (iv) Prevenir, punir e erradicar a violência contra mulheres, de acordo com a Convenção de Belém do Pará.

No intuito de cumprir com estas obrigações, os Estados devem adotar políticas públicas na área da segurança cidadã que incorporem os princípios de direitos humanos e que sejam intersetoriais, abrangentes em termos de direitos, participativas no que diz respeito à população atingida, universais (sem discriminar os grupos vulneráveis) e, finalmente, intergovernamentais (envolvendo os diferentes níveis de poder) (para. 52). Apesar de essas diretrizes não servirem como receitas precisas, seu foco no impacto das políticas de segurança pública sobre a realização dos direitos e liberdades individuais, sua atenção à natureza intersetorial e aos mecanismos participativos destas mesmas políticas, bem como à obrigação de prevenir o crime e a violência por meio do combate às suas causas, serve como uma orientação sólida aos Estados ou às organizações da sociedade civil e vítimas que desejem promover políticas de segurança garantidoras dos direitos humanos.

Em outras palavras, o conceito de segurança cidadã enfatiza que as políticas de segurança pública devem ser centradas nos indivíduos, intersetoriais, abrangentes, específicas

1. A coalzião é formada pelas seguintes organizações: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) – Argentina; Fórum Brasileiro de Segurança Pública – Brasil; Instituto Sou da Paz – Brasil; Centro de Estudios de Desarrollo (CED) – Chile; Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) – Chile; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) – Colombia; Washington Office on Latin America (WOLA) – EUA; Fundación Myrna Mack – Guatemala; Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) – México; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) – México; Fundar, Centro de Análisis e Investigación – México; Ciudad Nuestra – Peru; Instituto de Defensa Legal (IDL) – Peru; Red de Apoyo por la Justicia y la Paz – Venezuela. Também integraram alguns encontros da coalzião representantes da Corporación Andina de Fomento (CAF) e da Open Society Foundations.

2. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, “Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos”, Doc. OEA/Ser.L/V/II. Doc.57, 31 Dezembro 2009, disponível em: <http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm>. Último acesso em: Mai. 2012.

para cada contexto, orientadas à prevenção,³ participativas e não-discriminatórias. Os artigos do presente dossiê revelam o quão difícil e necessária esta tarefa é.

Em **Segurança Pública e Crime Organizado Transnacional nas Américas: Desafios no Âmbito Interamericano**, o ex-ministro do interior do Peru Gino Costa examina alguns dos principais desafios e avanços no uso do conceito de segurança cidadã no combate ao crime organizado na região. Já em **A Agenda Atual de Segurança e Direitos Humanos na Argentina. Uma Análise do Centro de Estudos Legais y Sociales (CELS)**, pesquisadores do Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), da Argentina, descrevem a agenda de segurança pública no país dentro do contexto regional, analisando o primeiro ano de operações do Ministério de Segurança e as tentativas feitas no sentido de implementar políticas que abarcassem o conceito de segurança cidadã. Este mesmo departamento é o assunto de outro artigo publicado neste dossiê. Em **Participação Cidadã, Segurança Democrática e Conflito entre Culturas Políticas. Primeiras Observações sobre uma Experiência na Cidade Autônoma de Buenos Aires**, Manuel Tufro examina o programa piloto recentemente implantado pelo ministério argentino com o intuito de ampliar a participação social no planejamento das políticas locais de segurança pública. No ensaio, Tufro analisa os conflitos que derivam desta tentativa de disseminação de uma prática alinhada com a agenda ministerial de promoção da "segurança democrática" em locais onde mecanismos participativos devem sua existência ao que o autor denomina uma "cultura política vicinal".

Em **A Política de Drogas e A Marcha da Insensatez**, Pedro Abramovay usa a obra de Barbara Tuchman para examinar políticas de combate às drogas implementadas desde 1912, argumentando que são exemplos de políticas que não defendem os interesses das comunidades representadas pelos legisladores que as elaboraram.

Finalmente, o dossiê desta edição inclui uma entrevista dupla sobre a recente implantação de UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) em comunidades pobres do Rio de Janeiro anteriormente dominadas por organizações criminosas. Os entrevistados são José Marcelo Zacchi, que ajudou a elaborar e implementar um programa governamental para ampliar o atendimento social e urbano nas áreas servidas pelas UPPs, e Rafael Dias, pesquisador da organização Justiça Global.

Artigos não temáticos

Esta edição inclui cinco artigos adicionais relacionados a questões importantes de direitos humanos.

Em **As Entregas Extraordinárias na Luta contra o Terrorismo. Desaparecimentos Forçados?** Patrício Galella e Carlos Espósito afirmam que a prática de sequestros, detenções e transferências de supostos terroristas por autoridades norte-americanas para prisões secretas em Estados terceiros onde elas são presumivelmente torturadas – chamadas eufemisticamente de "rendições extraordinárias" – guarda semelhanças com o desaparecimento forçado. A distinção é importante porque significa que autores de desaparecimentos forçados podem ser denunciados como tendo cometido crimes contra a humanidade.

Outro artigo que lida com crimes contra a humanidade é o de Bridget Conley-Zilkic, no qual a crescente profissionalização do campo da prevenção e resposta ao genocídio é examinada. No texto, intitulado **Desafios para Aqueles que Trabalham no Campo de Prevenção e Resposta ao Genocídio**, a autora explora os desafios práticos e conceituais enfrentados pelos profissionais desta área, tais como: qual deve ser a definição de genocídio; o que organizações podem fazer para preveni-lo; quem são os beneficiários do trabalho destas organizações; e como medir o seu sucesso.

Outro artigo, **A CADHP no Caso Southern Cameroons**, faz uma análise crítica de decisões da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos no que diz respeito ao direito à autodeterminação. No documento, Simon M. Weldehaimanot argumenta que o caso *Southern Cameroons* ignorou a jurisprudência sobre o assunto e tornou esse direito não acessível aos povos.

Também lidando com desafios à soberania de Estados-nação, **O Papel da Universalização dos Direitos Humanos e da Migração na Formação da Nova Governança Global**, de André Luiz Siciliano, revê a literatura sobre migrações para propor que se trata de uma questão ainda enredada em noções Westphalianas anacrônicas, que impedem a proteção ampla e efetiva de direitos humanos fundamentais, diferentemente de conceitos mais recentes como os de cidadania cosmopolita e da responsabilidade de proteger.

Em nosso último artigo, pesquisadores do Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) examinam os desafios constitucionais à recente legislação sobre violência doméstica, a Lei Maria da Penha. Em **Disputando a Aplicação das Leis: a Constitucionalidade da Lei Maria da Penha nos Tribunais Brasileiros**, os autores demonstram que a maior parte da jurisprudência favorece a discriminação positiva de mulheres para combater um cenário de desigualdade crônica. Em um contexto histórico e persistente de opressão das mulheres por homens, argumentam os autores, tratar homens que cometem violência doméstica contra mulheres com mais rigor do que o inverso não fere o princípio fundamental de não-discriminação.

Este é o quinto número da SUR publicado com o financiamento e colaboração da Fundação Carlos Chagas (FCC). Agradecemos a FCC pelo apoio dado à Revista Sur desde 2010. Gostaríamos igualmente de agradecer Juan Amaya, Flávia Annenberg, Catherine Boone, Nadjita F. Ngarhodjim, Claudia Fuentes, Vinodh Jaichand, Suzeley Kalil Mathias, Pramod Kumar, Laura Mattar, Rafael Mendonça Dias, Paula Miraglia, Roger O'Keefe, Zoran Pajic, Bandana Shrestha, José Francisco Sieber Luz Filho e Manuela Trindade Viana pelos pareceres sobre os artigos submetidos para esta edição da SUR. Gostaríamos também de agradecer a Thiago de Souza Amparo (Conectas) e Vitoria Wigodzyk (CELS) pelo trabalho dedicado a tornar esta edição da revista uma realidade.

3. Veja o relatório elaborado pelo Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em parceria com o Instituto Inter-Americano de Direitos Humanos (Costa Rica), disponível em: http://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contentid=ea75e2b1-9265-4296-9d8c-3391de83fb42. Último acesso em: Mai. 2012.

CELS

O *Centro de Estudios Legales y Sociales* (CELS)* é uma organização que trabalha para a proteção e promoção dos direitos humanos. Desde a sua criação em 1979, em plena ditadura militar, o CELS tem lutado contra violações sistemáticas de direitos humanos na Argentina, por meio da pesquisa, documentação, denúncia e litígio em prol dos direitos fundamentais. Com a redemocratização em 1983, o CELS deu início ao seu trabalho com a consolidação do papel do Estado na proteção dos direitos humanos, influenciando a formulação e execução de políticas públicas. O CELS combate a impunidade em casos de graves violações de direitos humanos no período da ditadura, bem como em instâncias de violações estruturais de direitos humanos, cometidas na fase democrática, com vistas a fortalecer a vigência do Estado de Direito. Atualmente, o CELS trabalha com temas fundamentais sobre segurança cidadã, violência policial, condições de detenção, incluindo tortura; direitos econômicos, sociais e culturais; fortalecimento dos órgãos judiciais; expansão do acesso à Justiça a grupos vulneráveis; e democratização das Forças Armadas. Entre as estratégias de intervenção do CELS, estão pesquisa, ações de incidência e litígio estratégico com o objetivo de denunciar os padrões estruturais de violações de direitos humanos, questionar o conteúdo, orientação e execução de políticas públicas e demandar a proteção jurídica a pessoas e grupos vulneráveis.

RESUMO

O artigo propõe um balanço da agenda de segurança pública na Argentina no contexto regional. Neste sentido, a análise do primeiro ano da gestão do Ministério de Segurança (criado em dezembro de 2010) e a reflexão sobre algumas experiências específicas dialogam com a definição de um panorama regional em matéria de segurança e direitos humanos, com aspectos contrastantes. Embora as mudanças atuais no âmbito da política de segurança na Argentina possuam suas próprias características e ajustes, elas são marcadas por e estão ligadas a algumas tendências regionais. Esta avaliação leva em consideração tanto os avanços positivos referentes ao exercício do controle político em questões de segurança, quanto o impacto da agenda internacional de “novas ameaças” à segurança. Algumas dessas medidas aprovadas alertam para a maneira pela qual tendências menos democráticas em matéria de segurança aceitas internacionalmente permeiam decisões políticas locais.

Original em espanhol. Traduzido por Thiago Amparo.

Recebido em maio de 2012.

PALAVRAS-CHAVE

Segurança – Direitos humanos – Polícia - Controle civil – Novas ameaças – Antiterrorismo – Argentina

*Para mais informações acesse <http://www.cels.org.ar>. Último acesso em: Mai. 2012



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.
Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

A AGENDA ATUAL DE SEGURANÇA E DIREITOS HUMANOS NA ARGENTINA UMA ANÁLISE ELABORADA PELO CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS)*

Recentemente, os temas relativos à agenda de segurança cidadã e direitos humanos têm adquirido uma nova centralidade na Argentina. Duas experiências locais recentes podem ser destacadas como marcos que influenciaram fortemente o estado do debate no país.

Por um lado, organizações de direitos humanos como o *Centro de Estudios Legales y Sociales* (CELS) têm se envolvido cada vez mais no debate sobre políticas de segurança, contribuindo para a expansão e o enriquecimento da agenda tradicional de violência policial. Uma das estratégias tem sido promover, a partir de uma perspectiva de direitos e liberdades dos cidadãos, o Acordo de Segurança Democrática (ASD),¹ criado em dezembro de 2009, que reúne diversos atores sociais e políticos que promovem soluções políticas eficientes para os problemas criminais.

Por outro lado, a criação do Ministério de Segurança da Nação (*Ministerio de Seguridad de la Nación*), em dezembro de 2010,² deu início a uma nova etapa do governo civil, que gerou mudanças na histórica opção dos governos argentinos de delegar a questão da segurança aos próprios órgãos policiais.³

Neste artigo,⁴ analisamos algumas condutas adotadas pelo Ministério em seu primeiro ano de gestão, as quais supõem uma estratégia particularmente formulada com o objetivo de recuperar o controle político das forças de segurança e intervir em centros de poder autônomos, em especial a Polícia Federal Argentina (PFA). Situamos esta análise no marco de certas tendências regionais sobre segurança cidadã e descrevemos algumas das tensões que surgem entre segurança e direitos humanos a partir das discussões regionais e sua manifestação no âmbito interno. Por fim, descrevemos o ASD como um espaço de incidência e interlocução em políticas públicas de segurança que respeitam os direitos humanos.

A título introdutório, consideramos importante distinguir, na análise a seguir, o controle da segurança do controle das instituições de segurança. Trata-se de uma distinção analítica que enriquece a avaliação da agenda governamental - esta política, ao reforçar o controle institucional sobre forças de segurança, implica devolver a tomada de decisões operacionais sobre segurança para a esfera política.

* Por Paula Litvachky, Marcela Perelman e Victoria Wigodsky.

1 Controle da segurança e controle das instituições de segurança

A renúncia das autoridades políticas em exercer, na prática, o controle da segurança na Argentina se prolongou por muito tempo e atingiu diversas jurisdições, embora do ponto de vista normativo e hierárquico as forças policiais estivessem subordinadas às autoridades democraticamente eleitas desde a redemocratização em 1983. Isto significa que, em geral, o termo “autogoverno” advém da renúncia das autoridades políticas em se envolver na administração da segurança, seja porque acreditam que os próprios policiais possuem o conhecimento apropriado, ou porque creem que esta renúncia é uma condição para a governabilidade, dado o poder desestabilizador que as forças policiais têm exercido e a elas é atribuído.

Este “modelo delegatário” pressupõe uma renúncia dupla: tanto abdicação de exercer o controle sobre a segurança, quanto sobre as instituições policiais. Embora na prática ambas as questões estejam intimamente ligadas, vale a pena, na presente análise, distinguir o caráter duplo desta delegação. Por um lado, todo governo possui a responsabilidade de exercer a gestão civil e estratégica das polícias, o que pressupõe o controle pleno desta instituição. Por outro lado, a prevenção e sanção do crime e da violência, de modo eficiente e dentro dos limites legais, devem ser exercidas por meio de prioridades e estratégias de política criminal – entre outras questões – estabelecidas e conduzidas por autoridades governamentais, levando em consideração as problemáticas e os conflitos da sociedade.

A relação entre estas duas esferas se dá, em primeiro lugar, pelo fato de que a renúncia em controlar as forças policiais implica abdicar de estabelecer critérios de recrutamento, formação, controle, alocação de recursos, entre muitas outras questões sem as quais é impossível defender uma agenda de segurança que não seja aquela que emerge, de maneira automática, da própria organização policial. Em segundo lugar, porque a delegação favorece a cumplicidade e a participação policial em redes de crime organizado, responsáveis pelos problemas criminais de maior gravidade.

Embora o governo civil e político da segurança seja uma exigência fundamental dos organismos de direitos humanos e daqueles que defendem a democratização da segurança na Argentina, o fato das autoridades políticas assumirem o papel que lhes cabe na gestão da segurança é somente o primeiro passo para a promoção de políticas democráticas de segurança. Faz-se necessário analisar as políticas concretamente implementadas, as práticas policiais e seus efeitos para fazer uma avaliação substantiva da administração policial, com base em como as relações entre segurança e direitos humanos estão articuladas na prática, e não somente no plano discursivo.

2 Primeiro ano do Ministério de Segurança da Nação: o exercício do controle da segurança

O Ministério de Segurança da Nação completou seu primeiro ano de gestão, cujo aspecto mais marcante tem sido a decisão de resgatar o controle da segurança para as autoridades políticas, antes de reformar o marco legal aplicável às polícias. Vale destacar que o novo Ministério tem adotado diversas ações que confirmam sua decisão de exercer o controle civil da segurança e das forças policiais federais, por meio da

qual pôs fim à opção historicamente consolidada de delegar o controle da segurança e das instituições policiais às próprias polícias, especialmente a PFA. O conjunto de operações e de planos levado a cabo pelo Ministério compõe um novo padrão de políticas de segurança que promovem maior controle do território, da população e das forças de segurança.

No que diz respeito ao controle das forças de segurança, destaca-se, em primeiro lugar, a alteração das competências da PFA. Isto foi obtido, principalmente, por meio de quatro medidas de forte impacto simbólico e operacional. Em primeiro lugar, a transferência da administração dos passaportes da PFA, órgão que esteve historicamente a cargo da gestão deste documento crucial, para o âmbito do Ministério de Interior. Em segundo lugar, o deslocamento da PFA dos bairros do sul de Buenos Aires, nos quais seu envolvimento com redes locais de crime organizado constituía uma das principais características da criminalidade na região – onde a PFA foi substituída pela *Gendarmería*⁵ e a *Prefectura*,⁶ outras duas forças de segurança federais. Em terceiro e quarto lugares, a intervenção em duas questões outrora definidas de maneira autônoma pela PFA como parte da distribuição dos serviços de segurança, com frequência por meio de acordos legais ou não entre a polícia e particulares ou comerciantes da região, a saber: a gestão discricionária dos “serviços adicionais”⁷ e a centralização política da decisão sobre de que forma são distribuídos os serviços policiais nas ruas. Estas medidas, por sua vez, permitem realocar recursos da área de segurança para melhorar o serviço na Cidade Autônoma de Buenos Aires e, quando analisadas como um todo, mostram a intervenção em espaços-chave em que a PFA tradicionalmente havia exercido sua influência de maneira arbitrária, ilegal e altamente lucrativa.

Em segundo lugar, o conjunto de ações e diretrizes voltadas a moldar o perfil das instituições policiais e de seus agentes levou à intervenção em instâncias críticas da carreira policial e ao controle da atuação policial, incluindo medidas de reconhecimento de direitos dos policiais. Esta junção do controle com o “bem-estar policial”, nas áreas de atuação do Ministério, representa uma peculiaridade da atual administração – e vai ao encontro do reconhecimento regional de sua importância – que poderia fundamentar novos acordos entre as forças que apoiam um modelo oposto ao delegatório.⁸

No âmbito das medidas tomadas nas áreas críticas para a agenda de direitos humanos, destacam-se os projetos de regulamentação da atuação policial, um reconhecimento inédito do papel das forças federais de segurança durante o terrorismo de Estado praticado na Argentina durante a última ditadura militar, entre 1976 e 1983, bem como a inclusão de uma perspectiva de gênero em diferentes aspectos da administração.

Não obstante, as mudanças impulsionadas pelo Ministério têm alcançado um grau de institucionalidade ímpar e ainda são muito recentes para permitir uma avaliação de seu verdadeiro impacto em segurança e direitos humanos. Por exemplo, o marco legal aplicável às forças de segurança não foi reformado, situação que coexiste com a reforma incipiente das normas internas por meio de resoluções ministeriais. Durante seu primeiro ano e no contexto da campanha eleitoral que ocupou o ano de 2011, o Ministério não buscou reformar as leis orgânicas e estatutos das instituições federais de segurança, mudanças consideradas necessárias para elevar o sistema federal de segurança a um novo patamar. A estratégia de intervenção tem concentrado esforços

mais em retomar as decisões operacionais e de gestão institucional das polícias do que em reformar as leis anacrônicas que estruturam sua atuação. No entanto, em relação às normas internas, uma série de resoluções ministeriais foi editada para reformar e dar mais transparência aos diversos regulamentos que as instituições haviam aprovado com significativo grau de discricionariedade e obscuridade.

3 Tensões locais em segurança democrática e direitos humanos

O Ministério tem realizado um inédito envio em massa de *gendarmes* e membros da *Prefectura* para as ruas da capital e da província de Buenos Aires. Especificamente, poucos dias após a sua criação, o Ministério deu início à Operação Sentinela, que ordenou o envio de 6 mil *gendarmes* a 24 distritos da Grande Buenos Aires. Por sua vez, a Operação Cinturão Sul intensificou a segurança e a vigilância nos bairros do sul de Buenos Aires, por meio do envio da *Gendarmería* Nacional e *Prefectura*, o que, como mencionado anteriormente, gerou a transferência imediata do poder territorial da PFA das regiões onde ela historicamente mantinha laços de cumplicidade com o crime e a violência.

Ambas as operações, ao lado do anúncio recente de criação da Polícia Preventiva de Bairro [*Policía de Prevención Vecinal*], constituem intervenções territorialmente circunscritas nas áreas pobres, onde privações de direitos ocorrem com mais frequência. Entre os aspectos positivos destas medidas destaca-se, em primeiro lugar, a decisão das autoridades de segurança de priorizar a inclusão dessas áreas. Em segundo lugar, o envolvimento dos vizinhos dessas comunidades e assentamentos como interlocutores das autoridades políticas e beneficiários das políticas de segurança e não apenas – como historicamente tem-se construído – como ameaças a serem controladas.⁹ Em terceiro lugar, diferentes indicadores concordam que essas operações foram bem recebidas pela população beneficiada.¹⁰

No entanto, os efeitos dessas intervenções territoriais, diferentes em cada parte da cidade, levantam questões particularmente sensíveis em matéria de direitos humanos, por pressupor uma análise das relações entre pobreza e crime, problemática ainda não pacificada no debate local, mesmo entre aqueles que defendem políticas democráticas de segurança.¹¹ A relação entre crime e pobreza tem sido um espaço complicado para o discurso de direitos humanos, entre outras razões, porque os pobres são as principais vítimas dos aparatos repressivos do sistema penal, e o simples fato de expô-los a essas instituições tem causado sérios riscos para seus direitos fundamentais.

Durante a campanha eleitoral de 2011, a necessidade de implementar “políticas preventivas integrais” que tratassem das causas da insegurança se tornou praticamente um lugar comum, ao longo de todo o espectro político. Os candidatos com diferentes visões sobre segurança, inclusive aqueles que defendem os programas mais autoritários, concordaram neste ponto. Assim, o argumento da relação entre desigualdade e insegurança – sem análises mais profundas – fundamenta, por um lado, programas protetores dos direitos de setores empobrecidos e, por outro, intervenções que criminalizam e geram ainda mais violência para os mesmos setores que se queria proteger. Com frequência, no entanto, a retórica politicamente correta sobre “o social” gera novas formas de criminalização da pobreza.

Em face das políticas atuais e da homogeneidade da retórica dominante em debates sobre segurança – seja ela investida de feições democráticas ou autoritárias

-, faz-se necessário contribuir com elementos analíticos e empíricos para identificar critérios de avaliação de políticas que intervenham nestas questões; em caso contrário, o diagnóstico permanece, em geral, implícito. Estes critérios permitem que se avalie como essas políticas de envio de forças de segurança para certos territórios afetam os direitos de pessoas, em sua maioria pobres, que habitam esses locais.

Buscamos aqui chamar atenção para a necessidade de fortalecer os controles de todo tipo – políticos, judiciais e parlamentares, por parte de órgãos externos de controle e organismos de proteção de direitos – sobre as operações de segurança com uma abordagem territorial. As diferentes intervenções territoriais exigem controles específicos sobre elementos críticos da relação entre as forças de segurança e habitantes de regiões afetadas. Por exemplo, algumas práticas abusivas, como detenções informais e não registradas em vias públicas, escapam com frequência aos olhares dos controles tradicionais e, portanto, requerem a formulação de mecanismos especiais de controle.

4 O caso argentino dentro do contexto regional

As reformas que têm ocorrido na Argentina nos últimos anos – e que se intensificaram a partir do início de 2011 – integram uma tendência regional que valoriza e prioriza, ao menos no plano discursivo, o foco na prevenção e responsabilização.¹² Sem dúvida, a implementação, no âmbito local, destes conceitos é realizada de forma díspare e esporádica nos diversos países da região. Em geral, a retórica política e os avanços acadêmicos não têm sido suficientemente acompanhados por estratégias de segurança que priorizem, apliquem e defendam esses valores a médio e longo prazo.

Contudo, como descrito por diversos autores (UNGAR, 2011, p. 4-6; DAMMERT; BAILEY, 2005), na última década vários países da região incorporaram em suas políticas o modelo de “polícia orientada à solução de problemas” (ou *problem-oriented policing*); esta perspectiva concentra esforços na solução de conflitos frente a um contexto específico, priorizando a prevenção da criminalidade e a investigação de suas causas. Trata-se de uma política de segurança na qual, ao invés de agir de maneira somente reativa e em geral por meios repressivos, a polícia desempenha um papel proativo. No entanto, seu impacto em direitos humanos não tem sido suficientemente debatido e avaliado.

Embora as atuais mudanças na política de segurança na Argentina revelem suas próprias características e ajustes, eles se inserem no marco de algumas tendências regionais neste sentido com as quais dialogam. No entanto, tal como descrevemos na seção anterior, estas mudanças geram certas tensões em matéria de direitos humanos com as quais o poder político deveria lidar e que a sociedade civil deveria fiscalizar.¹³

5 Tensões regionais sobre segurança democrática e direitos humanos

Os debates sobre segurança realizados no âmbito regional em diferentes fóruns multilaterais também têm permeado, de outra forma, o discurso e as políticas na esfera nacional. Nas últimas décadas, tem havido uma tensão crescente entre diferentes paradigmas de segurança na América Latina. Por um lado, alguns defendem que, para enfrentar problemas relativos à criminalidade e à violência, é necessário articular políticas que

tenham como forte componente a capacidade de administração civil e política das instituições de segurança, sem sua militarização. O Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos, elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2009)¹⁴ apresenta essa visão. Por outro lado, argumenta-se que a insegurança e a violência decorrem de “novas ameaças”,¹⁵ a partir das quais se define que certos atores ou grupos sociais devem ser controlados por meios políticos, pelo uso da força ou por meio de uma combinação de ambos. Esta visão opera essencialmente dentro de uma lógica amigoinimigo, que permite duras intervenções com base na ideia de que os problemas ligados à segurança interna constituem uma ameaça à institucionalidade e até mesmo à estabilidade regional. A partir dessa perspectiva, afirma-se também a necessidade de profissionalizar as forças policiais, mas, na prática, isto é feito, com frequência, como a principal forma de “combater a insegurança”, dentro de uma lógica fundada na militarização.

Nos últimos anos, esses referenciais analíticos têm transparecido nos processos de negociação e discussão regionais.¹⁶ Em geral, as “novas ameaças” ainda ocupam papel central na definição de políticas de segurança e nas explicações para a criminalidade e violência na região. Em muitos casos, apela-se à articulação político-militar como resposta a problemáticas ou preocupações de caráter político, econômico ou social, referente à saúde pública ou ambiental (CHILLIER; FREEMAN, 2005). A referência a “novas ameaças”, tais como terrorismo, narcotráfico, tráfico de pessoas ou de bens, pretende expandir a definição tradicional de defesa nacional ao ponto de sobrepor este conceito a questões pertinentes à segurança interna, consideradas ameaçadas por aqueles conflitos supostamente novos e não convencionais. Tal perspectiva tem direcionado o debate na região nos últimos anos e tem feito com que o tema de segurança se torne uma questão crucial nas agendas políticas e sociais dos Estados.

Na Argentina, a separação entre segurança e defesa nacional tem sido uma questão institucional central no período de redemocratização.¹⁷ Com exceção de algumas conjunturas políticas e declarações isoladas feitas em contextos eleitorais, em geral, há um sólido consenso político sobre a necessidade de que esta separação seja mantida (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, 2011, cap. II).¹⁸ No entanto, o debate na região sobre as novas ameaças questiona esta diferenciação, cujo histórico remete aos fortes processos de militarização da segurança interna em diversos países (particularmente no México e na América Central, mas também, de diferentes formas, no Brasil, Venezuela e Colômbia) (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, p. 42-44).¹⁹

Neste campo, a posição do governo argentino é contraditória. Por um lado, o governo deixou claro em diferentes encontros regionais em 2011 que não apoia a tendência de militarização e de imposição de parâmetros regressivos em matéria de direitos humanos para políticas de segurança. Por outro lado, neste ano o governo argentino promoveu duas iniciativas preocupantes que, em certa medida, contradizem os discursos e posturas anteriormente adotados pelo governo.

A medida que mais contradiz os princípios do programa governamental tem sido a aprovação da chamada “lei antiterrorismo”.²⁰ A lei reforma o código penal e dobra as penas aplicáveis a todos os delitos se for considerado que esteve presente “o objetivo de aterrorizar a população ou obrigar as autoridades públicas nacionais, governos estrangeiros ou agentes de uma organização internacional a agir ou deixar de fazê-lo” (ARGENTINA, 2011b).²¹

Há diversas críticas a essa iniciativa. Por meio de uma péssima técnica legislativa, essa reforma introduz um agravante em todos os crimes do código penal, com uma linguagem muito vaga que deixa a critério dos juízes a interpretação dos possíveis “objetivos terroristas” ou de extorsão de autoridades.²² Além disso, a reforma gera inconsistências internas no código penal. Por exemplo, altera-se a gradação das penas para permitir que crimes de menor gravidade, se cometidos “com objetivo terrorista”, sejam punidos com penas maiores em relação àquelas aplicáveis a tipos penais mais graves. Embora possam parecer detalhes técnicos, estas questões levam a refletir com serenidade os efeitos de reformas punitivas impensadas, que alimentam a “voracidade” dos sistemas penais.

Mais importante ainda, esta lei alinhou a Argentina com o processo regional de endurecimento da legislação penal em resposta ao terrorismo. Do ponto de vista da política internacional, a Argentina parece ter atendido a uma demanda da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF, sigla original)²³ – um organismo internacional, criado por ordem do G7, que reúne as principais economias do mundo -, sob ameaça de ser excluída do G20. No entanto, perdeu-se uma oportunidade de discutir a melhor forma de cumprir com as obrigações internacionais, sem enfraquecer as garantias constitucionais.

O segundo tema preocupante é a utilização de recursos militares para melhorar a vigilância e o controle das zonas fronteiriças do país. Em meados de 2011, o Executivo nacional lançou a Operação Escudo Norte (ARGENTINA, 2011a)²⁴ para reagir, por meio do uso de radares e recursos militares, de maneira articulada com as forças policiais e de segurança, aos problemas transnacionais de segurança relacionados com narcotráfico, tráfico de pessoas e contrabando de bens. Em algumas províncias, essa medida foi divulgada como uma iniciativa para aumentar a capacidade de controle dos espaços aéreos, fluviais e terrestres.²⁵

A operação prevê a atuação conjunta e coordenada entre o Ministério de Segurança da Nação e o de Defesa, muito embora o Executivo nacional tenha decidido, de maneira explícita no marco regulatório destas operações, manter a política de não intervenção das Forças Armadas em assuntos de segurança interna. Ela também esclarece que as operações decorrentes da identificação de ações ilícitas serão conduzidas pelas forças de segurança interna. Não obstante, esse tipo de intervenção contradiz esses princípios e deixa muitas perguntas. Em primeiro lugar, nota-se a assimilação dos problemas de segurança regional como “novas ameaças” e, portanto, a tendência de envolver (embora de maneira instrumental, para apoio tecnológico) as Forças Armadas em operações de segurança relativas a estes temas. Essa fragilidade da distinção entre defesa nacional e segurança interior preocupa, especialmente em um contexto regional de maior intervenção das Forças Armadas em conflitos internos, como mencionamos anteriormente.

Uma segunda questão relevante é a necessidade de estabelecer de que forma o controle político e civil da Operação Escudo Norte será garantido, uma vez que esta iniciativa inclui várias tarefas nas quais militares e policiais atuam em parceria. Neste sentido, pergunta-se como ocorre o controle do fluxo de informação de inteligência produzida neste tipo de operação de controle e vigilância, que, além da coleta de informação, envolve em muitos casos a criação de dinâmicas próprias de trabalho, o que viola a Lei de Inteligência Nacional 25.520.²⁶ Desde 2008, informação obtida pelas Forças Armadas como parte dos “Trânsitos Aéreos Irregulares” (sigla original,

TAIs)²⁷ deve ser transmitida às autoridades civis do sistema de segurança interna. Em outras palavras, os operadores militares dos radares não podem desenvolver atividades de inteligência a partir dos dados obtidos, uma vez que não possuem o mandato para sistematizar ou analisar a informação. Embora uma resolução aprovada posteriormente em conjunto pelos Ministérios de Segurança e de Defesa estabeleça limites normativos compatíveis com a lei de inteligência nacional, isso ainda é preocupante, porque ali não está previsto expressamente que a condução e o controle sobre a transferência desta informação às forças de segurança serão tarefas realizadas exclusivamente na esfera civil.

Procuramos refletir aqui de maneira crítica sobre a influência na política local das agendas regionais e internacionais de segurança. A questão das “novas ameaças” tem influenciado as políticas governamentais na área de segurança – com a complexidade adicional de terem sido propostas por países com governos progressistas. A adoção da Lei Antiterrorismo, uma das principais medidas promovidas pela FATF, serve de alerta sobre a aceitação pela classe política local das tendências menos democráticas sobre segurança derivadas do âmbito internacional.

6 A experiência do Acordo de Segurança Democrática

Como mencionamos anteriormente, a agenda de segurança e direitos humanos na Argentina foi renovada com a criação do Acordo de Segurança Democrática (ASD), no final de 2009. Diferentes atores sociais e políticos da Argentina uniram-se para identificar e promover acordos mínimos sobre estas questões. Neste sentido, o ASD surgiu como uma aliança entre diversos setores com o objetivo de formular e executar medidas de promoção de políticas eficientes que respeitem os direitos humanos, considerando a demanda pública por mais segurança. Assinado por mais de 200 políticos, personalidades do meio cultural, acadêmicos, representantes de organizações sociais e não governamentais e especialistas de diferentes áreas e alinhamentos políticos, o Acordo tem como fundamento um documento de dez princípios divididos em três eixos principais: as forças de segurança, o poder judicial e o sistema penitenciário.

6.1 *A resposta do Estado ao problema do crime*

Na Argentina, a ação do Estado frente ao aumento da violência e do crime, em sua maioria, tem sido limitada a respostas simplistas e autoritárias que consolidam ainda mais a ineficácia policial, judicial e penitenciária. Nos últimos anos, alguns processos de reforma das instituições de segurança tiveram resultados positivos, porém foram interrompidos com o retrocesso a políticas que haviam outrora fracassado.

6.2 *O erro de políticas linhas-duras*

As políticas linhas-duras não reduziram o crime; ao contrário, aumentaram a violência e, em alguns casos, ameaçaram a governabilidade democrática. Os aspectos recorrentes destas políticas linhas-duras incluem delegação do controle sobre a segurança à polícia, aumento das penas, enfraquecimento das garantias legais e políticas de encarceramento em massa com base no amplo uso da prisão preventiva. Os reiterados fracassos dessas

políticas têm sido utilizados como justificativa para insistir nas mesmas receitas, em um ciclo irresponsável pelos resultados que geram. Essa sucessão de intervenções equivocadas dificulta a profissionalização das políticas de segurança e promove a ação de redes de crime organizado com a participação de agentes públicos.

6.3 A responsabilidade do Estado

O Estado possui a responsabilidade de assegurar à população o livre exercício e gozo de seus direitos. A construção de uma cidadania com respeito à lei é o ideal, mas, no caso de violação da lei, o Estado deve prover os meios necessários para identificar os responsáveis e puni-los.

Uma política criminal e de segurança adequada requer: uma polícia preventiva eficaz; alto grau de profissionalismo e remuneração adequada; justiça criminal que investigue e julgue em tempo oportuno aqueles que infringem a lei; garantia do pleno respeito às regras do devido processo e de defesa em juízo; e um sistema penitenciário que garanta condições dignas de encarceramento e execução da pena com vistas à ressocialização.

6.4 Uma concepção integral de segurança

Enfrentar de maneira eficaz o problema requer tratar das causas do crime e das redes de crime organizado com o objetivo de reduzir a violência em todas as suas formas. Uma concepção integral de segurança envolve tanto a prevenção da violência física, quanto a garantia das condições dignas de vida para toda a população, o que requer estratégias que tratem do problema como um todo, ligando as políticas de segurança a outras políticas públicas, e que complementem as ações do sistema penal com intervenções de todas as áreas do Estado. Estes recursos públicos devem ser distribuídos de forma igualitária e propiciar uma maior proteção para todos os setores excluídos, de modo a não agravar ainda mais os níveis de desigualdade.

Para avançar em uma abordagem integral e efetiva do problema de segurança, a formulação e execução de políticas democráticas deve surgir de diagnósticos baseados na informação precisa e acessível ao público em geral. Produzir esta informação é também de responsabilidade intransferível do Estado.

6.5 A gestão democrática dos órgãos de segurança

Todo governo possui a responsabilidade de exercer a gestão civil e estratégica das polícias, o que pressupõe o controle total da instituição. A prevenção e punição do crime, de modo eficiente e dentro dos limites da lei, requer um sistema policial estritamente subordinado às diretrizes de segurança pública, formuladas por autoridades governamentais. A experiência recente revela que a delegação desta responsabilidade permitiu a formação de “unidades policiais” autônomas, responsáveis por amplas redes de corrupção, a ponto de ameaçar, inclusive, a governabilidade democrática.

As diretrizes básicas para a modernização e gestão democrática dos órgãos de segurança são: a junção dos esforços policiais de segurança preventiva e investigação

criminal; a descentralização institucional da organização policial ao nível distrital e comunitário; a integração da polícia com a comunidade e administração locais no que diz respeito à prevenção social da violência e do crime; o controle interno civil e o controle externo do desempenho e da legalidade; o sistema de formação e capacitação policial não militarizado e ancorado em valores democráticos; e o regime profissional baseado em um escalonamento único e levando em consideração especialidades policiais.

6.6 O desmantelamento das redes criminosas para reduzir a violência

As medidas estritamente repressivas adotadas a cada nova crise de insegurança concentram esforços em processar crimes de menor gravidade e acusados mais jovens, com base na falsa crença de que, desta forma, pode-se diminuir os níveis de criminalidade. No entanto, a realidade sugere que uma grande porcentagem dos crimes comuns está associada à ação de influentes redes criminosas e a um mercado ilegal de armas que põe em risco a vida e a integridade das pessoas.

Portanto, reduzir a violência que deixa a nossa sociedade em estado de choque requer direcionar os recursos de prevenção e investigação penal para desmantelar redes criminosas e mercados ilegais. O Ministério Público Fiscal, juntamente com autoridades do governo, desempenha um papel fundamental neste sentido. Uma polícia judiciária, sob o Ministério Público Fiscal, propiciará mais transparência para a investigação criminal preparatória.

6.7 A gestão policial não violenta no espaço público

A gestão democrática da segurança deve assegurar o controle sobre as ações policiais em operações realizadas em espaços públicos, como em eventos esportivos, concertos musicais, protestos e operações de desalojamento de pessoas. Isto requer que sejam estabelecidos parâmetros normativos aplicáveis à atuação policial em espaços públicos, de modo a assegurar o uso proporcional, racional e subsidiário da força, bem como pôr fim a práticas policiais contrárias a estes critérios.

6.8 O papel do sistema judiciário

O Poder Público e o Ministério Público são ambos responsáveis principais por promover políticas de segurança democráticas, para investigar de maneira rápida e eficaz os delitos e controlar o uso da prisão preventiva, as condições de detenção e a violência institucional.

6.9 O cumprimento das penas em um Estado de Direito

Na Argentina, há cerca de sessenta mil pessoas privadas de liberdade. Os centros de detenção apresentam condições desumanas; índices elevados de superpopulação em prisões, delegacias policiais e unidades de detenção juvenil; baixa reinserção social; prática sistemática de tortura e violência; e grande maioria de presos provisórios. Uma política de segurança democrática deve assegurar que o cumprimento da prisão preventiva e da pena ocorra em condições dignas que possibilitem a readaptação do

condenado, e não contribuam ainda mais para a perpetuação e agravamento dos graves problemas de violência, injustiça e crime que essas penas se propõem a solucionar.

6.10 A necessidade de um novo acordo para promover segurança em um contexto democrático

Para cumprir com a obrigação do Estado de propiciar segurança aos cidadãos no contexto desses princípios democráticos, é imprescindível construir um consenso político e social amplo que permita avançar na formulação e execução de políticas de curto, médio e longo prazos, voltadas a encontrar soluções imediatas e duradouras para as demandas sociais em matéria de segurança.

Em suma, consideramos que o ASD é uma iniciativa que abre oportunidades e espaços de diálogo que há poucos anos não existiam. Ele visa estabelecer um alicerce sobre o qual é possível construir propostas concretas de política pública em matéria de segurança que sejam eficientes e condizentes com os direitos humanos, com os princípios democráticos e com o Estado de Direito.²⁸ O ASD ajuda a coordenar o trabalho e as visões de diferentes setores políticos, especialistas na área e organizações da sociedade civil, além de contribuir com um discurso alternativo à demagogia punitiva presente tanto no âmbito dos princípios normativos, quanto da formulação de políticas públicas.

Sem dúvida, o ASD enfrenta uma série de desafios futuros. Um deles diz respeito à necessidade de descer do plano macro, discursivo, para a esfera de propostas concretas de segurança, e eventualmente a uma reforma estrutural do sistema de segurança.²⁹ Este esforço traz outro desafio: a necessidade de ampliar os acordos obtidos, “baixá-los” às diferentes esferas no país (províncias, governos locais/municipais, etc.), e compartilhar tais acordos com as diferentes instituições estatais relevantes. Desta forma, com base na avaliação realizada ao longo deste artigo, deve-se continuar a fortalecer e cooperar com o Ministério de Segurança, por meio do reconhecimento e apoio a medidas promissoras, promoção de uma estratégia de política pública, bem como monitoramento e questionamento em relação a aspectos preocupantes do ponto de vista da agenda de direitos humanos.

Em todas estas áreas, trata-se de fortalecer o conteúdo dessas políticas e manter um discurso que respeite os direitos humanos, sem deixar de ser propositivo e prático em assuntos relacionados à segurança cidadã. Considerando as complexidades políticas deste tema, é fundamental que atores políticos e sociais cheguem a um consenso mínimo, a partir do qual seja possível desenvolver propostas concretas que sirvam de alternativa para discursos retrógrados e linhas-duras que podem levar a retrocessos no campo dos direitos fundamentais.

7 Notas sobre o novo período político e as prioridades para uma segurança democrática

Na Argentina, o ano de 2012 teve início com medidas para renovar e fortalecer a legitimidade de todas as esferas do governo e um horizonte livre, no médio prazo, de eleições. O caso do Ministério de Segurança demonstra que é possível intervir em esferas autônomas de poder policial – até mesmo na PFA – sem gerar grandes

reações corporativas que ameacem a célebre governabilidade. A degradação da Polícia Federal havia chegado a tal ponto que não somente esta instituição estava envolvida em atividades ilegais, como também havia abandonado quaisquer parâmetros de formação, avaliação ou profissionalismo. Este dado não é menos importante, uma vez que desafia o suposto realismo político local, segundo o qual fazer acordos com as polícias seria um prerequisite para governar.

Neste sentido, analisar e avaliar as políticas de segurança sob a perspectiva do exercício do governo político pressupõe ser capaz de estabelecer o elo entre os aspectos normativos (os desenhos institucionais, mecanismos, leis e regulações), a cultura institucional com base na qual as autoridades políticas influenciam o exercício diário das forças policiais e, por fim, o possível impacto real nas práticas policiais. Do ponto de vista analítico, é comum ouvir que um processo de reforma, em geral, tem início no âmbito normativo, por ser mais difícil modificar a prática policial – a conhecida separação entre normas e práticas. No entanto, este raciocínio linear decrescente, que parte da reforma normativa para a prática, não necessariamente se aplica ao caso argentino atual.

O primeiro ano do Ministério de Segurança Nacional suscita dúvidas no que diz respeito ao arranjo normativo, à cultura institucional e às práticas policiais. A estratégia adotada pelo Ministério buscou recuperar o controle político da segurança e das forças dentro do marco legislativo já existente. Uma quantidade importante de resoluções ministeriais tem formado um novo marco regulatório para questões críticas. A partir desta análise, verifica-se que a reforma tem ocorrido principalmente no nível intermediário, gerando condições para mudanças de cultura institucional. O conjunto de decisões e medidas tomadas deixa claro para as forças policiais e para a comunidade em geral que o modelo histórico de autogoverno das forças de segurança na esfera federal está com os dias contados. No entanto, para que seja possível uma reforma profunda no sistema federal de segurança, a convivência deste novo estilo de gestão com as normas anacrônicas que regem as forças policiais deve dar vazão a um ordenamento normativo democrático. Isso requer uma estratégia de afirmação da autoridade política de segurança construída a partir da cultura e práticas policiais, para a realização da reforma necessária dos marcos legais.

Assim, para avançar nessa direção, é importante que o novo contexto inclua o compromisso de legisladores de diferentes inclinações políticas para com o programa proposto pelo ASD. No entanto, alguns acordos políticos multipartidários, obtidos no âmbito nacional no contexto do ASD, não correspondem ainda ao clima interno dos partidos, e são ainda mais fracos ou até mesmo inexistentes nas esferas provinciais e locais. Portanto, há a necessidade de medidas que fortaleçam o fundamento de acordos mínimos em torno da segurança em uma democracia, em especial para evitar que o tema seja manipulado e banalizado pelos meios de comunicação por representantes dos mesmos partidos políticos que, no âmbito nacional, apoiaram o ASD. Como um todo, o novo contexto apresenta condições favoráveis para avançar na reforma das leis que, desde a ditadura, regem as forças de segurança e na adoção de normas que estabeleçam um novo marco para o funcionamento institucional e a atuação das forças federais de segurança.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ARGENTINA. 2001. Ley n° 25.520, de 27 de noviembre de 2001. Ley de Inteligencia Nacional. **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, 3 dic.
- _____. 2011a. Decreto PEN n° 1091/11, de 20 julio de 2011. **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, 21 jul.
- _____. 2011b. Código Penal. Ley n° 26.734, 27 de diciembre de 2011. **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, 28 dic.
- _____. 2011c. Decreto n° 296/2011, de 30 de diciembre de 2011. El Poder Ejecutivo prorrogó por un año el Operativo Escudo Norte. **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, de 30 dic.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). 2011. **Derechos Humanos en Argentina: Informe 2011**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- _____. 2012. **Derechos humanos en Argentina: informe 2012**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. 488 p. Disponível em: <<http://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe2012.pdf>>. Último acesso em: 1 Mai. 2012.
- CHILLIER, G.; FREEMAN, L. 2005. Potential Threat: The New OAS Concept of Hemispheric Security. **WOLA Special Report**. Washington, DC: Washington Office on Latin America, Julio. p. 1-12.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2009. **Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos**. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 57, 31 dic. Disponível em: <<http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm>>. Último acesso em: 15 Jan. 2012.
- COSTA, G.; ROMERO, C. 2008. Medidas para enfrentar la corrupción en la Policía Nacional del Perú: logros, dificultades y lecciones. En: VARGAS, E.L.P.; FRUHLING, H. (Ed.). **Responsabilidad Policial en Democracia: una propuesta para América Latina**. Santiago de Chile: Instituto para la Seguridad y la Democracia y Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- CUMBRE IBEROAMERICANA. 2011. 21., 2011, Paraguay. **Comunicado Especial sobre Seguridad Ciudadana/ Seguridad Pública**. Paraguay: Secretaría General Iberoamericana. Disponível em: <<http://segib.org/cumbres/files/2011/03/CE-XXI-CUMBRE-Seguridad-Ciudadana.pdf>>. Último acesso em: 1 Jun. 2012.
- DAMMERT, L.; BAILEY, J. (Coord.). 2005. **Seguridad y Reforma Policial en las Américas: experiencias y desafíos**. México, D.F: Siglo XXI editores.
- FRÜHLING, H. 2006. El desafío de la reforma policial en América Latina. **Agenda Pública**, Año V, n. 8, Enero. Disponível em: <<http://www.agendapublica.uchile.cl/n8/1.pdf>>. Último acesso em: 1 Jun. 2012.
- _____. 2007. Dos décadas de reforma policial en América Latina: Factores para su éxito o fracaso. En: ALDA, E.; BELIZ, G. (Ed.). **Cuál es la salida? La agenda**

inconclusa de la seguridad ciudadana. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo – BID. p. 281-310. Disponível em: <http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_10_salida.pdf>. Último acesso em: 1 Jun. 2012.

_____. 2011. Una mirada realista a los programas de policía comunitaria en América Latina. En: FUENTES S., C. et al. **Seguridad Ciudadana en América Latina: miradas críticas a procesos institucionales**. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Mayo. p. 39-46. Disponível em: <http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd_07_america_latina.pdf>. Último acesso em: 1 Jun. 2012.

SAÍN, M. F. 2001. **Las Fuerzas Armadas, la seguridad interior y las <<nuevas amenazas>>**: el caso argentino (1983-2000), mar. Disponível em: <<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Las%20Fuerzas%20Armadas%20y%20seguridad%20interior%20en%20Argentina.pdf>>. Último acesso em: 15 Jan. 2012.

UNGAR, M. 2011. **Policing Democracy: overcoming obstacles to citizen security in Latin America**. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.

NOTAS

1. Para mais informações, ver: <www.asd.org.ar>. Último acesso em: 15 Jan. 2012.
2. A criação do Ministério foi uma das principais recomendações do ASD, embora uma série de fatores tenha contribuído para tanto.
3. Na Argentina, os ciclos reformistas do sistema de segurança da Província de Buenos Aires (1998-2001 e 2004-2007) constituem a principal exceção ao modelo de delegação do controle das forças de segurança, acompanhada pela experiência de transferência do controle da Polícia Aeronáutica Nacional [*Polícia Aeronáutica Nacional – PAN*] da esfera militar para a civil, o que resultou na criação da Polícia de Segurança Aeroportuária [*Polícia de Seguridad Aeroportuaria - PSA*] em 2005. Em ambos os casos, o contexto de reforma institucional, que implicava a reformulação das normas e desenhos estruturais das respectivas forças de segurança, foi o impulsor do controle político.
4. A análise deste artigo se baseia no capítulo sobre segurança publicado em maio de 2012 (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, 2012).
5. NT: Força de segurança, de natureza militar.
6. NT: A *Prefectura* argentina cumpre o papel da Guarda Costeira brasileira, mas se diferencia desta por ser uma força civil e não militar.
7. Os “serviços adicionais” são conhecidos localmente como a contratação da polícia para serviços de segurança em um local determinado, o qual constitui uma enorme fonte de renda administrada de maneira autônoma pela própria PFA.
8. Estas políticas coincidem com uma tendência na região em matéria de *accountability* policial, profissionalização e direitos dos policiais. Ver, por exemplo, a discussão sobre a Ouvidoria da Polícia no Peru [*Defensoría de la Policía*] no capítulo “Medidas para Enfrentar la Corrupción en la Policía Nacional del Perú: Logros, Dificultades y Lecciones” (COSTA; ROMERO, 2008).
9. Na Capital Federal, estes envios de forças de segurança têm sido acompanhados de debates sobre segurança com as comunidades locais. Nota-se que os resultados destes debates têm influenciado decisões operacionais, o que indica que o envio de forças de segurança para esses locais não visa somente conter o crime em áreas mais privilegiadas da cidade, mas busca especialmente reforçar a própria segurança nos bairros afetados por tais operações.
10. Esta conclusão é resultado dos debates participativos, de reclamações de moradores de bairros próximos para que estes sejam beneficiados pelo plano de segurança, de informações fornecidas por oficiais que trabalham no terreno, além de decorrer dos resultados obtidos em municípios afetados pela Operação Cinturão Sul, fato que é interpretado por especialistas como decorrência direta de operações de segurança nestas localidades.
11. Nos âmbitos regional e global, há vários estudos estatísticos que avaliam e analisam a relação entre fatores socioeconômicos e criminalidade. No entanto, em geral, estes estudos não consideram os impactos e as tensões em matéria de direitos humanos. Ver, por exemplo, Mark Ungar (2011, p. 95-99).

12. Estas tendências têm sido amplamente estudadas. Ver, por exemplo, Hugo Frühling (2006, 2007, 2011).

13. "Deve ser aceso um sinal de alerta quanto às leituras simplistas das experiências das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) nas favelas do Rio de Janeiro e à forma com que este modelo tem sido exportado para outros Estados do Brasil e também para a Argentina. A intervenção das UPPs – uma força de segurança especificamente criada para as favelas do Rio, no contexto da próxima Copa do Mundo de futebol e dos Jogos Olímpicos – é complexa, formulada especificamente para situações de crime e violência de maior magnitude do que aquelas encontradas na Argentina, tanto em termos quantitativos (em número de mortos, feridos e armas), quanto qualitativos. Defensores de direitos humanos têm criticado fortemente os impactos do controle social exercido pelas polícias pacificadoras nas favelas afetadas. No entanto, esta experiência está permeando o discurso político local, com poucas nuances." (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, 2012, p. 127-128).

14. O relatório reúne declarações e jurisprudência anteriores do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e propõe parâmetros para os Estados em relação à formulação de políticas públicas de segurança. Um dos aspectos mais importantes é que tais documentos não se limitam apenas a ressaltar as obrigações negativas dos Estados, mas também tratam de obrigações positivas sobre a atenção a ser dada às vítimas de violência e crime, a prevenção, a investigação judicial (direito a garantias processuais e à proteção judicial), a governabilidade democrática da segurança, a profissionalização e modernização das forças policiais, os princípios de ação e protocolos sobre uso da força, o desenvolvimento de controles internos e externos e a divisão entre defesa nacional e segurança interna, entre outras obrigações.

15. Como explica Marcelo Saín (2001), "O termo 'novas ameaças' refere-se ao conjunto de riscos e situações conflitivas não tradicionais, isto é, não decorrentes de conflitos interestatais sobre fronteiras territoriais ou de concorrência por seu domínio estratégico, sujeitos em particular à solução por via militar com o emprego ou ameaça de emprego das Forças Armadas dos países beligerantes. Estas 'novas ameaças' têm gerado uma série de questões e assuntos que compõem a chamada 'nova agenda de segurança', a qual ressalta o narcotráfico, as guerrilhas, o terrorismo, os conflitos étnicos, raciais, nacionalistas, religiosos, etc., ou seja, questões que, de acordo com o marco institucional argentino, constituem problemáticas claramente sob o âmbito da segurança interna."

16. Na região latino-americana, o ano de 2011 foi marcado por importantes discussões sobre segurança regional, com destaque para dois eventos hemisféricos em particular. Em junho de 2011, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) comemorou seu

quadragésimo primeiro período de sessões em El Salvador, com o tema central "Segurança Cidadã nas Américas". Em novembro de 2011, a OEA realizou a Terceira Reunião de Ministros de Segurança Pública das Américas [MISPA III, *na sigla original*], em Trinidad e Tobago, com foco em assuntos relacionados à gestão policial. Entre outros espaços onde temas de segurança regional são discutidos, pode-se mencionar a XIX Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados associados (RAADDHH), realizada em Assunção, Paraguai, entre os dias 15 e 17 de abril de 2011, onde foi realizado um seminário sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos. Nesta ocasião, o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) sugeriram que, na próxima reunião da RAADDHH, fossem discutido temas referentes à agenda de segurança cidadã e direitos humanos que poderiam ser levados adiante em um diálogo com os Ministros do Interior em conjunto com os Ministros de Justiça de diferentes Estados-Membros, com vistas a avançar na formulação de políticas para a região. Por outro lado, também foi realizada a XXI Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e Governos, ocorrida em Assunção, Paraguai, de 28 a 29 de outubro de 2011, cujo tema central foi a "Transformação do Estado e desenvolvimento". Os Chefes de Estado e de Governo emitiram um comunicado conjunto, público e especial sobre segurança pública cidadã, ressaltando, entre outras coisas, a importância da aplicação de políticas sobre Segurança Cidadã em seus respectivos territórios para avançar no processo de integração e segurança regionais. Além disso, eles enfatizaram que "o fortalecimento da capacidade dos Estados de prevenir e lidar com a delinquência e a violência deve ser necessariamente acompanhado do respeito irrestrito de suas instituições aos direitos humanos, dentro dos marcos legais nacionais e internacionais" (CUMBRE IBEROAMERICANA, 2011).

17. Muitas vezes, no debate local, algum candidato busca adotar essa visão e apresenta como solução aos problemas do crime o envolvimento das Forças Armadas na segurança interna. Em sua forma mais pura, estas propostas envolvem a ideia de pôr o Exército nas ruas, mas também poderiam ser mencionadas aqui abordagens militarizadas ao trabalho das polícias.

18. Ver também Marcelo Saín (2001), que expõe o consenso político existente para manter esta separação e as tentativas durante os anos 90 de intervenções pelas Forças Armadas em questões envolvendo narcotráfico.

19. Em seus artigos 100-105, o Relatório da CIDH refere-se especificamente a esta questão. Segundo este dispositivo: "Uma das principais preocupações da Comissão em relação às medidas adotadas pelos Estados-Membros no âmbito de política de segurança cidadã é a seguinte: o

envolvimento das Forças Armadas em tarefas profissionais que, por natureza, deveriam ser de competência exclusiva das forças policiais. A Comissão tem enfatizado, em várias ocasiões, que cabe à força policial civil, eficiente e respeitosa de direitos humanos, combater a insegurança, delinquência e a violência no âmbito interno, dada a falta de treinamento adequado das Forças Armadas no que diz respeito à segurança cidadã.” (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, art. 100, p. 42). “Na região, muitas vezes se sugere, ou até é mesmo colocado em prática, a transferência da responsabilidade pela segurança interna a oficiais militares, diante da escalada da violência ou da criminalidade. A Comissão tem também tratado desta questão, afirmando que argumentos deste tipo confundem ‘os conceitos de segurança pública e segurança nacional, embora não reste dúvida de que a criminalidade comum – por mais aguda que seja – não constitui uma ameaça militar à soberania do Estado.’” (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, art. 103, p. 43). Em suas recomendações, a CIDH sugere: “prever nas normas jurídicas internas uma clara distinção entre as competências de defesa nacional, a cargo das Forças Armadas, e as funções referentes à segurança cidadã, sob a responsabilidade da polícia. Neste contexto, deve-se deixar claro que, em razão da natureza das situações que a polícia deve enfrentar, a instrução e treinamento especializados que as forças policiais recebem, e o histórico negativo na região de intervenção militar em questões de segurança interna; cabe exclusivamente às forças policiais a responsabilidade pelas funções vinculadas à prevenção, dissuasão e repressão legítima da violência e do crime, sob direção superior das autoridades legítimas do governo democrático.” (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, p. 106).

20. O projeto de lei foi enviado pelo Poder Executivo à Câmara de Deputados em outubro de 2011, e incluído na pauta de sessões extraordinárias, e, portanto, foi objeto de apenas um breve debate parlamentar.

21. A Lei 26.734, sancionada em 22 de dezembro de 2011, promulgada em 27 de dezembro de 2011 e publicada no diário oficial no dia 28 de dezembro de 2011: 3º Artigo: “Quando algum dos crimes previstos neste Código tiver sido cometido com o objetivo de aterrorizar a população ou obrigar as autoridades públicas nacionais, governos estrangeiros ou agentes de uma organização internacional a agir ou deixar de fazê-lo, considerar-se-ão as penas mínima e máxima em dobro.” (ARGENTINA, 2011b).

22. Este tipo de redação viola o princípio constitucional de legalidade que exige que os tipos penais sejam os mais precisos possíveis, para reduzir a margem de discricionariedade e arbitrariedade na aplicação da lei penal.

23. Veja as 40 recomendações da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF) em: <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/53/34030987.pdf>>. Último acesso em: 15 Jan. 2012.

24. Decreto PEN 1091/11 (ARGENTINA, 2011a), prorrogado por um ano, segundo o Decreto 296/2011, de 30 de dezembro de 2011 (ARGENTINA, 2011c).

25. De acordo com o decreto PEN 1091/11, “as fronteiras nordeste e noroeste da REPÚBLICA ARGENTINA apresentam características montanhosas que facilitam a incursão no território nacional de organizações criminosas dedicadas ao tráfico ilegal de drogas, tráfico de pessoas, e contrabando de bens (ARGENTINA, 2011a, cons. 4). A operação foi estabelecida com o objetivo de “aumentar a vigilância e o controle do espaço terrestre, fluvial e aéreo dentro da jurisdição nacional nas fronteiras nordeste e noroeste da REPÚBLICA ARGENTINA, bem como a captura e entrega às autoridades judiciais dos invasores ilegais” (ARGENTINA, 2011a).

26. A Lei 25.520 estabelece em seu artigo 2º, inciso 4º, o escopo do trabalho de produção de inteligência pelas Forças Armadas: “Inteligência Estratégica Militar – entende-se por inteligência o conhecimento das capacidades militares e deficiências do potencial militar dos países relevantes do ponto de vista da segurança nacional, bem como da geografia das áreas operacionais estratégicas determinadas no planejamento estratégico militar.” (ARGENTINA, 2001).

27. Resolução conjunta MD 1517 e ex MJSy DH 3806, de 16 de dezembro de 2008.

28. Aliás, muitos deles reconhecem os parâmetros e o espírito do Relatório da CIDH mencionado anteriormente.

29. Um exemplo é a necessidade urgente de modificar as leis orgânicas e estatutos dos órgãos federais de segurança, bem como suas normas referentes a estas instituições, para estabelecer e acompanhar os processos de reforma e modernização da segurança pública, de acordo com princípios constitucionais e de proteção de direitos humanos. Por sua vez, isso pressupõe construir uma liderança política eficiente sobre o sistema policial que pode levar a uma mudança profunda de suas estruturas organizacionais e formas tradicionais de funcionamento. Ver CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (2011, p. 84 e seguintes).

ABSTRACT

This article takes stock of the public security agenda in Argentina within the regional context. In this sense, it analyzes the Ministry of Security's first year of operations (it was created in December 2010) and provides some specific experiences with an overview of variety of regional security and human rights approaches. While the current changes in the security policy in Argentina have their own characteristics and adaptations, they are framed by and interact with some regional trends. This paper explores progress towards gaining political control over security matters, as well as the effects of the international "new threat" agenda. Some of the enacted measures should serve as warning signs, showing how less democratic trends in security can permeate local political decisions if internationally accepted.

KEYWORDS

Security – Human rights – Police – Civilian government – New threats – Anti-terrorism – Argentina

RESUMEN

El artículo propone un balance de la agenda de seguridad pública en Argentina en el contexto regional. En este sentido, el análisis del primer año de gestión del Ministerio de Seguridad (creado en diciembre de 2010) y de algunas experiencias específicas, entra en diálogo con la caracterización de un panorama regional en materia de seguridad y derechos humanos con claroscuros. Si bien los cambios actuales en materia de política de seguridad en Argentina tienen sus propias características y adaptaciones, se enmarcan y dialogan con algunas tendencias regionales. El balance da cuenta tanto de avances positivos hacia el ejercicio del gobierno político de la seguridad, como de la incidencia de la agenda internacional de "las nuevas amenazas". Algunas de las medidas sancionadas constituyen señales de alerta acerca de cómo las corrientes menos democráticas de la seguridad aceptadas internacionalmente permean las decisiones políticas locales.

PALABRAS CLAVE

Seguridad – Derechos humanos – Policía – Gobierno civil – Nuevas amenazas – Antiterrorismo – Argentina

SUR 1, v. 1, n. 1, Jun. 2004

EMILIO GARCÍA MÉNDEZ
Origem, sentido e futuro dos direitos humanos: Reflexões para uma nova agenda

FLAVIA PIOVESAN
Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos

OSCAR VILHENA VIEIRA E A. SCOTT DUPREE
Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos humanos

JEREMY SARKIN
O advento das ações movidas no Sul para reparação por abusos dos direitos humanos

VINODH JAICHAND
Estratégias de litígio de interesse público para o avanço dos direitos humanos em sistemas domésticos de direito

PAUL CHEVIGNY
A repressão nos Estados Unidos após o atentado de 11 de setembro

SERGIO VIEIRA DE MELLO
Apenas os Estados-membros podem fazer a ONU funcionar Cinco questões no campo dos direitos humanos

SUR 2, v. 2, n. 2, Jun. 2005

SALIL SHETTY
Declaração e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Oportunidades para os direitos humanos

FATEH AZZAM
Os direitos humanos na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

RICHARD PIERRE CLAUDE
Direito à educação e educação para os direitos humanos

JOSÉ REINALDO DE LIMA LOPES
O direito ao reconhecimento para gays e lésbicas

E.S. NWAUCHE E J.C. NWOBIKE
Implementação do direito ao desenvolvimento

STEVEN FREELAND
Direitos humanos, meio ambiente e conflitos: Enfrentando os crimes ambientais

FIONA MACAULAY
Parcerias entre Estado e sociedade civil para promover a segurança do cidadão no Brasil

EDWIN REKOSH
Quem define o interesse público?

VÍCTOR E. ABRAMOVICH
Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: Instrumentos e aliados

SUR 3, v. 2, n. 3, Dez. 2005

CAROLINE DOMMEN
Comércio e direitos humanos: rumo à coerência

CARLOS M. CORREA
O Acordo TRIPS e o acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento

BERNARDO SORJ
Segurança, segurança humana e América Latina

ALBERTO BOVINO
A atividade probatória perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos

NICO HORN
Eddie Mabo e a Namíbia: Reforma agrária e direitos pré-coloniais à posse da terra

NLERUM S. OKOGBULE
O acesso à justiça e a proteção aos direitos humanos na Nigéria: Problemas e perspectivas

MARÍA JOSÉ GUEMBE
Reabertura dos processos pelos crimes da ditadura militar argentina

JOSÉ RICARDO CUNHA
Direitos humanos e justiciabilidade: Pesquisa no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

LOUISE ARBOUR
Plano de ação apresentado pela Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos

SUR 4, v. 3, n. 4, Jun. 2006

FERNANDE RAINE
O desafio da mensuração nos direitos humanos

MARIO MELO
Últimos avanços na justiciabilidade dos direitos indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

ISABELA FIGUEROA
Povos indígenas versus petrolíferas: Controle constitucional na resistência

ROBERT ARCHER
Os pontos positivos de diferentes tradições: O que se pode ganhar e o que se pode perder combinando direitos e desenvolvimento?

J. PAUL MARTIN
Releitura do desenvolvimento e dos direitos: Lições da África

MICHELLE RATTON SANCHEZ
Breves considerações sobre os mecanismos de participação para ONGs na OMC

JUSTICE C. NWOBIKE
Empresas farmacêuticas e acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento: O caminho a seguir

CLÓVIS ROBERTO ZIMMERMANN
Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: O caso da Bolsa Família do governo Lula no Brasil

CHRISTOF HEYNS, DAVID PADILLA E LEO ZWAAK
Comparação esquemática dos sistemas regionais e direitos humanos: Uma atualização

RESENHA

SUR 5, v. 3, n. 5, Dez. 2006

CARLOS VILLAN DURAN
Luzes e sombras do novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas

PAULINA VEGA GONZÁLEZ
O papel das vítimas nos procedimentos perante o Tribunal Penal Internacional: seus direitos e as primeiras decisões do Tribunal

OSWALDO RUIZ CHIRIBOGA
O direito à identidade cultural dos povos indígenas e das minorias nacionais: um olhar a partir do Sistema Interamericano

LYDIAH KEMUNTO BOSIRE
Grandes promessas, pequenas realizações: justiça transicional na África Subsaariana

DEVIKA PRASAD
Fortalecendo o policiamento democrático e a responsabilização na *Commonwealth* do Pacífico

IGNACIO CANO
Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime

TOM FARER
Rumo a uma ordem legal internacional efetiva: da coexistência ao consenso?

RESENHA

SUR 6, v. 4, n. 6, Jun. 2007

UPENDRA BAXI
O Estado de Direito na Índia

OSCAR VILHENA VIEIRA
A desigualdade e a subversão do Estado de Direito

RODRIGO UPRIMNY YEPES
A judicialização da política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos

LAURA C. PAUTASSI
Há igualdade na desigualdade? Abrangência e limites das ações afirmativas

GERT JONKER E RIKA SWANZEN
Serviços de intermediação para crianças-testemunhas que depõem em tribunais criminais da África do Sul

SERGIO BRANCO
A lei autoral brasileira como elemento de restrição à eficácia do direito humano à educação

THOMAS W. POGGE
Para erradicar a pobreza sistêmica: em defesa de um Dividendo dos Recursos Globais

SUR 7, v. 4, n. 7, Dez. 2007

LUCIA NADER
O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU

CECÍLIA MACDOWELL SANTOS
Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos

apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos

JUSTIÇA TRANSICIONAL

TARA URS

Vozes do Camboja: formas locais de responsabilização por atrocidades sistemáticas

CECILY ROSE E FRANCIS M. SSEKANDI

A procura da justiça transicional e os valores tradicionais africanos: um choque de civilizações – o caso de Uganda

RAMONA VIJEYARASA

Verdade e reconciliação para as "gerações roubadas": revisitando a história da Austrália

ELIZABETH SALMÓN G.

O longo caminho da luta contra a pobreza e seu alentador encontro com os direitos humanos

ENTREVISTA COM JUAN MÉNDEZ
Por Glenda Mezarobba

SUR 8, v. 5, n. 8, Jun. 2008

MARTÍN ABREGÚ

Direitos humanos para todos: da luta contra o autoritarismo à construção de uma democracia inclusiva – um olhar a partir da Região Andina e do Cone Sul

AMITA DHANDA

Construindo um novo léxico dos direitos humanos: Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências

Laura Davis Mattar

Reconhecimento jurídico dos direitos sexuais – uma análise comparativa com os direitos reprodutivos

JAMES L. CAVALLARO E

STEPHANIE ERIN BREWER
O papel da litigância para a justiça social no Sistema Interamericano

DIREITO À SAÚDE E ACESSO A MEDICAMENTOS

PAUL HUNT E RAJAT KHOSLA

Acesso a medicamentos como um direito humano

THOMAS POGGE

Medicamentos para o mundo: incentivando a inovação sem obstruir o acesso livre

JORGE CONTESSA E DOMINGO LOVERA PARMO

Acesso a tratamento médico para pessoas vivendo com HIV/AIDS: êxitos sem vitória no Chile

GABRIELA COSTA CHAVES, MARCELA FOGAÇA VIEIRA E RENATA REIS

Acesso a medicamentos e propriedade intelectual no Brasil: reflexões e estratégias da sociedade civil

SUR 9, v. 5, n. 9, Dez. 2008

BARBORA BUK OVSKÁ

Perpetrando o bem: as consequências não desejadas da defesa dos direitos humanos

JEREMY SARKIN

Prisões na África: uma avaliação da perspectiva dos direitos humanos

REBECCA SAUNDERS

Sobre o intraduzível: sofrimento humano, a linguagem de direitos humanos e a Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul

SESSENTA ANOS DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS

PAULO SÉRGIO PINHEIRO

Os sessenta anos da Declaração Universal: atravessando um mar de contradições

FERNANDA DOZ COSTA

Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas – um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais

EITAN FELNER

Novos limites para a luta pelos direitos econômicos e sociais? Dados quantitativos como instrumento para a responsabilização por violações de direitos humanos

KATHERINE SHORT

Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável?

ANTHONY ROMERO

Entrevista com Anthony Romero, Diretor Executivo da *American Civil Liberties Union* (ACLU)

SUR 10, v. 6, n. 10, Jun. 2009

ANUJ BHUWANIA

"Crianças muito más": "Tortura indiana" e o Relatório da Comissão sobre Tortura em Madras de 1855

DANIELA DE VITO, AISHA GILL E DAMIEN SHORT

A tipificação do estupro como genocídio

CHRISTIAN COURTIS

Anotações sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas por tribunais da América Latina

BENYAM D. MEZMUR

Adoção internacional como medida de último recurso na África: promover os direitos de uma criança ao invés do direito a uma criança

DIREITOS HUMANOS DAS PESSOAS EM MOVIMENTO: MIGRANTES E REFUGIADOS

KATHARINE DERDERIAN E

LIESBETH SCHOCKAERT
Respostas aos fluxos migratórios mistos: Uma perspectiva humanitária

JUAN CARLOS MURILLO

Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados

MANUELA TRINDADE VIANA

Cooperação internacional e deslocamento interno na Colômbia: Desafios à maior crise humanitária da América do Sul

JOSEPH AMON E KATHERINE TODRYS

Acesso de populações migrantes a tratamento antiretroviral no Sul Global

PABLO CERIANI CERNADAS

Controle migratório europeu em território africano: A omissão do caráter extraterritorial das obrigações de direitos humanos

SUR 11, v. 6, n. 11, Dez. 2009

VÍCTOR ABRAMOVICH

Das Violações em Massa aos Padrões Estruturais: Novos Enfoques e Clássicas Tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

VIVIANA BOHÓRQUEZ MONSALVE E JAVIER AGUIRRE ROMÁN

As Tensões da Dignidade Humana: Conceituação e Aplicação no Direito Internacional dos Direitos Humanos

DEBORA DINIZ, LÍVIA BARBOSA E WEDERSON RUFINO DOS SANTOS

Deficiência, Direitos Humanos e Justiça

JULIETA LEMAITRE RIPOLL

O Amor em Tempos de Cólera: Direitos LGBT na Colômbia

DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

MALCOLM LANGFORD

Judicialização dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Âmbito Nacional: Uma Análise Socio-Jurídica

ANN BLYBERG

O Caso da Alocação Indevida: Direitos Econômicos e Sociais e Orçamento Público

ALDO CALIARI

Comércio, Investimento, Financiamento e Direitos Humanos: Avaliação e Estratégia

PATRICIA FEENEY

A Luta por Responsabilidade das Empresas no Âmbito das Nações Unidas e o Futuro da Agenda de Advocacy

COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Entrevista com Rindai Chipfunde-Vava, Diretora da Zimbabwe Election Support Network (ZESN)

Relatório sobre o IX Colóquio Internacional de Direitos Humanos

SUR 12, v. 7, n. 12, Jun. 2010

SALIL SHETTY
Prefácio

FERNANDO BASCH ET AL.
A Eficácia do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos: Uma Abordagem Quantitativa sobre seu Funcionamento e sobre o Cumprimento de suas Decisões

RICHARD BOURNE
Commonwealth of Nations: Estratégias Intergovernamentais e Não-governamentais para a Proteção dos Direitos Humanos em uma Instituição Pós-colonial

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

ANISTIA INTERNACIONAL
Combatendo a Exclusão: Por que os Direitos Humanos São Essenciais para os ODMs

VICTORIA TAULI-CORPUZ
Reflexões sobre o Papel do Fórum Permanente sobre Questões Indígenas das Nações Unidas em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ALICIA ELY YAMIN
Rumo a uma Prestação de Contas Transformadora: Uma Proposta de Enfoque com base nos Direitos Humanos para Dar Cumprimento às Obrigações Relacionadas à Saúde Materna

SARAH ZAIDI
Objetivo 6 do Desenvolvimento do Milênio e o Direito à Saúde: Contraditórios ou Complementares?

MARCOS A. ORELLANA
Mudança Climática e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: O Direito ao Desenvolvimento, Cooperação Internacional e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS

LINDIWE KNUTSON
O Direito das Vítimas do *apartheid* a Requerer Indenizações de Corporações Multinacionais é Finalmente Reconhecido por Tribunais dos EUA?

DAVID BILCHITZ
O Marco Ruggie: Uma Proposta Adequada para as Obrigações de Direitos Humanos das Empresas?

SUR 13, v. 7, n. 13, Dez. 2010

GLENDA MEZAROBBA
Entre Reparações, Meias Verdades e Impunidade: O Díficil Rompimento com o Legado da Ditadura no Brasil

GERARDO ARCE ARCE
Forças Armadas, Comissão da Verdade e Justiça Transicional no Peru

MECANISMOS REGIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

FELIPE GONZÁLEZ
As Medidas de Urgência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

JUAN CARLOS GUTIÉRREZ E SILVANO CANTÚ
A Restrição à Jurisdição Militar nos Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos

DEBRA LONG E LUKAS MUNTINGH
O Relator Especial Sobre Prisões e Condições de Detenção na África e o Comitê para Prevenção da Tortura na África: Potencial para Sinergia ou Inércia?

LUCYLINE NKATHA MURUNGI E JACQUI GALLINETTI
O Papel das Cortes Sub-Regionais no Sistema Africano de Direitos Humanos

MAGNUS KILLANDER
Interpretação dos Tratados Regionais de Direitos Humanos

ANTONIO M. CISNEROS DE ALENCAR
Cooperação entre Sistemas Global e Interamericano de Direitos Humanos no Âmbito do Mecanismo de Revisão Periódica Universal

IN MEMORIAM

Kevin Boyle – Um Elo Forte na Corrente
Por Borislav Petranov

SUR 14, v. 7, n. 14, Jun. 2011

MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO
Corte Constitucional e Movimentos Sociais: O Reconhecimento Judicial dos Direitos de Casais do Mesmo Sexo na Colômbia

DANIEL VÁZQUEZ E DOMITILLE DELAPLACE
Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: Um Campo em Construção

J. PAUL MARTIN
Educação em Direitos Humanos em Comunidades em Recuperação Após Grandes Crises Sociais: Lições para o Haiti

DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

LUIS FERNANDO ASTORGA GATJENS
Análise do Artigo 33 da Convenção da ONU: O Papel Crucial da Implementação e do Monitoramento Nacionais

LETÍCIA DE CAMPOS VELHO MARTEL
Adaptação Razoável: O Novo Conceito sob as Lentes de Uma Gramática Constitucional Inclusiva

MARTA SCHAAP
Negociando Sexualidade na Convenção de Direitos das Pessoas com Deficiência

TOBIAS PIETER VAN REENEN E HELÉNE COMBRINCK
A Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência na África: Avanços 5 Anos Depois

STELLA C. REICHER
Diversidade Humana e Assimetrias: Uma Releitura do Contrato Social sob a Ótica das Capacidades

PETER LUCAS
A Porta Aberta: Cinco Filmes que Marcaram e Fundaram as Representações dos Direitos Humanos para Pessoas com Deficiência

LUIS GALLEGOS CHIRIBOGA
Entrevista com Luis Gallegos Chiriboga, Presidente (2002-2005) do Comitê *Ad Hoc* que Elaborou a Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

SUR 15, v. 7, n. 15, Dez. 2011

ZIBA MIR-HOSSEINI
Criminalização da Sexualidade: Leis de *Zina* como Violência Contra as Mulheres em Contextos Muçulmanos

LEANDRO MARTINS ZANITELLI
Corporações e Direitos Humanos: O Debate Entre Voluntaristas e Obrigacionistas e o Efeito Solapador das Sanções

ENTREVISTA COM DENISE DORA
Responsável pelo Programa de Direitos Humanos da Fundação Ford no Brasil entre 2000 e 2011

IMPLEMENTAÇÃO NO ÂMBITO NACIONAL DAS DECISÕES DOS SISTEMAS REGIONAIS E INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

MARIA ISSAEVA, IRINA SERGEEVA E MARIA SUCHKOVA
Execução das Decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos na Rússia: Avanços Recentes e Desafios Atuais

CÁSSIA MARIA ROSATO E LUDMILA CERQUEIRA CORREIA
Caso *Damião Ximenes Lopes*: Mudanças e Desafios Após a Primeira Condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

DAMIÁN A. GONZÁLEZ-SALZBERG
A Implementação das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Argentina: Uma Análise do Vaivém Jurisprudencial da Corte Suprema de Justiça da Nação

MARCIA NINA BERNARDES
Sistema Interamericano de Direitos Humanos como Esfera Pública Transnacional: Aspectos Jurídicos e Políticos da Implementação de Decisões Internacionais

CADERNO ESPECIAL: CONECTAS DIREITOS HUMANOS - 10 ANOS
A Construção de uma Organização Internacional do/no Sul

A Fundação Carlos Chagas tem como premissa essencial a questão da cidadania. Em suas especialidades e linhas de pesquisa, atua com vistas ao desenvolvimento humano-social.

A produção em pesquisa na FCC, articulada entre os pólos de avaliação de políticas, gênero e raça, abrange aprofundados estudos sobre os vários níveis de ensino.

Nas três publicações da Fundação – Cadernos de Pesquisa, Estudos em Avaliação Educacional e Textos FCC –, essa produção acadêmica divide espaço com o trabalho de pesquisadores de outras instituições e possibilita uma visão diversificada sobre as questões da área.



Fundação Carlos Chagas

REFERÊNCIA EM EDUCAÇÃO WWW.FCC.ORG.BR