



**UnB**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**Faculdade de Direito**

**DANIEL ALMEIDA BARBOSA BARROS**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DECISÓRIO E DE  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA:**

**Análise do Conselho Distrital de Segurança Pública (Condisp) e dos  
Conselhos de Comunitários de Segurança (CONSEGs) do Distrito Federal**

**Brasília**

**2024**

**Daniel Almeida Barbosa Barros**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DECISÓRIO E DE  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA:**

**Análise do Conselho Distrital de Segurança Pública (Condisp) e dos  
Conselhos de Comunitários de Segurança (CONSEGs) do Distrito Federal**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado à Faculdade de  
Direito da Universidade de  
Brasília como requisito parcial  
para obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Cristina  
Maria Zackseski

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dra. Cristina Maria Zackseski

---

Prof. Dr. Tédney Moreira da Silva

---

Prof. Me. José Leonardo Cavalcanti Magalhães

## **AGRADECIMENTOS**

À Professora Doutora Cristina Maria Zackseski, pelo apoio e disponibilidade e pelos ensinamentos.

Aos meus pais, irmãos e minha companheira Raianne, pelo apoio incondicional em toda minha trajetória.

## RESUMO

A política pública de segurança brasileira é tradicionalmente marcada pela verticalização das decisões. A Constituição de 1988, contudo, representou uma tendência de democratização das deliberações sobre as políticas públicas. No caso da segurança no Distrito Federal, iniciativas de criação de espaços de participação popular foram estabelecidas na década de 1990, tendo passado por momentos de indefinição por ausência de regulamentação eficaz com consequente dificuldade de implementação. Atualmente, a participação popular em segurança pública no Distrito Federal é regulada principalmente pelo Decreto nº 42.895, de 2022, que define a atuação do Conselho Distrital de Segurança Pública (Condisp), e pelo Decreto nº 39.910, de 2019, o qual cria os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEG). Assim, o desenho institucional estabelecido por estas normas prevê os CONSEGs como instâncias consultivas e deliberativas integrantes da segurança pública do Distrito Federal com foco nas comunidades locais. O Condisp, por sua vez, representa instância de competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento dos trabalhos de segurança pública, estando inserido em uma posição mais abrangente de atuação. Assim, a participação popular, tal como disposta legalmente, privilegia os debates com a participação de diversos atores na construção da política de segurança pública, aproximando o destinatário das ações da tomada das decisões, de modo que estas sejam construídas em debate, não isoladamente pelo ente governamental. Entretanto, no campo prático, esses ideais não se verificam com toda a potencialidade pretendida, uma vez que a participação da comunidade, em regra, se limita a reclamações sobre questões pontuais, enquanto a política pública segue sendo decidida isoladamente.

**Palavras-chave:** Participação popular; segurança pública; Conselhos Comunitários de Segurança; Conselho Distrital de Segurança Pública

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>1. BREVE HISTÓRICO SOBRE O TEMA</b>	<b>11</b>
1.1. Processo de democratização da política de segurança pública: movimentos iniciais	11
1.2. Evolução da experiência brasileira: a política de segurança pública pré e pós Constituição de 1988.	13
1.3. Histórico do modelo de participação no Distrito Federal	18
<b>2. POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR EM SEGURANÇA PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL</b>	<b>22</b>
2.1 Conselhos Comunitários de Segurança no Distrito Federal (CONSEGS) - Decreto nº 39.910, de 26 de junho de 2019.	22
2.2 O desenho institucional do Conselho Distrital de Segurança Pública (Condisp) - Decreto nº 42.895, de 3 de janeiro de 2022	27
<b>3. A FORMA DE IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSELHOS: A EXPERIÊNCIA DOS CONSEGS</b>	<b>31</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>34</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>36</b>

## INTRODUÇÃO

Comumente, o imaginário popular tende a conceber todo o processo de construção de uma política pública como algo restrito aos órgãos da administração estatal, enquanto os cidadãos se concentram nas questões individuais. Haveria, assim, uma distinção clara entre a esfera pública - enquanto um domínio do Estado - e a esfera privada - sob senhorio da população. O ponto de contato desses dois círculos, sob essa visão, ocorreria com as eleições periódicas, quando os cidadãos cumpririam seu dever político de votar e escolher os seus representantes.

Ocorre que, paulatinamente, os cidadãos têm sido chamados cada vez mais a se integrar nas decisões do Estado, participando da construção das políticas públicas. Ressalta-se que a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, dispõe que é direito de todos de “tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (Artigo 21, item 1).<sup>1</sup> Em sentido similar, a Constituição de 1988 determina que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”.<sup>2</sup>

As políticas públicas de segurança não ficaram imunes a esse movimento participativo. Tradicionalmente, as políticas de segurança no Brasil foram cunhadas com a pauta maniqueísta de combate e repressão ao inimigo, a partir de uma lógica verticalizada e centralizada de decisão. Contudo, com o paradigma democrático estabelecido pela Constituição de 1988, as instituições brasileiras - dentre elas as instituições policiais - passaram a buscar a construção de suas atividades pautadas pela participação popular. Neste sentido, as deliberações acerca das políticas públicas de segurança foram tomadas pela onda do policiamento comunitário, que tem como característica, dentre outras, a concepção de fóruns onde a sociedade civil pode expressar suas demandas diretamente às forças de segurança.

Assim, dentro do aludido paradigma democrático constitucional estabelecido em 1988, os entes públicos das esferas federal, estadual e municipal, na perseguição da aproximação do processo de criação das políticas de segurança pública com a população, criaram mecanismos de participação popular, conforme referido acima. Passa-se, então, a

---

<sup>1</sup> ONU, Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.

<sup>2</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

citar preliminarmente as medidas implementadas que serão analisadas no decorrer deste trabalho.

No âmbito federal, cabe ressaltar a Lei nº 11.530, de 2007, que instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Esse programa tem o objetivo de promover a mobilização social e a cooperação dos órgãos das diferentes unidades da federação no intuito de melhorar a segurança pública no Brasil. Dentre as suas diretrizes, pode-se destacar, pela afinidade com o tema aqui discutido, as estabelecidas nos incisos II e XVII do art. 2º<sup>3</sup>, que deixam clara a intenção do poder público de envolver a sociedade civil na elaboração dos planos de segurança pública brasileiros. Para aderir ao programa federal, o ente deverá, dentre outros requisitos, garantir que, nos fóruns de segurança pública, haja participação da sociedade civil, além de disponibilizar mecanismos de informação que permitam a mobilização popular.

Na esfera distrital, tem-se como exemplo de ação para promoção da integração da sociedade civil nas discussões sobre segurança pública os decretos que instituem os conselhos de segurança que são objeto desta pesquisa: o Decreto nº 42.895, de 2022, que cria o Condisp e o Decreto nº 39.910, de 2019, que disciplina os CONSEGs.

Destarte, o objeto da presente pesquisa é a análise da construção do sistema de participação popular nas políticas de segurança pública no âmbito do Distrito Federal. Neste contexto, o objetivo é investigar a implementação da política de participação dos atores da sociedade civil no âmbito dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs) e do Conselho Distrital de Segurança Pública (Condisp).

Esses conselhos criados pelo poder público demonstram o interesse estatal de aproximar as instituições da população para melhorar a segurança e cumprir o dever estabelecido pela Constituição de 1988. A presente pesquisa se volta à análise das normas que estabelecem o sistema de participação popular na formulação da política pública de segurança. Busca-se entender como as normas editadas para esse fim tratam dos respectivos conselhos e das reuniões por eles realizadas, captar como é a percepção dos trabalhos desempenhados e compreender se as políticas públicas de segurança elaboradas e implementadas no Distrito Federal são, de alguma forma, influenciadas por esse trabalho.

---

<sup>3</sup> Brasil. Lei nº 11.530, de 2007: “Art. 3º São diretrizes do Pronasci: [...] II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; [...] XVII - garantia da participação da sociedade civil.”

Com efeito, deve ser compreendida a forma de implementação desse modo de participação popular para entender se tais mecanismos são efetivos e se estão cumprindo com os objetivos estabelecidos. Questiona-se se a política de participação popular na concepção das estratégias de segurança pública do Distrito Federal com relação ao Condisp e aos CONSEGS, tem alguma efetividade. A hipótese é de que a maioria da população não tem ciência da existência de tais mecanismos de participação, o que prejudica os debates e a construção da mudança na política pública pretendida.

A metodologia do trabalho será inicialmente a pesquisa documental dos instrumentos que estabelecem a política de participação popular no Distrito Federal, com o intuito de realizar análise crítica dessas normas. Também se fará, pela via da revisão bibliográfica, o levantamento de trabalhos realizados sobre a participação popular no Brasil e no DF, com fim de estudar o histórico dessas medidas e se averiguar a efetividade dessas políticas.

Para tanto, este estudo está dividido em três capítulos, no primeiro é traçado caminho percorrido pela política de segurança pública com participação popular desde o modo como se originou e se desenvolveu, a partir dos países que foram berço tanto de um movimento de profissionalização e formalização das ações da polícia, quanto da sua abertura às demandas da população. Ainda nesta primeira parte, delimita-se o histórico do processo de construção de uma política de segurança aberta à participação popular no Brasil. Tendo como ponto central de transformação a Constituição de 1988, faz-se o delineamento das marcas da política de segurança pública pátria antes e após esse marco legal. Por fim, o primeiro capítulo contempla o processo histórico de construção dos mecanismos de participação popular em segurança pública no âmbito do Distrito Federal partindo das iniciativas pioneiras até os decretos que instituíram os conselhos objetos deste trabalho: os CONSEGs e o Condisp.

O segundo capítulo é dedicado à análise desses conselhos a partir dos decretos que os regulamentam. Investiga-se nesta oportunidade quais ideias compõem a estruturação da política e quais mecanismos as respectivas normas engendraram para que esses ideais sejam efetivados.

Finalmente, o terceiro capítulo se volta para os conselhos na forma em que são concretizados de modo a compreender em que medida os espaços que os decretos buscaram criar são capazes de mobilizar a população local a participar das reuniões e como os trabalhos realizados em seu curso se dão de fato.

Assim, com foco no exame crítico dos instrumentos legais de construção do sistema de participação da sociedade civil no processo decisório acerca de segurança pública, se buscará entender quais são os propósitos elencados no texto normativo e quais têm sido, de fato, concretizados.

## **1. BREVE HISTÓRICO SOBRE O TEMA**

### **1.1. Processo de democratização da política de segurança pública: movimentos iniciais**

Na primeira metade do século XX, em razão de uma queda da vitalidade das comunidades e questionamentos acerca da autoridade das polícias, demandou-se um modelo de policiamento com instrumentos de controle confiáveis, embasados no uso da força. Essa demanda resultou em um movimento de profissionalização da atividade policial, a partir do estabelecimento de padrões mínimos.<sup>4</sup> Tais padrões se traduziram no modo de recrutamento, treinamento, remuneração e supervisão da polícia, buscando tornar o corpo policial menos suscetível a influências externas. Isso resultou em um organismo profundamente formal, pouco flexível e distante da comunidade.<sup>5</sup>

Esse processo de profissionalização foi introduzido a partir da experiência da Polícia Metropolitana de Londres, fundada em 1829, pautada pela atuação preventiva e legitimada da autoridade policial perante a comunidade.<sup>6</sup> Para tanto, dever-se-ia evitar o uso indiscriminado da violência e diminuir a incidência de crimes, abandonando o sistema antecedente de policiamento, baseado em atores privados ou semi-privados, contratados, vigias noturnos, Juizados de Paz e detetives das cortes.<sup>7</sup> Todavia, a polícia londrina não tinha boa reputação entre os diversos setores da sociedade, por traduzir um grande potencial de interferência estatal na vida privada.

Com efeito, a polícia londrina precisava se afastar da ideia de que representava um exército doméstico dedicado à proteção dos interesses da Coroa em detrimento dos direitos individuais. Para alcançar esse objetivo, a instituição se utilizou de elementos que marcaram o ideal moderno de policiamento<sup>8</sup>, que foram posteriormente adotados nos Estados Unidos e em diversos outros países. Fazem parte desse ideal a implementação de patrulhas preventivas, com a presença ininterrupta da polícia na comunidade, bem como com a implementação de uma estrutura hierárquica inspirada no arranjo das Forças Armadas, que valoriza o comando e a disciplina.<sup>9</sup>

Com a sofisticação do modelo, estabeleceu-se um conjunto de normas burocráticas que definiu, dentre outros, o padrão de uniforme, as normas de conduta policial, o sistema

---

<sup>4</sup> ALMEIDA, Elga L. Participação Popular Na Gestão Da Segurança Pública: A Evolução De Sua Implementação Na Bahia. XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo. 2009.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> BATITUCCI, Eduardo C. A evolução institucional da polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 4, ed. 7, ago./set. 2010.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

disciplinar, o modo de seleção do pessoal e o plano de carreira.<sup>10</sup> Conforme explicitado, a intenção de todo o aparato burocrático e profissionalizante implementado era a conquista da legitimidade da polícia perante a comunidade. Assim, houve a limitação da liberdade de ação do agente policial pela regulamentação legal de sua atividade, com a redução do uso da força, controle social e neutralidade política.

Esse modelo foi adotado nos Estados Unidos nas décadas de 1850 e 1880, com a massificação da polícia uniformizada. Havia, na época, uma demanda de maior controle da polícia pela sociedade, aliada à incapacidade do formato anterior em combater a ocorrência de crimes, motins e revoltas relacionadas a questões sindicais e étnicas - o que deixava a elite social insatisfeita.<sup>11</sup>

Posteriormente, na segunda metade do século XX, o foco deixou de ser a formalização da atividade policial, passando a ser a sua democratização.<sup>12</sup> Esse movimento promoveu maior abertura das polícias a intervenções políticas que reformulassem sua estrutura com intenção de direcioná-la à melhoria da proteção da sociedade.<sup>13</sup>

A partir desse novo paradigma, com maior participação dos diversos atores sociais, a ideia de policiamento comunitário se difundiu por diversos países. Essa ideia foi marcada por diversos princípios, dentre os quais se tem a ampliação do que se define por trabalho policial, o novo arranjo das prioridades de atuação da polícia com maior foco em crimes de menor potencial ofensivo e desordens, atenção à prevenção e solução de problemas e, destaca-se, o reconhecimento do papel fundamental da comunidade na solução dos problemas por ela vivenciados. Isso culminou no entendimento de que a polícia deve ser reestruturada para atender a essas novas demandas e orientar os agentes para essa direção.<sup>14</sup>

Diante de tal contexto, houve experiências pioneiras de polícias comunitárias em cidades dos Estados Unidos e do Canadá, especialmente na década de 1980.<sup>15</sup> A implementação desse modelo se deu em locais com reclamações de desordem de bairro, às quais se referiam aos problemas mais percebidos pelos residentes.<sup>16</sup>

Na experiência norte-americana, as primeiras iniciativas de abertura da política pública de policiamento à participação comunitária estavam ligadas a um ambiente de

---

<sup>10</sup> BATITUCCI, Eduardo C. A evolução institucional da polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 4, ed. 7, ago./set. 2010.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> ALMEIDA, Elga L. Participação Popular Na Gestão Da Segurança Pública: A Evolução De Sua Implementação Na Bahia. XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo. 2009.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

violência crescente e ocorrência de distúrbios civis da década de 1960. Isso levou as autoridades a buscarem uma diminuição da distância física e psicológica entre as ações de policiamento e a população por meio de uma ação de vigilância de grupo.<sup>17</sup>

Desse modo, a participação popular se mostrou como um instrumento de aprimoramento da política de segurança daquele país, especialmente no atendimento a demandas locais.

Assim, a política de segurança pública no que concerne ao papel da polícia passou por um processo de construção que teve como grande marca a elaboração, em Londres, da Lei da Polícia Metropolitana em 1829, com a figura emblemática do patrulheiro a pé, criado com o intuito de melhorar a aproximação da entre a polícia e a sociedade e conter desordens sociais de modo que a polícia se mostrasse presente a partir da eficácia de sua atuação, ou seja, da redução da criminalidade, não através de ações repressivas.<sup>18</sup>

Esse processo, pelo qual passou a polícia na Inglaterra, então, faz parte de uma evolução das polícias das democracias ocidentais, a qual passou por três estágios: o da corrupção, em que a polícia tinha má reputação perante a população (que enxergava os policiais como participantes das desordens e crimes); em seguida apresentou-se o estágio da profissionalização, que melhorou os sistemas de controle e formação policial e, por fim, a orientação comunitária, orientada à aproximação com a comunidade e melhoria da sua participação.<sup>19</sup>

Nesta circunstância, esse movimento das polícias se orientarem às comunidade surge da insuficiência na satisfação das demandas por segurança, pois mesmo com os avanços obtidos pela profissionalização, não se obteve grande capacidade na prevenção e na redução dos índices de criminalidade, sendo comum que os criminosos não fossem capturados no momento da delinquência.<sup>20</sup>

Dessa forma, a atuação das polícias evoluiu de um modo que se passou de uma política voltada à repressão em que os agentes de segurança eram vistos com desconfiança pela população, para uma política mais voltada à prevenção dos delitos, com a participação ativa da comunidade.

---

<sup>17</sup> ALMEIDA, Elga L. Participação Popular Na Gestão Da Segurança Pública: A Evolução De Sua Implementação Na Bahia. XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo. 2009.

<sup>18</sup> CHALOM, Maurice. LÉONARD, Lucie. VANDERSCHUEREN, Franz e VÉZINA, Claude. Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía. CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (CIPC). Santiago, Chile. Ediciones SUR, 2001.

<sup>19</sup> CHALOM, Maurice. LÉONARD, Lucie. VANDERSCHUEREN, Franz e VÉZINA, Claude. Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía. CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (CIPC). Santiago, Chile. Ediciones SUR, 2001.

<sup>20</sup> Ibid.

Dentro deste contexto, o estudo comparado, que foi realizado pelo *Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC)*, encontrou uma convergência das políticas de prevenção do crime realizadas na Austrália, Bélgica, Inglaterra, França, Países Baixos, Nova Zelândia, Suécia, Canadá e Estados Unidos. Segundo o estudo, as políticas de prevenção de delitos e segurança comunitária desses países são semelhantes em construir competências analíticas de avaliação das ações de segurança preventiva, bem como em manter uma agência central que impulse as ações locais, e além disso, promovem ações de combate aos fatores de risco do crime e mecanismos fortalecidos para as comunidades locais de forma a melhorar a efetividade da política de segurança pública.<sup>21</sup>

Assim sendo, o estudo revela uma tendência internacional na direção de uma maior abertura das ações de segurança para a discussão com a população. Como na Nova Zelândia, onde se mostrou uma notável coordenação das ações de diversos departamentos e a transferência de mais poderes às comunidades locais no esforço de redução da insegurança.<sup>22</sup> Fortalecer as comunidades e os cidadãos como atores importantes na melhoria da segurança, assim, é uma preocupação dessa tendência. Isso acontece, pois, como aponta Chalom<sup>23</sup>, as polícias, quando distanciadas das comunidades, possuem menos informações sobre os acontecimentos locais e tendem a somente reagir aos delitos denunciados, com consequente menor ação sobre as causas desses crimes, além disso, tendem a ser mais resistentes a mudanças e a formação de sua agenda tem menos identidade com a realidade das comunidades. Essa condição prejudica a ação preventiva das forças de segurança.

Ademais, as políticas de prevenção de delitos do estudo comparado mostram uma propensão de coordenação de diversos atores governamentais como ministérios da educação, habitação e saúde, de modo que se reconhece que os delitos se originam de múltiplos fatores, e a sua prevenção e combate eficientes exigem, portanto, a participação de diversas especialidades.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (CIPC). El Segundo Digesto de Prevención del Delito. Dirigido por Irvin Waller. Preparado por Daniel Sansfaçon e Brandon Welsh. Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina. Tradução: Carlos G. Landívar.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> CHALOM, Maurice. LÉONARD, Lucie. VANDERSCHUEREN, Franz e VÉZINA, Claude. Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía. CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (CIPC). Santiago, Chile. Ediciones SUR, 2001.

<sup>24</sup> CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (CIPC). El Segundo Digesto de Prevención del Delito. Dirigido por Irvin Waller. Preparado por Daniel Sansfaçon e Brandon Welsh. Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina. Tradução: Carlos G. Landívar.

Essa visão renovada buscou retirar o destaque dado anteriormente às políticas de repressão, colocando mais ênfase à participação coletiva na melhoria da segurança pública. Essa passagem orienta o sistema mais para a resolução de demandas sob o modelo de polícias comunitárias.

Dentro desta perspectiva, encontra-se uma tendência das ações políticas de segurança com menor foco na repressão do sistema penal e mais na aproximação e participação da comunidade. Sob esse paradigma menos focado no Sistema Penal, aponta Zackseski<sup>25</sup> que

uma das formas disponíveis de respostas às demandas por mais segurança segue uma orientação político-criminal minimalista, já que o espaço reservado para a atuação do Sistema Penal, seja policial, judicial ou penitenciário, está restrito aos últimos níveis de atuação, firmando o direcionamento teórico no qual a segurança é colocada sob a responsabilidade e ao alcance de todos – segurança cidadã - sendo respaldada por agências públicas estatais. Ou seja, as estratégias são dialogadas e construídas nas comunidades locais, onde o Estado abre espaços democráticos de participação (o que ficou conhecido na Europa como democracia de proximidade) mas não se furta o apoio institucional necessário para a concretização das iniciativas.

Há, portanto, dentro do processo de formação das políticas de participação popular em segurança pública, a realização de reformas estruturais descentralizadoras da tomada de decisões.

A renovação policial na Europa, assim, foi sendo marcada por ações orientadas a prevenir o crime e fortalecer a integração e a coordenação entre os agentes e a colaboração e mobilização comunitária. Tendo, desta forma, o objetivo de transformar a polícia numa força capaz de se adaptar e responder às demandas da população, as quais mudam constantemente, de modo que se exige a transformação da missão tradicional desse corpo policial.<sup>26</sup>

Esses, assim, são os ideais da polícia de proximidade, que é dedicada a identificar e gerenciar os problemas da localidade de maneira mais eficaz, além de estabelecer e manter um equilíbrio entre a repressão e a prevenção da criminalidade, estando ainda articulada às prioridades das comunidades onde atua.<sup>27</sup>

Neste contexto, o movimento iniciado principalmente na Europa e nos Estados Unidos foi levado a várias partes do mundo. Na América Latina, por sua vez, um debate sobre o papel da polícia na década de 1980 foi impulsionado pelo fim de períodos ditatoriais com a retomada democrática em países como Chile, Argentina e Brasil. Esses países, em especial Brasil e Argentina, experimentaram, então, uma demanda crescente por

---

<sup>25</sup> ZACKSESKI, Cristina. A guerra contra o crime: permanência do autoritarismo na política criminal latinoamericana. In: ANDRADE, Vera Regina Pereira de (Org.). Verso e reverso do controle penal: (des) aprisionando a sociedade da cultura punitiva. Volume 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002, p.4.

<sup>26</sup> CHALOM, Maurice. LÉONARD, Lucie. VANDERSCHUEREN, Franz e VÉZINA, Claude. Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía. CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (CIPC). Santiago, Chile. Ediciones SUR, 2001.

<sup>27</sup> Ibidem.

transformações em reação a uma postura corrupta e violenta do corpo policial, além de uma falta de capacidade de reduzir a criminalidade.<sup>28</sup> Analogamente ao processo europeu, a reforma teve a intenção de melhorar a prevenção do delito e a relação com a comunidade, sendo este último aspecto especialmente importante nos casos de cidades como São Paulo e Córdoba em que a desconfiança com as forças policiais se destacava.<sup>29</sup>

Em suma, os conselhos que contam com a participação popular estão ligados ao movimento de regeneração dos modelos de governança das polícias, antes mais distantes das comunidades, para uma tentativa de orientação no sentido comunitário. Esse movimento começou e se intensificou, como aponta Godinho et. al.<sup>30</sup>, nos Estados Unidos e na Inglaterra na década de 1980. Posteriormente, essa tendência se espalhou pela América Latina, especialmente após os processos de redemocratização experienciados por países como o Brasil.

A regeneração dos modelos de governança teve, portanto, como uma de suas características a tentativa de aproximação entre instituições policiais e a população, o que melhoraria a legitimidade e a eficiência das ações de segurança. Sua principal diretriz é o policiamento comunitário, que abrange uma série de ações, como a patrulha a pé e a criação de fóruns abertos à comunidade, onde se pode discutir as demandas locais.<sup>31</sup> Além disso, a política internacional se mostrou também preocupada com a prevenção dos fatores de risco para o crime, motivo pelo qual se buscou na implementação da política de segurança, uma abertura maior a atores de ministérios diversificados.

## **1.2. Evolução da experiência brasileira: a política de segurança pública pré e pós Constituição de 1988.**

No Brasil, o movimento da polícia comunitária tem correlação com o modelo democrático estabelecido pela promulgação da Constituição de 1988. Isso porque esta Constituição deu impulso a uma corrente participativa relacionada à redemocratização

---

<sup>28</sup> DAMMERT, Lúcia. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN PREVENCIÓN DEL DELITO EN AMÉRICA LATINA. In: Participación Ciudadana y reformas a la Policía en América del Sur. Centro de Estudios para el Desarrollo. 2004.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> GODINHO, Letícia. et. al. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: REFERENCIAL TEÓRICO E REVISÃO DA LITERATURA. Capítulo publicado em: Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais. 2016.

<sup>31</sup> Ibid.

brasileira, com a retomada do direito ao voto e o estabelecimento da segurança pública como direito social de responsabilidade de todos, além de dever do Estado.<sup>32</sup> Assim, as instituições pátrias passaram, em algum grau, por uma transformação orientada para a participação popular. No entanto, conforme aponta a literatura construída sobre o tema, apesar de os primeiros conselhos comunitários de segurança terem surgido em São Paulo, em 1985, as polícias foram atingidas por essa onda tardiamente.<sup>33</sup>

Regressando para momentos anteriores à Constituição de 1988, constata-se que as políticas de segurança pública no Brasil foram cunhadas com a pauta maniqueísta de combate e repressão ao inimigo.<sup>34</sup> Esse contexto é marcado pela repressão de grupos marginalizados da sociedade, em que a política de segurança é formulada e imposta verticalmente por atores centralizadores das decisões.

Tal tendência, como exposto, é histórica, remetendo ao período colonial, época na qual a Coroa, recém-chegada ao Brasil em 1808, criou a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, no Rio de Janeiro. Com atribuições de polícia judiciária, esse órgão concentrava atribuições de instituição e fiscalização do cumprimento das punições, bem como ofertava outros serviços públicos, como abastecimento de água e de iluminação pública<sup>35</sup>. Com *status* de Ministro de Estado, o intendente acumulava também o cargo de desembargador, decidindo comportamentos a serem reprimidos, e punições a serem aplicadas, além de fiscalizar a execução da pena.<sup>36</sup>

Nesse contexto, a política de segurança pública, concentrada em instituições criadas pelo governo central, foi construída sob princípios militares. Desse modo, o surgimento da Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil foi seguido da criação da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, ligada ao Ministério da Guerra. Após a independência, em 1822, o Brasil império, marcado por conflitos, tinha a Guarda Real como força policial

---

<sup>32</sup> Conforme os artigos 6º e 144 da Constituição: “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.”

“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 [...]”

<sup>33</sup> SOARES, Luiz E. Novas políticas de segurança pública. Estudos Avançados 17 (47) 2003; GODINHO, Leticia. et. al. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: REFERENCIAL TEÓRICO E REVISÃO DA LITERATURA. Capítulo publicado em: Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais. 2016.

<sup>34</sup> CRUZ, Gleice Bello da. A historicidade da Segurança Pública no Brasil e os desafios da participação popular. Cadernos de Segurança Pública . Ano 5, Número 04. março de 2013.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> BATITUCCI, Eduardo C. A evolução institucional da polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 4, ed. 7, ago./set. 2010.

responsável pela defesa interna e segurança nacional, atuando em conjunto com o exército. Integrar a Guarda Real era privilégio reservado aos eleitores, o que, à época e baseado em uma lógica patrimonial, estava restrito a pessoas que detinham uma renda mínima.<sup>37</sup> Essa lógica foi traduzida na hierarquia militar da Guarda Real de Polícia, dado que as classes sociais com menor poder aquisitivo ocupavam somente os cargos de praça.<sup>38</sup>

Essa aproximação da política de segurança pública baseada nas forças militares seguiu ao longo da história brasileira, inclusive com a criação da Guarda Nacional, de caráter paramilitar, e das polícias militares estaduais<sup>39</sup>. Destaca-se que essas polícias existem até os dias atuais e ainda são bastante vinculadas ao corpo militar da União, como se percebe pela previsão constitucional de que as polícias militares dos Estados e do Distrito Federal são forças auxiliares e de reserva do Exército, na forma do art. 144, §6º, da Carta Magna.

A partir da lógica democrática estabelecida pela Constituição de 1988, houve tentativas de descentralizar as políticas de segurança. Ressalta-se que a segurança pública pode ser entendida como uma metodologia a ser construída de modo articulado entre os diversos atores envolvidos, uma vez que se caracteriza pela interdependência das instituições, enquanto um modo de elaboração de instrumentos de controle social e combate à violência.<sup>40</sup> Assim sendo, considera-se que, para ser efetivada, a segurança pública precisa de estruturas integrantes dos órgãos de poder articulados às demais organizações sociais.<sup>41</sup>

Com efeito, o texto constitucional estabelece uma lógica descentralizada das forças de segurança, no âmbito federal, estadual e municipal, enquanto dever e direito de todos, conforme art. 144, *caput*, da Constituição Federal. Nesse âmbito, foi criado o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com o objetivo de integrar as forças de segurança dos três níveis, de modo a promover economia e racionalização dos recursos.<sup>42</sup>

Assim, dentro dessa lógica de integração e racionalização do sistema de segurança, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que criou o SUSP, também deu origem à Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).<sup>43</sup> Essa política nacional é

---

<sup>37</sup> CRUZ, Gleice Bello da. A historicidade da Segurança Pública no Brasil e os desafios da participação popular. Cadernos de Segurança Pública. Ano 5, Número 04. março de 2013.

<sup>38</sup> BATITUCCI, Eduardo C. A evolução institucional da polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 4, ed. 7, ago./set. 2010.

<sup>39</sup> CRUZ, Gleice Bello da. Op. Cit. 2013.

<sup>40</sup> CARVALHO, Vilobaldo A. SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. R. Katál., Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> CRUZ, Gleice Bello da. Op. Cit. 2013.

<sup>43</sup> BRASIL. Lei nº 13.675, de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei

responsável pelo estabelecimento de diretrizes nacionais a serem seguidas pelos entes estaduais e municipais com foco no enfrentamento em situações de emergência e crimes transnacionais e interestaduais, conforme art. 3º.<sup>44</sup> Desse modo verifica-se que a Lei 13.675, de 2018, no que concerne à participação social e ao movimento de melhoria da eficiência das instituições de segurança, estabeleceu que a Política Nacional de Segurança Pública será pautada pelos seguintes princípios:

*Art. 4º São princípios da PNSPDS:*

*[...]*

*IV - eficiência na prevenção e no controle das infrações penais;*

*V - eficiência na repressão e na apuração das infrações penais;*

*VI - eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência e desastres que afetam a vida, o patrimônio e o meio ambiente;*

*VII - participação e controle social;*

*[...]*

*XI - publicidade das informações não sigilosas;*

*[...]*

*XIII - otimização dos recursos materiais, humanos e financeiros das instituições;*

*XIV - simplicidade, informalidade, economia procedimental e celeridade no serviço prestado à sociedade;*

*[...]*

*XVI - transparência, responsabilização e prestação de contas.<sup>45</sup>*

Percebe-se que dentre os 16 princípios da Política Nacional, a maioria está diretamente relacionada à melhoria da eficiência do sistema (incisos IV, V, VI, VIII e XIV) e à transparência, com conseqüente favorecimento do controle e participação social (incisos XI, XIV e XVI). A lei, portanto, está alinhada com a pauta de profissionalização e aproximação das polícias com a comunidade que vem sendo trabalhada desde o início do movimento na Europa e na América do Norte.

Neste sentido, a orientação ao aperfeiçoamento da da polícia aparece também nos princípios da PNSPDS, como nos incisos II, IX e XII do artigo 4º:

---

Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012.

<sup>44</sup> BRASIL. Lei nº 13.675, de 2018.

<sup>45</sup> Ibidem.

*II - proteção, valorização e reconhecimento dos profissionais de segurança pública;*

*IX - uso comedido e proporcional da força pelos agentes da segurança pública, pautado nos documentos internacionais de proteção aos direitos humanos de que o Brasil seja signatário;*

*XII - promoção da produção de conhecimento sobre segurança pública;<sup>46</sup>*

Assim como é diretriz da política o aperfeiçoamento da formação e capacitação dos agentes de segurança, na forma do artigo 5º, VI.<sup>47</sup>

A intenção de melhorar a coordenação das autoridades dos poderes também aparece no estabelecimento principiológico da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, que determina a “relação harmônica e colaborativa entre os poderes”<sup>48</sup>, conforme inciso XV, do art. 4º. Essa agregação não se limita aos poderes, devendo também ser realizada por todos os entes da federação e seus órgãos em atendimento às diretrizes postas pela lei no artigo 5º, V, IV, XV e XVI:

*IV - atuação integrada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações de segurança pública e políticas transversais para a preservação da vida, do meio ambiente e da dignidade da pessoa humana;*

*V - coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública nas fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações, respeitando-se as respectivas atribuições legais e promovendo-se a racionalização de meios com base nas melhores práticas;*

[...]

*XV - integração entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no aprimoramento e na aplicação da legislação penal;*

*XVI - colaboração do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública na elaboração de estratégias e metas para alcançar os objetivos desta Política;<sup>49</sup>*

---

<sup>46</sup> BRASIL. Lei nº 13.675, de 2018.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

O inciso IV reconhece, ainda, a transversalidade da política pública de segurança na medida em que envolve a participação de diversos atores integrantes de todos os poderes da República, e órgãos da União, dos Estados e dos Municípios. Além disso, a política se preocupou em não se limitar às ações executivas de segurança, estabelecendo a integração e troca de informações desde a elaboração da legislação, de acordo com o inciso XV do mesmo artigo.

Seguindo a lógica alinhada à política internacional de integração dos atores, a proximidade e a participação social aparece também de forma central na norma, o que podemos perceber também pelas diretrizes XII e XIV, do art. 5º:

*XII - ênfase nas ações de policiamento de proximidade, com foco na resolução de problemas;*

*[...]*

*XIV - participação social nas questões de segurança pública;*<sup>50</sup>

A coerência da política em todos esses princípios e diretrizes é reafirmada pelos objetivos da PNSPDS elencados no artigo 6º da Lei nº 13.675, de 2018, assim como é reafirmada pelo estabelecimento do Sistema Único de Segurança Pública, que é integrado pelos órgãos de segurança elencados no art. 144 da Constituição de 1988. Todavia, o Sistema não se limita a esses órgãos pois o SUSP também é integrado por uma instância estratégica da qual fazem parte Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados, na forma do que dispõe o art. 9º, §1º, II. Esse conselhos têm natureza colegiada e competência sugestiva e consultiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública, na forma da disposição.<sup>51</sup>

A composição desses conselhos possui representantes de todos os poderes além de representantes de organizações da sociedade civil de modo a promover o diálogo amplo na consecução da política de segurança.

Considerando o caso do Distrito Federal, integra o SUSP em âmbito distrital o Conselho Distrital de Segurança Pública (Condisp).<sup>52</sup>

Ainda considerando a transparência e o controle social, a Lei nº 13.675, de 2018 estabelece a obrigação de instituição no âmbito de todos os entes da federação de ouvidorias autônomas e independentes competentes para receber representações, elogios e sugestões, na forma do art. 34.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> BRASIL. Lei nº 13.675, de 2018.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> DISTRITO FEDERAL. Lei nº 6.430, de 2019.

<sup>53</sup> BRASIL. Lei nº 13.675, de 2018.

No entanto, mesmo considerando que a lei busca em seu texto a integração e fomentação de políticas de segurança em todos os entes, ela não o faz de maneira que atribua competências específicas para cada, do modo como ocorre com políticas da saúde, educação e assistência social.<sup>54</sup>

Neste mesmo sentido de descentralização e integração da política de segurança, a Lei nº 11.530, de 2007, criou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). O programa tem como base a articulação dos atores integrantes do sistema de segurança, a cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios, e a alçada das famílias e da comunidade como importante ator na promoção da melhoria da segurança pública, na forma do art. 1º da citada Lei. Assim, o programa deu especial atenção à participação popular e mobilização social na formulação da política de segurança. Esse destaque é percebido pela definição da criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias como uma das diretrizes do programa (art. 2º, inciso II). Do mesmo modo são as diretrizes XII, XVI e XVII do programa:

*Art. 3º São diretrizes do Pronasci:*

*[...]*

*XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci;*

*[...]*

*XVI - transparência de sua execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público;*

*XVII - garantia da participação da sociedade civil.<sup>55</sup>*

Dessarte, verifica-se que a política de segurança pública toma um rumo de descentralização, dando destaque à participação da sociedade civil, inclusive no favorecimento à sua mobilização. Essa participação é favorecida pela transparência enquanto uma diretriz da política, pois permite o acompanhamento das ações e dos investimentos realizados. Melhorando a bagagem de informações disponíveis, as organizações civis podem propor medidas mais precisamente.

Nesse sentido, a descentralização é um importante aspecto do processo de democratização das instâncias do poder público. Isso ocorre porque a descentralização implica distribuir a responsabilidade de modo a fracionar o poder entre as múltiplas

---

<sup>54</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. O novo Sistema Único de Segurança Pública: questões sobre financiamento da segurança pública. São Paulo. 2019.

<sup>55</sup> BRASIL. Lei nº 11.530 de 2007 Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências.

instâncias sociais.<sup>56</sup> E, como consequência dessa fragmentação, observa-se o reforço do controle social sobre as ações estatais, que vão desde a tomada das decisões até a atuação dos agentes públicos.<sup>57</sup>

Nesse ponto, é importante destacar a diferença entre as ideias de descentralização e participação, embora os conceitos estejam intimamente conectados. A descentralização pode ser entendida como um movimento vertical que flui o poder das instâncias estatais e oficiais em direção à população. Já a participação, por seu turno, também dentro de uma lógica vertical, é exercida no sentido contrário, ou seja, parte dos movimentos sociais em direção aos tomadores de decisões integrantes da estrutura governamental.<sup>58</sup>

Assim, a viabilização da participação popular no processo de elaboração, implementação e controle das políticas públicas demanda a existência de organizações populares que representem verdadeiramente os interesses dos corpos sociais, aliada a um modelo de governo que reconheça essa participação, valorizando-a e legitimando-a. Nesse sentido, o processo deve passar pela elaboração de normas de participação popular pela via de debates, nos quais haja ampla participação dos variados atores.<sup>59</sup>

Com efeito, a efetiva participação social tem o condão de democratizar o aparelho estatal e assegurar uma segurança cidadã<sup>60</sup>. Contudo, no caso particular da segurança pública brasileira, as políticas públicas têm complexidade elevada e a participação popular tem a sua implementação dificultada pela multiplicidade de realidades existentes no país. Ademais, torna-se necessário superar as dimensões continentais do território, o que exige a capilarização das políticas e a intensa participação dos atores locais. Tal exigência é melhor atendida por políticas descentralizadoras e multidisciplinares como o PRONASCI.

Neste sentido, asseveram Lima e col.<sup>61</sup> que a seara da segurança pública ainda não foi exitosa nessa capilarização, especialmente quando comparada a outras políticas públicas nacionais, como o Sistema Único de Saúde (SUS). Segundo os autores, as primeiras iniciativas de participação social em segurança pública se mostraram na criação dos conselhos comunitários de segurança na década de 1980, seguindo uma trajetória tortuosa e

---

<sup>56</sup> FREITAS, L. O.. Políticas públicas, descentralização e participação popular. Revista Katálysis, v. 18, n. 1, p. 113–122, jan. 2015.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> FREITAS, L. O.. Políticas públicas, descentralização e participação popular. Revista Katálysis, v. 18, n. 1, p. 113–122, jan. 2015.

<sup>60</sup> CARVALHO, Vilobaldo A. SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. R. Katál., Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011.

<sup>61</sup> LIMA, Renato S.; SOUZA, Leticia G.; SANTOS, Thandara. A participação social no campo da segurança pública. Desigualdade e Diversidade, n. 11, p. 23-48, ago./dez. 2012.

de difícil consolidação, posto que sofreu interrupções e perdeu o foco da política em segurança.<sup>62</sup>

Para mais, a motivação para a criação dos conselhos de segurança pública esteve vinculada especialmente a legislações acerca da distribuição de recursos públicos, e não diretamente à demanda das comunidades e sua participação no processo decisório.<sup>63</sup> Tal processo pode se traduzir em uma política de cumprimento de mera formalidade como condição do recebimento da verba pública, o que esvazia a atuação do conselho.

Assim, Lima e col.<sup>64</sup> enumeram limites dos conselhos de segurança pública, seja no âmbito nacional, seja no âmbito dos conselhos estaduais e comunitários. Esses limites estão relacionados ao desafio de reverter a centralidade e a preeminência dos órgãos oficiais na definição das políticas; a obrigatoriedade de representação dos cidadãos, dos membros do Estado e dos agentes de segurança com a necessária paridade de participação desses atores; a fragilidade da representatividade dos participantes dos conselhos, tanto membros do governo e policiais, quanto organizações sociais, os quais tendem a defender posições pessoais em detrimento da dos representados.<sup>65</sup>

Além disso, os referidos autores apontam ainda que os conselheiros se concentram, nas suas ações, na estruturação do conselho, negligenciando a definição de diretrizes de sua participação e a discussão das políticas públicas - o que reforça o caráter de cumprimento de mera formalidade que essas reuniões podem assumir.<sup>66</sup> Verifica-se ainda a diminuta capacidade de mobilização, articulação e pressão das sociedade civil organizada.<sup>67</sup>

Todavia, Lima e col.<sup>68</sup> também apontam as virtudes que os conselhos apresentam, destacando que sua mera existência é capaz de exercer função pedagógica dentro do contexto democrático. Assim, a apresentação das diferentes realidades e demandas no interior do conselho com o fomento às discussões promove uma busca pelo equilíbrio entre os interesses, o que é essencial em uma democracia. Os conselhos promovem também políticas baseadas nas demandas da população, sendo um importante instrumento de mobilização dos grupos sociais e da construção coletiva das pautas prioritárias no que concerne à segurança pública.

---

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> LIMA, Renato S.; SOUZA, Letícia G.; SANTOS, Thandara. A participação social no campo da segurança pública. *Desigualdade e Diversidade*, n. 11, p. 23-48, ago./dez. 2012.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Ibid.

Dessa forma, a descentralização promovida pela política de conselhos pode ser balizada por três diferentes abordagens<sup>69</sup>, em que as dificuldades apresentadas se evidenciam. Em um primeiro momento, a abordagem administrativa trata da transmissão das responsabilidades do governo federal para as instâncias locais, quais sejam, as estaduais e as municipais.<sup>70</sup> Aqui se demonstra a dificuldade de articulação entre os sujeitos administrativos integrantes da federação, dificuldade que os planos nacionais, na forma como desenhados legalmente, procuram mitigar.

Em outra perspectiva, na abordagem econômica, a descentralização da política de segurança pública é pautada pela transferência de verbas e de funções do setor público para o privado<sup>71</sup>, deixando a aplicação dessas verbas sob a escolha de instâncias deliberativas, que podem decidir de modo diverso do que os agentes integrantes do governo pretendiam. Trata-se, portanto, de uma diminuição do poder desses personagens.

Verifica-se assim mais uma dificuldade no processo de descentralização, haja vista os agentes detentores do poder terem menor disposição para diminuir sua governança sobre a aplicação dos recursos disponíveis. Tal perspectiva é agravada quando se considera a limitação dos recursos para o atendimento de todas as demandas da sociedade.

Pode-se identificar nessa dificuldade a terceira abordagem da descentralização no campo da segurança pública, a política, a qual possui especial impacto nos processos decisórios do Estado.<sup>72</sup> Nesse aspecto, o poder passa a ser disputado também pelos organismos da sociedade civil, dentro da lógica de participação direta dos cidadãos, que tem o intuito de democratizar o manejo da segurança pública. Pode existir, portanto, uma disputa de interesses tanto no âmbito de cada conselho, quanto no âmbito geral de descentralização da política de segurança.

Nesse contexto, em que a implementação de conselhos de segurança naturalmente fomenta debates e disputas políticas, o processo decisório tende a demorar mais, uma vez que decisões colegiadas são naturalmente mais difíceis de se obter do que decisões monocráticas. No entanto, as decisões advindas de debates com ampla participação de atores diversos podem resultar em políticas de maior efetividade e, principalmente, maior legitimidade, capazes de aproximar a população dos órgãos de segurança pública. Aproximação essa que

---

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> LIMA, Renato S.; SOUZA, Letícia G.; SANTOS, Thandara. A participação social no campo da segurança pública. *Desigualdade e Diversidade*, n. 11, p. 23-48, ago./dez. 2012.

vem sendo buscada desde o início do processo de profissionalização das polícias, conforme comentado anteriormente.

Assim, dentro do cenário de redemocratização e a partir das experiências pioneiras dispersamente ocorridas no Brasil, tem-se que a difusão dos conselhos comunitários ocorreu principalmente após o ano de 2002, impulsionado pelo regramento de distribuição de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, o qual determinou a existência de conselhos de segurança no municípios para o recebimento de tais valores.<sup>73</sup>

### **1.3. Histórico do modelo de participação no Distrito Federal**

Com relação ao Distrito Federal, as primeiras iniciativas de estabelecimento de conselhos de segurança datam de 1995. Nessa época, por ofício circular, a Administração Regional de Brasília, em conjunto com a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, fez um convite à comunidade da Asa Sul e Asa Norte de Brasília para a formação do conselho da Região Administrativa I.<sup>74</sup>

Também no ano de 1995 uma tentativa de organização das polícias comunitárias foi realizada na Região Administrativa (RA) de Samambaia. Contudo, esse fórum de participação popular só passou a existir legalmente de forma consolidada em 2001.<sup>75</sup>

Passando para 1998, dessa vez por meio do Decreto nº 19.104. de 18 de março de 1998, foi criado o sistema de Conselhos Comunitários de Segurança das Regiões Administrativas do DF. O decreto define as autoridades policiais integrantes desse sistema, estabelecendo a participação das polícias judiciária e militar, cujos agentes deveriam ser designados pelo Secretário de Segurança Pública. Além dessas autoridades, integravam também os conselhos dois delegados do Orçamento Participativo, bem como lideranças comunitárias da respectiva Região Administrativa, além de outros participantes.<sup>76</sup> O ato

---

<sup>73</sup> MACHADO, Rafael L. K. Viva Brasília - pacto pela vida: governança e democracia nos Conselhos Comunitários de Segurança Pública. 2017. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

<sup>74</sup> MACHADO, Rafael L. K. Viva Brasília - pacto pela vida: governança e democracia nos Conselhos Comunitários de Segurança Pública. 2017. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

<sup>75</sup> OLIVEIRA JUNIOR, Almir de. GUELLATI, Yacine. SEGURANÇA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DISTRITO FEDERAL. Capítulo publicado em: Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais / Organizador: Almir de Oliveira Junior. - Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

<sup>76</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 19.104. de 1998.; Conforme o texto legal: Art. 1º - Ficam criados os Conselhos Comunitários de Segurança nas Regiões Administrativas do Distrito Federal, com o objetivo de colaborar no equacionamento e solução de problemas relacionados com a segurança da população.

normativo se limitou a estabelecer essas regras e legou à Secretaria de Segurança Pública a incumbência de regulamentar o funcionamento dos conselhos.<sup>77</sup> A postura enxuta do decreto já sugere que faltava, naquele momento, vontade política do governo para a implementação da política. Essa noção se confirmou na medida em que os conselhos criados pelo decreto não foram instalados satisfatoriamente, tendo caído na inatividade.<sup>78</sup>

A iniciativa foi retomada em 2000, quando novamente por meio de um decreto conciso - o Decreto nº 21.108, de 5 de abril de 2000 -, o governador estabeleceu conselhos comunitários com participação de representantes das polícias, inovando na adição de membros do Corpo de Bombeiros Militar e do Departamento de Trânsito. Estariam representadas também as instâncias governamentais, as associações e outras entidades prestadoras de serviços relevantes à coletividade sediadas na Região Administrativa do lado dos integrantes da sociedade civil.<sup>79</sup>

Nessa oportunidade, mais uma vez a maneira de funcionamento dos conselhos ficou a cargo de regulamentação pelo Secretário de Segurança Pública, conforme §1º do art. 1º e art. 3º do Decreto nº 21.108, de 2000. Essa norma tratou de definir a base de atuação de cada conselho, atrelando-os às áreas das respectivas Regiões Administrativas (conforme art. 1º, §2º), admitindo, inclusive, a criação de mais de um conselho por Região em casos excepcionais (art. 1º, §3º).<sup>80</sup> Nesse momento, ainda não houve avanços significativos da política quanto à sua regulamentação, o que só ocorreu, de forma consistente, com a edição do Decreto nº 24.101, de 2003.<sup>81</sup>

O Decreto nº 24.101, de 2003, cria diretamente uma estrutura mais robusta para a política de segurança pública, não mais relegando quase a totalidade da regulamentação do

---

Parágrafo Único - O prazo para instalação dos Conselhos será de **trinta dias**. [...] Art. 2º - Os Conselhos a que se refere o artigo anterior, serão **integrados por autoridades policiais civis e militares, designados pelo Secretário de Segurança Pública**, que os coordenarão e **por dois delegados do Orçamento Participativo, lideranças comunitárias**, representantes das Administrações Regionais e **outras entidades prestadoras de serviços relevantes à coletividade e sediadas na área da respectiva Região Administrativa**. (grifo nosso).

<sup>77</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 19.104, de 1998.

<sup>78</sup> MACHADO, Rafael L. K. Op. Cit. 2017.

<sup>79</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 21.108, de 2000.

<sup>80</sup> Art. 1º - Ficam criados os Conselhos Comunitários de Segurança, com o objetivo de colaborar no equacionamento e solução de problemas relacionados com a segurança da população. § 1º - O Secretário de Segurança Pública fica autorizado a adotar as providências necessárias para a implantação dos Conselhos de que trata este artigo, inclusive no que diz respeito ao funcionamento e o número de membros de cada Conselho. § 2º - Constituirão base para atuação dos Conselhos, a área de cada Região Administrativa do Distrito Federal; § 3º - Em casos excepcionais, poderá ser criado mais de um Conselho em cada Região Administrativa, para atender às peculiaridades locais. Art. 3º - A constituição e o funcionamento dos Conselhos Comunitários de Segurança serão regulamentados através de portaria expedida pelo Secretário de Segurança Pública.

<sup>81</sup> MACHADO, Rafael L. K. Viva Brasília - pacto pela vida: governança e democracia nos Conselhos Comunitários de Segurança Pública. 2017. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

seu funcionamento ao Secretário de Segurança Pública. O seu art. 1º enumera os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs) para as regiões administrativas (CONSEGs/RA), para as regiões rurais (CONSEGs/Rural), para a Universidade de Brasília, e para a segurança escolar (CONSEGs/Escolar). Há, ainda, conselhos de segurança dos rodoviários, dos taxistas e dos postos de combustível (CONSEG/Rodoviários, CONSEG/Taxistas e CONSEG/Postos de Combustível), sendo o último acrescentado em 2005, por meio do Decreto nº 26.010, de 5 de julho de 2005.

Essa normativa mais robusta estabeleceu competência consultiva e de apoio dos órgãos governamentais para os conselhos comunitários (arts. 3º ao 8º-A). Dessa vez, foi estabelecida a estrutura dos conselhos, compondo, com mais detalhes, como deve ser a Diretoria Administrativa dos conselhos, agora dotada de Presidente, Vice-Presidente, Diretor Comunitário, Primeiro e Segundo Secretários (art. 10).<sup>82</sup> Também se optou por alargar a quantidade de integrantes da administração como membros efetivos, na forma do art. 11:

Art. 11. São membros governamentais efetivos:

I - dos Conselhos Comunitários de Segurança das Regiões Administrativas - CONSEGs/RA:

- a) o Administrador Regional da respectiva Região Administrativa;
- b) o Delegado-Chefe da Delegacia de Polícia Civil da respectiva Região Administrativa;
- c) o Comandante da Unidade Policial Militar da respectiva Região Administrativa;
- d) o Comandante da Unidade de Bombeiros Militar da respectiva Região Administrativa;
- e) um representante do Departamento de Trânsito do Distrito Federal designado de forma permanente e com poder de decisão; [...]<sup>83</sup>

Os membros da sociedade civil também foram abordados de maneira mais detalhada, conforme se observa no art. 12:

Art. 12. Mediante o registro nas secretarias dos respectivos Conselhos, são membros colaboradores:

I - dos Conselhos Comunitários de Segurança das Regiões Administrativas - CONSEGs/RA, os representantes:

- a) das associações locais legalmente constituídas;
- b) dos clubes de serviço e entidades religiosas legalmente constituídas, com atuação na localidade há mais de dois anos;
- c) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, com atuação na localidade há mais de dois anos;

---

<sup>82</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 24.101, de 2003. Art. 3º Os Conselhos Comunitários de Segurança das Regiões Administrativas - CONSEGs/RA, com atuação nos perímetros urbanos das respectivas Regiões Administrativas, **servem de apoio e consulta aos órgãos governamentais afins** em suas relações comunitárias, **envolvendo a segurança e defesa social da população** (grifo nosso). Essa mesma estrutura é repetida nos arts subsequentes (4º a 8º-A) que definiram a competência consultiva e de apoio da política de segurança no DF.

<sup>83</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 24.101, de 2003, art. 10, I estabelece os membros dos CONSEGs/RA, cuja estrutura e participantes é repetida nos demais CONSEGs criados pelo decreto com suas particularidades, como a presença do Gerente Regional de Ensino da respectiva Região Administrativa para os CONSEGs/Escolar (art. 11, III, alínea e); e a presença de um servidor da Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal no CONSEG/Rodoviários (art. 11, V, alínea f);

d) outras organizações prestadoras de serviços relevantes à coletividade e sediadas na localidade.<sup>84</sup>

Dessa forma, observa-se que o Decreto nº 24.101, de 2003, e suas atualizações, buscou implementar uma política dotada de mais robustez. Tal característica é percebida pelo acréscimo das autoridades levadas ao debate nas reuniões, e pelo aumento da diversidade de membros da comunidade chamados a participar dos conselhos, como líderes religiosos e entidades do Terceiro setor (art. 12, I, b e c).

O Decreto nº 24.101, de 2003, também abordou as finalidades dos CONSEGs de se constituírem enquanto espaço para discussão de políticas capazes de subsidiar a atuação dos órgãos de segurança do Distrito Federal, bem como de auxiliar as autoridades na definição e execução de ações prioritárias de segurança, conforme o art. 20, I e III. Por fim, demonstrando a maior atenção dada a política por essa norma, o decreto ainda disciplina o formato das reuniões, que deveriam ser mensais (art. 22), e a participação obrigatória dos membros governamentais (art. 24), determinando a eleição para escolha dos membros e mandato de dois anos.

A importância de um ato normativo mais robusto que respaldasse a atuação dos conselhos comunitários se revelou na consolidação da política conforme formato adotado em 2003. Esse modelo foi atualizado e complementado por outros decretos, até que em 2013, por meio do Decreto nº 34.747, de 2013<sup>85</sup>, um novo formato para os CONSEGs foi estabelecido, baseado, destaca-se, no Decreto de 2003. Igualmente se deu com as disposições trazidas pelo Decreto nº 37.462, de de 2016, o qual vigorou até a edição da atual política. Essa foi estabelecida pelo Decreto nº 39.910, de 26 de junho de 2019.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 24.101, de 2003. Analogamente, ao art. 10, no artigo 12, foram consideradas as particularidades de cada tipo de CONSEG de modo a privilegiar o debate focado nas demandas particulares como a participação das escolas públicas estabelecidas na localidade (art. 12, III, a) no CONSEG/Escolar e membros dos sindicatos e associações vinculadas ao transporte público coletivo de passageiros no Distrito Federal(art. 12, IV, a) integrando o CONSEG/Rodoviários;

<sup>85</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 34.747 de 2013.

<sup>86</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 39.910, de 2019.

## **2. POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR EM SEGURANÇA PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**

Nesse contexto, a atual disposição da política de segurança pública com a participação popular foi estabelecida por dois principais eixos de trabalho. Em instância local, cada Região Administrativa conta com um Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG). Já para questões mais abrangentes, foi instituído o Conselho Distrital de Segurança Pública (o Condisp).

O Condisp, assim, é um conselho mais afastado das demandas locais, sendo integrado por membros da alta administração distrital, como o Secretário de Estado da Segurança Pública, que preside o conselho. A entidade tem a competência de, consoante o decreto que a institui, “propor diretrizes para a política distrital de segurança pública voltadas à promoção da segurança pública e defesa social e à prevenção e repressão da violência e da criminalidade,”<sup>87</sup> além promover a integração entre os órgãos da administração no que se refere ao tema, acompanhando as ações relativas às diretrizes, aos gastos e às políticas de segurança. O conselho delibera, ainda, sugestões de alteração na legislação distrital.<sup>88</sup>

Passa-se, então, a uma análise crítica dos decretos que instituíram essas duas instâncias de debates em segurança pública.

### **2.1 Conselhos Comunitários de Segurança no Distrito Federal (CONSEGs) - Decreto nº 39.910, de 26 de junho de 2019.**

O Conselho Comunitário de Segurança do Distrito Federal (CONSEG) são definidos como fóruns de debate da sociedade, que não estão integrados à estrutura administrativa pública (art. 1º, §1º).<sup>89</sup> Ademais, tem caráter consultivo e deliberativo de cooperação voluntária com a política de segurança pública (art. 2º).

Os CONSEG são divididos em três categorias: os destinados às Regiões Administrativas do DF, os que focam nas zonas rurais e, por fim, os Conselhos Comunitários Temáticos, de caráter temporário e focados em temas específicos de interesse da comunidade. A lei permite a criação de novos CONSEGs além dos já existentes, ouvidos o CONSEG já existente e o Secretário de Estado de Segurança Pública do DF, que deliberará sobre a criação (art. 4º).

---

<sup>87</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 42.895, de 2022. Art. 2º, I.

<sup>88</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 42.895, de 2022. Art. 2º, VII.

<sup>89</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 39.910, de 26 de junho de 2019.

O decreto estabelece também o intermédio da Secretaria de Segurança Pública distrital para a coordenação dos trabalhos dos conselhos. O Secretário de Segurança delibera sobre a criação de novos CONSEGs para as Regiões Administrativas e dos CONSEGs Temáticos (arts. 4º e 6º).

São as finalidades dos CONSEGs:<sup>90</sup>

Art. 8º Os CONSEG têm como finalidade:

I - receber reclamações, denúncias, críticas, sugestões e informações dos membros da comunidade, debatendo e encaminhando as demandas relacionadas à prevenção e repressão da violência, da criminalidade e das desordens públicas definidas pela Secretaria de Estado da Segurança Pública do Distrito Federal aos órgãos competentes nas respectivas áreas de abrangência dos CONSEG.

II - constituir fonte de obtenção de subsídios da sociedade para aperfeiçoar a atuação dos órgãos governamentais que compõem o Sistema de Segurança Pública do Distrito Federal ou que concorram para este, em benefício da sociedade civil;

III - reunir as lideranças comunitárias e as autoridades locais com o objetivo de definir ações integradas de segurança que resultem na melhoria da qualidade de vida da comunidade e na valorização dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública do Distrito Federal;

IV - mobilizar a comunidade ou profissionais de um setor específico, visando à solução de problemas que possam trazer implicações à segurança pública do Distrito Federal;

V - estimular a participação da comunidade no processo político que impacta diretamente na segurança da sua região administrativa;

VI - estimular o desenvolvimento de valores cívicos e comunitários;

VII - estimular a participação da comunidade em processos e ações que impactam diretamente na segurança da sua região administrativa;

VIII - sugerir programas que estimulem maior produtividade dos agentes de segurança pública da área, reforçando sua autoestima e contribuindo para reduzir os índices de criminalidade;

IX - incentivar a integração e a interação da comunidade com as lideranças comunitárias, com os órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública do Distrito Federal;

X - promover palestras, conferências, fóruns de debates, campanhas educativas e atividades culturais que orientem a comunidade na percepção de riscos à sua segurança;

XI - realizar estudos e pesquisas com o fim de proporcionar o aumento do nível de segurança na comunidade e maior eficiência dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública e do Departamento de Trânsito do Distrito Federal, inclusive mediante parcerias com órgãos, entidades e instituições públicas e privadas;

XII - encaminhar às autoridades competentes, com a supervisão da SSP/DF, propostas ou subsídios para elaboração de ações em prol da segurança pública;

XIII - levar as reivindicações e queixas da comunidade ao conhecimento das autoridades;

XIV - colaborar com outros órgãos da Administração Pública do Distrito Federal quando o objetivo das ações envolver problemas relacionados à segurança pública.

Depreende-se do texto legal que as finalidades dos CONSEGs se concentram nas atividades deliberativas de integração da comunidade ao debate, propiciando a participação da sociedade civil nos debates e nas ações de segurança, bem como promovendo palestras, conferências e afins. A partir das finalidades previstas no decreto, observa-se a aptidão principal dos Conselhos comunitários, qual seja, a de levar a comunidade ao debate na

---

<sup>90</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 39.910, de 2019.

elaboração das políticas de segurança que lhes serão aplicadas, transportando as demandas mais caras da localidade ao diálogo direto com autoridades responsáveis pela seara de segurança. É, portanto, objetivo extraído dos incisos acima colacionados a composição de uma política que efetivamente integre a comunidade, deixando-a engajada na construção da sua própria segurança.

Quanto à organização administrativa, a composição dos Conselhos é dividida em membros em Diretoria e Membros Governamentais Efetivos (art. 9º). Os membros da Diretoria são integrantes da comunidade local e escolhidos mediante votação. Com relação à possibilidade de integrar a Diretoria do CONSEG, o decreto estabelece uma vedação que merece destaque<sup>91</sup>:

Art. 10. São membros da Diretoria dos Consegs/RA e Rural:

- I - Presidente;
- II - Vice-Presidente;
- III - Diretor Comunitário;
- IV - Primeiro Secretário;
- V - Segundo Secretário.

§ 1º **Os membros das Diretorias serão eleitos dentre os membros da comunidade local.**

§ 2º É **vedado a candidatura de servidores públicos da ativa**, efetivos ou comissionados, dos órgãos e entidades elencados nos artigos 15, 16 e 17 deste Decreto.

[...]

Art. 15. De forma permanente e com poder de decisão, são **Membros Governamentais Efetivos** dos Conselhos Comunitários de Segurança das Regiões Administrativas - CONSEG/RA, os quais atuarão em colaboração na resolução de demandas da comunidade:

- I - Administrador Regional da respectiva Região Administrativa;
- II - Comandante da Unidade Policial Militar da respectiva Região Administrativa;
- III - Comandante da Unidade Bombeiro-Militar da respectiva Região Administrativa;
- IV - Delegado-Chefe da Delegacia de Polícia Circunscrição da respectiva Região Administrativa;
- V - Representante do Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF responsável pela atuação do DETRAN na área de abrangência do Conselho;
- VI - Representante designado pela Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal - SSP/DF;
- VII - Representante do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER/DF;
- VIII - Representante da Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDES/DF;
- IX - Representante do Conselho Tutelar da respectiva Região Administrativa;
- X - Representante da Companhia Energética de Brasília - CEB;
- XI - Representante da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP;
- XII - Representante do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU;
- XIII - Representante do Instituto Brasília Ambiental - IBRAM;
- XIV - Representante da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF Legal; e

---

<sup>91</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 39.910, de 2019.

XV - Representante da Coordenação da Regional de Ensino da respectiva Região Administrativa. Parágrafo único. Havendo necessidade, o CONSEG/RA poderá convidar outros órgãos governamentais. (grifo nosso).<sup>92</sup>

A vedação de que os Membros Governamentais Efetivos não exerçam as funções de direção elencadas no art. 10 pode evitar que a existência do conselho se limite ao cumprimento de mera formalidade, o que poderia ocorrer caso membros do governo descolados da realidade local conduzissem os trabalhos. Além disso, essa disposição confere aos membros eleitos pela comunidade protagonismo na condução dos trabalhos. Corrobora essa ideia as atribuições exercidas pelo Presidente do conselho de promover o diálogo entre a população e as autoridades estatais (art. 11, III), identificar interessados nos assuntos a serem discutidos e convidá-los a participar dos encontros (art. 11, VII).<sup>93</sup>

Igualmente importante são as atribuições do Diretor Comunitário, ao qual incumbe, dentre outras, a mobilização dos líderes comunitários (art. 13, II), o planejamento de eventos que construam e estreitem laços de cooperação entre os membros da comunidade (art. 13, V), e organização de palestras relacionadas à segurança e à participação comunitária (art. 13, IX).<sup>94</sup>

Nesse contexto, nota-se que a determinação do decreto quanto aos membros integrantes da administração revela novamente o intuito de diversificar o debate, além de deixá-lo mais abrangente acerca das questões a serem abordadas. O que indica tal intento é a presença de representantes de áreas cuja a ligação com a segurança pública é menos direta, como a Companhia Energética de Brasília (art. 15, X); o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (art. 15, XII), e o Instituto Brasília Ambiental (art. 15, XII). No entanto, deve-se pontuar que a presença de representantes de muitas áreas pode tumultuar o debate, desviando o foco das reuniões da segurança pública.

---

<sup>92</sup> A proibição se dá nos demais artigos citados pelo §2º do art. 10, com relação a autoridades correlatas dos CONSEGS Rural e Temático

<sup>93</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 39.910, de 2019. Art. 11. São atribuições do Presidente: III - levar ao conhecimento das autoridades competentes as reivindicações apresentadas em reunião; VII - identificar, em conjunto com os demais membros, os representantes de entidades afins e outros cidadãos interessados, convidando-os a participar das reuniões do CONSEG e grupos de trabalho;

<sup>94</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 39.910, de 2019. Art. 13. São atribuições do Diretor Comunitário: II - promover a mobilização dos líderes comunitários para participação nas reuniões e nas ações de interesse do CONSEG; V - planejar eventos e programas, desde que em comum acordo com Diretoria, destinados a estabelecer e estreitar laços de cooperação entre os membros da comunidade, bem como captar os recursos materiais estritamente necessários à realização das atividades do CONSEG; IX - planejar e coordenar palestras em escolas, associações, condomínios e outros locais de concentração de público, objetivando abordar estratégias de segurança para a comunidade e o valor da participação comunitária nas questões de segurança pública;

Dentre as atribuições dos Membros Governamentais Efetivos, destaca-se a de ouvir a comunidade, de responder as demandas e tomar as providências pertinentes (art. 21, III), bem como sugerir às autoridades superiores as prioridades de atuação conforme se demonstrem nas reuniões (art. 21, IV). Há ainda a atribuição de informar aos seus superiores as ocorrências pertinentes noticiadas nas reuniões (art. 21, X) e de responder aos pleitos apresentados nos encontros dos CONSEG de forma escrita e solucioná-las (art. 21, XII).<sup>95</sup> Aqui se percebe que o decreto exige postura ativa dos membros governamentais, não somente a participação como ouvintes das demandas.

Passando à forma de organização das reuniões, o decreto determina que o local onde essas ocorrerão será de fácil acesso (art. 22), sendo em número mínimo de 4 reuniões ordinárias anuais (art. 23, §2º).<sup>96</sup> Por fim, a presença dos Membros Governamentais e dos membros da Diretoria ou de seus substitutos é obrigatória (art. 24)<sup>97</sup>. Ademais, as administrações regionais providenciarão condições de instalação adequadas ao funcionamento das sedes do CONSEG, fornecendo, ainda, transporte aos integrantes da diretoria para a ida às reuniões (arts. 36 e 37).<sup>98</sup>

Para mais, como a política de participação nos conselhos exige a identificação dos membros com a localidade e suas demandas, a legislação prevê o afastamento ou a destituição do cargo caso o integrante mude de residência (art. 27, IV).<sup>99</sup> Assim, a legislação

---

<sup>95</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 39.910/2019. Art. 21. São atribuições dos Membros Governamentais Efetivos: III - ouvir a comunidade, por intermédio do CONSEG, respondendo e tomando as providências pertinentes à solução das reivindicações; IV - sugerir às autoridades superiores as prioridades de atuação dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública ou dos demais serviços públicos envolvidos, caso essa atuação não seja de sua própria responsabilidade; X - informar aos seus superiores os fatos relevantes noticiados nas reuniões dos CONSEG e que exijam adoção de medidas urgentes pelo órgão respectivo; XII - responder às demandas apresentadas nas reuniões dos CONSEG de forma escrita e solucioná-las, em conformidade com regulamentação específica.

<sup>96</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 39.910, de 2019. Art. 22. As reuniões dos CONSEG serão públicas, em locais de fácil acesso à comunidade, situados na área de abrangência do CONSEG. Art. 23. Os CONSEG reunir-se-ão, com participação da comunidade, em sessão ordinária e extraordinária, quando o interesse público assim o exigir, com a presença dos membros da Diretoria e dos Membros Governamentais Efetivos. § 1º As reuniões ordinárias ocorrerão de acordo com cronograma preestabelecido no início do ano, de comum acordo entre o Presidente do CONSEG e a Secretaria de Estado da Segurança Pública do Distrito Federal. § 2º Deverão ocorrer por ano, no mínimo, 04 (quatro) reuniões ordinárias com a comunidade.

<sup>97</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 39.910, de 2019. Art. 24. Os membros das Diretorias do CONSEG e os representantes governamentais efetivos deverão participar obrigatoriamente das reuniões. § 1º Os membros governamentais efetivos serão substituídos em seus impedimentos e afastamentos legais por seus substitutos imediatos com poder de decisão. § 2º O não comparecimento dos membros governamentais efetivos ou seus substitutos legais será comunicado pelo respectivo CONSEG à SSP/DF, a qual expedirá comunicado ao órgão de origem dos membros ausentes para conhecimento e providências.

<sup>98</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 39.910, de 2019.

<sup>99</sup> Art. 27. Os membros da Diretoria poderão ser afastados preventivamente ou destituídos do cargo, por decisão da Comissão de Ética e Disciplina, garantindo-se o contraditório e ampla defesa, nos seguintes casos: IV - mudar a residência efetiva ou exercício de atividade funcional ou profissional da área de abrangência do respectivo CONSEG;

determina a rotatividade dos membros eleitos, estabelecendo eleições de a cada quadriênio com possibilidade de uma reeleição subsequente ao exercício de um mandato (arts. 29 e 30, parágrafo único).<sup>100</sup>

Desse modo, verifica-se que a legislação instituidora dos Conselhos Comunitários de Segurança buscou delimitar com maior precisão quais os papéis dos seus membros, sempre tentando fomentar o diálogo entre diversos atores e a troca de demandas e informações. Assim, a política instituída por meio do Decreto nº 39.910, de 2019, procurou a descentralização da decisão política acerca da segurança pública, de modo a atender às necessidades particulares das localidades, por vezes ignoradas por políticas construídas pelo governo central.

## **2.2 O desenho institucional do Conselho Distrital de Segurança Pública (Condisp) - Decreto nº 42.895, de 3 de janeiro de 2022**

Considerando as instâncias de participação popular no Distrito Federal, o Conselho Distrital de Segurança Pública (Condisp) constitui órgão colegiado integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Suas atribuições são mais abrangentes do que aquelas exercidas pelos CONSEGs, de modo que se pode concluir que eles se complementam na construção da participação da sociedade civil na segurança pública do Distrito Federal.<sup>101</sup> Tal complementação se evidencia a partir da análise das competências do Condisp:

Art. 2º Compete ao Condisp:

- I - propor diretrizes para a política distrital de segurança pública voltadas à promoção da segurança pública e defesa social e à prevenção e repressão da violência e da criminalidade;
- II - acompanhar a execução da política distrital de segurança pública voltada à promoção da segurança pública e à prevenção e repressão da violência e da criminalidade;
- III - acompanhar as instituições integrantes das forças de segurança e recomendar providências legais às autoridades competentes no que se refere:
  - a) a condições de trabalho, valorização e respeito pela integridade física e moral dos seus integrantes;
  - b) ao atingimento das metas previstas no Susp;
  - c) ao resultado célere na apuração das denúncias em tramitação nas respectivas corregedorias;
  - d) ao grau de confiabilidade e aceitabilidade do órgão pela população por ele atendida;
- IV - estimular a atuação intersetorial da política distrital de segurança pública;
- V - propor estudos e ações visando ao aumento da eficiência na execução da política distrital de segurança pública;

<sup>100</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 39.910/2019.

<sup>101</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 42.895, de 03 de janeiro de 2022.

- VI - acompanhar a destinação, aplicação e execução dos recursos destinados à política distrital de segurança pública;
- VII - propor aprimoramento das normas de segurança pública;
- VIII - realizar eventos abertos à sociedade civil, visando ao debate da segurança pública e à transparência de seus trabalhos;
- IX - convocar e participar da organização da Conferência Distrital de Segurança Pública e zelar pela efetividade das suas deliberações;
- X - apoiar a articulação dos conselhos comunitários de segurança, assim como propiciar que as pautas presentes nos conselhos comunitários dialoguem com a formulação e a execução da política distrital de segurança.<sup>102</sup>

Desse modo, em complementação à atuação dos CONSEGs, a atuação do Conselho Distrital de Segurança Pública propõe diretrizes mais generalistas para a política distrital de segurança, não adstrita a uma Região Administrativa (art. 2º, I). O Condisp tem, além disso, a competência de propor melhorias nas normas de segurança pública (art. 2º, VII) e a atribuição de acompanhamento da aplicação dos recursos da pasta de segurança pública (art. 2º VI), evidenciando novamente a atuação do conselho sobre uma perspectiva ampla.<sup>103</sup>

Para alcançar tais fins, o Condisp é estruturado pelas seguintes instâncias<sup>104</sup>:

Art. 3º O Condisp é composto pelas seguintes instâncias:

- I - Plenária;
- II - Presidência;
- III - Conselheiros;
- IV - Comissão de Ética;
- V - Secretaria Executiva.

Desta forma, essas instâncias são exercidas por membros integrantes do poder público e de entidades civis. Assim como nos CONSEGs, a intenção da política estabelecida pelo Decreto nº 42.895, de 2022 é a promoção de um debate que inclua os destinatários das decisões acerca da segurança pública. No entanto, com relação ao Condisp, essa participação, por ser destinada a decisões de maior responsabilidade e que afetam o maior número de pessoas, tem vagas reservadas a organizações dedicadas ao estudo da segurança pública, como grupos de pesquisa ou universidades (art. 9º, III).<sup>105</sup>

Ainda quanto à organização do conselho, o órgão mais importante de seu funcionamento é a Plenária. Integram essa instância máxima o Presidente do conselho, que é

---

<sup>102</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 42.895, de 2022.

<sup>103</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 42.895, de 2022.

<sup>104</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 42.895, de 2022.

<sup>105</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 42.895, de 2022. Art. 9º, III - 6 representantes titulares e respectivos suplentes de entidades ou organizações da sociedade civil, **núcleos de estudo, grupos de pesquisa ou universidades e conselhos comunitários cuja finalidade esteja comprovadamente relacionada à promoção de políticas nas áreas dos direitos humanos, da cultura de paz e da prevenção da violência e da criminalidade;** (grifo nosso).

o Secretário de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, e os demais conselheiros. Ademais, dentre os membros do conselho destacam-se os integrantes dos órgãos de segurança pública, em paralelo ao que ocorre nos CONSEGs, com a adição de órgãos como a Casa Civil, a Secretaria de Saúde, as Polícias Federal e Rodoviária Federal e a Câmara Legislativa do DF:<sup>106</sup>

Art. 9º São Conselheiros do Condisp:

I - 1 representante titular e respectivo suplente indicado pelos titulares dos seguintes órgãos e entidades:

- a) Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal;
- b) Polícia Militar do Distrito Federal;
- c) Polícia Civil do Distrito Federal;
- d) Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal;
- e) Departamento de Trânsito do Distrito Federal;
- f) **Casa Civil do Distrito Federal;**
- g) Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal;
- h) **Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal;**
- i) **Defesa Civil do Distrito Federal;**
- j) Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Distrito Federal;
- k) **Superintendência Regional da Polícia Federal no Distrito Federal;**
- l) **Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal;**
- m) **Subsecretaria do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal;**
- n) **Câmara Legislativa do Distrito Federal;**

II - **8 titulares e respectivos suplentes indicados por entidades de caráter associativo ou sindical das forças de segurança pública do Distrito Federal e órgãos vinculados**, garantida a representação das seguintes instituições:

- a) representante dos oficiais da Polícia Militar do Distrito Federal;
- b) representante dos praças da Polícia Militar do Distrito Federal;
- c) representante da carreira dos delegados da Polícia Civil do Distrito Federal;
- d) representante das demais carreiras da Polícia Civil do Distrito Federal;
- e) representante dos oficiais do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal;
- f) representante dos praças do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal;
- g) representante dos agentes de trânsito do Departamento de Trânsito do Distrito Federal;
- h) representante dos Policiais Penais do Distrito Federal;

III - **6 representantes titulares e respectivos suplentes de entidades ou organizações da sociedade civil, núcleos de estudo, grupos de pesquisa ou universidades e conselhos comunitários cuja finalidade esteja comprovadamente relacionada à promoção de políticas nas áreas dos direitos humanos, da cultura de paz e da prevenção da violência e da criminalidade;**

IV - **1 representante titular e respectivo suplente dos conselhos comunitários de segurança do Distrito Federal, de que trata o Decreto n.º 39.910, de 26 de junho de 2019, indicado pelo Presidente do Condisp dentre os presidentes desses conselhos, para mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução ou reeleição;**

V - 1 representante titular e respectivo suplente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios;

VI - 1 representante titular e respectivo suplente do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

VII - 1 representante titular e respectivo suplente da Defensoria Pública do Distrito Federal;

---

<sup>106</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto n.º 42.895, de 03 de janeiro de 2022.

VIII - 1 representante titular e respectivo suplente da Ordem dos Advogados Seccional do Distrito Federal;  
IX - 1 representante titular e respectivo suplente da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (grifo nosso).

Essa composição mais abrangente indica novamente a maior responsabilidade dada a esse conselho na consecução da política de segurança do DF, uma vez que o Condisp, nas suas competências consultiva e sugestiva, propõe, por exemplo, mudanças legislativas. Por essa razão a importância da presença de representantes da Câmara Legislativa e da gama diversa de atores de diversas entidades com atribuições das mais variadas, como saúde.

Outra característica importante revelada pelo artigo 9º é a integração entre os órgãos de todos os poderes, juntamente com a participação de órgãos da esfera federal. Essa concentração atende ao ideal de descentralização da tomada de decisão e de fomento ao debate, pontos centrais da política a ser implementada pelo Condisp.

### 3. A FORMA DE IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSELHOS: A EXPERIÊNCIA DOS CONSEGS

Passando ao exame da política implementada, a relevância da participação das comunidades se mostra na medida em que o Distrito Federal (DF), mesmo sendo pequeno em termos de extensão territorial - se comparado às demais Unidades da Federação brasileiras, abriga realidades distintas nas várias Regiões Administrativas (RA) que o compõem. O DF possui aproximadamente 5.800km<sup>2</sup>, área pouco menor do que a do município goiano de Formosa<sup>107</sup>. Contudo, ainda que haja proximidade física entre as RA, há diferentes demandas da população quanto à segurança pública, conforme se verificou no estudo realizado por Oliveira Junior e Guellati<sup>108</sup>, com base nos conselhos comunitários do Varjão e de Brasília (Plano Piloto). Neste recorte, os pesquisadores verificaram que, enquanto as demandas relacionadas a crimes violentos, principalmente contra mulheres, se destacavam nas deliberações do Varjão, comunidade com índices de desenvolvimento humano inferiores aos de Brasília, as reuniões dos moradores do centro do DF (Plano Piloto) discutiam problemas com moradores de rua.

Neste cenário, uma dificuldade generalizada dos governos é o compartilhamento com a sociedade civil de qualquer medida de controle da Segurança Pública, uma vez que essa responsabilidade é, via de regra, atribuída somente aos agentes públicos.<sup>109</sup> Considerando esse impasse, políticas como a dos CONSEGs encontram resistência especial no que diz respeito à permissão pelos administradores de que as discussões oriundas da participação popular de fato intervenham na tomada de decisões.

A partir disso, o levantamento realizado por Costa<sup>110</sup> no trabalho do CONSEG/São Sebastião apontou que há interesse da comunidade em participar das reuniões dos conselhos comunitários, sendo que esses encontros são produtivos no levantamento de subsídios para definição das atividades das forças policiais e demais órgãos de segurança. No entanto, as

---

<sup>107</sup> Ainda mais evidente as particularidades do DF, quanto a densidade demográfica e a distribuição populacional, quando se compara seus dados com os do maior município do Brasil, Altamira, localizado no estado do Pará, que possui 159.533,306 km<sup>2</sup> e 126.279 habitantes, enquanto que o DF tem população estimada em 2.817.381. A densidade demográfica de Altamira e do Distrito Federal são, de acordo com o IBGE, de 0,79 hab/km<sup>2</sup>, e 489,06 hab/km<sup>2</sup>, respectivamente. Fonte: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio> Acesso em 10/08/2024.

<sup>108</sup> OLIVEIRA JUNIOR, Almir de. GUELLATI, Yacine. SEGURANÇA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DISTRITO FEDERAL. Capítulo publicado em: Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais / Organizador: Almir de Oliveira Junior. - Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

<sup>109</sup> COSTA, Isângelo S da. Impacto do Conselho Comunitário de Segurança nas ações de planejamento dos segmentos de segurança pública em São Sebastião Distrito Federal. Revista Ciência & Polícia - N. 3, V.1. páginas 36 a 49. 2015.

<sup>110</sup> Ibid.

deliberações no âmbito daquele CONSEG não tinham impacto significativo na tomada de decisão sobre o planejamento da segurança, se limitando, portanto, ao mero reconhecimento das demandas pontuais vivenciadas pela comunidade.<sup>111</sup> Essa constatação mostra que a intenção prevista no decreto de instituição dos CONSEGs, de estabelecer uma gestão comunitária da segurança pública com a real participação nas decisões, não foi alcançada.

Entretanto, a pesquisa realizada em São Sebastião realçou a capacidade dos CONSEGs de proporcionar a mobilização da comunidade na melhoria de sua condição, ou seja, houve êxito em colocar os cidadãos em uma posição de maior protagonismo, com falha no aproveitamento pelos órgãos dessa mobilização no planejamento da segurança.<sup>112</sup>

Assim, dentro da lógica estabelecida pela ideia de descentralização e troca de referências entre os membros integrantes de instituições governamentais e a sociedade civil, Machado assevera que a efetividade da participação dos órgãos públicos está proporcionalmente relacionada ao engajamento da população para participar das reuniões. Dessa forma, a presença dos membros do governo nos encontros também se mostra importante dado que demandas a serem apresentadas a determinado agente público ficarão de fora da reunião e não serão atendidas.<sup>113</sup>

Nesse aspecto, o decreto de instituição dos CONSEGs determina o comparecimento dos membros governamentais, estipulando a sua substituição em caso de impedimentos e afastamentos, além da comunicação de faltas à Secretaria de Segurança Pública e ao órgão de origem, para que sejam tomadas providências. (art. 24, *caput*, §§ 1º e 2º)<sup>114</sup>. Todavia, tais dispositivos não têm se mostrado suficientes para combater a ausência dos membros efetivos. Conforme aponta Machado<sup>115</sup> em pesquisa realizada no âmbito de sete CONSEGs (Águas Claras Vertical, Brazlândia Urbana, Brazlândia Rural, Ceilândia, Samambaia, Taguatinga e Vicente Pires)<sup>116</sup>, a taxa de assiduidade média é de 62%, sendo que o conselho comunitário com a menor taxa apresentou apenas 41% de índice de comparecimento.

---

<sup>111</sup> COSTA, Isângelo S da. Impacto do Conselho Comunitário de Segurança nas ações de planejamento dos segmentos de segurança pública em São Sebastião Distrito Federal. Revista Ciência & Polícia - N. 3, V.1. páginas 36 a 49. 2015.

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> MACHADO, Rafael L. K. Viva Brasília - pacto pela vida: governança e democracia nos Conselhos Comunitários de Segurança Pública. 2017. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

<sup>114</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto 36.910, de 2019.

<sup>115</sup> MACHADO, Rafael L. K. Op. Cit. 2017.

<sup>116</sup> MACHADO, Rafael L. K. Op. Cit. 2017. Nesses sete conselhos comunitários, os órgãos com membros mais vezes presentes são os diretamente relacionados à segurança pública, tais quais a Polícia Militar do Distrito Federal, o DETRAN e o Corpo de Bombeiros Militar, desse modo, pode-se afirmar que demandas acerca de policiamento e disciplina do trânsito, por exemplo, têm maiores chances de serem atendidas uma vez que os agentes competentes para dar andamento à resolução estão mais vezes participando dos encontros.

Quanto à efetividade no atendimento às demandas da população, Machado<sup>117</sup> sustenta que, de 438 solicitações feitas no ano de 2016, considerando os CONSEGs pesquisados, apenas 187 demandas (43%) foram respondidas.

Do ponto de vista da identificação da comunidade com o conselho comunitário e da legitimidade dos membros da sociedade civil integrantes da localidade para atuar, o Decreto nº 36.910, de 2019, estabelece a eleição por voto como sistema de escolha dos membros da Diretoria. Mas a aplicação deste método se mostrou pouco participativa, na medida em que apenas 10% dos entrevistados das comunidades dos CONSEGs pesquisados responderam que já haviam participado da eleição para os conselhos, sendo que 79% revelaram sequer ter conhecimento da votação.<sup>118</sup>

Com relação à dinâmica de funcionamento das reuniões, constatou-se que estas não se mostraram como espaços deliberativos, com argumentação para construção de decisões consensuais, de modo que a participação da comunidade se restringe a exposição de demandas e reclamações pontuais direcionadas aos órgãos presentes no conselho.<sup>119</sup>

Ademais, as reuniões seguem uma dinâmica que enfrenta diversos desafios. No âmbito do conselho comunitário da Região Administrativa do Gama, Magalhães<sup>120</sup> aponta que os encontros são realizados de maneira itinerante de modo a passar por diversos setores da localidade. Naquela localidade, o CONSEG possui sede própria, mas as instalações são adequadas à realização dos encontros.<sup>121</sup>

Na época da pesquisa realizada por Magalhães, em 2014, os CONSEGs eram regidos pelo Decreto nº 34.747, de 2013. Na dinâmica estabelecida por essa norma as reuniões deveriam seguir um rito conforme art. 44:

Art. 44. Os trabalhos nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos CONSEG desenvolver-se-ão segundo o procedimento a seguir estabelecido:

I - abertura da reunião pelo Presidente do Conselho;

II - composição da mesa;

III - saudação à bandeira nacional;

IV - leitura da ata da reunião anterior;

V - exposição por parte dos Membros Governamentais Efetivos acerca das providências adotadas em relação às demandas apresentadas na reunião anterior;

VI - palavra livre dos participantes, mediante inscrição prévia junto ao Secretário do Conselho;

---

<sup>117</sup> MACHADO, Rafael L. K. Viva Brasília - pacto pela vida: governança e democracia nos Conselhos Comunitários de Segurança Pública. 2017. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017..

<sup>118</sup> Ibid.

<sup>119</sup> Ibid.

<sup>120</sup> MAGALHÃES, Ronnie Von M. Participação democrática no desenvolvimento das políticas de segurança pública: uma abordagem acerca da atuação do conselho comunitário de segurança da cidade satélite do Gama, DF. Brasília: IDP/EDB, 2015.

<sup>121</sup> Ibid.

VII - exposição oral dos Membros Governamentais Efetivos demandados, a respeito das reivindicações expostas na reunião;  
VIII - anúncio da síntese dos assuntos tratados e designação da data da próxima reunião.<sup>122</sup>

Nesta circunstância, o rito posto pelo decreto foi satisfeito quanto à composição da mesa e leitura da ata da sessão anterior<sup>123</sup>. Entretanto, a obediência à formalidade não implica que a reunião segue sem desvios, pois a ausência de pauta previamente definida afeta os trabalhos uma vez que a discussão perde o foco, constatando-se inclusive, que durante as reuniões os participantes trazem demandas descoladas do tema segurança pública como reclamações sobre a fala de médicos ou itinerários de ônibus.<sup>124</sup>

O acompanhamento realizado por Magalhães<sup>125</sup> observou também, uma falha na comunicação dos horários e locais das reuniões. A falha na divulgação é bastante prejudicial, podendo obstar a participação de interessados.

Ainda no tocante ao funcionamento das reuniões no conselho do Gama, Magalhães observou que os participantes da comunidade trazem suas demandas aos membros do poder público em um encontro e aguardam as respostas que são apresentadas na reunião seguinte.<sup>126</sup> Desse modo, a constatação de Magalhães está em conformidade com o observado por Machado nos conselhos por ele analisados. Em ambos os trabalhos, as reuniões dos CONSEGs figuraram essencialmente como espaço de exposição de pedidos dos cidadãos para os representantes dos órgãos presentes.

Com respeito ao índice de resposta das demandas apresentadas, a média do CONSEG funcionando no Gama foi de 82% em 2013 e 61 % em 2014, sendo que a maior parte das demandas que não obtiveram retorno, positivo ou negativo, foram decorrências da ausência do representante do órgão para o qual se dirigiu a reclamação.<sup>127</sup>

Neste ponto mais uma vez há a convergência entre os dados obtidos por Machado e Magalhães revelando que a ausência dos representantes dos órgãos nas reuniões de fato representa uma fragilidade do sistema de dos CONSEGs ainda que os decretos que os instituíram tenham deixado a obrigatoriedade de participação nas reuniões clara, inclusive no que diz respeito a substituição em caso de impossibilidade de comparecimento. Ausências

---

<sup>122</sup> Decreto nº 34.747, de 2013.

<sup>123</sup> MAGALHÃES, Ronnie Von M. Participação democrática no desenvolvimento das políticas de segurança pública: uma abordagem acerca da atuação do conselho comunitário de segurança da cidade satélite do Gama, DF. Brasília: IDP/EDB, 2015.

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> Ibid.

constantes dos órgãos nas reuniões produzem uma noção de descaso do estado com a realização da reunião, essa noção pode repercutir na percepção de desprezo do ente estatal para com o diálogo com a população.

Outra dificuldade na rotina dos conselhos que pode afetar a percepção da população é a condição das instalações oferecidas para realização das reuniões. No Varjão, o conselho comunitário não contava com local fixo para o seu funcionamento.<sup>128</sup>

Todavia, no caso do conselho comunitário do Gama, a noção dos participantes sobre a resposta das demandas é positiva.<sup>129</sup> Essa percepção revela que a implementação dos conselhos não é um fracasso, pois permite o diálogo direto com os órgãos estatais e o atendimento de algumas demandas locais.

Esse canal de diálogo entre a população e o poder público, entretanto, se revela passivo na medida em que as reuniões não cumprem a função de deliberação sobre as políticas de segurança pois, apesar de serem construídas considerações pela comunidade acerca de quais medidas são mais importantes, a decisão sobre a realização ou não dessas providências, bem como sobre o modo e o momento em que isso se dará permanece concentrado na mão dos órgão de segurança.<sup>130</sup>

Outro problema relatado na implementação dos CONSEGs é a ausência de legitimidade de membros da diretoria. Em entrevista conduzida por Soza Álvarez<sup>131</sup>, um membro da comunidade do Varjão relatou baixa credibilidade dos dirigentes do conselho por sua postura de politizar as demandas.

Com relação à falta de legitimidade do membros da Diretoria, que são escolhidos por votação, o Decreto 39.910, de 2019 prevê a regulamentação por ato do Secretário de Segurança Pública. Atualmente a regulamentação dessa eleição é realizada pela Portaria nº 112, de 12 de julho de 2023, a qual prevê que a eleição das Diretorias dos CONSEGs “será realizada por votação precedida de cadastramento, facultativa, sigilosa, indireta e majoritária na forma prevista no Decreto 39.910/19, neste Regulamento e no Edital das Eleições dos

---

<sup>128</sup> SOZA ÁLVAREZ, Marcelo Ricardo Soza. A participação da comunidade no Conselho de Segurança do Varjão: uma análise a partir de Lucia Dammert. 2019.

<sup>129</sup> MAGALHÃES, Ronnie Von M. Participação democrática no desenvolvimento das políticas de segurança pública: uma abordagem acerca da atuação do conselho comunitário de segurança da cidade satélite do Gama, DF. Brasília: IDP/EDB, 2015..

<sup>130</sup> SOZA ÁLVAREZ, Marcelo Ricardo. Op. Cit. 2019.

<sup>131</sup> Ibid.

CONSEGs, à exceção dos CONSEGs Brasília Centro e SIA, que terão votação por representação de entidades”<sup>132</sup>.

Assim, nota-se que alguns CONSEGs contam com eleições indiretas, além do fato comentado do desconhecimento da população sobre a realização das eleições ou da baixa participação daqueles que recebem notícias do pleito. Estes

Neste aspecto, o Decreto 39.910, de 2019 contém vedações ao uso das reuniões para fins estranhos aos consignados na legislação<sup>133</sup>:

Art. 26. É vedado aos membros da Diretoria dos CONSEG:

I - vinculação de interesses ou atividades particulares, político-partidárias e político-sindicais às reuniões e demais atividades dos CONSEG;

II - manifestações que denotem qualquer espécie de discriminação;

III - utilização do nome dos CONSEG para promoção pessoal, política ou profissional;

IV - uso da função nos CONSEG para obter proveito próprio ou de terceiros;

V - atuação em nome de qualquer das instituições públicas.

Essa vedação ao uso para fins político partidários ou de promoção pessoal aparece de modo semelhante nas regulamentações anteriores dos CONSEGs. Contudo, ela não se mostrou efetiva uma vez que, na experiência da comunidade do Varjão, a politização das demandas com a autopromoção da liderança do conselho, conforme aponta Soza Álvarez, é recorrente.<sup>134</sup>

Essa constatação revela falha nos mecanismos de controle das atividades dos membros da diretoria dos CONSEGs, uma vez que o Decreto 39.910, de 2019 montou um sistema de fiscalização capaz de afastar o membro da Diretoria que incorra nas vedações impostas. Conforme o artigo 27:<sup>135</sup>

Art. 27. Os membros da Diretoria poderão ser afastados preventivamente ou destituídos do cargo, por decisão da Comissão de Ética e Disciplina, garantindo-se o contraditório e ampla defesa, nos seguintes casos:

I - infringência em uma das hipóteses do art. 26 deste Decreto;

[...]

---

<sup>132</sup> Distrito Federal. Portaria nº 112, de 2023.

<sup>133</sup> Decreto nº 39.910, de 2019.

<sup>134</sup> SOZA ÁLVAREZ, Marcelo Ricardo Soza. A participação da comunidade no Conselho de Segurança do Varjão: uma análise a partir de Lucia Dammert. 2019.

<sup>135</sup> Distrito Federal. Decreto nº 39.910, de 2019.

VI - associar o nome ou o logotipo do CONSEG a outras organizações públicas ou privadas, de qualquer natureza, ou utilizá-los com fins comerciais ou outro objetivo não inerente às suas atividades;

VII - ocorrência de uma das situações de irregularidade previstas nos §1º, § 2º e § 3º do art. 10 deste decreto;

VIII - associar o nome ou o logotipo do CONSEG a símbolos de uso exclusivo do poder público, especialmente da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Distrito Federal ou dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública e do Departamento de Trânsito do Distrito Federal;

IX - facultar o uso do nome ou do logotipo, em qualquer circunstância, a quem não seja membro do CONSEG. [...]

Neste sentido, uma falha na fiscalização da atividade da Diretoria dos CONSEGS revela uma falha do poder público, na medida em que a comissão incumbida dos processos disciplinares é indicada pelo Secretário de Estado da Segurança Pública é composta por servidor da Secretaria de Segurança Pública do DF, além de um Presidente de CONSEG de diferente da Região Administrativa do fato e de um representante da Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança (FECONSEG).<sup>136</sup> A regulamentação do procedimento a ser seguido em caso de apuração disciplinar é dada também pela Secretaria de Estado de Segurança Pública.

---

<sup>136</sup> Distrito Federal. Decreto nº 39.910, de 2019.

## CONCLUSÃO

A partir de demandas de novas condutas e melhorias na segurança pública, a polícia da Metropolitana de Londres passou por um processo de profissionalização. Tal movimento foi concebido para aproximar as forças de segurança dos cidadãos, os quais mantinham uma relação de desconfiança com elas. Para afastar essa noção da população, a polícia de Londres instituiu normas de conduta que limitassem o uso da força, além de criar um sistema de controle da atividade policial e estabelecer novas rotinas de patrulhamento.

O sistema criado a partir dessas mudanças se tornou referência de padrão da atividade policial, de modo que semelhantes iniciativas foram realizadas nos Estados Unidos. A profissionalização da polícia produziu um modo de organização formal que era pouco aberto às demandas sociais. Desse modo, a população passou a demandar uma instituição policial que fosse mais aberta às demandas das comunidades. Assim, o movimento de abertura da política de segurança pública para a participação da sociedade civil por meio de conselhos deliberativos foi construído.

Neste contexto, a política de segurança pública brasileira se desenvolveu de maneira verticalizada, baseada numa lógica de enfrentamento e repressão do inimigo. Essa lógica não produziu resultados satisfatórios quanto a melhoria dos índices de violência. Assim, foram propostas formas que aproximassem as instâncias decisórias do poder público aos destinatários da sociedade civil que demanda melhoria da política de segurança.

Esse movimento no Brasil foi impulsionado pela Constituição de 1988 e por políticas de âmbito nacional que estimularam a criação de espaços de diálogo entre os órgãos de segurança e a população. Uma das bases orientadoras dessa política foi, portanto, a mudança da lógica vertical de elaboração e aplicação da segurança pública.

Ou seja, a partir do paradigma democrático estabelecido pela Constituição de 1988, as instituições brasileiras passaram a buscar a construção de suas atividades pautadas pela participação popular. Surgiram programas como o PRONASCI no âmbito Federal que corroboraram esta pauta.

Assim sendo, as deliberações acerca das políticas públicas foram tomadas pela onda do policiamento comunitário, que tem como característica, dentre outras, a concepção de fóruns onde a sociedade civil pode expressar suas demandas diretamente às forças de segurança.

Desta maneira, o que se buscou a partir desse movimento, surgido nos Estados Unidos, foi uma aproximação da população com as instituições de segurança, tendo o fim de delinear as políticas pela via democrática e melhorar a segurança pública.

Assim, a criação do Condisp e dos CONSEGs no âmbito do Distrito Federal representa uma iniciativa de horizontalização das decisões sobre a política de segurança pública. O histórico do DF demonstrou que aplicação da política de fomento à participação popular em segurança pública é mais bem sucedida caso o ato normativo fundador dos conselhos de segurança comunitária preveja o seu modo de funcionamento, os órgãos e autoridades envolvidos - a exemplo do Decreto nº 24.101, de 2003 e seguintes. Essa medida, tomada ao longo da evolução do desenho dos conselhos comunitários no Distrito Federal, evitou que a falta de diretrizes resultasse na não instalação daqueles espaços deliberativos, fato que ocorreu quando foram feitas as primeiras iniciativas de instalação de conselhos.

Dentro dessa lógica, os atos normativos que regulamentam o funcionamento daqueles conselhos de deliberação privilegiam a diversidade de participantes e buscam fomentar a solução de problemas pelo debate, de maneira a horizontalizar a tomada de decisão.

Isso se evidencia pela composição estabelecida. O decreto de criação do Condisp leva às reuniões integrantes dos poderes executivo, legislativo e judiciário, de órgãos de segurança pública da esfera Federal e de organizações da sociedade civil.

No entanto, a pesquisa demonstrou que a prática dos conselhos comunitários não concretizou suas boas intenções. O espaço de discussão se mostrou, na realidade, mais como um balcão de reclamações em que a comunidade leva uma demanda pontual para que o integrante da administração responda. Tal realidade contraria a lógica estabelecida no decreto de criação, mantendo a verticalidade das ações, que limitam a participação popular à apresentação de suas demandas e espera da resposta. A decisão sobre a forma de condução da política de segurança pública permanece concentrada na administração.

Mesmo diante de tais problemas na implementação, a existência de um canal de diálogo direto da comunidade, como apontam os trabalhos analisados, representa um avanço na direção da democratização da construção das políticas em segurança, aproximando a população das forças policiais e dos demais órgãos integrantes da administração.

Além disso, nota-se que, embora a efetivação do debate ainda não tenha atingido o objetivo de integrar os cidadãos à elaboração da política de segurança, o sistema para a

realização desse ideal tem evoluído ao longo das experiências de implementação. Verificou-se que as normas instituidoras dos conselhos passaram de uma criação pobre de regulamentação nas fases iniciais, para a criação de um sistema que, na forma como está escrito no instrumento normativo, privilegia o debate e a diversidade de ideias como forma de enriquecer a construção da segurança. Isso demonstra o potencial de melhoria desses mecanismos, desde que haja vontade política para enfrentar os desafios que se apresentam.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Elga L. **Participação Popular Na Gestão Da Segurança Pública: A Evolução De Sua Implementação Na Bahia.** XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo. 2009.

BATITUCCI, Eduardo C. **A evolução institucional da polícia no século XIX:** Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 4, ed. 7, ago./set. 2010.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei nº11.530 de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/lei/11530.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/11530.htm). Acesso em: 03/08/2024.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm). Acesso em: 16/09/2024.

CARVALHO, Vilobaldo A. SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios.** R. Katál., Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011.

CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (CIPC). *El Segundo Digesto de Prevención del Delito*. Dirigido por Irvin Waller. Preparado por Daniel Sansfaçon e Brandon Welsh. *Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina*. Tradução: Carlos G. Landívar.

CHALOM, Maurice. LÉONARD, Lucie. VANDERSCHUEREN, Franz e VÉZINA, Claude. *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía.*

CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (CIPC). Santiago, Chile. *Ediciones SUR*, 2001. Tradução: Paulina Matta.

COSTA, Isângelo S da. **Impacto do Conselho Comunitário de Segurança nas ações de planejamento dos segmentos de segurança pública em São Sebastião Distrito Federal**. Revista Ciência & Polícia - N. 3, V.1. páginas 36 a 49. 2015. Disponível em: [Impacto do conselho comunitário de segurança nas ações de planejamento dos segmentos de segurança pública em São Sebastião Distrito Federal | Revista Ciência & Polícia \(iscp.edu.br\)](#). Acesso em 08/07/2024.

CRUZ, Gleice Bello da. **A historicidade da Segurança Pública no Brasil e os desafios da participação popular**. *Cadernos de Segurança Pública* . Ano 5, Número 04. março de 2013.

DAMMERT, Lúcia. **PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN PREVENCIÓN DEL DELITO EN AMÉRICA LATINA**. In: Participación Ciudadana y reformas a la Policía en América del Sur. Centro de Estudios para el Desarrollo. 2004.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 19.104. de 18 de março de 1998. Dispõe sobre a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública nas Regiões Administrativas do Distrito Federal.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 21.108, de 05 de abril de 2000. Dispõe sobre os Conselhos Comunitários de Segurança nas Regiões Administrativas do Distrito Federal e dá outras providências.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 24.101, de 25 de setembro de 2003. Dispõe sobre a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança no Distrito Federal - CONSEGs/DF e dá outras providências.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 34.747 de 17 de outubro de 2013. Dispõe sobre a denominação, finalidade, estrutura, composição, atribuições dos componentes, funcionamento, forma de atuação e criação de novos Conselhos Comunitários de Segurança do Distrito Federal, e dá outras providências.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 39.910, de 26 de Junho de 2019. Dispõe sobre os Conselhos Comunitários de Segurança no Distrito Federal e dá outras providências.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 42.895, de 03 de janeiro de 2022. Aprova o Regimento Interno do Conselho Distrital de Segurança Pública.

DISTRITO FEDERAL. Portaria nº 112, de 2023. Aprova o regulamento do processo eleitoral para a eleição das Diretorias dos Conselhos Comunitários de Segurança das Regiões Administrativas - CONSEG/RA e dos Conselhos Comunitários de Segurança Rural - CONSEG/Rural, instituídos pelo Decreto nº 39.910, de 26 de junho de 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **O novo Sistema Único de Segurança Pública: questões sobre financiamento da segurança pública.** São Paulo. 2019.

FREITAS, L. O.. **Políticas públicas, descentralização e participação popular.** Revista Katálysis, v. 18, n. 1, p. 113–122, jan. 2015.

GODINHO, Letícia. OLIVEIRA JUNIOR, Almir de. PONCIONI, Paula. BUENO, Samira. **INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: REFERENCIAL TEÓRICO E REVISÃO DA LITERATURA.** Capítulo publicado em: Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais / Organizador: Almir de Oliveira Junior. - Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6789>. Acesso em: 05/11/2023.

LIMA, Renato S.; SOUZA, Letícia G.; SANTOS, Thandara. **A participação social no campo da segurança pública. Desigualdade e Diversidade**, n. 11, p. 23-48, ago./dez. 2012.

MACHADO, Rafael L. K. **Viva Brasília - pacto pela vida: governança e democracia nos Conselhos Comunitários de Segurança Pública.** 2017. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: [Centro Universitário de Brasília - UniCEUB: Viva Brasília - pacto pela vida: governança e democracia nos Conselhos comunitários de segurança pública.](#) Acesso em 10/07/2024.

MAGALHÃES, Ronnie Von M. **Participação democrática no desenvolvimento das políticas de segurança pública: uma abordagem acerca da atuação do conselho comunitário de segurança da cidade satélite do Gama, DF.** Brasília: IDP/EDB, 2015. 74f. -Monografia (Especialização). Instituto Brasiliense de Direito Público.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de. GUELLATI, Yacine. **SEGURANÇA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DISTRITO FEDERAL**. Capítulo publicado em: Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais / Organizador: Almir de Oliveira Junior. - Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9698> Acesso em: 23/01/2024.

ONU, Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro de 1948.

SOARES, Luiz E. Novas políticas de segurança pública. Estudos Avançados 17 (47) 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v17n47/a05v1747> Acesso em: 03/09/2024.

SOZA ÁLVAREZ, Marcelo Ricardo Soza. **A participação da comunidade no Conselho de Segurança do Varjão: uma análise a partir de Lucia Dammert**. 2019. 80 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

ZACKSESKI, Cristina. **A guerra contra o crime: permanência do autoritarismo na política criminal latinoamericana**. In: ANDRADE, Vera Regina Pereira de (Org.). Verso e reverso do controle penal : (des) aprisionando a sociedade da cultura punitiva. Volume 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002, p.123-132