

OPORTUNIDADES E OS RISCOS DA GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: REFLEXÕES SOBRE O SISNAD E SUSP

OPPORTUNITIES AND RISKS OF THE GOVERNANCE OF BRAZILIAN PUBLIC POLICIES: REFLECTIONS ON SISNAD AND SUSP

GUSTAVO CAMILO BAPTISTA¹

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar as oportunidades e os riscos da governança das políticas de Segurança Pública e da Política Nacional de Drogas, por meio da análise da estrutura de dois dos órgãos de governança de seus sistemas, o Conselho Nacional de Segurança Pública e o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Defende-se que o futuro das ações de redução da violência no Brasil, e em especial daquelas vinculadas ao tráfico de drogas, dependerá da articulação de ações intersistêmicas entre estas duas políticas públicas, de forma que o fortalecimento e coordenação de seus conselhos é uma condição inexorável para isto.

Palavras-chave: políticas públicas; políticas de drogas; políticas de segurança.

ABSTRACT

This article aims to analyze the opportunities and risks of governance of Public Security policies and the National Drug Policy, through the analysis of the structure of two of the governance bodies of their systems, the National Council for Public Security and the National Drug Policy Council. It is argued that the future of violence reduction actions in Brazil, and especially those linked to drug trafficking, will depend on the articulation of intersystem actions between these two public policies, so that the strengthening and coordination of their councils is a condition inexorable for this.

Keywords: public policies; drug policies; security policies.

DATA DE SUBMISSÃO: 29/10/2020 - DATA DE APROVAÇÃO 26/11/2020

1 INTRODUÇÃO

As políticas de drogas e as políticas de segurança pública lidam com questões que têm diversos pontos em comum. Um deles é que ambas se relacionam com o que é chamado na literatura do campo da análise de políticas públicas (ou *Policy Analysis*) como “*wicked problems*” (problemas complexos, amaldiçoados, perversos ou enfeitizados, em tradução livre), conforme Head (2008).

Dentre as características de um *wicked problem* que se adequam às políticas públicas objeto deste artigo, de uma forma geral, tanto os problemas de segurança pública quanto os vinculados com a questão das drogas são complexos, de

1 Doutor em Psicologia Clínica e Cultura pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília-DF, Brasil. Graduado em Psicologia pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, Brasil. Diretor de Políticas Públicas e Articulação Institucional da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Brasília-DF, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/3241596551945861>; e-mail: gustavo.baptista@mj.gov.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3724-1484>

difícil definição, o que faz com que os atores envolvidos (ou *stakeholders*) tenham pouca possibilidade de entrarem em acordo sobre ações para resolvê-los. Existe escassa convergência entre os atores envolvidos sobre suas causas. Muitas causas, inclusive, são também consequências, havendo uma relação de retroalimentação entre elas. Há precário consenso sobre como resolvê-los, e a sociedade tem pouca paciência com erros dos tomadores de decisão e com seus implementadores.

Segurança pública, por conseguinte, ao contrário de outras políticas públicas, é um assunto bastante complexo. Pelo conhecido modelo do Triângulo do Crime, ele se sucede quando temos um encontro de três elementos: uma vítima, um criminoso e um local ou contexto. Um problema ocorre quando vítimas e criminosos se encontram em algum local sem que alguma forma de controle esteja presente. O Estado, por meio de diversos tipos de políticas públicas, pode agir em qualquer um desses três elementos, aumentando a disponibilidade de controles (políticas públicas podem aumentar as rondas em determinados locais com maior frequência de crimes, exigir a disponibilidade de segurança em locais, vítimas em potencial podem ser orientadas para evitar certos locais ou comportamentos que aumentem a possibilidade de vitimização, dentre outros). Mas, quando se compara esta política com uma política que lida, por exemplo, com a fome, fica evidente que a natureza do fenômeno é mais complexa. Criminosos, diante da ação do Estado, podem, por exemplo, alterar as suas ações no que se refere ao tempo (deixar de praticar crimes em horários de maior patrulhamento), ao espaço (praticar crimes em outros locais) e à modalidade (praticar outro crime), exigindo uma contínua readaptação das polícias em suas estratégias. Já em um programa de transferência de renda, tais como o Bolsa Família e o Auxílio Emergencial, não existe esta dinâmica: uma família cadastrada recebe um cartão e permanece durante anos no programa, sacando benefícios, de forma que não existe para seus gestores a necessidade de atualizar as suas ações com a mesma frequência.

Políticas de drogas, por fim, são talvez ainda mais complexas pela sua natureza intersetorial. Elas somam os problemas já existentes nas políticas de segurança pública com outros problemas. Não há consenso, por exemplo, sobre a natureza das vítimas, visto que uma análise comparativa entre as legislações de diferentes países classificaria usuários de drogas ora como vítimas, ora como autores. O tratamento para dependência de drogas é complexo, sendo comuns diversas recaídas, e sendo que apenas uma minoria de dependentes consegue êxito no sentido de se manter abstinente durante períodos significativos. Boa parte dos programas de prevenção ao uso de drogas é ineficaz, isto é, avaliações com grupos de controle não mostram que diminuiu nos anos seguintes a prevalência de uso de drogas nas pessoas que passaram por eles. Alguns inclusive são iatrogênicos, isto é, eles aumentam a prevalência de uso nas pessoas quando comparados com grupos de controle. E o desenvolvimento da química tem permitido que traficantes de drogas alterem as fórmulas das substâncias vendidas como tais, produzindo novas fórmulas que não estão classificadas como drogas pelos órgãos competentes nos diversos países, e com isto escapando das ações penais.

Os fatos descritos apontam a relevância de se pensar a governança das políticas de segurança pública e de drogas de forma a dar conta desta complexidade. No entanto, a implementação de políticas públicas no Brasil é ainda mais

complexa pela natureza federativa do país. Governo federal, estados e municípios dividem competências no que tange a esses dois assuntos.

Este artigo condensa, desta forma, em suas seções, diversos levantamentos bibliográficos e documentais com análises conceituais e organizacionais e tem por objetivo analisar as oportunidades e os riscos da governança das políticas de Segurança Pública e da Política Nacional de Drogas, por meio da análise da estrutura de dois dos órgãos de governança de seus sistemas, o Conselho Nacional de Segurança Pública e do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Divide-se em três partes: na primeira, trata-se do conceito de sistemas de políticas públicas, visitando-se autores clássicos da *Policy Analysis*; na segunda, é apresentado um estudo sobre os conselhos no âmbito do governo federal e uma proposta de tipologia. Essas duas seções dão condições para, na terceira parte, se fazer uma discussão sobre a governabilidade da política de segurança pública e da política de drogas no Brasil.

2 OS SISTEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIROS

A literatura sobre análise de políticas públicas trata de forma frequente sobre o tema da governança de políticas públicas. Modelos teóricos que buscam descrever como funciona a governança de políticas públicas, tais como o *top down*, *bottom up*, bem como as questões relativas às dificuldades de implementação de políticas públicas (tal como as derivadas da percepção do papel dos burocratas em nível de rua), e também as teorias sobre o processo de tomada de decisão (Teoria da Racionalidade, Teoria da Racionalidade Limitada, Incrementalismo, Neoinstitucionalismo, dentre outras) mostram que se trata de um campo de pesquisa acadêmica bastante consolidado (BAPTISTA, 2013).

Não é dada a mesma atenção, todavia, para as questões relativas à coordenação federativa para a implementação de políticas públicas. Ellison (1998) considera que os modelos de análise de políticas públicas, por se concentrarem nas questões processuais (no ciclo de planejamento, implementação, monitoramento e implementação) e nas questões econômicas (por exemplo, na tipologia de modelos regulatórios, distributivos e redistributivos de recursos econômicos), terminam deixando escapar os problemas vinculados à articulação federativa. Eles, todavia, não são poucos:

O federalismo tem sido citado como uma razão fundamental para explicar a baixa capacidade política de muitos setores político-administrativos em países como os Estados Unidos e o Canadá [...]. Em países federais, os governos acham difícil desenvolver políticas consistentes e coerentes, porquanto as políticas nacionais, na maioria das áreas, exigem acordo intergovernamental, envolvendo decisões complexas, extensas e consumidoras de tempo que nem sempre são bem-sucedidas [...]. Além disso, ambos os níveis de governo estão sujeitos à revisão judicial imprevisível de suas medidas, o que restringe ainda mais a habilidade do governo em realizar seus objetivos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Deve-se considerar, ademais, que existe um número proporcionalmente menor de países federativos quando comparados com os países unitários, visto que,

conforme Soares e Machado (2018), há vinte e quatro países definidos formalmente como federações em um conjunto de 193 países reconhecidos hoje pela Organização das Nações Unidas (ONU)². Países federativos com relativa estabilidade política são poucos, sendo normalmente países com grande dimensão territorial (dos dez maiores países do mundo, sete são federativos).

Não se pode dizer, todavia, que este tema não apareça na literatura acadêmica brasileira, visto que existem trabalhos que tratam das questões de articulação federativa em especial para implementação de programas e projetos nas áreas de Saúde, Educação e Desenvolvimento Social (BERENGER, 1996; LÍCIO, 2014). Estes trabalhos costumam destacar as especificidades de seus contextos e citam os sistemas de políticas públicas brasileiros como elementos intervenientes nestas articulações federativas.

Neste contexto, cumpre destacar que o surgimento de sistemas de políticas públicas tais como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como os sistemas cujos conselhos são objeto deste artigo são uma criação tipicamente brasileira. Levantamentos em bases de pesquisa mostram que existem diversas referências a conceitos similares, em especial ao conceito de rede de políticas públicas (BAPTISTA, 2013), mas que eles terminam não tendo tanta relação com a acepção com que esta expressão vem sendo utilizada no contexto brasileiro.

Isto provavelmente se relaciona com as próprias características do federalismo em nosso país. Além da relativa escassez de países federativos no mundo, o Brasil é provavelmente o único país do planeta que reconhece como entes federativos os municípios, e não apenas os estados e o Distrito Federal. Isto, de uma forma geral, confere autonomia a estes entes para o exercício de políticas públicas. Também precisamos considerar que o Brasil possui um grande número de partidos, o que dificulta a construção de consensos para os processos de tomada de decisão inerentes às políticas públicas. Por fim, existem as diferenças de arrecadação tributária entre as unidades federativas (vinculadas à concentração da atividade econômica do país nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul), que terminam contribuindo para que existam dificuldades para se manter a equanimidade na distribuição de atribuições entre os entes federados (COSTA, 2004).

A implementação de políticas públicas no Brasil depende muito da disposição das unidades federativas para cooperação vertical, e esta, por sua vez, depende da capacidade do governo federal de “estimular ou impor regras e programas que impliquem em alguma forma de coordenação entre as atividades dos estados e municípios” (COSTA, 2004, p. 180).

Em que pese ser um dos casos mais estudados de cooperação intergovernamental no contexto brasileiro, o uso da palavra “sistema” não se originou na Constituição de 1988 com o advento do SUS. Isto porque ela aparece nas Constituições de 1934, 1946 e 1967, e vinculada em especial às divisões de atribuições entre o governo federal e os estados no que se refere à arrecadação de impostos (e por isto prevê o “Sistema Tributário Nacional”), à contabilidade pública, ao sis-

2 É plausível se considerar que este número pode variar com frequência, tendo em vista que alguns desses países estão em guerras civis, parte delas vinculada ao desejo de emancipação de alguns de seus entes federados, por exemplo, atualmente, a Somália.

tema monetário, ao sistema de medidas, ao sistema de voto proporcional e aos sistemas de ensino. Destaca-se que a palavra retromencionada não apareceu nenhuma vez na Constituição de 1937, que criou o Estado Novo, suspendeu eleições e na prática extinguiu temporariamente o federalismo no Brasil, o que constitui uma evidência de sua vinculação com o tema federativo.

Na Constituição de 1988, todavia, a palavra “sistema” adquire outro significado com a criação do Sistema Único de Saúde. Neste contexto, a Saúde tomou um rumo diferente em relação a outras políticas públicas. Na Educação, por exemplo, a Constituição de 1988 (antes da Emenda Constitucional nº 59, de 2009), assim como as Constituições de 1934, 1946 e 1967, falava em sistemas de ensino federais, estaduais e municipais, cada um com sua competência (o governo federal lida com o ensino superior; os estados e os municípios, com os outros níveis). O SUS, por outro lado, introduz pela primeira vez na Constituição Federal o conceito de “sistema único”, ou seja, de que a interdependência entre os níveis federal, estadual e municipal das políticas de saúde em termos de financiamento, divisão de competências e coordenação deveria ser tão significativa, que tornava justificável a abolição de sistemas estaduais e municipais de saúde como entes independentes, devendo estes somente integrarem o sistema único. O conceito de sistema único, que vinha sendo elaborado pelo movimento sanitário no decorrer da década de 1980, foi desenvolvido em especial para tentar superar as dificuldades de financiamento e a descoordenação de ações por meio da união de esforços do governo federal, estados e municípios na oferta de serviços de saúde em diferentes níveis de complexidade, cabendo, de uma forma geral, aos municípios os serviços de menor complexidade, aos estados aqueles de maior complexidade e ao governo federal a condução de uma política única, todos estes possuindo um órgão de gestão exclusivo da política de saúde (o Ministério da Saúde, no caso federal, e as secretarias estaduais e municipais de saúde), bem como um conselho com participação da sociedade civil vinculado a cada um deles (BERENGER, 1996).

A partir da promulgação da Constituição de 1988, outros sistemas de políticas públicas foram acrescentados à Constituição Federal ou à legislação infraconstitucional, em um processo que lembra os problemas do isomorfismo mimético: os tomadores de decisão, sem saber bem o que fazer, começam a imitar soluções adotadas em outras políticas públicas sem considerar as necessidades de adaptação aos contextos em que elas estão inseridas (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Em uma análise que exclua o uso da palavra “sistema” em outras de suas acepções (em especial como “sistema de dados”), é possível, atualmente, identificar diversos sistemas na Carta Magna, merecendo destaque:

- a) Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), depois regulamentado pela Lei das Águas (Lei nº 9.433/97);
- b) Sistema Nacional de Viação (SNV), regulamentado pela Lei nº 12.379/11;
- c) Sistema Monetário e de Medidas, Títulos e Garantias dos Metais, regulamentado pelo Lei do Plano Real (Lei nº 9.069/95);
- d) Sistema Nacional de Emprego (SINE), regulamentado pela Lei nº 7.998/90;
- e) Sistema Estatístico, Sistema Cartográfico e de Geologia Nacionais, regulamentados pela Lei nº 6.183/74 e pela lei que regulamenta a Companhia de

Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), da Lei nº 8.970/94;

f) Sistemas de Poupança, Captação e Garantia da Poupança Popular, regulamentados pelas Leis nº 8.088/90, nº 5.768/71, nº 12.703/12 e nº 14.075/20;

g) Sistemas de Consórcios e Sorteios, regulamentados pelas Leis nº 11.795/08, nº 5.768/71 e nº 14.027/20;

h) Sistema Tributário Nacional, regulamentado pela Lei nº 5.172/66;

i) Sistema de Controle Interno, regulamentado pela Lei nº 10.180/01;

j) Sistemas de Previdência e Assistência Social Estaduais e Municipais, regulamentados pelas Leis nº 8.212/91 e nº 8.213/91);

k) Sistema Financeiro Nacional, regulamentado pela Lei nº 4.595/64;

l) Sistemas Penais (art. 144 da Constituição Federal, sem regulamentação);

m) Sistema Nacional de Educação, bem como os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, regulamentados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) da Lei nº 9.394/96, Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) da Lei nº 13.005/14, e pelo Decreto que regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica (Decreto nº 9.432/18); e

n) Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), regulamentado pela Lei nº 13.243/16 e pela Lei de Inovação Federal (Lei nº 10.973/04).

Existem, entretanto, sistemas de políticas públicas criados por legislação infraconstitucional. É o caso do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), criado pela Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Também é o caso do SUSP e do SISNAD. O primeiro foi criado pela Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, tendo o conselho a ele vinculado, o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (CNSP), sido criado pelo Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, alterado pelo Decreto nº 9.876, de 27 de junho de 2019. O segundo sistema, por sua vez, é previsto na Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, chamada de Lei de Drogas. O Conselho a ele relacionado, o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD), foi regulado pelo Decreto nº 9.926, de 9 de julho de 2019.

3 TIPOLOGIA DE CONSELHOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A relação entre sistemas de políticas públicas e conselhos que permitam articulação federativa não é recente. Contudo, o uso da palavra “conselho” na Administração Pública brasileira é muito antigo, vinculando-se não apenas ao período imperial e colonial brasileiro, mas até mesmo ao passado histórico português.

Neste sentido, cumpre destacar que existem conselhos mais antigos do que os sistemas de políticas públicas a eles hoje vinculados, sendo os exemplos mais notórios o Conselho de Estado e os Conselhos Gerais das Províncias criados por Dom Pedro I por ocasião da Constituição de 1824; bem como o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Nacional de Saúde, criados como órgãos consultivos em 1911 e 1937, respectivamente.

Neste sentido, o advento do modelo de governança do SUS, com órgãos gestores de saúde e conselhos com participação social em todos os níveis, em que

pese a sua eficácia, terminou criando uma Torre de Babel conceitual, no sentido de que se passou a associar o conceito de conselho de forma inexorável à participação social.

Os conselhos de políticas públicas são aqui entendidos como espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. Estes conselhos são constituídos em âmbito nacional, estadual e municipal, nas mais diversas áreas. Além disso, é importante ressaltar que eles permitem a inserção de novos temas e atores sociais na agenda política. Os conselhos podem ser considerados instituições híbridas, visto que Estado e sociedade civil partilham o poder decisório e se constituem como fóruns públicos, que captam demandas e pactuam interesses específicos de diversos grupos envolvidos em determinada área de política (AVRITZER; PEREIRA, 2005). Os conselhos são espaços permanentes em que as reuniões ocorrem com certa regularidade e há a continuidade dos trabalhos (IPEA, 2013).

Alguns autores, todavia, são mais cuidadosos com estas definições. Gomes (2013), por exemplo, em um artigo que trata das possibilidades e oportunidades trazidas pela participação social nos processos decisórios em políticas públicas, destaca a adoção por ele de um conceito específico para o artigo. Sua definição operacional de “Conselho Gestor de Política Pública” parte do pressuposto de que este é mais eficaz se for municipal, pois neste caso este órgão fica mais próximo da realidade local, dando condições para a efetiva participação social.

Um colegiado institucionalizado, municipal, composto por pequeno número de representantes do governo e da sociedade civil, estes designados democraticamente, que é responsável pela gestão de determinada política pública (GOMES, 2013, p. 895).

Por fim, há também autores que reconhecem que existem conselhos que possuem outra natureza que não a participação social, mas que os desprezam por serem menos relevantes em seus campos de estudo:

No Brasil, nas últimas décadas, devemos lembrar as seguintes experiências colegiadas ‘conselheiristas’: os conselhos comunitários criados para atuar junto à Administração Municipal ao final dos anos 1970 (GOHN, 1990); os conselhos populares, ao final dos anos 1970 e parte dos anos 80 (URPLAN, 1984), e os conselhos gestores institucionalizados, principal objeto de reflexão e análise deste trabalho, a serem tratadas em seguida estamos deixando de lado os tradicionais conselhos de ‘notáveis’ – existentes em algumas áreas do governo – como educação, saúde etc., pelo fato de eles serem formas de assessoria especializadas e incidirem na gestão pública de forma indireta (GOHN, 2006, p. 6).

Neste sentido, foi feita em 2019, por ocasião de um processo de revisão da organização estrutural do governo federal, uma análise comparativa dos conselhos da Administração Direta então existentes no âmbito do Poder Executivo. Como método, foi feita uma busca documental de conselhos da Administração Direta do Poder Executivo Federal. Excluíram-se órgãos com denominações similares, tais como comitês, mecanismos e comissões.

Dos órgãos localizados, foi feita uma leitura flutuante dos atos normativos a eles vinculados (leis ou decretos de criação ou regulamentação, bem como eventuais atas de reuniões), buscando-se saber quais eram suas atribuições, seus componentes, a periodicidade de suas reuniões, sua inserção no processo decisório e os principais resultados produzidos por eles.

A partir desta leitura flutuante, foram estabelecidas categorias de análise sobre as atribuições dos conselhos, e foi feita uma nova leitura de suas atribuições, visando-se obter uma mensuração da distribuição das atribuições dos conselhos.

Foram identificados na ocasião 25 conselhos, conforme o quadro 1.

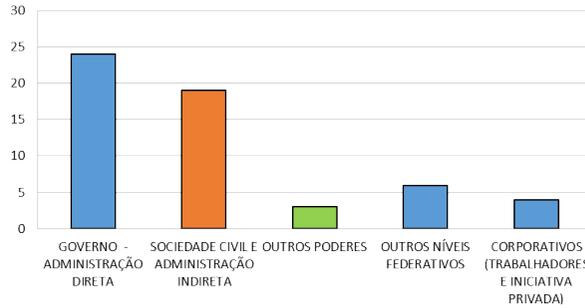
Quadro 1 – Identificação dos 25 conselhos

CGFNSP	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública
CFDD	Conselho Gestor do Fundo de Direitos Difusos
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CNCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CONSINESP	Conselho Gestor do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas
CR	Conselho da República
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CONARQ	Conselho Nacional de Arquivos
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CD-CNPq	Conselho Deliberativo do Conselho Nacional de Pesquisa
CNCP	Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos Contra a Propriedade Intelectual
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNE (esporte)	Conselho Nacional do Esporte
CNE (educação)	Conselho Nacional de Educação
CCT	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CONANDA	Conselho Nacional de Políticas para a Criança e o Adolescente
CNT (trabalho)	Conselho Nacional do Trabalho
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CONAD	Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas
CONADE	Conselho Nacional de Pessoas com Deficiência
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONJUVE	Conselho Nacional da Juventude

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

No gráfico 1, são apresentados os dados sobre a categoria de representação de cada um dos conselhos. A totalidade dos conselhos encontrados tem representação de servidores públicos federais. Existe também participação de membros da sociedade civil (18 conselhos, ou 72% da amostra), de outros níveis federativos (6, ou 24% da amostra) de corporações (4, ou 16% da amostra), e de outros poderes (4 conselhos, ou 16% da amostra) (gráfico 1).

Gráfico 1 – Número de Conselhos de Políticas Públicas Federais com representação de cada categoria



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

No quadro 2, são apresentados os resultados da categorização feita a partir da leitura flutuante realizada anteriormente.

Quadro 2 – Resultados da categorização das atribuições dos conselhos

SIGLA	CONSULTIVO PROPOSITIVO RECOMENDATIVO	NORMATIZAÇÃO	ACOMPANHAMENTO / AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS/PROGRAMAS	DEFINIÇÃO DE PROGRAMAS/PLANOS/DIRETRIZES	APROVAÇÃO e FISCALIZAÇÃO DE PROJETOS E CONVÊNIOS	FISCALIZAÇÃO, INVESTIGAÇÃO	ARTICULAÇÃO VERTICAL	ARTICULAÇÃO HORIZONTAL	ARTICULAÇÃO INTER-SETORIAL
CGFNSP	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
CFDD	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
CNT	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
CDN	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
CNPCP	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
CONSINESP	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO
CR	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
CNPE	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
CONARQ	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
CNAS	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO
CNPq	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
CNCP	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
CNDH	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO
CNE (esporte)	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
CNE (educação)	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
CCT	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
CNDI	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
CONANDA	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
CNT (trabalho)	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM

(continuação)

CONFAZ	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO
CONAD	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
CONADE	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
CNDM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
CNS	SIM								
CONJUVE	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Com base na análise de dados, foi possível se observar que alguns conselhos possuíam competências similares, dando-se condições para a proposição de uma tipologia de conselhos, destacada abaixo.

Em primeiro lugar, os conselhos consultivos e propositivos, que têm como principal atribuição o aconselhamento do dirigente ou a produção de pareceres ou resoluções para uma pasta específica. Seus membros ou têm notório saber em uma área (CNPCP, CND), ou são atores políticos relevantes (Conselho da República). Eles não têm atribuições de gestão de políticas públicas propriamente dita. O CNPCP, por exemplo, em conformidade com o artigo 64 da Lei de Execuções Penais (BRASIL, 1984), tem como atribuições “propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança” e “contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária”.

Em seguida, os conselhos diretamente vinculados à gestão de um Fundo Orçamentário. Eles normalmente aprovam projetos de fomento financiados por um fundo e não têm outras atribuições, tais como o CFDD e o CGFNSP. O Conselho Deliberativo do CNPQ se aproxima desta categoria, em que pese ele ter mais atribuições além da aprovação de projetos.

A terceira categoria reúne os conselhos de articulação horizontal. Trata-se de conselhos de natureza interministerial, que muitas vezes regulam políticas públicas intersetoriais por meio de normatizações nas quais diferentes áreas precisam ser envolvidas com frequência. É o caso do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) e do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

Os Conselhos de articulação interfederativa (ou vertical), quarta categoria desta proposta de tipologia, são conselhos que incluem representantes de estados ou de regiões (CONFAZ, CONSINESP, CONARQ) e que buscam negociações ou normatizações em comum acordo com os governos de outros níveis federativos. Destaca-se que tanto o CONFAZ quanto o CONSINESP lidam com assuntos que são objeto de cizânia entre os governos estaduais, tais como as alíquotas de impostos (que se vinculam a denominada “guerra fiscal” entre os estados, que diminuem suas cargas tributárias visando disputar investimentos) e as estatísticas de segurança pública (um estado com maiores taxas em crimes violentos pode ter prejuízos econômicos, tais como diminuição do turismo).

Estes conselhos, desta forma, se vinculam de forma intrínseca com a articulação entre sistemas de políticas públicas que envolvem governos de diferentes níveis. É interessante destacar, ademais, que alguns sistemas nacionais cujos

principais conselhos não se estruturaram com esta lógica, tal como o SUS e o SUAS, possuem comissões bipartites (envolvendo o governo federal e estados) ou tripartites (envolvendo governo federal, estados e municípios) para a resolução das questões federativas.

Os conselhos de natureza interfederativa, desta forma, resolvem problemas essenciais para o desenvolvimento de políticas públicas, por serem um fórum para a prevenção e resolução das disputas administrativas e jurídicas entre o governo federal e o conjunto de governos subnacionais, entre os próprios governos subnacionais e entre o governo federal junto de alguns governos subnacionais e outros governos subnacionais, problemas estes descritos como comuns em países federais, o que mostra a importância desta categoria.

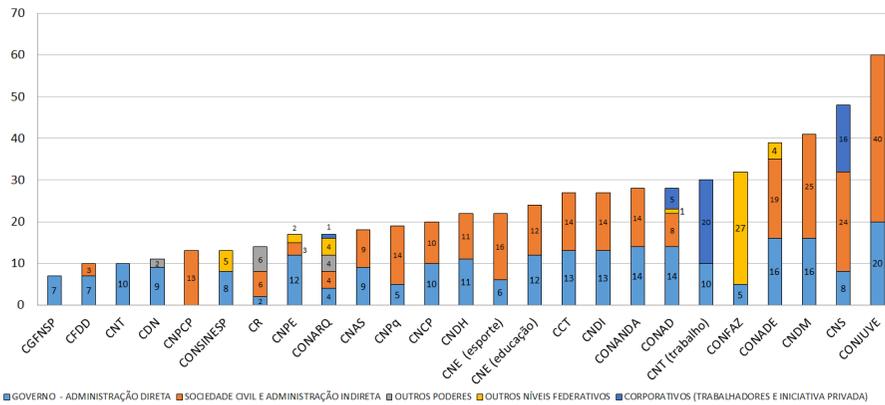
Assim, o federalismo torna o policy making um affair prolongado e muitas vezes rancoroso, na medida que os governos disputam questões judiciais ou estão envolvidos em extensas negociações intergovernamentais ou de litígio constitucional. É possível que diferentes governos em um mesmo país tomem decisões contraditórias que podem enfraquecer ou anular ou enfraquecer os efeitos de uma política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 68).

Uma quinta categoria inclui os conselhos de negociação trabalhista ou corporativa e que envolve representações de categorias profissionais ou de instituições com hegemonia de alguma categoria profissional. O Conselho Nacional do Trabalho seria o único exemplo puro, dada a sua natureza tripartite (um terço das vagas são do governo, um terço de representantes sindicais e um terço dos representantes de sindicatos patronais). Ademais, o Conselho Nacional de Saúde termina tendo uma representação muito expressiva das categorias profissionais, também podendo ser parcialmente inserido aqui.

Por derradeiro, uma sexta categoria são os conselhos de participação social. Trata-se de uma categoria ampla, que incluía conselhos como meio para mobilização de atores sociais (caso do CONJUV) e conselhos que concentram tanto atribuições de acompanhamento de políticas públicas quanto atribuições vinculadas à promoção de accountability, fiscalização e apuração de violações de direitos (casos dos CNAS, CNDH, CMDI, CONANDA, CONADE, CNDM e parcialmente do CNS). Foram criados mais recentemente, a partir em especial do advento da Constituição de 1988, possivelmente com alguma influência do advento do SUS, e partem do pressuposto de paridade, isto é, de equilíbrio entre as representações vinculadas ao governo e à sociedade civil. No gráfico 2, observa-se que estes conselhos possuem um maior número de membros, se concentrando no lado direito.

As atribuições deste último grupo terminam sendo muito difusas, porque uma parte importante deles inclui em seu rol de competências simultaneamente ações de gestão, de fiscalização de poder público, de mobilização de atores sociais e de apuração de violação de direitos. Administrativamente falando isto se torna complicado no âmbito federal. Gomes (2015), por exemplo, ao justificar o recorte feito em seu artigo pelo estudo de conselhos de políticas públicas municipais, coloca que a participação social efetiva, mesmo sendo feita por representação, teria mais chance de êxito se o membro da sociedade civil estivesse perto daqueles que representa.

Gráfico 2 – Número de membros de amostra de conselhos federais por categorias de representação



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Complexifica isto o fato de que é muito relevante no âmbito da Administração Pública Federal o Princípio da Segregação da Função: a concentração de poderes em uma instância é arriscada. O governo federal lida com orçamentos vultosos, de forma que as decisões envolvidas, por exemplo, em uma licitação (definição de projetos, orçamento, desenho do termo de referência e do edital, realização do pregão, etc.) precisam ser distribuídas entre diferentes servidores, de forma a mitigar os riscos de uso indevido das verbas públicas (SILVA, 2015).

Deve-se considerar, por derradeiro, que alguns conselhos vão ter características de mais de uma categoria nesta proposta de tipologia. Sob uma perspectiva gerencial, o importante não seria se um conselho tem mais ou menos atribuições, mas como as atribuições deste conselho se somam aos papéis dos demais órgãos ou entes federativos envolvidos em uma política pública para que esta consiga apresentar resultados de interesse da sociedade.

Neste sentido, um conselho como o CONFAZ, de articulação vertical ou federativa, tem um papel essencial na regulação da tributação no país e na resolução das questões federativas vinculadas a este tema. Não teria sentido dar-lhe atribuições vinculadas à articulação horizontal ou intersetorial (basicamente quem cuida de tributos são órgãos fazendários) ou de participação social, pois haveria uma perda de foco. Da mesma forma, o CFDD e o CGFNSP, por se tratar de conselhos que analisam e aprovam projetos apresentados com vistas ao uso de recursos de fundos orçamentários, não devem possuir um rol significativo de atribuições para evitar a concentração de poder e com isto mitigar os riscos de mau uso dos recursos públicos.

4 REFLEXÕES SOBRE A GOVERNANÇA DO SISNAD E SUSP

As Políticas de Drogas de qualquer país, por força das três convenções internacionais que orientam este assunto, possuem características em comum. Uma delas é a divisão de suas ações em duas grandes frentes: a redução de demanda e a redução de oferta de drogas. No caso brasileiro, elas são definidas na Política Nacional de Drogas, traduzida pelo Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019, em

sua diretriz 3.4:

3.4. Buscar equilíbrio entre as diversas frentes que compõem de forma intersistêmica a Pnad, nas esferas da federação, classificadas, de forma não exaustiva, em políticas públicas de redução da demanda (prevenção, promoção e manutenção da abstinência, promoção à saúde, cuidado, tratamento, acolhimento, apoio, mútua ajuda, suporte social e redução dos riscos e danos sociais e à saúde, reinserção social) e redução de oferta - ações de segurança pública, de defesa, de inteligência, de regulação de substâncias precursoras, de substâncias controladas e de drogas lícitas, além de repressão da produção não autorizada, de combate ao tráfico de drogas, à lavagem de dinheiro e crimes conexos, inclusive por meio da recuperação de ativos que financiem atividades do Poder Público nas frentes de redução de oferta e redução de demanda (BRASIL, 2019, n.p.).

A Política de Drogas, no contexto brasileiro, é uma política complexa, pois ela é ao mesmo tempo intersetorial (pois inclui ações distribuídas nas áreas de Justiça, Segurança Pública, Defesa, Inteligência, Saúde, Educação, Assistência e Desenvolvimento Social, Diplomacia e Economia) e interfederativa (pois envolve o governo federal, estados e municípios). Outras políticas, tais como a de Saúde, Educação, Assistência Social e Segurança Pública, podem ser caracterizadas como interfederativas, mas cada uma pode criar um sistema setorial próprio.

Neste sentido, a Política de Drogas pode ser caracterizada como uma política intersistêmica. O SISNAD reúne ações de instituições vinculadas à Segurança Pública, visto que todas as polícias e agências (civis, militares, federal, rodoviária federal, perícias, departamentos de trânsito, guardas municipais e portuárias) possuem ações vinculadas à política de drogas, em maiores ou menores proporções. O mesmo ocorre com ações vinculadas aos órgãos e sistemas/subsistemas que compõem o SUS, SUAS, SNE, SISBIN, SINASE e os demais órgãos competentes por políticas federais (em especial as de defesa e as de relações exteriores).

As dificuldades para a integração intersistêmica levaram o governo federal a buscar uma inovação no início de 2019, com a criação de um segundo órgão de coordenação. A Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública ficou com as atribuições de organização do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas e a coordenação das ações de redução de oferta. No Ministério da Cidadania foi criada a Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas, que ficou com as atribuições relativas à coordenação das ações de redução da demanda de drogas.

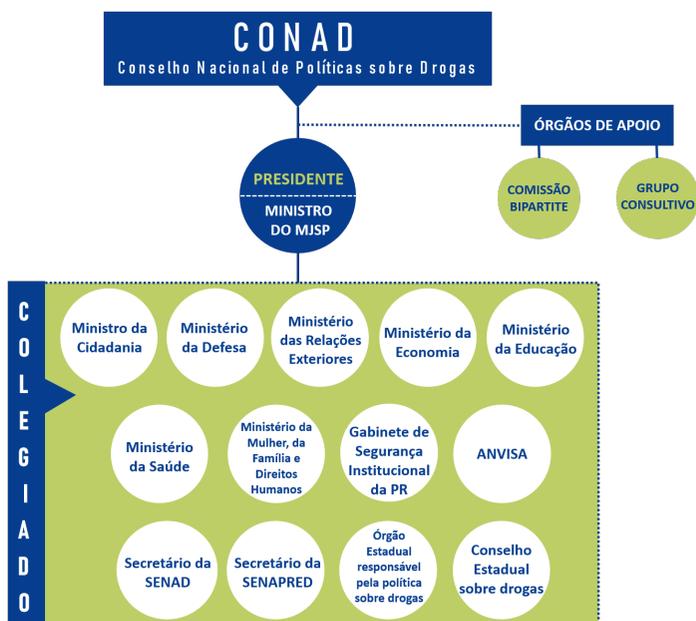
O CONAD, como órgão superior do SISNAD, é um conselho relativamente antigo, tendo sido criado em 1980 como Conselho Nacional de Entorpecentes. Historicamente entre 1980 e 2006 sua constituição oscilou entre nove e quatorze membros e se tratava basicamente de um conselho de articulação horizontal, tendo representantes dos ministérios vinculados ao tema, um jurista e um médico, indicados por órgãos de classe. Em 2006, contudo, seguindo a tendência de isomorfismo institucional de outras pastas, tornou-se um conselho em tese paritário, acrescentando diversos membros de corporações profissionais (Conselhos Federais de Psicologia, Assistência Social e Enfermagem) e da sociedade civil (um representante da União Nacional de Estudantes, um antropólogo, um

membro da classe artística, dentre outros), aumentando a sua constituição para 28 membros. Em 2018 foi realizada uma auditoria operacional pelo Tribunal de Contas da União, que apontou que o CONAD desde o advento do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (PIECOD), em 2010, não vinha realizando suas atribuições. Considerando as necessidades de adequação impostas pelos apontamentos da Corte de Contas, ele foi reformulado em 2019. Seu desenho passou a tentar dar conta das atribuições necessárias para o funcionamento do SISNAD, tal como apontado no referido acórdão.

Basicamente, um órgão para ser central em um Sistema de governança da política de drogas teria de ser, ao mesmo tempo, capaz de: a) fazer articulações federativas com os estados (função de articulação vertical); b) subsidiar tecnicamente processos decisórios (função consultiva); c) fazer articulação entre os ministérios (articulação horizontal); d) estabelecer normas para o funcionamento dos órgãos do SISNAD (função normativa); e) elaborar e monitorar o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas.

A solução encontrada foi a criação de um plenário com representação eminentemente dos ministérios vinculados à Política de Drogas, acrescida de dois representantes dos estados (com atribuições de articulação horizontal e normativa) e dois órgão de apoio: um, a Comissão Bipartite, compostas majoritariamente por representantes dos estados (função de articulação vertical) e outro, denominado Grupo Consultivo, com seis especialistas (função consultiva) (figuras 1 e 2).

Figura 1 – Construção do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas



Fonte: MJSP (2020).

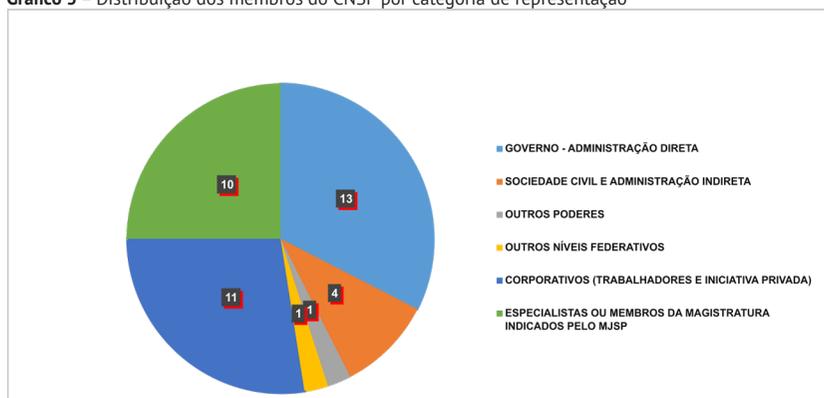
Figura 2 – Composição dos Órgãos de Apoio



Fonte: MJSP (2020).

O SUSP, por sua vez, foi criado mais recentemente que o SISNAD e o CONAD, com a promulgação da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 (BRASIL, 2018). Existem diversos conselhos a ele vinculados, mas para o propósito deste estudo pretende-se focar no Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, cujos membros são definidos pelo Decreto nº 9.876, de 27 de junho de 2019³. Foi aplicada a categorização feita na seção anterior deste artigo para a atual composição do CNSP, obtendo-se o gráfico 3:

Gráfico 3 – Distribuição dos membros do CNSP por categoria de representação



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Observa-se inicialmente que o CNSP é constituído por um grupo com grande número de representantes (entre 32 e 40, dependendo do desejo do ministro de indicar oito representantes com notórios conhecimentos na área de políticas de

3 O Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – CNSP terá a seguinte composição: I – o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, que o presidirá; II – o Secretário-Executivo do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que exercerá a vice-presidência e substituirá o Presidente em suas ausências e seus impedimentos; III – o Diretor-Geral da Polícia Federal; IV – o Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal; V – o Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional; VI – o Secretário Nacional de Segurança Pública; VII – o Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil; VIII – o Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas; IX – os seguintes representantes da administração pública federal, indicados pelo Ministro de Estado correspondente: a) um representante da Casa Civil da Presidência da República.

segurança pública e defesa social).

Comparando-se os dois modelos, notam-se certos contrastes. Em primeiro lugar, o CONAD dá mais ênfase à negociação com os estados, por meio da constituição da Comissão Bipartite, inspirada em modelos similares do SUS e do SUAS. Não existem, após a reformulação feita em 2019, representantes corporativos. A modificação é justificável, em primeiro lugar, considerando-se que a natureza intersetorial da política faria com que estas representações fossem numericamente muito expressivas. Elas incluiriam não apenas uma representação similar a das onze categorias representadas no CNSP, mas também de diversas categorias dos sistemas de saúde (pelo menos médicos, psicólogos, enfermeiros, terapeutas ocupacionais, fisioterapeutas, farmacêuticos e profissionais de Educação Física), da área de assistência social (assistentes sociais), de defesa (representantes das carreiras das 3 forças armadas), de educação (professores de nível fundamental, médio e superior, bem como gestores), do sistema socioeducativo (que, além de psicólogos, assistentes sociais e pedagogos, possui seus próprios profissionais de segurança), de inteligência, da área tributária e da diplomacia.

Em segundo lugar, o CONAD foi dividido em três grupos estanques, o que em tese facilitaria os processos decisórios pela especialização das pessoas nele envolvidas. A Comissão Bipartite possui um caráter consultivo, mas, por ter a presença de representantes dos vinte e sete estados, torna-se um evidente *locus* de negociação interfederativa. Dentro deste contexto, destaca-se que os problemas de natureza normativa que se vinculem a mais de uma política pública de competência notavelmente federal podem ser analisados unicamente pelos membros do CONAD, não precisando envolver a Comissão Bipartite e o Grupo Consultivo. Estes só passam a se envolver quando os problemas se vinculam a questões federativas e a questões que envolvem conhecimentos técnicos específicos, análise crítica e participação social. O CNSP, por outro lado, é um grupo único, que pode ser dividido em até dez comissões menores. Diversas possibilidades de organização de trabalhos são possíveis a partir do desenho do CNSP. No entanto, tal discricionariedade torna relevante que a formulação de pautas considere as capacidades de representação e de consenso dos membros ali designados.

O CNSP, ademais, termina tendo a sua composição mais afeita à articulação horizontal e à negociação de caráter trabalhista ou institucional, mas não interfederativo. Deve-se considerar que de fato esta é uma importante frente a ser desenvolvida na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Contudo, a dispersão do campo da Segurança Pública não favorece estas negociações, porquanto dentro das próprias categorias ali representadas existem divisões. Em alguns estados, existem, por exemplo, os cargos de papiloscopistas e de auxiliares de papiloscopia, vinculados a uma área de identificação chefiada por delegados de polícia, e em outros não, sendo as atribuições relativas a este assunto parte das atribuições dos peritos. As polícias civis são compostas por diversas carreiras (escrivães, agentes, detetives), além dos delegados. A própria indefinição, no momento da elaboração deste ato normativo, dos órgãos responsáveis pela indicação dos representantes das guardas portuárias, das guardas municipais e dos agentes de trânsito é uma evidência de que não se trata de uma frente simples, visto que ela envolve categorias profissionais que em parte estão vinculadas ao

governo federal, em parte aos estados e em parte aos municípios. Existe o risco de uma parcela dos representantes apontados não conseguir representar todos os interesses envolvidos nas carreiras que eles representam, pois existem diferenças no desenho organizacional e na legislação aplicada às carreiras nos estados e municípios. Caso este conselho se torne progressivamente operacional e se resolva nele tratar de pautas trabalhistas ou institucionais, existe o risco de se exigir grandes quantidades de tempo para a realização destas tratativas, bem como formulação de estratégias de mitigação de riscos administrativos e jurídicos, tendo em vista o grande número de interesses envolvidos e a multiplicidade de atores institucionais existentes na área de Segurança Pública no Brasil.

Outra diferença entre o desenho do CONAD e do CNSP se relaciona à interlocução federativa, que é mais forte no primeiro, com a criação da Comissão Bipartite, do que no segundo, que possui apenas um representante das secretarias estaduais. Neste sentido, pode ser relevante a abertura de outros canais de comunicação com os estados, tal como a Senasp tem realizado nos últimos tempos por meio do Projeto Senasp Itinerante. Neste, uma equipe chefiada pelo Secretário Nacional de Segurança Pública tem ido a um estado de cada região do país para discutir com os órgãos de polícia (basicamente secretarias de segurança pública e cúpulas das polícias militares, civis, corpos de bombeiros e instituições de perícia) os problemas e soluções vinculados à área. Para um sistema que se propõe a ser um sistema único, a interlocução federativa se mostra condição imprescindível para o seu sucesso. Caso a representação dos estados não seja tão forte no CNSP quanto ela é no CONAD (que possui a Comissão Bipartite), a alternativa são iniciativas de interlocução como o projeto supracitado, que poderia ser fortalecido de forma a se tornar, com adaptações, um instrumento *perene*.

5 CONCLUSÕES

A realização da análise das estruturas do CNSP e do CONAD, principais órgãos da estrutura de governança do SUSP e do SISNAD, objetivo do presente artigo, permitiu, a partir da tipologia de conselhos aqui desenvolvida, categorizar o primeiro como de natureza trabalhista ou institucional e de articulação horizontal e o segundo como de natureza normativa, de articulação horizontal e de articulação interfederativa ou vertical. A análise comparativa das estruturas de governança dos dois sistemas supracitados, realizada na terceira seção deste texto, permitiu inferir a existência de alguns riscos e de oportunidades.

Sinteticamente, no que se refere ao SUSP, um risco evidente da sua estrutura de governança é a falta de um *lócus* para o debate das questões federativas. Este fato força a realização de tratativas singulares com os estados e com os municípios. Negociações feitas desta forma, todavia, podem exigir maior disponibilidade de recursos humanos e capital político por parte dos entes envolvidos quando comparada com aquelas realizadas por conselhos interfederativos, o que pode levar à procrastinação de pautas relacionadas a este tema. Por outro lado, o forte componente corporativo do CNSP, traduzido por sua configuração com maciça representação de atores institucionais ou ligados à representação trabalhista, pode facilitar a negociação de atos legislativos que envolvam as instituições de

segurança pública como um todo. Esta oportunidade, todavia, depende da mitigação das disputas corporativas que caracterizam esta política setorial e da coesão entre seus atores para obtenção de consensos capazes de pautar a agenda do Congresso Nacional.

Já no que se refere ao SISNAD, a estrutura tricameral do CONAD e seu foco nos papéis normativos, interfederativos e de articulação intersetorial tende a gerar ganhos em eficiência. Em suas primeiras duas reuniões com a nova estrutura, ocorridas em julho de 2020, o CONAD aprovou três resoluções, uma recomendação e uma moção. Em que pese as limitações de uma perspectiva estritamente quantitativa, o CONAD teve neste período a sua maior produtividade normativa provavelmente desde 2006 (BRASIL, 2020).

Registra-se, contudo, como uma das limitações de seu desenho, a restrição de atores corporativos, tendo em vista a impossibilidade de inserção da ampla gama destes de forma razoável em um conselho que se pretenda funcional. Este fato gera o risco de procrastinação de pautas desta natureza, de forma similar aos riscos do Susp no que tange aos temas interfederativos.

Ademais, considerando a pouca reflexão sobre a inserção dos conselhos no processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no contexto brasileiro, em especial no que se refere à sua integração a um Estado Federativo com distorções tanto entre seus membros quanto na própria máquina pública, a análise das oportunidades e dos riscos da governança das políticas de Segurança Pública e da Política Nacional de Drogas, por meio da análise da estrutura de dois dos órgãos de governança de seus sistemas, o CNSP e o CONAD, realizada neste artigo, permite-se verificar o aspecto intrincado do modelo federativo brasileiro e as dificuldades do governo federal para melhorar os serviços públicos vinculados a questões complexas como as vinculadas à Segurança Pública e às drogas, usualmente caracterizadas como *wicked problems*. Novos estudos sobre a governança dos sistemas de políticas públicas, por conseguinte, mostram-se imprescindíveis para um melhor entendimento deste assunto.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, G. C. **Impacto das relações intersubjetivas na implementação da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo**. Tese (doutorado) – Brasília: Universidade de Brasília, 2013.

BRASIL. **Decreto 9.761 de 11 de abril de 2019**. Aprova a Política Nacional sobre Drogas. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9761.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto 9.876, de 27 de junho de 2019**. Altera o Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Disponível em: www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-9.876-de-27-de-junho-de-2019-179415044. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

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). Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Atos do CONAD.** Disponível em: www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/conad/resolucoes. Acesso em: 26 nov. 2020.

BERENGER, M. M. **Descentralização ou Desconcentração:** AIS – SUDS – SUS. Dissertação (mestrado). Rio de Janeiro, Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

COSTA, V. Federalismo. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. **Sistema Político Brasileiro:** uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp. p. 173-184, 2004.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A Gaiola de Ferro Revisitada: Isomorfismo Institucional e Racionalidade Coletiva nos Campos Organizacionais. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p.74-89, abr.-jun. 2005.

GOHN, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**. v. 42, p. 5-11, jan/abr 2006. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008. Acesso em: 19 nov. 2020.

GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro: v. 13, n. 4, p. 894-909, dez. 2015.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública:** seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IPEA. **Conselhos Nacionais:** Perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, 2013.

LÍCIO, E. C. Contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 3, p. 309-326, 2014.

SILVA, M. A. **O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas:** uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas. 2020.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018.