

Eduardo Emiliano Zapata González

Estudo comparado do sistema de segurança
pública do Brasil e do México a partir da
legislação

Manaus

2018

Eduardo Emiliano Zapata González

**Estudo comparado do sistema de segurança pública
do Brasil e do México a partir da legislação**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas - UEA, como requisito para obtenção do Título de Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos.

Orientador: Dra. Izaura Rodrigues Nascimento

Manaus

2018

Este trabalho é dedicado a Melania Cristóbal Brito, meu Mel...

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos principais são direcionados à professora Izaura Rodrigues Nascimento por sua orientação na elaboração desta pesquisa e aos professores Dorli João Carlos Marques e Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho, que participaram da banca do exame de defesa de minha dissertação. Não posso deixar de mencionar o professor Martín Gabriel Barrón Cruz, que participou da banca de qualificação de meu projeto de pesquisa. Todos eles ajudaram a melhorar este trabalho com suas sugestões, comentários e orientação.

Agradecimentos especiais são direcionados ao Programa de Alianças para a Educação e a Capacitação (PAEC) da Organização de Estados Americanos (OEA), ao Grupo Coimbra de Universidades Brasileiras (GCUB), à Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM). Graças ao PAEC e à bolsa da FAPEAM, foi possível concluir com êxito meus estudos de Mestrado em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos.

Da mesma forma, quero agradecer o apoio incondicional de meus pais: professor J. Guadalupe Zapata García e professora Ma. Esther González Quiroz. Esta conquista também é de vocês.

*“A experiência sem a teoria é cega,
mas a teoria sem experiência
é um jogo intelectual.”*

- Immanuel Kant

RESUMO

O objetivo deste estudo comparado é compreender a estrutura, a organização e o funcionamento do sistema de segurança pública do Brasil e do México. Para isso, foi realizada uma revisão da legislação de cada um desses países, especificamente as Constituições Federais, as Constituições Estaduais e, finalmente, algumas leis e regulamentos que estão relacionados diretamente ao sistema de segurança pública do Brasil e do México. Nesta pesquisa analisamos como o sistema de segurança pública está estruturado nas Constituições Federais do Brasil e do México. Nesta primeira aproximação com os dois sistemas de segurança pública, já é possível distinguir diferenças substanciais. Posteriormente, é analisado o modelo de polícia preventiva e polícia judiciária presentes no México e no Brasil. A polícia preventiva é uniformizada e seu objetivo principal é a prevenção do crime através do patrulhamento ostensivo. A polícia judiciária trabalha sem uniforme e discretamente, com o objetivo de investigar os crimes cometidos e levá-los à justiça. Com esta classificação, é possível comparar o modelo de polícia preventiva presente nesses dois países. Entre as principais diferenças encontradas, está, por um lado, a centralização da polícia preventiva no Brasil, onde existe apenas uma Polícia Militar por Estado; por outro lado, a descentralização da polícia preventiva no México, onde a base do modelo é a Polícia Preventiva Municipal. Outra diferença importante é a natureza militar da polícia preventiva no Brasil e a natureza civil da polícia preventiva no México. Depois de estudar o modelo da polícia judiciária, verifica-se que, em ambos os países, esta polícia é centralizada. No Brasil, para cada Estado há apenas uma Polícia Civil. No México, para cada Estado há apenas uma Polícia Ministerial. No entanto, há uma diferença substancial nos modelos de polícia judiciária desses países: no Brasil, a níveis federal e estadual, a polícia judiciária é separada administrativamente do Ministério Público. No México, a polícia judiciária e o Ministério Público fazem parte da mesma estrutura administrativa. Embora o objetivo do sistema de segurança pública seja o mesmo em praticamente qualquer país, cada um parte de condições (sociais, culturais, econômicas, políticas, etc.) diferentes e isso tem causado que cada sistema tenha pelo menos algumas características distintivas do resto. Portanto, um estudo comparado desses sistemas nos ajuda a identificar suas particularidades. Também nos permite conhecer outra maneira de organizá-los, o que pode contribuir para o debate sobre as emendas necessárias ao sistema de segurança pública no Brasil e no México.

Palavras-chave: Sistema de segurança pública, polícia preventiva, polícia judiciária.

RESUMEN

El presente estudio comparado tiene como objetivo comprender la estructura, organización y funcionamiento del sistema de seguridad pública de Brasil y de México. Para esto, se realizó una revisión de la legislación de cada uno de estos países, específicamente se consultaron las Constituciones Federales, las Constituciones Estatales y, por último algunas leyes y reglamentos que están relacionados directamente con el sistema de seguridad pública tanto de Brasil como de México. En esta investigación se analiza cómo está estructurado el sistema de seguridad pública en la Constituciones Federales de Brasil y en la de México. En este primer acercamiento con los dos sistemas de seguridad pública, ya se pueden distinguir diferencias sustanciales. Posteriormente se analiza el modelo de policía preventiva y policía judicial presentes en México y Brasil. La policía preventiva, está uniformada y su principal objetivo es la prevención del crimen, a través del patrullaje ostensivo. La policía judicial la cual generalmente trabaja sin uniforme y de forma discreta con el objetivo de investigar los delitos cometidos y llevarlos a la justicia. Con esta clasificación es posible comparar, el modelo de policía preventiva presente en estos dos países. Entre las principales diferencias encontradas, esta, por un lado, la centralización de la policía preventiva en Brasil, donde solo existe una Policía Militar por Estado; por otro lado la descentralización de la policía preventiva en México, donde la base del modelo es la Policía Preventiva Municipal. Otra diferencia importante es el carácter militar de la policía preventiva en Brasil, y la naturaleza civil de policía preventiva en México. Después de estudiar el modelo de la policía judicial, se encontró que en ambos países esta policía es centralizada. En Brasil por cada Estado sólo existe una Policía Civil. Y en México por cada Estado sólo existe una Policía Ministerial. Sin embargo, hay una diferencia sustancial en los modelos de policía judicial de estos países. En Brasil, tanto a nivel federal como estatal, la policía judicial está separada administrativamente del ministerio público. En México la policía judicial y el ministerio público forman parte de la misma estructura administrativa. Aunque el objetivo del sistema de seguridad pública es el mismo en prácticamente cualquier país, cada uno parte de condiciones (sociales, culturales, económicas, políticas, etc.) diferentes, esto ha provocado que cada sistema tenga por lo menos algunos rasgos distintivos del resto. Por lo que un estudio comparado de estos sistemas nos ayuda a identificar sus particularidades. Además nos permite conocer otra forma de organizarlos. Lo cual puede contribuir en el debate sobre las reformas que necesita el sistema de seguridad pública tanto en Brasil como en México.

Palabras clave: Sistema de seguridad pública, policía preventiva, policía judicial.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – O poder executivo e às corporações de segurança no Brasil.	39
Figura 2 – Sistema de Segurança Pública na Constituição do Brasil.	40
Figura 3 – O poder executivo e as corporações de segurança no México.	47
Figura 4 – Sistema de Segurança Pública na Constituição do México.	47

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Definição de segurança pública nas constituições do Brasil e do México.	48
Quadro 2 – As instituições de segurança nas constituições do Brasil e do México e sua relação com o poder executivo.	48
Quadro 3 – As instituições de segurança do Brasil e do México e sua relação com o poder executivo.	49
Quadro 4 – As instituições de segurança do Brasil e do México e sua relação com a segurança nacional e segurança pública.	50
Quadro 5 – As Polícias Preventivas e Judiciárias do Brasil e do México.	50
Quadro 6 – A Polícia Preventiva no Brasil.	53
Quadro 7 – Estrutura da carreira da Polícia Rodoviária Federal.	55
Quadro 8 – Hierarquia da Polícia Militar.	56
Quadro 9 – A Polícia Preventiva no México.	60
Quadro 10 – Categorias da Polícia Federal do México.	61
Quadro 11 – A Polícia Judiciária no Brasil.	68
Quadro 12 – Carreira Policia Federal do Brasil.	69
Quadro 13 – Principais Cargos do Serviço da Polícia Civil do Estado do Amazonas.	70
Quadro 14 – A Polícia Judiciária no México.	73
Quadro 15 – Decretos que autorizam o emprego das Forças Armadas.	80
Quadro 16 – Propostas de reforma constitucional do modelo policial no Brasil . . .	82
Quadro 17 – Modelos alternativos de mando único na polícia preventiva no México	90

SUMÁRIO

	Introdução	12
1	DOMINAÇÃO RACIONAL, SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍCIA	16
1.1	A sociologia compreensiva	16
1.2	Dominação racional (legal)	17
1.3	Estado e direito	19
1.4	Sistema de segurança pública	22
1.5	Ordem Pública	24
1.6	Polícia	27
1.7	O ciclo de polícia e o ciclo da persecução criminal	29
2	A SEGURANÇA PÚBLICA NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL E DO MÉXICO	31
2.1	A segurança pública na Constituição do Brasil de 1988	32
2.1.1	Antecedentes da Constituição do Brasil de 1988	32
2.1.2	A segurança na Constituição do Brasil de 1988	34
2.2	A segurança na Constituição do México de 1917	40
2.2.1	Antecedentes da Constituição do México de 1917	40
2.2.2	A segurança na Constituição do México de 1917	41
2.3	A segurança nas Constituições do Brasil e do México	47
3	POLÍCIA PREVENTIVA	51
3.1	Polícia Preventiva no Brasil	53
3.1.1	Polícia Rodoviária Federal	53
3.1.2	Polícia Militar	55
3.1.3	Guardas Municipais	57
3.2	Polícia Preventiva no México	60
3.2.1	Polícia Federal (México)	60
3.2.2	Polícia Preventiva Estadual	61
3.2.3	Polícia Preventiva Municipal	62
3.3	Polícia Preventiva no Brasil e no México	65
4	POLÍCIA JUDICIÁRIA	67
4.1	Polícia Judiciária no Brasil	68
4.1.1	Polícia Federal (Brasil)	68

4.1.2	Polícia Civil	69
4.1.3	A Polícia Judiciária do Brasil e sua relação com o Ministério Público	71
4.2	Polícia Judiciária no México	73
4.2.1	Polícia Federal Ministerial	73
4.2.2	Polícia Ministerial Estadual	74
4.2.3	A Polícia Judiciária do México e sua relação com o Ministério Público	75
4.3	Polícia Judiciária no Brasil e no México	76
5	PARA ONDE VÃO AS REFORMAS EM SEGURANÇA PÚBLICA	78
5.1	As reformas no Brasil	78
5.1.1	As Forças Armadas do Brasil e sua participação na segurança pública	79
5.1.2	Força Nacional de Segurança Pública	81
5.1.3	As Propostas de Emenda à Constituição no Brasil na área de segurança pública	82
5.2	As reformas no México	84
5.2.1	A Lei de Segurança Interior e a participação das Forças Armadas em segurança pública	85
5.2.2	A evolução da Polícia Federal Ministerial e da Polícia Federal do México	88
5.2.3	As Propostas de Emenda à Constituição no México na área de segurança pública	89
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
6.1	Polícia constitucionalizada <i>vs.</i> polícia não constitucionalizada	92
6.2	Polícia preventiva centralizada ou descentralizada	93
6.3	Polícia preventiva militar ou cidadã	94
6.4	Polícia Judiciária e o Ministério Público	95
6.5	As Forças Armadas e sua participação em segurança pública	96
6.6	A Força Nacional de Segurança Pública	97
	REFERÊNCIAS	98

ANEXOS	107
ANEXO A – A SEGURANÇA PÚBLICA NAS CONSTITUIÇÕES DAS UNIDADES FEDERATIVAS DO BRASIL	108
ANEXO B – A SEGURANÇA PÚBLICA NAS CONSTITUIÇÕES DAS ENTIDADES FEDERATIVAS DO MÉXICO	114

INTRODUÇÃO

Brasil e México são similares em sua forma de organização: os dois são Repúblicas Federativas e têm três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Nos âmbitos federal e estadual, os dois países estão divididos em três poderes: o executivo, o legislativo e o judiciário; os municípios só têm o poder executivo e legislativo. Em outras palavras, Brasil e México seguem o modelo do Estado liberal no ocidente. Não obstante, as particularidades de cada país e sua história têm marcado a evolução de suas instituições e o caminho que seguiram para resolver seus problemas.

Tanto no México como no Brasil, a presença constante da violência e da criminalidade tem gerado um debate sobre o sistema de segurança pública. Durante 2015, o Brasil teve 58.467 mortes violentas, 358 policiais foram vítimas de homicídio e 3.320 pessoas morreram por causa de intervenções policiais. De janeiro de 2011 até dezembro de 2015, o Brasil registrou 279.567 mortes violentas, mais vítimas que as 256.124 mortes provocadas pela guerra na Síria de março de 2011 a novembro de 2015. Outra face da criminalidade é a violência de gênero, em que se registraram 45.460 estupros durante 2015 no Brasil. Nesse mesmo ano, 584.361 pessoas encontravam-se encarceradas, das quais 36% estavam em situação provisória, ou seja, 212.178 não foram julgadas (FBSP, 2016, p. 6-7).

No México, durante o ano de 2015, registraram-se 20.762 homicídios (CASEDE, 2017, p. 351). No mesmo ano, o México tinha uma população carcerária de 200.989 em prisões estaduais e de 23.383 em prisões federais (CASEDE, 2017, p. 360, 365), mas os principais problemas foram o crime organizado e o tráfico de entorpecentes já que, de 2013 a 2015, foram confiscados 20.200 kg de cocaína, 3.136.800 kg de maconha e 899 kg de heroína (CASEDE, 2017, p. 370).

A melhor forma de comparar esses dados é utilizar as taxas de homicídios por 100 mil habitantes. Durante 2015, a população do Brasil foi de 204.450.649 e nesse mesmo ano foram registradas 58.467 mortes violentas, o que resulta numa taxa de 28,6 mortes por 100 mil habitantes. Já no México, para o mesmo período, registraram-se 20.762 homicídios para 121.005.815 habitantes, o que gera uma taxa de 17,16 homicídios por 100 mil habitantes. Tanto em números absolutos como na taxa de homicídios por 100 mil habitantes, o Brasil supera o México, mas em ambos países a taxa de homicídios é considerada alta.

Esses dados do Brasil e do México fazem-nos questionar se o sistema de segurança pública e as polícias que o compõem estão funcionando adequadamente; se sua organização e estrutura são corretas; se as políticas de segurança pública são adequadas; em outras palavras, se o sistema de segurança pública está cumprindo seu objetivo.

Esta pesquisa enfoca-se no estudo da estrutura e organização do sistema de segu-

rança pública do Brasil e do México, partindo-se da sua legislação. Além disso, faz-se uma comparação desses dois sistemas para identificar suas particularidades e diferenças. Para isso, fez-se um levantamento da legislação de ambos os países referente à segurança pública, como a Constituição, as leis, os decretos, etc. No levantamento bibliográfico, buscaram-se textos que ajudaram a compreender o sistema de segurança pública.

O presente estudo comparado tem uma abordagem sociológica, especificamente a partir das teorias desenvolvidas por Max Weber, em particular no que se refere à sociologia do direito, e à teoria geral dos sistemas de Bertalanffy. Decidiu-se utilizar a sociologia compreensiva de Max Weber pelo fato de que proporciona uma ferramenta de análise que pode ajudar a compreender melhor o sistema de segurança pública nesses dois países. Por sua vez, a teoria geral dos sistemas auxilia a se ter uma visão sistêmica sobre o tema da segurança pública, a qual ajuda muito na compreensão desse sistema.

Esta pesquisa é de caráter qualitativo quanto à abordagem do problema, já que estuda o sistema de segurança pública do Brasil e do México a partir de sua legislação vigente. Também é de tipo descritiva, já que são descritas as principais características do sistema de segurança pública do Brasil e do México e das corporações policiais que os compõem. No que tange a seus procedimentos, é de tipo bibliográfica e documental.

O objetivo geral desta pesquisa é compreender a estrutura e organização do Sistema de Segurança Pública do Brasil e do México, a partir de sua legislação vigente e sua comparação. Além disso, conta com três objetivos específicos, quais sejam: 1) descrever e comparar o Sistema de Segurança Pública do Brasil e do México a partir da sua legislação vigente; 2) descrever e comparar a estrutura, a organização e as funções das polícias preventivas no Brasil e no México a partir da sua legislação vigente, e; 3) descrever e comparar a estrutura, organização e funções das polícias judiciárias no Brasil e no México a partir da sua legislação vigente.

Por sua natureza descritiva, esta pesquisa não conta com uma hipótese, mas sim se formulam algumas perguntas que guiam este trabalho: 1) como são definidos a segurança pública e o sistema de segurança pública no Brasil e no México em suas respectivas constituições?; 2) que órgãos o integram de acordo com sua legislações?; 3) quais são suas principais diferenças entre os sistemas de segurança pública no Brasil e no México de acordo a sua legislação?; 4) como está organizada a polícia preventiva no Brasil e no México de acordo com sua legislação?; 5) quais são as principais diferenças entre as polícias preventivas do Brasil e do México?; 6) como está organizada a polícia judiciária no Brasil e no México de acordo com sua legislação? e; 7) quais são as principais diferenças entre as polícias judiciárias do Brasil e do México?

Mas por que é importante fazer um estudo comparado do sistema de segurança pública do México e do Brasil? A resposta a esta pergunta pode ter várias dimensões. A primeira delas é de caráter pessoal, a segunda de tipo social e, por último, do ponto de

vista acadêmico. A partir do ponto de vista pessoal, é preciso mencionar que o Programa de Alianças para a Educação e a Capacitação (PAEC) da Organização de Estados Americanos (OEA) e o Grupo Coimbra de Universidades Brasileiras (GCUB) têm como objetivo principal promover uma maior integração entre as universidades brasileiras, a América Latina e o Caribe através da internacionalização e da mobilização de estudantes destacados, do intercâmbio científico e cultural e da promoção do desenvolvimento humano. Como bolsista do PAEC, ao concluir meus estudos, estarei em condições para devolver em meu país experiências acadêmica, cultural e diplomática que adquiri no Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas. Neste sentido, o presente trabalho espera contribuir para o diálogo entre Brasil e México, especificamente na área da Segurança Pública.

Por outro lado, do ponto de vista social, a Segurança Pública ocupa um lugar muito importante na agenda do governo do México e do Brasil. Nos dois países existem propostas de emendas em suas Constituições e modificações de suas leis que estão diretamente relacionadas com a Segurança Pública. Um estudo comparado dos Sistemas de Segurança Pública desses países ajudaria a repensar os fundamentos de cada um desses sistemas. No México, existe uma grave crise no sistema de segurança pública, causada pela presença e expansão de grupos do crime organizado ligados a tráfico de entorpecentes, roubo de combustível, entre outros delitos graves. Até agora, neste país, a polícia preventiva é descentralizada e a polícia preventiva municipal é a base desse sistema, o qual tem sido superado pelo crime. Na atualidade, existe um amplo debate sobre a centralização dessas polícias para criar uma só polícia preventiva por Estado, com o objetivo de melhorar a capacidade de resposta frente a o crime organizado. O presente trabalho seria uma importante contribuição no debate da centralização da polícia preventiva no México. Sem dúvida, este estudo comparado também pode contribuir na formulação de novas propostas para o melhorar os sistemas de segurança pública nesses países.

Do ponto de vista acadêmico, é importante fazer mais estudos comparados na área de segurança pública porque isso permite conhecer outras formas de organização e estruturas do sistema de segurança pública, e ver que tipo de políticas ou estratégias tiveram maior sucesso no combate à criminalidade e na diminuição da violência. Outrossim, são poucos os estudos que analisam o sistema de segurança pública a partir da teoria geral de sistemas, que ainda pode aportar muito a compreensão e o desenvolvimento da segurança pública.

No primeiro capítulo se analisam alguns conceitos fundamentais para esta pesquisa, começando pela sociologia compreensiva de Max Weber e sua dominação racional. Em seguida, estuda-se o conceito de Estado proposto pelo mesmo autor, para então definir o que são o sistema de segurança pública, a polícia e a ordem pública a partir da teoria geral de sistemas desenvolvida por Ludwig von Bertalanffy.

O capítulo segundo, que começa analisando o conceito de Constituição, está dividido em três partes. Na primeira parte do texto se estuda a segurança pública na Constituição de Brasil de 1988, revisando-se os principais antecedentes históricos dela para depois estudar o conceito de segurança pública e a organização do sistema de segurança pública do Brasil. Na segunda parte do capítulo estudam-se os antecedentes históricos da Constituição do México para, em seguida, analisar como está definido o conceito de segurança pública e quais são as principais características de seu sistema de segurança pública de acordo com sua Carta Magna. Na terceira parte do capítulo se comparam os dois sistemas de segurança pública de acordo com o estudado até o momento.

No terceiro capítulo, primeiramente se analisam quais são e como estão organizadas as polícias preventivas no México e no Brasil. Logo após, estudam-se suas principais diferenças. Do lado brasileiro se analisam a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Militar e as Guardas Municipais. E do lado mexicano se estuda a Polícia Federal, a Polícia Preventiva Estadual e a Polícia Preventiva Municipal.

A polícia judiciária é estudada no quarto capítulo. Pelo lado brasileiro são analisadas a Polícia Federal e a Polícia Civil, enquanto do lado mexicano são estudadas a Polícia Federal Ministerial e a Polícia Ministerial Estadual. A maior diferença entre essas polícias é o fato de, no México, a polícia judiciária estar integrada administrativamente com o Ministério Público e, no Brasil, o Ministério Público e a polícia judiciária estarem separados administrativamente.

O capítulo cinco é dedicado a estudar algumas das últimas reformas em segurança pública. Destaque-se no Brasil a participação das Forças Armadas em segurança pública nos últimos anos, assim como a criação da Força Nacional. No México, estudam-se a evolução da Polícia Federal e da Polícia Federal Ministerial e também a participação das Forças Armadas em segurança pública e a Lei de Segurança Interior.

Por último, nas considerações finais, expõem-se algumas reflexões sobre o estudo comparado do sistema de segurança pública do Brasil e do México, que pretendem contribuir no debate sobre o estudo desses sistemas. De igual maneira, no anexo A mostram-se uma compilação dos artigos que falam de segurança pública nas Constituições das Unidades Federativas do Brasil, e, no anexo B, apresentam-se de igual forma os artigos que falam de segurança pública nas Constituições das Entidades Federativas do México.

1 DOMINAÇÃO RACIONAL, SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍCIA

Na comparação do sistema de segurança pública do Brasil e do México, o que primeiramente deve ficar claro é que este estudo comparado tem suas bases teóricas e metodológicas na sociologia, especificamente sustentado na sociologia compreensiva de Max Weber e na teoria geral dos sistemas de Ludwig von Bertalanffy. De Weber usa-se sua definição de Estado, fundamental para entender o papel do sistema de segurança pública e das polícias em nossa sociedade. Quanto à teoria geral dos sistemas de Bertalanffy, toma-se sua definição de sistema, que ajuda a ter uma visão sistêmica da segurança pública e da polícia. Uma vez esclarecido o anterior, é preciso analisar alguns conceitos que ajudaram a compreender o sistema de segurança pública.

1.1 A sociologia compreensiva

Primeiramente definir-se-á o conceito de sociologia de Max Weber, cujo foco está na “compreensão interpretativa” e na “explicação causal” da “ação social”.

Deve entender-se por sociologia (no sentido aqui aceito desta palavra, empregada com tantos significados diversos): uma ciência que pretende compreender interpretativamente a ação social e assim explicá-la causalmente em seu desenvolvimento e em seus efeitos.¹

Weber entende por “ação” a conduta a que um indivíduo adjudica um significado, e por “ação social” o ato cujo sentido refere-se ao comportamento do outro e encontra-se orientado por este em seu desenvolvimento.

Uma das ferramentas metodológicas mais importantes concebida por Max Weber é a construção de “tipos ideais”, e este conceito é descrito em seu artigo “A ‘objetividade’ do conhecimento na Ciência Social e na Ciência Política” publicado em 1904. Nesse texto, Weber escreve que o conceito de “tipo ideal” não é uma “hipótese”, mas pretende apontar o caminho para a formação de hipóteses, tampouco constitui uma exposição da realidade senão que pretende conferir a ela meios expressivos unívocos (WEBER, 2016, p. 251). A forma de construir um “tipo ideal”, de acordo com o próprio Weber, é a seguinte:

¹ A definição de sociologia feita por Max Weber pode ser encontrada em seus livros Economia e Sociedade (p. 3) e Metodologia das Ciências Sociais (p. 612), além do livro A Estrutura da Ação Social (p. 815) de Talcott Parsons. Devido às diferenças nas traduções, decidiu-se fazer uma tradução própria baseada nos citados textos.

Obtém-se um tipo ideal mediante a acentuação unilateral de um ou de vários pontos de vista e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo os pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar um quadro homogêneo de pensamento (WEBER, 2016, p.652).

O “tipo ideal” não se pode encontrar empiricamente na realidade, pois se trata de um quadro de pensamento e não da realidade histórica. Em palavras de Weber (2016, p. 655), o conceito de “tipo ideal” tem, “o significado de um conceito-limite, puramente ideal, em relação ao qual se mede a realidade a fim de esclarecer o conteúdo empírico de alguns dos seus elementos importantes, e com ao o qual esta é comparada”.

Por outra parte, o “tipo ideal” tampouco deve ser confundido com a noção do “dever ser”, pois a construção de tipos ideais não interessa como fim senão como um meio de conhecimento. Para Weber (2016, p. 260), o “tipo ideal” nada tem em comum com qualquer “perfeição”, salvo com a de caráter puramente lógico. De igual forma é importante destacar que o tipo ideal ajuda a tomar consciência das especificidades dos fenômenos e não tanto das suas generalidades, como escreve o próprio Max Weber:

Porque a finalidade da formação de conceitos de tipo ideal consiste sempre em tomar rigorosamente consciência não do que é genérico, mas, muito pelo contrário, do que é específico a fenômenos culturais (WEBER, 2016, p. 263).

1.2 Dominação racional (legal)

Weber utilizou sua principal ferramenta metodológica na construção dos três tipos puros de dominação legítima, que são: dominação racional, dominação tradicional e dominação carismática. “Dominação” é a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas (WEBER, 2004, v. 1, p. 139). Para fins desta pesquisa, só é necessário estudar o tipo de dominação racional.

A dominação de caráter racional está “baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal)”. Neste caso, a dominação está baseada em estatutos, obedecendo-se à ordem impessoal, objetiva e legalmente estatuída e aos superiores por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito de vigência destas (WEBER, 2004, v. 1, p. 141).

De acordo com Weber (2004, v. 1, p. 142), a dominação legal baseia-se na vigência das seguintes ideias entrelaçadas entre si:

1. todo direito, mediante pacto ou imposição, pode ser estatuído de modo racional com

a pretensão de ser respeitado ao menos pelos membros da associação mas também, em regra, por pessoas dentro do âmbito de poder desta;

2. todo direito é, segundo sua essência, um cosmos de regras abstratas normalmente estatuídas com determinadas intenções;
3. portanto, o senhor legal típico, o “superior”, enquanto ordena e, com isso, manda, obedece por sua parte à ordem impessoal pela qual orienta suas disposições;
4. quem obedece só o faz como membro da associação e só obedece “ao direito”;
5. aplica-se, em correspondência com o tópico 3, a ideia de que os membros da associação, ao obedecerem ao senhor, não fazem à pessoa deste mas, sim, àquelas ordens impessoais e que, por isso, só estão obrigados à obediência dentro da competência objetiva, racionalmente limitada, que lhe foi atribuída por essas ordens.

O tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático composto por funcionários individuais os quais (WEBER, 2004, v. 1, p. 144): 1) são pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações objetivas desse cargo; 2) são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa dos cargos; 3) têm competências funcionais fixas; 4) em virtude de um contrato, portanto, (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo; 5) a qualificação profissional -no caso mais racional: qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma-; 6) são remunerados com salários fixos em dinheiro, na maioria dos casos como direito à aposentadoria; 7) exercem seu cargo como profissão única ou principal; 8) têm a perspectiva de uma carreira: “progressão” por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores; 9) trabalham em “separação absoluta dos meios administrativos” e sem apropriação do cargo; 10) estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço.

Por último, de acordo com Weber (2004, v. 1, p. 147), do ponto de vista social, a dominação burocrática significa, em geral:

1. a tendência ao nivelamento no interesse da possibilidade de recrutamento universal a partir dos profissionalmente mais qualificados;
2. a tendência à plutocratização no interesse de um processo muito extenso de qualificação profissional (frequentemente quase até o fim da terceira década da vida);
3. a dominação da impessoalidade formalista: *sine ira et studio*, sem ódio e paixão, e, portanto, sem “amor” e “entusiasmo”, sob a pressão de simples conceitos de dever, qual dos interessados que efetivamente se encontram em situação igual - é assim que o funcionário ideal exerce seu cargo.

Por outro lado, Weber (2004, v. 2, p. 155) compreende comunidade política como “aquela em que a ação social se propõe a manter reservados, para a dominação ordenada pelos seus participantes um “território” e a ação das pessoas que, de modo permanente ou temporário, nele se encontram, mediante a disposição do emprego da força física”. Nas condições modernas exclusivamente, certas comunidades políticas (sob o nome de “Estados”) são consideradas capacitadas a ordenar ou admitir a aplicação de coação física “conforme a lei”. Em consonância com isso, para o exercício e a ameaça desta coação, existe, na comunidade política plenamente desenvolvida, um sistema de ordens casuísticas, às quais se costuma atribuir aquela “legitimidade” específica: a “ordem jurídica”, da qual a única criadora normal é considerada hoje a comunidade política, porque de fato tem usurpado, em regra, o monopólio de impor, mediante coação física, a observação daquela ordem. Sem dúvida, o Estado moderno é o máximo expoente da dominação legal com um quadro administrativo burocrático.

1.3 Estado e direito

A ação social violenta é, evidentemente, algo primitivo: da comunidade doméstica até o partido político, toda comunidade recorre, desde sempre, à coação física quando pode ou tem de fazê-lo para defender os interesses dos participantes. São produtos de um desenvolvimento somente a monopolização do emprego legítimo de violência pela associação territorial política e o estabelecimento de uma relação associativa racional, que faz dela um regime com caráter de instituição (WEBER, 2004, v. 2, pp. 147-158).

Aquilo que atualmente consideram-se as funções fundamentais do Estado - o estabelecimento do direito legítimo (legislação), a proteção da segurança pessoal e da ordem pública (polícia), a proteção dos direitos adquiridos (justiça), o cultivo de interesses higiênicos, pedagógicos, político-sociais e outros interesses culturais (os diversos ramos da administração) e por fim e sobretudo a proteção organizada, por meios violentos, contra inimigos externos (administração militar) -, simplesmente não existem nos tempos primitivos, pelo menos não na forma de regimes racionais, mas na de comunidades ocasionais amorfas, ou repartidas entre comunidades domésticas (WEBER, 2004, v. 2, p. 158).

Quando o aparato coativo da associação política é suficientemente poderoso, reprimindo toda violência privada, e quanto mais isso se torna uma estrutura permanente, mais forte é o interesse na solidariedade contra o exterior. Primeiro, somente a reprime na medida em que diretamente prejudica os interesses militares próprios. Mais tarde, essa repressão vem se manifestar na forma de uma paz pública permanente e na submissão coativa de todas as controvérsias à arbitragem obrigatória do juiz, que transforma a vingança sangrenta num castigo racionalmente ordenado, transformando também a contenda e o ato expiatório num processo jurídico racionalmente regulamentado. Desse modo, a

comunidade política monopoliza a aplicação legítima de força para seu aparato coativo, transformando-se, paulatinamente, numa instituição protetora de direitos (WEBER, 2004, v. 2, p. 160).

Do ponto de vista econômico, porém, os interessados na pacificação são, em primeiro lugar, os interessados no mercado, sobretudo a burguesia urbana, e, em segundo lugar, todos aqueles que estão interessados em taxas pelo uso de rios, estradas e pontes e na capacidade tributária de vassalos e súditos. Por isso, já antes de o poder político impor a paz pública, em seu interesse de expansão, eram eles, na Idade Média, os círculos de interessados - cada vez mais amplos como o desenvolvimento da economia monetária - que, em união com a Igreja, procuravam limitar as contendas e constituir ligas de paz pública temporárias, periódicas ou permanentes (WEBER, 2004, v. 2, p. 161).

Paralelamente à pacificação e à ampliação do mercado, ocorre, portanto: 1) aquela monopolização do emprego legítimo de violência, que culmina no conceito moderno do Estado como fonte última de toda legitimidade de poderes físicos, e, ao mesmo tempo, 2) aquela racionalização das regras para sua aplicação, que culmina no conceito da ordem jurídica legítima (WEBER, 2004, v. 2, p. 161). Para Weber, o monopólio legítimo da coação física é fundamental em sua definição de “Estado”.

Uma empresa com caráter de instituição política denomina-se Estado, quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para manter as ordens vigentes. Uma ação social, e especialmente a de uma associação, é “politicamente orientada”, quando e na medida em que tenha por fim a influência da direção de uma associação ou atribuição de poderes governamentais (WEBER, 2014, v. 1, p. 34).

Não obstante, de acordo com Max Weber, “para associações políticas, a coação física não constitui o único meio administrativo, tampouco o normal. Na verdade, seus dirigentes servem-se de todos os meios possíveis para alcançar seus fins. Entretanto, a ameaça e, eventualmente, a aplicação desta coação são seu meio específico e constituem a ultima ratio sempre que falhem os demais meios” (WEBER, 2014, v. 1, p. 34).

Este monopólio da coação física legítima é logrado pelo quadro administrativo por diferentes meios. Os mais importantes são os corpos policiais e forças armadas. Mas para que meios sejam legítimos no Estado moderno é indispensável que tenham um sustento legal. Em palavras de Weber:

O “governo” pode estar vinculado a normas jurídicas e limitado por direitos subjetivos adquiridos. Essa qualidade ele tem em comum com a criação do direito e com a aplicação deste. Mas isso abrange apenas dois aspectos: 1) um positivo, que é o fundamento da legitimidade da competência própria: um governo moderno desenvolve sua atividade em virtude de “competência” legítima, que, em última instância, se concebe, do ponto de vista jurídico, sempre como baseada na autorização dada

pelas normas “constitucionais” do Estado. Além disso, resulta daquela vinculação ao direito vigente e aos direitos adquiridos; 2) como aspecto negativo, a limitação de sua liberdade de ação, com a qual ele deve conformar-se (WEBER, 2014, v. 2, p. 3-4).

Conhecer e entender o funcionamento destas normas constitucionais é indispensável para compreender o Estado moderno e uma de suas principais características: o monopólio da coação física legítima. Outro dos conceitos que é preciso definir de acordo com a sociologia compreensiva de Max Weber é o direito, que está intimamente relacionado com as normas constitucionais do Estado moderno. Para Max Weber, o direito público define-se, do ponto de vista sociológico, por um lado:

como conjunto de normas para as ações que, segundo o sentido que a ordem jurídica lhes deve atribuir, se referem à instituição estatal, isto é, que se destinam à conservação, à expansão ou execução direta dos fins dessa instituição, vigentes por estatuto ou consenso (WEBER, 2004, v. 2, p. 1).

Mas esta definição está entrelaçada com outra:

poder-se-ia identificar o direito “público” com a totalidade dos “regulamentos, isto é, as normas que, segundo seu correto sentido jurídico, contêm apenas instruções para os órgãos estatais e não justificam direitos subjetivos adquiridos de indivíduos, em oposição às “padronizações de pretensões” em que se fundamentam tais direitos subjetivos (WEBER, 2004, v. 2, p. 1).

Para Max Weber, todo direito reduz-se a um fim de administração: o governo. “Em seu sentido mais amplo, o círculo da administração pública abrange três coisas: a criação do direito, a aplicação do direito e aquilo que resta de atividades institucionais públicas depois de se separar aquelas duas (que aqui denominamos governo)” (WEBER, 2004, v.2, p. 3). Como o próprio Weber escreve, uma das características do direito público é a limitação e a divisão de poderes do Estado.

Uma doutrina científica do direito público foi desenvolvida apenas no Ocidente, porque somente nele a associação política assumiu totalmente o caráter e uma instituição com competências racionalmente articuladas e divisão de poderes [...] Somente a combinação de vários elementos no mundo dos fatos, o desenvolvimento da relação associativa dos privilegiados em direção a uma corporação pública no Estado estamental, que combina, de maneira crescente, a limitação e a divisão de poderes com uma estrutura institucional; e no mundo das teorias, o conceito romano de corporação, o direito natural e, por fim, a doutrina francesa criaram as concepções jurídicas decisivas do direito público moderno (WEBER, 2004, v. 2, p. 9-10).

1.4 Sistema de segurança pública

O conceito de segurança é utilizado em diferentes campos e, dependendo do adjetivo que se acrescenta, pode ter diversos significados, por exemplo, pode-se falar de segurança social, segurança alimentar, segurança jurídica, etc. Entretanto, dentro dos diferentes conceitos de segurança, existe um grupo deles que está diretamente relacionado às instituições coercitivas do Estado, como as polícias e as forças armadas, que são os que garantem o monopólio legítimo da coação física. Alguns desses conceitos são: segurança nacional, segurança interna, segurança pública e segurança cidadã. Nenhum deles tem limites claros e cada um deles pode ter mais de uma definição: na Argentina, fala-se de segurança interna; na Espanha, de segurança cidadã; no México e no Brasil, de segurança pública; mas todos esses conceitos dizem respeito às instituições coercitivas do Estado, e, entre elas, as polícias.

A Constituição do Brasil define a segurança pública no art. 144, já o México tem sua própria definição no art. 21 da sua constituição, e todos os países podem ter uma definição diferente em suas respectivas constituições. Dessa forma, o conceito jurídico de segurança pública apresenta uma limitação importante para seu estudo científico, já que ela muda no tempo e no espaço. Para superar essa limitação, é preciso mudar a forma de pensar a segurança pública. De acordo com [Costa e Lima \(2014, p. 482\)](#), o conceito de segurança pública é menos teórico e mais um campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais.

A segurança pública constitui, assim, um campo formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências ([COSTA; LIMA, 2014, p. 482](#)).

A definição de segurança pública de [Costa e Lima \(2014, p. 482\)](#) como um campo organizacional aproxima-se da definição de sistema. No entanto, para poder falar propriamente do sistema de segurança pública, deve estar claro o conceito de sistema e, para isso, estudar-se-á a teoria geral de sistemas desenvolvida por [Bertalanffy \(1976\)](#).

De acordo com [Bertalanffy \(1976, p. 263\)](#), “um sistema pode ser definido como um conjunto de elementos inter-relacionados entre eles e com o médio circundante”. Bertalanffy menciona algumas propriedades dos sistemas entre as quais se encontram as seguintes: crescimento, competência, totalidade, somatividade, segregação progressiva, centralização progressiva, mecanização progressiva, ordem hierárquica e finalidade. Para fim deste estudo, só se analisarão algumas destas características que ajudam a compreensão do sistema de segurança pública.

Destas propriedades dos sistemas, é preciso destacar as últimas duas. Bertalanffy (1976, p. 76) afirma que os sistemas estão frequentemente estruturados de modo que seus membros são, por sua vez, sistemas de nível imediato inferior. Tal superposição de sistemas chama-se ordem hierárquica. Esta ordem hierárquica pode ser observada, por exemplo, no sistema de segurança pública do Brasil, que é composto por 27 subsistemas de segurança pública, entre os quais o sistema de segurança pública do Estado do Amazonas, cuja composição é feita de subsistemas de segurança pública municipais.

Por outro lado, Bertalanffy (1976, p.79-82) expõe que todo sistema tem uma finalidade, e faz uma distinção entre dois tipos de finalidade. O primeiro é a “teleologia estática” ou adequação, significando que uma disposição parece útil para determinado “propósito”. Por exemplo, uma pelagem é conveniente para manter quente o corpo, e o mesmo acontece com os pelos, as plumas ou as capas de gordura nos animais.

O segundo tipo de finalidade é a “teleologia dinâmica”, significando uma diretividade de processos. Neste ponto Bertalanffy (1976, p.80-82) faz a distinção de quatro fenômenos diferentes que são confundidos com frequência, mas que formam parte da “teleologia dinâmica”, estes são:

1. Direção de acontecimentos para um estado final que pode ser expresso como se o presente comportamento dependesse do estado final.
2. Diretividade baseada em estrutura, significando que uma disposição estrutural conduz o processo de tal sorte que é logrado determinado resultado.
3. Equifinalidade é o fato de que se pode alcançar o mesmo estado final partindo de diferentes condições iniciais e por diferentes caminhos.
4. Por último está a genuína finalidade ou intencionalidade, significando que o comportamento atual está determinado pela previsão da meta.

É claro que a finalidade do sistema de segurança pública é do tipo da teleologia dinâmica. Contudo, esse sistema terá uma finalidade genuína ou sua finalidade estará baseada na mesma estrutura do Estado? Parece que a finalidade do sistema de segurança pública tem um pouco dos últimos três fenômenos da “teleologia dinâmica” definidos por Bertalanffy (1976, p. 80-82).

De forma geral e partindo da definição de Estado de Weber (2014, p. 34), pode-se dizer que a finalidade do sistema de segurança pública é garantir o monopólio legítimo da coação física para manter as ordens vigentes. Porém, sabe-se que cada Estado, partindo de diferentes condições iniciais e por diferentes caminhos, tem construído seu próprio sistema de segurança pública, pelo que se pode dizer que existe uma equifinalidade dos diferentes sistemas de segurança pública no mundo. Por último, não se pode deixar de lado a genuína

finalidade ou intencionalidade, que é própria do comportamento humano e que sem dúvida também está presente no sistema de segurança pública, por exemplo em forma de políticas públicas.

Agora é possível construir uma definição do sistema de segurança pública com a ajuda do conceito de Estado de Weber (2014, p. 34), a definição de segurança pública feita por Costa e Lima (2014, p. 482) e a teoria geral de sistemas de Bertalanffy (1976). A definição ficaria da forma seguinte: **o sistema de segurança pública de um Estado é o conjunto de organizações que tem como finalidade garantir o monopólio legítimo da coação física para manter a ordem pública**. Entretanto, para poder compreendê-la, é preciso explicar o que é ordem pública e partir da teoria geral de sistemas.

1.5 Ordem Pública

Antes de definir o conceito de ordem pública, é preciso estudar algumas das características dos sistemas abertos. A teoria dos sistemas abertos é parte da teoria geral dos sistemas. De acordo com Bertalanffy (1976, p. 146, tradução nossa), “um sistema aberto é definido como sistema que intercambia matéria com o meio circundante, que exhibe importação e exportação, constituição e degradação de seus componentes materiais”. Uma das características mais notáveis dos sistemas abertos é que, em determinadas condições, aproxima-se de um estado independentemente do tempo: o chamado estado uniforme. O estado uniforme é mantido separado do equilíbrio verdadeiro e assim está em condições de realizar o trabalho. É precisamente neste ponto em que a teoria geral dos sistemas rompe com a teoria do sistema social de Parson.

La principal crítica al funcionalismo, particularmente en la versión de Parsons, es que insiste demasiado en el mantenimiento, el equilibrio, el ajuste, la homeostasis, las estructuras institucionales estables, y así sucesivamente, con el resultado de que la historia, el proceso, el cambio sociocultural, el desenvolvimiento dirigido desde adentro, etc., quedan en mala posición y aparecen, si acaso, como “desviaciones” con una connotación de valor negativa. De modo que la teoría parece ser de conservadurismo y conformismo, que defiende el “sistema” como es, descuidando conceptualmente el cambio social y así estorbándolo. Es claro que la teoría general de los sistemas en la forma aquí preconizada está a salvo de esta objeción, ya que incorpora por igual mantenimiento y cambio, preservación del sistema y conflicto interno (BERTALANFFY, 1976, p. 205-206).

Segundo Bertalanffy (1976, p. 155), a base do modelo do sistema aberto é a interação dinâmica entre seus componentes. Porém, o estado uniforme exhibe notáveis características de regulação, evidentes em particular pelo lado da equifinalidade. Se se alcança o estado uniforme no sistema aberto, é independente das condições iniciais, e determinado só pelos parâmetros do sistema, a saber, as velocidades da reação e de transporte (BERTALANFFY,

1976, p. 147). Por outro lado, o sistema aberto consegue tender ativamente em direção a um estado de maior organização, quer-se dizer, passar de um estado de ordem inferior a outro de ordem superior, de acordo com as condições do sistema (BERTALANFFY, 1976, p. 156).

Depois desta introdução do que é um sistema aberto e da descrição de sua principal característica - o estado uniforme -, agora é possível definir a ordem pública a partir da teoria geral de sistemas. Para isso, utilizar-se-á a definição de ordem pública de Filocre (2010).

Ordem pública [...] é o estado de estabilidade dinâmica de uma sociedade, resultante de mecanismos regulares, que confere o estabelecimento de relações livres a cada um dos indivíduos. Estado de estabilidade de uma sociedade diz respeito à situação de funcionamento em que a sociedade se conserva, sobrevive, autoconserva-se. Estabilidade não confundida com acomodação ou equilíbrio, uma vez que este, em física, implica o desaparecimento total de qualquer capacidade de realização de trabalho. Sociedade estável não é uma sociedade em equilíbrio, oscilando no seu entorno, podendo-se afirmar em equilíbrio dinâmico (FILOCRE, 2010, p. 24).

O conceito de estabilidade dinâmica utilizado por Filocre (2010) para definir ordem pública é equivalente ao conceito de estado uniforme de Bertalanffy (1976). Então se pode dizer que a sociedade é um sistema aberto, e a ordem pública uma de suas características.

Para Filocre (2010, p. 24), estabilidade dinâmica significa a capacidade de a sociedade se manter, mas evoluindo, mudando de um estado para outro. Entretanto, para manter essa estabilidade dinâmica, o Estado, por seus próprios órgãos, pela sociedade organizada ou através do particular, opera mecanismos reguladores que mantêm a sociedade em estabilidade, de forma tal que a sociedade tem capacidade de automanutenção e automudança (FILOCRE, 2010, p. 25). Neste sentido, o Sistema de Segurança Pública pode ser considerado um mecanismo regulador que serve para manter essa estabilidade dinâmica.

De acordo com Filocre (2010, p. 43-44), uma sociedade está em ordem pública em seus múltiplos aspectos (incluindo a criminalidade) quando a convivência social está em estabilidade dinâmica com as condições socioeconômicas gerais da sociedade. Ao sistema de segurança pública interessa especificamente a manutenção da ordem pública sob o aspecto da criminalidade. Nas palavras de Filocre:

A qualidade das relações entre os membros da sociedade é considerada adequada ou apropriada quando a criminalidade alcança [...] uma zona de estabilidade. É isso que configura manutenção da ordem pública sob o aspecto da criminalidade, e é o que se denomina por segurança pública. Noutros termos, o princípio básico de organização da segurança pública, isto é, o contexto em que ela se verifica efetivamente é a manutenção da criminalidade uma zona de estabilidade que se define por processo (fluxo)

contínuo de harmonização oscilante com as condições socioeconômicas de determinada sociedade. A zona de estabilidade é identificada pela sociologia, ciência que estuda as condições sociais de formação e de exercício da liberdade (FILOCRE, 2010, p. 44).

Numa sociedade real, a maior segurança pública possível é aquela compatível com o equilíbrio dinâmico social, ou seja, adequada à convivência social estável. Não mais e não menos que isso. Isto significa que, para se ter segurança pública, há de se buscar constantemente a preservação do equilíbrio na sociedade real, ou seja, é perseguir permanentemente a ordem pública (FILOCRE, 2010, p. 42-43).

A ordem pública (conjugação da criminalidade com a atuação estatal) pode ser observada como um processo contínuo, isto é, o desenvolvimento temporal daquela conjugação em busca da manutenção do equilíbrio dinâmico, ou pode ser pontuada, determinada em certo momento da vida da sociedade. Na medida que o Estado atua respondendo à criminalidade, os valores desta reduzem até alcançar a zona na qual a criminalidade esteja de acordo com as condições socioeconômicas daquela sociedade. Aquela zona recebe a denominação zona de estabilidade (FILOCRE, 2010, p. 45).

A manutenção da ordem pública na zona de estabilidade implica que a atuação estatal não pode ultrapassar os limites de tolerância daquela zona, tanto no limite superior quanto no inferior.

Se rompido o primeiro - o limite superior -, a atuação estatal implica em risco de insegurança jurídica aos membros da sociedade, o que pode provocar elevação da criminalidade, desta feita proporcionada pelo próprio Estado. Se isso ocorre, o uso legítimo da força pelo Estado é automaticamente convertido em ilegítimo vez que não mais serve à manutenção da ordem pública (FILOCRE, 2010, p. 47).

Enfim, o desequilíbrio causado pelo próprio Estado estabelece um dilema para o sistema de segurança pública na medida em que cabe ao Estado formular e implementar políticas de segurança pública que, como visto, visam à manutenção da ordem pública, ou seja, equilibrar a criminalidade na zona de estabilidade. Por isso, o Estado deve estabelecer na sua estrutura mecanismos rigorosos de prevenção e reação às ações criminosas de seus agentes que, dada a gravidade dessas condutas, merecem tratamento diferenciado se comparados ao indivíduo comum já que não agem como cidadãos, mas como representantes do Estado (FILOCRE, 2010, p. 48).

Obviamente, uma atuação estatal aquém do nível inferior da zona de estabilidade também ocasiona elevação da criminalidade, pondo a convivência social em risco. Ou seja, ao Estado não são franqueadas ações excessivas, bem como não são admitidas a inércia e as omissões. Ao agir costumeiramente numa ou noutra ponta, restará configurado o Estado pusilânime, incapaz de estabelecer políticas de segurança pública autênticas e de fazer uso

de instrumentos que efetivamente operem a manutenção da ordem pública (FILOCRE, 2010, p. 48).

Como visto, a manutenção da ordem pública se dá numa zona de estabilidade que não é determinada juridicamente, mas sociologicamente. A política de manutenção da ordem pública e a sua execução é que são judicializáveis (FILOCRE, 2010, p. 51).

É dever do Estado manter a criminalidade em nível compatível com as condições socioeconômicas, não menos que isso. Por outro lado, o Estado também não está obrigado e não pode discursar um compromisso de aniquilamento da criminalidade. Tal contenção freia arbitrariedades e riscos de abalos à segurança jurídica e material da sociedade (FILOCRE, 2010, p. 56).

O seguinte nível de análise é estudar as organizações que compõem o sistema de segurança pública. No caso do sistema de segurança pública do Brasil, sabe-se que é composto por 27 subsistemas de segurança pública e, no México, por 32 subsistemas. No entanto, a pedra angular do sistema de segurança pública são as polícias, que também podem ser estudadas pela teoria geral de sistemas.

1.6 Polícia

É necessário ter um entendimento conceitual claro do que a polícia é, a fim de compreender o sistema de segurança pública. Retomando a definição de Estado de Weber (2014, p. 34) e a definição apresentada do sistema de segurança pública, a polícia é: **a organização equipada e autorizada para fazer uso da coação física para manter a ordem pública**. De acordo com Muniz e Júnior (2014):

A polícia é equipada tanto em termos de equipamento quanto de preparo para o exercício de seu mandato. É autorizada porque lhe são conferidos respaldo legal e consentimento social para policiar... A polícia está autorizada a usar da força, e se espera que ela o faça sempre que isso seja necessário, é que ela é chamada a atuar quando “algo que não deveria estar acontecendo está acontecendo e alguém deve fazer algo a respeito agora” (MUNIZ; JÚNIOR, 2014, p. 493).

Conforme Muniz e Júnior (2014, p. 494), a polícia é um instrumento de poder cuja intervenção produz obediência pelo uso apropriado de força sempre que necessário, nos termos e formas das pactuações sociais em suas expressões políticas e legais. Segundo eles, a autorização da polícia para vigiar, investigar, intervir e usar de força para produzir obediência se encontra sob controle coletivo, submetida à aprovação dos olhares vigilantes dos atores sociais.

No momento, sabe-se que existem diferentes tipos de polícia. Por exemplo, no Brasil encontramos Polícia Federal, Polícia Federal Rodoviária, Polícia Civil, polícia militar

e guardas municipais. No México, também existe uma Polícia Federal, além de Polícia Federal Ministerial, Polícia Preventiva Estadual, Polícia Ministerial Estadual e Polícias Preventivas Municipais. Entre as propriedades dos sistemas descritas por Bertalanffy (1976), a segregação progressiva pode ajudar a compreender melhor o papel dos diferentes tipos de polícias no sistema de segurança pública.

De acordo com Bertalanffy (1976), existe o caso em que as interações dos elementos de um sistema diminuem com o tempo. Neste caso, o sistema passa de um estado de totalidade a um estado de independência dos elementos. Isso pode ser chamado de segregação progressiva. A razão do predomínio da segregação na natureza vivente parece acontecer porque a segregação em sistemas parciais subordinados implica um aumento da complexidade dos sistemas. O progresso só é possível por subdivisão de uma ação inicialmente unitária em ações de partes especializadas. Isso, não obstante, significa ao mesmo tempo empobrecimento e perda de possibilidades que ainda estão no alcance do estado indeterminado Bertalanffy (1976, p. 70-72).

Essa segregação progressiva no sistema de segurança pública pode ser observada na especialização dos diferentes tipos de polícia, podendo classificá-las, de acordo com sua função, em polícia preventiva e polícia judiciária. No entanto, essa divisão não foi clara nos começos dessa organização. Segundo Souza (1998, p.268), a polícia passou a representar a contínua presença da autoridade política no cotidiano da cidade, situação absolutamente inédita inaugurada no século XIX. Por exemplo, uma das tarefas da polícia de Londres era prevenir o crime através do patrulhamento regular, operado de acordo com regras estritas que permitam a discricionariedade individual. A polícia também tinha uma missão contra as 'classes perigosas' e contra a agitação política na forma das multidões e das rebeliões. Dessa forma, vão-se perfilando as funções da polícia preventiva. De acordo com o autor, a polícia moderna também liberou os cidadãos da obrigação ou da necessidade de desempenhar funções policiais e sobretudo afastou a possibilidade de intervenção do exército no processo de manutenção da ordem social (SOUZA, 1998, p. 267). De acordo com Souza:

O modelo das forças policiais profissionais, com sua ênfase voltada para a prevenção de crimes e de revoltas, e como forma de controlar os comportamentos desordeiros, e não simplesmente voltada para a detenção de infratores, se espalhou gradualmente entre 1830 e 1850. A partir da metade do século, as forças policiais passaram a ser uniformizadas, sendo Nova York a primeira cidade a tomar a iniciativa de substituir o sistema de taxas e prêmios pelo sistema de salário (SOUZA, 1998, p. 273).

A adoção do sistema de polícia preventiva, não obstante as variações e as resistências, apresentava uma nova visão dos governos frente ao crescimento dos conflitos urbanos. “Os policiais ocuparam as ruas das cidades, em rondas sistemáticas, 24 horas por dia,

em duplas ou sozinhos, uniformizados, vestindo capacete, insígnia, espada e, em seguida, armas de fogo” (SOUZA, 1998, p. 274).

A polícia judiciária teve um desenvolvimento diferente, pois os policiais encarregados da investigação policial permaneceram em trajes civis e com suas tarefas não rotinizadas. De acordo com Souza (1998, p. 275), “a cidade de Filadélfia, no começo da década de 1840, teria sido a primeira cidade americana a ter um grupo de agente encarregado especialmente das atividades investigativas, como resposta à crescente preocupação com o crime”. Já foram mencionadas algumas das características da polícia preventiva e judiciária, mas é preciso aprofundar-se em suas diferenças.

1.7 O ciclo de polícia e o ciclo da persecução criminal

Para compreender melhor as diferenças entre polícia preventiva e polícia judiciária, pode-se esquematizar o funcionamento do sistema de segurança pública como um ciclo, no qual os diferentes órgãos que compõem o sistema têm funções específicas. Nesse ponto é preciso lembrar que o sistema de segurança pública está em constante inter-relação com outros sistemas, como o sistema penitenciário e o sistema judiciário. É por isso que “no Estado moderno, o ciclo da persecução criminal e o ciclo de polícia estão organizados de forma integrada e sistêmica, sendo inconveniente tratá-los isoladamente” (LAZZARINI, 1991, p. 41).

Para expor o funcionamento de ciclo de polícia e sua inter-relação com o ciclo da persecução criminal, utilizar-se-á o esquema apresentado por Lazzarini (1991, p. 41-45), que, embora pensado para o sistema brasileiro, pode ajudar a compreender o funcionamento do sistema de segurança pública em geral. Em regra, o ciclo de polícia divide-se em três fases: a) situação de ordem pública normal; b) momento da quebra da ordem pública e sua restauração e; c) fase investigatória (LAZZARINI, 1991, p. 41).

O ciclo da persecução criminal começa na segunda fase do ciclo de polícia, existindo então a interseção entre eles. Segundo Lazzarini (1991, p. 42), suas etapas são as seguintes: a) momento da quebra da ordem pública, ocorrendo ilícito penal; b) fase investigatória; c) fase processual e; d) fase das penas.

Na primeira fase do ciclo de polícia, na qual a situação de ordem pública é normal, “atua a polícia preventiva, pondo em prática medidas asseguradoras da ordem pública, mediante ações dissuasivas, pela presença do policial fardado” (LAZZARINI, 1991, p. 42). A segunda fase do ciclo de polícia, que é ao mesmo tempo o começo do ciclo de persecução criminal, ocorre entre o instante da quebra da ordem pública e sua restauração. Nessa fase a polícia preventiva ainda tem um papel fundamental no restabelecimento da ordem pública.

Se o quebrantamento da ordem pública implica um ato ilícito, ativa-se a terceira e última fase do ciclo de polícia. Porém, o cometimento de qualquer delito, ainda sem infringir a ordem pública, gera a ativação da fase de investigação no ciclo de persecução criminal, em que a polícia judiciária tem um papel fundamental. É importante ter claro que a transgressão da ordem pública não implica necessariamente um ato ilícito: uma manifestação cidadã ou uma greve podem ser totalmente legais, mas quebrar a ordem pública e, por isso, acionar a polícia preventiva. Por outro lado, existem muitos delitos que não rompem a ordem pública, como é o caso da evasão fiscal, mas que a polícia judiciária é obrigada a investigar.

A fase processual, a terceira do ciclo de persecução criminal, “inicia-se pela denúncia do Ministério Público, oferecida com base no trabalho policial ou por iniciativa própria se o caso comportar” (LAZZARINI, 1991, p. 45). Esta é a fase de maior interação do sistema de segurança pública e do sistema judiciário, já que as provas coletadas pela polícia judiciária são apresentadas ao juiz, que é o agente encarregado de concluir o ciclo de persecução criminal, exonerando o acusado ou aplicando-lhe uma pena, a qual pode ser de diferentes naturezas. Se a pena implica prisão do acusado, entra em cena o sistema penitenciário.

2 A SEGURANÇA PÚBLICA NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL E DO MÉXICO

Antes de estudar os fundamentos da segurança pública nas Constituições do México e do Brasil, far-se-á uma análise do conceito de Constituição. Existem várias definições deste termo que dependem da abordagem de seu estudo. Em um sentido jurídico, a Constituição do Estado é entendida como sua lei fundamental, na qual se baseia a organização e que pode ter a seguinte definição:

um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. Em síntese, a constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado (SILVA, 2002, p. 37-38).

Contudo, a definição jurídica de Constituição só expressa uma ideia parcial desse conceito, porque não a vincula com a realidade social. Ferdinand Lassalle distingue a Constituição real e efetiva da Constituição escrita. Para Lassalle (2006, p. 30), a Constituição real é a soma dos fatores reais do poder que rege um país; E a Constituição escrita não é outra coisa senão a expressão jurídica desses fatores reais de poder. Essas definições dão uma dimensão sociológica e política ao conceito de Constituição. Seguindo o pensamento do mesmo autor, quando o equilíbrio dos fatores reais do poder é modificado, a Constituição escrita perde vigência porque já não representa o novo equilíbrio de forças.

Porém, pode-se encontrar uma definição de Constituição no trabalho de Niklas Luhmann, a partir de seu desenvolvimento da teoria geral dos sistemas sociais. Para Luhmann (2016, pos. 7532), o Estado, em última instância, surge como portador do acoplamento estrutural entre os sistemas político e jurídico, com a condição especial de adquirir uma Constituição que permita ao direito positivo converter-se num meio de conformação política, assim como ao direito constitucional tornar-se instrumento jurídico para implantação de uma disciplinarização política. Nas palavras de Luhmann (2016, pos. 7541), “as Constituições são conquistas reais (em contraste com meros textos), por um lado, ao restringir as influências recíprocas entre direito e política aos canais proporcionados pela constituição de um Estado e, por outro lado, nas crescentes possibilidades no contexto desses acoplamentos”.

Podemos então dizer, em suma, que a Constituição provê soluções políticas para o problema da autorreferência do direito e soluções jurídicas para o problema da autorreferência política. Trata-se de uma Constituição do “Estado”, isto é, supõe-no como objeto real que demanda uma Constituição. Não é só o texto em si mesmo, mas unicamente o Estado constitucional o que desempenha a função de acoplamento - independentemente de este ser concebida como povo-em-forma, como instituição, como organização ou, simplesmente como “government”. Com relação a isso, a Constituição conformadora e determinadora do Estado assume um sentido diferente em ambos os sistemas: para o sistema jurídico, é uma lei suprema, uma lei fundamental; para o sistema político, é um instrumento político no duplo sentido de política instrumental (modificadora de decisões) e de política simbólica (não modificadora de situações) (LUHMANN, 2016, pos. 7658).

Contudo, ainda de acordo com Luhmann (2016, pos. 7669), também se pode observar em muitos países em desenvolvimento que “as constituições servem, quase exclusivamente, como instrumento da política simbólica, pois ainda não se conseguiu fechar operativamente o sistema jurídico e torná-lo impermeável à influência da política e de outras forças sociais”.

Por outro lado, Weber (2004, v. 1, p. 141), em seu estudo sobre os tipos de dominação legítima, analisa a dominação racional ou legal que está “baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal)”. Nesse sentido, a Constituição é a base da dominação legal e nela estão definidos os órgãos que formam o Estado e as suas respectivas funções.

Como se pode observar, as diferentes definições de Constituição se complementam, já que cada uma delas analisa o mesmo objeto a partir de pontos de vista diferentes. Ao relembrar a definição de Estado de Weber (2004, v. 1, p. 34) como a instituição política na qual “seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para manter as ordens vigentes”, é claro que aqueles órgãos encarregados de garantir o monopólio legítimo da coação física estarão definidos na Constituição. As funções, estrutura e organização do sistema de segurança pública como parte do Estado estão definidas em sua Constituição. Seguindo esse raciocínio pode-se afirmar que é possível estudar o sistema de segurança pública de um Estado através do análise de sua Constituição e suas leis.

2.1 A segurança pública na Constituição do Brasil de 1988

2.1.1 Antecedentes da Constituição do Brasil de 1988

A história do Brasil no século XX está marcada pelo autoritarismo e pelos golpes militares, com breves períodos de democracia. O último golpe de Estado se consumou no dia 1º de abril de 1964 com a deposição do presidente João Goulart, resultando em

um regime ditatorial-militar, o qual durou 25 anos, de 1964 a 1989. Foram seis governos, cinco presididos por militares e o último por um civil. O primeiro governo foi dirigido por Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), o segundo por Artur da Costa e Silva (1967-1969), o terceiro por Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), o quarto por Ernesto Geisel (1974-1979), o quinto por João Figueiredo (1979-1985) e o sexto pelo advogado José Sarney (1985-1990) (CODATO, 2005, p. 165).

O início de processo de redemocratização viria a ganhar força durante a presidência de João Figueiredo (1979-1985). Em 18 de abril de 1983, o então Deputado Federal Dante de Oliveira apresentou a proposta de emenda à Constituição (PEC) n.º 5/1983, propondo eleição direta para Presidente e Vice-Presidente da República. A PEC ganhou o apoio popular e se transformou num importante movimento, que ficou conhecido como “Diretas Já”. Apesar da pressão da sociedade civil, a PEC foi rejeitada.

Diante dessa situação, em 15 de janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral acabou elegendo, pela primeira vez após mais de duas décadas de ditadura militar, um civil, o advogado Tancredo Neves, ainda que pelo voto indireto. Sua posse estava marcada para o dia 15 de março de 1985, mas Tancredo Neves adoeceu gravemente na véspera, não tomou posse e veio a falecer no dia 21 de abril de 1985. José Sarney, o Vice-Presidente, assumiu a presidência como o primeiro governante civil pós regime militar de 1964.

A verdadeira transição à democracia, entretanto, deu-se no governo de José Sarney, o novo Presidente, no qual foi instituída uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais pelo Decreto n.º 91.450/1985. Tal comissão era composta por 50 membros de livre escolha do Chefe do Executivo e tinha o objetivo de desenvolver pesquisas e estudos fundamentais, no interesse da Nação brasileira, para futura colaboração com os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Conhecida por Comissão Afonso Arinos, nome de seu presidente, ela entregou um anteprojeto de Constituição em 18 de setembro de 1986, que foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) no dia 26 de setembro do mesmo ano, com 436 artigos no corpo e 32 nas Disposições Gerais Transitórias. O texto final elaborado pela Comissão Afonso Arinos, todavia, foi rejeitado por José Sarney, tendo em vista, entre outras razões, ter optado pelo sistema parlamentarista, o que diminuiria os poderes do Presidente.

Em seguida, buscando cumprir o mandamento da EC n.º 26, de 27 de novembro de 1985, o qual determinou a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. À Assembleia foi instalada em 1º de fevereiro de 1987, mesmo sem partir de um projeto previamente elaborado, sob a presidência do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), José Carlos Moreira Alves. Depois de muito trabalho e dificuldades, a Constituição de 1988 foi promulgada em 5 de outubro, marcando o restabelecimento da democracia no Brasil.

Durante o governo Sarney, o pluripartidarismo foi ampliado, legalizando-se partidos como o PCB e o PCdoB, surgindo novos como o PSDB (dissidência de membros do

PMDB) e o PL (Partido Liberal), formado por ideais neoliberais do empresariado. Outro avanço foi a erradicação da “famigerada” censura à imprensa, que assolou o País durante o governo militar. O sindicalismo e grandes centrais (CUT e CGT) consolidaram-se. Era a solidificação da transição entre o antigo regime e a “Nova República”. Em 1989, depois de 25 anos de regime de exceção, o povo brasileiro elegeu, pelo voto direto, em dois turnos, o presidente Fernando Collor de Melo (1990 a 1992).

2.1.2 A segurança na Constituição do Brasil de 1988

Sem dúvida, a Constituição do Brasil de 1988 “representou uma evolução em relação à Constituição de 1967 ao introduzir uma série de mudanças, especialmente no que se refere à questão da segurança pública” (FABRETTI, 2014, p. 80). Na história do constitucionalismo brasileiro, a Constituição de 1988 é a primeira a ter um capítulo só para o tema da segurança pública, onde se definem os órgãos que integram o sistema de segurança pública, detalhando suas funções. A continuação se analisaram os artigos da Constituição de 1988 que fazem referência ao tema da segurança.

De acordo com o *caput* do art. 1º, da Constituição Brasileira, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, e constitui-se em Estado Democrático de Direito. E conforme seu art. 2º, são poderes da união: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, presentes em três níveis de governo ou esferas de atuação: Federal, Estadual e Municipal. Os governos Federal e Estadual também estão divididos nos mesmos três poderes, enquanto o município só está dividido em dois: o Legislativo e o Executivo, pois, em termos gerais, não existe poder judiciário na esfera municipal, podendo o Tribunal de Contas, no entanto, ser considerado o único órgão judiciário no município (NEV, 2017).

O direito à segurança está garantido pela Constituição do Brasil no Título II, que fala dos direitos e garantias fundamentais. O *caput* do art. 5º, estabelece a segurança como um dos direitos individuais fundamentais.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. . .

Já no *caput* do art. 6º, a segurança é reconhecida como um direito social que enfatiza a importância do tema da segurança no congresso constituinte de 1988.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

De acordo com os artigos 5º e 6º da Constituição do Brasil, todas as pessoas têm garantida a segurança como um direito fundamental e social. Neste sentido, o Estado brasileiro (entendido, segundo [Weber \(2014, v. 1, p. 34\)](#), como aquela instituição política em que “seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para manter as ordens vigentes”), tem a obrigação de intervir ativamente na realização dos direitos fundamentais e sociais, em conformidade com sua Constituição. De acordo com [Costa \(2016, p. 144\)](#):

Os deveres de proteção dos quais o Estado é obrigado a prestar, têm como destinatários: o Poder Legislativo na edição de leis, segundo os comandos implícitos e explícitos constitucionais; o Poder Executivo em tutelar a segurança, justamente, por deter monopólio da violência, em ações preventivas ou repressivas por parte das Polícias, como corolário do art. 144 da Constituição Federal; o Poder Judiciário em prestar a devida tutela judicial frente a eventual lesão a direito fundamental.

Neste ponto, é preciso fazer uma pergunta: quais são os órgãos do Estado que garantem o direito individual e coletivo à segurança nas esferas federal, estadual e municipal? No nível federal, o Poder Executivo é o encarregado de garantir este direito. De acordo com o art. 76 da Constituição do Brasil, o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. Segundo o art. 84, compete privativamente ao Presidente da República: “I - nomear e exonerar os Ministros de Estado; XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos” ([BRASIL, 1988](#)).

Por outro lado, o conceito de segurança nacional está relacionado com a independência, a soberania e a integridade territorial de um Estado e o conceito de defesa nacional, por sua vez, é a política governamental que engloba uma série de medidas e instrumentos para assegurar a segurança nacional. Neste sentido, são as Forças Armadas as encarregadas de garantir a segurança nacional do Brasil. Mas este conceito também tem uma conotação negativa, já que a doutrina da segurança nacional foi baseada ideologicamente nos regimes militares latino-americanos entre os anos de 1960 e de 1980, incluindo o regime militar do Brasil. Nas palavras de [Santos \(2004, pp. 119-120\)](#):

Enquanto o conceito de segurança nacional está ausente da Constituição de 1988 e as polícias civil e militar estão claramente incumbidas da segurança pública (art. 144), o papel das Forças Armadas é definido de maneira ambígua. De fato, o artigo 142 da Constituição diz que o papel das Forças Armadas é defender a pátria, garantir os poderes constituídos e, se solicitadas por qualquer um deles, garantir também a lei e a ordem. Dessa forma, se é verdade que os militares são preparados para enfrentar ameaças externas, não é menos verdadeiro que eles possam, constitucionalmente, intervir no campo interno. Ainda assim essa situação representa um avanço em comparação ao regime autoritário, quando

os militares podiam interferir em todos os setores e dimensões da vida pública e privada.

Segundo o Santos (2004, pp. 121-122), “a definição do papel dos militares contida na Constituição democrática de 1988 foi a resultante do processo de barganha da Constituinte”. Os militares fizeram um *lobby* para manter pelo menos parte do seu “papel de tutela”. As Forças Armadas mantiveram a prerrogativa de intervir no cenário nacional para manter a lei e a ordem, mesmo que somente a pedido dos poderes constituídos, e garantiram seu papel interno. Para Santos (2004, p. 122), “o artigo 142, portanto, não define satisfatoriamente o papel das Forças Armadas”.

Contudo, na história do constitucionalismo brasileiro, a Constituição de 1988 é a primeira a ter um capítulo só para o tema da segurança pública, no qual se encontra um único artigo: o 144, em que se definem os órgãos que integram o sistema de segurança pública, detalhando suas funções. É importante analisar como foi o processo constituinte que deu forma ao artigo 144 e, de acordo com (FABRETTI, 2014, p. 85):

O tema da segurança pública ficou a cargo da Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (Subcomissão IV-b), ligada à Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (IV). Essa é apontada como a primeira vitória das Forças Armadas no processo constituinte, pois em princípio o tema deveria caber à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, mas devido ao perfil dos relatores de uma e de outra comissão e das respectivas subcomissões, bem como pelo papel-chave que desempenham os relatores nos trabalhos da Constituinte, a mudança de comissão serviu para entregar a questão militar a parlamentares mais conservadores.

A subcomissão acabou sendo dominada pelos atores que defendiam a manutenção do arranjo institucional modelado no período ditatorial. Fabretti (2014, p.86), assinala que, desse modo, “a subcomissão rejeitou a criação do Ministério da Defesa e a abolição do Serviço Nacional de Informações e do Conselho da Segurança Nacional, mas manteve o desenho das Polícias Militares como força auxiliar do Exército, e as Forças Armadas com funções na ordem interna”. No entanto, a constitucionalização da questão da segurança trouxe importantes consequências, “já que em virtude da força normativa da Constituição, todas as leis sobre segurança, nos três planos federativos devem estar em conformidade com a Constituição Federal, assim como as estruturas administrativas e as próprias ações concretas das autoridades, inclusive das policiais” (FABRETTI, 2014, p. 88).

No artigo 144, define-se o conceito de segurança pública, dando ênfase na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Além disso mencionam-se os órgãos que compõem o sistema de segurança pública no Brasil.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da

incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

As três primeiras corporações policiais dependem, assim como as forças armadas, do poder executivo federal. Conforme o parágrafo 1º do art. 144, a Polícia Federal destina-se especificamente às seguintes funções, destacando-se o combate ao tráfico ilícito de entorpecentes e exercer com exclusividade as funções de polícia judiciária da União:

§1º. A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: "I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Conforme o parágrafo 2º do art. 144, a Polícia Rodoviária Federal é a encarregada do patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§2º. A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

E, de acordo com o parágrafo 3º do mesmo artigo, a Polícia Ferroviária Federal é a encarregada do patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§3º. A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

As Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares subordinam-se ao poder executivo dos estados, e suas funções são definidas nos parágrafos 4º e 5º.

§4º. Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. §5º. Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

É importante ressaltar que, no parágrafo 6º do art. 144, também está disposto que as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros são forças auxiliares e reserva do Exército. O parágrafo 7º dispõe que a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

§6º. As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. §7º. A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

No Sistema de Segurança Pública do Brasil, o Município só tem um papel secundário. Os municípios brasileiros, conforme o parágrafo 8º do art. 144 da Constituição, poderão constituir guardas municipais, mas suas funções são limitadas à proteção dos bens, serviços e instalações do próprio município:

§8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Os dois últimos parágrafos do art. 144 postulam da remuneração dos policiais e da segurança viária, sendo que a última depende dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

§9º. A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. §10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.

Da análise do art. 144 da Constituição brasileira podem-se destacar vários pontos. O primeiro é que as corporações policiais têm um carácter constitucional, pelo qual a federação e as unidades federativas têm a obrigação de criar as polícias que são descritas nos incisos I, II, III, IV e V. Em segundo lugar, os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares são forças auxiliares e reserva do Exército, significando que, além de fazerem parte das corporações de segurança pública, também são parte das forças armadas, um *status sui generis* nas corporações policiais na região.

No artigo 42 da Constituição, especifica-se que os Policiais Militares e Corpos de Bombeiros Militares são militares dos Estados.

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. §1º. Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, §8º; do art. 40, §9º; e do art. 142, §§2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, §3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. §2º. Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal.

Esta particularidade das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares têm várias consequências. Entre elas, a divisão entre Polícia Civil, que realiza as funções de polícia judiciária, e a Polícia Militar, que faz o policiamento ostensivo. Além disso, pela natureza civil da primeira e o caráter militar da segunda. Outra consequência deste sistema é que no Brasil existem Tribunais Militares Federais e Estaduais e um Código Militar, este aplicado tanto às Forças Armadas quanto a Polícias e Bombeiros Militares dos Estados.

Na figura 1, mostram-se as relações entre as corporações de segurança e poder executivo federal, estadual e municipal. Nesta figura fica evidente a separação do militar e do civil não só no âmbito federal mas também na esfera estadual. O papel do município no sistema de segurança pública do Brasil é totalmente secundário.

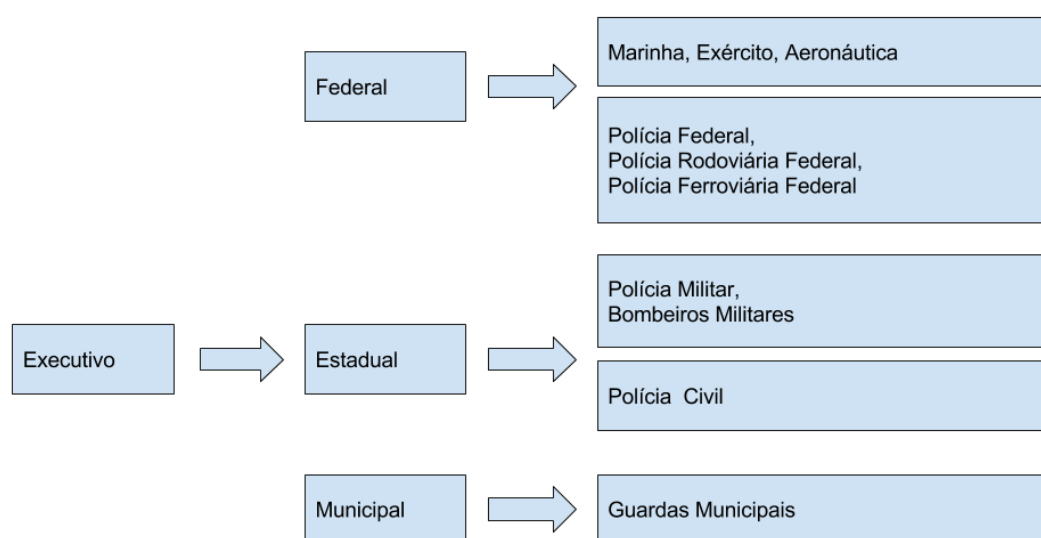


Figura 1 – O poder executivo e às corporações de segurança no Brasil.

Tratando dos conceitos de segurança nacional, segurança pública e defesa civil e a relação entre eles, agrupam-se as diferentes instituições de acordo com sua finalidade. Na figura 2, mostra-se como a Polícia Militar e os Bombeiros Militares são, por um lado, instituições de segurança pública e, por outro, têm um papel importante na estratégia

de segurança nacional por serem forças auxiliares e reserva do Exército. Além disso, os Bombeiros Militares também são responsáveis pela defesa civil.



Figura 2 – Sistema de Segurança Pública na Constituição do Brasil.

2.2 A segurança na Constituição do México de 1917

2.2.1 Antecedentes da Constituição do México de 1917

A Constituição do México de 1917 foi produto da Revolução Mexicana que começou como consequência da ditadura de Porfirio Díaz, presidente por sete vezes e governou o país durante 35 anos. O período de 1876 a 1911 é conhecido na história do México como Porfiriato, sendo caracterizado precisamente pelo governo de Díaz, o qual só foi interrompido entre 1880 e 1884 pelo período presidencial de Manuel González. Depois de vários anos de crescimento econômico e estabilidade política, o regime porfiriano começou a apresentar sintomas de decadência. Francisco I. Madero foi o principal líder opositor ao porfiriato, fundou o *Partido Nacional Antirreeleccionista* em princípios de 1910, já como candidato à Presidência da República, mas acabou preso em San Luis Potosí. Durante seu confinamento foram efetuadas as eleições que declararam vitória a Díaz.

Madero conseguiu escapar para os Estados Unidos e se refugiou em San Antonio, Texas, onde redigiu o Plano de San Luis, no qual convocava os mexicanos à luta armada para o dia 20 de novembro de 1910. Nesse período, apareceram líderes revolucionários como Pascual Orozco, Pancho Villa e Emiliano Zapata. Finalmente, em 21 de maio de 1911, Porfirio Díaz renunciou à Presidência do México com o Tratado de Ciudad Juárez e, com isso, concluiu-se a fase inicial da Revolução Mexicana. Novas eleições foram convocadas

e Madero foi eleito presidente do México em finais de 1911. Entretanto, encerrou seu governo de forma violenta em fevereiro 1913: Madero morreu assassinado durante o golpe de Estado dirigido por Victoriano Huerta.

O governo de Huerta encontrou uma forte oposição desde seu início. Um dos principais líderes do movimento anti-huertista foi o governador de Coahuila, Venustiano Carranza, e seu movimento se caracterizou por sua natureza legalista. Em Sonora destacaram-se as figuras de Álvaro Obregón e Plutarco Elías Calles; em Chihuahua e no norte de Durango, destacou-se Pancho Villa; e no sul do México destacou-se a figura de Emiliano Zapata. Em junho de 1914, Huerta percebeu a iminente vitória revolucionária, e, por isso, no dia 15 de julho apresentou sua renúncia à presidência e saiu ao exílio. No dia 13 de agosto de 1914, foram assinados os Tratados de Teloyucan, resultando na dissolução e no desarmamento do Exército Federal. Assim, o movimento anti-huertistas transformou-se em governo e seu exército passou de rebelde a pacificador.

Para transitar do processo revolucionário à criação do Estado pós-revolucionário, os grupos vencedores deveriam definir seu projeto de país, o que fizeram, precisamente com a Constituição de 1917 (GARCADIÉGO, 2004, pos. 3606). A nova Constituição promulgada aos 5 dias de fevereiro de 1917 foi a consumação ideológica da revolução e fundamento normativo do novo Estado. O começo do governo constitucional de Carranza, em maio de 1917, deu início formal ao México pós-revolucionário, embora ainda faltassem três anos para o estabelecimento do autêntico Estado pós-revolucionário.

Em termos políticos, a Constituição de 1917 outorgou maiores faculdades ao Poder Executivo que ao Legislativo, também deu maior predomínio ao governo federal sobre os poderes estaduais e locais: em outras palavras foi uma Constituição presidencialista e centralista. Também foi uma Constituição estatista, pois dava ao governo faculdades em matéria de propriedades e em temas econômicos, sociais e culturais, buscando construir um Estado forte. Por exemplo, no artigo 27, reivindicou à nação a propriedade da terra e do subsolo, convertendo a propriedade privada em uma mera concessão estadual. Outra mudança foi a produzida pelo artigo 123, que trouxe a legalização dos sindicatos, o direito à greve, bem como o estabelecimento da jornada máxima de trabalho de 8 horas e do salário mínimo (GARCIDIÉGO; FICKER, 2010, pos. 10159).

2.2.2 A segurança na Constituição do México de 1917

No dia 5 de fevereiro de 2017, a Constituição do México cumpriu 100 anos de vigência. Até 15 de setembro do mesmo ano foram feitas 232 emendas constitucionais. Algumas delas referentes diretamente ao tema da segurança pública. Destarte, para compreender como funciona o sistema de segurança pública no México, é preciso primeiramente analisar sua forma de governo. De acordo com o art. 40 da Constituição do México, é vontade do povo mexicano constituir-se em uma República representativa, democrática, laica e

federal.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (MÉXICO, 2017a).

No art. 49, expõe-se a divisão do poder da federação em Legislativo, Executivo e Judiciário, e no *caput* do art. 115, escreve-se que os Estados adotaram para seu regime interior a forma de governo republicano, tendo como base de sua organização o município livre.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre... (MÉXICO, 2017a)

No art. 116, determina-se que o poder público dos Estados dividir-se-á em Executivo, Legislativo e Judiciário.

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo (MÉXICO, 2017a).

De acordo com o inciso I do art. 115, o Município será governado pelo *ayuntamiento* integrado através do *presidente municipal*, e do número de *regidores* e *síndicos* que a lei delimita.¹

Artículo 115. ... I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado (MÉXICO, 2017a).

De acordo com os artigos mencionados é possível ter uma visão geral da forma de governo do México, que é republicana, representativa, democrática e federal. Os poderes da Federação e dos Estados estão divididos em Executivo, Legislativo e Judicial. Do mesmo modo se definem as atribuições do município e sua forma de governo.

Em se tratando da segurança dos cidadãos, o primeiro artigo que discorre sobre o tema é o 10, no qual se garante o direito dos habitantes do México de possuírem armas

¹ No México, o *ayuntamiento* é equivalente à prefeitura; o *presidente municipal* é equivalente ao prefeito; os *regidores* são equivalentes aos vereadores. Para os *síndicos* não existe um equivalente no Brasil, mas podem ser considerados vice-prefeitos.

para sua segurança e legítima defesa. O texto original de 1917 dispunha sobre a liberdade de possuir armas de qualquer tipo, e, para tal, era preciso cumprir com os regulamentos de polícia:

Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquier clase para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley y de las que la nación reserva para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de policía (MÉXICO, 1917).

O art. 10 foi modificado no decreto publicado no dia 22 de outubro de 1971 no *Diario Oficial de la Federación*. A principal diferença do artigo original foi a regulamentação por uma lei federal (DUARTE, 2013, p. 1726).

Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas (MÉXICO, 2017a).

Na Constituição do México de 1917, o art. 21 é o mais importante para a segurança pública: em 100 anos só sofreu 6 alterações. É importante estudar a evolução deste artigo para compreender as mudanças do sistema de segurança pública no México. É interessante assinalar que, na redação original, não se fez referência direta à segurança pública, mas ao Ministério Público e à polícia judiciária, que são as autoridades encarregadas da persecução do delito.

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana (MÉXICO, 1917).

O conteúdo do art. 21 se manteve inalterado por 66 anos, de 1917 até 1983, quando foi aprovada a primeira emenda constitucional que o modificou. A partir desse ano, seguiram-se outras emendas constitucionais: em 1994, 1996, 2005, 2008 e 2016. Ou seja, nos últimos 35 anos, o mesmo artigo foi modificado em 6 ocasiões depois de manter-se inalterável por mais de sessenta anos. Isto dá uma ideia da evolução que tem tido o conceito

institucional de segurança pública no México. Desse conjunto de emendas constitucionais, “sem dúvida as de 1994 e 2008 são as mais importantes para delimitar o quadro jurídico no nível constitucional da segurança pública” (GAMBOA et al., 2012, pp. 18-19, tradução nossa).

Com a emenda constitucional de 1983, publicada no dia 3 de fevereiro de 1983, o prazo da prisão, no art. 21 foi reduzido nos casos em que o infrator não pague a multa de quinze dias a trinta e seis horas. Além disso, o montante da multa do camponês, operário, ou trabalhador passou de uma semana de salário para um dia. Ademais, na mesma data também foi realizada uma emenda constitucional para o art. 115, que pela primeira vez introduziu o conceito de segurança pública no texto constitucional. A redação do inciso III do art. 115 ficou da forma seguinte com a emenda de 1983 (GAMBOA et al., 2012, p. 19):

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios: a) Agua potable y alcantarillado b) Alumbrado público c) Limpia d) Mercados y central de abasto e) Panteones f) Rastro g) Calles parques y jardines h) Seguridad pública e i) Los demás que las Legislaturas locas determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (MÉXICO, 1983).

Na emenda constitucional de 1983, a segurança pública é concebida como municipal. Seu conceito, derivado do art. 115, faz referência à tradicional função de vigilância preventiva que realizam as Polícias Municipais para evitar infrações ao *Reglamento de Policía y Buen Gobierno*, o qual impõe regras de comportamento para o cidadão e à população em geral, em ruas, praças, caminhos e outros espaços públicos. Este conceito de segurança pública “foi incapaz de enfrentar a crescente organização criminal, a violência urbana e os fenômenos sociais atuais, que têm dirigido ao país a viver os extremos de insegurança pública que hoje padecemos” (MARÍN, 2003, p.260, tradução nossa).

A emenda constitucional publicada no *Diario Oficial de la Federación* em 31 de dezembro de 1994, que modificou os artigos 21 e 73, deu sustento jurídico à coordenação em matéria de segurança pública. Com esta emenda, buscou-se dar um importante passo para aplicar em todo o país uma Política Nacional de Segurança Pública, que até aquele momento não existia.

A nova redação do art. 21 dada em 1994 expressava uma nova definição da função do Estado na segurança pública.

Artículo 21...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios

se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública (MÉXICO, 1994).

Por sua vez, com a emenda de 1994, o art. 73 autorizou o Congresso da União a expedir uma lei para estabelecer as bases de coordenação do novo sistema nacional de segurança pública.

A emenda constitucional de 1996 do art. 21, simplesmente revogou a parte correspondente das multas impostas aos camponeses, operários ou trabalhadores, e equiparou as trinta e seis horas impostas ao resto da população.

No dia 23 de dezembro de 1999 foi publicada uma nova emenda constitucional em que se modificou o art. 115, e foi constitucionalizada a Polícia Preventiva Municipal, como se pode observar no inciso III, alínea h) do referido artigo.

Artículo 115...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e ... (MÉXICO, 1999).

Na emenda constitucional de 2005 do art. 21, foi reconhecida a jurisdição da Corte Penal Internacional, só se acrescentando o seguinte parágrafo: “*El ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional*” (MÉXICO, 2005).

A emenda de 2008 representou a consolidação do quadro jurídico constitucional de segurança pública. No art. 21, ampliou-se de forma significativa o conceito de segurança pública incorporado na emenda de 1994, para incluir três funções diferenciadas: a prevenção, a investigação e persecução dos delitos. Do mesmo jeito, amplia os princípios que regem as instituições de segurança pública, a fim de acrescentar dois aos quatro que já existiam desde a emenda de 1994. É o que se observa nos termos seguintes:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución (MÉXICO, 2008).

A emenda de 2008 tratou dos perfis das instituições de segurança pública. No parágrafo 10 do art. 21, destaca-se o caráter civil das corporações policiais e se detalham as bases mínimas do Sistema Nacional de Segurança Pública.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines (MÉXICO, 2008).

Por último, a emenda constitucional de 2016, cujo fim real foi dar maior autonomia à Cidade do México, só modificou um pouco a redação do parágrafo 9º, que agora explicita que a segurança pública é uma função da Federação, das entidades federativas e dos Municípios:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución (MÉXICO, 2016).

Outra instituição contemplada na Constituição do México é a Guarda Nacional, que é mencionada sete vezes no texto constitucional: nos artigos 10, 31, 35, 36, 73, 78 e 89. Não existe um artigo específico para esta instituição. Além dela, as Forças Armadas são mencionadas em doze diferentes artigos da Constituição do México, a saber, 10, 13, 16, 32, 35, 55, 73, 76, 78, 82, 89 e 123. Porém, nesta Constituição não existe um título, capítulo, seção ou artigo dedicado exclusivamente às Forças Armadas.

Por outro lado, a Constituição do México abrange três instituições de segurança: a Polícia Preventiva Municipal, que depende dos Municípios; a Guarda Nacional, que depende dos Estados; e as Forças Armadas (Exército, Armada e Força Aérea), que dependem da Federação.

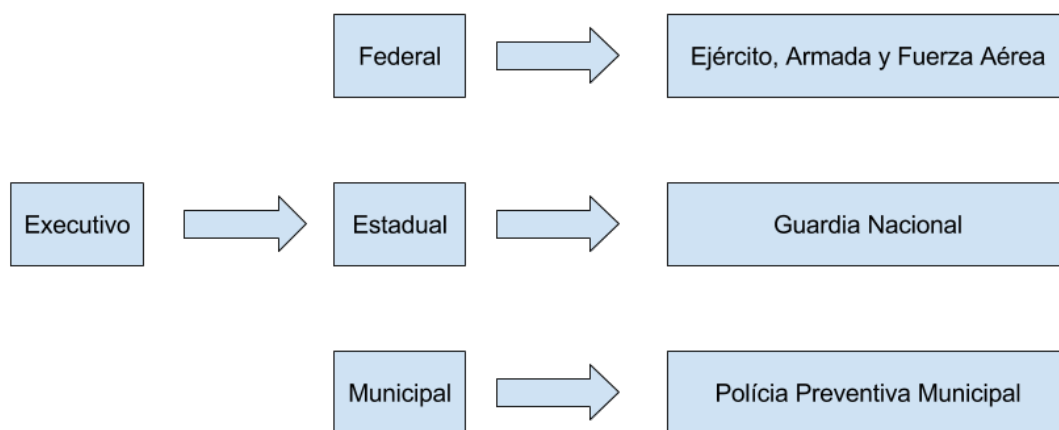


Figura 3 – O poder executivo e as corporações de segurança no México.

Incorporando novamente os conceitos de segurança nacional e segurança pública, agrupa-se as instituições de segurança contempladas na Constituição do México da seguinte maneira, como mostra a figura 4. A função das Forças Armadas está focada na segurança nacional, e a das Polícias Preventivas Municipais, na segurança pública.



Figura 4 – Sistema de Segurança Pública na Constituição do México.

2.3 A segurança nas Constituições do Brasil e do México

Nesta primeira análise do sistema de segurança pública nas Constituições do Brasil e do México, notam-se diferenças importantes entre os dois países. A primeira delas é o direito à segurança: na Constituição do Brasil, esse direito é garantido como um direito individual (art. 5º) e social (art. 6º); na Constituição do México, a segurança não tem o caráter de direito individual e social, mas de garantir aos mexicanos o direito de possuir

armas em seu endereço para sua segurança e legítima defesa (art. 10). Outra diferença entre os dois países é a definição que fazem da segurança pública (Quadro 1).

Quadro 1 – Definição de segurança pública nas constituições do Brasil e do México.

Brasil	México
Art. 144	Art. 21
A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio	La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

Analisando-se as duas constituições, percebe-se que a Constituição Brasileira de 1988 é mais clara quanto à organização do sistema de segurança pública. No art. 144 da Constituição do Brasil, definem-se claramente as polícias e as funções de cada uma delas. Já no art. 142, estão definidas as funções das Forças Armadas do Brasil.

A Constituição do México de 1917 não é clara nas funções das Forças Armadas, nem define as polícias que formam o sistema de segurança pública do México e suas funções. Além das Forças Armadas compostas por o Exército, Arma e Força Aérea, na Constituição do México se menciona a Guarda Nacional e a Polícia Preventiva Municipal. A partir disso, elaborou-se um quadro classificando as instituições que estão contempladas nas duas Constituições e fazem labores de segurança, e qual sua relação com o poder executivo (Quadro 2).

Quadro 2 – As instituições de segurança nas constituições do Brasil e do México e sua relação com o poder executivo.

Poder Executivo	Brasil	México
Federal	Exército, Marinha, Aeronáutica	Ejército, Armada, Fuerza Aérea
	Polícia Federal, Polícia Federal Rodoviária, Polícia Federal Ferroviária.	
Estadual	Polícia Militar, Bombeiros Militares	Guardia Nacional
	Polícia Civil	
Municipal	Guarda Municipal	Policía Preventiva Municipal

Neste ponto é preciso dizer que este estudo não pode ficar só com uma análise do

sistema de segurança pública com a informação obtida das Constituições destes dois países. Primeiro porque no México existem corporações de polícias que não estão constitucionalizadas e, por isso, não estão contempladas na Constituição do México, mas que foram criadas em leis secundárias. Em segundo lugar porque, no que se refere à Constituição do Brasil, a Polícia Federal Ferroviária contemplada no art. 144, não obstante estar definida na Constituição, nunca foi criada e de fato não existe. Quanto ao México, a Guarda Nacional é contemplada na Constituição do país desde 1917 e, mesmo passados cem anos, nunca foi criada.

Para compreender o Sistema de Segurança Pública desses dois países é preciso estudar as leis relacionadas a essa atividade. Fazendo-se uma pequena análise delas, pode-se criar outro quadro mais próximo à realidade, especialmente no México (Quadro 3).

Quadro 3 – As instituições de segurança do Brasil e do México e sua relação com o poder executivo.

Poder Executivo	Brasil	México
Federal	Exército, Marinha, Aeronáutica	Ejército, Armada, Fuerza Aérea
	Polícia Federal, Polícia Federal Rodoviária, Polícia Federal Ferroviária.	Polícia Federal Polícia Federal Ministerial
Estadual	Polícia Militar, Bombeiros Militares	Polícia Estatal Guardia Nacional
	Polícia Civil	Polícia Ministerial Estatal
Municipal	Guarda Municipal	Polícia Preventiva Municipal

Na análise do Sistema de Segurança Pública no México, além de se estudar a Polícia Preventiva Municipal e as Forças Armadas contempladas na Constituição, é preciso também compreender a Polícia Federal e a Polícia Federal Ministerial, além das Polícias Estaduais e as Polícias Ministeriais Estaduais.

Com o quadro 3 pode-se elaborar uma nova classificação utilizando os conceitos de Segurança Nacional e Segurança Pública (Quadro 4). Para uma melhor compreensão, tirar-se-á da análise o conceito de Defesa Civil e excluir-se-ão os Bombeiros Militares e as instituições que não existem na realidade, tais como a Polícia Federal Ferroviária, do Brasil, e a Guarda Nacional, do México.

No que se refere à segurança pública, as polícias podem ser classificadas em dois grupos, de acordo a suas funções. A polícia administrativa ou preventiva, aquela que fardada e cuja função é prevenir o crime, e a polícia investigativa ou judiciária, cuja função é investigar os crimes. Quando uma corporação de polícia concentra as duas funções anteriores, fala-se que são polícias de ciclo completo. Desse modo, a partir disso pode

Quadro 4 – As instituições de segurança do Brasil e do México e sua relação com a segurança nacional e segurança pública.

	Brasil	México
Segurança Nacional	Exército, Marinha, Aeronáutica	Ejército, Armada, Fuerza Aérea
Segurança Pública	Polícia Federal	Polícia Federal Ministerial
	Polícia Federal Rodoviária	Polícia Federal
	Polícia Militar	Polícia Estatal
	Polícia Civil	Polícia Ministerial Estatal
	Guarda Municipal	Polícia Preventiva Municipal

ser feito um novo quadro agrupando as polícias do Brasil e do México de acordo a suas funções (Quadro 5).

Quadro 5 – As Polícias Preventivas e Judiciárias do Brasil e do México.

Tipo de Polícia	Brasil	México
Polícia Preventiva	Polícia Federal Rodoviária	Polícia Federal
	Polícia Militar	Polícia Estadual
	Guarda Municipal	Polícia Preventiva Municipal
Polícia Judiciária	Polícia Federal	Polícia Federal Ministerial
	Polícia Civil	Polícia Ministerial Estadual

No México e no Brasil, a Polícia Federal cumpre as duas funções de polícia preventiva e judiciária, as quais, como já dito, podem ser tidas como polícias de ciclo completo. Contudo, no México, além da Polícia Federal, existe a Polícia Federal Ministerial, que é exclusivamente uma polícia investigativa.

Esta última classificação será utilizada para estudar o sistema de segurança pública no México e no Brasil. Para isso, dedicar-se-á um capítulo à polícia preventiva e outro capítulo à polícia judiciária nesses países.

3 POLÍCIA PREVENTIVA

A partir da teoria geral de sistemas, o sistema de segurança pública de um Estado pode ser definido como o conjunto de organizações que tem como finalidade garantir o monopólio legítimo da coação física para manter a ordem pública. De acordo com [Filocre \(2010, p. 43-44\)](#), uma sociedade está em ordem pública, em seus múltiplos aspectos (incluindo a criminalidade), quando a convivência social está em estabilidade dinâmica com as condições socioeconômicas gerais da sociedade. Ao sistema de segurança pública interessa especificamente a manutenção da ordem pública sob o aspecto da criminalidade. Por outro lado, a polícia é a organização equipada e autorizada para fazer uso da coação física para manter a ordem pública.

Na atualidade, em cada Estado existem diferentes organizações policiais com funções específicas. Dessa realidade surge uma pergunta básica: por que é preciso ter diferentes polícias? Para compreender este fenômeno é preciso lembrar uma das propriedades dos sistemas descritos por [Bertalanffy \(1976, p.70-72\)](#), qual seja, a segregação progressiva. Conforme aumenta a complexidade de um sistema, uma ação inicialmente unitária pode-se subdividir em ações de partes especializadas. Em outras palavras, o progresso só é possível por subdivisão. O sociólogo francês Émile Durkheim dedicou sua tese de doutorado ao estudo “da divisão do trabalho social“, uma obra clássica da sociologia, publicada originalmente no ano 1893. Para Durkheim, a divisão do trabalho consiste na distribuição de funções até então comuns, formulando a seguinte proposição.

A divisão do trabalho varia na razão direta do volume e da densidade das sociedades, e, se ela progride de uma maneira contínua no curso do desenvolvimento social, é porque as sociedades se tornam regularmente mais densas e, em geral, mais volumosas ([DURKHEIM, 1999, p. 258](#)).

Conforme o próprio [Durkheim \(1999, p. 270\)](#), uma função só pode se especializar caso essa especialização corresponda a uma necessidade da sociedade. É precisamente isso que aconteceu com o trabalho policial, no qual as funções de cada corporação são definidas na Constituição e nas leis dos diferentes países. Essa divisão do trabalho policial é evidente quando se estuda o ciclo de polícia e o ciclo da persecução criminal.

De acordo com [Lazzarini \(1991, p. 41\)](#), o ciclo de polícia divide-se em três fases: a) situação de ordem pública normal; b) momento da quebra da ordem pública e sua restauração; c) fase investigatória. Na primeira fase do ciclo de polícia, em que a situação de ordem pública é normal, “atua a polícia preventiva, pondo em prática medidas asseguradoras da ordem pública, mediante ações dissuasivas, pela presença do policial fardado” ([LAZZARINI, 1991, p. 42](#)). A segunda fase do ciclo de polícia, que é ao mesmo tempo

o começo do ciclo de persecução criminal, ocorre entre o instante da quebra da ordem pública e sua restauração. Nela a polícia preventiva ainda tem um papel fundamental no restabelecimento da ordem pública. Já na fase investigatória, entra em ação a polícia judiciária, a qual é estudada no capítulo seguinte. Fala-se aqui de dois tipos de polícia especializadas que têm uma distribuição de funções que antes eram comuns.

A polícia preventiva implementa diferentes ações para manter uma situação de ordem pública normal, mas sempre está pronta para restabelecer a ordem pública se esta é quebrada. A forma mais básica de prevenir qualquer ação que quebre a ordem pública é através da presença da autoridade. Por isso, a polícia preventiva sempre está fardada e, dependendo do país ou do tipo de policiamento, pode ou não estar armada. Em outras palavras, a polícia preventiva é a encarregada de fazer o policiamento ostensivo, sendo importante que as viaturas e os policiais possam ser identificados com facilidade por qualquer cidadão. Do apontado anteriormente, podemos enumerar algumas características básicas da polícia preventiva:

1. Patrulhar, rondar e vigiar são funções básicas da polícia preventiva. Dependendo do desenvolvimento, da tecnologia e do orçamento de cada Estado, essas atividades podem ser a pé, em viaturas, motocicletas, através de videomonitoramento, drones, etc. Com o desenvolvimento das tecnologias da informação, essas funções podem ser inseridas também no ciberespaço. Outro fator que influi na forma de realizar essas funções são as políticas públicas e estratégia de cada governo para enfrentar o fenômeno da violência, da criminalidade e da segurança pública em geral.
2. O pessoal que compõe a polícia preventiva sempre está fardado ou uniformizado durante o horário de serviço. O uniforme dependerá da cultura e das tradições de cada país mas também das funções específicas que estejam realizando as diferentes polícias preventivas. Por exemplo, o uniforme de um policial que esteja a serviço num lugar turístico e que, além de vigiar a região, parte de suas funções seja auxiliar os turistas, será muito diferente da farda usada por um policial que vá participar de uma operação para resgatar uma pessoa de um sequestro.
3. O equipamento dessa polícia pode incluir diferentes tipos de armamento letal e não letal. A natureza desse armamento também dependerá das funções específicas da polícia e do desenvolvimento, da tecnologia e do orçamento de cada Estado, assim como das estratégias de segurança pública de cada governo. Por exemplo, um policial designado à vigilância de uma biblioteca pública não precisa de uma arma de fogo para cumprir com sua missão, mas um policial que enfrente um grupo do crime organizado precisa do melhor equipamento para garantir uma vantagem tática contra seus adversários.

4. Outra dessas características da polícia preventiva é sua organização hierárquica. É importante ela seja um grupo disciplinado e bem organizado. Para tanto, é necessário ter uma estrutura hierárquica eficiente.

Essas são as principais características do que se chama de polícia preventiva. Agora pode-se passar à análise da polícia preventiva no Brasil e no México.

3.1 Polícia Preventiva no Brasil

Podem-se classificar como polícias preventivas as que estão no quadro 6, contempladas no art. 144 da Constituição do Brasil:

Quadro 6 – A Polícia Preventiva no Brasil.

Executivo	Polícia Preventiva
Federal	Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal
Estadual	Polícia Militar
Municipal	Guardas Municipais

Em sentido estrito, as Guardas Municipais não são consideradas polícias, por suas funções serem limitadas, mas, para fins de análise, serão incluídas neste estudo. Por outro lado, a Polícia Ferroviária Federal contemplada na Constituição de 1988 nunca foi criada, razão pela qual será excluída deste estudo. Do mesmo modo, a Polícia Federal, que faz funções de polícia preventiva e judiciária, será analisada no capítulo seguinte.

3.1.1 Polícia Rodoviária Federal

A Polícia Rodoviária Federal (PRF) é um órgão do Ministério da Justiça e faz parte do Poder Executivo Federal do Brasil. Sua criação está contemplada no art. 144 da Constituição do Brasil e é assim definida no parágrafo 2º, deste artigo.

2º. A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

O decreto n.º 1.655, de 3 de outubro de 1995, define a competência da PRF. No *caput* do art. 1º do decreto, escreve-se que a PRF é órgão permanente, integrante da estrutura regimental do Ministério da Justiça e suas competências são as seguintes no âmbito das rodovias federais:

I - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;

II - exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito, cumprindo e fazendo cumprir a legislação e demais normas pertinentes, inspecionar e fiscalizar o trânsito, assim como efetuar convênios específicos com outras organizações similares;

III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito e os valores decorrentes da prestação de serviços de estadia e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas excepcionais;

IV - executar serviços de prevenção, atendimento de acidentes e salvamento de vítimas nas rodovias federais;

V - realizar perícias, levantamentos de locais boletins de ocorrências, investigações, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos estabelecidos em leis e regulamentos, imprescindíveis à elucidação dos acidentes de trânsito;

VI - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de cargas indivisíveis;

VII - assegurar a livre circulação nas rodovias federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, bem como zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções, obras e instalações não autorizadas;

VIII - executar medidas de segurança, planejamento e escoltas nos deslocamentos do Presidente da República, Ministros de Estado, Chefes de Estados e diplomatas estrangeiros e outras autoridades, quando necessário, e sob a coordenação do órgão competente;

IX - efetuar a fiscalização e o controle do tráfico de menores nas rodovias federais, adotando as providências cabíveis contidas na Lei n. 8.069 de 13 junho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

X - colaborar e atuar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho e os demais crimes previstos em leis.

No *caput* art. 2 do decreto n.º 1.655, de 3 de outubro de 1995, escreve-se que o documento de identidade da Polícia Rodoviária Federal confere ao seu portador livre porte de arma e franco acesso aos locais sob fiscalização do órgão.

De outro modo, a lei n.º 9.654, de 2 de junho de 1998, cria a carreira de Policial Rodoviário Federal. A partir do 1º de janeiro de 2013, a estrutura da carreira de PRF fica como aparece no quadro 7, de acordo com o anexo I-A da referida lei.

No §1º, do art. 2º-A da lei n.º 9.654, de 2 de junho de 1998, definem-se as atribuições de cada classe:

I - Classe Especial: atividades de natureza policial e administrativa, envolvendo direção, planejamento, coordenação, supervisão, controle e avaliação administrativa e operacional, coordenação e direção das atividades de corregedoria, inteligência e ensino, bem como a articulação e o intercâmbio com outras organizações e corporações policiais, em âmbito nacional e internacional, além das atribuições da Primeira Classe; (Incluído pela Lei n.º 12.775, de 2012)

Quadro 7 – Estrutura da carreira da Polícia Rodoviária Federal.

CARGO	CLASSE	PADRÃO
Policial Rodoviário Federal	ESPECIAL	III
		III
		II
		I
	PRIMEIRA	VI
		V
		IV
		III
		II
		I
	SEGUNDA	VI
		V
		IV
		III
		II
		I
	TERCEIRA	III
		II
I		

II - Primeira Classe: atividades de natureza policial, envolvendo planejamento, coordenação, capacitação, controle e execução administrativa e operacional, bem como articulação e intercâmbio com outras organizações policiais, em âmbito nacional, além das atribuições da Segunda Classe; (Incluído pela Lei n.º 12.775, de 2012)

III - Segunda Classe: atividades de natureza policial envolvendo a execução e controle administrativo e operacional das atividades inerentes ao cargo, além das atribuições da Terceira Classe; e (Incluído pela Lei n.º 12.775, de 2012)

IV - Terceira Classe: atividades de natureza policial envolvendo a fiscalização, patrulhamento e policiamento ostensivo, atendimento e socorro às vítimas de acidentes rodoviários e demais atribuições relacionadas com a área operacional do Departamento de Polícia Rodoviária Federal. (Incluído pela Lei n.º 12.775, de 2012)

É importante destacar que a PRF é uma polícia ostensiva e uniformizada, mas não militarizada, ou seja, não se submete à hierarquia militar. Essa é a principal diferença em relação ao próximo órgão a ser analisado.

3.1.2 Polícia Militar

Sua estrutura e organização foram definidas muito antes de ser feita a Constituição de 1988. O Decreto-Lei n.º 667, de 2 de Julho de 1969, reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares. Logo no *caput* do art. 1º desse documento, as Polícias Militares são consideradas forças auxiliares e reserva do Exército. No art. 2º do mesmo decreto é mencionada a Inspeção-Geral das Polícias Militares, que passa a integrar, organicamente, o Estado-Maior do Exército (BRASIL, 1969c).

No quadro 8, pode-se observar como está dividida a hierarquia da Polícia Militar de acordo com o art. 8º do Decreto-Lei n.º 667.

Quadro 8 – Hierarquia da Polícia Militar.

a) Oficiais de Polícia:	Coronel
	Tenente-Coronel
	Major
	Capitão
	1º Tenente
	2º Tenente
b) Praças Especiais de Polícia:	Aspirante-a-Oficial
	Alunos da Escola de Formação de Oficiais da Polícia.
c) Praças de Polícia:	Graduados:
	Subtenente
	1º Sargento
	2º Sargento
	3º Sargento
	Cabo
	Soldado

No entanto, a Polícia Militar não é militar só em sua estrutura e hierarquia, também o é porque seus membros têm de acatar o Código Penal Militar (BRASIL, 1969a) e o Código de Processo Penal Militar (BRASIL, 1969b). Isso implica que em cada Estado existam tribunais exclusivos para os policiais militares.

De outro modo, no dia 30 de setembro de 1983 foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto n.º 88.777, que aprovou o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), ainda vigente inclusive. Isso significa que a estrutura e organização da Polícia Militar mantiveram-se intacta com a promulgação da Constituição de 1988.

Na atualidade, a Polícia Militar é um órgão estadual que depende do poder executivo dos Estados, mas, como pode-se observar, sua estrutura e organização foram definidas no ano de 1969 e foram mantidas até a atualidade. Sua criação está contemplada no art. 144 da Constituição do Brasil de 1988 e suas funções estão descritas nos parágrafos 5º e 6º.

§5º. Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§6º. As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (BRASIL, 1988)

O Brasil é dividido política e administrativamente em 27 unidades federativas, sendo 26 Estados e um Distrito Federal. Cada unidade federativa tem sua própria Polícia Militar e uma legislação específica. Para fins de análise, revisar-se-á a legislação sobre a Polícia Militar no Estado do Amazonas.

O art. 113 da Constituição Política do Estado do Amazonas é dedicado exclusivamente aos servidores públicos militares, que são a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militares. Esse artigo tem diferentes disposições, entre as quais se destaca a proibição para os militares de sindicalização e greve.

O art. 114 da Constituição do Amazonas discorre sobre a Segurança Pública e a redação de seu *caput* quase idêntica ao art. 144 da Constituição do Brasil.

Art. 114. A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público e privado, através de um Sistema de Segurança, integrado pelos seguintes órgãos:

- I - Polícia Civil;
- II - Polícia Militar;
- III - Corpo de Bombeiro Militar;
- IV - Departamento Estadual de Trânsito. (AMAZONAS, 1989)

O art. 116 da Constituição do Amazonas é dedicado à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militares.

Art. 116. A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Estado, são instituições públicas permanentes, organizadas com base na hierarquia e disciplina militar, competindo, entre outras, as seguintes atividades:

- I - à Polícia Militar:
 - a) polícia ostensiva de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as relacionadas com a prevenção criminal, preservação e restauração da ordem pública;
 - b) a polícia judiciária militar, nos termos da lei federal;
 - c) a orientação e instrução das guardas municipais, onde houver, e por solicitação do Município respectivo.

No Estado do Amazonas, a Polícia Militar é regida pela lei n.º 1154, de 09 de Dezembro de 1975, “que dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado do Amazonas e dá outras providências”.

3.1.3 Guardas Municipais

As guardas municipais não são consideradas policiais no Sistema de Segurança Pública do Brasil. Sua criação está contemplada no parágrafo 8º, do art. 144 da Constituição Brasileira.

§8º. Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Esse parágrafo autoriza aos municípios criarem guardas municipais, às quais não competem atribuições da polícia judiciária, nem da polícia preventiva. Contudo, cabe às guardas municipais realizar o policiamento administrativo da cidade para proteger o patrimônio público. Na atualidade, o Brasil tem aproximadamente 5570 municípios, mas inexistem estatísticas de quantos deles têm Guardas Municipais.

Todas as Guardas Municipais no Brasil têm de seguir as disposições marcadas no Estatuto Geral das Guardas Municipais, publicado no dia 8 de agosto de 2014 com a lei n.º 13.022 (BRASIL, 2014a). O art. 2º desse estatuto estabelece que as guardas municipais são instituições de caráter civil e sua função é de proteção municipal preventiva. O art. 5º do estatuto define as competências específicas das Guardas Municipais:

- I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;
- II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;
- III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;
- IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;
- V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;
- VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;
- VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;
- VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;
- IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;
- X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;
- XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;
- XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;
- XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;
- XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

Para aprofundar-se um pouco mais no funcionamento das guardas municipais, analisar-se-á o exemplo do município de Manaus. Na atualidade, a Guarda Municipal de Manaus depende da Casa Militar, que é um órgão de administração direta do poder executivo do Município e foi criado pela lei delegada n.º 01, de 31 de Julho de 2013 (MANAUS, 2013b). Tal lei dispõe sobre o funcionamento e a estrutura organizacional do poder executivo do Município de Manaus. Sua estrutura, assim como as finalidades e competências da Casa Militar de Manaus, foi definida na lei delegada n.º 04, de 31 de Julho 2013 (MANAUS, 2013c) e, em seu art. 1º, define-se como uma das finalidades da Casa Militar coordenar a guarda Guarda Municipal.

No dia 22 de outubro de 2013, foi publicado o Regimento da Casa Militar de Manaus através do decreto n.º 2.572. Neste decreto especifica-se que a Guarda Municipal depende do Departamento do Comando da Guarda Municipal, ao qual, de acordo com o art. 20, competem as seguintes funções:

I coordenar a proteção dos bens, serviços e instalações do Município de Manaus;

II auxiliar na proteção do patrimônio ecológico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, adotando, inclusive, medidas educativas e preventivas;

III aprovar os mecanismos de interação com a sociedade civil para discussões de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança nas comunidades;

IV defender os direitos sociais e fundamentais do cidadão, visando à erradicação da marginalização; V atender a situações especiais, desde que autorizado por ato do Chefe do Poder Executivo;

VI desenvolver outras atividades correlatas (MANAUS, 2013a).

É preciso destacar que as funções de competência do Departamento do Comando da Guarda Municipal de Manaus são mais estritas que as estipuladas no Estatuto das Guardas Municipais.

3.2 Polícia Preventiva no México

No México, a única polícia preventiva que está contemplada na Constituição é a Polícia Preventiva Municipal, no art. 115, o que não significa que seja a única polícia preventiva. A Polícia Federal depende do executivo federal, não estando contemplada na Constituição do México. Há, no entanto, uma lei federal que a criou. Da mesma forma, os 31 Estados têm, além das Polícias Municipais, uma Polícia Preventiva Estadual. Só a Cidade do México, dadas as particularidades da sua organização, não tem Polícias Municipais. Ela é a única entidade federativa que tem uma Polícia Preventiva centralizada.

Quadro 9 – A Polícia Preventiva no México.

Executivo	Polícia Preventiva
Federa	Polícia Federal
Estadual	Polícia Preventiva Estadual
Municipal	Polícia Preventiva Municipal

3.2.1 Polícia Federal (México)

A Polícia Federal do México foi criada no dia 1º de julho de 2009 (MÉXICO, 2009), substituindo a Polícia Federal Preventiva. À sua vez, a Polícia Federal Preventiva foi criada no dia 4 de janeiro de 1999, substituindo à *Policia de Migración* e à *Policia Federal de Caminos*.

De acordo com o inciso XV do art. 27 da Lei Orgânica da Administração Pública Federal (MÉXICO, 1976), à *Secretaría de Gobernación*¹ cabe organizar, dirigir e supervisionar a Polícia Federal:

XV. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Policía Federal, garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario, con el objeto de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas y prevenir la comisión de delitos del orden federal (MÉXICO, 1976, p. 9).

No art. 2 da Lei da Polícia Federal (MÉXICO, 2009), podem-se ler os objetivos da Polícia Federal. São eles:

I. Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; II. Aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos; III. Prevenir la comisión de los delitos, y IV. Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables. (MÉXICO, 2009)

¹ No México as Secretarias são equivalentes aos Ministérios do Brasil. Especificamente a *Secretaria de Gobernación* do México agrupa as funções da Casa Civil e do Ministério de Justiça e Segurança Pública no Brasil.

No regulamento da Lei da Polícia Federal (MÉXICO, 2010), definem-se a organização, a estrutura e o funcionamento dela. Precisamente no art. 108 do regulamento, especifica-se que a Polícia Federal está dividida em quatro categorias as quais mostram-se no quadro 10.

Quadro 10 – Categorias da Polícia Federal do México.

I. Comisarios:	A. Comisario General; B. Comisario Jefe, y C. Comisario.
II. Inspectores:	A. Inspector General; B. Inspector Jefe, y C. Inspector.
III. Oficiales:	A. Subinspector; B. Oficial, y C. Suboficial
IV. Escala Básica:	A. Policía Primero; B. Policía Segundo; C. Policía Tercero, y D. Policía

3.2.2 Policia Preventiva Estadual

O México é uma República Federal e é constituída por 32 entidades federativas (31 Estados e a Cidade do México). Cada entidade federativa tem uma Polícia Preventiva Estadual que pode mudar de nome, dependendo da legislação local. É preciso lembrar que essa polícia não está contemplada na Constituição do México, o que provoca a organização diferenciada da Polícia Preventiva Estadual de cada entidade federativa. Para fins desta pesquisa, somente se analisará o exemplo da Polícia Preventiva Estadual do Estado de Guanajuato.

Na Constituição do Estado de Guanajuato (GUANAJUATO, 1917), o título sétimo é dedicado à segurança pública do Estado. No caput do art. 104 da Constituição de Guanajuato, escreve-se que no Estado integraram-se os corpos de segurança pública necessários para a proteção da paz e tranquilidade dos habitantes.

Artículo 104. En el Estado, se integrarán los Cuerpos de Seguridad Pública necesarios para la protección de la paz y tranquilidad de los habitantes, que determinen las Leyes secundarias. Para los mismos fines, el Ejecutivo del Estado con la corresponsabilidad de los Ayuntamientos, podrá autorizar el funcionamiento de servicios privados de seguridad, los que operarán en la forma y términos que determine la ley secundaria. El Estado, en coordinación con la federación y los Municipios, participará en el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (GUANAJUATO, 1917, p. 60).

A Constituição do Estado de Guanajuato não especifica de que tipo serão os corpos de segurança pública, mas deixa claro que isso será pormenorizado nas leis secundárias. É no art. 8 da Lei do Sistema de Segurança Pública do Estado de Guanajuato ([GUANAJUATO, 2014](#)) em que se determinam as Instituições Policiais do Estado.

Artículo 8. Las Instituciones Policiales en el Estado son: I. Las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado; II. Las instituciones de seguridad pública y de prevención del delito de los municipios, con el personal de policía y tránsito que prevean sus reglamentos; III. La Policía Ministerial del Estado; IV. La Policía Ministerial Especializada en materia de Adolescentes; V. Los cuerpos estatales de Seguridad Penitenciaria; VI. El personal operativo de la Policía Estatal de Caminos; y VII. Los cuerpos estatales de Seguridad para Adolescentes. La Policía Estatal de Caminos y la Policía Procesal del Estado, formarán parte de la estructura orgánica de las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado, de conformidad con el reglamento respectivo ([GUANAJUATO, 2014](#), p. 5).

No inciso I, mencionam-se as Forças de Segurança Pública do Estado, que é o nome dado à Polícia Preventiva Estadual no Estado de Guanajuato. No último parágrafo do art. 8 da Lei do Sistema de Segurança Pública do Estado de Guanajuato, escreve-se que a *Polícia Estatal de Caminos*² e a *Polícia Procesal del Estado*³ são parte da estrutura orgânica das Forças de Segurança Pública do Estado de Guanajuato.

No art. 72, consta que a organização hierárquica das instituições policiais do Estado e dos Municípios contemplará pelo menos as categorias de Comissários, Inspetores, Oficiais e Escala Básica. No art. 73 aparecem as mesmas categorias que tem a Polícia Federal no quadro 10. Como pode-se observar, a organização hierárquica das Forças de Segurança Pública do Estado de Guanajuato é idêntica à organização da Polícia Federal do México.

A Lei Orgânica das Forças de Segurança Pública do Estado ([GUANAJUATO, 1972](#)) estabelece em seu art. 1º que a missão das Forças de Segurança Pública consiste em preservar a segurança das pessoas e velar pela tranquilidade e o ordem, tanto na cidade como no campo de todo o Estado.

ARTÍCULO 1.- Las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado, cuya misión primordial consiste en preservar la seguridad de las personas y velar por la tranquilidad y el orden, tanto en la ciudad como en el campo de toda la entidad, funcionarán de conformidad con lo dispuesto por la presente ley ([GUANAJUATO, 1972](#), p. 1).

3.2.3 Polícia Preventiva Municipal

No México, a única instituição policial que está contemplada na Constituição Federal é a Polícia Preventiva Municipal, definida na alínea h) do inciso III do art. 115.

² A *Polícia Estatal de Caminos* é equivalente à Polícia Estadual Rodoviária.

³ A *Polícia Procesal del Estado* é equivalente à Polícia Penitenciária do Estado.

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: . . . h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e (MÉXICO, 2017a) . . .

Existem aproximadamente 2,446 municípios⁴, dos quais só 2,022 têm corporações policiais municipais (CRUZ et al., 2011, p. 23). Isso significa que mais de 400 municípios não têm Polícia Preventiva Municipal.

Conforme o inciso II do art. 115, os Municípios têm a faculdade de aprovar os *bandos de policía y gobierno*⁵.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (MÉXICO, 2017a).

É quase impossível analisar os mais de 2,000 municípios que têm Polícia Preventiva Municipal no México. Portanto, para fins desta pesquisa só analisaremos o *Municipio de Valle de Santiago* no Estado de Guanajuato, a fim de se ter uma ideia geral da organização da segurança pública no México.

De acordo com a alínea h) do inciso III do art. 117 da Constituição do Estado de Guanajuato, compete ao *Ayuntamiento* (Prefeitura) do Município prestar os serviços de segurança pública e Polícia Preventiva Municipal.

h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Policía Preventiva Municipal y Tránsito (GUANAJUATO, 1917).

No inciso XVI do art. 117 da Constituição do Estado do Guanajuato, escreve-se que a polícia preventiva dependerá do Presidente (Prefeito) Municipal.

XVI. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de las leyes de la materia. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público (GUANAJUATO, 1917).

⁴ A Cidade do México tem 16 *alcaldías*, organização diferente dos municípios.

⁵ Os *bandos de policía y gobierno* são regulamentos que sancionam as faltas dentro do município

Na Lei Orgânica Municipal do Estado de Guanajuato, reafirma-se que a segurança pública e a polícia preventiva é uma função do Município, no inciso XIV do art. 167.

XIV. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el de policía preventiva (GUANAJUATO, 2012).

No art. 176 se determina que os serviços de polícia preventiva são proporcionados pelos Municípios.

Artículo 176. Los servicios públicos de tránsito y vialidad y policía preventiva se prestarán por el Municipio como áreas de seguridad pública (GUANAJUATO, 2012).

No art. 177 se especifica que a polícia preventiva dos Municípios deverá informar a seu superior hierárquico ou ao Ministério Público qualquer denúncia que recebam e auxiliar este último na investigação e persecução de delitos.

Artículo 177. El personal de policía preventiva y tránsito y vialidad de las áreas de seguridad pública de los municipios, deberán informar de forma inmediata a su superior jerárquico y al Ministerio Público toda denuncia que reciban y procederán a impedir que los hechos produzcan consecuencias ulteriores, identificar y detener en flagrancia a los probables responsables y preservar el lugar de los hechos, en los términos de la legislación de la materia.

Además, la policía deberá auxiliar al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos, cuando así se les requiera (GUANAJUATO, 2012).

O art. 178 abre a possibilidade de autorizar os serviços de polícia preventiva a elementos auxiliares que se encarreguem de maneira específica e concreta a proporcionar serviços de segurança no Município.

Artículo 178. En los servicios de policía preventiva, podrán autorizarse cuando así se solicite, elementos auxiliares que se encarguen de manera específica y concreta de prestar el servicio en zonas, instalaciones o ramas de actividades, bajo la jurisdicción y vigilancia del Ayuntamiento (GUANAJUATO, 2012).

No art. 17 do Regulamento de Polícia e Ordem Pública para o *Municipio de Valle de Santiago* se arrola que a *Polícia Preventiva Municipal* é o corpo de segurança encarregado de garantir e manter, no território do município, a segurança e a ordem pública para outorgar a proteção necessária à população em caso de sinistros e acidentes e prevenir os delitos:

Artículo 17. La Policía Preventiva Municipal es el cuerpo de seguridad encargado de garantizar y mantener en el territorio del Municipio de Valle de Santiago, la seguridad, el orden público y la vialidad, para otorgar la protección necesarias a la población en caso de siniestros o accidentes, prevenir los delitos e infracciones con medidas adecuadas para someter cualquier acto que perturbe o ponga en peligro la paz social (VALLE, 2009).

No art. 19 são descritas as atribuições da Polícia Preventiva Municipal:

I. Prevenir la comisión de delitos y de infracción a los Reglamentos gubernativos y de policía; así como de proteger a las personas en sus propiedades;

II. Vigilar permanentemente el respeto al orden público y la seguridad de los habitantes;

III. Auxiliar al Ministerio Público y a las Autoridades judiciales y administrativas cuando sea requerido para ello;

IV. Proporcionar a la Ciudadanía, el auxilio necesario en caso de siniestros o accidentes;

V. Aprehender, en los casos de flagrante delito al delincuente y a sus cómplices, asegurando en su caso los objetos del delito, respetando las garantías Constitucionales, poniéndolos de inmediato a disposición de la autoridad competente, en especial tratándose de menores probables infractores,

VI. Realizar las acciones pertinentes para impedir se causen daños en las personas sus propiedades, posesiones, derechos y cualquier otra que altere el orden público, o ponga en peligro los bienes propiedad de la Nación, Estado o Municipio; VII. Dar la atención debida a los Consejos Corporativos de Seguridad o de Colaboración Ciudadana, atendiendo sus sugerencias en los términos del Reglamento respectivo; y

VIII. Las demás que establezcan las Leyes y Reglamentos aplicables (VALLE, 2009).

Com respeito à organização da Polícia Preventiva Municipal pode conferir-se que, nos arts. 12 e 13 do *Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Valle de Santiago*, faz-se uma cópia da legislação federal, tendo as mesmas categorias que se mostram no quadro 10.

3.3 Polícia Preventiva no Brasil e no México

A polícia preventiva no Brasil e no México pode ser dividida de acordo com seu nível de atuação. No nível federal, o Brasil tem a Polícia Rodoviária Federal, cuja natureza é civil e sua principal função é o patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Por sua parte, a Polícia Federal do México também é de natureza civil, mas suas funções são menos específicas e, portanto, mais amplas. Além disso, a Polícia Rodoviária Federal depende do Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Polícia Federal do México depende da *Secretaría de Gobernación*, o equivalente à Casa Civil no Brasil⁶.

⁶ No México, os Ministérios são denominados Secretarias.

É importante destacar que, no governo federal do México, a *Secretaria de Seguridad Pública* (o equivalente ao Ministério de Justiça e Segurança Pública) só existiu de 2000 a 2013. Essa Secretaria foi extinta no dia 2 de janeiro de 2013 e suas funções passaram à *Secretaria de Gobernación*.

Mas uma das principais diferenças do sistema de segurança pública do Brasil e do México se encontra no nível estadual. A Polícia Militar tem as funções de polícia preventiva nas unidades federativas do Brasil. Sua principal característica é a natureza militar já que possui seus próprios tribunais e seu próprio código de justiça. Ademais, a Polícia Militar e os Bombeiros Militares são considerados forças auxiliares do Exército. No México, as polícias estaduais não estão constitucionalizadas, mas o art. 21 de sua Constituição especifica que todas as polícias são de natureza civil.

No que se refere ao nível municipal, a base do sistema de segurança do México é a Polícia Municipal Preventiva: a única polícia contemplada na constituição mexicana. Contudo, na prática é a parte mais deficitária do sistema de segurança do México, já que existem muitos municípios com poucos recursos e que são incapazes de organizar uma polícia eficaz e eficiente. Já quanto às Guardas Municipais do Brasil, não são consideradas polícias porque suas funções são muito limitadas.

4 POLÍCIA JUDICIÁRIA

Como já foi escrito anteriormente, a polícia é a organização equipada e autorizada para fazer uso da coação física para manter a ordem pública. Esta definição sintetiza a essência da polícia, mas não descreve todas as suas funções em um determinado país. O trabalho policial tem se especializado no transcurso do tempo, subdividindo uma ação que anteriormente era única em ações separadas. Por isso existe a divisão entre a polícia preventiva e a polícia judiciária.

Para compreender quais são as funções específicas da polícia judiciária dentro do sistema de segurança pública, é preciso retomar novamente o ciclo de polícia descrito por [Lazzarini \(1991, p. 41\)](#), o qual se divide em três fases: a) situação de ordem pública normal; b) momento da quebra da ordem pública e sua restauração; c) fase investigatória. É precisamente na última fase do ciclo de polícia em que entra em ação a polícia judiciária, que é a encarregada da investigação dos crimes. Neste ponto, radica-se a principal diferença entre a polícia preventiva e a polícia judiciária, já que para a investigação dos crimes é necessária uma formação especializada muito diferente do treinamento da polícia preventiva.

[Lazzarini \(1991, p. 42\)](#) também fala do ciclo da persecução criminal, o qual começa na segunda fase do ciclo de polícia. As etapas deste ciclo são as seguintes: a) momento da quebra da ordem pública, ocorrendo ilícito penal; b) fase investigatória; c) fase processual; d) fase das penas. Novamente a polícia judiciária tem um papel fundamental no ciclo de persecução criminal, na fase de investigação e na fase processual. De acordo com [Lazzarini \(1991, p. 45\)](#), a fase processual “inicia-se pela denúncia do Ministério Público, oferecida com base no trabalho policial ou por iniciativa própria se o caso comportar”. Esta é a fase de maior interação do sistema de segurança pública e do sistema judiciário já que as provas coletadas pela polícia judiciária são apresentadas ao juiz, que é o agente encarregado de julgar o suposto delito.

É possível descreverem-se algumas das características principais da polícia judiciária:

1. Investigar os crimes, buscar provas e encontrar o suposto delinquente são as principais tarefas da polícia judiciária, funções que se complementam com as atividades de patrulhar, rondar e vigiar da polícia preventiva, todas com o objetivo de manter a ordem pública.
2. Os elementos da polícia judiciária não portam uniforme ou farda pelo fato de que a investigação dos crimes é uma de suas funções principais, seus membros precisam da maior discricção possível para fazer seu trabalho.

3. A investigação de um crime significa que a polícia judiciária pode fazer uso de uma grande quantidade de fontes de informação para a recopilação de provas. Portanto, dentro da organização da polícia judiciária é possível encontrar especialistas das mais diferentes áreas. A polícia também pode fazer uso de diversas tecnologias para reunir informações. O tipo de ferramentas e técnicas para cumprir sua missão dependerá da realidade de cada país, de seus avanços científicos e tecnológicos, além dos limites que estabelece a legislação específica.
4. Por último, a polícia judiciária também está equipada com armamento letal e não letal para cumprir com suas tarefas, além de contar com uma organização hierárquica bem definida. Entretanto, como já expressada, a forma de operar da polícia judiciária é muito diferente da forma de operação da polícia preventiva.

Uma vez feita a análise, pode-se passar a estudar a polícia judiciária do Brasil e do México.

4.1 Polícia Judiciária no Brasil

No sistema de segurança pública do Brasil, a Polícia Federal e as Polícias Cíveis fazem a função de polícia judiciária.

Quadro 11 – A Polícia Judiciária no Brasil.

Executivo	Polícia
Federal	Polícia Federal
Estadual	Polícia Cível

4.1.1 Polícia Federal (Brasil)

A Polícia Federal é considerada a polícia judiciária da República Federativa do Brasil. De acordo com o parágrafo 1º do art. 144 da Constituição do Brasil, a Polícia Federal, organizada e mantida pela União e estruturada em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (BRASIL, 1988)

Na atualidade, o Departamento da Polícia Federal é parte da estrutura básica do Ministério da Justiça e Segurança Pública conforme o inciso XIV do art. 29 da Lei n.º 10.683, de 28 de Maio de 2003 (BRASIL, 2003). No entanto, de acordo com o Decreto-Lei n.º 2.320, de 26 de Janeiro de 1987 (BRASIL, 1987), que dispõe sobre o ingresso nas categorias funcionais da Carreira Policial Federal, a estrutura e a organização da Polícia Federal foram criadas antes da Constituição de 1988 e têm evoluído como pode ser observada na Lei n.º 13.034, de 28 de Outubro de 2014 (BRASIL, 2014b), a qual reestrutura a Carreira Policial Federal dispondo-a na seguinte forma (Quadro 12):

Quadro 12 – Carreira Policia Federal do Brasil.

CARGO	CLASSE
Agente de Polícia Federal,	Especial
Escrivão de Polícia Federal,	1ª Classe
Papiloscopista Policial Federal.	2ª Classe
	3ª Classe

A estrutura organizacional da Polícia Federal está definida no Regimento Interno da Polícia Federal, publicado na Portaria n.º 490, de 25 de Abril de 2016 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016). O Regimento Interno da Polícia Federal é complementado pela Instrução Normativa n.º 013/2005-DG/DPF, de 15 de Junho de 2005, que define as competências específicas das unidades centrais e descentralizadas do Departamento de Polícia Federal e as atribuições de seus dirigentes (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005). Finalmente, as circunscrições oficiais das Superintendências Regionais assim como das Delegacias de Polícia Federal descentralizadas são definidas na Portaria n.º 3997/2013-DG/DPF, de 24 de Outubro de 2013 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013).

4.1.2 Polícia Civil

Da mesma forma que a Polícia Militar, a Polícia Civil é um órgão que depende do poder executivo dos Estados. De acordo com o parágrafo 4º do art. 144 da Constituição do Brasil, às Polícias Cíveis incumbem-se as funções de polícia judiciária.

§4. Às polícias cíveis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares (BRASIL, 1988).

Na atualidade o Brasil é dividido política e administrativamente em 27 unidades federativas, sendo 26 Estados e o Distrito Federal. Cada unidade federativa tem sua própria Polícia Civil e uma legislação específica. Para compreender a organização e o funcionamento da Polícia Civil, estudar-se-á especificamente a Legislação do Estado do Amazonas.

O art. 114 da Constituição do Estado do Amazonas é dedicado à segurança pública e, entre os órgãos que compõem o sistema de segurança pública do Estado, está contemplada

a Polícia Civil. Posteriormente, no art. 115 da Constituição do Amazonas, descrevem-se as competências da Polícia Civil do Estado do Amazonas:

ART. 115. A Polícia Civil, instituída por lei como órgão permanente, dirigida por Delegado de Polícia de última classe, estruturada em carreira, incumbe, ressalvada a competência da União:

I - as funções da Polícia Judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares;

II – a realização de perícias criminais e médico -legais;

III - a realização de perícias criminais de quaisquer natureza;

IV - a identificação civil e criminal.

§1. A direção da Polícia Civil, será exercida, privativamente, por um Delegado de Polícia, integrante da última classe da carreira, com o título de Delegado Geral de Polícia, nomeado em comissão pelo Governador do Estado, o qual deverá fazer declaração pública de bens no ato da posse e da sua exoneração.

§2. As carreiras dos integrantes da Polícia Civil, serão estruturadas em quadros próprios, dependendo o respectivo ingresso, em cargo inicial, de aprovação em concurso de provas ou de provas e títulos, realizado pela Academia de Polícia Civil do Estado, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil.

§3. Aos Delegados de Polícia de carreira, aplica -se o princípio da isonomia, previsto no art. 241, relativo às carreiras disciplinadas no art. 135, ambos da Constituição da República.

Na Lei n.º 2.875, de 25 de Março de 2004 ([AMAZONAS, 2014](#)), define-se de forma detalhada o plano de classificação de cargos, carreiras e remuneração dos servidores da Polícia Civil do Estado do Amazonas. Para se ter um exemplo, pegaram-se os principais cargos do Serviço da Polícia Civil e as diferentes classes em que podem ser classificados (Quadro 13).

Quadro 13 – Principais Cargos do Serviço da Polícia Civil do Estado do Amazonas.

SERVIÇO	CARGO	CLASSE
Polícia Civil	Delegado de Polícia, Investigador de Polícia, Escrivão de Polícia, Perito Criminal, Perito Legista, Perito Odontologista, Perito Papioscopista	ESPECIAL
		1. ^a
		2. ^a
		3. ^a
		4. ^a

Na Lei Delegada n.º 87, de 18 de Maio de 2007 ([AMAZONAS, 2007](#)), definem-se as finalidades, competências e estrutura organizacional da Polícia Civil do Estado do Amazonas. No art. 1º desta lei postula-se que:

Art. 1. A Polícia Civil do Estado do Amazonas, órgão componente da Administração Direta do Poder Executivo, integrando o Sistema de Segurança Pública do Amazonas, com subordinação ao Governador do Estado e vinculação, para fins operacionais, à Secretaria de Estado de Segurança Pública - SSP, tem como finalidades:

- I - exercício das funções de Polícia Judiciária e apuração de infrações penais, exceto as militares;
- II - realização de perícias criminais e médico-legais;
- III - identificação civil e criminal.

4.1.3 A Polícia Judiciária do Brasil e sua relação com o Ministério Público

No Brasil, o Ministério Público está definido na Seção I do Capítulo IV da Constituição de 1988. [Rodrigues \(1999, p. 219\)](#) sintetiza algumas de suas atribuições:

- competência de iniciativa de lei (arts. 61 e 127, §2º);
- atribuição de exercer suas funções até contra o Estado (art. 129, II);
- autonomia funcional, administrativa e financeira (art. 127, §§2º e 3º);
- obrigatória liberação de sua dotação orçamentária mensalmente (art. 168);
- garantia de escolha do chefe da Instituição dentre seus membros, que terão mandato certo (art. 128, §§1º e 3º), somente destituível por voto da maioria absoluta do Legislativo (art. 128, §§2º e 4º);
- decretação de intervenção federal atendendo representação do Procurador-Geral da República (art. 36, III, e IV), após elencar as hipóteses possíveis para os poderes Legislativos, Executivo e Judiciário (incs. I e II, do art. 36);
- participação ativa e independente na concretização no *jus puniendi* estatal;
- o caráter de órgão indispensável à atuação do Judiciário, possibilitando a independência deste; imodificabilidade da decisão de arquivamento de inquérito policial e na existência ou não de interesse público.

De acordo com o art. 128 da Constituição do Brasil, o Ministério Público circunscreve os Ministérios Públicos dos Estados e o Ministério Público da União, esse, por sua vez, possui quatro ramos: Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. A organização e as atribuições do Ministério Público da União estão dispostas na Lei Complementar n.º 75/1993, conhecida como Lei Orgânica do Ministério Público da União. Quanto aos Ministérios Públicos dos Estados, as atribuições e organização estão definidas em suas respectivas leis orgânicas e, no caso do Estado do Amazonas, aplica-se a Lei complementar n.º 11, de 17 de dezembro de 1993.

No referente à atuação dos diferentes ramos do Ministério Público da União: o Ministério Público Federal atua na Justiça Federal, em causas nas quais a Constituição considera haver interesse federal; o Ministério Público do Trabalho busca dar proteção aos direitos fundamentais e sociais do cidadão diante de ilegalidades praticadas na seara trabalhista; o Ministério Público Militar atua na apuração dos crimes militares, no controle externo da atividade policial judiciária militar; o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios é o responsável por fiscalizar as leis e defender os interesses da sociedade do Distrito Federal e dos Territórios.

As funções do Ministério Público estão definidas no art. 129 da Constituição do Brasil as quais são:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Uma vez expostas as atribuições e funções do Ministério Público, é possível analisar sua relação com a polícia judiciária. Para isso, retomar-se-á o ciclo da persecução criminal, que tem as seguintes etapas: a) momento da quebra da ordem pública, ocorrendo ilícito penal; b) fase investigatória; c) fase processual; d) fase das penas (LAZZARINI, 1991, p. 42). A polícia judiciária atua principalmente na fase investigatória. Sua principal função é fazer o inquérito policial, o qual está definido no título II do Código de Processo Penal (Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941). Uma vez concluído o inquérito policial, será entregue ao Ministério Público, dando começo à fase processual. Ela “inicia-se pela denúncia do Ministério Público, oferecida com base no trabalho policial ou por iniciativa própria se o caso comportar” (LAZZARINI, 1991, p. 45).

É importante apontar que a polícia judiciária do Brasil está separada organicamente do Ministério Público. A Polícia Federal depende do Ministério de Justiça e Segurança Pública, e as Polícias Cíveis nos Estados dependem geralmente das Secretarias de Segurança Pública. Por sua vez, tanto o Ministério Público da União como o Ministério Público dos estados têm autonomia orgânica frente ao Poder Executivo da união e dos estados.

4.2 Polícia Judiciária no México

Primeiramente, é preciso lembrar que a Polícia Judiciária não está constituída no México e, portanto, é preciso buscá-la em leis secundárias. Outras das características da Polícia Judiciária no México são que ela está totalmente integrada ao Ministério Público. Diferentemente da Polícia Preventiva, a Polícia Judiciária sempre foi centralizada no México.

Quadro 14 – A Polícia Judiciária no México.

Executivo	Polícia
Federal	Polícia Federal Ministerial
Estadual	Polícia Ministerial Estadual

4.2.1 Polícia Federal Ministerial

A Polícia Federal Ministerial do México está contemplada na Lei da Procuradoria Geral da República e depende diretamente desta. A Procuradoria Geral da República está no âmbito do Poder Executivo Federal e o Procurador Geral da República representa o Ministério Público Federal. Isso significa que, no México, a Polícia Federal Ministerial está integrada com o Ministério Público.

No art. 35 da Lei da Procuradoria Geral da República estão dispostos os requisitos para ingressar na Polícia Federal Ministerial.

O Capítulo Oitavo do Regulamento da Lei da Procuradoria Geral da República é dedicado à Polícia Federal Ministerial. No art. 24 do mesmo regulamento, escreve-se que a Polícia Federal Ministerial auxiliará de maneira direta o Ministério Público da Federação.

Artículo 24. La Policía auxiliará de manera directa al Ministerio Público de la Federación. La Policía estará integrada por los agentes de la Policía a que se refiere la Ley Orgánica.

No art. 27, determina-se que a Polícia Federal Ministerial exercerá suas funções por meio das unidades administrativas que integram sua organização regional.

Artículo 27.- La Policía ejercerá sus facultades en el territorio nacional a través de las unidades administrativas que integren su organización regional y en otros ámbitos territoriales cuando así se requiera conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. La Policía auxiliará a los titulares de las Delegaciones conforme a lo que establece la Ley Orgánica y demás disposiciones aplicables.

De acordo com o Manual de Organização da Procuradoria Geral da República, a Polícia Federal Ministerial tem o seguinte objetivo (MÉXICO, 2016, p. 68-70):

OBJETIVOS

Proponer al Director en Jefe de la Agencia de Investigación Criminal la operación y despliegue de la Policía Federal Ministerial (PFM), atendiendo la incidencia delictiva, mapas delincuenciales y cargas de trabajo, así como vigilar que el personal actúe bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, conforme a las disposiciones constitucionales y legales vigentes que rigen su actuación y en apego a los derechos humanos.

Conducir estrategias y mecanismos para el desarrollo de las investigaciones que generen información en la ejecución de los mandamientos emitidos por la autoridad ministerial y/o judicial.

Establecer mecanismos de coordinación con las autoridades nacionales y extranjeras en lo relativo a los instrumentos de intercambio de información y cooperación con otros países y cuyas actividades se relacionen con el cumplimiento de los fines de la Organización Internacional de Policía Criminal de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Conducir la organización de los servicios de protección y seguridad de los servidores públicos de la Institución y de otras personas cuando así lo establezcan las disposiciones aplicables o lo ordene el/la Director/a en Jefe de la Agencia de Investigación Criminal.

Diseñar y consolidar el Programa de Desarrollo Estratégico de la PFM, mediante mecanismos que permitan su ejecución, supervisión y actualización, con el fin de alcanzar los objetivos y metas definidas en la Policía.

Gestionar ante la Oficialía Mayor la adquisición del armamento, municiones, parque vehicular, equipo policial, de sistema y comunicaciones, necesario para el desarrollo de las funciones propias de la Policía.

4.2.2 Policía Ministerial Estadual

No México, a policía judiciária é centralizada e geralmente toma o nome de Policía Ministerial mas também pode ser chamada pelo primeiro nome. Além disso, no México existem 32 Polícias Ministeriais Estaduais, uma para cada entidade federativa. A Policía Ministerial Estadual tampouco está contemplada na Constituição do México, visto que é preciso revisar a legislação local dos Estados. Para fins desta pesquisa, só se analisará o exemplo da Policía Ministerial do Estado de Guanajuato.

No Estado de Guanajuato, a Policía Ministerial do Estado e Policía Ministerial Especializada em adolescentes é mencionada nos incisos III e IV do art. 8 da Lei do sistema de segurança pública do Estado de Guanajuato, que dispõe sobre as instituições policiais no Estado de Guanajuato.

Nos arts. 66 e 69 da mesma lei dispõe-se que a Policía Ministerial se sujeitará ao determinado na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Guanajuato.

Artículo 66. La policía ministerial y la especializada en adolescentes se sujetarán a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato, quedando a cargo de la Procuraduría General de Justicia la aplicación de las normas, supervisión y operación de los procedimientos relativos a su desarrollo policial (GUANAJUATO, 1972).

Uma das características da Polícia Ministerial Estadual é estar integrada ao Ministério Público Estadual dentro das Procuradorias dos Estados. No Estado de Guanajuato sua organização é detalhada na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Guanajuato. No art. 7 dessa lei, escreve-se como se organiza a Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Guanajuato. No inciso IV desse mesmo artigo é mencionada a *Agencia de Investigación Criminal*, sob a qual, de acordo com alínea a) está inscrita a Direção Geral da Polícia Ministerial.

Artículo 7. La Procuraduría para el ejercicio de sus atribuciones y funciones se integrará por:

...

IV. La Agencia de Investigación Criminal, a la cual se adscribirán:

a) La Dirección General de la Policía Ministerial (GUANAJUATO, 1972);

...

No art. 38 da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Guanajuato, especifica-se a organização da Polícia Ministerial, que é a mesma da Polícia Federal e aparece no quadro 10.

4.2.3 A Polícia Judiciária do México e sua relação com o Ministério Público

A emenda constitucional mais importante dos últimos tempos no âmbito da segurança pública e do sistema penal foi a de 2008. Antes dela, o Ministério Público da Federação estava organizado na Procuradoria Geral da República, mas não era independente do poder executivo já que seu titular era proposto pelo presidente da República. O mesmo acontecia com os Ministérios Públicos dos Estados, os quais também dependiam do poder executivo de cada Estado. Além disso, antes da emenda de 2008, o processo penal era de tipo processual inquisitivo e as provas apresentados pelo Ministério Público nos juízos eram por escrito.

Posteriormente à emenda constitucional de 2008, o Ministério Público Federal ganhou autonomia e passou a ser organizado em uma *Fiscalía* Geral da República¹. O mesmo fato aconteceu com os Ministérios Públicos dos Estados, agora organizados como *Fiscalías* Estaduais. Ademais, o sistema penal adotaria um modelo acusatório adversarial, ou seja, a partir daquele momento as provas apresentadas pelo Ministério Público seriam expostas de forma oral nos juízos: uma verdadeira revolução no sistema penal e de justiça no México.

O *caput* do art. 21 da Constituição do México fala que a investigação dos delitos corresponde ao Ministério Público e às polícias, as quais atuaram sob a condução e o

¹ A *Fiscalía* Geral da República do México é equivalente à Procuradoria-Geral da República do Brasil.

mando do Ministério Público no exercício desta função. Já no parágrafo dois se escreve que o exercício da ação penal ante os tribunais corresponde ao Ministério Público e a lei específica determinará os casos em que os particulares poderão exercer ação penal frente à autoridade judicial. É preciso dar ênfase ao artigo 21, que assera das polícias em geral sem distinguir entre judiciária e preventiva.

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

No art. 102 da Constituição do México, dispõe-se que o Ministério Público da Federação se organizará em uma *Fiscalía* Geral da República como órgão público autônomo, dotado de personalidade jurídica e patrimônio próprio. Neste mesmo artigo se enunciam os requerimentos para ser designado Fiscal Geral da República, além do processo para ser designado ou removido. De acordo com o parágrafo três desse artigo, o Fiscal Geral da República duraria no cargo nove anos. Neste ponto é importante assinalar que a transformação de Procuradoria Geral da República para *Fiscalia* Geral da República acontecerá só no transcurso do ano 2018, dez anos depois da emenda constitucional de 2008.

Diante do exposto, pode-se analisar qual é a relação da polícia judiciária com o Ministério Público no México. Primeiramente, é preciso lembrar que as polícias judiciárias do México, incluindo-se a Polícia Federal Ministerial e as Polícias Ministeriales Estaduais, não estão constitucionalizadas. No entanto, como foi analisado anteriormente, a Polícia Federal Ministerial está contemplada na Lei da Procuradoria Geral da República e depende diretamente dessa. Resultado disso é que a Polícia Federal Ministerial trabalha diretamente como os agentes do Ministério Público pelo fato de fazerem parte da mesma organização. Algo muito parecido acontece com as Polícias Ministeriais Estaduais e as *Fiscalias* Gerais dos Estados.

4.3 Polícia Judiciária no Brasil e no México

A polícia judiciária no Brasil e no México são centralizadas e de natureza civil. Os delitos e crimes federais são investigados pela Polícia Federal no Brasil e pela Polícia Federal Ministerial no México. Os demais crimes são investigados pela Polícia Civil no que se refere às unidades federativas do Brasil e pela Polícia Ministerial quanto às entidades federativas do México.

A maior diferença entre a polícia judiciária do Brasil e do México se encontra em sua relação com o Ministério Público. No Brasil, o Ministério Público, composto pelo

Ministério Público dos Estados e da União, de acordo com a Constituição de 1988, tem autonomia funcional, administrativa e financeira (art. 127, §§ 2º e 3º). De acordo com o §1º do art. 128 da Constituição do Brasil, o Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, o qual é nomeado dentre integrantes da carreira para um mandato de dois anos, permitida a reeleição. No México, depois da emenda constitucional de 2008, o Ministério Público passou a estar organizado na *Fiscalia* Geral da República, que é órgão público autônomo, dotado de personalidade jurídica e patrimônio próprio. O art. 102 da Constituição do México descreve o procedimento pelo qual se ser designa o Fiscal Geral da República, que terá um mandato de nove anos. Porém, na prática, o primeiro Fiscal Geral da República no México será nomeado a finais de 2018, ou seja, a autonomia do Ministério Público adquirida com a emenda constitucional de 2008 só será exercida a partir desta nomeação. Isso deixa em evidência o atraso institucional que existia no México até antes da emenda constitucional de 2008.

No Brasil, as polícias judiciárias são independentes do Ministério Público e dependentes do Executivo Federal ou Estadual. Por exemplo: a Polícia Federal do Brasil depende do Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Polícia Civil do Estado do Amazonas depende da Secretaria de Segurança Pública do Estado. As duas polícias são totalmente independentes do Ministério Público, tanto o da União como o do Estado do Amazonas.

No México, as Polícias Judiciárias são subordinadas ao Ministério Público e formam parte de sua estrutura orgânica. Assim, a Polícia Federal Ministerial constitui parte da Procuradoria Geral da República, e, uma vez efetivada a finais de 2018, formara parte de *Fiscalia* Geral da República. O mesmo acontece com as Polícias Ministeriais dos Estados, as quais também pertencem à estrutura de suas respectivas Procuradorias ou *Fiscalias* Estaduais.

O fato de que o Ministério Público não era autônomo no México até antes da emenda constitucional de 2008 implicou que um dos principais aparatos repressivos do Estado fosse utilizado de forma discricionária, isto é, em situações específicas, por exemplo em casos de corrupção, favoreciam-se os aliados políticos do governo em turno e, por outro lado, reprimiam-se os opositores políticos, abrindo investigações contra eles. Um dos objetivos da emenda de 2008 é que não se repitam esses tipos de situações em que o Ministério Público era utilizado como uma arma política contra os adversários.

5 PARA ONDE VÃO AS REFORMAS EM SEGURANÇA PÚBLICA

5.1 As reformas no Brasil

Até dezembro de 2017 a Constituição do Brasil de 1988 sofreu 105 alterações em seu texto, sendo 99 emendas constitucionais e 6 emendas de revisão. Foram feitas reformas previdenciárias, tributárias, econômicas, do sistema de saúde, fiscais, mas, no que se refere ao modelo de segurança pública, só houve três modificações: 1) a Emenda Constitucional (EMC) n.º 18, de 5 de fevereiro de 1998, transformou os polícias e os bombeiros militares em militares dos Estados; 2) a EMC n.º 19, de 4 de junho de 1998, modificou parte da redação do art. 144; 3) e a EMC n.º 82, de 16 de julho de 2014, só acrescentou o § 10 ao art. 144, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Isso pode significar duas coisas: ou o sistema de segurança pública do Brasil é o suficientemente maduro que não precisa de maiores alterações, ou existe uma resistência para modificá-lo. A seguir, analisar-se-ão essas duas conjecturas possíveis para observar qual está mais próxima da realidade.

Primeiramente, o fato de o sistema de segurança pública do Brasil ser constitucionalizado lhe dá solidez. Cada organização tem claramente definidas suas funções no art. 144 da Constituição do Brasil, o que permite uma melhor organização e coordenação entre as diferentes polícias, ao mesmo tempo que evita a duplicidade de funções e a interferência entre elas. Outra das consequências da constitucionalização da segurança pública foi que “todas as leis sobre segurança, nos três planos federativos devem estar em conformidade com a Constituição Federal” (FABRETTI, 2014, p. 88). Sem dúvidas, a Constituição de 1988 trouxe grande avanço na área da segurança pública porque foi a primeira vez na história do Brasil que se dedicou um capítulo exclusivo a este tema.

Não obstante, no processo constituinte de 1988, o tema da segurança pública ficou a cargo da subcomissão da defesa do Estado, da sociedade e de sua segurança. Esta subcomissão acabou sendo dominada pelos atores que defendiam a manutenção do arranjo institucional modelado no período ditatorial (FABRETTI, 2014, p. 85-86). Esse é o principal motivo pelo qual a polícia militar e o corpo de bombeiros militares são considerados militares dos Estados e forças auxiliares do exército. Este ponto é um dos mais controvertidos do sistema de segurança pública do Brasil. Por que optar por uma polícia militar e não por uma polícia preventiva composta por cidadãos?

Outros dois pontos a se analisar são a participação das Forças Armadas em labores de segurança pública e o programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, uma inovação muito interessante na área de segurança pública.

5.1.1 As Forças Armadas do Brasil e sua participação na segurança pública

As Forças Armadas do Brasil, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, de acordo com o art. 142 da Constituição Federal de 1988, são instituições nacionais permanentes e regulares, destinadas à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de um deles, da garantia da lei e da ordem. O emprego das Forças Armadas é regulamentado pela Lei Complementar n.º 97, de 09 de junho de 1999, e pelo Decreto n.º 3.897 da Presidência da República, de 24 de agosto de 2001.

A Lei Complementar n.º 97, em seu art. 15, estabelece que a atuação das Forças Armadas se dará após o reconhecido esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, de forma episódica, para garantir a lei e a ordem em uma área previamente estabelecida e por tempo limitado. Esses instrumentos são definidos no artigo 144 da Constituição Federal e são compostos pelos órgãos de segurança pública, quais sejam, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as Polícias Civis, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares. Os órgãos de segurança pública são considerados esgotados quando, em determinado momento, estão indisponíveis, são inexistentes ou insuficientes para o desempenho de sua missão constitucional.

A decisão de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem é de competência exclusiva do Presidente da República e poderá ocorrer por sua própria iniciativa ou dos Poderes Legislativo e Judiciário. Nessa hipótese, o art. 3 do Decreto n.º 3.897 estabelece que as Forças Armadas, sempre que se faça necessário, incumbirá-lhes desenvolver ações de natureza preventiva e repressiva que se incluam na competência constitucional e legal das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos pelo ordenamento jurídico brasileiro a esse tipo de atividade. A legislação brasileira define claramente a separação entre as missões das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública e indica que o eventual emprego de recursos da defesa para a garantia da lei e da ordem ocorre para solucionar situações pontuais, em local determinado e com prazo definido.

Se bem é verdade que com o Decreto n.º 3.897 desde 24 de agosto de 2001 está regulamentado o emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem, até 2016 não foram utilizadas abertamente nessas situações. No transcurso de 2016, foram publicados seis decretos que autorizaram o emprego das Forças Armadas para garantia

da lei e da ordem, e um decreto que autorizou seu emprego a fim da garantia da ordem pública durante a votação e a apuração das eleições de 2016. Durante 2017, houve um decreto publicado com o mesmo fim no que se refere às eleições suplementares no Estado do Amazonas e outros doze para a outra garantia acima descrita (Quadro 15).

Quadro 15 – Decretos que autorizam o emprego das Forças Armadas.

Decreto	Ementa
Decreto de 29.12.2017	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Região Metropolitana do Município de Natal e no Município de Mossoró, Estado do Rio Grande do Norte.
Decreto de 29.12.2017	Altera o Decreto de 28 de julho de 2017, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Rio de Janeiro.
Decreto de 28.7.2017	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Rio de Janeiro.
Decreto de 24.7.2017	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a garantia da votação e da apuração das eleições suplementares no Estado do Amazonas.
Decreto de 25.5.2017	Revoga o Decreto de 24 de maio de 2017, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Distrito Federal.
Decreto de 24.5.2017	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Distrito Federal.
Decreto de 22.2.2017	Altera o Decreto de 6 de fevereiro de 2017, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Espírito Santo.
Decreto de 16.2.2017	Altera o Decreto de 6 de fevereiro de 2017, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Espírito Santo.
Decreto de 13.2.2017	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.
Decreto de 6.2.2017	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Espírito Santo.
Decreto de 30.1.2017	Altera o Decreto de 19 de janeiro de 2017, para autorizar a prorrogação do emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Região Metropolitana do Município de Natal, Estado do Rio Grande do Norte.
Decreto de 19.1.2017	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Região Metropolitana do Município de Natal, Estado do Rio Grande do Norte.
Decreto de 17.1.2017	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no sistema penitenciário brasileiro.
8.934, de 19.12.2016	Altera o Decreto n o 8.928, de 9 de dezembro de 2016, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Região Metropolitana do Município de Recife, Estado de Pernambuco.
8.928, de 9.12.2016	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Região Metropolitana do Município de Recife, Estado de Pernambuco.
Decreto de 31.8.2016	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no revezamento da Tocha Paraolímpica dos Jogos Rio 2016.
Decreto de 24.8.2016	Altera o Decreto de 8 de agosto de 2016, que amplia e sistematiza as determinações presidenciais de emprego das Forças Armadas para Garantia da Lei e da Ordem nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.
Decreto de 22.8.2016	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a garantia da ordem pública durante a votação e a apuração das eleições de 2016.
Decreto de 15.8.2016	Prorroga o emprego das Forças Armadas para Garantia da Lei e da Ordem na área metropolitana do Município de Natal, Estado do Rio Grande do Norte

Continua na página seguinte.

Decreto	Ementa
Decreto de 8.8.2016	Amplia e sistematiza as determinações presidenciais de emprego das Forças Armadas para Garantia da Lei e da Ordem nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

É importante salientar como nos últimos dois anos tem aumentado o uso das Forças Armadas no Brasil na seara da segurança pública para garantia da lei e da ordem. Por exemplo: no decreto de 8 de agosto de 2016 acima citado se autoriza o emprego das Forças Armadas para tal garantia nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

5.1.2 Força Nacional de Segurança Pública

Outra inovação importante no sistema de segurança pública do Brasil foi a criação do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública através do decreto n.º 5.289, de 29 de novembro de 2004. Este programa se baseia na Força de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU). De acordo com o art. 2º desse decreto, a Força Nacional atuará para executar atividades destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Já segundo o art. 4º, “a Força Nacional de Segurança Pública poderá ser empregada em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado, do Distrito Federal ou de Ministro de Estado”. Dessa forma, a Força Nacional poderá apoiar a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros em operações de segurança pública, que podem ser realizadas em qualquer parte do país. Também mediante autorização do Ministério da Justiça de Segurança Pública, a Força Nacional poderá apoiar operações específicas de outros órgãos federais.

De acordo com o §2º do art. 4º do mesmo decreto, “o contingente mobilizável da Força Nacional de Segurança Pública será composto por servidores que tenham recebido, do Ministério da Justiça, treinamento especial para atuação conjunta, integrantes das polícias federais e dos órgãos de segurança pública dos Estados que tenham aderido ao programa de cooperação federativa”. Isso quer dizer que a Força Nacional estará integrada por elementos das diferentes corporações policiais de todo Brasil. De fato, conforme com o §5º do mesmo artigo, o Ministério da Justiça deverá assegurar pelo menos um contingente mínimo de quinhentos homens da Força Nacional de Segurança Pública treinados para emprego imediato.

Decerto a Força Nacional de Segurança Pública é uma das inovações mais importantes em segurança pública dos últimos no Brasil, o que poderia ser replicado em países com organização federal, onde, em caso emergência, as diferentes corporações policiais de toda a federação poderiam fornecer pessoal para atuar em um determinado ponto do território durante um lapso definido de tempo.

5.1.3 As Propostas de Emenda à Constituição no Brasil na área de segurança pública

Desde fevereiro de 2018, estão em tramitação pelo menos 196 Propostas de Emenda à Constituição (PEC) relacionadas diretamente à segurança pública, das quais pelo menos 89 se relacionam à modificação do art. 144. De acordo com [Albuquerque \(2009\)](#), a maioria dessas PEC pode ser agrupada no quadro 16.

Quadro 16 – Propostas de reforma constitucional do modelo policial no Brasil

Proposta	Forma de implantação	Defesa	Crítica
Unificação das polícias civis e militares.	Medida geral e uniforme, aplicável em escala nacional.	Solucionaria a falta de comunicação entre as organizações.	Deficiências estruturais de ambas as polícias que se fundiriam, potencializando-se mutuamente.
Unificação apenas em certos casos e sob determinadas condições.	Gradual e limitada a alguns estados.	Melhoraria a qualidade de serviço prestado à população.	Prejudicaria a uniformização da política nacional por parte da SENASP/MJ.
Adoção do ciclo completo de polícia para ambas as organizações.	Em nível nacional.	Reduziria problemas de coordenação entre as organizações.	Poderia criar novos problemas de coordenação.
Polícias de ciclo completo, estaduais, metropolitanas e/ou municipais.	Apenas em municípios cujas populações superem certo número previamente definido.	Prevenir o uso político em municípios pequenos.	Risco de uso político e arbitrariedade do critério definidor.
Transformação das guardas municipais em polícias municipais, mantendo-se as polícias federais e extinguindo-se as polícias estaduais.	Em todos os municípios ou em municípios cujas populações superem certo número previamente definido.	Redistribuição de recursos e de responsabilidades. Tendência nacional da municipalização das políticas públicas.	Possibilidade de criação de milícias rurais comandadas pelos prefeitos de municípios menores ou distantes dos grandes centros.
Concessão de poder de polícia às guardas municipais.	Competências determinadas pelas leis municipais.	Atuação complementar às atribuições das polícias estaduais.	Problemas de coordenação a invasão de atribuições.
Polícias de ciclo completo, unificadas, mas com funções distintas e complementares.	Divisão de atribuições segundo a complexidade e o potencial ofensivo dos crimes.	Reduziria problemas de coordenação entre as organizações.	Arbitrariedade do critério definido e diminuição do status quo atual.
Mudanças pontuais em aspectos meramente organizacionais.	Em nível nacional.	Atende à maior parte das reivindicações das corporações.	Não garante modificações estruturais a médio e longo prazos.
Flexibilização e desconstitucionalização.	Apenas nos estados que optam pela mudança.	Defesa de tradição e do prestígio popular de determinadas polícias	Defesa de sua capacidade de mobilizar interesses corporativistas.

Fonte: [Albuquerque \(2009\)](#), p. 150

É preciso lembrar que, apesar do grande número de PECs para modificar o sistema de segurança pública, nos quase 30 anos da Constituição do Brasil só foram aprovadas três EC referentes a este tema. Fala-se das EC n.º 18, 19 e 82. De acordo com [Albuquerque \(2009\)](#), existem basicamente dois grupos de interesse que procuram exercer influência sobre

a formulação de políticas públicas de segurança. O primeiro é formado por pessoas que não integram a esfera governamental e o segundo por aquelas que integram esta esfera. A resistência às mudanças do sistema de segurança pública é principalmente proveniente do segundo grupo, apoiado pelas burocracias das polícias e do Exército, “que buscam manter as funções, as estruturas e o arranjo institucional das organizações policiais nos moldes em que se encontram na atualidade” (ALBUQUERQUE, 2009, p. 132).

De acordo com Kaufman (1995, *apud* ALBUQUERQUE, 2009), a resistência dos atores no interior das burocracias tem origem em 3 causas: a) os benefícios da manutenção do *status quo*; b) oposição calculada à mudança; c) incapacidade técnica, material ou financeira de promover as mudanças. Para Albuquerque (2009, p. 140), “o problema é que o arranjo institucional atual dá aos atores envolvidos a certeza de manutenção do controle sobre a política pública, de ganhos diretos e indiretos e da participação desse atores na direção das organizações. Um arranjo diferenciado não aporta, a *fortiori*, ganhos aos atuais, por mais insignificantes que possam parecer”.

Não obstante a resistência às mudanças no sistema de segurança pública do Brasil, o debate continua. A seguir, analisam-se brevemente algumas das Propostas de Emenda à Constituição apresentadas nos últimos anos.

A PEC 430/2009, apresentada pelo deputado Celso Russomanno, propõe “criar a nova polícia do Estado e do Distrito Federal e Territórios, desconstituindo as polícias civis e militares”, trazendo-se a ideia de que a nova Polícia do Estado seria de ciclo completo. Além disso, “desmilitariza os corpos de bombeiros militar que passa a denominar-se: corpo de bombeiros do Estado e do Distrito Federal e Territórios, e institui novas carreiras, cargos e estrutura básica”.

Por outro lado, a PEC 49/2003, apresentada por Carlos Souza, propõe “dar nova redação ao § 8º do art. 144 da Constituição Federal, permitindo que as Guardas Municipais possam participar das ações de segurança pública, no policiamento preventivo e ostensivo”, dando a PEC poder de polícia às Guardas Municipais.

A PEC 225/2016, apresentada pelo deputado Moses Rodrigues, criaria as Polícias Civis Municipais, que teriam, entre outras, as funções de policiamento ostensivo, preventivo e repressivo, no âmbito da circunscrição do município. Além disso, essa PEC limita as funções da polícia militar.

A PEC 181/2003, apresentada pelo deputado Josias Quintal, propõe incluir nas competências das Polícias Civis e Militares a possibilidade de atuação em todas as funções policiais (polícia administrativa e judiciária) e unificar as competências das polícias estaduais. Mas isso evidentemente criaria duas polícias de ciclo completo, duplicando as funções da outra.

Por outro viés, a PEC 87/1999, apresentada pelo deputado Wanderley Martins,

sugere dar nova redação ao art. 144 para autorizar a criação de Polícias Municipais no Distrito Federal, nos Municípios que sejam as capitais estaduais e naqueles em que haja mais de um milhão de habitantes.

Essas são só algumas das PECs apresentadas no Brasil para modificar o Sistema de Segurança Pública, mas a curto prazo é pouco provável que alguma delas seja aprovada, principalmente pela resistência ao câmbio dos atores envolvidos.

5.2 As reformas no México

A Constituição do México de 1917, com pouco mais de 100 anos de vigência, sofreu 203 emendas constitucionais, das quais seis modificaram o art. 21 - o mais importante para a segurança pública. Este artigo se manteve inalterado por 66 anos até 1983, quando foi aprovada a primeira emenda constitucional referente ao tema da segurança pública. A partir desse ano, seguiram-se outras emendas constitucionais em 1994, 1996, 2005, 2008 e 2016.

Com a emenda constitucional de 1983 publicada no dia 3 de fevereiro, também foi modificado o art. 115, que pela primeira vez introduziu o conceito de segurança pública no texto constitucional. De acordo com a redação da alínea h) do inciso III do art. 115, os municípios estarão a cargo do serviço de segurança pública (MÉXICO, 1983). Com essa reforma, formulou-se um sistema de segurança pública no qual a base é o município. Este conceito de segurança pública municipal faz referência à tradicional função de vigilância preventiva, que as Polícias Municipais realizam para evitar infrações ao *Reglamento de Policía y Buen Gobierno*, sendo este um conjunto de regras de comportamento para o cidadão e à população em geral nos espaços públicos. Tal modelo de segurança pública municipal ficou superado rapidamente pelo crime organizado e pela violência urbana.

A emenda constitucional de 31 de dezembro de 1994 modificou os artigos 21 e 73, buscando aplicar em todo o país uma Política Nacional de Segurança Pública, que até aquele momento não existia. A redação do art. 21 dada com a emenda de 1994 expressava ser a segurança pública uma função atribuída à Federação, ao Distrito Federal e aos Municípios, que teriam de se coordenar para estabelecer um sistema nacional de segurança pública (MÉXICO, 1994). Quanto modificação do art. 73, autorizou o Congresso da União a expedir uma lei para estabelecer as bases de coordenação do novo sistema nacional de segurança pública.

No dia 23 de dezembro de 1999 foi publicada uma nova emenda constitucional, através da qual se modificou o art. 115 e foi constitucionalizada a Polícia Preventiva Municipal. Como pode ser lido na alínea h), do inciso III desse artigo: os Municípios teriam a obrigação de fornecer o serviço de segurança pública, de Polícia Preventiva Municipal e de segurança viária (MÉXICO, 1999). Esta reforma fortaleceu o modelo de segurança

pública municipal.

Aproveitando-se da emenda de 1994, a de 2008 ampliou de forma significativa o conceito de segurança pública para incluir no art. 21 três funções diferenciadas: a prevenção, a investigação e persecução dos delitos. Também aprofundou-se nos perfis das instituições de segurança pública, destacando-se, no parágrafo 10 do Art. 21, o caráter civil e profissional das corporações policiais e detalhando-se as bases mínimas do Sistema Nacional de Segurança Pública (MÉXICO, 2008).

No entanto, essas emendas constitucionais não foram suficientes para fortalecer o sistema de segurança pública do México. Até 1999, a política de segurança pública foi dirigida a fortalecer um modelo de segurança pública descentralizado, no qual a base era o Município. Porém, desde 2006 as propostas passaram a ser direcionadas a centralizar a segurança pública nos Estados. Para tanto, é necessário criar uma só polícia preventiva em cada um dos 31 Estados do México, sendo imprescindível um grande acordo político, primeiramente entre os senadores e deputados federais e, posteriormente, em cada uma das assembleias legislativas dos Estados. Para alcançar esse objetivo, seria preciso extinguir a Polícia Preventiva Municipal do art. 115 da Constituição Federal e de cada uma das 31 Constituições Estaduais. O segundo passo seria constitucionalizar as polícias estaduais e federais. Contudo, isso parece impossível a curto prazo.

Para cobrir as deficiências do sistema de segurança pública, o governo do México tem usado as Forças Armadas para ações de segurança pública, especialmente desde 2006. Isso tem trazido um aumento na violência em geral e um aumento na violação dos direitos humanos por parte dessas instituições. Até dezembro de 2017, as Forças Armadas não contavam com um marco legislativo e legal para regulamentar e justificar sua participação nessas ações, mas recentemente foi aprovada a Lei de Segurança Interior, legitimando esse trabalho das Forças Armadas. A seguir, abordar-se-á esse tema com maiores detalhes.

5.2.1 A Lei de Segurança Interior e a participação das Forças Armadas em segurança pública

Desde 2006, a participação das Forças Armadas em labores de segurança pública aumentou consideravelmente. Esta participação foi questionada desde seu começo por associações civis, partidos políticos e líderes sociais. Apesar disso, o governo de Felipe Calderón (2006-2012) e o governo de Enrique Peña (2012-2018) sempre defenderam a participação das Forças Armadas nessas ocasiões.

A Constituição do México não tem um artigo dedicado exclusivamente às Forças Armadas e suas funções. Em seu lugar, as Forças Armadas, constituídas pelo Exército, Armada e Força Aérea, são mencionadas nos artigos 10, 73, 76, 78, 89 e 123 da Constituição do México.

O emprego das Forças Armadas na segurança interior encontra-se sustentado pelo art. 89, inciso VI da Constituição do México que define como uma função do Presidente da República dispor da totalidade das Forças Armadas para a segurança interior e defesa exterior da Federação.

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación (MÉXICO, 2017a).

O art. 1º, inciso II da Lei Orgânica do Exército e Força Aérea mexicanos estabelece que o Exército e a Força Aérea são instituições armadas permanentes que têm entre suas missões garantir a segurança interior.

ARTICULO 1/o. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

...

II. Garantizar la seguridad interior;

...

(MÉXICO, 1986)

De igual modo o art. 1º da Lei Orgânica da Armada do México estabelece que a Armada é uma instituição militar nacional de caráter permanente, cuja missão é empregar o poder naval da Federação para a defesa exterior e coadjuvar na segurança interior.

Artículo 1.- La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país; en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales (MÉXICO, 2002).

No Art. 129 da Constituição do México, especifica-se que, em tempo de paz, nenhuma autoridade militar pode exercer mais função que aquelas de exata conexão com a disciplina militar.

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas (MÉXICO, 2017a).

Não obstante, a Suprema Corte de Justiça da Nação estabelece, em sua Tese Jurisprudencial 36/2000, que é constitucionalmente possível que o Exército, a Força Aérea

e a Armada atuem apoiando as autoridades civis nas diversas tarefas de segurança pública desde que não tenha sido decretada a suspensão de garantias fundamentais (MÉXICO, 2000a).

De acordo com a Tese Jurisprudencial 37/2000, da Suprema Corte de Justiça da Nação, o Exército, a Força Aérea e a Armada podem atuar acatando ordens do Presidente, com estrito respeito às garantias individuais, sem chegar a situações que requeiram a suspensão aquelas (MÉXICO, 2000b).

Além disso, a Suprema Corte de Justiça do México, pela Tese Jurisprudencial 38/2000, dispôs que as Forças Armadas podem atuar em auxílio das autoridades civis quando solicitado seu apoio. Por esta razão, as Forças Armadas estão constitucionalmente facultadas para atuar em matéria de segurança pública em auxílio das autoridades competentes (MÉXICO, 2000c).

Outrossim, com a Tese Jurisprudencial 39/2000, a Suprema Corte de Justiça valida a participação da Secretaria da Defesa Nacional e da Marinha no Conselho Nacional de Segurança Pública, como é estipulado nos incisos III e IV do art. 12 da Lei Geral, que estabelece as bases de coordenação do Sistema Nacional de Segurança Pública (MÉXICO, 2000d).

Finalmente, em dezembro de 2017 foi aprovada a Lei de Segurança Interior, com o objetivo de justificar e legalizar a participação das Forças Armadas em labores de segurança, mas agora sob o conceito de segurança interior, o qual está definido no art. 2º dessa lei:

Artículo 2. La Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente Ley (MÉXICO, 2017b).

A Lei de Segurança Interior conta só com 34 artigos, sendo as Forças Armadas são mencionadas em 15 deles.¹

¹ Os artigos nos quais são mencionadas as Forças Armadas são o 4, 5, 6, 11, 14, 16, 18, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 28 e 30.

5.2.2 A evolução da Polícia Federal Ministerial e da Polícia Federal do México

Tanto a Polícia Federal do México quanto a Polícia Federal Ministerial não estão constitucionalizadas, não estando, portanto, contempladas na Constituição do México. É a Lei da Polícia Federal (MÉXICO, 2009) que a cria, da mesma forma que a Lei da Procuradoria Geral da República cria a Polícia Federal Ministerial, e não a Constituição do México. O fato de essas polícias não estarem contempladas constitucionalmente tem consequências importantes. Em primeiro lugar, é preciso lembrar que o processo para modificar a Constituição em qualquer país democrático requer um amplo consenso entre as diferentes forças políticas representadas no poder legislativo. No México, o art. 135 de sua Constituição determina que, para fazer uma emenda constitucional, é preciso ter dois terços dos votos e a emenda tem de ser aprovada na maioria das assembleias legislativas dos Estados e da Cidade do México. Já para se mudar uma lei, os requerimentos são menores.

Essa situação tem permitido que cada governo possa fazer mudanças na organização, na estrutura, nas funções e no nome das corporações policiais de caráter federal. Analisar-se-á inicialmente a evolução da Polícia Federal do México.

Antes de 1999 existiam, no México, diferentes corporações policiais na esfera de atuação federal. Eram elas a *Polícia de Migración* que dependia da *Secretaría de Gobernación* (o equivalente à Casa Civil no Brasil); a *Polícia Federal de Caminos* que dependia da *Secretaría de Comunicación y Transportes* (o equivalente ao Ministério dos Transportes); e a *Polícia Fiscal Federal* que dependia da *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (o equivalente ao Ministério de Fazenda). Em novembro de 1998, o titular da *Secretaría de Gobernación* apresentou uma iniciativa de lei para criar a Polícia Federal Preventiva, cujo objetivo era unificar as diferentes corporações policiais mencionadas anteriormente. A nova lei foi aprovada e publicada em 23 de janeiro de 1999. Essa nova polícia dependeria da *Secretaría de Gobernación*, já que naquele momento não existia no México uma dependência encarregada exclusivamente da área de segurança pública.

Durante o ano de 2000, com a mudança de governo, a nova administração criou a *Secretaría de Seguridad Pública* (o equivalente ao Ministério de Justiça e Segurança Pública), sendo, sem dúvidas, um avanço muito importante na área de Segurança Pública. A Polícia Federal Preventiva passou a fazer parte desta nova Secretaria. Durante o ano de 2006, mudou novamente o governo, e, no primeiro dia de junho de 2009, a Lei da Polícia Federal Preventiva foi substituída pela nova Lei da Polícia Federal, dando à Polícia Federal, entre outras funções, a capacidade de investigação.

No ano de 2012, com a entrada da nova administração federal, foi extinta a *Secretaría de Seguridad Pública*, e, consecutivamente, a Polícia Federal passou a depender

da *Secretaría de Gobernación*, trazendo um grande retrocesso à área. Outro dos projetos que fracassaram durante essa administração foi a chamada Gendarmeria, que terminou sendo uma Divisão da Polícia Federal.

A Polícia Federal Ministerial também passou por diferentes mudanças nos últimos anos, embora sua situação seja diferente da Polícia Federal. A principal diferença é que a Polícia Federal Ministerial não tem uma lei própria já que sua criação está contemplada dentro da Lei Orgânica da Procuradoria Geral da República, a qual foi modificada totalmente nos anos de 1996, 2002 e 2009. Na lei de 1996, trata-se da *Polícia Judicial Federal*; na de 2002, muda-se seu nome para *Polícia Federal Investigadora*; e finalmente, com a lei de 2009, passou a ter seu nome atual: Polícia Federal Ministerial. Para finais do ano 2018, a Procuradoria Geral da República passará a ser a Fiscalía Geral da República, o que provavelmente levará a Polícia Federal Ministerial a sofrer mudanças em suas funções e em seu nome.

Seria importante estudar quais foram as consequências dessas transformações, mas o fato de que essas duas polícias não estão constitucionalizadas provoca uma certa fragilidade no sistema de segurança pública do México, já que a organização e as funções das corporações policiais estão sujeitas aos interesses do governo atual e não fazem parte de um projeto de longo prazo.

5.2.3 As Propostas de Emenda à Constituição no México na área de segurança pública

No México, nos últimos anos a discussão legislativa tem girado em torno do mando único da polícia. Na atualidade, o sistema de segurança pública do México é descentralizado, onde a Polícia Municipal Preventiva é a parte fundamental do sistema. Contudo, a municipalização da segurança pública tem sido superada totalmente pelo crime organizado. Por isso, nos últimos anos, têm surgido diferentes propostas para centralizar as polícias preventivas nos Estados. De acordo com [Pérez e Colón \(2016\)](#), as propostas podem ser agrupadas em quatro diferentes modelos de mando único na polícia preventiva.

Em 7 de outubro de 2010, o titular do poder executivo enviou ao Senado uma proposta de emenda constitucional em matéria de segurança pública. A proposta do ex-presidente Felipe Calderón foi um modelo misto de polícia, cuja característica principal era a corresponsabilidade entre polícias federais, estaduais e municipais ou metropolitanas (Modelo 2). Nela, a ênfase colocada na segurança pública é responsabilidade dos três níveis de governo. A Polícia Municipal teria funções de proximidade, vigilância e aplicação dos regulamentos municipais. Na proposta, a Polícia Municipal estaria sob o comando do governador do Estado, mas o chefe de polícia seria proposto pelo prefeito do município. Todos os corpos de polícia estariam sob o comando do governador do Estado. Entretanto,

Quadro 17 – Modelos alternativos de mando único na polícia preventiva no México

Modelo 1. Guarda Municipal que concentre as funções de ordem e paz pública, segurança viária e cumprimento de regulamentos municipais. Complementam-se por uma Polícia Estadual forte com mando único em matéria de segurança pública.
Modelo 2. Polícia Municipal com funções de ordem e paz pública, segurança viária e cumprimento de regulamentos municipais, e de segurança pública em delitos de menor potencial ofensivo ao mando do prefeito, mas seguem os diretrizes da Polícia Estadual e opera sob comando desta em situações de risco ou emergência policial.
Modelo 3. Polícia Municipal completa com funções de segurança pública sob o comando da Polícia Estadual, mas o município sugere os mandos da Polícia Municipal e participa da definição operativa e da rendição de contas.
Modelo 4. Um só corpo de polícia por Estado sob o comando do governador, sem Polícias Municipais (mando único em corporação única).

Fonte: Caballero et. al (2015 apub PÉREZ e COLÓN, 2016)

esta proposta não foi aprovada.

Em 2 de dezembro de 2014, o atual presidente do México, Enrique Peña Nieto, apresentou uma nova proposta de emenda constitucional. Diferentemente da proposta do ex-presidente Calderón, que reconhecia a necessidade de conservar e desenvolver a Polícia Municipal, Peña Nieto propôs extinguir a Polícia Municipal e manter somente uma Polícia Preventiva Estadual sob o comando do governador (Modelo 4). A segurança pública seria uma função atribuída à Federação e às entidades federativas. Os Municípios só teriam de fazer aportações determinadas pela lei para manter a Polícia Estadual.

Em 4 de novembro de 2015, foi apresentada uma nova proposta, mas feita pela bancada do *Partido Acción Nacional* (PAN). Propunha o partido preservar as corporações policiais dos três níveis de governo, além de criar o Instituto Nacional de Segurança Pública, que seria um órgão encarregado de supervisionar e avaliar as corporações policiais e todo o país. Em termos gerais, esta proposta só fortalecia o modelo atual da polícia preventiva.

A bancada do *Partido de la Revolución Democrática* (PRD) também apresentou sua própria proposta em 2 de fevereiro de 2016. Ela mantinha o papel fundamental dos Municípios na segurança pública e propunha criar a Comissão Nacional de Segurança Pública (CNSP). Da mesma forma, propunha criar um novo regime laboral e de segurança social para o pessoal da polícia. Essa proposta do PRD tinha o objetivo de manter e fortalecer o sistema de segurança pública atual, com algumas pequenas modificações.

Em 4 de fevereiro de 2016, a bancada do *Partido del Trabajo* (PT) apresentou uma proposta em matéria de segurança pública. Ela enfatiza a profissionalização das polícias, além de manter as competências do município em relação à segurança pública. De fato, rejeita a centralização da polícia preventiva e resgata a autonomia do município.

A última proposta de emenda foi apresentada em 7 de dezembro de 2017 pela bancada do *Partido Revolucionario Institucional* (PRI). Essa proposta é uma atualização da apresentada pelo presidente Enrique Peña Nieto. A segurança pública passaria a ser

tarefa só da Federação e das entidades federativas, enquanto que a segurança dos Municípios seria responsabilidade do Estados e a Polícia Municipal desapareceria.

Como é possível observar, todas as forças políticas do México coincidem na necessidade de mudar o Sistema de Segurança Pública, porém não existe um consenso de qual forma deve ter o novo sistema, especificamente no que se refere à polícia preventiva. A discussão gira em torno de fortalecer o sistema atual, ou mudá-lo totalmente, centralizando a polícia preventiva e extinguindo as Polícias Municipais. Essa discussão leva já 8 anos no congresso. A reforma do sistema de segurança pública foi um dos objetivos do governo de Felipe Calderón e do atual governo de Enrique Peña Nieto, e, há menos de um ano de terminar o governo, não tem conseguido um consenso com as diferentes forças políticas representadas no Congresso da União.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois de analisar o sistema de segurança pública do Brasil e do México, é possível realizar algumas considerações sobre eles que ajudaram a compreender melhor suas particularidades, semelhanças e diferenças. Colocar-se-ão essas reflexões de acordo com sua ordem de aparição no presente trabalho, o que significa dizer que se começará com a segurança pública na Constituição para então se escrever sobre a polícia preventiva, a polícia judiciária e, finalmente, acerca das últimas reformas da segurança pública nesses dois países.

6.1 Polícia constitucionalizada *vs.* polícia não constitucionalizada

A Constituição do Brasil de 1988 possibilitou um grande avanço na organização do sistema de segurança pública brasileiro, já que, pela primeira vez, foi dedicado um capítulo exclusivo para a segurança pública. Por outro lado, as polícias e suas funções estão claramente definidas no art. 144 e, portanto, não existe duplicação de funções. Todas as corporações policiais que formam o sistema de segurança pública brasileiro estão constitucionalizadas. Este fato tem duas consequências importantes: se, por um lado, dá solidez ao próprio sistema de segurança pública, já que extinguir uma polícia ou modificar suas funções implica modificar a Constituição; por outro, impede sua evolução, pois toda mudança no sistema de segurança pública brasileiro e suas polícias precisaria de um grande acordo político entre os partidos representados no poder legislativo.

Na Constituição do México de 1917, não existe um capítulo exclusivo para o tema de segurança pública. Na atualidade, a única polícia contemplada na Constituição é a Polícia Preventiva Municipal (art. 115). As demais não estão contempladas na Constituição. Estas polícias são criadas por leis específicas, como a Lei da Polícia Federal e a Lei Orgânica da Procuradoria Geral da República, que cria a Polícia Federal Ministerial. O mesmo acontece com as Polícias Estaduais. Isso resultou na inexistência de um sistema de segurança pública bem estruturado no México e na modificação arbitrária pelo governo em funções das diferentes corporações policiais, sem ter um plano a longo prazo. Por não existir clareza nas funções de cada polícia, são muitas vezes duplicadas, como o que acontece com a Polícia Federal e com a Polícia Federal Ministerial, visto que as duas têm capacidade de investigação.

Depois dessa comparação, fica evidente que o sistema de segurança pública do Brasil está muito mais bem organizado que o sistema do México, pelo menos no que se

refere ao plano constitucional. Ainda que nos últimos anos o poder legislativo do México tenha tentado atualizar sua Constituição, ainda há muito a fazer, e, no ramo da segurança pública, é preciso constitucionalizar as diferentes polícias que existem no país.

6.2 Polícia preventiva centralizada ou descentralizada

A polícia preventiva do Brasil, composta pela Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar e Guardas Municipais (que não são consideradas polícias), é fundamentalmente centralizada. Só existe uma Polícia Militar por Unidade Federativa, e é ela a encarregada do policiamento ostensivo. As Guardas Municipais ficam em segundo plano, e só têm funções limitadas nos Municípios.

No México, a polícia preventiva é descentralizada. Não obstante a Polícia Municipal Preventiva, contemplada no art. 115 da Constituição do México, seja a base do sistema de segurança pública, é também seu elo mais fraco. Na atualidade, há Polícias Preventivas Estaduais, mas não estão constitucionalizadas. Na prática, as encarregadas do policiamento ostensivo são as Polícias Municipais, possuindo as Estaduais apenas uma participação secundária. Isso tem consequências importantes no sistema de segurança pública do México, já que ainda existe muita desigualdade entre os diferentes Municípios. Podem-se encontrar polícias bem organizadas e equipadas nos Municípios mais desenvolvidos e polícias com uma organização deficiente e poucos elementos nos Municípios menos desenvolvidos.

A Polícia Municipal Preventiva do México tem ficado totalmente superada pelo crime organizado. Desde o governo de Felipe Calderón (2006-2012) e no governo atual de Enrique Peña (2012-2018), têm-se apresentado propostas para unificar as Polícias Municipais e criar uma só Polícia Preventiva por Estado. No entanto, todas essas propostas têm fracassado já que, para isso, é preciso modificar a Constituição do México e todas as Constituições dos Estados, uma tarefa legislativa que levaria muito tempo e um desgaste político muito intenso. No lugar disso, o governo federal do México tem optado por fortalecer a Polícia Federal e envolver abertamente as Forças Armadas em labores de segurança pública.

Por sua vez, a Polícia Militar Brasileira tem demonstrado uma melhor capacidade de enfrentar o crime organizado. Sua organização centralizada permite dispor de um maior número de efetivos em situações específicas, e mobilizar os polícias de um local para outro de forma mais eficiente. Contudo, uma organização centralizada também tem desvantagens, a exemplo da última greve de Policiais Militares no Estado de Río Grande do Norte, que colocou as autoridades do Estado em grandes dificuldades.

6.3 Polícia preventiva militar ou cidadã

Uma das principais características do sistema de segurança pública brasileiro é sua Polícia Militar. E o que faz com que uma polícia seja militar ou cidadã? Para responder a essa pergunta primeiro é preciso elucidar que a hierarquia, a disciplina e a farda não são exclusivas dos militares e, portanto, essas não podem ser as características que distinguem um militar de um cidadão. O que faz que um militar seja militar está no âmbito legal. Para começar, a Constituição brasileira escreve em seu art. 42 que “os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados”. Além disso, faz clara distinção entre justiça militar e justiça civil, expondo no § 3º do art. 125 que “a lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual” e, no § 4º, que “compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares”.

Especificamente no Estado do Amazonas, no art. 79 de sua Constituição, determina-se que a Justiça Militar “será exercida por Conselho de Justiça e Juiz Auditor Militar, competindo-lhes o processo e julgamento dos policiais militares e bombeiros militares nos crimes de natureza militar, definidos em lei”. Como se pode conferir, os militares dos estados, ou melhor, os policiais militares e os corpos de bombeiros militares têm sua própria polícia judiciária, seu próprio código penal militar e seus próprios juízes. Essa é a verdadeira distinção entre militar e cidadão: o militar tem obrigações e direitos diferentes do cidadão comum, mas, sobretudo, seu próprio subsistema de justiça.

Por sua vez, o art. 21 da Constituição do México é muito claro ao delimitar que as instituições de segurança pública serão de caráter civil, disciplinado e profissional. Isso é, os policiais têm os mesmos direitos e obrigações que qualquer cidadão. Na teoria, se um policial comete um delito, será julgado como qualquer outro cidadão.

A principal crítica ao sistema de segurança pública do Brasil é sua Polícia Militar, herança de sua última ditadura. Na atualidade, por exemplo, existem dois tipos de carreira dentro da Polícia Militar, e os brasileiros podem, a partir de um concurso público, ingressar como praça ou como oficial. Isto implica que qualquer pessoa que entrou na Polícia Militar como praça não pode ascender para oficial, para isso precisaria fazer um novo concurso e começar sua carreira como oficial. Essa distinção entre praças e oficiais é um grande atraso na organização e no desenvolvimento da Polícia Militar. O próprio país tem como exemplo a Polícia Rodoviária Federal, uma polícia preventiva de natureza cidadã e, sem dúvidas, uma Polícia Preventiva Estadual seria muito melhor que a atual Polícia Militar, mas, para isso, é preciso modificar o art. 144 da Constituição do Brasil, o que até agora parece muito difícil a curto prazo.

6.4 Polícia Judiciária e o Ministério Público

Tanto no México como no Brasil a polícia judiciária sempre foi centralizada, com a existência de uma só polícia judiciária para cada unidade federativa e uma polícia judiciária federal. A principal diferença se encontra em sua relação com o Ministério Público, pois a polícia judiciária no México sempre tem dependido dele, já que faz parte de sua estrutura orgânica. Antes da emenda constitucional de 2008, o Ministério Público do México não era autônomo porque a Procuradoria Geral da República era parte da estrutura do poder executivo federal, acontecendo o mesmo com as Procuradorias dos Estados, cuja estrutura era ligada à do poder executivo estadual. A nomeação do Procurador Geral era geralmente política, e sua duração no cargo dependia do presidente. Com a emenda de 2008, o Ministério Público ganhou autonomia e passou a ser organizado em uma *Fiscalia* Geral da República, entretanto, deu-se um prazo de 10 anos para se fazer esta mudança, e, como resultado disso, só em finais de 2018 será nomeado o primeiro Fiscal Geral da República, que terá um mandato de 9 anos.

O Ministério Público do Brasil leva 30 anos de vantagem em relação ao México, já que a Constituição de 1988 o reconhece como um órgão autônomo. Porém, a polícia judiciária ainda depende do poder executivo: na esfera federal, a Polícia Federal depende do Ministério da Justiça e Segurança Pública; e, nos Estados, as Polícias Cíveis dependem das Secretarias de Segurança Pública de suas respectivas unidades federativas.

Decerto, a independência do Ministério Público do Brasil tem logrado grandes avanços, especialmente no combate à corrupção. No México, a independência do Ministério Público ainda não começou, por isso ainda não se pode fazer uma avaliação de seu desempenho. Já podem, no entanto, serem observadas diferenças substanciais. Por exemplo: no Brasil, o Procurador Geral da República é eleito entre os membros da carreira, ingressando como funcionários do próprio Ministério Público e permanecendo por até dois anos, com direito à reeleição por igual período. Ao término do encargo, voltam a sua função já que a Constituição garante seu trabalho até a aposentadoria. No México, de acordo a emenda de 2008, o Fiscal Geral da República não precisa ser parte do Ministério Público e seu mandato é de 9 anos. Como falou-se anteriormente, ainda não se pode avaliar o funcionamento do Ministério Público do México, mas só de mencionar essas diferenças talvez o sistema brasileiro seja mais eficiente neste sentido.

Falando-se exclusivamente da polícia judiciária, a emenda de 2008 no México apresenta uma grande oportunidade, já que a polícia judiciária ganha independência junto ao Ministério Público. Ao pertencer à mesma estrutura, o Ministério Público terá a capacidade de, por um lado, receber as denúncias dos diferentes crimes e, por outro, de investigá-los sem intervenção do poder executivo. Contudo, ainda não se pode fazer uma avaliação dessa nova organização porque só começará a funcionar no final de 2018.

Se é verdade que o Brasil tem uma grande vantagem na autonomia do Ministério Público, também é verdade que a integração da polícia judiciária com o Ministério Público é uma experiência interessante e que pode ser estudada para se verem as vantagens de se fazer algo parecido no Brasil.

6.5 As Forças Armadas e sua participação em segurança pública

Um dos objetivos da criação dos primeiros corpos de polícia na Inglaterra foi remover as forças armadas das ruas. Quase a totalidade da Europa Ocidental e dos países desenvolvidos têm alcançado esse objetivo, não obstante na América Latina existam ainda muitos países onde as corporações policiais façam parte das Forças Armadas. No México, as Forças Armadas têm sido usadas principalmente no governo de Felipe Calderón (2006-2012), devido à incapacidade das polícias de enfrentarem o crime organizado, o que levou a uma paulatina militarização da segurança pública e contínua até o presente ano com o governo de Enrique Peña (2012-2018). Só em dezembro de 2017 foi aprovada a nova Lei de Segurança Interior, feita para respaldar o trabalho das Forças Armadas em segurança pública. No entanto, a lei é muito controversa porque representa um retrocesso, tendo em vista que o governo, no lugar de fortalecer o sistema de segurança pública, fortalece as Forças Armadas.

No Brasil, a participação das Forças Armadas para manter a lei e a ordem tem base constitucional, e está claramente regulamentada. O governo começou a fazer uso dessa prerrogativa principalmente a partir de 2016, mas, a cada vez que são usadas as Forças Armadas, o presidente da República Federativa do Brasil tem de publicar um decreto que autorize seu o emprego, especificando o lugar e o tempo.

Não é possível prescindir das Forças Armadas para atuações de segurança pública em países como México ou Brasil, pelo menos não até que se consiga desenvolver um bom sistema de segurança pública. Porém, é claro que a participação das Forças Armadas nessas situações têm que ser claramente regulamentadas e sempre dentro do Estado de Direito. O Brasil tem logrado esse objetivo e atualmente é possível consultar cada um dos decretos em que é autorizado o uso das Forças Armadas para garantir a lei e a ordem. No caso do México, infelizmente não existe um marco jurídico claro: a Lei de Segurança Interior pode ser uma ferramenta útil para isso, mas tem encontrado muita resistência da opinião pública.

6.6 A Força Nacional de Segurança Pública

De acordo com sua definição, a Força Nacional de Segurança Pública não é uma nova polícia, mas um programa de cooperação entre os Estados, em que cada parte integrante disponibiliza pessoal de suas polícias para atuar em um lugar e em um período de tempo específico. A Força Nacional é uma inovação muito interessante do sistema de segurança pública brasileiro baseada na Força de Paz da Organização das Nações Unidas. Sua principal atuação foi durante os Jogos Olímpicos do Rio 2016, onde policiais de todo Brasil participaram da segurança pública sob o mando da Força Nacional. Essa é uma experiência interessante com a qual o México pode aprender muito e tentar replicar como alternativa para tirar as Forças Armadas das ruas.

Essas são algumas das reflexões obtidas do estudo comparado do sistema de segurança pública do Brasil e do México. Sem dúvida, os estudos comparados ajudam a compreender muito melhor o funcionamento do próprio sistema já que deixa em evidência as particularidades de cada um deles. Em todos os países existe um sistema de segurança pública. Do ponto de vista sociológico seu objetivo sempre é o mesmo, mas para alcançar esse objetivo cada país tem desenvolvido soluções diferentes. Também é muito comum que os países em vias de desenvolvimento mire os desenvolvidos para replicar seus sistemas de segurança ou imitar seus modelos, com algumas variedades. Entretanto, é menos comum que um país em vias de desenvolvimento se espelhe em seus pares, seus iguais. É muito importante estudar as soluções que os países latino-americanos têm desenvolvido para enfrentar seus problemas em segurança pública. É necessário buscar soluções para os problemas desses países a partir de suas respectivas realidades.

REFERÊNCIAS

ACRE. Constituição do Estado do Acre. Rio Branco: Diário Oficial do Estado do Acre, 1989. Disponível em: <<https://goo.gl/FTtnGg>>.

AGUASCALIENTES. Constitución del Estado de Aguascalientes. Aguascalientes: Congreso del Estado de Aguascalientes, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/TQpuxf>>.

ALAGOAS. Constituição do Estado de Alagoas. Maceió: Governo do Estado de Alagoas, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/9npPdi>>.

ALBUQUERQUE, P. C. R. d. Segurança pública na constituição federal: para onde vão as reformas? Tese (Thesis), 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/LZg0j9>>.

AMAPÁ. Constituição do Estado de Amapá. Texto promulgado em 20 de dezembro de 1991, atualizado até a Emenda Constitucional N.º 0056, de 03.05.2017. Macapá: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/it36as>>.

AMAZONAS. Constituição Política do Estado do Amazonas. Manaus: Diário Oficial do Estado, 1989. Disponível em: <<https://goo.gl/EZj0Ht>>.

AMAZONAS. Lei Delegada N.º 87, de 18 de Maio de 2007. Dispõe sobre a Polícia Civil do Estado do Amazonas, definindo suas finalidades, competências e estrutura organizacional, fixando o seu quadro de cargos comissionados e estabelecendo outras providências. Manaus: Diário Oficial do Estado, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/ChFdKW>>.

AMAZONAS. Lei N.º 4.044, de 09 de Junho de 2014. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira de Praças Militares do Estado do Amazonas, e dá outras providências. Manaus: Diário Oficial do Estado, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/7YUJZj>>.

BAHIA. Constituição do Estado da Bahia. Salvador: Diário Oficial do Estado da Bahia, 1989. Disponível em: <<https://goo.gl/Wh8gLC>>.

BAJA CALIFORNIA. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Mexicali: Congreso del Estado de Baja California, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/lu6kFR>>.

BAJA CALIFORNIA SUR. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. La Paz: Congreso del Estado de Baja California Sur, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/xXzzY2>>.

BERTALANFFY, L. V. Teoría General de los Sistemas: fundamentos, desarrollo, aplicaciones. México: Fondo de Cultura Económica, 1976. ISBN 968-16-0627-2.

BRASIL. Decreto-Lei N.º 1.001, de 21 de Outubro de 1969. Código Penal Militar. Brasília: Diário Oficial da União, 1969. Disponível em: <<https://goo.gl/Th6APm>>.

BRASIL. Decreto-Lei N.º 1.002, de 21 de Outubro de 1969. Código de Processo Penal Militar. Brasília: Diário Oficial da União, 1969. Disponível em: <<https://goo.gl/k1qe1N>>.

- BRASIL. Decreto-Lei N.º 667, de 2 de Julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1969. Disponível em: <<https://goo.gl/kfAIn7>>.
- BRASIL. Decreto-Lei N.º 2.320, de 26 de Janeiro de 1987. Dispõe sobre o ingresso nas categorias funcionais da Carreira Policial Federal e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1987. Disponível em: <<https://goo.gl/QgQWtU>>.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/wTQHbt>>.
- BRASIL. Lei No 10.683, de 28 de Maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/zExtkF>>.
- BRASIL. Lei N.º 13.022, de 8 de Agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília: Diário Oficial da União, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/kTPeYw>>.
- BRASIL. Lei N.º 13.034, de 28 de Outubro de 2014. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Policial Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/ph5cLk>>.
- CAMPECHE. Constitución Política del Estado de Campeche. Campeche: Congreso del Estado de Campeche, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/v21CCh>>.
- CASEDE. Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016. Ciudad de México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2017. ISBN 978-607-8320-67-7.
- CEARÁ. Constituição do Estado de Ceará, 1989. Atualizada até a Emenda Constitucional N.º 86 de 16 de fevereiro de 2016. Fortaleza: INESP, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/uKuheT>>.
- CHIAPAS. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez: Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/1ZUhkF>>.
- CHIHUAHUA. Constitución Política del Estado de Chihuahua. Chihuahua: Congreso del Estado de Chihuahua, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/PzBACP>>.
- CIUDAD DE MÉXICO. Constitución Política de la Ciudad de México. Ciudad de México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/qRf5CS>>.
- COAHUILA. Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza. Saltillo: Congreso del Estado de Coahuila, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/cHDG4o>>.
- CODATO, A. N. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. Revista de Sociologia e Política, v. 25, p. 165–188, 2005. ISSN 0104-4478. Disponível em: <<https://goo.gl/uwTEmK>>.
- COLIMA. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. Colima: Congreso del Estado de Colima, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/lkIFOI>>.

- COSTA, A. T.; LIMA, R. S. d. Segurança pública. In: _____. Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Editora Contexto, 2014. p. 482–490.
- COSTA, R. d. C. Direito à segurança. Revista Brasileira de Ciências Policiais, v. 7, n. 2, p. 139–155, 2016. ISSN 2318-6917. Disponível em: <<https://goo.gl/wKohSd>>.
- CRUZ, M. G. B. et al. Mando Único Policial (Memoria). México, D.F.: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2011. (Serie Amarilla Temas Políticos y Sociales). ISBN 187072262. Disponível em: <<https://goo.gl/cw1ZdF>>.
- DISTRITO FEDERAL. Lei orgânica do Distrito Federal (Texto atualizado até 31/5/2017). Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/vDau8v>>.
- DUARTE, R. R. Artículo 10 constitucional. derecho a la legítima defensa. In: _____. Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013. v. 2, p. 1722–1736. ISBN 9786074686241. Disponível em: <<https://goo.gl/9xDuUt>>.
- DURANGO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. Vitoria: Congreso del Estado de Durango, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/aucnHt>>.
- DURKHEIM, m. Da Divisão do Trabalho Social. São Paulo: Martins Fontes, 1999. ISBN 85-336-1022-X.
- ESPIRITO SANTO. Constituição do Estado do Espírito Santo, 1989. Com alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais N.º 01/1990 a 108/2017. Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/BUknb6>>.
- ESTADO DE MÉXICO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Toluca: Secretaría de Asuntos Parlamentarios, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/5mGbAH>>.
- FABRETTI, H. B. Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Atlas, 2014. ISBN 978-85-224-8571-0.
- FILOCRE, L. D. Direito de segurança pública: limites jurídicos para políticas de segurança pública. São Paulo: Almedina, 2010. ISBN 9789724040813.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016.
- GAMBOA, E. R. et al. El marco jurídico de la Seguridad Pública en México. Constitución, legislación secundaria y tratados internacionales. México, D.F.: Editorial Porrúa, 2012. ISBN 978-607-09-1199-6.
- GARCIADIEGO, J. La revolución. In: _____. Nueva historia mínima de México. México: El Colegio de México, 2004. ISBN 978-607-462-329-1.
- GARCIDIEGO, J.; FICKER, S. K. La revolución mexicana. In: _____. Nueva historia general de México. México, D.F.: El Colegio de México, 2010. ISBN 978-607-462-179-2.

- GOIÁS. Constituição do Estado de Goiás (Atualizada até setembro de 2010). Goiânia: Ed. Assembleia, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/dhXaQ3>>.
- GUANAJUATO. Constitución Política para el Estado de Guanajuato (Última reforma: 04-04-2017). Guanajuato: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 1917. Disponível em: <<https://goo.gl/6uHrXV>>.
- GUANAJUATO. Ley Orgánica de las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado (Última reforma: 15-08-1995). Guanajuato: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 1972. Disponível em: <<https://goo.gl/PuQgsr>>.
- GUANAJUATO. Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato (Última reforma: 16-12-2016). Guanajuato: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/b3kDSb>>.
- GUANAJUATO. Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato (Última reforma: 31-03-2017). Guanajuato: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/SQU2Nx>>.
- GUANAJUATO. Constitución Política para el Estado de Guanajuato. Guanajuato: Congreso del Estado de Guanajuato, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/N3z1UH>>.
- GUERRERO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Chilpancingo: Congreso del Estado de Guerrero, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/6u48Mp>>.
- HIDALGO. Constitución Política del Estado de Hidalgo. Pachuca de Soto: Congreso del Estado de Hidalgo, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/pjNKcp>>.
- JALISCO. Constitucional del Estado Libre y Soberano de Jalisco. Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/1q8VW5>>.
- LASSALLE, F. Que é uma constituição? São Paulo: eBooksBrasil.org, 2006. 66 p. Disponível em: <<https://goo.gl/JH612m>>.
- LAZZARINI, Á. A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no brasil. Revista de Direito Administrativo, v. 184, p. 25–85, 1991. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<https://goo.gl/HhsU5Y>>.
- LUHMANN, N. O direito da sociedade (livro eletrônico). São Paulo: Martins Fontes, 2016. ISBN 978-85-8063-298-9.
- MANAUS. Decreto N.º 2.572, de 22 de Outubro de 2013. Dispõe sobre o Regimento Interno da Casa Militar e dá outras providências. Manaus: Diário Oficial do Município de Manaus, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/5q96u6>>.
- MANAUS. Lei Delegada N.º 01, de 31 de Julho de 2013. Dispõe sobre o funcionamento e a estrutura organizacional do Poder Executivo, define os órgãos e entidades que o integram, fixa suas finalidades, objetivos e competências e dá outras providências. Manaus: Diário Oficial do Município de Manaus, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/IYA7yo>>.
- MANAUS. Lei Delegada N.º 04, de 31 de Julho 2013. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Casa Militar, suas finalidades e competências, fixa seu quadro de cargos comissionados e dá outras providências. Manaus: Diário Oficial do Município de Manaus, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/3wHfbw>>.

MARANHÃO. Constituição do Estado do Maranhão (Atualizada até a Emenda Constitucional N.º 069/2013). São Luís: Assembleia Legislativa do Maranhão, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/k36Tpa>>.

MARÍN, J. R. Seguridad Pública y Constitución. México, D.F.: Editorial Porrúa, 2003. ISBN 970-07-4290-3.

MATO GROSSO. Constituição do Estado de Mato Grosso: texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1989, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais N.º 01/1991 a 71/2014. Cuiabá: ALMT, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/Tqt5nt>>.

MATO GROSSO DO SUL. Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul (Atualizado até 19 de abril de 2017). Campo Grande: Tribunal de Justiça, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/ZevnSp>>.

MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Publicación Original). Querétaro: Diario Oficial de la Federación, 1917. Disponível em: <<https://goo.gl/jA8Zwc>>.

MÉXICO. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Última reforma DOF 25-05-2011). México, D.F.: Diario Oficial de la Federación, 1976. Disponível em: <<https://goo.gl/KiSXnx>>.

MÉXICO. Decreto por el cual se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación, 1983. Disponível em: <<https://goo.gl/HUioBn>>.

MÉXICO. Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (Última reforma DOF 06-11-2014). México, D.F.: Diario Oficial de la Federación, 1986. Disponível em: <<https://goo.gl/UxRnDs>>.

MÉXICO. Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación, 1994. Disponível em: <<https://goo.gl/9R3FhY>>.

MÉXICO. Decreto por el cual se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación, 1999. Disponível em: <<https://goo.gl/2V2T7A>>.

MÉXICO. Tesis: P./J. 36/2000. México, D.F.: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/kPCACf>>.

MÉXICO. Tesis: P./J. 37/2000. México, D.F.: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/U2mibG>>.

MÉXICO. Tesis: P./J. 38/2000. México, D.F.: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/mgr4lb>>.

MÉXICO. Tesis: P./J. 39/2000. México, D.F.: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/BKlbGw>>.

MÉXICO. Ley Orgánica de la Armada de México. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación, 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/TjP9PC>>.

- MÉXICO. Decreto por el cual se adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/mG59kN>>.
- MÉXICO. Decreto por el cual se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/TmHNc1>>.
- MÉXICO. Ley de la Policía Federal (Última reforma DOF 25-05-2011). México, D.F.: Diario Oficial de la Federación, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/6OJmC2>>.
- MÉXICO. Reglamento de la Ley de la Policía Federal (Última reforma DOF 22-08-2014). Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/CpB9z3>>.
- MÉXICO. Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/Di3WUg>>.
- MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada dof 15-09-2017. Ciudad de México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/LmyySQ>>.
- MÉXICO. Ley de Seguridad Interior. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/u57BqG>>.
- MICHOACÁN. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Morelia: Congreso del Estado de Michoacán, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/bBxKmJ>>.
- MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais (Atualizada e acompanhada dos textos das Emendas à Constituição N.º 1 a 91). 15.ed. ed. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/dJGzhB>>.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Instrução Normativa N.º 013/2005-DG/DPF, de 15 de Junho de 2005. Define as competências específicas das unidades centrais e descentralizadas do Departamento de Polícia Federal e as atribuições de seus dirigentes. Brasília: Diário Oficial da União, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/h8wyGH>>.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria N.º 3997/2013-DG/DPF, de 24 de Outubro de 2013. Define as circunscrições oficiais das Superintendências Regionais e das Delegacias de Polícia Federal Descentralizadas. Brasília: Diário Oficial da União, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/j6aB4u>>.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria N.º 490, de 25 de Abril de 2016. Aprova o Regimento Interno da Polícia Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/ekRucX>>.
- MORELOS. Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos. Cuernavaca: Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos., 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/qRf1yc>>.

- MUNIZ, J.; JÚNIOR, D. P. Mandato policial. In: _____. Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Editora Contexto, 2014. p. 491–502.
- NAYARIT. Constitución del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Tepic: Poder Legislativo del Estado de Nayarit, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/vvBslQ>>.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. Web Page, Governo Municipal. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 2017. (www.guiadedireitos.org). Disponível em: <<https://goo.gl/qK1lsE>>.
- NUEVO LEÓN. Constitución del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Monterrey: Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/6tj5es>>.
- OAXACA. Constitución del Estado de Oaxaca. Oaxaca: Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/YJiXh6>>.
- PARÁ. Constituição do Estado de Pará e Emendas Constitucionais 01 a 61. Belem: Governo do Estado do Pará, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/0pjzXN>>.
- PARAÍBA. Constituição do Estado de Paraíba: promulgada em 5 de outubro de 1989. Atualizada e acompanhada dos textos integrais das Emendas Constitucionais N.º 1 a 39. João Pessoa: Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/xsaHbG>>.
- PARANÁ. Constituição do Estado do Paraná (Atualizada até 30.05.2008). Curitiba: Diário Oficial do Estado do Paraná, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/8gcBgG>>.
- PÉREZ, S. M.; COLÓN, K. N. T. El mando único policial. iniciativas en el congreso de la unión. Reporte CESOP, v. 93, p. 3–16, 2016.
- PERNAMBUCO. Constituição do Estado de Pernambuco (Atualizada até a Emenda Constitucional N.º 35, de 29 de maio de 2013). Recife: Cristiano Lopes, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/VNLQct>>.
- PIAUI. Constituição do Estado do Piauí: Texto Revisada e Adequada: constitucional promulgado em 5 de outubro de 1989, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais N.º 1/91 a 41/2013. Teresina: Escola do Legislativo Prof. Wilson Brandão, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/ZBVZwu>>.
- PUEBLA. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Puebla: Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/NRofER>>.
- QUERÉTARO. Constitución Política del Estado de Querétaro. Querétaro: Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/kPFB0m>>.
- QUINTANA ROO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Chetumal: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/6kk63g>>.
- RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/2VQ6sj>>.

- RIO GRANDE DO NORTE. Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. Natal: Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, 1989. Disponível em: <<https://goo.gl/iYCJyo>>.
- RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de N.º 1, de 1991, a 73, de 2017. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/t0kCIB>>.
- RODRIGUES, J. G. O Ministério Público e um novo modelo de Estado. Manaus: Associação Amazonense do Ministério Público, 1999.
- RONDÔNIA. Constituição do Estado de Rondônia. Texto atualizado até a emenda constitucional N.º 124/2017. Porto Velho: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Fg4Do7>>.
- RORAIMA. Constituição do Estado de Roraima. Boa Vista: Assembléia Legislativa do Estado de Roraima, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/mELa0V>>.
- SAN LUIS POTOSÍ. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. San Luis Potosí: Instituto de Investigaciones Legislativas, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/QGu5CT>>.
- SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina. Ed. atualizada com 73 Emendas Constitucionais. Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/8vzqEH>>.
- SANTOS, M. H. d. C. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo pós-guerra fria: o caso do Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n.54, p. 115–128, 2004. ISSN 1806-9053. Disponível em: <<https://goo.gl/w6iVqQ>>.
- SERGIPE. Constituição do Estado de Sergipe (Emendas Constitucionais de N.º 01/1990 a N.º 40/2007). Aracaju: Assembléia Legislativa do Estado de Sergipe, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/cygIXd>>.
- SILVA, J. A. d. Curso de direito constitucional positivo. 21 ed. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- SINALOA. Constitución Política del Estado de Sinaloa. Culiacán: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/F8erWQ>>.
- SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo (Atualizada até a Emenda Constitucional N.º 43, de 10 de novembro de 2016). São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/nk8f7u>>.
- SONORA. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. Hermosillo: Congreso del Estado de Sonora, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/1W1Ktt>>.
- SOUZA, L. A. F. d. Autoridade, violência e reforma policial. a polícia preventiva através da historiografia de língua inglesa. Revista Estudos Históricos, v. 12, n. 22, p. 29, 1998. Disponível em: <<https://goo.gl/MAJPgn>>.
- TABASCO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Villahermosa: Congreso del Estado de Tabasco, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/qxe5qk>>.

- TAMAULIPAS. Constitución Política del Estado de Tamaulipas. Ciudad Victoria: Congreso del Estado de Tamaulipas, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/xwW7gK>>.
- TLAXCALA. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Tlaxcala: Congreso del Estado de Tlaxcala, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/uJlfJf>>.
- TOCANTINS. Constituição do Estado de Tocantins (Emendas Constitucionais Ns 01/89 a 36/2017). Palmas: Assembléia Legislativa do Estado de Tocantins, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/KKsBCV>>.
- VALLE DE SANTIAGO. Reglamento de Policía y Orden Público para el Municipio de Valle de Santiago. Guanajuato: Periódico Oficial del Gobierno del Estado Guanajuato, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/5dBH9Q>>.
- VERACRUZ. Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacion de la Llave. Xalapa: Congreso del Estado de Veracruz, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/GDkrvT>>.
- WEBER, M. Economia e Sociedade. Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. v. 1 e 2.
- WEBER, M. Economía y Sociedad. 1. ed. electrónica. ed. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2014.
- WEBER, M. Metodologia das Ciências Sociais. 5. ed. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2016.
- YUCATÁN. Constitución Política del Estado de Yucatán. Mérida: Congreso del Estado de Yucatán, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/ABpUaG>>.
- ZACATECAS. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Zacatecas: Sistema Estatal Normativo, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/aoKuXy>>.

Anexos

ANEXO A – A SEGURANÇA PÚBLICA NAS CONSTITUIÇÕES DAS UNIDADES FEDERATIVAS DO BRASIL

Estado	Art.	Fracc.	Texto
Acre (1989)	129	I.	A Defesa Social, dever do Estado e responsabilidade de todos, organiza-se de forma sistêmica, visando a: I - garantir a segurança pública, mediante a manutenção da ordem, com a finalidade de proteger o cidadão, a sociedade e os bens públicos e particulares, coibindo os ilícitos penais e as infrações administrativas;
	131		A segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - Polícia Civil; e II - Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Estado.
Alagoas (2013)	244		A segurança pública, dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. §1. São responsáveis pela segurança pública, respeitada a competência da União: I – a Polícia Civil; II – a Polícia Militar; e III – o Corpo de Bombeiros Militar.
Amapá (2017)	75		A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercidas para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos, subordinados ao Governador do Estado: I - Polícia Civil; II - Polícia Militar; III - Corpo de Bombeiros Militar; IV - Polícia Técnico-Científica.
Amazonas (1989)	1	V	O Estado do Amazonas, constituído de Municípios, integra com autonomia político-administrativa a República Federativa do Brasil, fundado: ... V - a segurança pública; ...

Continua na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
	114		A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público e privado, através de um Sistema de Segurança, integrado pelos seguintes órgãos: I - Polícia Civil; II - Polícia Militar; III - Corpo de Bombeiro Militar; IV - Departamento Estadual de Trânsito.
Bahia (1989)	11	III	Compete ao Estado, além de todos os poderes que não lhe sejam vedados pela Constituição Federal: ... III – manter a ordem jurídica democrática e a segurança pública; ...
	146		A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. ...
Ceará (2016)	178		A segurança pública e a defesa civil são cumpridas pelo Estado do Ceará para proveito geral, com responsabilidade cívica de todos na preservação da ordem coletiva, e com direito que a cada pessoa assiste de receber legítima proteção para sua incolumidade e socorro, em casos de infortúnio ou de calamidade, e garantia ao patrimônio público ou privado e à tranquilidade geral da sociedade, mediante sistema assim constituído: I – Polícia Civil; e II – Organizações Militares: a) Polícia Militar; e b) Corpo de Bombeiros
Distrito Federal (2017)	117-A		A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida com base nos seguintes princípios: I – respeito aos direitos humanos e promoção dos direitos e das garantias fundamentais individuais e coletivas, especialmente dos segmentos sociais de maior vulnerabilidade; II – preservação da ordem pública, assim entendidas as ordens urbanística, fundiária, econômica, tributária, das relações de consumo, ambiental e da saúde pública; III – gestão integrada de seus órgãos e deles com as esferas educacional, da saúde pública e da assistência social, com a finalidade de prestar serviço concentrado na prevenção; ...
Espírito Santo (2017)	124		A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, consiste em garantir às pessoas o pleno e livre exercício dos direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos, sociais e políticos estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição. ...
	125		Os Municípios poderão instituir guardas municipais destinadas à proteção dos seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei municipal.
	126		São órgãos da administração pública encarregados especificamente da segurança pública e subordinados ao Governador do Estado e à Secretaria de Estado da Segurança Pública: I - a Polícia Civil; II - a Polícia Militar; III - o Corpo de Bombeiros Militar.

Continua na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
Goiás (2010)	121		A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para assegurar a preservação da ordem pública, a incolumidade das pessoas, do patrimônio e do meio ambiente e o pleno e livre exercício dos direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos, sociais e políticos, estabelecidos nesta e na Constituição da República, por meio dos seguintes órgãos: I - Polícia Civil; II - Polícia Militar; III - Corpo de Bombeiros Militar.
Maranhão (2014)	112		A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida com vistas à preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio pelos seguintes órgãos: I – Polícia Militar; II – Polícia Civil; III – Corpo de Bombeiros Militar.
Mato Grosso (2014)	74		A defesa da sociedade e do cidadão, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para: I - garantir a segurança pública, mediante a manutenção da ordem pública, com a finalidade de proteger o cidadão, a sociedade e os bens públicos e particulares, coibindo os ilícitos penais e as infrações administrativas; ...
	78		A Polícia Judiciária Civil, incumbida das funções de polícia judiciária e da apuração de infrações penais, exceto as militares e ressalvada a competência da União, é dirigida por Delegado de Polícia estável na carreira, de livre escolha, nomeação e exoneração pelo Governador do Estado. ...
	80		A Polícia Militar, instituição permanente e regular, força auxiliar e reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina, é dirigida pelo Comandante-Geral. ...
Mato Grosso do Sul (2017)	40		A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública, das prerrogativas da cidadania, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos, subordinados administrativa e operacionalmente ao Secretário de Estado de Segurança Pública: I - a Polícia Civil; II - a Polícia Militar; III - Corpo de Bombeiros Militar. ...
Minas Gerais (2013)	136		A segurança pública, dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I – Polícia Civil; II – Polícia Militar; III – Corpo de Bombeiros Militar.
Pará (2014)	193		A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos, subordinados ao Governador do Estado: I - Polícia Civil; II - Polícia Militar; III - Corpo de Bombeiros Militar. ...

Continua na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
Paraíba (2015)	2		São objetivos prioritários do Estado: ... V - segurança pública; ...
	42		A segurança e a defesa social constituem dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercidas para preservar a ordem pública, a incolumidade das pessoas, do patrimônio e, também, com o propósito de garantir a defesa civil da coletividade, por meio de um sistema organizacional submetido ao comando do Governador do Estado.
	43		Integram o sistema organizacional da segurança e da defesa social, sendo, funcional e operacionalmente vinculados à orientação e ao planejamento da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social, os seguintes órgãos: I – Conselho Estadual da Segurança e da Defesa Social; II – Conselho Estadual de Trânsito; III – Polícia Militar do Estado da Paraíba; IV – Corpo de Bombeiros Militar do Estado da Paraíba; V – Polícia Civil do Estado da Paraíba; VI – Departamento Estadual de Trânsito.
Paraná (2008)	46		A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos é exercida, para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos seguintes órgãos: I - Polícia Civil; II - Polícia Militar; III - Polícia Científica. Parágrafo único: O Corpo de Bombeiros é integrante da Polícia Militar.
Pernambuco (2013)	101		A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio e asseguramento da liberdade e das garantias individuais através dos seguintes órgãos permanentes: I - Polícia Civil; II - Polícia Militar; III - Corpo de Bombeiros Militar.
Piauí (2013)	156		A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - Polícia Civil; II - Polícia Militar; III - Corpo de Bombeiros Militar.
	157		Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Continua na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
Rio de Janeiro (1988)	183		A segurança pública, que inclui a vigilância intramuros nos estabelecimentos penais, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos seguintes órgãos estaduais: I - Polícia Civil; II - Polícia Penitenciária; III - Polícia Militar; IV - Corpo de Bombeiros Militar. §1. Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. ...
Rio Grande do Norte (1989)	90		A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - Polícia Civil; II - Polícia Militar ... §8. Os Municípios podem constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei complementar.
Rio Grande do Sul (2017)	124		A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública, das prerrogativas da cidadania, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - Brigada Militar; II - Polícia Civil; III - Instituto-Geral de Perícias. IV - Corpo de Bombeiros Militar.
	128		Os Municípios poderão constituir: I - guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei; II - serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil.
Rondônia (2017)	143		A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - Polícia Civil; II - Polícia Militar; III - Corpo de Bombeiros Militar.
Roraima (2014)	11	IV	Compete ao Estado: ... IV - manter a ordem jurídica democrática e a segurança pública; ...
	175		A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para assegurar a preservação da ordem pública, a incolumidade das pessoas, do patrimônio, do meio ambiente e o pleno e livre exercício dos direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos, sociais e políticos, estabelecidos nesta e na Constituição Federal por meio dos seguintes órgãos: I - Polícia Civil; II - Polícia Militar; e III - Corpo de Bombeiros Militar.

Continua na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
Santa Catarina (2017)	105		A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - Polícia Civil; II - Polícia Militar; III - Corpo de Bombeiros Militar; e IV - Instituto Geral de Perícia.
	112	X	Compete ao Município: ... X - constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações; ...
São Paulo (2016)	139		A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio. §1 - O Estado manterá a Segurança Pública por meio de sua polícia, subordinada ao Governador do Estado. §2 - A polícia do Estado será integrada pela Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros. §3 - A Polícia Militar, integrada pelo Corpo de Bombeiros é força auxiliar, reserva do Exército.
	147		Os Municípios poderão, por meio de lei municipal, constituir guarda municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, obedecidos os preceitos da lei federal.
Sergipe (2007)	125		A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas, do patrimônio e das garantias fundamentais, através dos seguintes órgãos: I - Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar II - Polícia Civil.
	128		Os Municípios com população acima de cinquenta mil habitantes poderão constituir guardas municipais destinados à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a Lei Estadual.
Tocantins (2017)	59		Os Municípios poderão organizar e manter guarda municipal para proteger seus bens e serviços ...
	114		A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos seguintes órgãos estaduais: I - Polícia Civil; II - Polícia Militar; III - Corpo de Bombeiros Militar.

ANEXO B – A SEGURANÇA PÚBLICA NAS CONSTITUIÇÕES DAS ENTIDADES FEDERATIVAS DO MÉXICO

Estado	Art.	Fracc.	Texto
Aguascalientes (2016)	61		Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público, las instituciones policiales del Estado y los Municipios deberán coordinarse entre sí para cumplir con los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Estatal de Seguridad Pública . . .
	69		Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ... VIII.- Seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de la Constitución Federal, policía preventiva municipal y tránsito; y ...
	71	XI	Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para: ... XI.- La Policía Preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en los casos en que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público y cuando así se disponga en los convenios o en las normas correspondientes.
Baja California (2016)	69		El Ministerio Público es la Institución encargada de la investigación y persecución de los delitos, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su conducción y mando en el ejercicio de esta función, y tendrá las atribuciones y estructura que la Ley le establezca. Asimismo, intervendrá en todos los demás negocios que determinen esta Constitución y las leyes.
	70		La Procuraduría General de Justicia del Estado y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado, de acuerdo con la Ley Orgánica que las rige, sentarán las bases de coordinación para la investigación de los delitos, así como el auxilio de peritos y técnicos, y de la Policía Ministerial.

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
	82	A , B	<p>Para el mejor desempeño de las facultades que le son propias, así como para la prestación de los servicios públicos y el ejercicio de las funciones que le son inherentes, los ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes:</p> <p>A. ATRIBUCIONES:</p> <p>...</p> <p>X.- Ejercer la función de seguridad pública municipal, en coordinación con los órdenes de gobierno federal y estatal; y</p> <p>...</p> <p>B. FUNCIONES Y SERVICIOS PÚBLICOS:</p> <p>...</p> <p>VIII.- Seguridad Pública Municipal, policía preventiva y tránsito; y</p> <p>...</p>
Baja California Sur (2017)	20	6	<p>...</p> <p>La seguridad pública es un función a cargo de la federación, el estado de Baja California Sur y sus municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de las leyes reglamentarias. En esta Constitución se reconoce la participación ciudadana como derecho humano, en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta constitución. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres niveles de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y formarán parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con los requisitos, bases y condiciones exigidas en el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias.</p> <p>...</p>
	148	V	<p>Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:</p> <p>...</p> <p>V.- Mantener los servicios de Seguridad Pública, Policía Preventiva y de Tránsito Municipales de acuerdo con la Ley en la materia.</p> <p>...</p>
	151	VIII	<p>Son facultades y obligaciones del presidente Municipal:</p> <p>...</p> <p>VIII.- Tener bajo su mando los cuerpos de Seguridad Pública, Policía Preventiva y Tránsito Municipales, en los términos que establezca el Reglamento respectivo y la Ley en la materia. La Policía Preventiva Municipal deberá acatar las órdenes que el Gobernador del Estado les trasmita, en casos en que él mismo juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p> <p>...</p>
Campeche (2017)	54	XXXI	<p>Son facultades del Congreso:</p> <p>...</p> <p>XXXI. Expedir la Ley que establezca las bases de coordinación para la organización y funcionamiento de los cuerpos de seguridad pública, estatales y municipales, así como para el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de sus integrantes.</p> <p>...</p>

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
	125	3	El Estado y los municipios, en ejercicio de la función de seguridad pública en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán establecer programas de prevención del delito, investigación y persecución del mismo para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas; igualmente preservarán las libertades, la paz y el orden públicos en los términos de la legislación respectiva; para tal efecto, podrán celebrar los convenios de coordinación necesarios en los términos que establezca la Ley. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.
Chiapas (2017)	59	IX, X	Son facultades y obligaciones del Gobernador, las siguientes: ... IX. Velar por la protección ciudadana, la seguridad pública, la conservación del orden, la tranquilidad y la seguridad de los habitantes del Estado. X. Ejercer el mando de la fuerza pública Estatal y la de los Municipios donde residiere habitual o transitoriamente. ...
	87		La Policía Preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. ... El Estado y los Municipios se coordinarán de acuerdo a la Ley aplicable para establecer un Sistema Estatal de Seguridad Pública que garantice el ejercicio incondicional de las libertades ciudadanas, la paz y orden públicos. ...
Chihuahua (2017)	64		Son facultades del Congreso: ... XXIV. Decretar la organización de las fuerzas de seguridad pública del Estado; ... XLVIII. Aprobar los Planes Estatales de Desarrollo y de Seguridad Pública, en los plazos que disponga la Ley. ...
	93	XIII	Son facultades y obligaciones del Gobernador: ... XIII. Organizar conforme a la ley las fuerzas de seguridad pública del Estado, mandarlas en jefe y nombrar y ascender a sus jefes y Oficiales; ...
	140	2	La policía preventiva estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que por escrito le transmita el Gobernador del Estado en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
Ciudad de México (2017)	14	B	Toda persona tiene derecho a la convivencia pacífica y solidaria, a la seguridad ciudadana y a vivir libre de amenazas generadas por el ejercicio de las violencias y los delitos. Las autoridades elaborarán políticas públicas de prevención y no violencia, así como de una cultura de paz, para brindar protección y seguridad a las personas frente a riesgos y amenazas.

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
	41	1	La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con las alcaldías y sus habitantes, para la prevención, investigación, sanción de infracciones administrativas y persecución de los delitos, la impartición de justicia, la reinserción social, el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades.
	42	A	1. Las instituciones de seguridad ciudadana serán de carácter civil, disciplinado y profesional. Su función se sustenta en la protección integral de las personas y tiene como principios rectores la prevención social de las violencias y del delito, la atención a las personas, la transparencia en sus procedimientos y actuaciones, la garantía del ejercicio de los derechos humanos y libertades, así como la convivencia pacífica entre todas las personas. ...
	43		1. Los cuerpos policiacos y sus integrantes en sus funciones darán prioridad al convencimiento, a la solución pacífica de los conflictos y en su actuación respetarán los derechos humanos de todos, incluidos las víctimas, los testigos e indiciados. El uso de la fuerza será excepcional, proporcional y como último recurso. 2. Las fuerzas de seguridad ciudadana, son instituciones al servicio de la sociedad. ...
Coahuila (2017)	82	XX	Son facultades del Gobernador: Ser el Jefe de las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado y asumir, con tal carácter, cuando las circunstancias lo requieran y por el tiempo que estime necesario, el mando directo e inmediato de todas las corporaciones de seguridad pública, en la totalidad o parte del territorio estatal. La Policía Preventiva Municipal estará al mando del presidente municipal en los términos del reglamento respectivo. No obstante, deberá acatar las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita, en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. En los casos en que el titular del Ejecutivo Federal resida habitual o transitoriamente en el territorio del Estado, tendrá el mando de la fuerza pública del Estado y de los Municipios durante el tiempo que dure su residencia;
	108		La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el estado y los municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, su investigación y persecución, la reinserción social del sentenciado, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en esta Constitución. ...

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
	109		<p>Para el cumplimiento de la función de seguridad pública la ley establecerá una dependencia especializada en la materia y conformará el Sistema Estatal de Seguridad Pública, como instancia de coordinación entre los tres órdenes de gobierno con amplia participación social.</p> <p>Las instituciones encargadas de la seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.</p> <p>...</p>
Colima (2017)	1	XIV	<p>...</p> <p>La seguridad pública es una función y un servicio a cargo de la Federación, el Estado y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la coadyuvancia en su investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de las leyes de la materia, en las respectivas competencias que la Constitución Federal y esta Constitución señalan.</p> <p>La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.</p> <p>Las instituciones de seguridad pública del Estado y sus Municipios serán de carácter civil, disciplinado y profesional.</p> <p>La fuerza pública del Estado estará bajo el mando del Gobernador en los términos que dispongan las leyes. La policía municipal preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado. La policía municipal preventiva acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público de acuerdo a lo previsto por el artículo 115, fracción VII, de la Constitución Federal.</p>
	81		<p>El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General del Estado como órgano estatal autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en términos de lo previsto en esta Constitución y su ley orgánica.</p> <p>La Fiscalía General del Estado para el ejercicio de sus funciones contará con los fiscales especializados, agentes, policía ministerial y demás personal que estará bajo su autoridad en los términos que establezca la ley.</p> <p>Los elementos policiacos del sistema de seguridad pública podrán intervenir de manera auxiliar en la investigación de los delitos en los términos que dispongan las leyes respectivas.</p>
	87	III	<p>Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p>...</p> <p>h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito;</p> <p>...</p>

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
Durango (2017)	13	13	... El Estado y los municipios ejercerán la función de seguridad pública en sus respectivos ámbitos de competencia; podrán celebrar convenios de coordinación y cooperación, en los términos que establezca la ley. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. El Estado y los municipios, implementarán programas de prevención del delito, la ley garantizará la participación social en su planeación y ejecución, así como en la evaluación de las instituciones de seguridad pública y del ministerio público.
	40	V	... Las políticas públicas para el desarrollo económico tendrán los objetivos siguientes: ... V. Garantizar la paz y la seguridad pública. ...
	98	XIV	Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: ... XIV. Conservar la paz, tranquilidad y el orden público en todo el territorio del Estado; mandar las fuerzas de seguridad pública estatales y coordinarse en esta materia con la Federación, otras entidades y los municipios, según lo dispuesto en la ley. ...
	102		Al ministerio público le corresponde investigar los delitos del orden común; ejercer la representación y defensa de los intereses de la sociedad y de la acción penal ante los tribunales. El ejercicio de las funciones del ministerio público estará a cargo de un Fiscal General del Estado, quien se auxiliará de una policía encargada de la investigación de los delitos, la que estará bajo su mando inmediato y directo, así como de los demás cuerpos de seguridad pública y privada, en los términos de las leyes.
	153	VIII	Los municipios tendrán a su cargo la prestación de las siguientes funciones y servicios públicos: ... VIII. Seguridad pública, policía preventiva y vial. ...

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
Guanajuato (2017)	11	13	<p>La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél, en el ejercicio de esta función. El Ministerio Público contará entre sus auxiliares con un cuerpo pericial.</p> <p>...</p> <p>La seguridad pública es una función a cargo del Estado y los municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales ratificados por los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución.</p> <p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales del Estado y de los municipios deberán coordinarse entre sí y con las instituciones policiales federales para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Estatal de Seguridad Pública, que estará sujeto a las bases mínimas establecidas en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
	104		<p>En el Estado, se integrarán los Cuerpos de Seguridad Pública necesarios para la protección de la paz y tranquilidad de los habitantes, que determinen las Leyes secundarias.</p> <p>...</p>
	107	III, XVI	<p>A los Ayuntamientos compete:</p> <p>...</p> <p>h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Policía Preventiva Municipal y Tránsito;</p> <p>...</p> <p>La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de las leyes de la materia. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público;</p> <p>y</p> <p>...</p>
Guerrero (2016)	14		<p>El Estado reconoce y garantiza las acciones de seguridad pública y prevención del delito; de su sistema de faltas, sujetas a su reglamento interno, que no constituyan ilícitos tipificados en el Código Penal del Estado, y que implementen los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, dentro de sus localidades, de acuerdo a sus prácticas tradicionales, cuyo seguimiento de acción se dará a través de su Policía Comunitaria o Rural, integradas por los miembros de cada comunidad y designados en Asamblea Popular o General, y con sujeción a la Ley de Seguridad Pública y su reglamento interno de esta entidad. Dichas policías tendrán una estrecha vinculación, colaboración y coordinación con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, en lo que hace a su registro, control, supervisión, asesoría, capacitación y evaluación.</p>

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
	91	XIX	El Gobernador tiene las siguientes atribuciones: ... Garantizar la protección y la seguridad ciudadana, la conservación del orden, la tranquilidad y la seguridad en el Estado, y disponer de las corporaciones policiales estatales y municipales, en aquellos casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público; ...
	172	3	... La seguridad pública estará a cargo de una policía preventiva bajo el mando del Presidente Municipal en los términos de la ley estatal correspondiente, con excepción de los convenios celebrados en la materia con los gobiernos Federal y Estatal. La policía acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en los casos que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; ...
Hidalgo (2017)	71		Son facultades y obligaciones del Gobernador: ... x. Mandar las fuerzas de seguridad pública del Estado y dictar órdenes a las policías municipales en los casos que considere como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; ... XII. Nombrar a los funcionarios y agentes integrantes de las fuerzas de seguridad pública Estatal y a los responsables de los servicios públicos del gobierno, que en todos los casos se considerarán como empleados de confianza; ...
	92 bis		La Seguridad Pública en la Entidad, será una función a cargo del Estado y de los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia para la prevención e investigación de los delitos, así como para determinar las sanciones a infracciones de carácter administrativo, en términos de la ley. La Seguridad Pública deberá regirse por los principios de eficiencia, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos, los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido ratificados por el Estado Mexicano y por esta Constitución. Las instituciones encargadas de la Seguridad Pública en el Estado, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. Deberán coordinarse con el Ministerio Público a fin de cumplir con los objetivos establecidos en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo anterior en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de Seguridad pública para el Estado de Hidalgo. Las policías de investigación actuarán bajo la conducción y el mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos.
	139	H	Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ... Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito; ...

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
	144	X	Son facultades y obligaciones del Presidente municipal: ... Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública y tránsito, en los términos del reglamento correspondiente, salvo en los casos señalados en los párrafos segundo y tercero de la presente fracción. El Gobernador del Estado podrá dictar ordenes a las policías municipales en casos que considere como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El titular del Poder Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los municipios donde residiere habitual o transitoriamente; ...
Jalisco (2017)	8	A	La seguridad pública es una función a cargo del Estado y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución señalan. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, ...
	50	XII	Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: ... Vigilar la conservación del orden público, disponiendo al efecto de las fuerzas armadas del Estado, pudiendo, con autorización del Congreso, celebrar convenios para descentralizar la organización y supervisión de las funciones de seguridad pública, con participación de los municipios y colaboración de los particulares, en su caso; ...
	79	IX	Los municipios, a través de sus ayuntamientos, tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos: ... Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; y ...
Estado de México (2017)	61	XL	Son facultades y obligaciones de la Legislatura: ... Expedir la ley que establezca las bases de coordinación con la Federación, otras entidades y los municipios en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito estatal; ...
	86		El Ministerio Público y las policías se coordinarán en términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como de la Ley local en la materia. El Ministerio Público y las policías, en ejercicio de sus funciones, presentaran el auxilio que les soliciten los órganos del poder público y los órganos constitucionales autónomos.

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
	86 Bis		<p>La Seguridad Pública, en la Entidad, es una función a cargo del Estado y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia que comprende la prevención e investigación de los delitos y las sanciones de las infracciones administrativas, en términos de ley, y deberá regirse bajo los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, responsabilidad y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte y en esta Constitución.</p> <p>Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las Instituciones Policiales, deberán de coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la Seguridad Pública y conformarán los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública.</p>
Michoacán (2016)	60	XII	<p>Supervisar la formación e instrucción de las fuerzas de seguridad pública del Estado y apoyar, en su caso, a los cuerpos de seguridad pública municipal, policía preventiva y tránsito municipales.</p> <p>La policía preventiva municipal, acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público;</p>
	123	V	<p>Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos y de los concejos municipales:</p> <p>...</p> <p>Proporcionar en sus jurisdicciones los servicios de:</p> <p>...</p> <p>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito.</p> <p>La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde éste resida habitual o transitoriamente;</p> <p>...</p>
Morelos (2017)	79A	3	<p>...</p> <p>El Ministerio Público, además de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere, tendrá las siguientes:</p> <p>...</p> <p>IV. Como participante de los Sistemas de Seguridad Pública, establecer la coordinación necesaria con las Policías Preventivas, Estatales y Municipales, para las acciones de investigación y persecución de los delitos, para una efectiva Seguridad Pública, diseñando y aplicando los protocolos pertinentes;</p> <p>...</p>

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
	114 Bis	VIII	Los Ayuntamientos tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ... VIII.- Seguridad Pública, en los términos del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la presente Constitución y de las leyes que de ambas emanen; así como la policía preventiva municipal y de tránsito, y el Cuerpo de Bomberos. La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos de la normatividad correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; y ...
Nayarit (2017)	7		El Estado tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Todos los habitantes del estado gozarán sea cual fuere su condición: ... III. La dignidad humana, los derechos que le son inherentes, el ejercicio libre de la personalidad, el respeto a la ley y al derecho ajeno, constituyen la base del estado democrático, la seguridad pública y la paz del Estado de Nayarit. ... XI. La seguridad pública como función del Estado y de los Municipios en sus respectivas competencias señaladas por esta Constitución. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. El Estado y los Municipios en los términos que la ley de la materia señale, establecerán un sistema de seguridad pública y se coordinarán con la Federación con ese fin. ...
	69	XXIX	Son facultades y obligaciones del Gobernador: ... Cuidar de la conservación del orden público, disponiendo al efecto de las corporaciones de seguridad pública del Estado. ...
	110	h)	Los Ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos municipales: ... Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; ...

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
Nuevo León (2016)	25		<p>La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</p> <p>...</p> <p>El Estado, en ejercicio de la función de seguridad pública, deberá en todo momento salvaguardar la integridad y derechos de las personas, e igualmente preservará las libertades, el orden y la paz públicos. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Estado y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública.</p> <p>...</p>
	132	I	<p>Los Municipios tendrán las siguientes atribuciones: Prestar las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p>...</p> <p>h) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía municipal y tránsito. La policía municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; e</p> <p>...</p>
Oaxaca (2016)	21		<p>La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</p> <p>...</p> <p>La seguridad pública es una función a cargo del Estado y de los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y esta Constitución.</p> <p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los órdenes de gobierno estatal y municipal deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Estatal en la materia, debiendo coordinarse con las instituciones policiales del gobierno federal para formar parte del Sistema Nacional.</p> <p>...</p>

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
	59	LXII	Son facultades del Congreso del Estado: ... Legislar en materia de seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de la Constitución General de la República, así como en materia de protección civil; ...
	113		III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ... h) Seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de la Constitución General de la República, policía preventiva municipal y tránsito; así como protección civil. ... VII. La Policía Preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos de la Ley de Seguridad Pública y reglamentos correspondientes. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente
Puebla (2017)	104	h)	Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ... h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito. ...
	117		Para la conservación de la tranquilidad y orden público en el Estado, se organizará la fuerza de seguridad, en los términos que establezca la ley.
Querétaro (2017)	2		... El derecho a la seguridad, a la protección de los bienes y a vivir en un entorno de tranquilidad social, libertad, paz y orden públicos, son derechos fundamentales que esta Constitución reconoce a favor de todas las personas. Autoridades y ciudadanos deben contribuir al establecimiento de las condiciones que permitan a los habitantes del Estado vivir en un ambiente seguro para su desarrollo humano integral. La prevención social de la violencia y la delincuencia, es una obligación a cargo del Estado y los municipios, con la participación de la población, en forma individual o colectiva.
	22	III	Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado las siguientes: ... III. Preservar las libertades, el orden y la paz públicos, así como la tranquilidad y la seguridad social en el Estado, asumiendo el mando en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; ...

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
Quintana Roo (2016)	90	X	Son facultades del Gobernador: ... X. Tener bajo su mando la fuerza de Seguridad Pública del Estado, así como el de la Policía Preventiva, esta última en aquellos casos en que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. ...
	147	g)	Los Municipios del Estado tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ... g) Seguridad Pública ,en los términos del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Policía Preventiva Municipal y Tránsito. ...
	157		La Policía Preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente
	158		Los cuerpos de Seguridad Pública y Tránsito de los Municipios coordinarán sus actividades con los correspondientes organismos del Estado y la Federación, en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública, conforme a los convenios que al efecto se suscriban.
San Luis Potosí (2017)	80	XXV	Son atribuciones del Gobernador del Estado las siguientes: ... XXV. Determinar, en casos urgentes e imprevistos, las medidas que juzgue necesarias para preservar el orden y la seguridad pública en el Estado, dando cuenta inmediata al Congreso; ...
	88		Para la preservación de la tranquilidad y el orden público se organizará la fuerza competente de seguridad pública, en los términos y con las corporaciones que establezcan las leyes relativas. La seguridad pública es una función a cargo del Estado y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva; así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías y los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional; deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública, y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública en los términos de la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como de la correspondiente ley local en la materia.

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
	114	III	Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ... h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito; ...
Sinaloa (2016)	43	XVII	Son facultades exclusivas del Congreso del Estado, las siguientes: ... Expedir leyes que regulen la seguridad pública en el Estado; establezcan las bases de coordinación entre el Estado y los Municipios en materia de seguridad pública; y señalen la organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública, así como las reglas para el establecimiento del servicio de carrera en dichas instituciones. ...
	73		La seguridad pública es una función a cargo del Estado y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución les señala. La seguridad pública tiene como fines salvaguardar la integridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como a través de la reinserción social de los delincuentes y el tratamiento de menores infractores. Las instituciones encargadas de la seguridad pública regirán su actuación por los principios de legalidad, protección social, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. La aplicación de las sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y a los bandos de policía y buen gobierno, estará a cargo de las autoridades administrativas.
	74		El Estado y los Municipios se coordinarán para establecer un Sistema Estatal de Seguridad Pública, el cual se integrará y funcionará en los términos que la Ley señale. La coordinación entre las instituciones de seguridad pública estatales y municipales se hará con absoluto respeto a las atribuciones de cada una de ellas. La Ley establecerá las bases de organización, funcionamiento y procedimientos de las Policías Preventivas. Asimismo, señalará los requisitos para ser titular e integrante de éstas.
	121	h)	Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ... h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73 y 74 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; ...
Sonora (2017)	79	II	Son facultades y obligaciones del Gobernador: ... Velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad, así como promover e inducir en el Estado, el progreso económico, social, político y cultural y, en general, el bienestar de la población en todos los órdenes, procurando que sea compartido y equilibrado entre centros urbanos y rurales, conforme a los principios de justicia y seguridad jurídica y a los planes y programas del Gobierno.

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
	101		La Policía Estatal Investigadora, como auxiliar directo del Ministerio Público, en coordinación con las instituciones encargadas de la seguridad pública conforme a las instrucciones que se le dicten, desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la investigación y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial con respeto irrestricto a los derechos humanos.
	136	XII	Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos: ... Prestar los servicios de seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, sin perjuicio de lo establecido por la fracción XX del Artículo 79 de esta Constitución. ...
	137	h)	Los Municipios, dentro de sus respectivas jurisdicciones, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ... Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Federal, policía Preventiva Municipal y Tránsito. ...
Tabasco (2017)	36	VI	Son facultades del Congreso: ... Legislar en la forma que proceda sobre Educación, Instrucción y seguridad pública; ...
	51	III	Son facultades y obligaciones del Gobernador: ... Tener bajo su mando la corporación de seguridad pública estatal, de acuerdo a su competencia, las leyes y convenios respectivos, así como, disponer de la policía preventiva municipal en los términos del artículo 65 de esta propia Constitución. La seguridad pública es una función a cargo del Estado y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos y conforme a las reglas que en esta materia establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
	65	II	Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ... h).- Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito; ...
Tamaulipas (2017)	132	VIII	Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ... Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Federal, policía preventiva municipal y tránsito; y ...

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
	136		La policía preventiva estará al mando del presidente municipal, en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Gobernador del Estado tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.
Tlaxcala (2016)	72	7	... Garantizar la seguridad pública es un deber del Estado; para ello contará con una corporación de policía que estará al mando del Poder Ejecutivo y de los presidentes municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias. Esta policía prestará auxilio a las autoridades, para el debido cumplimiento de sus atribuciones y se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. ...
	78		La seguridad pública es una función a cargo del Estado y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en términos de la ley de la materia. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional y estarán al mando del Poder Ejecutivo y de los presidentes municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias. El ministerio público y las instituciones de seguridad pública deberán coordinarse entre sí para cumplir objetivos comunes de seguridad y conformar el sistema nacional de seguridad pública, en términos de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
	93	4	... Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: ... h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito. La policía preventiva de cada municipio estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente; acatará las órdenes del Gobernador del Estado, en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, e ...
Veracruz (2017)	6	1	Las autoridades del Estado promoverán las condiciones necesarias para el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas; asimismo, garantizarán el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad, dando especial atención a la integración de las personas con discapacidad. ...

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
	49	IV	Son atribuciones del Gobernador del Estado: ... Velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad del Estado, disponiendo al efecto de las corporaciones policiales estatales, y de las municipales en aquellos casos que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; así como impedir los abusos de la fuerza pública a su cargo en contra de los ciudadanos, haciendo efectiva la responsabilidad en que aquélla incurriera; ... 71
	71	XI	Los ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios municipales: ... h) Seguridad pública, policía preventiva municipal, protección civil y tránsito;
Yucatán (2017)	85 Bis.	VIII	Los municipios tendrán a su cargo de manera exclusiva en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes funciones y servicios públicos: ... Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito, que estarán al mando del Presidente Municipal, en los términos de la ley en materia de seguridad pública del Estado y demás disposiciones aplicables;
	86		... La Seguridad Pública en Yucatán es una función a cargo del Estado y de los Municipios, en coordinación con la Federación, y tiene por objeto la prevención, la investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en el ámbito de sus respectivas competencias. La actuación de las instituciones estatal y municipales de Seguridad Pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en esta Constitución y en los Tratados Internacionales en la materia ratificados por el Estado Mexicano y publicados en el Diario Oficial de la Federación. Las Instituciones de Seguridad Pública, estatal y municipales, serán de carácter civil, disciplinado y profesional y deberán coordinarse entre sí y con la Federación para cumplir los objetivos de la función a su cargo. El Sistema Estatal de Seguridad Pública tendrá por objeto planear, normar y coordinar las actividades que se realizan en el Estado en materia de Seguridad Pública y estará conformado en los términos que señale la ley.

Continúa na página seguinte.

Estado	Art.	Fracc.	Texto
Zacatecas (2017)	26		<p>Toda persona tiene derecho a la alimentación, la salud, la asistencia social, la vivienda, el descanso, la cultura física, la práctica del deporte y la recreación; la protección de sus bienes, la paz y la seguridad pública.</p> <p>...</p> <p>La seguridad pública es un servicio a cargo del Estado y los Municipios para salvaguardar la integridad y derechos de las personas, el mantenimiento del orden y la paz públicos.</p> <p>La ley determinará la organización, atribuciones, funcionamiento y profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, entre ellos, la policía estatal preventiva. En todos los casos, se establecerá el servicio civil de carrera.</p>
	65	VI	<p>Son facultades y obligaciones de la Legislatura:</p> <p>...</p> <p>VI. Legislar en materia de seguridad pública y tránsito;</p> <p>...</p>
	119	VI	<p>Prestar los siguientes servicios públicos:</p> <p>...</p> <p>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito;</p> <p>...</p>