



Revista Café com Sociologia

Volume 6, número 3, jul./dez. 2017

ISSN. 2317-0352

A POLÍCIA COMUNITÁRIA NO ESTADO DE GUERRERO NO MÉXICO: um movimento social na área da segurança pública

*Eduardo Emiliano Zapata Gonzalez¹
Alcir Serudo Marinho Júnior²*

Resumo

O presente artigo é um estudo bibliográfico-documental que trata do surgimento da Polícia Comunitária, como movimento social na área de segurança pública, nas comunidades indígenas do Estado de Guerrero no México e como evoluiu até se tornar o Sistema Comunitário de Segurança, Justiça e Reeducação. De igual forma, se expõem alguns dos princípios deste Sistema Comunitário e como a legislação do México, em particular a do Estado de Guerrero, foi modificada até reconhecer plenamente esse meio alternativo de prover segurança e justiça.

Palavras-chave: Polícia Comunitária. Povos Indígenas. Sistema Comunitário De Segurança.

THE COMMUNITY POLICE OF THE STATE OF GUERRERO IN MEXICO: a social movement of public safety

Summary

This article is a documentary bibliographical study that talks about the genesis of the Community Police as a social movement in the area of public safety in the indigenous communities of the State of Guerrero in Mexico and how it evolved to form the Community System of Security, Justice and Reeducação. Besides, it is revealed some of the principles of this Community System and how the law of Mexico, in particular at the State of Guerrero, was modified until fully recognizing this alternative way to provide security and justice.

Keywords: Community Police. Indigenous Peoples. Community Security System.

¹ Discente do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Possui graduação em Sociologia, pela *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM).

² Discente do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Possui graduação em Direito pela Associação de Ensino Superior da Amazônia e pós-graduação em Ciências Penais pela Universidade Anhanguera - UNIDERP.

Introdução

Quando se fala de Polícia Comunitária no Brasil, se entende uma filosofia de trabalho policial, definindo-a geralmente como o processo por meio do qual a comunidade e a polícia podem compartilhar informações e valores (MARCINEIRO, 2009). Com o policiamento comunitário se busca criar uma parceria entre a população e a polícia, para identificar juntos as principais problemáticas da comunidade com o objetivo de resolvê-los e melhorar a qualidade de vida na área.

Entretanto, quando se fala de Polícia Comunitária no México, não se trata meramente de uma filosofia de policiamento, mas também de um movimento social, de autonomia dos povos indígenas, de uma nova forma de organização e, inclusive, um novo modo de fazer justiça. No México, a Polícia Comunitária, que nasceu nas comunidades indígenas do Estado de Guerrero, é um novo tipo de polícia, muito diferente das polícias tradicionais. Seus membros são eleitos pela própria comunidade e não recebem salário, seu trabalho é voluntário.

No presente estudo bibliográfico-documental, se analisa o contexto e as condições que deram origem à Polícia Comunitária no Estado de Guerrero, México, e seu subsequente desenvolvimento, assim como a gradual evolução da legislação mexicana para reconhecer juridicamente esta organização, que nasceu com a finalidade de dar uma resposta mais eficaz aos anseios de segurança pública de comunidades indígenas historicamente desamparadas pelo Poder Público mexicano.

1. Antecedentes

O Estado de Guerrero, localizado no sudoeste do México, concentra um dos índices de desigualdade social, marginalização e pobreza mais altos do país, especialmente nas regiões indígenas.

No ano de 2010, tal estado mexicano teve um Índice de Desenvolvimento Humano de 0.671, o terceiro mais baixo do país, atrás apenas de Oaxaca (0.666) e Chiapas (0.647). Quando se analisa o IDH por município, encontra-se uma situação ainda mais calamitosa: por um lado, a

delegación Benito Juárez³, na Cidade do México, tem o maior índice do país (0.917); e de outro, o município de *Cochoapa el Grande*, no Estado de Guerrero, tem o menor (0.362). Esse dado estatístico revela, outrossim, que no México coexistem realidades bastante díspares, porquanto há locais em que o nível de desenvolvimento se assemelha ao da Holanda (0.919), na Europa ocidental, e, em outros, se aproxima ao de Guiné-Bissau (0.361), na África (PNUD, 2014).

Guerrero tem uma grande trajetória de movimentos políticos e sociais com uma forte presença indígena. Exemplo disto é a existência histórica da guerrilha de Lucio Cabañas⁴ e Genaro Vázquez⁵, na década de 1970, e, mais recentemente, do Exército Popular Revolucionário (EPR) e sua cisão, o Exército Revolucionário do Povo Insurgente (ERPI), que surgiram na década de 1990.

Os movimentos de Lucio Cabañas e Genaro Vázquez se iniciaram com mobilizações “de camponeses em defesa de seus produtos, terras, serrarias ou comercialização de produtos, mas no momento da sua formação sofreram sempre a repressão imediata” (MONTEMAYOR, 2015, p. 251, tradução nossa).

Por outro lado, mobilizações indígenas impulsionadas pelo Conselho Guerrerense 500 anos de Resistência Indígena, Negra e Popular na década de 1990, assim como organizações de direitos humanos e organizações produtivas, dentre muitas outras organizações de base étnica, são exemplos outros da proeminência de tais movimentos indigenistas, dando conta da importante tradição de luta dos povos nativos do Estado de Guerrero.

Diante desse processo social organizado, o Estado passou a apresentar respostas violentas, numa guerra suja contra essas organizações sociais, mediante incursões militares e paramilitares, inclusive com contínua violação dos direitos humanos dos indígenas e dos defensores desta causa (SIERRA, 2014).

Entretanto, a repressão do Estado só fez com que os movimentos camponeses se radicalizassem até tornarem-se guerrilhas, o que manteve o Estado de Guerrero sob ocupação militar por quase dez anos. A estratégia do governo era de aniquilamento dessas organizações, porém, tal intento nunca logrou sufragar as condições sociais que as originaram.

³ O Distrito Federal do México está dividido em 16 *delegaciones* as quais têm uma organização administrativa diferente da dos municípios. Com a nova constituição da Cidade do México, publicada em 5 de fevereiro de 2017, as *delegaciones* mudam de nome a partir do ano de 2018 para *demarcaciones territoriales* e ganham ainda mais autonomia, apesar de não terem o mesmo *status* dos municípios.

⁴ Lucio Cabañas Barrientos (1936-1974) foi um professor rural de ensino fundamental da Escola Normal Rural de Ayotzinapa. Foi o principal líder do *Partido de los Pobres*, fundado em 1967.

⁵ Genaro Vázquez Rojas (1931-1972) também foi professor rural de ensino fundamental graduado da Escola Normal Rural de Ayotzinapa. Foi o principal líder da *Asociación Cívica Nacional Revolucionaria* fundada em 1968.

O contexto de criação da Polícia Comunitária, além de ser uma reivindicação histórica dos povos indígenas, também decorre de uma incidência delitiva elevada e da desconfiança nas instituições estatais, especialmente diante da sensação de abandono experimentada por aqueles indivíduos.

Nesse cenário, é que muitas comunidades indígenas autônomas se viram impelidas a constituir um sistema paralelo de segurança pública, persecução criminal e distribuição de justiça, culminando no surgimento da Polícia Comunitária (CNDH, 2013).

2. Surgimento da polícia comunitária e da CRAC

Nos anos de 1993 e 1994, indígenas *mixtecos* e *tlapanecos* de três municípios da *Costa - Montaña* do *Estado de Guerrero* se organizaram para enfrentar e denunciar a violência, os delitos e a insegurança da região. A partir de uma rede de vigilância que se articulou em várias comunidades, decidiram criar, em 1995, uma Polícia Comunitária, alternativa às polícias estaduais e municipais, constituída com o propósito de resgatar a segurança que estava nas mãos da delinquência (CNDH, 2013).

No dia 15 de outubro de 1995, foi realizada em *Santa Cruz del Rincón*, Guerrero, uma assembleia com representantes de 38 comunidades, autoridades municipais, organizações indígenas e paróquias para fundar a Polícia Comunitária, ocasião em que se constituiu um sistema de vigilância comunitária que se limitava a deter os delinquentes e colocá-los à disposição das autoridades competentes (CNDH, 2013).

A Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais da Organização Internacional do Trabalho foi utilizada como fundamento jurídico de validade para justificar o surgimento da Polícia Comunitária. Esta Convenção foi firmada na 76ª Conferência Inter-nacional do Trabalho em 1989, da qual o México fez parte. Especificamente no Art. 9º, está previsto o respeito aos métodos tradicionais para lidar com os delitos e à utilização dos costumes sobre matérias penais desses povos.

ARTIGO 9º

1. Desde que sejam compatíveis com o sistema jurídico nacional e com direitos humanos internacionalmente reconhecidos, os métodos tradicionalmente adotados por esses povos para lidar com delitos cometidos por seus membros deverão ser respeitados.
2. Os costumes desses povos, sobre matérias penais, deverão ser levados em consideração pelas autoridades e tribunal no julgamento desses casos. (OIT, 2011)

Entretanto, os povos indígenas evidenciaram que a função da Polícia Comunitária, limitada a deter os delinquentes e colocá-los à disposição das autoridades estatais competentes, não era suficiente para solucionar seus problemas de segurança, notadamente porque tais povos indígenas entendiam que os delinquentes eram liberados de forma açodada e indevida, condutas que passaram a atribuir à ineficácia e corrupção das autoridades estatais.

Essa percepção de ineficácia das autoridades por parte dos povos indígenas é compartilhada pela maioria dos mexicanos. De acordo com a Pesquisa Mundial de Valores, apenas 28,4% dos mexicanos confia totalmente ou em parte na polícia, ao passo que 71,5% confia pouco ou não confia nesta instituição. O mesmo acontece com a justiça, na qual somente 30,8% dos mexicanos confia totalmente ou em parte, contra 68,2% que confia pouco ou não confia (WVS, 2015). Conforme Lecuona (2014), o sentimento de impunidade decorre da ineficácia do inquérito policial e da captura dos suspeitos, haja vista que, por exemplo, no ano 2000, meros 36,05% dos procedimentos investigatórios instaurados no México foram concluídos.⁶

Nesse contexto é que as comunidades se organizaram novamente e decidiram criar seu próprio sistema de justiça comunitária para prover a justiça e aplicar sanções direta e efetivamente, denominado Sistema Comunitário de Segurança, Justiça e Reeducação da *Costa Chica - Montaña de Guerrero*.

Em 22 de fevereiro de 1998, na comunidade *El Potrerillo Cuapinole*, município de *San Luis Acatlán*, deliberou-se pela constituição de um órgão encarregado dessa função, surgindo assim a *Coordinadora Regional de Autoridades Indígenas (CRAI) de la Montaña y la Costa Chica de Guerrero*. No início, tinha esse nome porque todas as comunidades da Coordenadoria eram indígenas (CNDH, 2013; RANGEL, 2006).

Posteriormente, mais especificamente no ano de 2002, decidiu-se alterar o nome para *Coordinadora Regional de Autoridades Comunitárias (CRAC)*, uma vez que haviam sido incorporadas outras comunidades rurais, além das indígenas.

Desde seu nascimento, a Polícia Comunitária sempre rejeitou o enfrentamento físico, violento, com a Polícia convencional e/ou outros órgãos estatais, sendo sua principal preocupação, sim, o reconhecimento jurídico-legal da *Coordinadora Regional de Autoridades Comunitárias*

⁶ Para aprofundar sobre o tema da impunidade no México recomendamos consultar o livro “*Crimen sin castigo: Procuración de justicia penal y ministerio público en México*” de Guillermo Zepeda Lecuona (2014), onde apresenta estatísticas sobre a eficácia do sistema penal do México.

(CRAC) da *Costa Chica - Montaña de Guerrero* e de seu Sistema de Segurança e Justiça Comunitária.⁷

3. Organização e princípios do sistema comunitário de segurança

A experiência da Polícia Comunitária e seu Sistema Comunitário de Segurança é pouco conhecida, mas muito valiosa. No escólio de Rangel (2006), a realidade descrita se trata de um sistema de justiça que, embora nascido no fim do século XX, possui características de um direito antigo.

A CRAC constituiu um sistema jurídico comunitário que compreende diversas facetas da Segurança Pública, como prevenção, persecução do delito, provimento da justiça e execução da pena, utilizando a Polícia Comunitária como elemento operativo.

Comissários eleitos por uma assembleia geral compõem a Polícia Comunitária e têm por função receber as reclamações e denúncias das comunidades, expedir ordens de apreensão, analisar expedientes e apresentar pareceres ante a assembleia geral para que esta decida se os acusados/suspeitos são ou não culpados.

A Polícia Comunitária se estabeleceu como um sistema de segurança próprio, onde cada comunidade elege um grupo de policiais coordenados regionalmente por um Comitê Executivo da Polícia Comunitária (CNDH, 2013).

O principal documento que define as funções da Polícia Comunitária é o Regulamento Interno do Sistema Comunitário de Segurança, Justiça e Reeducação. No Artigo 4 deste regulamento, se estabelece que os direitos humanos são o “objeto” do sistema, o que estaria, portanto, em harmonia com os direitos internacional e nacional.

Artigo 4. O objeto do sistema comunitário de segurança, justiça e reeducação é garantir a plena observância e o efetivo exercício dos direitos humanos e coletivos das pessoas e dos povos que a integram.

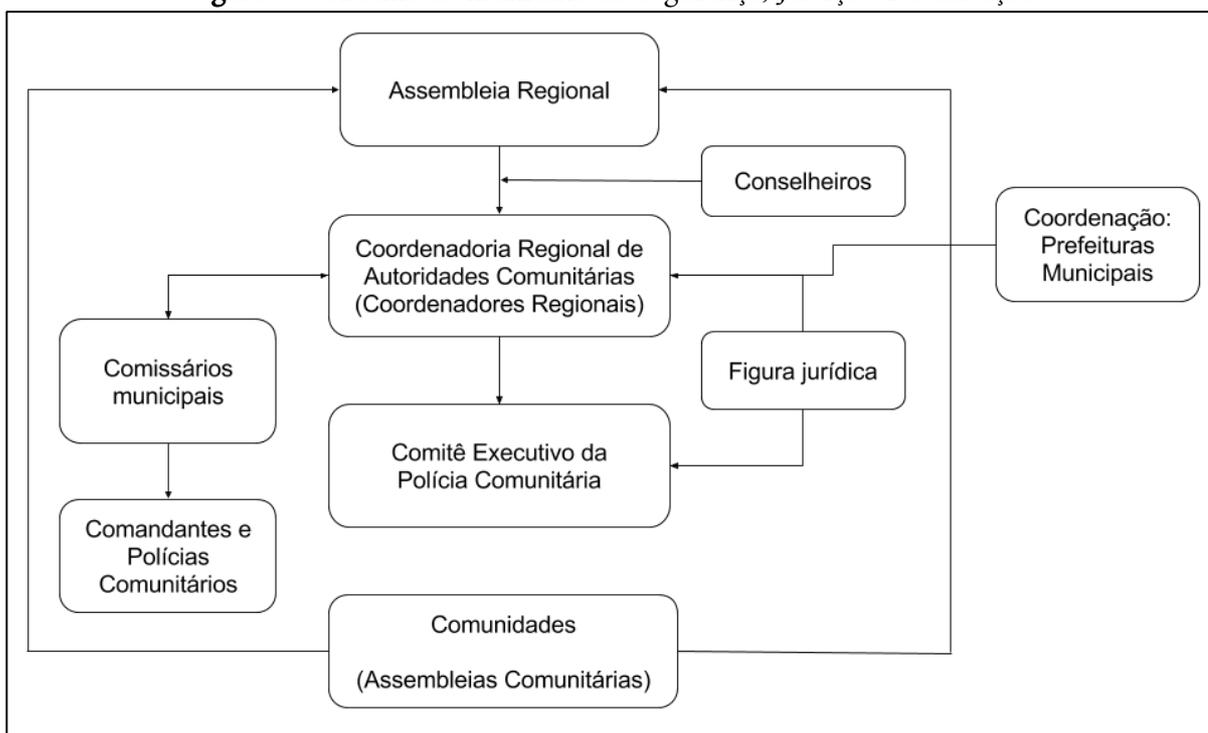
O sistema comunitário promove em todo momento o fortalecimento do processo organizacional dos povos da região, assim como sua integração, fundando-se no respeito a sua cultura, identidade e organização sociopolítica. (RANGEL, p. 580, tradução nossa)

No Artigo 5, se definem os órgãos que constituem o Sistema Comunitário de Segurança, Justiça e Reeducação, quais sejam: 1 - A Assembleia Comunitária (de cada comunidade integrada

⁷ Não obstante a Polícia Comunitária tenha historicamente rejeitado o enfrentamento, a *Comisión Nacional de los Derechos Humanos do México* documentou na *Recomendación No. 9/2016* a violação dos direitos humanos de membros da Polícia Comunitária de Olinalá por parte de diferentes órgãos estatais (CNDH, 2016).

ao Sistema); 2 - A Assembleia Regional (de todas as comunidades integradas); 3 - A Coordenadoria Regional de Autoridades Comunitárias (CRAC); 4 - Comitê Executivo da Polícia Comunitária; 5 - O Comitê Executivo da Figura Jurídica; 6 - Os Conselheiros; e 7 - As Instâncias de Gestão e Coordenação (SÁNCHEZ, 2008). Na Figura 1, se pode observar como estão relacionadas cada uma destas organizações.

Figura 1 - Sistema Comunitário de Segurança, Justiça e Reeducação



Fonte: SÁNCHEZ, 2008.

No entanto, a peculiaridade do Sistema Comunitário de Segurança radica em seus princípios. O Sistema Comunitário de Segurança, Justiça e Reeducação, de acordo com Rangel (2006), embasa suas atuações em dois primados jurídicos: a equidade e a prudência. A justiça aplicada ao caso concreto e a necessidade dinâmica de soluções adequadas guiam a aplicação de usos e costumes. A equidade e a prudência se expressam no Sistema Comunitário porque “tem como princípios investigar antes que processar, conciliar antes que ditar sentença, reeducar antes de punir, tudo sem distinção de idade, sexo, cor, religião ou grupo social” (SIFUENTES, 2001, p. 28 *apud* RANGEL, 2006, p. 591).

A justiça comunitária é administrada pela CRAC seguindo o princípio jurídico do devido processo legal, especialmente porque ouve e considera, antes de decidir sobre a culpa do acusado, o que os envolvidos no crime ou conflito de interesses (incluindo membros da família,

testemunhas e vítima) têm a dizer, bem assim pondera a opinião dos comissários das comunidades. A solução consensual para os casos é fomentada. Como medida última e mais gravosa, é aplicada ao culpado, no final do processo, se necessária, a sanção de trabalhos comunitários por determinado período de tempo. O objetivo precípua dessa pena é que os infratores sejam reeducados e reintegrados nas comunidades, pelo que recebem conselhos dos líderes das comunidades (SIERRA, 2014).⁸

Ainda conforme Rangel (2006), para as comunidades, o direito não se reduz à lei e o que é jurídico não se confunde com as normas. O jurídico se reveste de diversas dimensões e vem de variadas fontes. O direito primordialmente é justiça, consubstanciada na harmonia das relações havidas no seio da comunidade, mediante dar coisa ou exercer conduta devida a outrem.

Além disso, para as comunidades indígenas guerrerenses, a justiça é fonte de vida, porque dá segurança e equilibra as relações entre os membros da coletividade, sendo reconhecidos os seguintes direitos: poderes inerentes à posse, inclusive o de reivindicar a coisa possuída; os direitos humanos, que devem ser respeitados por todos, tanto pelas vítimas quanto pelos delinquentes; decorrentes das leis, especialmente as Constituições da República e do Estado de Guerrero, a Convenção 169 da OIT e o próprio Regulamento Interno do Sistema Comunitário de Segurança, Justiça e Reeducação; normas oriundas da aplicação de usos e costumes, os quais não são estáticos, mas se aplicam reinventando sua tradição (RANGEL, 2006).

Destaque-se que a marca mais característica e valiosa das experiências da justiça comunitária é que suas resoluções são equitativas e prudentes, ou em sentido mais próprio do termo “juris-prudenciais”. Assim, se chega ao justo não fundando-se em ideias abstratas (lei pura e simples), mas, sim, mediante a promoção de um equilíbrio entre pessoas de verdade vivenciando uma realidade concreta. As partes litigantes se apresentam uma frente a outra em posições distintas e essa relação jurídica, para ser justa, deve ser igualada, equilibrada proporcionalmente. Portanto, a equidade, ou justiça do caso concreto, funciona como uma corretora da lei (RANGEL, 2006).

Ao ser aplicada, a lei deve estar em sintonia com a razão jurídica. Esta não decorre só da lei, mas do direito e, precipuamente, da justiça, que ao aplicar-se ao caso concreto configura-se

⁸ No texto “*Construyendo seguridad y justicia en los márgenes del Estado: La experiencia de la policía comunitaria de Guerrero*”, Sierra (2014, p. 202-206) descreve um caso real submetido à justiça comunitária, onde a polícia comunitária detivera um grupo de nove pessoas acusadas de cometer vários crimes, dentre eles a morte de duas pessoas. Decorrido todo o processo, a CRAC impôs como condenação a seis deles passar oito anos em reeducação, liberando os demais por falta de provas.

equidade ou epiqueia. As comunidades indígenas de Guerrero aplicam as normas com razão de equidade (RANGEL, 2006).

É importante apontar o paralelismo existente entre o Sistema Comunitário de Segurança, Justiça e Reeducação e os sistemas alternativos de resolução de conflitos. De acordo com Barié (2008), na justiça ordinária a resolução de conflitos nem sempre resulta satisfatória para as partes, principalmente porque os juízos tardam a decidir, são muito caros e as pessoas envolvidas não confiam na capacidade do juiz para resolver seus problemas. Por isso, há décadas emergiram meios extrajudiciais de resolução de conflitos, dentre os quais se destacam a arbitragem, a conciliação e a mediação. “Os meios alternativos são muito semelhante ao direito indígena e à resolução de acordo com os usos e os costumes, uma vez que procuram equilíbrio, harmonia nas relações humanas e o papel de um terceiro neutro semelhante à autoridade indígena” (BARIÉ, 2008, p. 114).

4. Reconhecimento da polícia comunitária

O reconhecimento da Polícia Comunitária por parte do Estado não foi imediato. Decorreram quase duas décadas até que o Sistema de Segurança e Justiça Comunitária fosse plenamente recepcionado pela legislação mexicana.

O primeiro passo no sentido desse reconhecimento jurídico ocorreu no ano de 2001, por conta da pressão feita pelos movimentos indígenas. No primeiro trimestre de 2001, realizou-se uma marcha dos comandantes do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), outro movimento indígena que se levantou no dia primeiro de janeiro de 1994 em formato de guerrilha, mas logo se converteu em movimento político e social que reivindicou direitos em prol da população indígena. Esta marcha tinha o objetivo de chegar à Cidade do México e permanecer lá, com o intuito de convencer o Congresso da União a aprovar uma emenda constitucional defendida pelos próprios zapatistas e pelo Congresso Nacional Indígena⁹.

⁹ Congresso Nacional Indígena nasceu o dia 12 de outubro de 1996, com o objetivo de “ser a casa de todos os povos indígenas, isto é, onde os povos nativos encontrarão um espaço de reflexão e solidariedade para fortalecer suas lutas de resistência e rebeldia, com suas próprias formas de organização, representação e tomada de decisões”. Para conhecer mais sobre o CNI vide página web: <https://www.congresonacionalindigena.org>. A POLÍCIA COMUNITÁRIA NO ESTADO DE GUERRERO NO MÉXICO: um movimento social na área | 71 da segurança pública | Eduardo Emiliano Zapata Gonzalez | Alcir Serudo Marinho Júnior

Mencionado movimento ficou conhecido como a “Marcha da Dignidade Indígena” ou a “Marcha da Cor da Terra”. É pertinente ressaltar a participação de representantes da Polícia Comunitária neste movimento.

Na tarde do dia 11 de março de 2001, os zapatistas e os demais representantes dos povos indígenas realizaram uma grande manifestação política na Praça da Constituição (mais conhecida como *Zócalo*) na Cidade do México. A segunda oradora foi Domitila Rosendo, indígena de origem *nahua*, integrante da organização Conselho Guerrerense 500 anos de Resistência Indígena, que em meio ao seu discurso propugnou o reconhecimento legal da Polícia Comunitária da *Montaña e Costa Chica de Guerrero* (RANGEL, 2006).

Depois desses manifestos, o Congresso da União alterou o Artigo 2º da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, que foi publicada no Diário Oficial da Federação (México) no dia 14 de agosto de 2001. Desde então, a alínea “A” deste artigo assegura os direitos dos povos e das comunidades indígenas a livre determinação e, em consequência, à sua autonomia para:

- I. Decidir suas formas internas de convivência e organização social, econômica, política e cultural.
- II. Aplicar seus próprios sistemas normativos na regulamentação e solução de seus conflitos internos [...]
- III. Escolher, de acordo com suas normas, procedimentos e práticas tradicionais, as autoridades ou representantes para o exercício de suas próprias formas internas de governo [...]
- IV. Preservar e enriquecer suas línguas, conhecimentos e todos os elementos que constituem sua cultura e identidade.
- V. Conservar e melhorar o habitat e preservar a integridade de suas terras nos termos estabelecidos por esta Constituição.
- VI. Usar e desfrutar preferencialmente, respeitadas as formas e modalidades de propriedade e posse da terra estabelecidas nesta Constituição e nas leis sobre essa matéria, assim como aos direitos adquiridos por terceiros ou por integrantes da comunidade, dos recursos naturais dos lugares que as comunidades habitam e ocupam, salvo aqueles que correspondam às áreas estratégicas, nos termos desta Constituição. Para estes efeitos, as comunidades poderão associar-se nos termos da lei.
- VII. Escolher, nos municípios com população indígena, representantes ante as prefeituras. [...]
- VIII. Ter pleno acesso à jurisdição do Estado. [...] (MÉXICO, 2017, p. 2-3, tradução nossa)

É imperioso sobrelevar o último parágrafo da alínea “A” do Artigo 2º da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, onde está disposto que as entidades federativas estabelecerão as características de livre determinação e autonomia que melhor expressem as situações e aspirações dos povos indígenas nelas situados. É por isso que a Constituição e as leis do Estado de Guerrero se adaptaram a sua realidade, conforme se observará mais adiante.

Outro passo importante para o reconhecimento da Polícia Comunitária se deu com a publicação da Lei n. 281 de Segurança Pública do Estado de Guerrero, publicada no dia 16 de fevereiro de 2007, cujo Artigo 18 estabeleceu que as prefeituras deveriam prestar o serviço de segurança pública em toda sua jurisdição territorial. Todavia, admitiu que, nas comunidades onde não exista tal serviço, possam ser criados e reconhecidas unidades ou agrupamentos especiais de polícia comunitária preventiva, integrados por membros da própria comunidade, que revistam o caráter de pessoa honrosa e apta para a prestação do serviço de segurança pública, tomando em conta os usos e costumes da própria comunidade. Nota-se, portanto, que esse dispositivo legal passou a legitimar uma realidade que já existia há 12 anos.

Artigo 18.- As prefeituras devem fornecer o serviço de segurança pública em toda a sua jurisdição territorial, portanto, em delegações ou comunidades que, devido a circunstâncias de natureza geográfica, econômica, social ou cultural, não existe, esse serviço, poderão criar e reconhecer unidades ou agrupamentos especiais de polícia comunitário preventiva integradas com membros da própria comunidade que sejam honoráveis e consideradas adequadas para prestar o serviço de segurança pública, levando em consideração os usos e costumes da própria comunidade, proporcionando compensação, estímulos e equipamentos para cumprimento de suas funções de acordo com suas possibilidades orçamentárias, sem violar o atual quadro constitucional e legal; as quais terão o caráter de auxiliares da segurança pública.

Os membros das unidades e agrupamentos referidos no parágrafo anterior devem ser treinados, avaliados, certificados e credenciados de forma permanente, levando em consideração seus usos e costumes, como requisitos indispensáveis para o desempenho do serviço e sua permanência; coordenados e supervisionados pelos titulares de segurança pública dos municípios, que relatam permanentemente sobre seu funcionamento, operação e resultados para a Prefeitura. (GUERRERO, 2007, tradução nossa)

No dia 8 de abril de 2011, quase 10 anos depois da reforma do Artigo 2º da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, foi publicada a Lei n. 701, de reconhecimento, direitos e cultura dos povos e comunidades indígenas do Estado de Guerrero. Nesta lei, o Estado de Guerrero reconheceu o sistema de justiça indígena da *Costa-Montaña* e o Conselho Regional de Autoridades Comunitárias (CRAC), assim como a Polícia Comunitária, as quais compunham o Sistema Estadual de Segurança Pública:

Artigo 37.- O Estado de Guerrero reconhece a existência do sistema de justiça indígena Costa-Montaña e do Conselho Regional de Autoridades Comunitárias para todos os fins legais. As leis correspondentes estabelecerão as características da relação entre o Conselho e o Poder Judiciário do Estado e sua participação no sistema estadual de segurança pública, respeitando a integralidade e as modalidades das funções que, em termos de segurança pública, aquisição, provimento e administração de justiça são exercidas pelo Conselho.

De acordo com o disposto na Lei 281 de Segurança Pública do Estado de Guerrero e em ordem complementar e objeto de segurança pública nele estabelecidos, nesta Lei confirma o reconhecimento da Polícia Comunitária, respeitando seu caráter de órgão de segurança pública auxiliar do Conselho Regional de Autoridades Comunitárias. Consequentemente, os órgãos do poder público e os cidadãos, respeitarão suas ações no exercício de suas funções como atos de autoridade.

O Conselho Regional das Autoridades Comunitárias e a Polícia Comunitária farão parte do Sistema Estadual de Segurança Pública.

A autoridade competente poderá enviar à custódia do Conselho os indígenas sentenciados por crimes de menor potencial ofensivo que cumpriram a sua sentença e foram reabilitados socialmente de acordo com as regras estabelecidas para o efeito pelo Conselho e que protege o Código Penal Estadual. (GUERRERO, 2011, tradução nossa)

Finalmente no ano de 2014, aprovou-se uma emenda à Constituição do Estado de Guerrero reconhecendo em seu texto os direitos dos povos indígenas e *afromexicanos*, especificamente nos artigos 8 ao 14. No Artigo 8, dispôs-se que o Estado de Guerrero sustenta identidade multiétnica, plurilinguística e pluricultural entre seus povos indígenas, particularmente os *nahuas*, *mixtecos*, *tlapanecos* e *amuzgos*, assim como suas comunidades *afromexicanas*.

No Artigo 9, restou reconhecido e garantido o direito à livre determinação e autonomia dos povos indígenas e *afromexicanos*.

Utilizou-se como critério fundamental, no Artigo 10, a consciência da identidade indígena ou *afromexicana*, para determinar a quem se aplicam as disposições para esses grupos.

No Artigo 11, foi reconhecido o direito a decidir suas formas internas de convivência e de organização; aplicar seus próprios sistemas de regulação e solução de conflitos internos; eleger suas autoridades políticas ou representantes; poder de uso e desfrute coletivo de suas terras, territórios e recursos naturais; preservar e enriquecer suas línguas, sua cultura e identidade; acesso pleno à justiça do Estado.

O Artigo 12 cuida da educação dos povos indígenas e comunidades *afromexicanas*, estabelecendo que ela será intercultural e interlinguística, laica, gratuita e de qualidade. Nas instituições de educação indígena, o ensino das línguas dos povos indígenas e o espanhol será obrigatório.

Atinente ao Artigo 13, este trata das políticas públicas que o Estado implementará para promover a igualdade de oportunidades dos povos indígenas e comunidades *afromexicanas*.

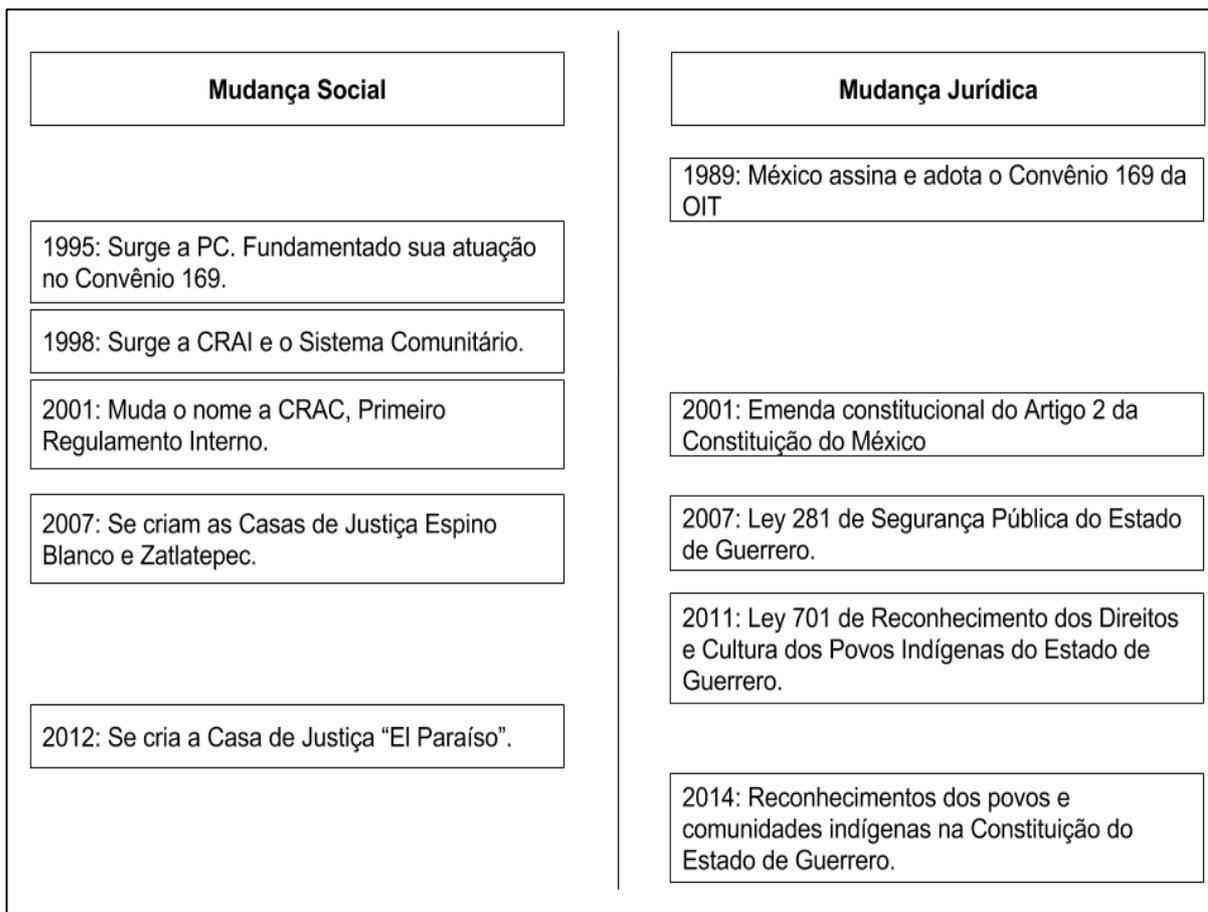
Por último, o Estado reconheceu as ações de segurança pública implementadas pelos povos e comunidades indígenas e *afromexicanas*, de acordo com as suas práticas tradicionais, cujo

seguimento de ação se dará através da sua Polícia Comunitária. Por oportuno, confira-se a literalidade do artigo 14 da constituição do Estado de Guerrero.

Artigo 14. O Estado reconhece e garante as ações de segurança pública e prevenção criminal; do seu sistema de sanções, sujeitas ao seu regulamento interno, que não constituem crimes ilícitos ao abrigo do Código Penal Estadual e que implementem os Povos e Comunidades Indígenas e Afromexicanas, em suas localidades, de acordo com suas práticas tradicionais, cujo acompanhamento de ação será dada através de sua Polícia Comunitária ou Rural, integrada pelos membros de cada comunidade e nomeada em Assembleia Popular ou Geral, e sujeita à Lei de Segurança Pública e seus regulamentos internos desta entidade. Esses policiais terão estreitos vínculos, colaboração e coordenação com o Sistema de Segurança Pública do Estado, no que se refere ao registro, controle, supervisão, aconselhamento, treinamento e avaliação. (GUERRERO, 2016, tradução nossa)

Inferese, por derradeiro, que com a reforma da Constituição do Estado de Guerrero em 2014, a nova forma de organização comunitária estudada no presente artigo findou plenamente reconhecida pelo Estado.

Figura 2 - Mudanças Sociais e Jurídicas



Fonte: CNDH, 2016, p. 69.

Considerações Finais

A Polícia Comunitária do Estado de Guerrero rompe com muitos paradigmas. Os povos indígenas, no momento de criação da Polícia Comunitária, organizada e constituída por eles, questionam uma das características que definem o Estado moderno, “o monopólio legítimo da coação física” (WEBER, 2004, v. 1, p. 34). O Estado de Guerrero tinha duas opções: declarar ilegal a Polícia Comunitária e criminalizar esse movimento social, cujo único delito seria o de defender-se dos verdadeiros criminosos; ou reconhecer a Polícia Comunitária e selar apoio para tentar garantir o direito à segurança, que o próprio Estado era incapaz de oferecer satisfatoriamente naquela região.

Em 2014, o Estado de Guerrero finalmente reconheceu plenamente a existência, legalidade e legitimidade da Polícia Comunitária. No entanto, isso não se deu de modo fácil, imediato e indolor. Antes das emendas às constituições federal e estadual, muitos membros da Polícia Comunitária chegaram a ser presos (CNDH, 2013, 2016).

Entretanto, esses percalços não foram suficientes para frear esse movimento social, que foi mais longe do que meramente criar um sistema próprio de policiamento ostensivo para suas comunidades. Constituiu-se, ademais, um novo Sistema de Justiça Comunitário, com o objetivo de, inclusive, julgar os infratores, de acordo com os princípios e costumes locais, e até executar as penas. Agora é possível afirmar que o Sistema Comunitário de Segurança, Justiça e Reeducação é um sistema normativo comunitário reconhecido constitucionalmente para a realização de tarefas de segurança pública e de justiça, em conformidade com os usos e costumes indígenas. Suas autoridades gozam de personalidade jurídica, e são titulares do exercício de funções jurisdicionais.

De tudo que foi pesquisado e abordado no presente artigo, se depreende que a Polícia Comunitária e o Sistema de Justiça Comunitário apresentam-se como alternativas para todos os povos e comunidades não suficientemente tutelados pelo Estado, onde as instituições do Estado têm parca ou inexistente atuação. Acima de tudo, o exemplo objeto do presente estudo conduz à reflexão sobre os sistemas de segurança pública e de justiça atualmente vigentes, revelando que os modelos estatais não são os únicos possíveis, que o digam os povos indígenas de Guerrero, no México.

Referências

BARIÉ, C. G. Derecho indígena y medios alternativos de resolución de conflictos. URVIO - Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad, v. 3, p. 110-118, 2014. ISSN 1390-3691. Disponível em: «<https://goo.gl/PLuQAW>». Acesso em: 24 jan. 2018.

CNDH. *Informe especial sobre los grupos de autodefensa y la seguridad pública en el Estado de Guerrero*. México, D.F.: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2013. Disponível em: «<http://goo.gl/SFvpne>». Acesso em: 05 jun. 2016.

_____. *Recomendación No. 9/2016*. México, D.F.: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2016. Disponível em: «<http://goo.gl/LIwUsx>». Acesso em: 05 jun. 2016.

GASPARELLO, G. Policía Comunitaria de Guerrero, investigación y autonomía. *Política y Cultura*, núm. 32, pp. 61-78, 2009. ISSN 0188-7742. Disponível em: «<http://goo.gl/D4wH0p>». Acesso em: 08 jun. 2016.

GUERRERO. *Ley número 281 de seguridad pública del Estado de Guerrero*. Chilpancingo: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 2007. Disponível em: «<https://goo.gl/dHpS5p>». Acesso em: 13 oct. 2017.

_____. *Ley número 701 de reconocimiento, derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero*. Chilpancingo: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 2011. Disponível em: «<https://goo.gl/aTwYGo>». Acesso em: 13 oct. 2017.

_____. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*. Chilpancingo: H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016. Disponível em: «<https://goo.gl/6u48Mp>». Acesso em: 08 oct. 2017.

LECUONA, G. Z. *Crimen sin castigo: Procuración de justicia penal y ministerio público en México*. México: Fondo de Cultura Económica, 2014. ISBN 978-607-2899-2.

MARCINEIRO, N. *Policia Comunitario: construindo segurança nas comunidades*. Florianópolis: Insular, 2009.

MÉXICO. *Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos* (Última Reforma DOF 15-09-2017). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2017. Disponível em: «<https://goo.gl/LgvHjo>». Acesso em: 08 out. 2017.

MONTEMAYOR, C. La guerrilla recurrente (2007). In: SEMO, E. (Ed.). *Antología del pensamiento crítico mexicano contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO, 2015. p.243-267 ISBN 9789877221121. Disponível em: «<https://goo.gl/2nSBx1>». Acesso em: 10 oct. 2017.

OIT. *Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho (OIT), 2011. Disponível em: «<http://goo.gl/Jtrztz>». Acesso em: 06 jun. 2016.

PNUD. *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología*. México, D.F.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2014. Disponível em: «<https://goo.gl/BDpDzv>». Acesso em: 10 oct. 2017.

RANGEL, J. A. T. Sistema Comunitario de Justicia de la Montaña de Guerrero. Una historia actual de derecho antiguo. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, v. XVIII, p. 575-597, 2006. ISSN 0188-0837. Disponível em: «<http://goo.gl/33mMh5>». Acesso em: 07 jun. 2016.

SÁNCHEZ, Y. F. *El Sistema de Seguridad, Justicia y Reeducción Comunitaria del Estado de Guerrero como sistema de Justicia paralelo al Estado*. 2008. Dissertação (Maestría en Democracia y Derechos Humanos). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, D.F. Disponível em: «<http://goo.gl/K5ijZf>». Acesso em: 07 jun. 2016.

SIERRA, M. T. Construyendo seguridad y justicia en los márgenes del Estado: La experiencia de la policía comunitaria de Guerrero, México. In: ALONSO, M. M. (Ed.). *La rebelión ciudadana y la justicia comunitaria en Guerrero*. México, D.F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2014. p.191-210. ISBN 978-607-7919-94-0. Disponível em: «<http://goo.gl/3mOL7S>». Acesso em: 08 jun. 2016.

SIFUENTES, E. M. *La Policía Comunitaria*. Un Sistema de Seguridad Pública Comunitaria Indígena en el Estado de Guerrero, México, Instituto Nacional Indigenista, 2001.

SIPAZ. Celebrando 10 años al servicio del pueblo – La Policía Comunitaria en Guerrero. *Informe SIPAZ*. San Cristóbal de Las Casas: Servicio Internacional para la Paz. Vol. XI Nº 1 2006. Disponível em: «<http://goo.gl/yLM7oy>». Acesso em: 07 jun. 2016.

WEBER, M. *Economia e Sociedade. Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

WVS. *World Values Survey - Wave 6 (2010-2014)*. Madrid: World Values Survey Association, 2015. Disponível em: «<https://goo.gl/cXxeRJ>». Acesso em: 23 jan. 2018.

COMO REFERENCIAR ESTE TEXTO

GONZALEZ, Eduardo Emiliano Zapata; MARINHO JÚNIOR, Alcir Serudo. A polícia comunitária no estado de Guerrero no México: um movimento social na área da segurança pública. *Revista Café com Sociologia*. v.6, n.3, p. 163-178, 2017.

Recebido em: 18 de out. 2017

Aceito em: 03 de mar. 2018