



Universidade de Brasília

Faculdade de Administração, Economia, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Curso de Gestão de Políticas Públicas

GUSTAVO EMMANUEL DE CASTRO

**PLANO DISTRITAL DE ENFRENTAMENTO AO CRACK E
OUTRAS DROGAS: uma análise de sua implementação.**

Brasília – DF

2016

GUSTAVO EMMANUEL DE CASTRO

**PLANO DISTRITAL DE ENFRENTAMENTO AO CRACK E
OUTRAS DROGAS: uma análise de sua implementação.**

Relatório de pesquisa a ser apresentado para a conclusão da disciplina de “Residência em Políticas Públicas” como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Doutora Suely Mara Vaz
Guimarães de Araújo.

Brasília – DF

2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, a qual nunca mediu esforços para me dar suporte, atenção, orientação e cuidado. Em especial a Antônio de Castro Filho, meu pai, e Lúcia Renata Gomes da Silva Castro, minha mãe, dos quais a melhor lembrança sempre carregarei em mim, a existência.

Aos meus irmãos e irmãs do coração, pelos quais cultivo a mais sincera admiração, amor e respeito. Amizades com as quais nunca hesitarei em compartilhar as alegrias e dividir os sofrimentos.

À todas e todos que cruzaram o meu caminho na Universidade de Brasília, contribuindo com esta jornada, me fornecendo conhecimento, perspectivas, visões de mundo e o sonho de uma sociedade justa e possível.

“Você viverá muito e voará alto

E sorrisos você dará e lágrimas você
chorará

E tudo que você toca e tudo que você vê

É tudo que a sua vida sempre será”.

(Pink Floyd)

RESUMO

Esse trabalho tem como objetivo fazer uma análise da implementação do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas e identificar os problemas relativos à execução de suas ações sob a ótica do Comitê de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas. O programa tem por finalidade a prevenção e o tratamento ao uso de drogas no Distrito Federal, bem como a repressão da oferta. A coleta de dados foi realizada por meio de uma imersão na Subsecretaria de Prevenção ao Uso de Drogas do Distrito Federal e através de uma entrevista realizada com o ex-Secretário-Executivo do Conselho de Política sobre Drogas e ex-integrante do Comitê de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas do Distrito Federal como representante da Secretaria de Justiça do Distrito Federal. Teorias relativas à implementação de políticas públicas foram utilizadas para descrever a realidade da execução do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas e identificar as causas de seu déficit de implementação. A partir do exposto, concluiu-se que a principal causa para o déficit de implementação do programa é a falta de capacitação dos agentes implementadores para realizar de forma integrada as ações previstas no Plano.

Sumário

1. Introdução.....	7
2. Referencial Teórico	11
3. Metodologia.....	17
4. Diagnóstico.....	24
5. Considerações Finais.....	33
Referências	34

Quadros

Quadro 1: lista de entrevistados e suas funções.....	18
Quadro 2: modelo de matriz de planejamento.....	20
Quadro 3: matriz de planejamento referente ao Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas.....	21

1. Introdução

O crack, derivado da adição de bicarbonato de sódio a uma solução de cocaína e água é, assim como a cocaína “tradicional”, uma substância estimulante e está inserido em um cenário mundial no qual vêm se observando um incremento progressivo desse tipo de substância no mercado global. (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2014, p. 16)

Este incremento progressivo demanda, por parte das autoridades nacionais e de organismos internacionais, uma atenção maior a este tipo de elemento. Essa atenção aflora o debate acerca de problemas correlatos ao uso de drogas, trazendo à tona soluções ora relativas à repressão ao uso e ao comércio dessas substâncias ora relacionadas à redução de danos. Segundo Pereira e Wurfel (2011), essa técnica legitima o pensamento de que o ideal é não fazer uso de nenhuma droga, porém quando o dependente não consegue atingir a abstinência, a melhor opção é que faça uso da droga da maneira menos nefasta possível.

Devido ao aumento agregado e às especificidades de cada substância, esse aumento progressivo tem dimensões globais e regionais. Os estimulantes como um todo estão muito associados a comportamentos com perigo de propagação e aquisição do HIV. Também são caracterizados pela natureza ainda experimental e parcial das alternativas medicamentosas. Por isso, o consumo de drogas estimulantes constitui uma preocupação crescente das autoridades de saúde em todo o mundo. (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2014, p. 16)

No Brasil, não se sabe ao certo o momento em que o crack começou a circular. Pesquisadores documentaram a inserção dos usuários da droga em conjunturas e situações de “marginalidade” em virtude do isolamento social, descaso quanto à higiene pessoal e ruptura de vínculos familiares e afetivos. (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2014, p. 13)

Francisco Inácio Barros e Neilane Bertoni (in FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2014, p.14) afirmam que resultados parecidos foram descritos por Ferri e Gossop (1999), os quais perceberam que usuários de crack possuíam problemas sociais e de saúde mais expressivos, bem como um maior envolvimento em crimes do que usuários de cocaína inalada.

Quanto às formas de uso, o emprego de cachimbos e o aparecimento de novas estratégias têm aumentado a possibilidade de contágio do vírus HIV e de outros agentes patogênicos dentro dessa cultura. Dadas suas características, espera-se que doenças infectocontagiosas e HIV propaguem-se rapidamente

dentro da cultura, o que é um importante motivo de preocupação. Soma-se a isso a existência da combinação de *crack* e outras substâncias que tendem a piorar a situação, possibilitando o desenvolvimento de dependências múltiplas de drogas, o que dificultaria a recuperação do usuário e retardaria sua reinserção social. (OLIVEIRA; NAPPO, 2008, p. 217)

Os danos ampliados que estão associados ao uso do crack demandam estudos e ações governamentais específicas relativas ao tema, as quais devem ter como foco a melhora da qualidade de vida dos usuários e que consigam estabelecer laços entre essa população e os serviços de assistência social e de saúde. O olhar da opinião pública aos poucos começou a estar voltado para a questão do crack devido ao surgimento e aumento do número de cenas abertas de uso e comércio da droga em certas localidades.

Para além das questões regionais, houve uma mobilização ampla da opinião pública, dos meios de comunicação e das instâncias políticas em torno das cenas abertas de crack, popularmente conhecidas como “cracolândias”, as quais passaram a ter destaque nacional. A partir disso, como parte de uma estratégia nacional, o Governo Federal publicou o Decreto nº. 7.179 de 20 de maio de 2010, o qual instituiu o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas, que foi alterado posteriormente pelo Decreto nº. 7.637 de 08 de dezembro de 2011, o qual instituiu o Programa Crack, é possível vencer, baseado em três eixos estruturantes de cuidado, autoridade e prevenção. (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2014, p. 09 e 17)

O Governo Federal disponibiliza recursos financeiros a estados, municípios e Distrito Federal (DF), os quais podem aderir ao programa a partir do momento que assumem contrapartidas e implementam os equipamentos de saúde, assistência social e segurança pública. Fica a cargo desses entes da federação criar instâncias de gestão integrada do programa em âmbito local, por meio de comitês com vistas ao planejamento, execução e avaliação das ações. As metas a serem atingidas pelos entes federados ficam dispostas no plano de adesão ao programa, o qual é parte integrante do pacto firmado entre o ente federado e a União.

O DF aderiu ao programa em 2011, através do Decreto nº. 33.164, de 31 de agosto de 2011, o qual instituiu o Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas e determinou que o Plano terá como gestor o Comitê de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, o qual foi instituído pelo Decreto nº. 32.901, de 3 de maio de 2011. Posteriormente a esses decretos, houveram outros, os quais foram responsáveis por promover pequenas alterações no programa.

Vale ressaltar que, as ações do plano devem ser descentralizadas e integradas, tendo como fundamento a articulação constante entre as políticas de saúde, segurança, assistência social, educação entre outras, sempre se observando a intersectorialidade, interdisciplinaridade e integralidade, bem como a participação da sociedade civil e o controle social.

O Decreto nº. 36.628, de 22 de julho de 2015 foi criado com o intuito de atualizar e consolidar a legislação sobre o Comitê de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas e é com base nele que se segue, no presente trabalho, a explicação de seu funcionamento. Sua coordenação fica a cargo da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS-DF), a qual também é responsável por prover apoio técnico-administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do órgão colegiado.

O Comitê possui um núcleo executivo responsável por viabilizar a disponibilização de recursos para a execução do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, acompanhar e avaliar sua implantação e consolidar em relatórios periódicos as informações sobre a implementação das ações e os resultados delas obtidos. A Secretaria Executiva do Núcleo Executivo do Comitê é exercida pelo (a) Subsecretário (a) de Prevenção ao Uso de Drogas.

A imersão para a realização da Residência em Políticas Públicas (RPP) foi feita na Subsecretaria de Prevenção ao Uso de Drogas (SUPRED-DF), a qual faz parte da SEJUS-DF, devido à importância institucional para implementação e avaliação do programa, como foi demonstrado acima.

A realização da pesquisa na SUPRED-DF teve como intenção responder de que forma se concretiza a gestão do programa. Desse modo, o objetivo geral do presente trabalho é descrever, à luz dos referenciais teóricos apresentados na seção seguinte, a implementação do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas. Vale ressaltar que, esta não era a proposta inicial do relatório, como será demonstrado nos capítulos que seguem.

Por fim, a presente introdução pretende localizar o leitor com relação ao objetivo geral da pesquisa e apresentar a política pública em questão. O presente trabalho divide-se em: introdução, referencial teórico, metodologia, diagnóstico e considerações finais. Serão apresentados, respectivamente: a revisão teórica efetuada acerca do programa, os

procedimentos metodológicos empregados na pesquisa, a análise sobre a implementação do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas.

2. Referencial Teórico

Esta seção tem por finalidade clarificar e explicitar as teorias utilizadas ao longo da pesquisa, trazendo de forma clara e objetiva os significados e conteúdos nelas presentes.

Como o objetivo do presente trabalho é compreender de que maneira se dá a gestão do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas o referencial teórico escolhido foi a implementação de políticas públicas.

Política pública aqui será entendida como o campo da ciência em que se busca “fazer o governo agir”, bem como estudar e propor alterações nessas ações quando necessário. (SOUZA, 2006, p. 26)

A implementação de políticas públicas pode ser entendida como um conjunto de ações realizadas com a finalidade de alcançar certos objetivos delimitados a partir de decisões políticas. Esse processo pode ser compreendido como aquele em que a política pública “sai do papel” e é efetivada. (RUA, 1997, p. 14)

A implementação seria então, o que relaciona a formulação da política à sua avaliação, um processo de constante reformulação, o qual pode servir como uma correção de percurso da política pública. O que transforma o planejado em impactos causados pelas ações governamentais. Desse modo, o entendimento dos problemas da implementação pode ter papel fundamental na otimização das políticas de governo.

As vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais – senão a variável central – para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. (SILVA; MELO, 2000, p. 3)

A partir dos anos setenta, principalmente nos EUA, houve uma expansão do número de pesquisas sobre implementação. O mérito de um desses trabalhos, o estudo de caso de Pressman e Wildavsky (1984), foi desatar a ideia de que a decisão das autoridades ao formular a política era automaticamente cumprida. (NAJBERG; BARBOSA, 2006, p. 33)

Existem dois enfoques teóricos principais para explicar o porquê a implementação falha em atingir os efeitos esperados, o *top down* e o *bottom up*.

O enfoque *top down* tem por característica a ideia de que as políticas são bem implementadas quando traduzem perfeitamente a vontade dos atores que a formularam. Ou seja, implementar seria cumprir com os dispositivos legais em busca dos objetivos e metas propostos. Sobre este enfoque, Silva e Melo (2000) afirmam:

Baseada em um diagnóstico prévio, e em um sistema adequado de informações, na fase de formulação são definidas não só as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento. (SILVA; MELO, 2000, p. 4)

A implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (*top down*). (SILVA; MELO, 2000, p. 5)

Segundo Silva e Melo (2000), essa teoria mostra-se imperfeita ao não considerar que o próprio processo de formulação pode ser falho (definindo causas erradas para os problemas em questão), bem como o tempo e os recursos podem ser limitados, ou mesmo que os objetivos e metas da política podem ser objeto de dissenso e/ou disputa.

Como afirma Rua (1997), neste tipo de abordagem existem quatro variáveis mais importantes:

- a) a política não pode admitir ambiguidades;
- b) os elos de sua cadeia de implementação devem ser os menores possíveis;
- c) as interferências externas devem ser prevenidas;
- d) o controle sobre os agentes implementadores.

A partir dessas variáveis, percebe-se que o monitoramento e o controle das políticas devem levar em conta sua espécie, a arena política na qual ela está inserida, os contextos organizacionais nos quais ocorrem a implementação e a localidade ou o grupo de indivíduos sobre o qual a política terá impacto. (RUA, 1997, p. 14)

O enfoque *bottom up* é de certo modo oposto ao modelo *top down*, não por acaso, fundamenta-se a partir das críticas ao mesmo. Este enfoque parte da ideia de que as estruturas pré-existentes à implementação não têm um papel determinante nas redes de decisões ao longo do processo de aplicação da política. (UNICAMP, 2002, p. 33)

Desse modo, o que existiria seria uma continuação da implementação, uma constante interação entre os agentes que colocam a política em prática e o público alvo dela. No limite, não há racionalidade por parte dos agentes que a formulam. A atenção do enfoque *bottom up* é dada ao fato de muitas decisões só serem tomadas durante a implementação, seja por precaução (evitando a ineficácia das ações) ou por opiniões conflitivas. (UNICAMP, 2002, p. 33)

Enquanto o primeiro enfoque citado preconiza um olhar sobre o controle dos implementadores da política para que ela atinja suas metas e objetivos, o segundo enfoque volta o seu olhar para os motivos que fomentam os agentes a aderir aos propósitos da política pública. Segundo Unicamp (2002) problema do enfoque *bottom up* é ignorar que existe um mínimo de racionalidade no processo de formulação. Ademais:

Em situações em que uma política possui objetivos e contempla atividades claramente definidos, e mais ainda se os inputs e resultados são quantificáveis, é possível identificar déficits de implementação e o enfoque *top down* é aconselhável. (UNICAMP, 2002, p. 34)

Não se pode tratar do modelo *bottom up* sem também explicitar a importância dada pela literatura à discricionariedade dos escalões burocráticos de menor escalão e sua influência na diferença entre o que é planejado e o que é efetivamente entregue à sociedade.

Há uma diferença entre o julgamento que os agentes implementadores podem fazer com relação à política pública e “discricionariedade”, no momento em que regras conferem poder de tomada de decisão a esses agentes. A partir disso, o conceito de discricionariedade conduz a ideia de que o burocrata possui um certo grau de poder para escolher a ação ou a “não-ação”. (UNICAMP, 2002, p. 34)

Esses servidores públicos, os quais atuam “na ponta”, diretamente com os cidadãos e usuários dos serviços públicos são chamados por Lipsky (1980) de “burocratas de nível de rua” (*street-level bureaucracy*). As decisões tomadas por este tipo de servidor, bem como os processos e rotinas de trabalho que organizam e o modo como se defrontam com as pressões do ofício convertem-se nas políticas que implementam. (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 104)

A partir do exposto, ficam claros os acertos e equívocos de cada teoria. Vale ressaltar que, apesar de opostas, a realidade é complexa e em maior ou menor grau demonstra aspectos de ambas. Porém, apesar desta complexidade, para um bom entendimento acerca da

implementação de políticas públicas no Brasil é preciso ir além. Nesse sentido, outras propostas analíticas surgem como solução ou complemento. Nessa perspectiva:

Os modelos analíticos apresentados encontram seus limites na superestimação da importância das normas ou da discricionariedade dos executores. O foco na estrutura normativa desconsidera a influência dos implementadores. Por outro lado, a capacidade de determinação atribuída a eles no desenho retrospectivo subestima a influência exercida pelas variáveis normativas na implementação. Ambos os modelos, entretanto, privilegiam as condições materiais do processo de implementação e não tomam como variável relevante os aspectos culturais que são mediadores, por vezes necessários, ao entendimento da trajetória da política e do resultado alcançado. (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 105)

A partir do exposto, Lima e D'Ascenzi (2013) buscam inserir variáveis cognitivas e aspectos culturais à análise da implementação. Os autores defendem a implementação como um produto da interação entre a vontade política expressa no plano e sua relação com os princípios das localidades onde a política pública é posta em prática.

Segundo eles, a análise do processo de implementação, visto como um produto desta interação, deve contemplar as características do plano, a estrutura administrativa responsável pela política, bem como as concepções de mundo dos agentes implementadores.

Lima e D'Ascenzi (2013) trabalham uma ideia flexível da norma, a qual institui o plano, assumindo-a como um ponto inicial. Assim, o fracasso ou sucesso do plano não deve estar ligado à sua conformidade com os objetivos e metas previamente estabelecidos, o esforço para o alcance dessas metas deve ser considerado. É necessário também considerar se os efeitos produzidos foram desejáveis ou não.

Ademais, assinalam que o plano instrui e estimula a implementação definindo a arena na qual ocorrerá o processo, a causa do problema, o papel dos agentes implementadores e a alocação de recursos. Porém, ratificam que o prosseguimento da implementação o altera. Ainda segundo Lima e D'Ascenzi (2013, p. 106) “é interessante também verificar as formas de divulgação e convencimento utilizadas para gerar conformidade com o plano.”

Em Estados federativos, estados e/ou municípios são dotados de autonomia política e fiscal. Neste caso, desempenham funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional. Resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da

adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal. (UNICAMP, 1999, p. 113)

No que tange à estrutura administrativa responsável pela política, D'Ascenzi e Lima (2013) afirmam que é nela onde o plano é absorvido e transformado “no que é possível” dentro da disponibilidade dos agentes, da qualidade da infraestrutura e dos recursos humanos, financeiros e materiais. “Os implementadores adaptarão o que se espera ser feito ao que conseguem (ou querem) fazer.” (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 106).

Além do exposto acima, é preciso atentar também para a cultura organizacional do local e entender a divisão do trabalho na estrutura organizacional responsável pelo processo de implementação. As relações de poder no órgão não podem ser ignoradas, bem como os mecanismos de controle sobre os agentes implementadores.

O terceiro ponto abordado por Lima e D'Ascenzi (2013) como um importante fator para a análise do processo de implementação diz respeito à influência das ideias, valores e concepções de mundo sobre a ação dos agentes implementadores. Nessa perspectiva:

Esses atores exercem sua discricionariedade, com base em sistemas de ideias específicos; as normas organizacionais formais e informais constroem e incentivam determinados comportamentos; por último, o plano é um ponto de partida que será interpretado e adaptado às circunstâncias locais. Nesse quadro, as variáveis cognitivas recebem destaque, pois atuam como mediadoras entre as intenções contidas no plano e sua apropriação nos espaços locais. (D'ASCENZI; LIMA, 2013, p. 109)

A partir dos modelos expostos, espera-se ter demonstrado que a realidade da implementação de políticas públicas não é um processo racional e linear, embora apresente essas características em maior ou menor grau.

Os formuladores da política pública têm limitações cognitivas e, por vezes, não são capazes de prever de modo racional as causas dos problemas em questão. Os programas e os planos delimitam um conjunto de cursos de ações a serem tomados, porém ainda deixam margem para a discricionariedade dos agentes, os quais, por sua vez, possuem suas preferências e têm recursos limitados à disposição. (SILVA; MELO, 2000, p. 9 e 10)

Por fim, no presente trabalho:

A implementação é entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só “implementadas”. Conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, brechas e ambiguidades legais, omissões de

normas operacionais, além de outros fatores, permitem que os executores de política tomem decisões relevantes para o sucesso da política. (SILVA; MELO, 2000, p. 10 e 11)

Nesse sentido, a própria implementação, por constituir-se em tomadas de decisões, serve de informação para a formulação de um plano ou programa governamental. A avaliação deste processo não deve ser entendida como um método de alteração de rota da política pública, mas sim como um processo de aprendizado na implementação dessa política, de certo modo, uma constante reformulação. (SILVA; MELO, 2000, p. 11)

Para obter as informações ao longo da imersão, com o fito de acumular dados necessários para a confecção do diagnóstico e com base no referencial teórico apresentado, adotou-se uma série de métodos de pesquisa, que serão explicados na seção seguinte.

3. Metodologia

Esta seção tem por finalidade demonstrar como foi realizada a pesquisa, ou seja, expor os procedimentos metodológicos utilizados.

A pesquisa foi realizada através de uma imersão parcial na Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal, mais especificamente na Subsecretaria de Prevenção ao Uso de Drogas (SUPRED-DF), com duração de aproximadamente dois meses.

Com o fito de obter os dados e informações necessárias para a realização do presente trabalho, quatro métodos foram utilizados: pesquisa documental e bibliográfica, entrevista semiestruturada e observação participante.

A pesquisa documental representa a busca e coleta de informações a partir de dados, documentos, relatórios, atas relativas ao objeto de pesquisa. A imersão parcial foi de extrema importância para sua realização.

A pesquisa documental foi realizada em grande medida na SUPRED-DF, com a leitura de pastas com Leis, Portarias e Decretos referentes ao Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas. Também foi possível obter acesso ao processo relativo à revisão do Comitê Gestor do Plano, que será tratado posteriormente.

Os documentos e informações obtidos durante a imersão, inclusive relatos colhidos através de conversas informais, foram cuidadosamente analisados com a finalidade de separar as informações relativas ao objetivo da pesquisa das informações irrelevantes.

A pesquisa bibliográfica foi realizada abarcando os temas referentes à Política de drogas no Brasil, bem como estudos referentes ao uso de crack no país. Segundo Miotto e Lima (2007), a pesquisa bibliográfica é, por vezes, equivocadamente confundida com a revisão bibliográfica. Afirmando que a revisão bibliográfica é um pré-requisito de toda e qualquer pesquisa.

Por sua vez, a pesquisa bibliográfica é feita para fundamentar o objeto de estudo, fornecendo elementos que subsidiam a análise de dados futuros. É uma seleção orientada de artigos, livros, teses e demais tipos de publicações acerca do tema escolhido.

É um movimento incansável de apreensão dos objetivos, de observância das etapas, de leitura, de questionamentos e de interlocução crítica com o material bibliográfico que permite, por sua vez, um leque de

possibilidades na apreensão das múltiplas questões que envolvem o objeto de estudo. (MIOTO e LIMA, 2007, p. 43)

A observação participante consiste em analisar o convívio entre os indivíduos do grupo pesquisado ou os atores em seu local de ação. Segundo Angrosino (2009), “Observação é o ato de perceber um fenômeno, muitas vezes com instrumentos, e registrá-lo com propósitos científicos.” A rotina de trabalho dos servidores da SUPRED-DF foi constantemente analisada ao longo da imersão. Infelizmente, não foi possível acompanhar as reuniões do Comitê Gestor do programa.

A observação foi realizada sem interferências nos fatos observados. Porém, há pesquisadores que optam por outro tipo de ação, participando parcialmente ou totalmente da realidade pesquisada. “Etnógrafos que trabalham com técnicas de observação participante em suas pesquisas podem assumir papéis de membro ou participante, situando-se numa posição intermediária entre os dois extremos.” (ANGROSINO, 2009, p. 86).

A entrevista foi realizada no início do mês de junho. O objetivo da entrevista foi compreender, a partir dos pontos abordados, o encaixe ou não da implementação do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas aos referenciais teóricos utilizados. O número de uma pessoa entrevistada não foi o ideal, porém foi o número possível, levando-se em conta a constante alteração dos quadros políticos do Governo do Distrito Federal e dificuldades impostas pelo receptivo no órgão.

Inicialmente, era planejada a realização de quatro entrevistas. As quais seriam feitas com os representantes, no Comitê Gestor do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, das secretarias integrantes do Núcleo Executivo do Comitê.

Porém, o meu receptivo no órgão não conseguiu agendar as entrevistas e não forneceu o contato dos representantes. Em ligações para os órgãos através dos números fornecidos em sites eletrônicos não houve atendimento às ligações. Na própria SEJUS-DF, uma potencial entrevistada já havia sido exonerada do cargo e o contato, pelos motivos já expostos, ficou prejudicado.

Ademais, o entrevistado escolhido foi exonerado do cargo, porém, por ser meu receptivo no órgão, foi possível realizar a entrevista. Sem prejuízo na validade das informações

apresentadas devido ao cargo que ocupou dentro da SUPRED-DF, órgão central para a implementação do programa.

Segue, no Quadro 1, informações sobre o entrevistado escolhido.

Quadro 1 - Lista de entrevistados e suas funções

Entrevistado	Causa	Função	Data da entrevista
João Bosco Borges	Conhecimento elevado sobre o programa, sobre o Comitê e sobre a SUPRED-DF devido à função exercida	Secretário-Executivo do CONEN-DF e integrante do Comitê Gestor do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas como representante da SEJUS-DF	02/jun.

Fonte: elaboração do autor.

Ao longo da imersão, foram elaborados diversos diários de campo, os quais foram usados para a anotação e descrição de informações obtidas tanto com a entrevista, quanto com a observação participante. Ao longo do período de imersão foram escritos cinco diários de campo.

Os quatro primeiros diários foram marcados por conversas frequentes com o entrevistado, neles também estiveram presentes anotações relativas aos documentos e a legislação observada, bem como ao processo referente à reformulação e revisão do Comitê Gestor de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas e uma minuta de Decreto, a qual representava uma proposta de alteração do Comitê. O último foi referente à entrevista realizada.

Vale ressaltar também que, o objetivo da pesquisa foi alterado ao longo do tempo. Inicialmente, seria realizada uma análise de eficácia do programa com base em uma adaptação do modelo de matriz de planejamento do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU), o qual é muito utilizado para auditorias que buscam analisar a eficiência, eficácia e efetividade de programas públicos.

A mudança ocorreu porque a realização desta análise presume a existência de dados concretos com relação ao Plano de Ação do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas para que seja possível mensurar em que medida as metas estabelecidas no documento,

no prazo escolhido para a avaliação, foram atingidas. Porém, ao início da imersão foi constatado que não havia registro destes dados.

Apesar da alteração da pergunta de pesquisa e conseqüentemente de seu objetivo, é necessário expor nesta seção o que foi utilizado na pesquisa antes de sua mudança. Posteriormente a essa explicação, os procedimentos metodológicos utilizados para responder o novo objetivo também serão explicitados.

O objetivo desta matriz é auxiliar a elaboração e realização do trabalho, orientado a equipe de auditoria na execução de suas atividades, ela é uma ferramenta flexível, a qual pode ser alterada ao longo da pesquisa. A elaboração dessa matriz ocorre primeiro a partir da definição de um problema e de questões de auditoria que, no caso do presente trabalho, correspondem à pergunta norteadora. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010)

O Quadro 2, abaixo, apresenta o modelo utilizado nas auditorias e esclarece o que deve ser preenchido em cada campo:

Quadro 2 – Modelo de matriz de planejamento

Questão / subquestão de auditoria	Informações requeridas	Fonte de informação	Procedimentos de coleta de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
<p>Especificar os termos-chave e o escopo da questão:</p> <p>- critério</p> <p>- período de abrangência</p> <p>- atores envolvidos</p>	<p>Identificar as informações necessárias para responder à questão de auditoria</p>	<p>Identificar as fontes de cada item de informação</p>	<p>Identificar as técnicas a serem empregadas na análise de dados e descrever os respectivos procedimentos</p>	<p>Especificar as limitações quanto:</p> <p>- à estratégia metodológica adotada</p> <p>- ao acesso a pessoas e informações</p> <p>- à qualidade das informações</p>	<p>Esclarecer precisamente que conclusões ou resultados podem ser alcançados</p>

- abrangência geográfica				- às condições operacionais de realização do trabalho	
--------------------------	--	--	--	---	--

Fonte: Tribunal de Contas da União

Com base no Quadro 2, foi elaborada uma matriz de planejamento para a análise de eficácia do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas no Distrito Federal, representada no Quadro 3.

Quadro 3 – Matriz de planejamento referente ao Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas

Questões de análise	Informações necessárias	Fonte de informação	Procedimentos	Potenciais limitações
Em que medida foram alcançadas as metas do Programa de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas do Distrito Federal no período 2011-2015	Metas do Programa de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas desde 2011	Relatórios periódicos sobre a implementação do programa	Pesquisa online	Difícil acesso aos documentos relativos ao Programa
	Histórico de ações implementadas pelas secretarias e órgãos participantes do Comitê Gestor	Plano de ação do programa	Pesquisa documental	Desinformação e desinteresse por parte dos envolvidos
		Plano de adesão ao programa	Pesquisa bibliográfica	Dificuldade de realizar as entrevistas com autoridades
		Decreto Distrital nº 32.901, de 03 de maio de 2011	Entrevistas com gestores e especialistas	

		Decreto Distrital nº 33.164, de 31 de agosto de 2011	Observação participante	
		Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006		
		Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010		
		Decreto nº 7637, de 8 de dezembro de 2011		

Fonte: elaboração do autor

Eficácia consiste na capacidade de cumprir metas e objetivos, os quais são referentes à prestação de serviços e o provimento de bens à sociedade dentro de um planejamento previamente estabelecido. Porém, a análise da eficácia de um programa também deve considerar os critérios utilizados para a definição das metas, já que objetivos e metas mal formulados podem levar a análises equivocadas. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 12)

É por este motivo que houve uma reorientação na pesquisa. A análise de eficácia está relacionada à existência de dados relativos aos objetivos do programa, que no caso do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas são delimitados no momento em que o Governo local adere ao programa junto ao Governo Federal.

Porém, não havia memória dos dados relativos ao programa, nem mesmo os relatórios trimestrais, os quais, por Lei, devem ser enviados à União como uma forma de prestação de contas estavam disponíveis.

Levando-se em conta o fato em questão e a constatação, durante a imersão, que o Comitê Gestor do Plano estava passando por um processo de reformulação devido à problemas na

execução da política, decidiu-se verificar de que forma se concretiza a gestão do programa. Desse modo, a pesquisa passou a ter por característica, uma dimensão descritiva.

A luz dos referenciais teóricos utilizados, buscou-se descrever quais as características em comum do Plano com a literatura sobre implementação de políticas públicas e identificar as dificuldades encontradas na implementação do programa, o que será exposto no capítulo seguinte.

4. Diagnóstico

Esta seção tem por finalidade apresentar a política pública analisada e especificar os detalhes relacionados a implementação do programa em questão. Desse modo, o diagnóstico do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas está dividido da seguinte forma:

- **4.1 O Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas**, onde são expostos, de maneira objetiva e concisa, aspectos relevantes do programa, visto que a política pública já foi apresentada na introdução;
- **4.2 Reflexões sobre a implementação do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas**, aqui são abordados pontos problemáticos na implementação do programa a partir do Comitê de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas e da Subsecretaria de Prevenção ao Uso de Drogas do Distrito Federal (SUPRED-DF), também é feita a relação entre a implementação observada e o referencial teórico utilizado.

Portanto, esta parte do trabalho visa caracterizar a política pública analisada à luz dos referenciais teóricos apresentados, expor considerações sobre a implementação do programa a partir do observado e do que foi extraído das entrevistas.

4.1 O Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas

Antes de explicitar em detalhes as características do Plano é preciso deixar claro que ele se encontra em consonância com o Sistema Nacional Antidrogas, o qual foi instituído pela Lei nº. 11.343, de 23 de agosto de 2006 e têm como princípio básico a responsabilidade compartilhada entre Estado e Sociedade utilizando-se da cooperação mútua entre Governo, iniciativa privada e cidadãos como estratégia. (BRASIL, 2006)

O Sisnad surgiu com a finalidade de articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com a prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas e a repressão da produção não autorizada, bem como do tráfico ilícito de drogas. (BRASIL, 2006)

Além do exposto, o Sistema também dispõe de alguns princípios os quais devem ser observados em políticas públicas e programas governamentais que tratem da temática de drogas. Dentre esses princípios, vale destacar aqui o respeito aos direitos fundamentais da

pessoa humana e a adoção de abordagem multidisciplinar que reconheça a interdependência e a natureza complementar das atividades de prevenção, atenção, reinserção social e repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito. (BRASIL, 2006)

O Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, por sua vez, foi instituído pelo Decreto nº. 7.179, de 20 de maio de 2010. O Plano tem por fundamento a integração e articulação permanente entre as políticas e ações de saúde, assistência social, segurança pública, educação, desporto, cultura, direitos humanos, juventude, entre outras. Essas ações têm por finalidade prevenir o uso e promover a atenção integral ao usuário de crack e seus familiares.

Essas ações são organizadas em três eixos temáticos: Prevenção, Cuidado e Autoridade. O eixo Prevenção visa o fortalecimento da rede de proteção contra o uso de drogas, o eixo Cuidado tem como fundamento a ampliação da capacidade de atendimento e atenção ao usuário e familiares, já o eixo Autoridade objetiva o enfrentamento ao tráfico de drogas e o policiamento ostensivo de proximidade.

Como já exposto na introdução, o Governo Federal disponibiliza verba aos entes federados que aderirem ao programa, a partir do momento que assumem o compromisso com a União de implementar os equipamentos e as ações pactuadas com vistas a dar efetividade ao Plano. A criação de instâncias de gestão integrada do programa em âmbito local também fica sob a responsabilidade do ente federado.

Vale ressaltar que, existem etapas a serem cumpridas para a adesão ao programa. Primeiro é necessário que os estados ou municípios criem os seus respectivos Comitês Gestores, os quais ficam responsáveis por coordenar a implantação do programa articulando as diferentes redes de atenção ao usuário de drogas.

Em segundo, é necessário pactuar um conjunto de serviços e equipamentos que o ente federado tenha interesse dentre as ofertas do programa. A partir disso, deve ser elaborado um Plano de Ação que indique quem centralizará o fluxo de informações e contato com o Governo Federal, descreva a estrutura de governança do Plano, forneça informações periódicas sobre a execução do programa, mapeie a situação local com informações relativas à violência ligada ao tráfico, identifique os serviços e equipamentos a serem implantados e indique áreas territoriais prioritárias.

O Plano será analisado por uma comissão conjunta de avaliação composta por técnicos dos ministérios responsáveis pelo programa, que em após um prazo de análise de trinta dias entrará em contato com os Comitês Gestores Estaduais e Municipais para agendar a reunião de pactuação. O terceiro passo é a adesão ao programa, a qual se dá pela assinatura do termo de adesão. Esse termo explicita os compromissos assumidos por cada um dos entes federados com relação às metas e cronograma pactuados, estrutura de governança, diretrizes e monitoramento.

O quarto passo é promover oficinas de alinhamento com as equipes locais. O objetivo dessas oficinas é promover um espaço intersetorial e multidisciplinar de troca de saberes e discussão de estratégias de rede e compartilhamento de conceitos para definição de estratégias de articulação e de formação contínua das redes.

O quinto passo é implantar os serviços e equipamentos que foram pactuados colocando em prática o plano de adesão. O sexto passo é monitorar e acompanhar o programa, visando o fornecimento periódico de informações sobre a implementação e funcionamento do programa na sua localidade.

O Distrito Federal aderiu ao programa no ano de 2011, por meio do Decreto nº. 33.164, de 31 de agosto de 2011. A estrutura do programa no Governo Federal é, de certa forma, guardada as especificidades de cada ente federado, reproduzida no Plano Distrital ou Estadual. O qual também dispõe de um Comitê Gestor e um Núcleo Executivo.

O Decreto nº. 36.628, de 22 de julho de 2015 foi criado com o intuito de atualizar e consolidar a legislação sobre o Comitê de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas e é com base nele que se segue, nesta seção, a explicação do funcionamento do Plano. Sua coordenação fica a cargo da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS-DF), a qual também é responsável por prover apoio técnico-administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do órgão colegiado. Segundo o art. 3º do Decreto 3.668/2015:

O Comitê de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas será composto por um representante, titular e suplente, das seguintes secretarias e órgãos:

- I – Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal;
- II – Secretaria de Estado de Relações Institucionais e Sociais do Distrito Federal;
- III – Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal;
- IV – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social do Distrito Federal;
- V – Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal;

- VI – Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude do Distrito Federal;
- VII – Casa Civil do Distrito Federal;
- VIII – Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal;
- IX – Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal;
- X – Secretaria de Estado do Esporte e Lazer do Distrito Federal;
- XI – Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal;
- XII – Secretaria de Estado do Trabalho e do Empreendedorismo do Distrito Federal;
- XIII – Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN;
- XIV – Polícia Civil do Distrito Federal;
- XV – Polícia Militar do Distrito Federal;
- XVI – Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal;
- XVII – Departamento de Trânsito do Distrito Federal.

É de responsabilidade do Núcleo Executivo o monitoramento, a implementação e a avaliação do programa e dos resultados dele obtidos, bem como a disponibilização de verba para o cumprimento das ações e o envio periódico de uma prestação de contas à União. Segundo o art. 4º do Decreto 3.668/2015:

O Núcleo Executivo do Comitê de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas reunir-se-á trimestralmente e será composto pelo:

- I – Secretário de Estado de Justiça e Cidadania, que o coordenará;
- II – Secretário de Estado de Saúde;
- III – Secretário de Estado de Desenvolvimento Humano e Social;
- IV – Secretário de Estado de Educação;
- V – Secretário de Estado-Chefe da Casa Civil;
- VI – Secretário de Estado da Segurança Pública e da Paz Social.

Também é importante informar que, no Distrito Federal, existe o Conselho de Políticas Públicas sobre Drogas do Distrito Federal, o qual foi instituído pelo Decreto nº. 9.359, de 1 de abril de 1986, o qual, segundo o Decreto nº. 36.628, de 22 de julho de 2015, têm como competência deliberar coletivamente sobre a elaboração de políticas públicas sobre drogas. (DISTRITO FEDERAL, 2015)

Desse modo, cabe ao CONEN-DF discutir e deliberar, em consonância com o Sistema Nacional Antidrogas, sobre toda e qualquer política pública sobre drogas no DF, não se restringindo apenas ao Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas.

Ainda, segundo o art. 7º do Decreto 36.628/2015 fica a cargo do CONEN-DF “exercer orientação normativa, coordenação geral, supervisão, controle, e fiscalização das atividades relacionadas ao tráfico e ao uso de substâncias que determinem dependência física ou psíquica”.

Os membros do CONEN-DF devem, juntamente com os integrantes do Comitê Gestor de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, apresentar minuta de decreto atualizando o Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas. (DISTRITO FEDERAL, 2015). Vale ressaltar que, até o final da imersão não existia minuta relativa à proposta de reformulação do Plano.

4.2 Reflexões sobre a implementação do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas

As reflexões acerca da implementação do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack feitas nessa seção são apresentadas a partir de dois momentos históricos. O primeiro é a implementação do programa durante a gestão do ex-governador Agnelo Queiroz e a segunda é a implementação do programa durante a gestão do atual governador Rodrigo Rollemberg.

Essa divisão facilitará o entendimento acerca da implementação do programa, porém, como será exposto a seguir, a implementação do programa não sofreu mudanças significativas e práticas na sua execução. O que foi evidenciado é uma preocupação maior por parte dos agentes políticos para que mudanças na gestão do programa e na implementação das ações ocorram.

Como exposto anteriormente, o Plano tem como fundamento a necessidade de ações integradas entre os agentes implementadores. Segundo a legislação apresentada e o que foi conversado informalmente com servidores ao longo da imersão, a deliberação e a discussão sobre a política de drogas no Distrito Federal cabe ao CONEN-DF e o Comitê de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas teria, por definição, uma função executiva com relação ao programa.

Porém, o CONEN-DF, desde a sua instituição, não exerceu o seu papel. As atividades do CONEN-DF ao longo de sua existência se limitaram à concessão de registros e à fiscalização de comunidades terapêuticas, ademais, não haviam atas e memórias das reuniões já realizadas. Implicando ao Comitê Gestor de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas a função de órgão deliberativo. (ENTREVISTADO 1, 2016).

Com relação ao Comitê de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, um grande entrave à execução integrada das ações é a falta de capacitação dos agentes públicos envolvidos. É

frequente o fato de determinadas secretarias não possuírem conhecimento sobre as ações colocadas em prática por outros órgãos. (ENTREVISTADO 1, 2016).

Essa falta de capacitação acarreta uma dificuldade na integração das políticas públicas, porque os próprios agentes implementadores não têm a qualificação necessária para a efetivação da integralidade, intersetorialidade e multidisciplinariedade previstas no Decreto 36.628/ 2015. (ENTREVISTADO 1, 2016).

Como dito anteriormente, cabe ressaltar alguns pontos destacados pelo Entrevistado 1 como características do Comitê de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, as quais foram encontradas ao início de seu trabalho no CONEN-DF.

Segundo o Entrevistado 1 (2016), os relatórios de gestão do programa precisavam ser enviados trimestralmente ao Governo Federal contendo as ações implementadas como forma de prestar contas à União, porém não havia registro na SUPRED-DF destes relatórios. As ações de cada secretaria eram implementadas individualmente e compiladas nos relatórios, dos quais não se têm registro.

A partir da gestão do atual governador Rodrigo Rollemberg, passou-se a dar uma atenção política maior com relação ao Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack, e o Comitê de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas passou por uma reformulação, culminando no Decreto 36.628/2015. (ENTREVISTADO 1, 2016).

Porém, enquanto todas as atenções foram voltadas para a reformulação do Comitê, e agora todas as atenções estão sendo dadas a reformulação do próprio Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, não houve mudanças com relação ao *modus operandi* da implementação das ações previstas no programa. (ENTREVISTADO 1, 2016).

Ou seja, até o final da imersão, a integração e a intersetorialidade não eram características marcantes na implementação do programa. As ações continuavam a ser implementadas separadamente através das secretarias responsáveis, sem cooperação e integração entre as ações.

A mudança de governo trouxe uma atenção política maior para a questão das drogas no Distrito Federal, porém os produtos desta atenção foram medidas normativas, as quais ainda precisarão de tempo para ser implementadas, monitoradas e avaliadas.

A partir do constatado durante a imersão, não há dúvidas que a assertiva de Silva e Melo (2000) se aplica a realidade pesquisada:

“O contexto institucional e organizacional brasileiro caracteriza-se por especificidades importantes – dentre as quais destaca-se sua complexidade e forte diferenciação funcional, e principalmente os problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais. ” (SILVA; MELO, 2000, p. 03).

Durante a imersão, também foi perceptível o acúmulo de funções e a concentração de atividades em um pequeno número de pessoas dentro da SEJUS-DF. Segundo o Entrevistado 1 (2016), até o final de 2015, o Comitê não possuía estrutura própria dentro da SUPRED-DF e os servidores do CONEN-DF realizavam as atividades relativas ao Conselho e ao Comitê.

Um problema sério enfrentado pela SEJUS-DF para a realização de suas atividades com relação ao programa foram nomeações para cargos em comissão de pessoas as quais não estavam comprometidas com a temática de drogas, sobrecarregando aquelas mais dedicadas à causa. Inclusive, após a criação de uma diretoria dedicada exclusivamente ao Plano, servidores de outros setores realizavam os serviços dos nomeados para o cargo. (ENTREVISTADO 1, 2016).

A partir do exposto, percebe-se uma dimensão *top-down* na prática da implementação da política, levando-se em consideração que as ações a serem implementadas são decididas na instância de gestão do programa e colocadas em prática pelos agentes implementadores de cada secretaria com vistas a cumprir os requisitos dispostos no plano de ação do programa, sendo o envio de relatórios trimestrais ao Governo Federal pressuposto de eficácia do Plano.

Porém, o enfoque *top-down* não é suficiente para explicar o funcionamento e a complexidade da implementação do programa em questão. Isto ocorre porque, segundo Silva e Melo (2000), esta visão é simplista, já que não considera os efeitos retro alimentadores sobre a formulação da política. A evidência que corrobora com esta afirmação é o fato de que, devido a problemas de implementação, o programa estava passando por um processo de reformulação.

Essa visão hierárquica da burocracia pública como correspondente ao ideal weberiano é francamente idealizada. Ela está ancorada em um *policy environment* caracterizado por informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, *enforcement* de regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, além

de legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política. (SILVA; MELO, 2000, p. 8)

A fragilidade deste enfoque teórico para a análise do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas fica clara a partir dos relatos do Entrevistado 1 e da realidade vivenciada durante a imersão, onde a limitação de informação, as dificuldades de coordenação e a própria variedade das linhas de comando e autoridade inerentes ao programa mostraram-se evidentes.

Segundo o Entrevistado 1 (2016), além de faltarem muitos dados relativos às ações de cada secretaria, os poucos dados existentes estão dispersos e não são trabalhados de forma a subsidiar a tomada de decisões de suas respectivas pastas. Além disso, é preciso que a temática das políticas públicas sobre drogas sejam tratadas como prioridade por parte dos agentes políticos eleitos, para que estes exerçam o controle sobre as ações de cada secretaria, fazendo com que as decisões tomadas sejam executadas e trazendo legitimidade ao processo. (ENTREVISTADO 1, 2016).

Segundo Silva e Melo (2000), a realidade concreta apresenta um padrão muito distinto do que é preconizado pelo enfoque *top-down*. Dentre os padrões expostos pelos autores, os padrões identificados em comum com a implementação do programa são os problemas de coordenação, informação escassa e variações nos graus de adesão ao programa.

Um enfoque alternativo como o *bottom up* complementa a análise da implementação do Plano, já que, segundo o Entrevistado 1 (2016), há um consenso por parte dos representantes das secretarias dentro do Comitê de que a política de drogas deve ser tratada como questão de saúde pública e isso facilita o diálogo e o consenso dentro do órgão colegiado. Esta afirmação demonstra que a concepção que os agentes implementadores têm da política pública importa e pode contribuir para o sucesso ou insucesso de sua implementação.

A partir do exposto, percebe-se que a ideia de implementação como algo linear, separado da formulação não se enquadra na realidade do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas. “Como a implementação implica tomada de decisões, ela própria se constitui em fonte de informações para a formulação de políticas.” (SILVA; MELO, 2000, p. 11)

O próprio processo de reformulação pelo qual o Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas está passando corrobora esta visão. A partir da entrevista foi possível identificar que, segundo o Entrevistado 1 (2016) os dois principais problemas para o sucesso da coordenação e integração entre as ações do programa são a falta de capacitação dos agentes implementadores e de vontade política por parte dos representantes eleitos de colocar como prioridade da agenda a execução e o monitoramento das ações.

Por fim, vale ressaltar que, ao longo da imersão, o Entrevistado 1 (2016) foi exonerado do cargo e ao longo de toda a imersão a SUPRED-DF estava sem subsecretario nomeado para a função, o mesmo havia ocorrido com outras pessoas identificadas como relevantes para a realização das entrevistas. Desse modo, conclui-se que a descontinuidade na administração dos órgãos responsáveis pela implementação do programa também é fator importante para os problemas identificados.

5. Considerações Finais

Foram dois meses de imersão na Subsecretaria de Prevenção ao Uso de Drogas do Distrito Federal (SUPRED-DF), onde foi possível compreender de que maneira ocorre a implementação do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas.

Foi um trabalho em que, apesar da disposição dos servidores em auxiliar e facilitar o andamento da pesquisa, as informações foram de difícil acesso. A constante mudança no quadro de pessoal da SEJUS-DF dificultou a realização das entrevistas, a obtenção de dados relativos ao programa e a troca de conhecimento com pessoas chave na história do programa ao longo dos últimos meses.

Durante a coleta de informações, observou-se a escassez de dados referentes aos objetivos e metas do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas. Por esses fatores, houve um redirecionamento na pesquisa.

Apesar disso, o objetivo do trabalho de descrever como se dá a implementação do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas foi alcançado. Foi possível identificar as limitações teóricas do enfoque *top down* na análise da implementação de políticas públicas e a importância de outros enfoques como complemento para o entendimento da realidade pesquisada.

Por fim, identificou-se que a realidade do contexto institucional e organizacional pesquisado se caracteriza pela descontinuidade da gestão e falta de capacitação dos agentes públicos, o que acarreta dificuldade de cooperação e coordenação entre os agentes implementadores do programa.

Referências

- AGROSINO, M. **Etnografia e Observação Participante**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- ANDRADE, Tarcísio Matos de. Reflexões sobre políticas de drogas no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 12, p. 4665-4674, dez. 2011.
- BRASIL. **Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010**.
- BRASIL. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006**.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília, 2010.
- CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais - uma abordagem conceitual. Brasília-DF, 2015. Disponível em: <http://www.socialiris.org/antigo/imagem/boletim/arq48975df171def.pdf> Acesso em: 21 mar. 2016.
- COSTA, Frederico Lustosa. CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 37(5): 969 – 992, set./out. 2003.
- CRUZ, Olga Souza; MACHADO, Carla. Consumo “ não problemático” de drogas ilegais. **Toxicodependências**, Lisboa, v. 16, n. 2, p. 39-47, 2010.
- DESLANDES, S. F. **A construção do projeto de pesquisa**. In: MINAYO, M. C. (org.). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 22º edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 1994.
- DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 32.901, de 03 de maio de 2011**.
- DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 33.087, de 25 de julho de 2011**.
- DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 33.164, de 31 de agosto de 2011**.
- DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 33.629, de 23 de abril de 2012**.
- DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 36.628, de 22 de julho de 2015**.
- FORTE, Francisco Alexandre de Paiva. Racionalidade e legitimidade da política de repressão ao tráfico de drogas: uma provocação necessária. **Estud. av.** São Paulo , v. 21, n. 61, p. 193-208, dez. 2007.
- FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Pesquisa nacional sobre o uso de crack**. Rio de Janeiro. Editora: ICICT/FIOCRUZ, 2014.

GARCIA, Maria Lúcia Teixeira; LEAL, Fabíola Xavier; ABREU, Cassiane Cominoti. A política antidrogas brasileira: velhos dilemas. **Psicol. Soc.** Porto Alegre , v. 20, n. 2, p. 267-276, ago. 2008.

LIMA, Luciana; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez.2013.

LIMA, Telma. MIOTO, Regina. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Kátal**, Florianópolis, v. 10 n. esp, p. 37-45. 2007.

NAJBERG, E.; BARBOSA, N.B. Abordagens sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas. **Interface – Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 3, n. 2, p. 31-45, 2006.

NOTO, Ana Regina; GALDUROZ, José Carlos F.. O uso de drogas psicotrópicas e a prevenção no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 145-151, 1999.

OLIVEIRA, LG; NAPPO, SA. **Crack na cidade de São Paulo: acessibilidade, estratégias de mercado e formas de uso**. Ver. *Psiqu. Clín.* 2008; 35(6): 212-218.

OLIVEIRA, Lúcio Garcia de; NAPPO, Solange Aparecida. Crack na cidade de São Paulo: acessibilidade, estratégias de mercado e formas de uso. **Rev. psiquiatr. clín.** São Paulo, v. 35, n. 6, p. 212-218, 2008.

PEREIRA, Amanda Schreiner; WURFEL, Rudiane Ferrari. O uso de maconha como estratégia de redução de danos em dependentes de crack. **Aletheia**, Canoas, n. 34, p. 163-174, abr. 2011.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. 3.ed.California, E.U.A.: University of California Press, 1984.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra.**Contexto int.** Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 9-41, jun. 2012.

RUA, M. Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Brasília: ENAP, 1997.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo: **Veras**, 2008.

SILVA, Pedro; MELO, Marcus. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Universidade Estadual de Campinas**, caderno nº 48, 2000.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p.20-45, dez. 2006.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, jun. 2008.

UNICAMP. Metodologia de Análise de Políticas Públicas. 2002.

UNICAMP. Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários. Jul. 1999.

UNODC. Diretrizes Internacionais sobre a Prevenção do uso de Drogas. 2013.