



**Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social**

**Amanda Borges de Oliveira
12/0191547**

**Fundo Nacional antidrogas e o financiamento de programas e ações
sobre drogas no Brasil no período de 2012 a 2015**

Brasília, 11 de janeiro de 2017

AMANDA BORGES DE OLIVEIRA

**Fundo Nacional antidrogas e o financiamento de programas e ações
sobre drogas no Brasil no período de 2012 a 2015**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao departamento de Serviço Social – SER do Instituto de Ciências Humanas – IH na Universidade de Brasília – UnB, como requisito para obtenção de título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: **Dra. Denise Bomtempo Birche de Carvalho**

Brasília – DF
2017

**Universidade de Brasília/UnB
Instituto de Ciências Humanas/IH
Departamento de Serviço Social/SER**

Amanda Borges de Oliveira

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO APRESENTADO AO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
– UnB**

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dra. Denise Bomtempo Birche de Carvalho
Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília
(Professora Orientadora)

Prof.^a Dra. Carolina Cássia Batista Santos
Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília

Prof.^a Maria Tereza da Silva
Assistente Social – Coordenadora do Curso de Serviço Social – UNIP
(Membro externo)

Agradecimentos

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, por haver-me concedido saúde e força para superar as dificuldades durante a graduação.

Dedico à minha família, em especial às minhas irmãs Laura e Luiza, que são como filhas para mim.

Agradeço à minha mãe Antônia Borges, por sempre acreditar em mim e por ser um exemplo de mulher batalhadora.

À Professora Dr. Denise Bomtempo Birche de Carvalho, um especial agradecimento pela orientação, pelo apoio e confiança durante essa jornada.

À Universidade de Brasília, que me proporcionou o feliz encontro com o curso de Serviço Social, no qual tenho grande honra em estar me formando.

Meus agradecimentos às minhas amigas e companheiras, Bruna Celly, Letycia Souza e Jéssica Leandro, as quais tive a felicidade de conhecer e com elas conviver.

Às minhas colegas e amigas de curso, que me ensinaram e compartilharam momentos memoráveis durante estes quatro anos. Dentre elas um agradecimento especial à Dariana Bogeia, por estar ao meu lado durante o processo de construção deste trabalho e por “suportar” meus momentos de desânimo. Desejo a você, minha grande amiga, um futuro brilhante.

Agradeço imensamente a colaboração e o empenho da minha amiga Raimunda Dias, servidora do CEAM-UnB, que fez as correções na formatação do trabalho.

Agradeço a todos que exerceram o dom da compaixão e que me ensinaram a ser uma pessoa melhor.

“Words are, of course, the most powerful drug used by mankind.”

(Rudyard Kipling)

Lista de abreviaturas

CDN – Comissão de Narcóticos

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CONENS – Conselhos Municipais de Entorpecentes

CONFEN – Conselho Federal de Entorpecentes

DCGF – Diretoria de Contencioso e Gestão do Funad

DEA – Drug Enforcement Administration

DPAPD – Diretoria de Planejamento e Avaliação de Políticas sobre Drogas

EUA – Estados Unidos da América

Funad – Fundo Nacional Antidrogas

FUNCAB – Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MJ – Ministério da Justiça

OAC – Opium Advisory Committee

OEA – Organização dos Estados Americanos

OFSS – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

ONU – Organização das Nações Unidas

PNAD – Política Nacional sobre Drogas

PPA – Plano Plurianual

Senad – Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas

Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do governo Federal

Siconv – Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria

SISNAD – Sistema Nacional Antidrogas

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

Lista das Quadros

Quadro 1. Evolução histórica a partir da década de 30.....	34
Quadro 2. Histórico da Política Nacional antidrogas Brasileira a partir de 2002	37
Quadro 3. Estrutura da Senad.....	42
Quadro 4. Dimensões estratégicas e táticas	55
Quadro 5. Valores das dotações e liquidações nas ações 0912,0920,0921 e 0923 nos anos de 2012 a 2015	

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Adesão dos Estados e do Distrito Federal ao Programa “Crack, é possível vencer	58
Gráfico 2. Adesão dos Municípios ao Programa “Crack, é possível vencer	58
Gráfico 3. Quantidade de Centros Regionais de Referência implantados de 2012 a 2015 em todo o país.....	69
Gráfico 4. Quantidade de vagas ofertadas anualmente para capacitação de conselheiros municipais e lideranças comunitárias	70
Gráfico 5. Quantidade de vagas ofertadas para capacitação de lideranças religiosas e de movimentos afins	71
Gráfico 6. Quantidade de vagas de capacitação para profissionais	

e gestores que atuam na rede de atendimento de saúde e rede de assistência social – Curso SUPERA 2012-2015 72

Gráfico 7. Quantidade de vagas ofertadas entre os anos 2012 a 2015 para curso de capacitação de educadores de escolas públicas da Educação Básica..... 74

Gráfico 8. Número de capacitações realizadas 2012 a 2015 para o Departamento de Polícia Rodoviária Federal na temática vinculada à prevenção do uso de drogas na associação com trânsito brasileiro 76

Gráfico 9. Quantidade de vagas ofertadas para capacitação de profissionais e voluntários de Comunidades Terapêuticas entre os anos de 2012 a 2015..... 77

Gráfico 10. Quantidade média de atendimentos feitos através do Serviço VIVAVOZ (132) entre os anos de 2012 a 2015 83

Gráfico 11. Número de Leilões realizados em favor do Funad e valores arrecadados anualmente (em R\$ 1,00) 89

Sumário

Introdução	9
Justificativa	12
Metodologia	
Técnicas e procedimentos de coleta e análise dos dados	14
Organização e análise de dados	16
Capítulo 1 – Estado da Arte	18
1.1 Era da regulamentação	23
1.2 Pós-Guerra	29
Capítulo 2 – Política Nacional sobre Drogas – SISNAD	33
Capítulo 3 – Concepções e princípios do Fundo Público	45
3.1 Qual a concepção do fundo? Para que foi criado, quando e como?	49
3.2 PPA 2012- 2015	54
Capítulo 4	63
4.1. Análise da ação 0912 entre os anos 2012-2015	68
4.2 Metas qualitativas ação 0912	79
4.3 Principais deliberações feitas pelo CONAD nos anos de 2012 – 2015 (Conselho Nacional de política sobre Drogas)	99
Considerações Finais	107
Bibliografia	110

Introdução

Para o presente estudo, foi considerado o fenômeno social das drogas, sua relação histórica com a humanidade, as principais medidas tomadas frente a essa relação sócio histórica e os determinantes para a política nacional sobre drogas adotada no Brasil atualmente.

Por meio de levantamento de literatura sobre o tema de pesquisa, vislumbrou elaborar uma problematização do tema, perpassando a relação entre políticas públicas na relação Estado, sociedade mediada pelo financiamento da Política Nacional sobre Drogas – PNAD, através do Fundo Nacional Antidrogas (Funad).

Essa pesquisa possui como objeto analisar empiricamente esta relação teórica acima, mediante o financiamento dos programas e ações da política, entendendo que a metodologia é como a articulação entre conteúdos, pensamento e existência. MINAYO p.16

Para tanto, utilizou-se como instrumentos e fonte de pesquisa na coleta de dados, pesquisa bibliográfica as legislações referentes à área de drogas, sobretudo bibliografias sobre fundo público no Brasil, tendo em vista que o objeto principal deste trabalho é o Funad.

Tem-se como questão de partida, como o Fundo público financia a política e em que linhas e diretrizes são baseados a distribuição destes recursos.

Nesse sentido a questão central perpassa a construção do objeto, “Como O Funad foi constituído e como são financiados os programas e projetos da PNAD.”

Nesta lógica, a pesquisa é de cunho exploratório e também explicativo, na medida em que procura explicar e analisar o fenômeno das drogas na relação Estado x Sociedade, por meio do Funad.

A fase exploratória da pesquisa, antecede à construção do projeto e também fazem parte posteriormente dos resultados esperados e obtidos. A pesquisa exploratória segundo Minayo (2001), deve contar o “estado” atual sobre o tema em questão.

O método científico permite que a realidade social seja reconstruída enquanto um objeto do conhecimento, através de um processo de categorização

(possuidor de características específicas) que une dialeticamente o teórico e o empírico pág.35

Tem-se como objetivo Geral:

“Analisar o Fundo público – Funad, no financiamento da Política Nacional sobre Drogas no período de 2012 a 2015.”

Tem-se como objetivos específicos:

1. Analisar como foi a intervenção a questão das drogas em âmbito internacional e nacional até atingir a atual PNAD;
2. Analisar historicamente como foi constituído o Funad;
3. Mapear em quais eixos da PNAD os recursos no Funad são distribuídos;
4. Mapear quais programas e ações a partir dos eixos da PNAD são aplicados os recursos do Funad;

Justificativa

Para Minayo (2001) a relevância científica, social e técnica da pesquisa está, no por que ela deve ser realizada? Quais motivos a justificam? Que contribuições para a compreensão, intervenção ou solução para o problema trará a realização de tal pesquisa?

Nesse sentido, identificamos como principal relevância científica deste trabalho, a possibilidade de maior inserção do Assistente Social no que diz respeito a avaliação e monitoramento das políticas públicas, quanto ao seu orçamento e financiamento. Pois o Assistente social enquanto profissional que possui estas habilidades adquiridas durante o processo de formação, tem competência para pensar, formular, avaliar e monitorar políticas públicas.

Com relação a relevância social e técnica, identifica-se a importância do mapeamento e monitoramento dos gastos sociais com a Política Nacional sobre Drogas, tendo em vista que somente por esta via a política é executada.

Destaca-se a viabilidade na coleta de dados da pesquisa, que foi empreendida com muito esforço, tendo em vista que o material empírico impõem diversas dificuldades para o encontro dos resultados esperados.

Assim, através desta análise, será possível identificar algumas das principais mudanças a serem executadas quanto a transparência na alocação dos recursos destinados a Política Nacional sobre Drogas.

Entende-se assim, que, a pesquisa que produz maior impacto é aquela que articula a relevância intelectual e prática do problema investigado à experiência do investigador (MINAYO p. 42).

Metodologia

1. Definição do tipo de pesquisa quanto à abordagem

A pesquisa desenvolvida neste trabalho utilizou-se do método qualitativo para análise e resultado dos dados.

Foram analisadas através dos Relatórios de Gestão da política, os principais objetivos estratégicos e metas previstas para o quadriênio 2012-2015 na Política Nacional sobre drogas.

Quanto a abordagem qualitativa, foram empreendidos esforços em analisar as principais referências bibliográficas a respeito do histórico das drogas, histórico da política nacional sobre drogas, histórico dos fundos públicos no Brasil e por fim um análise das ações desenvolvidas através do Programa “Crack, é possível vencer” entre os anos de 2012 a 2015.

O conjunto de dados quantitativos e qualitativos, porém, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia (MINAYO, 2001 p.22).

No mesmo sentido a autora afirma ainda, que a Dialética pensa a relação da quantidade como uma das qualidades dos fatos e fenômenos. Busca encontrar, na parte, a compreensão e a relação com o todo e a interioridade e a exterioridade como constitutivas dos fenômenos.

Dessa maneira, objetivou-se através da pesquisa exploratória e análise documental fazer uma análise crítica do fenômeno, perpassando o objeto, Fundo Nacional sobre drogas.

2. Técnicas e procedimentos de coleta e análise dos dados

A técnica utilizada foi de pesquisa bibliográfica e análise documental por meio das legislações pertinentes e os Relatórios de Gestão da Senad/Ministério da Justiça, além do referencial teórico já citado.

Através da análise documental buscou-se responder as hipóteses levantadas no projeto de pesquisa, objetivando assim, a descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado (MINAYO, 2001 p. 74).

Foi feita de forma sistemática a leitura do material coletado para a pesquisa, sendo estes os Relatórios de Gestão dos anos de 2012 a 2015 com o objetivo de tentar desvendar o conteúdo subjacente ao que está sendo manifesto de forma qualitativa, no entanto sem excluir as informações estatísticas contidas nos Relatórios (MINAYO, 2001p. 76).

Os dados primários para construção do objeto de pesquisa deste trabalho foram os Relatórios de Gestão da Senad/MJ, compreendendo os anos de 2012 a 2015.

Para os dados secundários, foram utilizados as legislações pertinentes e alguns teóricos que tratam sobre a temática, entendo que as teorias colaboram para esclarecer o objeto de investigação, ajudam a levantar as questões, o problema e a hipótese com mais propriedade e através disso permitem também maior clareza na organização dos dados (MINAYO, 2001).

Delineados alguns dos principais dados primários e secundários utilizados na pesquisa é importante destacar que estes serviram de parâmetro para a elaboração do trabalho, fazendo parte assim do referencial teórico, no qual significa um arcabouço anteriormente construído a respeito do tema.

Como sugere Minayo (2001) é a pesquisa, conseqüentemente, que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo. Portanto, embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula pensamento e ação.

Na medida em que o tema foi explorado e pensado, novas perspectivas e questionamentos foram também criados, assumindo assim, que nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema

da vida prática. As questões da investigação estão, portanto, relacionadas a interesses e circunstâncias socialmente condicionadas. MINAYO 2001 p. 17

3. Organização e análise de dados

O estudo possui como objeto analisar empiricamente esta relação teórica acima, por meio do Funad no financiamento dos programas e ações a partir dos eixos da PNAD (Política Nacional sobre Drogas 2005). Para tanto, é necessário entender a concepção da política, o projeto político que a orienta ideologicamente, seus princípios, diretrizes e metas.

O primeiro capítulo versa sobre a história das drogas na humanidade, seus principais conceitos, como surgiu e de que maneira se iniciou a problemática das drogas tendo em vista o paradigma em âmbito internacional a égide do processo de comercialização. As primeiras leis antidrogas e conferências organizadas em âmbito internacional, nas quais iniciam o período de “Guerra às drogas” e logo depois como se deu o processo de criação e principais particularidades das primeiras medidas implementadas no Brasil. .

No mesmo sentido inicia-se o capítulo 2, retomando os fatores que incidiram na atual PNAD (Política Nacional sobre drogas), perpassando o seu caráter histórico repressivo e mostrando a evolução histórica das políticas de enfrentamento às drogas no Brasil durante o século XX, iniciando com a lei 891/1938. No início da década de 70 foi criado o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão ao álcool e outras drogas, instituindo-se assim alguns órgãos responsáveis pela criação de uma política nacional e também a criação de conselhos nos âmbitos federais, estaduais e municipais. Enfim, chegamos a criação do primeiro Fundo Público para financiamento da política antidrogas no Brasil, analisando assim o fenômeno das drogas como questão social. Posteriormente a extinção criação da nova secretaria denominada Senad (Secretaria Nacional Antidrogas) que por sua vez expressou uma estratégia política do governo brasileiro e desencadeou uma linha de evolução do paradigma das drogas culminando no realinhamento da Política Nacional Antidrogas em 2006, onde destaca-se os avanços com relação a atuação do Brasil na redução da oferta e da demanda e também mudança no tratamento de usuários e traficantes.

Tendo em vista que o objeto desse estudo é analisar o gasto público com a PNAD e as principais ações no campo das drogas no Brasil, o capítulo 3 aborda

o Funad em termos de concepção, gestão e principais eixos de atuação, retomando o caráter histórico dos Fundos Públicos e sociais no Brasil até a constituição do Funad. Analisaremos neste capítulo como os fundos se apresentam no PPA - Plano Plurianual, na LOA (Lei orçamentária anual), e nos Relatórios de Gestão disponibilizados pelos órgãos de controle e monitoramento, responsáveis pela PNAD.

Já no capítulo 4 deste trabalho, mapearemos quais programas e ações a partir dos eixos da PNAD são aplicados os recursos do Funad, detalhando cada meta proposta para o quadriênio de execução do Programa “Crack, é possível vencer” que norteou as principais ações da política dentro dos eixos: prevenção e cuidado.

A intenção deste estudo é verificar a aplicabilidade do Funad entre os anos de 2012 a 2015 de modo comparativo. Objetivando assim, mostrar a relação entre o volume financeiro destinado anualmente a cada ação e a execução das metas previstas.

É explícito neste trabalho que o monitoramento dos gastos empreendidos na PNAD deve ser constante, do início ao final, não levando em consideração apenas os princípios como eficácia, eficiência na gestão e monitoramento dos recursos, mas também na implementação do orçamento, o qual depende do poder de atuação dos atores envolvidos na tomada de decisão da política.

Em realidade, a análise de políticas públicas conforme Santos (1987) não consiste em nada mais do que num rótulo novo para o vetusto exercício de investigação e formulação de teorias sociais. Melhor dizendo, a análise contemporânea de políticas públicas trata, precisamente, da temática clássica das teorias sociais a distribuição e redistribuição do poder, o papel do conflito, os processos de decisão, a repartição de custos e benefícios.

Capítulo 1 – Estado da Arte

Em busca de uma política pública mais humana e também eficiente, atualmente o paradigma das drogas no Brasil e na maioria dos países tem perdido o viés de problema individual e moral, para uma perspectiva de problema socialmente construído, o qual necessita de respostas também socialmente construídas, levando em consideração as demandas apresentadas pela nossa sociedade e suas diversas características.

Governo e sociedade têm, ao longo dos anos, mudado suas percepções acerca da questão das drogas. De um lado, o conceito de guerra às drogas que norteou os esforços dos últimos anos do século passado vem perdendo força em favor de uma abordagem que entende que a solução para o problema não se baseia exclusivamente em repressão e em ações de redução da oferta. De outro, há o reconhecimento explícito de que o Estado tem papel fundamental nessa mudança de paradigma por meio da oferta de serviços integrais que buscam modificar algumas causas estruturais que podem levar ao consumo de drogas. Relatório de Gestão – Senad (2015)

É importante olharmos como se deu a relação do ser humano com as drogas para melhor compreensão das políticas públicas pensadas e aplicadas para os dias de hoje. Qual o papel que as drogas tiveram no modo que somos hoje? As drogas sempre nos fizeram mal? Como nossos ancestrais encontraram pela primeira vez?

As várias terminologias utilizadas atualmente ao se tratar desse assunto precisam ser bem definidas para melhor compreensão do mesmo. O termo droga tem origem na palavra *droog* (holandês antigo) que significa folha seca. Isto porque, antigamente, a maioria dos medicamentos era à base de vegetais. Droga UNIFESP – <http://www2.unifesp.br/dpsicobio/drogas/defini.htm>.¹

Definição profissional: qualquer substância que é capaz de modificar a função dos organismos vivos, resultando em mudanças fisiológicas ou de comportamento.

¹ Psicotrópico: Psico – palavra grega que significa psiquismo (o que sentimos, fazemos, pensamos). – Trópico: relaciona-se com tropismo (ter atração por). – Psicotrópico: atração pelo psiquismo. – Droga psicotrópica: é aquela que atua sobre o cérebro, alterando de alguma forma o psiquismo.

O termo genérico “drogas” com a interpretação atribuída pelos políticos, pelo público, pela ONU e pela OEA (Organização dos Estados Americanos) e pela legislação brasileira: isto é, aquelas substâncias específicas que se encontram incluídas nos anexos das convenções internacionais sobre a matéria e sujeitas aos controles internacionais (SILVA, 2013, p. 52).

Em nota, Rochet (2009) afirma que entendem-se por “fenômeno das drogas na contemporaneidade” as maneiras atuais de compreender e intervir sobre a produção, a comercialização e o consumo das diversas substâncias psicoativas.

A grande maioria das drogas amplamente consumidas na atualidade e que fazem parte da lista de substâncias ilícitas das Nações Unidas (ONU) são produzidas a base de plantas com características psicoativas (SILVA, 2014).

As pinturas em cavernas já mostravam alguns tipos de drogas utilizadas pela humanidade há milhares de séculos. Acredita-se que os seres humanos utilizaram drogas com o objetivo de ter experiências religiosas.² Por ocorrer na natureza, sem necessidade de transformações químicas, o ópio terá sido provavelmente a primeira droga descoberta pela humanidade, o que se acredita ter ocorrido na Ásia Menor (SILVA, 2013, p. 55).

Conhecida como a Era dos remédios mágicos³ – de acordo com Silva (2013) a cannabis e o ópio começaram a ser utilizados como medicamentos e em rituais religiosos na Índia e no Egito há pelo menos quatro mil anos, sendo Tebas, famosa nos tempos faraônicos por seus campos de papoula. Do Egito, difundiu-se para o Mundo Helênico e o Oriente Médio.

Os gregos também se utilizavam dessas substâncias e entendiam que as drogas tinham a ver com prazer, ou seja, possuíam uma sofisticada relação com as drogas.

O ópio foi consumido pelas grandes civilizações da antiguidade: chineses, egípcios, gregos e romanos. Ainda durante a Idade Média, os árabes perceberam o potencial mercantil do ópio e passaram a produzir e comercializar a planta, alastrando seu consumo para várias regiões do mundo. (SILVA, 2013).

Sob a forma inalada e com fins recreativos, o consumo do ópio logo atingiu proporções preocupantes no Reino Unido, EUA e sobretudo na China, em meio

² Retirado do documentário: The HistoryChannel – A história das drogas (2013).

³ Retirado do documentário: The HistoryChannel – A história das drogas (2013)

ao total desconhecimento de sua capacidade de criar dependência. Outra evolução tecnológica fundamental ocorreu em meados do século XIX, quando se descobriram os princípios ativos – os fármacos puros – de distintas plantas, em uma sucessão que começou com a morfina (1806), prosseguindo com a estricnina (1817), cafeína (1820), nicotina (1828), codeína (1832), cocaína (1860), heroína (1883) e barbitúricos (1903), entre muitos outros (SILVA, 2013).

A partir dos anos 1830, fábricas na Alemanha, Reino Unido e EUA passaram a produzir morfina e outras drogas em grandes quantidades. Por volta de 1840, era utilizada para praticamente qualquer problema de saúde e também para fins recreativos, por homens e mulheres (SILVA, 2013).

No Ocidente, especialmente EUA e Reino Unido, a dependência do ópio iniciou-se no século XIX, de duas formas. A primeira foi a rápida popularização do uso recreativo entre intelectuais e donas de casa de classe média. A segunda forma foi o uso medicinal do láudano e dos chamados paregóricos e “elixires” substâncias frequentemente preparadas com ópio cru, morfina ou cocaína, amplamente disponíveis e vendidas como cura para todos os males (SILVA, 2013).

Ressalte-se que, nos EUA, o ópio já era usado medicinalmente nos tempos coloniais, tendo sido amplamente utilizado pelos exércitos coloniais e britânicos durante a Guerra de Independência nos anos 1770 (SILVA, 2013).

Tal evolução foi uma consequência da expansão do comércio mundial ocorrida no início da Era Moderna, a qual levou a um intercâmbio de diversos produtos novos com efeitos psicoativos” (SILVA, 2013, p.58).

Contudo, o aumento do consumo e a situação de dependência de grande parte da população chinesa fizeram com que o imperador proibisse o consumo e a importação de ópio. A postura do imperador chinês gerou um impasse com o Reino Unido que culminou nas guerras do ópio (1839-42 e 1856-58), com a derrota dos chineses e a consequente concessão do porto de Hong Kong e a legalização da importação do ópio (SILVA, 2014).

As quantidades maciças de tabaco desembarcadas nos portos popularizaram o hábito do fumo, começando a causar um problema de saúde pública. Prenunciando um padrão que se repetiria na China e no resto do mundo, a partir de então, um édito da época proibindo o hábito logrou agravar ainda mais

a situação: proibidos de fumar tabaco, os chineses passaram a fumar ópio (SILVA, 2013).

A situação foi-se agravando progressivamente. Nos anos 1830 e 1840, o comércio do ópio começou a espalhar-se pela costa, elevando para cerca de 4 milhões o número estimado de dependentes (1% da população) (SILVA, 2013).

De acordo com Silva (2013), o ópio era comercializado indiscriminadamente em boticários, e era “autoministrável”, utilizado frequentemente como analgésico, sedativo, remédio contra a febre e outros males. Isto porque, ainda conforme a autora o uso indiscriminado, causava dependência atingindo sobretudo as classes mais favorecidas, porém não configurava um problema social, não despertava o interesse da opinião pública ou dos governos.

Do outro lado do mundo os Maias no hemisfério ocidental, utilizavam substancias psicoativas retiradas de algumas plantas em rituais na busca por comunhão e conexão com divindades.

A biodiversidade da América explica o porquê de existirem tantas drogas psicoativas nesta região. A folha de coca, matéria prima da cocaína, consumida pelos indígenas andinos (Peru e Bolívia) como alimento sagrado, era utilizada em rituais religiosos da civilização Inca, além de ser consumida como medicamento e alimento. O comércio da folha de coca teve início com a colonização espanhola e com a disseminação do consumo da planta pelos camponeses e mineiros em territórios que hoje são do Peru e da Bolívia (SILVA, 2014).

O tratamento químico dessas plantas e a descoberta científica de suas funções psíquicas levaram a expansão mundial do seu consumo e a dependência atingiu populações em diversas áreas do planeta (SILVA, 2014).

Em um primeiro momento, o consumo desenfreado dessas substâncias teve reflexos relevantes para a saúde pública mundial. Além de apresentar-se como problema para a saúde da população, o consumo descontrolado de drogas passou a ser visto também como um desafio social. Em sua maioria, pessoas que se encontravam à margem da sociedade eram apontadas como os principais consumidores dessas substâncias (SILVA, 2014).

“Nos Estados Unidos, as campanhas contra certas drogas psicoativas foram, desde o início, mescladas a preconceitos, racismo e xenofobia. Drogas passaram a ser associadas a grupos sociais e minorias, considerados perigosos pela população branca e protestante, majoritária no país: mexicanos eram relacionados à maconha; o ópio vinculado aos chineses; a cocaína aos negros; e o álcool aos irlandeses.” (RODRIGUES, 2009, p. 6)

Por sua vez, a tolerância social reverteu-se no momento em que o ópio passou a ser consumido de forma generalizada pelas classes menos favorecidas. No Reino Unido, a Revolução Industrial popularizou o uso de drogas para fins relaxantes entre o novo operariado – ex camponeses subitamente proletarizados e refugiados nos subúrbios miseráveis das grandes cidades (SILVA, 2013).

Nos anos 1860, o ópio já era reconhecido como um problema social e de saúde; poucas décadas depois, passaria a ser também um problema de segurança pública, conforme relatado em capítulo posterior (SILVA, 2013).

A popularização do consumo recreativo da cocaína a partir 1885, a Companhia Parke-Davis já a fabricava sob diversas formas, para ser bebida, fumada, inalada, injetada ou aplicada sobre a pele, tendo como garoto-propaganda ninguém menos do que o jovem Sigmund Freud. Logo nas décadas seguintes foi logo seguida da conscientização sobre seus efeitos colaterais e, nos EUA, da estigmatização social e racial decorrente da prevalência entre as populações afro-americanas do sul do país. Em pouco tempo, a substância passou a ser associada à violência urbana e familiar, degradação moral e desequilíbrio mental, desencadeando uma onda legiferante no país para seu controle (SILVA, 2013).

Em sua pesquisa Silva (2014) mostra que essas drogas, frutos da indústria farmoquímica, foram, por muitos anos, consumidas como medicamentos, sem nenhum tipo de restrição, uma vez que não se conhecia seu potencial nocivo. O consumo dessas substâncias psicoativas era livremente tolerado, estando presente nos hábitos das mais diversas classes sociais (SILVA, 2014).

Quanto à cannabis, seu prestígio entre a comunidade médica não chegou a firmar-se em medida remotamente parecida à do ópio e da morfina. Sempre pareceu uma substância tosca, própria de medicinas primitivas, sendo

recomendada apenas esporadicamente como analgésico, hipnótico e antiespasmódico (SILVA, 2013, p. 64).

Somente a partir do século XVII a questão dos entorpecentes entrou na esfera das relações internacionais, com a utilização do comércio do ópio pelas potências europeias, como instrumento de sua política mercantil na Ásia. China e Índia (esta última, já sob domínio britânico) seriam as nações mais afetadas na fase inicial. SILVA (2013)

1.1 Era da regulamentação

Novas tentativas chinesas de banir as importações e confiscar carregamentos deram ensejo às chamadas guerras do ópio contra o Império Britânico (1839-42 e 1856-58) (SILVA, 2013).

Silva (2013) identifica em seu texto que as pressões em prol de controles e proibições tiveram motivações de três ordens, complementares entre si. A primeira consistiu nas preocupações com a saúde pública, surgidas à medida que foram sendo constatados os efeitos colaterais nefastos do ópio e dos opiáceos para a saúde, entre os quais a dependência química.

A segunda consistiu no interesse da classe médica em obter o monopólio sobre o receituário de drogas. A terceira correspondeu à preocupação de ordem social com as consequências do consumo recreativo pelas classes menos favorecidas da sociedade. A soma dessas pressões deu ensejo a uma verdadeira cruzada moralizadora a partir do final do século XIX.

No início do século XX, em 1906, foi adotada nos EUA lei federal (Purê Foodand DrugAct) pondo fim à indústria dos remédios de patente e exigindo que todos os medicamentos passassem a conter rótulo listando com precisão seu conteúdo (SILVA, 2013).

Combinadas com campanhas educativas, Silva (2013) salienta que, com o surgimento da toxicologia, a descoberta de analgésicos mais leves – especialmente a aspirina, em 1899 – e a elaboração da teoria bacteriológica, resultaram em declínio súbito, substantivo e permanente do uso terapêutico do ópio e de suas vendas em farmácias.

A escalada mundial do consumo de drogas e suas consequências para saúde e para a sociedade levaram a comunidade internacional a instaurar a

prática de realização de encontros diplomáticos para discutir a problemática das drogas (SILVA, 2014).

EUA propuseram-se a estabelecer uma política global sobre o tema, oposta à das potências coloniais européias, envolvendo países produtores e consumidores. SILVA (2013)

A Conferência sobre o Ópio em Xangai, realizada na primeira década do século XX, de acordo com Silvia (2013) teve, contudo, efeitos de monta, inaugurando a era proibicionista na esfera de drogas e determinando o rumo que seria adotado nas décadas seguintes. A autora relata que a conferência convocada pelo presidente norte-americano Theodore Roosevelt, além de ser um gesto de solidariedade para com os Chineses, estava também acoplado a interesses comerciais, na medida em que evoluíam:

Mescla entre preocupações humanitárias e interesses comerciais; ações governamentais repressivas justificadas por cruzadas moralistas; adoção de soluções fáceis sem a análise das possíveis repercussões das medidas empregadas.

No mesmo sentido, Silva 2013 relata que ao fim do encontro, foram adotadas resoluções exortando os países membros a cooperarem com os esforços chineses de controle, a suprimirem gradualmente o fumo do ópio (uma versão neutralizada da proposta original norte-americana e controlarem a produção, distribuição e uso da morfina.

De acordo com Rochet (2009, p. 90) a iniciativa foi mais uma manobra político-econômica do governo Roosevelt do que o resultado de preocupações reais de Washington com relação às drogas. Os EUA estavam com problemas comerciais com a China, decorrentes da resistência local à política comercial agressiva dos norte-americanos. Era preciso que o ambiente se tornasse mais ameno aos estadunidenses.

Com vistas a ter algo a apresentar durante a Conferência, mas sem ofender a comunidade médica ou os produtores de drogas, os EUA impuseram em 1909, às vésperas do encontro, uma proibição à importação de ópio para fumo. Assim munidos de uma novíssima legislação, propuseram durante o encontro, com o apoio da China, a imediata proibição do fumo do ópio. O projeto

não prosperou, esbarrando na contraproposta britânica de “regulamentação cuidadosa”. (Silva, 2013, *apud* SIMMONS, *Op. cit.*, p. 26).

Segundo Silva (2013), esse arcabouço viria a servir de base legal para uma política repressiva, o que para ela seria responsável pelo progressivo agravamento da questão no mundo e pela criação de uma poderosa rede criminosa dedicada ao contrabando das substâncias tornadas ilegais. A Convenção de Haia foi o primeiro tratado internacional de controle de drogas, regulamentando de forma incipiente a fabricação, comércio e uso da cocaína, ópio e seus derivados. Constituiu o primeiro passo para a construção do complexo arcabouço normativo internacional, fornecendo um modelo para legislações futuras e embora constituindo um marco na evolução do tema, a Convenção exortou muito mais obrigou pouco (SILVA, 2013).

Ainda no mesmo sentido, Silva (2013) evidencia que no momento em que eclodiu a Primeira Guerra Mundial (1914), o documento ainda não havia entrado em vigor. A guerra conduziu o tema, temporariamente, em direção oposta à dos controles estipulados pela Convenção de Haia. A interrupção súbita dos fornecimentos alemães de morfina e heroína deixou muitas nações aliadas e neutras em risco de escassez, levando-as a expandirem suas indústrias farmacêuticas no bojo dos esforços bélicos. Os sintéticos, muitos dos quais desenvolvidos durante a Guerra, suplantaram temporariamente a heroína e a cocaína, cujo consumo veio a declinar substantivamente nos anos trinta.

Em 1919, após o fim da I Guerra mundial, foi assinado o tratado de Versalhes, e através dele a criação da Liga das Nações, cujo papel seria de manter a paz no mundo. A Carta foi assinada por 44 Estados. Sua criação foi baseada na proposta feita pelo presidente estadunidense Woodrow Wilson. Com a recusa do Congresso estadunidense em ratificar o Tratado de Versalhes, os Estados Unidos não se tornaram membro do novo organismo (ROCHET, 2009, p. 92).

Nesta lógica, Rochet (2009 p. 92) relata que em 1920, foi criada pela Liga das Nações a Opium Advisory Committee (OAC), para discutir medidas de controle do tráfico de ópio e derivados. Reunia-se em Genebra, anualmente, durante os anos 20, porém como afirma a autora apesar dos EUA não fazer parte, a Liga das Nações parecia ser, o lócus para expandir o controle do consumo de drogas, bem como de sua produção e comercialização.

Em nota, (Silva 2013) relata que a Primeira Conferência de Genebra sobre Drogas realizou-se em 1924, com o objetivo de considerar medidas para a supressão do uso do ópio no Extremo Oriente. O resultado foi a decisão de abolir as concessões para comércio de ópio, passando os governos a assumir o controle por meio de um sistema de licenças e proibição de reexportação. A medida aplicava-se unicamente ao ópio, omitindo-se sobre a morfina e outros opiáceos.

Na segunda Conferência de Genebra – 1925, onde foi realizada a Convenção Internacional do ópio, reuniram-se 45 países para discutir medidas de controle e redução da oferta, no entanto várias cláusulas de exceção foram inseridas e ainda de acordo com (SILVA, 2013) o documento final manteve a liberdade dos Estados para produzir e comerciar drogas em quaisquer quantidades, contanto que fornecessem relatórios precisos aos órgãos da Liga.

Em certa medida, infere-se que através destes relatórios informações relevantes quanto ao que era produzido nesses países deveria servir como base para um controle mundial, no entanto, não é evidenciado a veracidade das informações contidas nos mesmos.

Estados produtores como Bolívia, Bulgária, Grécia, Hungria, Pérsia, Sião, Turquia e Iugoslávia, dependentes das exportações agrícolas de papoula ou de coca, objetavam à imposição de controles sobre matérias-primas.

Entre o início da década de 20 até meados da década de 30 uma série de documentos e tratados foram assinados por esses países, nos quais Silva (2013) faz uma relação evidenciando assim cada um deles:

- Acordo de 1925 Relativo à Fabricação, ao Comércio Interno e ao Uso do Ópio;
- Convenção Internacional de 1925 sobre Drogas Nocivas (pela qual a *cannabis* juntou-se à cocaína e ao ópio na lista das substâncias controladas e determinou-se que os governos passassem a submeter para uma Junta Central Permanente estatísticas anuais sobre a produção de ópio e de folhas de coca, além da manufatura, consumo e estoques dessas drogas e relatórios trimestrais sobre importações e exportações);
- Convenção Internacional de 1931 para Limitar a Fabricação de Entorpecentes (pela qual foi criada a Comissão Consultiva sobre o

Tráfico de Ópio e Outras Substâncias Nocivas, com o objetivo de restringir a produção mundial e estoques de drogas aos montantes estritamente necessários para fins médicos e científicos, acrescentando-se a requisição de se estimarem as necessidades de drogas para fins legítimos, de se vincular um rastro burocrático à fabricação, importação e exportação, ampliar a vigilância e impor limites à manufatura e comércio de drogas);

- Acordo de 1931 sobre o Controle do Hábito do Fumo do Ópio no Extremo Oriente (o primeiro instrumento voltado para uma região específica);
- Convenção Internacional de 1936 sobre a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas (para a supressão do tráfico ilícito de drogas perigosas, determinando punições severas para aqueles que comercializassem drogas ilegalmente e comprometendo os Estados Partes a impedir que os criminosos se esquivassem a ir a julgamento por razões técnicas e a facilitar a extradição em casos de crimes relacionados a drogas).

É importante destacar que o regime proibicionista internacional concentrou-se, portanto, no controle e regulamentação dos cultivos, produção e distribuição legais de drogas (restringindo-os a fins médicos e científicos) e na eliminação dos cultivos, produção e distribuição ilegais, deixando totalmente de lado as questões do consumo e do abuso (SILVA, 2013).

Durante o período da Liga das Nações, poucos governos latino-americanos (entre os quais não se incluiu o Brasil) ratificaram as convenções de Genebra de 1925 e 1931 ou cooperaram com o regime internacional de controles (do qual nem os EUA participavam), relutando até mesmo em submeter estatísticas (SILVA, 2013).

A retirada do Brasil da Liga em 1926, seguida por outros seis países latino-americanos na década seguinte, reduziu ainda mais o já escasso engajamento hemisférico com o regime internacional (SILVA, 2013).

Em nota Rochet destaca o período denominado a “A Grande Depressão” que teve início em 1929 e persistiu ao longo da década de 1930, terminando

apenas com a Segunda Guerra Mundial. É considerado o mais longo período de recessão econômica do século XX. Caracterizou-se por altas taxas de desemprego, quedas drásticas do produto interno bruto de diversos países, bem como quedas drásticas na produção industrial e preços de ações.

Em efeito a crise instaurada, esta gerou milhões de desempregados, que não tardaram a buscar culpados pela crise. Segundo Rochet (2009 p. 95) ganhou corpo a crença racista de que os empregos dos brancos estavam sendo roubados por negros e mexicanos que aceitavam trabalhar por menores salários. Acendeu-se, então, a associação de mexicanos e negros com a maconha, ligação considerada perigosa e imoral. Em solo norte-americano, em 1936, 48 estados já haviam aprovado medidas legais que restringiam e coíbiam as plantações de cannabis.

Durante a Segunda Guerra, é interessante foram ministradas a soldados alemães, ingleses, italianos e japoneses doses generosas em complemento às rações. No Pós-Guerra, passaram a ser amplamente consumidas por idosos, donas de casa e estudantes – grupos comumente acometidos pelo tédio e desmotivação ou pressionados a demonstrarem alto rendimento acadêmico ou profissional. Nos anos cinquenta, foram introduzidas no mercado, com êxito ainda maior, drogas anunciadas como remédios para “o ritmo da vida moderna” e com efeitos semelhantes aos dos relaxantes musculares, bem como medicamentos contra a ansiedade (SILVA, 2013).

Não surpreende que, até os anos setenta, nenhuma delegação norte-americana estimulasse discussões nos foros internacionais sobre o estabelecimento de controles sobre essa categoria de drogas, no qual Silva (2013) descreve como “reversão de rotas”, pois as substâncias sintéticas foram inicialmente produzidas pelos EUA.

Tendo em vista que os EUA foram desde o princípio o signatário mais proponente e participativo, tardaram a se posicionar a respeito das drogas sintéticas. Este passa então a atuar como armazém mundial de drogas lícitas, adquirindo subitamente grande poder de barganha (SILVA, 2013).

Em janeiro de 1961, setenta e três delegações se reuniram, em Nova York, para as negociações. Após as discussões, o texto final previa a condensação, em um único tratado, das principais.

1.2 Pós-Guerra – 1961

Com o fim da segunda guerra mundial e a instituição da Organização das Nações Unidas (ONU), o tema das drogas passou à responsabilidade da nova instituição internacional, com a função de promover reuniões a respeito da questão em geral, bem como monitorar as políticas de enfrentamento às drogas no mundo todo.

Para Silva (2014) as leis que proibiam o consumo e o comércio de drogas continuaram a redirecionar o mercado, incentivando o contrabando e estimulando o envolvimento do crime organizado no comércio e na produção de drogas. Assim a implementação dessas políticas de caráter proibicionista somadas à estabilidade da demanda mundial por substâncias psicotrópicas deslocaram o comércio mundial de drogas para o mercado clandestino, incentivando o engajamento de organizações criminosas, máfias e cartéis internacionais na produção, no comércio e na distribuição de drogas ao redor do mundo.

Ainda de acordo com a autora referenciada acima de forma geral, o estabelecimento da proibição às drogas e o foco das convenções internacionais na oferta dessas substâncias acabou por deslocar o seu comércio para o mercado clandestino, desencadeando no engajamento de organizações criminosas e máfias nas atividades relativas. (SILVA, 2014).

A exposição dos hippies na mídia despertou o interesse dos jovens, sobretudo em razão ao desencanto quanto à guerra do Vietnã, ao materialismo suburbano e à segregação. Referida droga, então, passou a ser um símbolo de rebelião, popular entre os estudantes universitários e de nível médio. Sua aceitação era tanta que, até o ano de 1979, cerca de cinquenta e cinco milhões de americanos já tinha experimentado alguma fórmula desse estupefaciente (ANDRADE, 2013).

Assim, recrudescendo o controle sobre as substâncias consideradas ilícitas, dá-se início à guerra contra as drogas com o Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control, de 1970, que além de regulamentar e classificar o uso de medicamentos com base na intrínseca capacidade de dependência e abuso, consolidou todo o arcabouço legal anterior quanto à identificação e proscrição das drogas consideradas ilegais (ANDRADE, 2013, p. 80).

Ainda de acordo com Andrade (2013), esta lei incumbiu ao Drug Enforcement Administration (DEA), vinculado ao Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América, a competência para indicar quais drogas seriam de uso e comercialização proibidos.

Em suma, o autor citado acima, afirma que um dos resultados e ao mesmo fundamento e método da guerra contra as drogas, foi a criminalização do uso e a comercialização, concluindo assim que esta fracassou em seus objetivos, pois não houve a redução da oferta, da demanda e também dos danos decorrentes.

Na verdade, o resultado obtido foi o extremo oposto: o crescimento exponencial do mercado internacional de substâncias ilícitas, largamente controlado pelo crime organizado (ANDRADE, 2013 p.90 *apud*. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. A Report on Global Illicit Drug Markets 1998-2007. Amsterdam: European Communities, 2009).

É possível observar a forte influência que os EUA sempre exerceram na condução das políticas antidrogas em âmbito internacional, imprimindo, na maioria das vezes um caráter moralizante para as ações de enfrentamento às drogas.

Para Feitosa e Pinheiro (2012) a Guerra as drogas instaurada pelos EUA a partir da década de 70, em combate a repressão à produção e distribuição de entorpecentes variou ao longo das últimas décadas, mas repousa sobre os mesmos postulados: controle da entrada das drogas nos EUA, com o endurecimento da repressão contra o tráfico, de modo a reduzir a oferta do produto, e a criação de mecanismos para desestimular o uso de entorpecente, como a prisão dos usuários, a fim de tentar reduzir a demanda.

Ressaltam-se nesse contexto, a Conferência Internacional sobre Abuso de Drogas e Tráfico Ilícito em 1987, a Convenção contra Tráfico Ilícito de Drogas e Substâncias Psicotrópicas em 1988 e a 17ª Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre drogas realizada em 1990. De forma geral, esses novos marcos passaram a considerar a necessidade de abordar de forma mais abrangente o tema das drogas, ressaltando além da repressão às drogas e às organizações narcotraficantes, questões relativas a redução da demanda e o tratamento de usuários (SILVA, 2016).

Embora o Brasil não esteja entre os maiores consumidores ou produtores, para Silva (2013) o trânsito que ocorre por seu território não é inocente e tem um

custo. Gera toda uma indústria do crime organizado, que inclui tráfico de armas, corrupção do funcionalismo público e lavagem de dinheiro, com implicações diretas para a segurança pública.

“O Brasil experimentou na primeira década do novo milênio um crescimento da preocupação social com o uso de drogas. Essa preocupação foi amplificada pela associação – sem qualquer base empírica – entre uso de drogas, violência urbana e uma suposta degradação de valores morais. Tal associação irresponsável alimentou o senso comum sobre o tema, reforçando a estigmatização das pessoas que usam drogas e a demanda por políticas repressivas.” (SENAD /MJ, 2016).

Silva (2013) chama atenção para o fato que as drogas são hoje apenas um componente a mais do crime organizado transnacional, conectado a outros delitos igualmente graves, que devem ser tratados na agenda interna e internacional com igual empenho. Por isso relevância dessa temática estar inserida nas agendas políticas e governamentais.

De acordo com relatório feito pela Senad /MJ (2016), é nítido que atualmente no Brasil, as deliberações e ações planejadas tem raízes na Política Nacional sobre Drogas (2005), evidenciando assim uma política de drogas humanista, onde seu foco deve ser nas pessoas, e não nas drogas, entendendo assim que é preciso oferecer cuidados de saúde e apoio social, garantindo, e não restringindo, seus direitos civis e dessa maneira deixar o senso comum sucessivamente reproduzido a respeito das drogas no Brasil.

“Organização das Nações Unidas afirma que, entre os anos de 1998 e 2008, período de maior recrudescimento da guerra contra as drogas, o número de consumidores de substâncias derivadas do ópio experimentou um incremento de 34,5% (trinta e quatro e meio por cento), passando de doze milhões e novecentos mil para dezessete milhões trezentos e cinquenta mil usuários. O mesmo se verificou quanto aos consumidores de cocaína (de treze milhões e quatrocentos mil para dezessete milhões, vinte e sete por cento a mais) e de maconha (de cento e quarenta e sete milhões e quatrocentos mil para cento e sessenta milhões, incremento de oito e meio por cento).” (ANDRADE, 2013, p. 102).

No próximo capítulo objetiva-se tratar como se deu o processo de elaboração das principais regulamentações sobre o uso e abuso de drogas em âmbito Brasileiro, principais influencias para então adentrar a criação do primeiro conselho nacional antidrogas juntamente com os órgãos responsáveis pelas iniciativas ao combate de uso, abuso e tráfico de drogas.

Capítulo 2 – Política Nacional sobre Drogas – SISNAD

O processo histórico que culmina na Política Nacional sobre Drogas, tem início com a lei 6368/76, que possuía como diretriz e base a redução da oferta de drogas no Brasil. Porém, é relevante destacar como se deu essa formação histórica pensando as influências sociais, econômicas, políticas e internacionais que culminaram no modelo que utilizamos atualmente.

Como visto em capítulos anteriores, o uso de drogas pela humanidade é milenar. Dessa maneira é necessário que algumas questões históricas sejam retomadas para melhor compreensão dessa realidade, pois as ações governamentais possuíam um caráter repressivo, cujo objetivo era inibir o uso indevido de substâncias ilícitas pela restrição ao acesso às drogas, sob uma ótica proibicionista, militarizada e repressiva como destaca Silva (2014).

Reflexões demonstram que o processo de construção política de “guerra as drogas” teve início nos Estados Unidos, no século XIX, como viés moral/criminal e doença. Nesse mesmo sentido Santos (2012) afirma que devido ao exponencial crescimento da industrialização de bebidas alcoólicas nos Estados Unidos, à extensão mercantil do consumo, as primeiras ações políticas tiveram um caráter preventivo, promovida por grupos específicos, em especial juristas, políticos e religiosos que ficaram à frente da política proibicionista no país, que por sua vez constituíram-se no alicerce ideológico para as políticas públicas sobre drogas ao redor do mundo.

Esse processo de construção política do enfrentamento ao fenômeno das drogas teve subsídios dos movimentos populares e religiosos americanos, tais como o Prohibition Party (1869) e a Sociedade para a Supressão do Vício (1873), que avançaram dentro das estruturas de poder do Estado e, ao longo dos anos, foram garantindo a implantação de leis que restringiam, cada vez mais, a produção, o comércio e o uso de toda e qualquer droga ilícita (SILVA, 2014).

Os movimentos internacionais caminhavam na mesma ótica proibicionista, com forte influência estadunidense. Em 1945 com o término da Segunda Guerra Mundial é criada a Organização das Nações Unidas (ONU) que segundo Silva (2014) é o órgão responsável por criar e colocar em prática mecanismos que possibilitassem a segurança internacional, desenvolvimento

econômico, definição de leis internacionais relacionados aos direitos humanos e ao progresso social, visualiza-se de modo concreto um organismo internacional que poderia liderar essa luta pelo controle das substâncias psicoativas no mundo.

Esse fato, tem grande relevância na construção histórica de políticas de enfrentamento às drogas com caráter proibicionista o que de acordo com Alves (2009) os debates em torno da questão das drogas foram reacquecidos no plano internacional, e logo depois do seu primeiro ano de criação em 1946, a ONU instituiu a Comissão de Narcóticos (CDN), com a atribuição de formular políticas para o fortalecimento do sistema de controle e repressão internacional às drogas.

Ao analisar esse movimento político sob um enfoque nacional, constata-se que o Brasil compõe o grupo de nações signatárias das convenções internacionais para repressão do tráfico e do uso de drogas. Essa realidade determinou que o país assumisse uma postura internacional semelhante e formulasse suas políticas alinhadas ao discurso proibicionista (SILVA, 2014).

A partir de 1960 as políticas de enfrentamento à questão das drogas, evidenciam ações baseadas essencialmente na redução da oferta de drogas, restringindo-se ao campo jurídico e/ou médico (LARANJEIRA; ROMANO, 2003). “Nesse sentido, a ONU realizou três grandes convenções internacionais – Nova Iorque, 1961, e Viena, 1971, 1988 – reafirmando a concepção internacional repressiva de combate ao uso e tráfico de drogas, bem expresso pelo termo “warofdrug”. O Brasil, enquanto signatário dessas convenções, aprovou, no ano de 1971, a Lei 5.726, que dispõe sobre medidas preventivas e repressivas ao tráfico e ao uso de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica.” (SANTOS; OLIVEIRA, 2012).

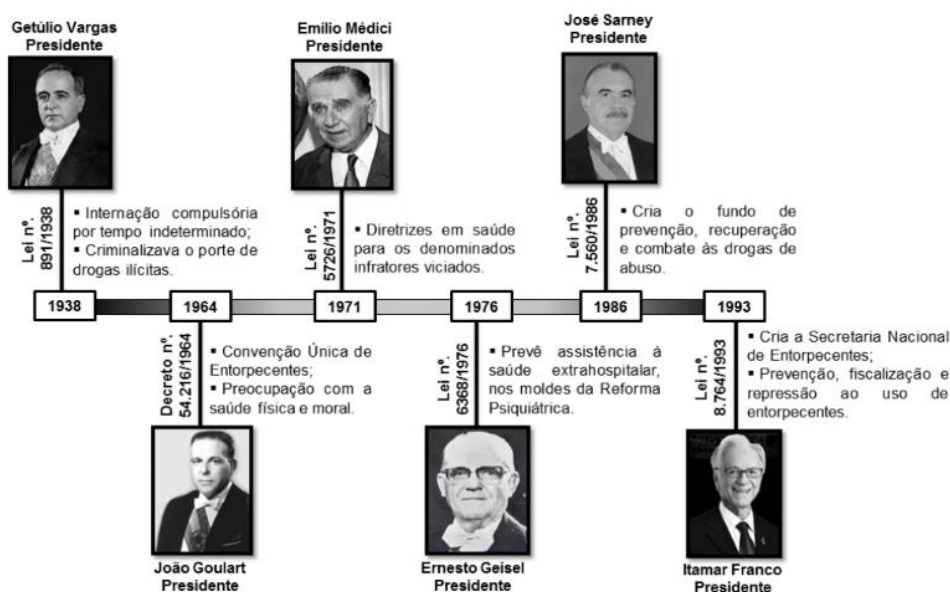
Enquanto no cenário internacional na década de 60 se delineava nos Estados Unidos da América a política de “guerra contra as drogas”, no Brasil, observa-se que uma preocupação tardia do Estado com o fenômeno do consumo de drogas. Como afirma Santos (2012), não era objeto de preocupação do Estado.

Um resgate na história brasileira de intervenção do Estado na questão nos revela que apenas em 1930, O Estado Brasileiro começa a atuar efetivamente na redução desse consumo, com a promulgação a Lei n. 891/1938. Esta Lei propunha a internação compulsória, por tempo indeterminado, dos denominados

toxicomaníacos. Além disso, criminalizava o porte de drogas ilícitas, independentemente, da quantidade apreendida. Entende-se assim que as primeiras intervenções do poder público não acompanharam as necessidades surgidas na sociedade brasileira (MACHADO, 2006).

O quadro abaixo, nos mostra a evolução histórica das políticas de enfrentamento à questão das drogas, no Brasil, no período de 1938 a 1993.

Quadro 1. Evolução histórica a partir da década de 30



Fonte: Silva & da, Monteiro (2014, p.)

O quadro acima mostra resumidamente a evolução histórica das políticas de enfrentamento às drogas no Brasil durante o século XX, iniciando com a lei 891/1938 citada anteriormente, seguindo pela Convenção Única sobre Entorpecentes, por meio do Decreto n. 54.216/1964 que em sua composição destaca: a preocupação com a saúde física e moral da humanidade, reconhecendo que o uso médico dos entorpecentes continua indispensável para o alívio da dor e do sofrimento e que medidas adequadas devem ser tomadas para garantir a disponibilidade de entorpecentes para tais fins. Silva (2014) reconhece, a partir suas pesquisas que a toxicomania é um grave mal para o indivíduo e constitui um perigo social e econômico para a humanidade.

Nas décadas de 20 e 30, constatou-se a ocorrência do consumo de cocaína entre os jovens de classes mais abastadas e o consumo de maconha

entre as classes mais baixas. Essa constatação foi acompanhada por um grande alarme social e, na tentativa de estabelecer o controle do uso de drogas, o governo brasileiro começou a desenvolver ações para a redução da oferta de drogas (MACHADO, 2009, p. 36).

Ainda conforme Machado (2009) já em 1924, algumas mudanças foram introduzidas no Código Penal Brasileiro por meio do Decreto nº 4.294, que passou a propor pena de prisão para aqueles que vendessem ópio, seus derivados e cocaína. A embriaguez que acarretasse “atos nocivos a si próprio, a outrem ou à ordem pública” passou a ser punida com a internação compulsória em “estabelecimento correccional adequado”.

Daí em diante é notória a adoção de medidas com viés criminalizante aos usuários de drogas, tendo em vista as medidas tomadas em âmbito internacional.

Compareceu também às reuniões da Organização das Nações Unidas (ONU), realizadas em 1961, 1971 e 1988, que deram origem a convenções internacionais que reafirmaram a necessidade de adoção de medidas de repressão à oferta e ao consumo de drogas. Essas convenções influenciaram as respostas elaboradas pelo governo brasileiro para abordar o fenômeno do uso de drogas (MACHADO, p. 36).

A partir da compreensão da existência de uma relação inevitável entre o consumo de drogas e as alterações de saúde, tornou-se uma preocupação a necessidade de um enfoque mais específico à dimensão biológica de acordo com Silva (2014) criou-se então a Lei nº 5.726/1971 que dispõe sobre medidas preventivas e repressivas ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, na qual foi revogado pela Lei nº 6.368/1976, que também dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências como as atividades de prevenção, fiscalização e repressão ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica serão integradas num Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão.

Esse sistema foi constituído pelo conjunto de órgãos que exerçam essas atribuições nos âmbitos federal, estadual e municipal. Entre os objetivos do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão, constava o de

formular a Política Nacional de Entorpecentes através do Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN), seu órgão central (ALVES, 2009).

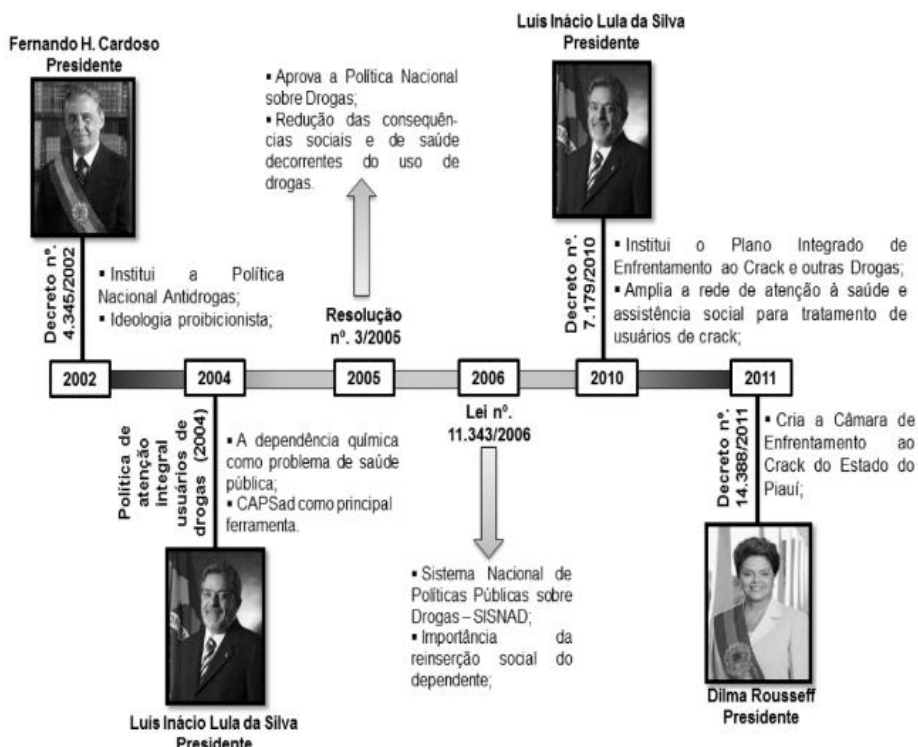
O Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão, instituído em 1980, surgem os Conselhos Antidrogas por meio do Decreto 85.110, denominados Conselhos de Entorpecentes (Conselho Federal – CONFEN, Conselhos Estaduais – CONENS e Conselhos Municipais – COMENS).

Segundo Machado (2006) O CONFEN era composto por representantes dos vários Ministérios (Justiça, Saúde, Educação e Cultura, Previdência e Assistência Social, Fazenda e Relações Exteriores), por um representante do Departamento da Polícia Federal, um da Vigilância Sanitária, um jurista escolhido e designado pelo Ministério da Justiça e um médico psiquiatra escolhido pela Associação Médica Brasileira e designado pelo Ministério da Justiça. Seguindo o CONFEN foi um órgão normativo dos diversos assuntos e das ações programáticas governamentais associadas ao tema drogas. A princípio, o CONFEN abordou apenas questões relativas às drogas ilícitas e, em meados da década de 80, passou a abordar também questões relacionadas às drogas lícitas.

No mesmo sentido a autora salienta em sua pesquisa, que o CONFEN, em vários momentos de sua história, esteve mais comprometido com o desenvolvimento de ações repressivas em relação às drogas e em outros momentos abriu a possibilidade de construção de práticas não orientadas exclusivamente pela perspectiva repressiva (MACHADO, 2006, p. 40).

Em seus primeiros tempos, o CONFEN contou com apoio constante do Escritório da ONU para Drogas e Crime (UNDCP),²⁷⁶ o qual já possuía então estreitos vínculos com o Ministério da Justiça. Em 1987, assinou-se protocolo de intenções, à luz do qual foram alocados recursos da ONU da ordem de U\$ 12 milhões para apoiar os trabalhos do Conselho (SILVA, 2013, p. 155).

Quadro 2. Histórico da Política Nacional antidrogas Brasileira a partir de 2002.



Fonte: Silva Júnior F.J.G. da, Monteiro C.F.S. Reflexões sobre as políticas sobre drogas: interface (2014)

Conforme pode-se visualizar no quadro acima, em 1998, o presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio da Medida Provisória nº 1669 de 19/06/1998, extinguiu o Conselho Federal de Entorpecentes e a Secretaria Nacional de Entorpecentes e criou o Conselho Nacional Antidrogas (CONAD) e a Secretaria Nacional Antidrogas (Senad). Pelo Decreto nº 2362 de 19/06/1998, substituído posteriormente pelo Decreto nº 3696 de 21/12/2000, constituiu o Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD). Essa reformulação institucional na área de drogas foi anunciada na Sessão Especial da Assembleia Geral (UNGASS)⁴ da Organização das Nações Unidas (ONU), dedicada ao enfrentamento do problema mundial da droga, realizada em junho de 1998.

De acordo com Machado (2006) o CONAD e a Senad foram criados em um novo espaço institucional, não mais no Ministério da Justiça, mas no então Gabinete Militar da Presidência da República, atualmente denominado Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

⁴ Ungass – A sigla em inglês UNGASS significa “Sessão Especial da Assembleia-Geral das Nações Unidas”. As sessões especiais das Nações Unidas servem para que os países possam definir metas realizáveis com relação a temas sociais, como drogas, gênero, trabalho, saúde (<http://www.aids.gov.br/pagina/duvidas-frequentes-sobre-ungass>)

Em sintonia com o modelo internacional as ações Governamentais possuíam um caráter repressivo e tinham como objetivo a chamada “redução da oferta”, cujo objetivo era inibir o uso indevido de substâncias ilícitas pela restrição ao acesso às drogas. Até o ano de 1998, no Brasil, ainda não possuía diretrizes nacionais abordando a questão de prevenção ao uso de álcool e outras drogas.

MAPEAMENTO DAS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS E NÃO-GOVERNAMENTAIS DE ATENÇÃO ÀS QUESTÕES RELACIONADAS AO consumo de álcool e outras drogas no Brasil (2006/2007)

Através de várias leituras sobre o processo de criação da Senad, infere-se que esta expressou uma estratégia política do governo brasileiro em mostrar à comunidade internacional uma postura de combate às drogas como prioridade de governo, sendo este, um dos fatores que influenciaram a criação da secretaria.

É notório que grandes conquistas foram alcançadas, sobretudo a partir da compreensão da dependência química como problema de saúde. No entanto, somente a partir dos anos 2000, pode ser observada uma nova ótica diante do fenômeno das drogas (SILVA, 2014).

A Senad é o órgão responsável pela coordenação e articulação da Política Nacional Antidrogas – PNAD (elaborada em 2002). A Secretaria ficou responsável por aspectos relevantes como: prevenção, tratamento e reinserção social dos usuários de drogas, competência também de outras esferas governamentais (Ministérios da Saúde, Educação e Assistência Social, entre outros). No início de suas atividades, a Senad chegou a ser dirigida por um civil, buscou a mobilização da sociedade para debater os rumos da política pública e tentou ser mais abrangente em sua ação, como a realização do 1º Fórum Nacional Antidrogas, que segundo Machado (2006) contou com a presença de mais de 2000 pessoas.

Nesse Fórum, se apresentaram os segmentos mais organizados que atuavam na área de drogas: policiais, pessoas vinculadas às comunidades terapêuticas, profissionais ligados às comunidades científicas e pessoas ligadas aos projetos de redução de danos. Essa composição do Fórum se refletiu no seu produto final: a Política Nacional Antidrogas (PNAD).

Essa participação social deu início a um debate diferenciado com relação à criação de políticas e ações sobre drogas, fomentando a perspectiva da

participação social como reafirmadora das ações do Estado. Conflitos de natureza política e institucional inviabilizaram o estabelecimento de propostas que, de fato, respondessem à dimensão do fenômeno das drogas em nosso país (Mesquita, 2004).

Assim, por meio de Decreto Presidencial nº 4.345 de 26 de agosto de 2002, foi instituída a primeira Política Nacional Antidrogas – PNAD do país, que em seus primeiros anos de vigência tinha como agenda governamental: Integração das políticas públicas setoriais com a Política de drogas visando ampliar o alcance das ações. Também objetivava a descentralização das ações em nível municipal, permitindo a condução local das atividades de redução da demanda, devidamente adaptadas à realidade de cada município e estreitamento das relações com a sociedade e com a comunidade (OBID, 2008).

No ano 2004, houve um processo de realinhamento da Política Nacional sobre Drogas (PNAD), que estava vigente até então. Esse processo foi articulado e promovido pela Senad e aprovada a Política Nacional Sobre Drogas, na forma do anexo a RESOLUÇÃO Nº 03/GSIPR/CH/CONAD.

Neste realinhamento, a Senad facilitou e promoveu um amplo processo democrático entre sociedade e governo, levando em consideração aspectos internacionais, nacionais e regionais, com o objetivo de dar um caráter democrático e participativo para a PNAD, tendo em vista a democratização e descentralização, vislumbrando assim, que a participação da sociedade seria determinante para o sucesso da política. Legislação no Brasil sobre políticas públicas sobre drogas (MJ/ Senad , 2010).

De acordo com a metodologia adotada no processo de realinhamento, foi realizado o Primeiro Seminário Internacional de Políticas Públicas sobre Drogas, reunindo assim alguns países como Canadá, Itália, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça, e debatendo as experiências adotadas nas políticas desenvolvidas por esses países, fazendo assim um paralelo entre aspectos em comum, porém levando em consideração as singularidades nacionais. Logo após, foram realizados seis fóruns nas cinco regiões, com a participação da sociedade, onde foram promovidas oficinas para serem discutidos os capítulos da PNAD, em parceria com a Senad e o Governo dos Estados. Senad /MJ (2010)

Por último foi realizado um Seminário Nacional de Política sobre Drogas, nesse evento, houve a consolidação das discussões regionais para o realinhamento efetivo da Política Nacional, garantindo o diálogo e a legítima participação da população, com o objetivo de apresentar e sistematizar os dados coletados no Seminário Internacional e nos fóruns regionais realizados anteriormente, promovendo um diálogo e a participação legítima da população e assim recebendo as demandas apresentadas pelos mesmos . Legislação no Brasil sobre políticas públicas sobre drogas (2010).

Como resultado, o prefixo “anti” da Política Nacional Antidrogas foi substituído pelo termo “sobre”, já de acordo com as tendências internacionais, com o posicionamento do governo e com a nova demanda popular, manifestada ao longo do processo de realinhamento da política. (Obid/Senad <http://obid.Senad.gov.br/obid/pessoas-sujeitos-drogas-e-sociedade>)

Findada as discussões sobre a temática, a política foi aprovada pelo Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), entrando em vigor a partir dessa data e então fazendo parte da agenda governamental.

Segundo informações divulgadas pelo Obid/Senad (2006) a Senad coordenou um grupo de trabalho do governo que assessorou os parlamentares no Processo que culminou na aprovação da Lei nº 11.343/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), suplantando uma legislação de trinta anos que se mostrava obsoleta e em desacordo com os avanços científicos na área e com as transformações sociais, o que colocou o Brasil em destaque no cenário internacional ao instituir o SISNAD e prescrever medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, em consonância com a atual política sobre drogas.

De acordo com a Lei nº 11.343/2006 compatibiliza os dois instrumentos normativos: as Leis 6.368/1976 e 10.409/2002, e os revoga a partir de sua edição, com o reconhecimento das diferenças entre a figura do traficante e a do usuário/dependente, os quais passaram a ser tratados de modo diferenciado e a ocupar capítulos diferentes da lei.

Em janeiro de 2011, por meio do DECRETO Nº 7.426, a (Senad) foi desvinculada do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e transferida para o Ministério da Justiça como dispõem no artigo 1º:

Ficam transferidos para o Ministério da Justiça a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas – CONAD e a gestão do Funad – do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Explicita também que suas competências serão:

“Art. 38-A. À Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas compete:

I – assessorar e assistir o Ministro de Estado, no âmbito de sua competência;

II – articular e coordenar as atividades de prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas;

III – propor a atualização da Política Nacional sobre Drogas, na esfera de sua competência;

IV – consolidar as propostas de atualização da Política Nacional sobre Drogas;

V – definir estratégias e elaborar planos, programas e procedimentos, na esfera de sua competência, para alcançar os objetivos propostos na Política Nacional sobre Drogas e acompanhar a sua execução;

VI – atuar, em parceria com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, assim como governos estrangeiros, organismos multilaterais e comunidades nacional e internacional, na concretização das atividades constantes do inciso II;

VII – promover o intercâmbio com organismos nacionais e internacionais na sua área de competência;

VIII – propor medidas na área institucional visando ao acompanhamento e ao aperfeiçoamento da ação governamental relativa às atividades relacionadas no inciso II;

IX – gerir o Funad, bem como fiscalizar a aplicação dos recursos repassados por este Fundo aos órgãos e entidades conveniados;

X – firmar contratos ou celebrar convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres com entidades, instituições ou organismos nacionais e, mediante delegação de competência, propor com os internacionais, na forma da legislação em vigor;

XI – indicar bens apreendidos e não alienados em caráter cautelar, a serem colocados sob custódia de autoridade ou órgão competente para desenvolver ações de redução da demanda e da oferta de drogas, para uso nestas ações ou em apoio a elas;

XII – realizar, direta ou indiretamente, convênios com os Estados e o Distrito Federal, a alienação de bens com definitivo perdimento decretado em favor da União, articulando-se com os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da administração pública federal e estadual para a consecução desse objetivo;

XIII – gerir o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas – OBID;

XIV – desempenhar as atividades de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas;

XV – executar as ações relativas ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, bem como coordenar, prover apoio técnico-administrativo e proporcionar os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê Gestor do referido Plano; e

XVI – realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

De acordo com o Decreto a **Senad** é responsável por 4 Diretorias:



1. Diretoria de Projetos Estratégicos e Assuntos Internacionais;
2. Diretoria de Articulação e Coordenação de Políticas sobre Drogas;
3. Diretoria de Contencioso e Gestão do Funad; (DCGF)
4. Diretoria de Planejamento e Avaliação de Políticas sobre Drogas; (DPAPD).

Atualmente O SISNAD é composto pelo Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Ministério da Justiça, tendo em vista que cada um desses possui competências específicas junto ao SISNAD, esse trabalho tem se como objetivo detalhar as competências e ações desenvolvidas pelo Ministério da Justiça, que em seu âmbito é responsável por, articular e coordenar as atividades de

repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas; manter a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas informada acerca dos dados relativos a bens móveis e imóveis, valores apreendidos e direitos constrictos em decorrência dos crimes capitulados na Lei nº 11.343, de 2006, visando à implementação do disposto nos arts. 60 a 64 da citada Lei; gerir o Funad e o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas.

Tendo em vista que o objeto de nosso estudo é analisar o gasto público com políticas e ações no campo das drogas no Brasil, no próximo capítulo vamos abordar o Funad em termos de concepção, gestão e principais eixos de atuação.

Capítulo 3 – Concepções e princípios do Fundo Público

Esse capítulo tem como objetivo trazer uma análise do que é Fundo Público e como ele se materializa na política Nacional sobre drogas, entendendo a relação Estado versus Sociedade, já discutida em capítulos anteriores.

Primeiramente, é importante esclarecer o que é Fundo, pois, existe uma diversidade enorme de conceitos e significados.

Fundo de acordo com a língua portuguesa, significa profundo, que está abaixo do nível da superfície, denso ou compacto. Para além da definição linguística, possui também definição filosófica, jurídica e técnica. Porém, neste trabalho, vamos nos reter a sua definição jurídica e dessa maneira elucidar a respeito da legislação vigente, tendo como base alguns autores que já discorreram sobre o assunto.

A história nos mostra que no Brasil, a origem e evolução dos fundos são visíveis a partir da primeira década do século XX, a existência, já à essa época, de pelo menos três fundos: o Fundo de Amortização dos Empréstimos Internos (criado pelo Decreto nº 4.382, de 8/4/1902), o Fundo Naval (criado pelo Decreto nº 20.923, de 8/1/1932) – o mais antigo fundo programático do Brasil – e o Fundo Especial de Educação e Saúde (criado pelo Decreto nº 21.335, de 29/4/1932) SANCHES(2005). Apud “Fundos Federais”, publicado na Revista do TCU, nº 51, jan./mar., 1992.

Ainda conforme Sanches (2005), poucas disposições sobre os fundos foram feitas no período de 1934 a 1966, porém foram criados 14 fundos nesse mesmo período:

Fundo Florestal, em 1934; Fundo de Reaparelhamento

Penal, em 1934; Fundo de Modernização da Lavoura, em 1937; Fundo da Marinha Mercante, em 1941; Fundo de Ensino Profissional Marítimo, em 1942; Fundo Aeronáutico, em 1945; Fundo de Assistência Hospitalar, em 1946; Fundo Agropecuário, em 1962; Fundo de Telecomunicações, em 1962; Fundo de Compensação de Variações Salariais, em 1964; Fundo do Exército, em 1965; Fundo de Seguro Rural, em 1966; Fundo de Cooperativismo, em 1966 e Fundo de Turismo, em 1966.

No mesmo sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional (2011), ao analisar o que é fundo, explica através de parecer que, é com o advento da Lei nº 4.320,

de 1964, seguida pela edição dos Decretos-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e sobretudo com a redação que lhe foi dada a partir do Decreto-lei nº 900 de 29 de setembro de 1969, como afirma Sanches (2005) abriu caminho para grande proliferação de fundos que ocorreu na administração brasileira, sobretudo na União e nos Estados das regiões Sul e Sudeste.

Por consequência, é com o advento do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que se proporciona relativa densidade normativa à regência da matéria. Entendendo assim, que foi através destes decretos, nos quais a doutrina utilizou-se para ensaiar uma taxionomia dos fundos (STN, 2011).

É importante destacar que de maneira geral, vários autores possuem uma definição jurídica para fundo público:

“Vinculação à realização de determinados objetivos e serviços – a aplicação das receitas deve vincular-se à realização de programas de trabalho relacionados aos objetivos definidos na criação dos fundos (Lei nº 4.320, art. 71)”.

“Trata de um instrumento de administração financeira, por meio do qual se afetam recursos a finalidades específicas” (STN, 2011).

Para além de uma visão restrita daquilo que está previsto na lei brasileira, Salvador (2015) afirma que os chamados fundos especiais, previstos no artigo 71 da lei nº 4.320/64, já citada anteriormente, e no artigo 165 da Constituição Federal (CF) de 1988, que se refere às instancias de financiamento específicas da administração pública, constitui fundo especial:

“O produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculem à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação (...) tem seus recursos alocados no orçamento e suas receitas provenientes de tributos e outras receitas públicas” (SALVADOR, 2015, p. 10).

Sanches (2005), constata em seu estudo que, embora o conceito legal dos fundos especiais induza ao raciocínio de que tais constituem uma só espécie de instrumento especial de programação e de execução de despesas públicas, a atenta análise do universo de fundos institucionalizados na administração federal e da legislação que os rege demonstra que existem caracterizações

normativas que tentam situá-los como sendo de duas naturezas básicas: contábil e financeira.

Em aspectos legais a definição da natureza dos fundos especiais se dá pelo Decreto nº 93.872/86 em seu art. 71:

§ 1º São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional.

§ 2º São Fundos Especiais de natureza financeira, os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica.

Ao analisar essas definições, Sanches (2005) destaca que existem problemas como a difícil compreensão dos termos, por não se referirem a conceitos que são utilizados no dia-a-dia da administração pública, por possuírem uma ótica eminentemente financeira das caracterizações, o que dificulta uma percepção mais clara dessas espécies para efeitos de programação orçamentária. Em virtude disso, o autor conclui que essa distinção não é suficiente, sobretudo para os fins de tipificação dos fundos a partir da natureza programática de suas operações.

Pelas práticas atuais, Sanches (2005) define os fundos especiais de natureza financeira, aqueles cujo atos de instituição (lei de criação), não explicitam a sua natureza (deixando implícito não se tratarem de fundos “de natureza contábil”) e, por outro lado, definem objetivos cuja realização envolva a execução de ações programáticas.

Em sintonia com essa definição, é possível classificar o Funad, objeto de estudo deste trabalho, como fundo especial de natureza financeira, pois ao operarem apenas com dotações e recursos (moeda) do caixa único do Tesouro, individualizados em seu nome por meio de contas bancárias em estabelecimentos oficiais de crédito, para a realização de investimentos e/ ou custeio de programações típicas do setor público detalhadas nas LOAs, se configura como de natureza financeira” (SANCHES, 2005, p. 279).

Conforme a constituição de 1988, os Fundos de qualquer natureza só podem ser criados de acordo com algumas condições, nas quais Sanches (2005) pontua como:

- a) que a criação do fundo não envolva vinculação de receita de impostos, ressalvadas as exceções enumeradas pela própria Lei Maior (art. 167, IV);
- b) que a instituição do fundo, independentemente de sua natureza, conte com prévia autorização legislativa (art. 167, IX);
- c) que a programação do fundo conste da lei orçamentária anual (art. 165, § 5º) na forma indicada pela lei de diretrizes orçamentárias (art. 165, § 2º);
- d) que a instituição e o funcionamento do fundo se dê segundo as condições fixadas em lei complementar (art. 165, § 9º, II), tão logo essa lei se torne disponível.

Além de serem previstos em lei, os Fundos também devem estar regulamentados na Lei Orçamentária Anual (LOA)⁵, no Plano Plurianual (PPA)⁶ e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁷, pois de acordo com Salvador (2015), o objetivo principal dessas leis é integrar as atividades de planejamento e orçamento para garantir a execução das políticas governamentais nos municípios, nos estados, no Distrito Federal.

Segundo MAGALHÃES et. al (2004), o Fundo passa a ser um instrumento permanente, articulador e estratégico para a gestão da política, entendendo assim que um dos avanços que ainda precisamos realizar está na forma de lidar com essa ideia de Fundo porque tem sido disseminada apenas uma visão meramente contábil.

⁵ **Lei Orçamentária Anual (LOA):** Lei especial que contém a discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. *Fonte: Tesouro Nacional*

⁶ **Plano Plurianual:** Lei que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Vigora por cinco anos, sendo elaborado no primeiro ano do mandato presidencial, abrangendo até o primeiro ano do mandato seguinte. *Fonte: Tesouro Nacional*

⁷ **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):** Lei que compreende às metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. *Fonte: Tesouro Nacional*

Em complemento, Salvador (2010), diz que a expressão mais visível do Fundo público é o orçamento público, e destaca que o estudo do mesmo deve ser considerado como elemento importante para compreender a política social pois é uma peça técnica que vai além de da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários.

Isto porque, ainda conforme Magalhães *et. al* (2004), o Fundo retrata como está a política, o que é prioritário ou não, se está sendo concretizado o que foi proposto no Plano ou não. Caso contrário, o Plano se torna apenas uma formalidade a ser cumprida porque a lei exige.

3.1. Qual a concepção do fundo? Para que foi criado, quando e como?

Para responder as demandas apresentadas, foi instituído pela Lei no 7.560, de 19 de dezembro de 1986, o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso, dispõe sobre os bens apreendidos e adquiridos com produtos de tráfico ilícito de drogas ou atividades correlatas – Funcab.

De acordo com a redação dada pela Lei nº 8.764, de 1993 em seu Art. 1º, o Funcab deveria ser gerido pela Secretaria Nacional de Entorpecentes, cujos recursos teriam o seu plano de aplicação e projetos submetidos à apreciação prévia do Conselho Federal de Entorpecentes. O fundo seria gerido pelo Conselho Federal de Entorpecentes Confen.

O 2º artigo desta lei versa sobre a constituição dos recursos do Funcab:

- I dotações específicas estabelecidas no orçamento da União;
- II doações de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas ou jurídicas nacionais ou estrangeiras;
- III todo e qualquer bem de valor econômico, apreendido em decorrência do tráfico de drogas de abuso ou utilizado de qualquer forma em atividades ilícitas de produção ou comercialização de drogas abusivas, ou ainda, que haja sido adquirido com recursos provenientes do referido tráfico, e perdido em favor da União

constituirá recurso do Funcab, ressalvados os direitos do lesado ou de terceiros de boa-fé e após decisão judicial ou administrativa tomada em caráter definitivo.

- IV recursos provenientes de emolumentos e multas, arrecadados no controle e fiscalização de drogas e medicamentos controlados, bem como de produtos químicos utilizados no fabrico e transformação de drogas de abuso;
- V recursos de outras origens, inclusive os provenientes de financiamentos externos e internos.

O Art. 5º versa sobre a destinação dos recursos do Funcab:

- I aos programas de formação profissional sobre educação, prevenção, tratamento, recuperação, repressão, controle e fiscalização do uso e tráfico de drogas;
- II aos programas de educação técnico-científica preventiva sobre o uso de drogas;
- III aos programas de esclarecimento ao público, incluídas campanhas educativas e de ação comunitária;
- IV às organizações que desenvolvem atividades específicas de tratamento e recuperação de usuários;
- V ao reaparelhamento e custeio das atividades de fiscalização, controle e repressão ao uso e tráfico ilícitos de drogas e produtos controlados;
- VI ao pagamento das cotas de participação a que o Brasil esteja obrigado como membro de organismos internacionais ou regionais que se dediquem às questões de drogas;
- VII aos custos de sua própria gestão.

No ano de 1993 a redação da lei 1986, que instituiu o Funcab foi alterada em seus arts. 2º e 5º a despeito da constituição, destinação dos recursos do

fundo e sua nomenclatura, que passa a se chamar Funad, convalidada pela Medida Provisória nº 1.780-9, de 6 de maio de 1999.

As principais alterações feitas foram:

Art. 2º VI – recursos oriundos do perdimento em favor da União dos bens, direitos e valores objeto do crime de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins, previsto no inciso I do art. 1º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

Art. 5º VII – aos custos de sua própria gestão e para o custeio de despesas decorrentes do cumprimento de atribuições da Senad;

VIII – ao pagamento do resgate dos certificados de emissão do Tesouro Nacional que caucionaram recursos transferidos para a conta do Funad;

IX – ao custeio das despesas relativas ao cumprimento das atribuições e às ações do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, no combate aos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, previstos na Lei nº 9.613, de 1998, até o limite da disponibilidade da receita decorrente do inciso VI do art. 2º.

Parágrafo único. Observado o limite de quarenta por cento, e mediante convênios, serão destinados à Polícia Federal e às Polícias dos Estados e do Distrito Federal, responsáveis pela apreensão a que se refere o art. 4º, no mínimo vinte por cento dos recursos provenientes da alienação dos respectivos bens." (NR)

Essas mudanças resultaram no Funad que hoje é gerido pela Secretaria Nacional Antidrogas – Senad

O Fundo Nacional, gerido pela Secretaria Nacional Políticas Sobre Drogas (Senad), é um órgão que recebe doações de bens de valor econômico que são apreendidos do tráfico de drogas, e, após decisão judicial transitada em julgado são leiloados por todo o país.

De acordo com MJ (2012) essas verbas são aplicadas no desenvolvimento de ações de repressão, tratamento, recuperação e reinserção de dependentes de drogas no Brasil, mas também poderiam ser direcionadas para escolas, investindo em capacitação profissional e esportes, com o objetivo de trazer aqueles alunos que ficam o tempo que não tem aulas para dentro das escolas.

A Lei nº 11.343/2006, dispõe sobre a tutela dos bens apreendidos que são advindos do tráfico ilícito de entorpecentes nos artigos 62, 63:

Art. 62. Os veículos, embarcações, aeronaves e quaisquer outros meios de transporte, os maquinários, utensílios, instrumentos e objetos de qualquer natureza, utilizados para a prática dos crimes definidos nesta Lei, após a sua regular apreensão, ficarão sob custódia da autoridade de polícia judiciária, excetuadas as armas, que serão recolhidas na forma de legislação específica.

§ 1º Comprovado o interesse público na utilização de qualquer dos bens mencionados neste artigo, a autoridade de polícia judiciária poderá deles fazer uso, sob sua responsabilidade e com o objetivo de sua conservação, mediante autorização judicial, ouvido o Ministério Público.

§ 2º Feita a apreensão a que se refere o caput deste artigo, e tendo recaído sobre dinheiro ou cheques emitidos como ordem de pagamento, a autoridade de polícia judiciária que presidir o inquérito deverá, de imediato, requerer ao juízo competente a intimação do Ministério Público.

§ 3º Intimado, o Ministério Público deverá requerer ao juízo, em caráter cautelar, a conversão do numerário apreendido em moeda nacional, se for o caso, a compensação dos cheques emitidos após a instrução do inquérito, com cópias autênticas dos respectivos títulos, e o depósito das correspondentes quantias em conta judicial, juntando-se aos autos o recibo.

§ 4º Após a instauração da competente ação penal, o Ministério Público, mediante petição autônoma, requererá ao juízo competente que, em caráter cautelar, proceda à alienação dos bens apreendidos, excetuados aqueles que a União, por intermédio da Senad, indicar para serem colocados sob uso e custódia da autoridade de polícia judiciária, de órgãos de inteligência ou militares, envolvidos nas ações de prevenção ao uso indevido de drogas e operações de repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas, exclusivamente no interesse dessas atividades.

§ 5º Excluídos os bens que se houver indicado para os fins previstos no § 4º deste artigo, o requerimento de alienação deverá conter a relação de todos os demais bens apreendidos, com a descrição e a especificação de cada um deles, e informações sobre quem os tem sob custódia e o local onde se encontram.

§ 6º Requerida a alienação dos bens, a respectiva petição será autuada em apartado, cujos autos terão tramitação autônoma em relação aos da ação penal principal.

§ 7º Autuado o requerimento de alienação, os autos serão conclusos ao juiz, que, verificada a presença denexo de instrumentalidade entre o delito e os objetos utilizados para a sua prática e risco de perda de valor econômico pelo decurso do tempo, determinará a avaliação dos bens relacionados, cientificará a Senad e intimará a União, o Ministério Público e o interessado, este, se for o caso, por edital com prazo de 5 (cinco) dias.

§ 8º Feita a avaliação e dirimidas eventuais divergências sobre o respectivo laudo, o juiz, por sentença, homologará o valor atribuído aos bens e determinará sejam alienados em leilão.

§ 9º Realizado o leilão, permanecerá depositada em conta judicial a quantia apurada, até o final da ação penal respectiva, quando será transferida ao Funad, juntamente com os valores de que trata o § 3o deste artigo.

§ 10. Terão apenas efeito devolutivo os recursos interpostos contra as decisões proferidas no curso do procedimento previsto neste artigo.

§ 11. Quanto aos bens indicados na forma do § 4o deste artigo, recaindo a autorização sobre veículos, embarcações ou aeronaves, o juiz ordenará à autoridade de trânsito ou ao equivalente órgão de registro e controle a expedição de certificado provisório de registro e licenciamento, em favor da autoridade de polícia judiciária ou órgão aos quais tenha deferido o uso, ficando estes livres do pagamento de multas, encargos e tributos anteriores, até o trânsito em julgado da decisão que decretar o seu perdimento em favor da União.

Art. 63. Ao proferir a sentença de mérito, o juiz decidirá sobre o perdimento do produto, bem ou valor apreendido, seqüestrado ou declarado indisponível.

§ 1º Os valores apreendidos em decorrência dos crimes tipificados nesta Lei e que não forem objeto de tutela cautelar, após decretado o seu perdimento em favor da União, serão revertidos diretamente ao Funad.

§ 2º Compete à Senad a alienação dos bens apreendidos e não leiloados em caráter cautelar, cujo perdimento já tenha sido decretado em favor da União.

§ 3º A Senad poderá firmar convênios de cooperação, a fim de dar imediato cumprimento ao estabelecido no § 2o deste artigo.

§ 4º Transitada em julgado a sentença condenatória, o juiz do processo, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, remeterá à Senad relação dos bens, direitos e valores declarados perdidos em favor da União, indicando, quanto aos bens, o local em que se encontram e a entidade ou o órgão em cujo poder estejam, para os fins de sua destinação nos termos da legislação vigente.

3.2. PPA 2012- 2015

O recorte temporal deste trabalho se dá através do Plano Plurianual 2012 – 2015, pois objetiva-se investigar como foram aplicados os recursos do Funad na Política Nacional sobre Drogas nesse período.

Dessa maneira é fundamental analisar como a Política Nacional sobre Drogas (PNAD) e Fundo, se apresentam no Plano Plurianual, na LOA (Lei orçamentária anual), no Sistema Integrado de Administração Financeira do governo federal (Siafi) não esquecendo de alguns relatórios de gestão desse período.

É possível afirmar segundo Paulo (2010) que a Constituição Federal atribuiu ao PPA um papel central de organização da ação do Estado, uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições.

De acordo com o artigo 165 da CF em seu primeiro parágrafo, a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, já em seu parágrafo quarto define que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Ainda conforme Paulo (2010) a introdução de um plano de médio prazo como parte de uma política orçamentária denota a intenção clara do legislador constituinte em proporcionar maior racionalidade à ação estatal de forma a impulsionar o desenvolvimento, o qual se daria por dois movimentos simultâneos:

- O estabelecimento dos gastos governamentais a partir de uma visão de futuro e de estratégias definidas, submetidas a aprovação do Congresso Nacional, com força normativa;
- Viabilidade fiscal para implementação das políticas.

Vale destacar que Paulo (2010) constatou no desenvolvimento de suas pesquisas que, a partir de 2000, toda iniciativa governamental foi organizada em programas com foco em resultados e, inspirado no bom desempenho dos projetos estratégicos do “Brasil em Ação”⁸, foi atribuído um gerente a cada programa de governo.

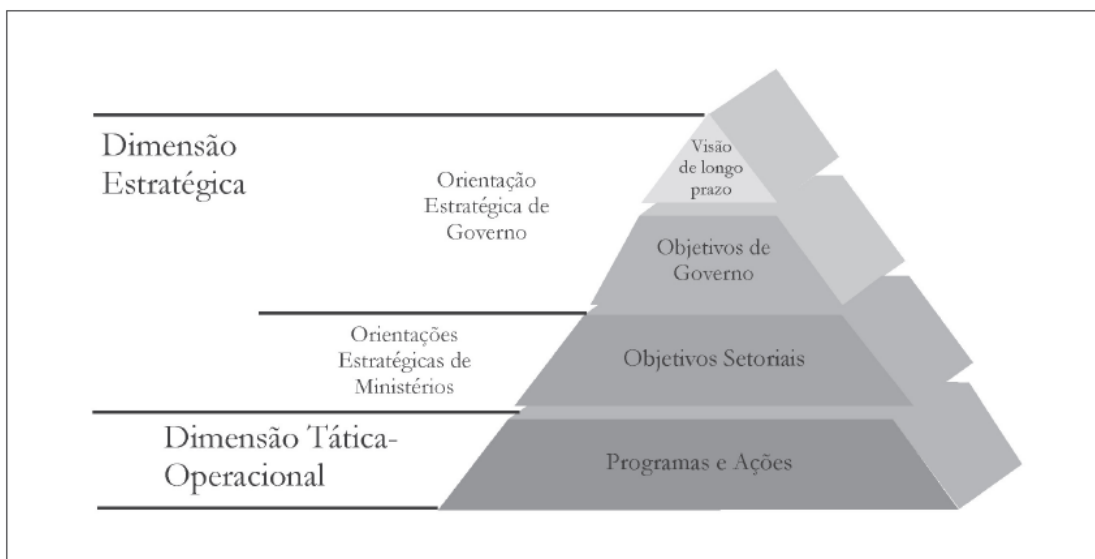
É notória alguma mudança nas orientações para elaboração do PPA 2012-2015, que vislumbram a introdução de alterações significativas na estrutura adotada pelos últimos três planos plurianuais do Governo Federal, além de informar que o sentido geral das mudanças é o da busca por um caráter mais estratégico para o Plano, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas.

Ainda de acordo com as orientações do PPA 2012-2015, e com a lei nº 12.593 de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o Plano, houve uma mudança nas categorias a partir das quais o Plano se organiza, no qual o binômio “Programação”, que estruturava tanto os planos plurianuais como os orçamentos, dá lugar a Programas Temáticos.

No quadro abaixo é possível visualizar como é construído o PPA:

Quadro 3: Dimensão estratégica e Operacional do PPA 2012 – 2015.

⁸ Plano mais Brasil compreende o PPA 2012/2015, onde contém os programas temáticos e estratégicos para os estados, municípios e DF, está posto neste, as diretrizes das políticas sociais para o quadriênio.



Fonte : Revista do Serviço Público pág. 176

Ao analisar as orientações do PPA 2012-2015, seus conceitos e estruturas, identifica-se as três dimensões observadas no quadro acima, sendo definidas como:

- Dimensão Estratégica: é a orientação estratégica que tem como base os Macros desafios e a visão de longo prazo do Governo Federal;
- Dimensão Tática: define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes à política pública tratada. Vincula os Programas Temáticos para consecução dos Objetivos assumidos, estes materializados pelas Iniciativas expressas no Plano;
- Dimensão Operacional: relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência e é especialmente tratada no Orçamento. Busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues.

As principais mudanças, pretendidas no Plano foram de reformulação dos programas temáticos nos quais possuíam Indicadores e Objetivos. Cada Objetivo é composto por Metas e Iniciativas que, no seu conjunto, expressam o que será feito, em que intensidade, quais os resultados pretendidos e como será

feito. As Iniciativas asseguram o vínculo com 10 as ações orçamentárias, agora detalhadas apenas nas Leis Orçamentárias Anuais Mapeamento das instituições governamentais e não-governamentais de atenção às questões relacionadas ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil – 2006/2007, p. 09)

Ao analisar a Lei Orçamentária Anual e os Fundos, Costa (2012) explica que Unidade Orçamentária (UO) serve para concentrar orçamento para determinada finalidade e descentralizar recursos para as Unidades Gestoras (UGs) do SIAFI; pode conter um ou mais programas e ser dividida em programas ou ações. Suas despesas são detalhadas. Explicando assim que, um Programa na LOA é um conjunto de Ações mensurado por indicadores do Plano Plurianual (PPA). Uma Ação é uma operação das quais resultam produtos para atender os objetivos dos programas. Aparecem sempre como simples dotação, ou seja, um só item de despesa.

Dessa maneira de acordo com Carvalho (2000), a vinculação de receitas e despesas a um determinado conjunto de ações, herdada da lei nº 4.320/64 (Lei que institui os fundos especiais) abre a possibilidade de financiamento de programas, projetos, serviços e benefícios”.

Para fazer face às despesas com a execução de suas ações, inclusive no desempenho das atividades de Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad), a Senad dispõe dos créditos consignados no orçamento do Funad, instituído por meio da Lei nº 7.560/1986. Relatório de Gestão (2013)

Assim, definidas as principais mudanças e o novas orientações para o modelo de organização do PPA de 2012-2015, é possível analisar os objetivos estratégicos para a política nacional sobre drogas (PNAD) e também a alocação dos recursos do Funad pretendida para esse período através da Prestação de Contas Ordinária Anual.

Seguindo o novo modelo proposto pelo PPA, foi estabelecido, em seu Anexo I, sob o programa 2060(Coordenação de Políticas de Prevenção, Atenção e Reinserção Social de Usuários de Crack, Álcool e outras Drogas), objetivos a serem atingidos pelo Ministério da Justiça, por meio da execução de metas definidas para o período. Relatório de Gestão Senad /MJ (2012, pág. 11)

O programa Crack é possível vencer, foi criado no final de 2011, no Governo da Presidente Dilma Rousseff. Conforme os dados divulgados pelo

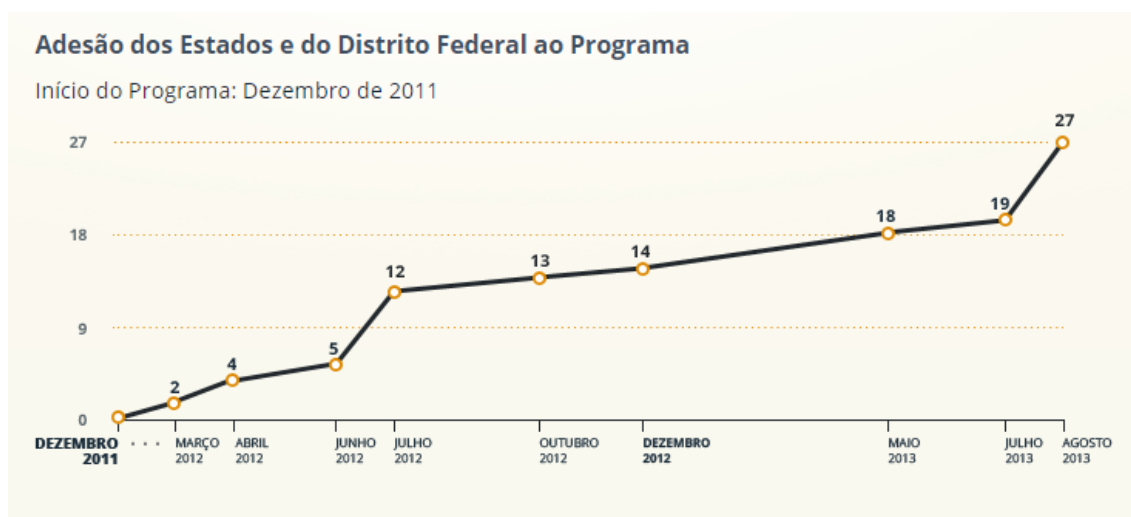
Ministério da Justiça, órgão que coordena o programa em parceria com os Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Educação e da Secretaria de Direitos Humanos, visando a oferecer aos grupos de risco irrestrito apoio em todas as suas necessidades, contribuindo, desta forma, para a redução dos índices de consumo de drogas. O programa é uma ação integrada que envolve três frentes de atuação: prevenção, cuidado e autoridade.

A ações de prevenção compreendem: prevenção nas escolas Capacitação de profissionais das redes de saúde, segurança pública, educação, assistência social, justiça, operadores do direito, lideranças religiosas e comunitárias, agentes do Sistema Nacional de Políticas Sobre Drogas (Sisnad) e disseminação contínua de informações e orientações sobre crack e outras drogas.

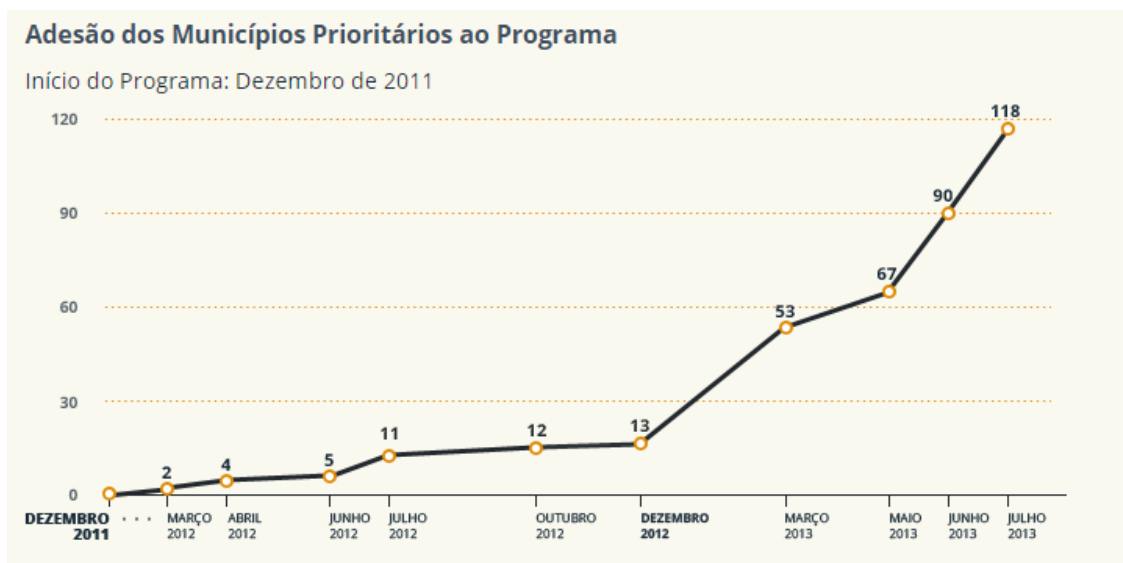
Já as ações de cuidado versam sobre: ampliação da oferta de serviços, a rede SUS preparada para o atendimento, pois é em parceria com o Ministério da Saúde, a reinserção social e apoio integral aos usuários e às famílias.

A última frente de atuação, autoridade, compreende: articulação com as áreas de saúde e assistência social, parceria com estados e municípios para a promoção de espaços urbanos seguros, fortalecimento das ações de inteligência e investigação, em integração com as forças estaduais e enfrentamento ao tráfico de drogas e ao crime organizado.

Os dois gráficos abaixo mostram a adesão ao programa pelos Estados, municípios e Distrito Federal até o ano de 2013. Esses são os últimos dados divulgados pelo Ministério da Justiça.



Fonte: <http://www.brasil.gov.br/observatoriocrack/balanco-programa.html>



Fonte: <http://www.brasil.gov.br/observatoriocrack/balanco-programa.html>

Infere-se das figuras que a partir do ano de 2013 houve uma grande adesão ao programa por parte dos Estados e Distrito Federal e também por parte dos 133 municípios prioritários, aqueles municípios que possuem mais de 200 mil habitantes.

De acordo com o Ministério da Justiça, o programa norteia todas as ações da Política Nacional sobre Drogas, na medida em que os eixos propostos trabalham simultaneamente, na prevenção, no combate, na reabilitação e na reintegração social.

Frente a essas estratégias adotadas para esse exercício, os principais objetivos da Senad foram alinhados a metas específicas para cumprimento de cada ação prevista no Programa Temático 2060. Foram delimitadas oito estratégias:

- 1) induzir a formação e a capacitação permanente de profissionais e lideranças comunitárias que atuam junto a usuários de álcool, crack e outras drogas, desenvolvendo e fomentando ações voltadas para a qualificação das intervenções junto a esse público, na perspectiva da promoção e garantia dos direitos.
- 2) Desenvolver ações continuadas de prevenção do uso de drogas, por meio da disseminação de informações atualizadas sobre o tema e a

manutenção de canais privilegiados de interação com a sociedade, de forma a desestimular o uso inicial, incentivar a diminuição do consumo e diminuir os riscos e danos associados ao seu uso indevido.

- 3) Promover e articular o desenvolvimento de estratégias de prevenção e reinserção social junto a segmentos populacionais específicos em situação de vulnerabilidade social.
- 4) Fomentar a realização de levantamentos acerca dos padrões de consumo de drogas e a produção de conhecimentos científicos afetos ao tema, com vista a subsidiar a gestão da política sobre drogas no país.
- 5) Promover as condições para o aperfeiçoamento dos marcos institucionais e legais afetos à temática das drogas, bem como o fortalecimento dos mecanismos de cooperação internacional.
- 6) Promover a integração entre os diferentes segmentos da sociedade e do governo que atuam com a temática das drogas, por meio do fortalecimento dos espaços institucionais de participação social e do apoio às atividades desenvolvidas no âmbito das entidades de acolhimento de usuários e dependentes de crack e outras drogas.
- 7) Desenvolver e modernizar os instrumentos de acompanhamento e monitoramento do consumo e tráfico de drogas, promovendo a socialização do conhecimento sobre o tema no país.
- 8) Introduzir melhorias na gestão do Funad.

De acordo com a Senad/MJ (2015), o estado do Mato Grosso do Sul apresentou o sistema de leilões que tem sido muito exitoso e a Senad/MJ informou a criação de um sistema federal de leilões que irá beneficiar todos os estados na venda dos bens apreendidos do tráfico de drogas. Com a intensificação dos leilões, uma parte da receita poderá ser revertida para a política sobre drogas dos Estados”

O incremento para a realização de leilões do Funad e o incentivo à criação e manutenção de conselhos estaduais e municipais foram os principais temas debatidos durante o encontro de Conens (2015), em colegiado dos presidentes

estaduais de políticas sobre drogas, realizado no Ministério da Justiça .MJ 2015 Também com base nesse documento, a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, Senad/MJ, apresentou as pesquisas que estão sendo realizadas no momento, como o III Levantamento Domiciliar sobre uso de Drogas. Foi apresentado e discutido o marco regulatório das comunidades terapêuticas, aprovado pelo Conad, e o sistema de fiscalização das CTs que possuem contrato com o governo federal. Também foram discutidas as novas estratégias para ações de prevenção ao uso de drogas. Nesse espaço de importantes deliberações os conselhos aproveitaram o encontro para estruturar o Fórum Nacional Permanente dos Conselhos de Políticas Públicas sobre Drogas, incluindo a eleição de coordenadores regionais para as atividades. (MJ 2015)

De acordo com as informações divulgadas pelo site do MJ e Obid, observa-se que a participação social nas deliberações feitas pelos conselhos, Nacional de Política sobre Droga em grande maioria não conta com a participação da sociedade civil organizada. (colocar fonte) Nota-se que a principal forma de participação é através das comunidades terapêuticas, por meio de editais de chamamento público, realizados com grande frequência nos últimos anos, o que, para Salvador (2012) mostra que as contrarreformas realizadas no aparelho do Estado brasileiro inseriram novas formas de gestão, com a introdução da esfera pública não estatal, representada pelas organizações sem fins lucrativos e de interesse público, e formando assim as “parcerias” público-privadas nas diferentes esferas de governo.

Capítulo 4

Como explicado no capítulo anterior as categorias a partir das quais o Plano Plurianual se organiza foram redesenhadas. A perspectiva de organização pautada no binômio “Programa-Ação”, que estruturava tanto os planos plurianuais como os orçamentos, dá lugar a Programas Temáticos, Objetivos e Iniciativas, tornando-se a Ação uma categoria exclusiva dos orçamentos. Dessa maneira o Plano tem como foco a organização da ação de governo nos níveis estratégico e tático, e o Orçamento responde pela organização no nível operacional. (ORIENTAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL, 2012-2015).

Definidos os programas e metas a partir do PPA 2012- 2015, iniciamos a análise comparativa do orçamento previsto e aplicado pelo Funad, tendo como base os objetivos propostos dentro do Programa Crack é Possível Vencer (2060).

Para que a análise seja feita é relevante entender alguns conceitos utilizados nos relatórios de execução orçamentária do Fundo:

Dotação: Limite de crédito consignado na lei de orçamento ou crédito adicional, para atender determinada despesa. *Tesouro Nacional*

Despesa Empenhada (definição mais detalhada): O empenho representa o primeiro estágio da despesa orçamentária. É registrado no momento da contratação do serviço, aquisição do material ou bem, obra e amortização da dívida. Segundo o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. Os empenhos podem ser classificados em:

- Ordinário: tipo de empenho utilizado para as despesas de valor fixo e previamente determinado, cujo pagamento deva ocorrer de uma só vez;
- Estimativo: empenho utilizado para as despesas cujo montante não se pode determinar previamente, tais como serviços de fornecimento

de água e energia elétrica, aquisição de combustíveis e lubrificantes e outros; e

- Global: empenho utilizado para despesas contratuais ou outras de valor determinado, sujeitas a parcelamento, como, por exemplo, os compromissos decorrentes de aluguéis.

O empenho poderá ser reforçado quando o valor empenhado for insuficiente para atender à despesa a ser realizada, e, caso o valor do empenho exceda o montante da despesa realizada, o empenho deverá ser anulado parcialmente. Ele será anulado totalmente quando o objeto do contrato não tiver sido cumprido, ou ainda, no caso de ter sido emitido incorretamente.)

Despesa Liquidada: É o segundo estágio da despesa orçamentária. A liquidação da despesa é, normalmente, processada pelas Unidades Executoras ao receberem o objeto do empenho (o material, serviço, bem ou obra). Conforme previsto no art. 63 da Lei nº 4.320/1964, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem como objetivos: apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. Controladoria-Geral da União (CGU).

Dadas as definições pertinentes para melhor compreensão dos Relatórios de Gestão, a execução orçamentária e financeira do programa Crack, é possível vencer (2060) está descrita no quadro abaixo:

Iniciamos a análise das ações previstas, montando quadros que demonstrem os valores empreendidos através do FUNAD em determinada ação durante os quatro anos do nosso recorte temporal.

Quadro 5. Valores das dotações e liquidações nas ações 0912,0920,0921 e 0923 nos anos de 2012 a 2015

Código	Descrição		DOTAÇÃO		DESPESA	
		ANO	INICIAL	FINAL	EMPENHADA	LIQUIDADADA
0912	Promover e articular ações continuadas de prevenção do uso de drogas, de forma a informar, desestimularo uso inicial, incentivar a diminuição do consumo e diminuir os riscos e dados associados ao seu uso indevido.	2012	11.200.000,00	11.200.000,00	3.348.083,54	3.348.083,54
		2013	119.845.829	119.845.829	46.129.477	2.098.164
		2014	79.167.700	79.169.700	76.066.978	5.643.581
		2015	133.903.543	128.903.543	46.342.328	5.190.116
0920	Capacitar de forma continuada e articulada com as Políticas Públicas relacionadas ao tema, os atores governamentais e não governamentais envolvidos nas ações voltadas à prevenção do uso, ao tratamento e à reinserção social de usuários de crack, álcool e outras drogas e ao enfrentamento do tráfico de drogas ilícitas.	2012	55.419.425,00	55.419.425,00	48.568.163,52	5.426.033,85
		2013	----	----	----	----
		2014	----	----	----	----
		2015	----	----	----	----
0921	Apoiar a estrutura de projetos e serviços voltados ao atendimento de usuários de drogas e seus familiares, de forma articulada ao Sistema Único de Saúde e Sistema de Assistência Social.	2012	107.905.524,00	109.315.524,00	15.613.901,11	610.693,41
		2013	17.000.000	148.930.000	82.014.000	3.990.024
		2014	----	----	----	----
		2015	----	----	----	----
0923	Introduzir melhorias na gestão da política sobre drogas, tendo como subsídio a realização de levantamentos acerca dos padrões de consumo de crack e outras drogas e a produção de conhecimentos científicos afetos ao tema; aperfeiçoamento dos marcos institucionais e legais; fortalecendo os mecanismos de articulação intersetorial e cooperação internacional; modernizando os instrumentos de acompanhamento e monitoramento das ações e fomentando a criação de estruturas locais de gestão, com a ampliação dos mecanismos de participação social.	2012	2.170.076,00	6.410.642,00	1.996.272,78	1.403.633,91
		2013	104.221.700	104.221.700	33.352.917	3.662.851
		2014	167.386.000	166.786.000	120.127.954	9.588.304
		2015	187.095.235	186.295.235	103.918.071	10.940.380

O quadro acima mostra de forma sintetizada as ações executadas entre 2012 e 2015, com vistas a atender as diretrizes na Política Nacional sobre drogas, tendo em vista o Programa 2060 “Coordenação de Políticas de Prevenção, Atenção e Reinserção Social de Usuários de Crack, Álcool e outras Drogas”.

Infere-se deste quadro que as metas quantitativas e qualitativas que estavam previstas para execução nesse período possuem como aporte orçamentário o Funad, e dessa maneira sua execução é condicionada as dotações previstas e também as despesas empenhadas para cada uma delas.

É possível observar através do mesmo, que as despesas liquidadas em cada ação nos respectivos anos são extremamente inferiores aos valores empenhados, nos mostrando assim a possibilidade ou não de execução das ações, tendo em vista que as mesmas só podem ser executadas por meio das dotações orçamentária disponíveis.

No decorrer deste quadriênio, como pode ser observado constam valores totais previstos no PPA e LOA:

Dotação final : R\$ 987.722.958,00

Despesa Empenhada: R\$ 577.478.145,84

Despesa Liquidada: R\$ 51.901.864,71

A Dotação final mostra o orçamento consignado para execução das ações previstas no Programa 2060 – Crack é possível vencer, para os quatro anos de vigência do PPA. Já a despesa empenhada significa o valor reservado para aquela execução, sendo assim o primeiro estágio da meta financeira, seguido assim pela liquidação da despesa que já havia sido empenhada.

Estas informações mostram principalmente um descompasso entre os valores dotados e os liquidados, demonstrando assim que ocorreram problemas na gestão e execução do orçamento previsto, gerando assim o não cumprimento das metas prevista para a política. Ou seja, o alcance dos objetivos traçados dependem impreterivelmente dos valores liquidados em cada ação.

No mesmo sentido, vamos analisar como se deu a execução física de cada uma destas ações, podendo assim constatar a eficiência e eficácia ou a falta das mesmas nos valores empreendidos na política através do Funad.

De acordo com o PPA, estavam previstas a implementação de quatro ações, nas quais possuíam uma série de metas físicas e também financeiras. No decorrer destes quatro anos, os objetivos traçados foram em partes executados

e através dos Relatórios de Gestão do MJ/ Senad, essas informações foram divulgadas. Todos os dados que constam neste quadro foram retirados dos Relatórios de Gestão divulgados pela Senad, como forma de prestação de contas da política.

Para cada um dos quatro objetivos estratégico do quadro acima constam ações com códigos específico que serão realizadas durante a vigência deste PPA para a implementação do programa Crack, é possível vencer (2060).

As ações 0920 e 0921 como constam no quadro, a partir de 2013 suas metas foram agregadas as ações 0912 e 0923 respectivamente, e apenas estas últimas foram referenciadas nos anos de 2013 até 2015. Por esse motivo, vamos analisar especificamente as ações 0912 e 0923 onde já constam os valores para os quatro anos.

4.1. Análise da ação 0912 entre os anos 2012-2015

OBJETIVO 0912 – Promover e articular ações continuadas de prevenção do uso de drogas e capacitar, de forma continuada, atores governamentais e não governamentais envolvidos nas ações voltadas à prevenção do uso, ao tratamento e à reinserção social de usuários de crack, álcool e outras drogas e ao enfrentamento do tráfico de drogas ilícitas.

Os quadros abaixo mostram cronologicamente as dotações Iniciais e finais, consignada para as ações do objetivo 0912 e também as despesas empenhadas e liquidadas em cada ano.

Ação prevista:

20R9 – Prevenção de Uso e ou Abuso de Substâncias Psicoativas.

ANO	DOTAÇÃO		DESPESA	
	INICIAL	FINAL	EMPENHADA	LIQUIDADA
2012	11.200.000,00	11.200.000,00	3.348.083,54	3.348.083,54
2013	119.845.829	119.845.829	46.129.477	2.098.164
2014	79.167.700	79.169.700	76.066.978	5.643.581
2015	133.903.543	128.903.543	46.342.328	5.190.116

Elaboração própria a partir dos relatórios dos Relatórios de Gestão dos Exercícios 2012 a 2015. MJ/Senad

Ação prevista:

4902 – Capacitação de Agentes do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas

ANO	DOTAÇÃO		DESPESA	
	INICIAL	FINAL	EMPENHADA	LIQUIDADADA
2012	55.419.425,00	55.419.425,00	48.568.163,52	5.426.033,85
2013	-----	-----	-----	-----
2014	-----	-----	-----	-----
2015	-----	-----	-----	-----

O quadro mostra a dotação prevista para capacitação de agentes do SISNAD no ano de 2012, nas quais foram executadas 8 metas, que ao serem somadas suas metas financeiras realizadas chegam ao valor total de R\$ 40.969.619 milhões, no entanto o Relatório de 2012 destaca como despesa liquidada apenas R\$ 5.426.033,85, ou seja, apenas 11,17 % do recurso empenhado para esta ação foi utilizado no ano de 2012.

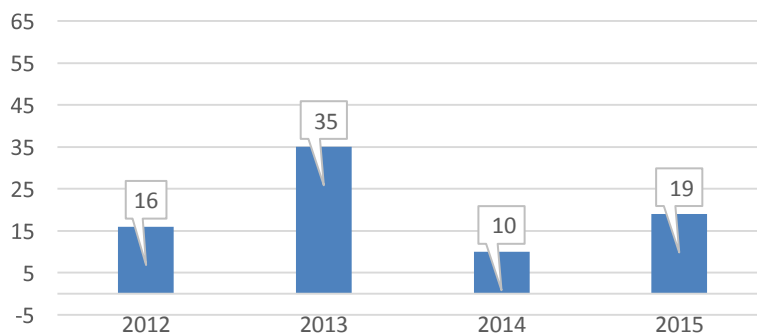
Estas continuam sendo executadas apenas como ação 0912 nos anos seguintes

As metas previstas para esta ação estão no eixo de prevenção e possuem como finalidade a Capacitação de: lideranças religiosas e movimentos afins; capacitação de conselheiros municipais e lideranças comunitárias, capacitação da Polícia Rodoviária Federal; capacitar profissionais de segurança pública; capacitar profissionais e gestores que atuam na rede de atendimento a saúde e rede de assistência social; capacitar profissionais e voluntários de Comunidades Terapêuticas.

Segue abaixo as metas quantitativas entre os anos de 2012-2015:

- I Implantar/manter 65 Centros Regionais de Referência no âmbito de Instituições de Ensino Superior públicas para formação permanente dos profissionais que atuam na segurança pública, no Ministério Público, no Poder Judiciário e nas redes de atenção integral à saúde e de assistência social, com usuários de Crack e outras drogas e seus familiares – Plano Crack, É Possível Vencer!

Gráfico 3: quantidade de Centros Regionais de Referência implantados de 2012 a 2015 em todo o país.



Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios dos Relatórios de Gestão dos Exercícios 2012 a 2015.MJ/Senad

Conforme analisado no Relatório de Gestão do Exercício de 2012, foram implantados 16 Centros de Regionais de Referência no primeiro ano de execução do programa com valor 8 milhões.

Apenas no primeiro Relatório de Gestão consta o valor liquidado especificamente nesta ação. De acordo com o gráfico notamos que no segundo ano de execução teve um aumento significativo no número de implantações dos Centros, sendo também neste ano o maior.

Até o ano de 2013, 51 Centros haviam sido implantados em diversas regiões brasileiras, porém no Relatório de 2014 é informado que apenas 44 Centros estavam vigentes, havendo assim uma divergência.

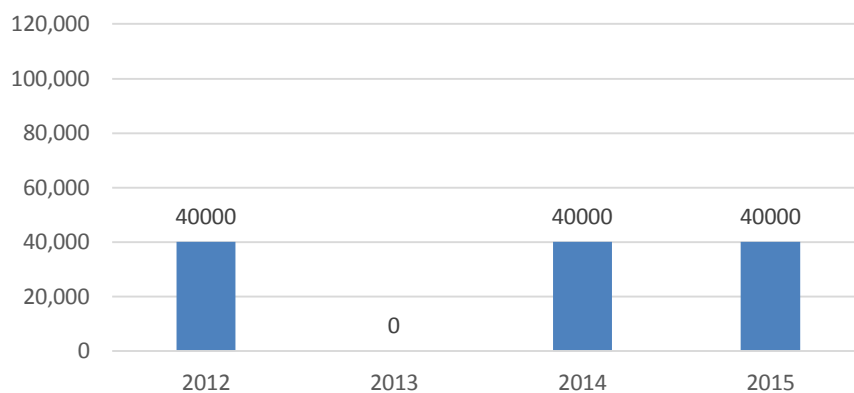
Através do Relatório de 2015 é esclarecido essa contradição, mostrando que após a publicação do Edital nº 08/2014 Senad/MJ, 10 novas instituições que submeteram projetos de formação por meio dos Centros receberam recursos da Senad através do Funad, dessa forma, infere-se que alguns Centros não estavam conveniados a Senad ao final de 2014.

Também em 2015, ainda atendendo ao edital nº 08/2014 a Senad manteve instrumento de parceria com 63 Centros, nos quais 53 foram instrumentos de renovação e 10 relativos a novos Centros.

Foi executada quase 100% da meta colocada através do PPA 2012-2015.

- II Ofertar 120 mil vagas de capacitação para conselheiros municipais (drogas, educação, segurança, assistência social, tutelares, criança e adolescente, idoso, entre outros) e lideranças comunitárias/ para atuar na redução da demanda de drogas em suas comunidades – Plano Crack, É Possível Vencer.

Gráfico 4 : Quantidade de vagas ofertadas anualmente para capacitação de conselheiros municipais e lideranças comunitárias.



Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios dos Relatórios de Gestão dos Exercícios 2012 a 2015.MJ/Senad

Este curso foi proposto na modalidade à distancia e tem por objetivo o fortalecimento da rede prevenção do uso de crack, álcool e outras drogas por meio da capacitação dos diversos conselheiros municipais e estaduais e líderes comunitários. Relatório de Gestão MJ/Senad 2015.

O valor empreendido nesta ação no primeiro ano de execução foi R\$2.200.000, de acordo com o Relatório de Gestão do ano de 2012.

Enquanto meta quantitativa, foi possível identificar nos relatórios que se tinha a pretensão de qualificar 120 mil conselheiros e líderes comunitários. Nos dois primeiros anos, foram abertas 40 mil vagas.

Como mostra o gráfico, no ano de 2013, não foi divulgada a quantidade de vagas ofertadas, porém, no Relatório de Gestão, está informando que até então já haviam sido ofertadas 80 mil vagas, o que gera uma inconsistência nos dados ao analisarmos os anos seguintes, que demonstram valores diferentes.

No ano de 2014, foram ofertadas mais 40 mil vagas, porém no relatório deste ano, informa que até então haviam sido ofertadas 95 mil.

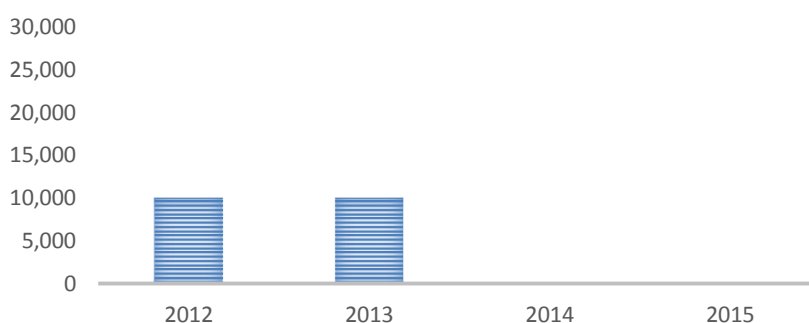
Em 2015, os valores das vagas ofertadas a conselheiros e líderes comunitários permanece o mesmo, com relação ao ano anterior.

Ao analisarmos todos os relatórios, observa-se que a meta traçada em 2012 foi cumprida ao final dos quatro anos.

Nos anos seguintes a 2012, não foram informados os valores financeiros empreendidos especificamente nesta meta, dificultando assim uma melhor análise do que foi empenhado nesta ação ano a ano.

- III Ofertar 30 mil vagas de capacitação para lideranças religiosas e de movimentos afins para atuação na prevenção do uso indevido de drogas e outros comportamentos de risco, bem como na abordagem de situações que requeiram encaminhamento à rede de serviços existentes na comunidade – Planos Crack, é possível vencer.

Gráfico 5: Quantidade de vagas ofertadas para capacitação de lideranças religiosas e de movimentos afins.



Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios dos Relatórios de Gestão dos Exercícios 2012 a 2015.MJ/Senad

O valor empreendido nesta ação especificamente, foi divulgado apenas em 2012, no respectivo Relatório de Gestão, constando como meta financeira realizada R\$ 3.493.200.

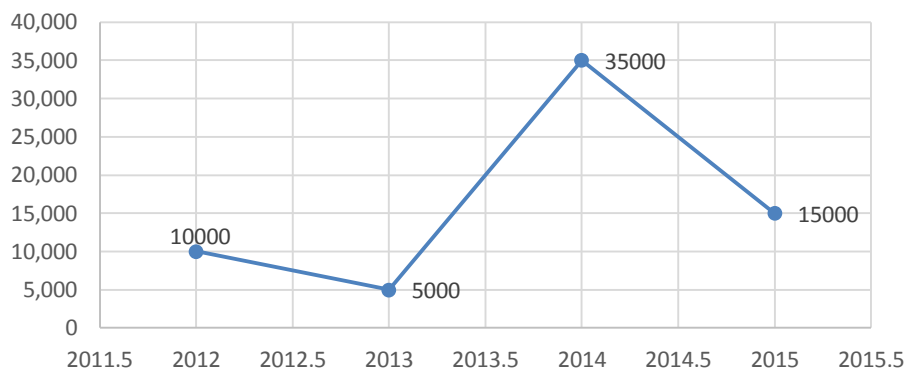
Conforme Relatório de Gestão de 2015, que tem por objetivo dar uma visão geral de como foram executadas as ações nos últimos quatro anos, foram ofertadas 5 mil vagas para capacitação em 2012 e 15 mil para o ano de 2013, porém, ao analisarmos o Relatório de Gestão de 2012 e 2013, afirma-se que 10 mil vagas foram ofertadas e executadas em cada um dos respectivos anos, havendo assim uma divergência de informações.

Como observado no gráfico, não foram executadas as ofertas de capacitação, pois as vagas foram transferidas para o SUPERA, em virtude da baixa procura ao curso de capacitação para lideranças religiosas e afins.

Dessa forma a meta prevista não foi realizada como planejado em 2012.

IV Ofertar 30 mil vagas de capacitação para profissionais e gestores que atuam na rede de atendimento de saúde e rede de assistência social para ações de detecção do uso abusivo e dependência de substâncias psicoativas, assim como no encaminhamento de usuários com problemas e na realização de procedimentos de intervenção breve e aconselhamento motivacional – Plano Crack, É Possível Vencer!

Gráfico 6: Quantidade de vagas de capacitação para profissionais e gestores que atuam na rede de atendimento de saúde e rede de assistência social – Curso SUPERA 2012-2015



Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios dos Relatórios de Gestão dos Exercícios 2012 a 2015.MJ/Senad

De acordo com Relatório de Gestão 2015 – MJ/Senad, o SUPERA é um Sistema para Detecção do Uso Abusivo e Dependência de Substâncias Psicoativas – encaminhamento, intervenção breve, reinserção social e acompanhamento, de extensão universitária, gratuito, na modalidade de educação à distância (EAD) é oferecido pela Universidade Federal de São Paulo, UNIFESP.

Tinha-se como previsão a capacitação de 5 mil profissionais no ano de 2012, contudo foram ofertadas 10 mil vagas, duplicando execução da meta, porém manteve-se a mesma meta financeira, onde foi executado R\$4.020.300,00.

Até o ano de 2013 como mostra o gráfico, foram ofertadas 15 mil profissionais foram capacitados, sendo notória a diferença de vagas ofertadas

nos dois primeiros anos comparado a 2014, onde passaram de 5 mil no ano de 2013 para 35 mil em 2014.

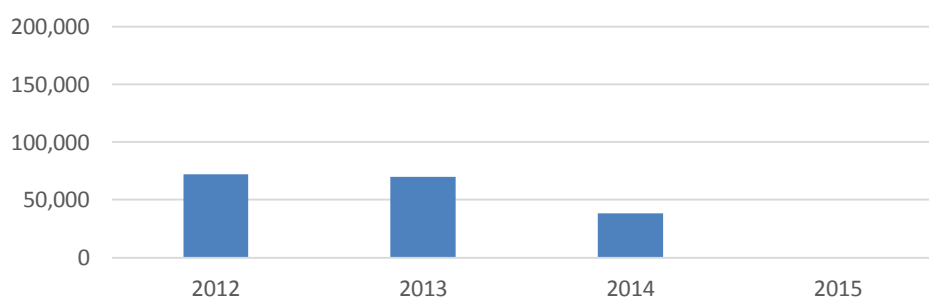
Porém o Relatório de Gestão de 2014, afirma que 55 mil haviam sido capacitados até o referido ano, contudo as informações não conferem com os anos anteriores.

Como posto no gráfico, no ano de 2015, foram ofertadas mais 15 mil vagas, menos que a metade do ano anterior, não sendo informado no Relatório de Gestão o por que da diminuição. No entanto a meta prevista em 2012 foi superada, acredita-se que isso deve-se ao repasse das vagas de capacitação a lideranças religiosas e movimentos afins para o curso SUPERA.

- V Ofertar cursos de capacitação para 210 mil educadores de escolas públicas, da Educação Básica, para o desenvolvimento de programas e projetos de prevenção do uso de drogas e de comportamentos de risco entre crianças, adolescentes e jovens, no contexto escolar – Plano Crack, É Possível Vencer.

O programa é um curso de extensão universitária, gratuito, na modalidade EAD, dirigido a educadores do ensino básico sobre temas referentes à prevenção do uso e abuso de crack e outras drogas, no contexto escolar.
Relatório de Gestão 2015 MJ/Senad

Gráfico 7: Quantidade de vagas ofertadas entre os anos 2012 a 2015 para curso de capacitação de educadores de escolas publicas da Educação Básica.



Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios dos Relatórios de Gestão dos Exercícios 2012 a 2015.MJ/Senad

O programa é um curso de extensão universitária, gratuito, na modalidade de EAD, dirigido a educadores do ensino básico sobre temas referentes à prevenção do uso e abuso de crack e outras drogas, no contexto escolar. O curso tem carga horária de 180h/aula, duração de 7 meses, sendo 120h/aula de teoria para elaboração de projeto de prevenção a ser implementado, de modo prático, na escola; e 60h/aula para implantação do projeto elaborado pelo grupo de educadores. Relatório de Gestão 2015 MJ/Senad

Conforme análise, em 2012 estava previsto capacitar 70 mil educadores, entretanto, foram capacitados 71.855 mil, ofertado pela Universidade de Brasília (UnB), no qual o orçamento previsto era de R\$16.200.000 e foram pagos R\$16.200.550.

Como mostra o gráfico, em 2013 foram ofertadas quase 70 mil vagas, distribuídas entre as: Universidade de Brasília (50.000 vagas); Universidade Federal de Juiz de Fora (10.000 vagas); e Universidade Federal de Santa Catarina (10.000 vagas).

De acordo com o Relatório de Gestão de 2014, até então 141.770 vagas haviam sido ofertadas para esta ação e no mesmo ano foram ofertadas mais 38 mil vagas pelas Universidade Federal do Rio Grande do Norte e a Universidade Federal de Goiás, observando assim de acordo com o gráfico um decréscimo de 52,88% na oferta de vagas no ano de 2014 comparado ao primeiro ano de execução da ação.

No Relatório de Gestão de 2014 não consta os valores empreendidos especificamente nesta meta, dificultando assim a averiguação da diminuição nas vagas ofertadas para este ano.

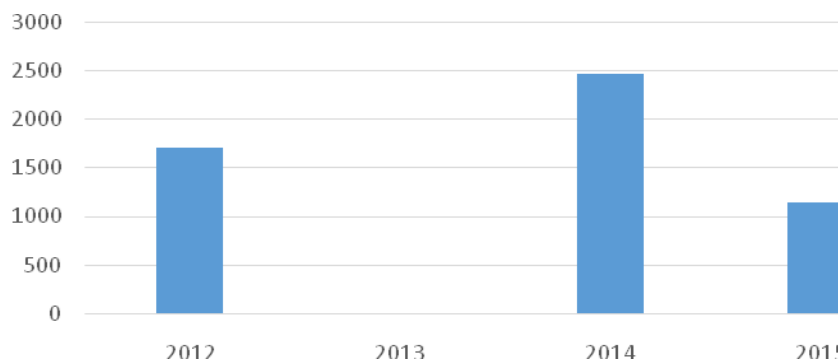
No ano de 2015, através do Relatório foi divulgado que o número total de vagas ofertadas no período compreendido entre 2012 e 2014, foi de 204.770, porém ao analisarmos os relatórios destes anos observamos que o número total de vagas foi de 179.770.

Em 2015 o curso foi deslocado para o MEC, pois visa a consolidação da referida formação no âmbito do Ministério enquanto política de formação continuada. Relatório de Gestão 2015 MJ/Senad

- VI Capacitar policiais do Departamento de Polícia Rodoviária Federal na temática vinculada à prevenção do uso de drogas na associação com o trânsito brasileiro, bem como o desenvolvimento de habilidades em abordagem dos condutores que apresentam sinais de consumo de álcool ou outras drogas e o adequado uso de etilômetros.

Este curso, foi realizado em parceria com o Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, visou capacitar policiais rodoviários federais para atuarem tanto na prevenção do uso de crack, álcool e outras drogas como também na fiscalização do uso dessas substâncias psicoativas associado à condução veicular e ao trânsito nas rodovias federais, bem como realizar projeto de pesquisa específica, no período do projeto, para avaliar a efetividade dessas intervenções, tanto no policial quanto no motorista e no trânsito, como também o conhecimento das dificuldades de fiscalização de consumo de substâncias psicoativas nas rodovias. Relatório de Gestão

Gráfico 8: Numero de capacitações realizadas 2012 a 2015 para o Departamento de Polícia Rodoviária Federal na temática vinculada à prevenção do uso de drogas na associação com trânsito brasileiro.



Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios dos Relatórios de Gestão dos Exercícios 2012 a 2015.MJ/Senad

Tinha-se como meta para os anos de 2012 a 2015 capacitar 3.000 profissionais através deste curso. No primeiro ano de execução, estava previsto capacitar 1.703 profissionais, de acordo com o Relatório de Gestão de 2012 a meta foi realizada utilizando o valor de R\$ 2 milhões.

Como observado no gráfico, no ano seguinte não possui informações quantitativas a respeito desta meta, pois ela está no Relatório de Gestão da Senad, como meta qualitativa.

Já em 2014, esta meta volta a constar como quantitativa, duplicando a quantidade de profissionais capacitados quando comparado ao primeiro ano de execução, acredita-se que essa duplicação se deu através do aumento da despesa liquidada nas ações do Objetivo 0912 quando comparados ao primeiro e segundo ano de execução.

Até então foram capacitados 4.161 profissionais, e no de 2015 foram capacitados mais 1.142, mostrando assim, que a diminuição dos recursos destinados a esta ação 0912 no de 2015, foi relevante no número de vagas ofertadas para esses profissionais.

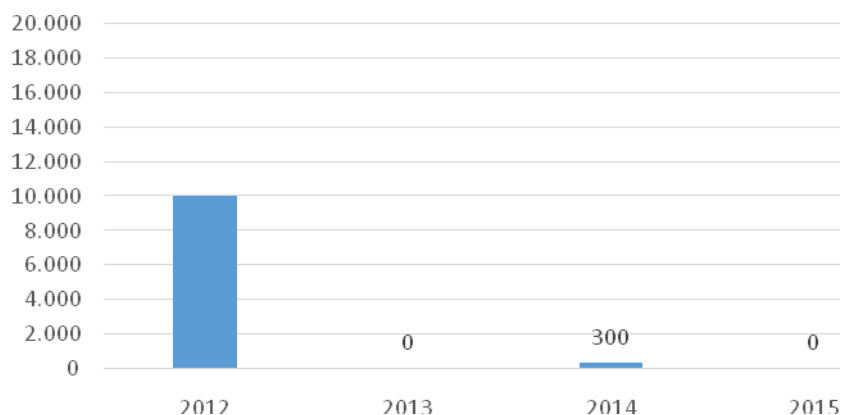
No entanto o Relatório de Gestão de 2015 afirma que 3.542 pessoas capacitadas no período de 2012/2015, ultrapassando a meta prevista que era a oferta de 3000 vagas e dessa maneira foi possível afirmar que a execução da meta contribuiu para que os policiais estejam mais bem preparados para lidar com motoristas que são flagrados alcoolizados ao volante.

Entre os anos de 2013 e 2015, não foram postos nos relatórios os valores empreendidos nesta ação, assim não é possível comparar os recursos destinados durante o quadriênio, ou associar a execução a estes.

VII Capacitar profissionais e voluntários de Comunidades Terapêuticas, visando a reabilitação e reinserção social dos usuários de crack e outras drogas:

Curso de extensão universitária gratuito, executado pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), na modalidade de EAD, para capacitação em conceitos básicos, tratamento e reinserção social para líderes, terapeutas e gestores de CTs.

Gráfico 9: Quantidade de vagas ofertadas para capacitação de profissionais e voluntários de Comunidades Terapêuticas entre os anos de 2012 a 2015.



Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios dos Relatórios de Gestão dos Exercícios 2012 a 2015.MJ/Senad

A meta prevista para os quatro anos era de 20 mil vagas ofertadas.

Em 2012 a meta física foi alcançada, capacitando assim 10 mil profissionais e voluntários de CTs, liquidando R\$ 2.300.000 para alcance da meta anual, no entanto o valor previsto foi de R\$ 2.600.000.

No ano de 2013 conforme disposto no gráfico, não foi informado o número de vagas ofertadas pois a meta consta como qualitativa. Já em 2014 a mesma retoma o histórico de metas quantitativas ofertando 300 vagas neste ano. A escassa oferta de vagas ofertadas em 2014, de acordo com o Relatório de Gestão se deu devido a baixa procura, e por isso as vagas restantes foram transferidas para o curso SUPERA – Sistema para Detecção do Uso Abusivo e Dependência de Substâncias Psicoativas: encaminhamento, intervenção breve, reinserção social e acompanhamento”, na modalidade EAD, para profissionais de saúde e de assistência social, que atuam no tratamento e reinserção social de usuários de drogas.

VIII Ofertar capacitação presencial para a rede de saúde, assistência social e Juizados Especiais Criminais, favorecendo o desenvolvimento de ações integradas e articuladas entre as redes de saúde e assistência social.

O objetivo da capacitação é auxiliar profissionais no enfrentamento diário dos problemas decorrentes do consumo de crack e outras drogas. A capacitação deu-se por meio dos Centros Regionais de Referência implantados para

capacitação presencial de profissionais, desde o início do Plano Crack, é possível vencer. Relatório de Gestão 2015

Somente no Relatório de Gestão de 2014, foi divulgado a realização física desta meta, não informando assim o que já havia sido feito nos anos anteriores. Então, somente em 2014, esta meta consta como quantitativa, e conforme disposto no mesmo, haviam sido ofertadas até então 29.500 vagas, e mais 1.600 no referido ano.

No último ano de execução foram ofertadas mais 22 mil vagas de capacitação presencial. O cumprimento desta meta se deu através da implementação dos Centros de Regionais de Referência implantados para capacitação.

4.2 Metas qualitativas ação 0912

- IX Disseminar informações à sociedade brasileira sobre o uso de drogas, a partir de ações educativas, da elaboração de materiais e de campanhas de caráter informativo e educativo em todos os estados e Distrito Federal:

Esta meta foi desenvolvida em parceria com o Ministério da Saúde, onde foram aplicadas e adaptadas ao contexto brasileiro três metodologias de prevenção ao uso de álcool e outras drogas para formação dos professores e profissionais de saúde, educação e assistência social (Estadual e Municipal) educandos e famílias.

- Metodologia GoodBehavior Games, na versão brasileira do programa, denominada Jogo Elos.
- Metodologia StrengtheningFamiliesProgramme, na versão brasileira denominado Fortalecendo Famílias (PFF)
- Metodologia Unplugged, denominada #Tamojunto

As metodologias listadas acima foram identificadas somente no Relatório de Gestão de 2015

No primeiro ano de execução a meta física foi 100% executada, e possuía como meta financeira prevista o valor R\$ 11.200.000,00 e foi realizada R\$ 3.348.083,54, ou seja apenas 29% da meta financeira foi executada nessa ação.

Nos anos seguintes as metas financeiras previstas e executadas não foram especificadas, apenas suas metas físicas, que no ano de 2014 foram distribuídos 595.503 exemplares, entre materiais educativos e informativos sobre a temática drogas do Programa " Crack, É Possível Vencer!

Ao final de 2014, segundo Relatório de Gestão do mesmo ano, foi desenvolvida uma nova cartilha com informações sobre drogas para o público adolescente, com objetivo de ser distribuída em 2015.

- X Realização permanente de campanhas publicitárias de utilidade pública (PUB's) sobre o tema drogas.

As principais atuações realizadas para cumprimento desta meta foram resumidamente postas no Relatório de Gestão de 2015, nas quais versam de forma geral a respeito do incremento de recursos financeiros da Secretaria de Comunicação – Secom, que disponibilizou verba a partir de 2012, própria para as campanhas publicitárias da Senad , foi possível realizar três grandes campanhas, quais sejam: Gaiolas (Programa Crack, é Possível Vencer) em 2013; Bebeu, Perdeu 2014; e Bebeu, Perdeu 2015, divulgando estas ações nos principais locais

Além disto infere-se dos Relatórios de Gestão que esta meta foi realizada em outra ação específica que versa especificamente sobre disseminar informações à sociedade brasileira sobre o uso de drogas, a partir de ações educativas, da elaboração de materiais e de campanhas de caráter informativo e educativo em todos os estados e Distrito Federal.

No Relatório de Gestão de 2015 esta meta está avaliada como positiva devido aplicação de verba publicitária exclusiva para a área de Política sobre Drogas, numa parceria. No entanto, em nenhum Relatório de Gestão, consta os valores financeiros empreendidos.

- XI Contribuir para o aprimoramento técnico-metodológico e a adequação da ação conjunta entre os operadores do direito, segurança pública e equipes multidisciplinares, visando o cumprimento de penas alternativas e medidas socioeducativas e protetivas para diminuição da reincidência do consumo, por meio da articulação e cooperação com a rede de saúde, de assistência social, e outras organizações comunitárias – Plano Crack, É Possível Vencer.

Para efetivação desta meta, foi realizado um curso, precedido de seminários de mobilização operadores do direito, segurança pública e equipes multidisciplinares.

Nos dois primeiros anos de execução desta ação não foi informado a previsão de suas metas físicas e financeiras. Em 2012 ela foi posta como quantitativa, já no segundo ano de execução ela está como meta qualitativa e não foi dada sua análise situacional.

Em 2014 foram realizados seminários nos estados de AM, PR, AL e SP, mostrando neste relatório anual que persistiu a dificuldade de atrair juízes, promotores e defensores públicos. A conclusão dada através do Relatório de Gestão de 2015 é que no próximo ciclo do PPA 2016-2019 haja um foco na busca de parcerias com instituições de classe e ligados ao judiciário para ofertar formação inserida nos processos formativos já existentes para esse público no âmbito do judiciário.

- XII Criar curso técnico em reabilitação de dependência química. O processo de formatação do curso técnico foi iniciado entre o Ministério da Justiça e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Distrito Federal. Considerando que já foram criados cursos técnicos em dependência de drogas no país por outras instituições, o processo com o Instituto Federal foi interrompido e não há previsão para retomada deste tema. Relatório de Gestão de 2015 MJ/Senad

Observa-se esse fato descrito no Relatório de Gestão de 2015, através do decorrer das análises. No primeiro ano de execução desta meta estava configurada como quantitativa, no segundo e terceiro ano como qualitativa, não sendo divulgado nesse período nenhuma de suas ações físicas e financeiras pois não foram realizadas.

XIII Incluir a temática sobre drogas nos cursos de graduação que possuem interface com ela.

De acordo com o Relatório de Gestão de 2015 a execução desta meta foi repassada para o Ministério da Saúde por meio do Programa PRÓ-SAÚDE, e instituído pelo Ministério em parceria com universidades públicas, o qual incentiva a inclusão da temática sobre drogas nos cursos de graduação.

Assim como outras metas previstas no objetivo 0912, esta estava posta no primeiro ano de execução, como meta quantitativa e no segundo ano, como meta qualitativa.

Não está explicitado nos dois primeiros Relatórios de Gestão, o porque desta mudança. No entanto, assim como a meta anterior também foi repassada sua execução ao Ministério da Saúde. É compreensível essa mudança na execução pois a política tem como princípio a responsabilidade compartilhada.

XIV Promover especialização de profissionais de educação, saúde e acadêmicos de países da América Central, Caribe, América do Sul e países de língua oficial portuguesa da África em metodologia de pesquisa sobre a temática de drogas, fortalecendo a cooperação internacional e contribuindo para o aprimoramento da produção científica na região e no continente africano.

Essa meta possuía como previsão a realização de Curso de Formação à Distância de Pesquisadores em Álcool e outras Drogas Psicoativas, com título de especialização, em parceria com a Universidade de São Paulo (USP), unidade de Ribeirão Preto.

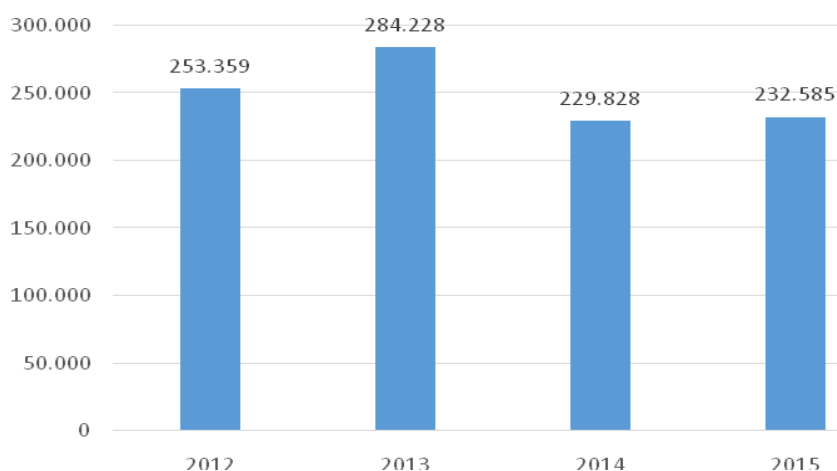
Sua realização teve início apenas no ano de 2016, pois nos dois primeiros anos constavam nos relatórios como quantitativa e no ano seguinte como qualitativa. Somente em 2014 convênio com a USP-Ribeirão Preto estava em fase de formalização e em processo de inserção no SICONV- Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria. O Relatório de Gestão de 2015 explica que devido a problemas burocráticos relacionados à aprovação da proposta de convênio paracumprimento da meta em referência, somente em 2015 o instrumento foi formalizado e que a partir de 2016 seria iniciada sua execução.

XV Ampliação e manutenção do serviço Viva Voz (132) 24h como veículo para prestar informações e orientações sobre crack e outras drogas para usuários e familiares – Plano Crack, é possível vencer!

O serviço VIVAVOZ (132), é gratuito, com orientação e informações sobre os riscos do uso indevido de drogas e seus efeitos no organismo, disponível por 24 horas, em todos os dias da semana e feriados, oportuniza a oferta de auxílio na busca de locais de tratamento e outras informações.

O quadro abaixo mostra a quantidade de ligações feitas ao serviço no decorrer destes quatro anos.

Gráfico 10: Quantidade média de atendimentos feitos através do Serviço VIVAVOZ (132) entre os anos de 2012 a 2015.



Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios dos Relatórios de Gestão dos Exercícios 2012 a 2015.MJ/Senad

Até 2014 tinha-se como objetivo triplicar a capacidade de atendimento desse serviço, como identificado através do Relatório de Gestão do primeiro ano de execução. Somente no ano de 2014, foi divulgada a meta alcançada no qual foram realizados em torno de 230.000 atendimentos ao longo de 2014.

De acordo com o Relatório de Gestão de 2015, foram feitas mais de 1 milhão de ligações ao serviço entre os anos de 2012 a 2015. Como observado, no segundo ano de execução do serviço é onde constam o maior numero de ligações feitas, seguido do ano de 2012, 2015 e 2014 com o menor número de acessos ao serviço prestado.

Em conformidade com o ultimo Relatório de Gestão, após avaliação observou-se a necessidade de reformular o modelo atual desse projeto para ampliar sua capacidade de atendimento.

Para o objetivo 0923 – Programa 2060 Crack, é possível vencer.

Após detalhar os objetivos 0912 do Programa 2060 – Crack, é possível vencer constatou-se que de forma geral os objetivos 0923 constam como qualitativos e para seu alcance foram estabelecidas 18 metas.

Objetivo – 0923 visa: Introduzir melhorias na gestão da política sobre drogas, tendo como subsídio a realização de levantamentos acerca dos padrões de consumo de crack e outras drogas e a produção de conhecimentos científicos afetos ao tema; aperfeiçoamento dos marcos institucionais e legais; fortalecendo os mecanismos de articulação intersetorial e cooperação internacional; modernizando os instrumentos de acompanhamento e monitoramento das ações e fomentando a criação de estruturas locais de gestão, com a ampliação dos mecanismos de participação social.

20EV – Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas

8236 – Apoio a Projetos de Interesse do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas

ANO	DOTAÇÃO		DESPESA	
	INICIAL	FINAL	EMPENHADA	LIQUIDADA
2012	107.905.524,00	109.315.524,00	15.613.901.11	610.693,41
2013	17.000.000	148.930.000	82.014.000	3.990.024
2014	-----	-----	-----	-----

2015	-----	-----	-----	-----
------	-------	-------	-------	-------

Ação prevista :

20IE – Gestão da Política sobre Drogas

ANO	DOTAÇÃO		DESPESA	
	INICIAL	FINAL	EMPENHADA	LIQUIDADADA
2012	2.170.076,00	6.410.642,00	1.996.272,78	1.403,633,91
2013	104.221.700	104.221.700	33.352.917	3.662.851
2014	167.386.000	166.786.000	120.127.954	9.588.304
2015	187.095.235	186.295.235	103.918.071	10.940.380

As atividades previstas nestas metas versam sobre:

- Aperfeiçoamento dos marcos institucionais e legais que condicionam e suportam sua operacionalização da PNAD (Política Nacional sobre Drogas)
- Desenvolvimento de estudos e de metodologias, modernização dos mecanismos de acompanhamento e monitoramento das ações em implementação, criação e fortalecimento das estruturas de gestão subnacional e otimização da capacidade de articulação e organização das ações relacionadas à prevenção do uso indevido, à reinserção social de usuários e dependentes de drogas e à repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas.
- I Disponibilização de serviços de acolhimento destinados a atender pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substância psicoativa, que necessitem de afastamento do ambiente no qual se iniciou/desenvolveu e/ou estabeleceu o uso, abuso e/ou dependência de substância psicoativa, como o crack e outras drogas, em âmbito nacional – Plano Crack, É Possível Vencer!

Em 2012 foi aberto ao orçamento fiscal, em favor do Ministério da Justiça, crédito especial no valor de R\$ 131.930.000,00, a ser executado pelo Funad para fazer face a despesas com contratação de serviços de acolhimento para usuários

e dependentes de *crack* e outras drogas, cujo edital de credenciamento e pré-qualificação teve prazo para recebimento de propostas expirado em 2013. Entretanto, como informado no Relatório de Gestão de 2012, o valor integral do crédito foi reaberto, para execução em 2013, no entanto, não foram postas informações adicionais a respeito dessa abertura de crédito.

No ano de 2013 esta meta foi designada como qualitativa, não sendo informado a respeito do serviço prestado e também não sendo divulgado sobre o crédito especial no valor R\$ 131.930.000,00, que tinha como origem o exercício anterior.

Já o Relatório de Gestão de 2014, evidencia que ao final de 2014, foram disponibilizadas 1.834 vagas de acolhimento, provenientes do edital de chamamento público 001/2013, outras 878 vagas, relativas ao edital 07/2014 e 02 (dois) convênios firmados com os estados do Rio de Janeiro e Pernambuco, disponibilizando mais 315 vagas. Ao todo, eram 371 contratos firmados entre Senad e CTs.

De acordo com o mesmo Relatório de Gestão, consta que até o referido ano, já haviam sido ofertadas 8.067 vagas em Comunidades Terapêuticas, tendo sido realizado cerca de 80% da meta prevista.

É apresentado como meta para o ano seguinte, a oferta de mais 10 mil vagas. E em de 2015, foram firmados 09 contratos ao final do exercício a Senad disponibilizava 7425 vagas contratadas com Comunidades Terapêuticas, o que representa 367 contratos de prestação de serviços de acolhimento ativos.

A meta de 10.000 vagas contratadas não foi atingida em sua integralidade, esclarecendo a Senad que isso se deu por motivos de limitação na capacidade de gestão de contratos, que são geridos centralizadamente, e também pelo fluxo natural de descontinuidade de contratos que não atenderam às expectativas contratadas.

Todavia ,a diminuição no numero de contratos de repasse , e conseqüentemente a diminuição na oferta de vagas não foi no mesmo caminho que o volume de recursos financeiros destinados a realização do objetivo 0923. Esses números representam 7,96% a menos na oferta de vagas comparado ao ano de 2014.

II Avaliação dos serviços oferecidos no âmbito das comunidades terapêuticas no país.

A avaliação dos serviços oferecidos pelas comunidades terapêuticas só teve início em 2014, quando foi firmado termo de cooperação com o IPEA para realização de pesquisa que irá traçar o perfil das Comunidades Terapêuticas e seus respectivos usuários.

III Disseminação de boas práticas, por meio da identificação das iniciativas, sistematização da metodologia e replicação dos projetos, desenvolvidos em parceria com estados e municípios.

O projeto utilizado nesta ação foi o “Consultório na Rua” que é uma estratégia de atenção à saúde voltada para a população em situação de rua, exposta ao uso de substâncias psicoativas.

O Ministério da Justiça, em parceria com o Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas da Universidade Federal da Bahia, disseminou a metodologia Consultório de Rua na Bahia. Capacitou e supervisionou a atuação de quatro equipes interdisciplinares nas cidades de Salvador, Camaçari e Lauro de Freitas. Relatório de Gestão de 2015 MJ/Senad.

Em 2012, através do Relatório e Gestão foi possível identificar que a meta financeira prevista para realização desta ação foi de R\$ 20.000.000, sendo realizado R\$ 15.600.000, ou seja 78% da meta prevista, foi realizada no primeiro ano de execução.

Entre os anos de 2013 a 2015, não foi possível identificar através dos Relatórios os valores empreendidos e as metas físicas previstas para realização desta.

IV Manter a atualização dos arquivos relativos ao mapeamento dos serviços de atendimento e acolhimento de usuários de drogas, disponibilizando-os à sociedade.

Nos anos de 2012 e 2013, não foi possível identificar a realização desta meta nos Relatórios de Gestão do MJ/ Senad. No primeiro ano estava como meta quantitativa e no segundo como meta qualitativa.

Constam nos dois últimos anos que a atualização dos arquivos se dá junto às instâncias que se vinculam ou são responsáveis pela gestão governamental dos serviços de atenção – conselhos de drogas locais, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social – visando à atualização das informações disponibilizadas no Portal do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID).

De acordo com o Relatório de Gestão de 2015 que não foram realizadas novas ações relativas a esta meta em 2015 pelo fato da mesma ter sido cumprida em 2014, com a efetiva disponibilização e atualização dos arquivos relativos ao mapeamento dos serviços de atendimento e acolhimento de usuários de drogas no OBID.

V Mapeamento e georreferenciamento dos serviços voltados ao atendimento de usuários de crack, álcool e outras drogas.

Com base nos dados do primeiro Relatório de Gestão, não consta como realizada no referido ano, e assim como outras ações do Objetivo 0912, está como meta quantitativa no primeiro ano e qualitativa no segundo.

No entanto, o Relatório de Gestão de 2014 assinala esta meta como atingida ainda no primeiro ano de execução, destacando que conclusão do mapeamento e geoprocessamento de instituições de atenção a usuários de drogas, por meio da revisão da base de dados de instituições de atenção para os estados da Bahia, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, além do Distrito Federal, tendo como base o levantamento de instituições realizado em 2006/2007; o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES do Ministério da Saúde; a base de dados dos Centros de Referência em Assistência Social – CRAS e dos Centros de Referência Especializada em Assistência Social – CREAS do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS.

Infere-se destas informações que existem determinadas divergências de informações entre os Relatórios de Gestão da MJ/ Senad.

VI Aperfeiçoar os mecanismos de capitalização do Funad, abrangendo a localização de bens dados em perdimento em favor da União, a agilização dos respectivos leilões, a transferência de recursos aos estados e a fomento da tutela cautelar.

O Funad tem realizado leilões de bens móveis e imóveis, cujo perdimento em favor da União tenha sido decretado a partir de sentenças judiciais transitadas em julgado, além de destinar bens in natura sob as modalidades doação e cessão.

O gráfico abaixo mostra a evolução do número de leilões realizados em favor do Fundo juntamente com a arrecadação entre os anos de 2012 a 2015.

Gráfico 11: Numero de Leilões realizados em favor do Funad e valores arrecadados anualmente (em R\$ 1,00)



Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios dos Relatórios de Gestão dos Exercícios 2012 a 2015.MJ/Senad

As alienações têm refletido incremento nas receitas (capitalização), com a realização direta ou indireta. No ano de 2012, foram realizados 8 leilões, nos quais se aferiu o montante de 3,8 milhões de reais. Em 2013, foram realizados 6 leilões, com arrecadação de 4,2 milhões de reais. No período, houve acréscimo em 20% na quantidade de bens alienados. No que tange ao fomento da aplicação de medida cautelar de alienação, importa registrar sua crescente

demanda, caracterizada pelo aporte financeiro transferido pelo Poder Judiciário ao final das ações judiciais. Por sua vez, o repasse de recursos aos Estados da Federação para realização de ações no âmbito da Política Nacional sobre Drogas (PNAD) tem sido crescente (Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2013. vol. II Tomo I – Programas Sociais – pág. 163)

Estava previsto para 2012, o aperfeiçoamento dos mecanismos de capitalização do Funad, por meio da localização de bens dados em favor da União e também agilização dos respectivos leilões, porém não foi encontrado no Relatório de Gestão nenhum valor destinado ao aperfeiçoamento neste ano.

Na somatória dos quatro anos analisados, foram realizados 45 leilões em favor do deste Fundo, somando assim cerca de R\$ 23,5 milhões.

É notório o crescimento progressivo no número de leilões em favor do Fundo Nacional, através do material empírico. Somente no segundo ano de execução da meta houve um declínio na capitalização do fundo.

VII Apoiar a instalação de escritório regional do Escritório sobre Drogas e Crimes das Nações Unidas (UNODC/ONU) e sua manutenção.

A previsão e execução desta meta foi realizada no ano de 2012, sendo empreendido R\$ 4.800.000 *para sua instalação*.

Apartir do Relatório de Gestão de 2014, foi divulgado que o escritório estava em funcionamento e prestava apoio técnico a diversos órgãos do governo federal, como o programa de HIV-AIDS, coordenação de saúde mental, projetos cooperação com o DRCI, projetos com a CGU etc. No mesmo Relatório a Senad divulgou que realizou uma contribuição voluntária no valor de dois milhões de reais para a sua manutenção.

Já em 2015, foi firmado um Termo de Contribuição com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), da Organização das Nações Unidas (ONU), com vistas à continuidade das operações do Escritório no Brasil, e implantação e manutenção do Escritório de Ligação e Parceria (ELP), em Brasília. Relatório de Gestão de 2015 MJ/Senad.

VIII Articular a instituição de fundos sobre drogas em todas as Unidades da Federação, assim como fomentar a sua criação no âmbito dos municípios.

Esta meta já contava no primeiro Relatório de Gestão analisado de forma quantitativa, porem não foi realizada. A divulgação a respeito dessa meta ocorreu apenas em 2014, informando que até então 26 Estados da Federação e o Distrito Federal (27 conselhos) possuem Conselhos sobre Drogas, e 12 unidades federativas já instituíram fundos sobre drogas, a saber: Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul e Tocantins.

Em 2015, não houve nenhuma alteração em face ao ano anterior, pois segundo o Relatório de Gestão de 2015, a constituição de fundos estaduais de drogas não era mais uma ação avaliada como fundamental pela Senad , e também de acordo com o mesmo Relatório os atuais mecanismos de financiamento de projetos e fomento da política têm se mostrado suficientes, de forma que não houve a instituição de novos fundos estaduais no período.

IX Desenvolver um sistema integrado de informações voltado para o acompanhamento e monitoramento das ações implementadas no âmbito da Política Nacional de Drogas

O sistema de gestão das comunidades terapêuticas, desenvolvido em parceria com o SERPRO, é uma ferramenta que de acordo com a Senad tinha como objetivo possibilitar uma melhor gestão das vagas de acolhimento financiadas pela Senad por meio de contratos com comunidades terapêuticas. Relatório de Gestão 2014.

As atividades previstas para esta meta tiveram inicio em 2014, onde ocorreu o primeiro módulo do software, que contemplava o gerenciamento dos contratos e cadastros de CT's pela Senad , cadastro de acolhidos, mapa de vaga, gerenciamento de contratos e às faturas eletrônicas. Estava previsto para 2015 integração do sistema com o setor financeiro, porém de acordo com o

Relatório de Gestão de 2015, esta atividade não foi realizada, passando assim para o ano de 2016.

Ao final de 2015, o sistema de gestão – SISCT, gerenciava 6639 vagas, o que representa 89 % do total de vagas contratadas com Comunidades Terapêuticas. Relatório de Gestão de 2015

X Firmar acordos de cooperação do Funad com Estados da Federação e Distrito Federal

O objetivo desta meta é a capitalização do Fundo, e para isto alguns acordos de cooperação com unidades federadas. No ano de 2012 estavam previstos firmar 27 acordos, e apenas 2 foram realizados.

No ano de 2013, não foi informado quantos acordos foram feitos.

Já em 2014, no Relatório de Gestão constam que quinze acordos foram feitos até o final do referido ano, permanecendo a mesma quantidade de acordos e cooperação durante o ano de 2015.

Estes acordos implicam diretamente na capitalização do fundo.

XI Fortalecer a atuação dos conselhos estaduais, distritais e municipais de políticas sobre drogas e incentivar a instalação de órgão ou unidade responsável pela gestão da política sobre drogas nesses três níveis.

Em 2012, estavam previstos a celebração de 27 instrumentos de cooperação para a capitalização do Funad, bem como para o aporte financeiro junto aos parceiros, visando ao fortalecimento institucional. Relatório de Gestão de 2015

Desses 27 instrumentos previstos, foram realizados 8, no qual tinha como meta financeira R\$1.200.000 e foram gastos R\$ 930.000 do valor previsto para realização. Além disso, não é informado no Relatório de Gestão porque a meta física e conseqüentemente financeira não foi completamente executadas.

No ano consecutivo não foi informado através do Relatório de Gestão a meta física e financeira realizada, sendo possível obter estas informações

apenas no Relatório de 2014, no qual informa que em 2013 foram transferidos recursos do Fundo para todos os conselhos sobre drogas – cerca de R\$ 100 mil por conselho.

Em 2014 iniciou-se a execução desses convênios, chegando a 27 acordos em 2014.

Ao final do ciclo 2012- 2015 foram formalizados 18 convênios com conselhos estaduais (AC, AM, BA, DF, ES, GO, MS, MT, PA, PE, PI, RN, PR, RO, RS, SC, SP e TO), representando cerca de 66% da meta prevista no primeiro ano. Relatório de Gestão de 2015

A Senad informa no último relatório que as principais dificuldades relacionadas a execução da meta foram: dificuldade em padronizar os objetos e a busca de soluções efetivas em relação ao fortalecimento da atuação dos conselhos como agentes do controle social e fóruns de discussão das políticas sobre drogas.

XII Revisar e atualizar os marcos legais que dão suporte à operacionalização da política sobre drogas, visando fortalecer a sua institucionalidade e aperfeiçoar os mecanismos de incentivo para adiminuição da oferta e consumo de drogas.

Esta meta tem como objetivo a produção de conhecimento sobre drogas, dessa maneira, a Senad dispõe de Rede de Pesquisa sobre Drogas, formada por pesquisadores de diferentes regiões do país, por meio da qual é possível fomentar e compartilhar a produção científica sobre a temática de drogas, além do fomento a projetos de pesquisa por meio de editais temáticos.

Em 2012 foi instituída a Lei nº 12.681, de 4/07/2012, que criou o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp) e a instituição da Lei nº 12.683, de 09/07/2012. Essa Lei versa sobre a indisponibilidade e alienação de bens apreendidos em favor do Funad, o que colabora de forma significativa para a realização dos leilões por meio dos estados conveniados ao Fundo, e como salientado no Relatório de Gestão de 2015, contribui para o enfrentamento do tráfico e o financiamento da política sobre drogas.

A realização desta meta teve início de fato em 2013, onde foi realizado de acordo com a Senad o maior mapeamento e diagnóstico nacional sobre o consumo de *crack* e outras drogas, objeto da parceria da Senad/MJ com a Fundação Oswaldo Cruz, que em conjunto com a Universidade de Princeton. O mapeamento demonstrou o quantitativo e o perfil de usuários de crack no Brasil. Relatório de Gestão de 2013 Senad/ MJ

Em 2014, o Relatório de Gestão, informou que o Ministério da Justiça constituiu um grupo de trabalho com integrantes de vários órgãos da Administração Pública Federal para elaborar uma resolução que regulamenta a atuação das comunidades terapêuticas no país.

No último ano de execução, após a constituição deste grupo de trabalho que realizou 2 audiências públicas, duas consultas públicas e repetidas reuniões, o texto da regulamentação foi publicado no 1º semestre de 2015 no DOU- Diário Oficial da União .

Segundo o Relatório de Gestão de 2015 o CONAD- Conselho Nacional de política sobre Drogas participa de grupo de trabalho constituído juntamente com o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária para discutir critérios objetivos de distinção entre uso e tráfico de drogas na legislação penal.

XIII Fortalecimento da rede de pesquisa com financiamento sistemático por meio de editais temáticos

A rede de pesquisa foi criada a partir do estabelecimento de um Protocolo de Cooperação entre Brasil, representado pelo Ministério da Justiça e Portugal, representado pelo Instituto da Droga e da Toxicodependência (IDT).

A Rede de Pesquisa propicia a convergência de informações e dados, permitindo maior interatividade entre os pesquisadores ou grupos de referência temática, criando um espaço de discussão de questões relevantes para o aprofundamento do conhecimento sobre álcool e/ou outras drogas e para a realização de investigações científicas. Relatório de Gestão 2014 Senad/ MJ

Nos dois primeiros Relatórios de Gestão da Senad/ MJ , não estão pontuados os objetivos previstos e realizados nessa meta. Apenas no Relatório de 2014 é explicado os objetivos, porém não houve ações da Senad em 2014,

apontando somente a previsão de renovação do convenio com a gestora da rede de pesquisa em 2015.

O Relatório de Gestão de 2015 destaca que outubro de 2013, foi lançado um edital para premiação de pesquisadores, trabalhos científicos e de extensão, na temática crack e outras drogas, com as seguintes categorias: Trabalho de Extensão dos Centros Regionais de Referência em Crack e Outras Drogas; Novo Talento de Iniciação Científica; Pesquisador Sênior; Pesquisador Mestrado; Pesquisador Doutorado; Tese de Doutorado; e Dissertação de Mestrado.

No mesmo Relatório a Senad afirma que devido a complexidade do tema, foi necessário, desde o final do ano de 2014 e ao longo de 2015, a realização de uma série de discussões e tratativas junto à Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre e a Associação Mario Tannhauser de Ensino, Pesquisa e Assistência para a consecução da IV Rede de Pesquisa, e que isso impactou no não atingimento da meta ao final do ciclo 2012-2015.

XV Realização, de modo sistemático e periódico, de estudos epidemiológicos relativos à população brasileira em geral e seus estratos, em especial grupos vulneráveis (estudantes, indígenas, população em situação de rua, sistema penitenciário, entre outros).

Foi colocado como meta pela Senad , realizar de modo sistemático e periódico, estudos epidemiológicos acerca do consumo de drogas, seus padrões condicionantes e efeitos sobre a população brasileira e seus diversos segmentos.

Ao longo do ciclo 2012 – 2015, foram realizadas pesquisas e levantamentos a respeito do tema. Destaca-se no ano de 2014, a publicação do edital para seleção da instituição executora do III Levantamento Nacional Domiciliar sobre o Uso de Drogas no Brasil, no qual os dados foram coletados no ano de 2015.

Durante o ano de 2015 foram lançados alguns editais conforme o Relatório de Gestão do ano:

- Edital de Chamamento Público nº 01/2015, para selecionar órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a realização de projetos de pesquisa na área de tratamento da dependência química mediante o emprego de substâncias, em uma das seguintes linhas de apoio: estudo básico, pré-clínico, clínico e/ou epidemiológico. Neste, foram destinados 5 milhões de reais.
- Edital de Chamamento Público nº 02/2015 destinou 800 mil reais para selecionar órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos para a realização de análises estatísticas sobre os dados nacionais, com a finalidade de reportar a situação no Brasil da oferta, da demanda de drogas e suas conseqüências, por meio da elaboração do II Relatório Brasileiro sobre Drogas.
- I Levantamento Nacional sobre Uso de Drogas pela População Carcerária Brasileira. (Edital de Chamamento Público nº 03 de 2015.)
- I Levantamento Nacional sobre Uso de Drogas pelos Adolescentes e Jovens em Retrição e Privação de Liberdade no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. (Edital de Chamamento Público nº 03 de 2015) Relatório de Gestão 2015 Senad/ MJ

XVI Criação de Centros Colaboradores vinculados a hospitais universitários nas diferentes regiões do país.

Esta meta está vinculada ao fomento e realização de levantamentos acerca dos padrões de consumo de drogas e produção de conhecimento científico afetos ao tema, com vista a subsidiar a gestão da política sobre drogas no país.

Em 2012 foi posto como meta quantitativa a implementação e acompanhamento das ações voltadas ao ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento de metodologias de tratamento e reinserção social para dependentes de *crack* e outras drogas no âmbito dos Centros Colaboradores de São Paulo – SP e Porto Alegre – RS. Relatório de Gestão 2012 MJ/ Senad.

De acordo com o Relatório de Gestão de 2012, estavam previstos a criação de 2 Centros Colaboradores, nos quais foram executados, porém não consta neste relatório os valores financeiros empreendidos nesta meta.

Já no ano de 2013 esta meta está posta como qualitativa e não foram divulgados os resultados esperados e obtidos.

Consta no Relatório de Gestão de 2014 que, a situação do Centro Colaborador de Porto Alegre estava com a enfermaria masculina em funcionamento e com a reforma da enfermaria feminina concluída, e seu funcionamento estava dependendo de custeio por parte do hospital.

Quanto ao Centro Colaborador de São Paulo, a unidade hospitalar estava com seu projeto executivo concluído em 2014 e a construção seria realizada com recursos do governo estadual. A Senad, ficou responsável somente pelos recursos na compra de equipamentos e mobiliário do Centro.

No último ano de execução, ambos os projetos continuaram no mesmo patamar de execução que estavam em 2014. A Senad atribui o não cumprimento desta meta ao compromisso de outros entes federativos.

Não foram postos em nenhum dos relatórios os custeios financeiros durante os quatro anos de execução da meta.

XVII Instalação de um sistema de monitoramento do uso e tráfico de drogas

Ao analisar os quatro Relatórios de Gestão, referente aos anos de 2012 a 2015, foi identificado o não cumprimento da meta proposta.

Conforme análise situacional da meta, tanto no Relatório de 2014, quanto no de 2015, ambos afirmam que foi realizado diagnóstico dos países da América Latina, sob a coordenação do Brasil, a fim de delimitar a situação e as diretrizes essenciais para o estabelecimento de fontes, indicadores, metodologia, parceiros e articulação governamental com vistas à construção de um sistema de alerta precoce que possibilite a identificação de consumo, tráfico e surgimento de novas drogas.

Ainda de acordo com os dois últimos relatórios o projeto encontra-se em fase de definição de diretrizes de participação e responsabilidade junto a dois

outros órgãos federais (Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA e Departamento de Polícia Federal – DPF).

XVIII Articular a disseminação de linhas de pesquisa sobre a temática do crack e outras drogas, incentivando o desenvolvimento de projetos de iniciação científica relacionados ao tema e fomentando a formação de novos pesquisadores nas áreas que apresentam déficits de profissionais trabalhando com a temática de drogas.

Esta meta esta aliada ao objetivo de implantação dos Centros de Referencia em Crack e outras Drogas (CRR), na medida em que sua execução se deu por meio do projeto Rede de Pesquisa sobre Drogas, nos temas: medidas socioeducativas; métodos de treinamento de equipes de saúde e assistência social; prevenção; tratamento e reinserção social de usuários de crack e outras drogas. Relatório de Gestão 2015 Senad/ MJ

Nos Relatório de Gestão de 2012 e 2013, a meta está estabelecida como quantitativa e qualitativa respectivamente, e não foram feitas análises situacionais nestes dois anos.

Além do Projeto Rede de Pesquisa sobre Drogas, está posto como meta a ser executada pelo Relatório de Gestão de 2014, o apoio financeiro ao Programa de Mestrado Profissional em Prevenção e Assistência a usuários de álcool e outras drogas, conduzido pelo Hospital de Clínicas de Porto Alegre, visando à formação de profissionais que exercem atividades relacionadas à gestão pública, prevenção e assistência a usuários, tanto em ambientes ambulatoriais quanto em internações hospitalares.

Ainda no Relatório de Gestão de 2014, foi transferido para 2015 a execução da formação de 50 novos pesquisadores em especialização referente ao Curso de Formação à Distância de Pesquisadores em Álcool e outras Drogas Psicoativas.

Mediante essa transferência, apenas 35 pesquisadores foram formados em 2015, não atingindo assim a execução prevista em 2014.

4.3 Principais deliberações feitas pelo CONAD nos anos de 2012 – 2015 (Conselho Nacional de política sobre Drogas)

As principais deliberações contidas abaixo

A Polícia Judiciária Enfrentamento Drogas Ilegais,

O Caderno Temático de Referência: A Polícia Judiciária no Enfrentamento às Drogas Ilegais – CTR: Drogas Ilegais representa uma iniciativa pioneira e inédita da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na identificação, registro, análise e disseminação de políticas públicas eficientes da Polícia Judiciária no enfrentamento às drogas ilegais no Brasil. CRT (2014).

De acordo com o documento, ele sintetiza “o estado da arte” sobre o tema produzido sobre extensa revisão de pesquisas e estudos internacionais, a partir de pesquisa de campo nas delegacias especializadas de repressão às drogas ilegais da Polícia Judiciária nos estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Pernambuco, São Paulo e Mato Grosso e da realização de grupos focais com delegados, agentes, investigadores, comissários e escrivães das delegacias especializadas de drogas, das delegacias especializadas de homicídio e das delegacias distritais de vinte e um (21) estados e do Distrito Federal.

O documento foi organizado em cinco seções, que perpassam a abordagem conceitual, metodológica, na terceira e quarta seção, Impacto das Drogas Ilegais no Brasil e Impacto das Drogas Ilegais nos estados pesquisados, construímos um diagnóstico da magnitude do impacto das drogas ilegais na sociedade brasileira. Na última seção, Matriz de Boas Práticas no Enfrentamento às Drogas Ilegais, apresentamos as boas práticas de repressão e de prevenção às drogas ilegais implementadas pela Polícia Judiciária em diversos estados do Brasil.

Relatório de Gestão de 2013 – Versão TCU. Senad

O Relatório de Gestão está estruturado conforme disposições da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, da Decisão Normativa TCU nº 127/2013 e da Portaria TCU nº 175/2013, e demais orientações do órgão de controle interno

contidas na Portaria CGU nº 133/2013, que aprova a Norma de Execução nº 1/2013. Relatório de Gestão 2013(pág 10)

De acordo com o a Instrução Normativa – TCU – nº 63/2010 em seu art. 1º, parágrafo único para o disposto nesta instrução normativa, considera-se Relatório de gestão: documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro. A Coordenação-Geral de Recursos Humanos da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, que compõe a estrutura da Secretaria Executiva deste Ministério da Justiça (CGRH), subsidiou a elaboração das informações sobre a gestão de pessoas em exercício nesta Senad.

Edital Chamamento Público: Comunidade Terapêutica.

O Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas – Senad , com base no que estabelecem as Leis nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 e de acordo com os objetivos e ações do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, instituído pelo Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010, torna público este edital, que possui como objetivo : Habilitação e pré-qualificação de entidades com vistas à celebração de contrato para prestação de serviços de acolhimento de pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substância psicoativa. EDITAL Senad (2014).

O edital dispõem sobre os serviços de acolhimento, utilização, das obrigações relativas ao acolhimento, das entidades que poderão participar deste edital, sobre interposição de recursos.

Este edital, e seus anexos, serão disponibilizados nos endereços eletrônicos www.senad.gov.br, www.obid.senad.gov.br e www.brasil.gov.br/crackepossivelvencer.

PROGRAMA: 2060 – Coordenação de Políticas de Prevenção, Atenção e Reinserção Social de Usuários de Crack, Álcool e outras Drogas.

O MJ – Senad divulgou os principais objetivos do programa:

Promover e articular ações continuadas de prevenção do uso de drogas, de forma a informar, desestimular o uso inicial, incentivar a diminuição do consumo e diminuir os riscos e danos associados ao seu uso indevido.

Capacitar, de forma continuada e articulada com as Políticas Públicas relacionadas ao tema, os atores governamentais e não governamentais envolvidos nas ações voltadas à prevenção do uso, ao tratamento e à reinserção social de usuários de crack, álcool e outras drogas e ao enfrentamento do tráfico de drogas ilícitas.

Apoiar a estruturação de projetos e serviços voltados ao atendimento de usuários de drogas e seus familiares, de forma articulada ao Sistema Único de Saúde e Sistema Único de Assistência Social.

Introduzir melhorias na gestão da política sobre drogas, tendo como subsídio a realização de levantamentos acerca dos padrões de consumo de crack e outras drogas e a produção de conhecimentos científicos afetos ao tema; aperfeiçoando os marcos institucionais e legais; fortalecendo os mecanismos de articulação intersetorial e cooperação internacional; modernizando os instrumentos de acompanhamento e monitoramento das ações e fomentando a criação de estruturas locais de gestão, com a ampliação dos mecanismos de participação social.

As metas, ações e principais resultados, foram disponibilizados no site para consulta.

Debate sobre a superpopulação carcerária

O debate qualificado entre as principais instituições do poder público relacionadas ao tema, a sociedade civil e a academia, sobre a regulamentação dos critérios de distinção entre tráfico e consumo de drogas e sua relação com o tema da superlotação carcerária, motivou o PNUD a realizar o encontro Legislação sobre drogas e superlotação carcerária no país. MJ/ Senad (2015)

As falas trazidas durante o debate abordavam questões como a inexistência de critérios objetivos na legislação brasileira para definir a quantidade de droga considerada consumo pessoal e a que constitui tráfico e comercialização foram as principais pautas do painel, trazendo para reflexão a importância de haver distinção entre usuários e microtraficantes.

O debate que se seguiu ao painel deu oportunidade a representantes de várias entidades manifestarem suas posições, e todos foram unânimes quanto à relevância de prosseguir e aprofundar a discussão, de maneira a obter avanços na qualidade da lei no que tange ao comércio e consumo de drogas. Participantes do evento elogiaram a iniciativa e ouviram do representante residente do PNUD declaração de apoio e comprometimento com a questão para que mudanças nesse âmbito beneficiem, o quanto antes, milhares de pessoas no Brasil. MJ/ Senad (2015)

Congresso internacional sobre drogas

O site Ministério da Justiça(2014) colocou em destaque a realização do 1º Congresso Internacional de Prevenção dos Problemas Relacionados ao Uso de Drogas (PREVINE 2014).

De acordo com o site “ O evento é organizado pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça (Senad/MJ), pela Coordenação Nacional de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas do Ministério da Saúde e pela Universidade Federal de Santa Catarina. O Congresso conta ainda com o apoio do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC). Além de compartilhar conhecimento e experiências práticas sobre drogas, o PREVINE 2014 pretende impulsionar a realização de pesquisas, debates e políticas públicas que, fortalecendo a cidadania e os laços sociais, protejam os jovens do uso prejudicial das drogas.” MJ (2014)

Aumenta a oferta para tratamento com as comunidades terapêuticas financiadas pelo MJ

Segundo as informações divulgadas pelo site MJ, dentro do Edital de Chamamento Público nº 1/2012 a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas/MJ assinou convênios com 31 comunidades terapêuticas, ofertando 698 vagas e posteriormente seriam assinados documentos para contratação de mais 650 vagas, com 27 comunidades terapêuticas.

Em confluência com esse documento numa próxima etapa, gestores, profissionais e voluntários em serviço nas entidades contratadas deverão

participar de curso para capacitação e atualização profissional oferecido pela Senad/MJ e certificado pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Os recursos para ação são provenientes do Funad, somando R\$ 132 milhões anuais. Em cada convênio haverá o pagamento de R\$ 1 mi, mensais pelos serviços de acolhimento de adultos e R\$ 1,5 mil, por mês, para crianças, adolescentes e mães em fase de amamentação. Os convênios são válidos por um ano, podendo ser renovados. MJ 2013

Consulta pública sobre comunidades terapêuticas

O Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD) submeteu para consulta pública na página do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID) e do Portal do Ministério da Justiça a minuta de resolução que regulamenta as comunidades terapêuticas no âmbito do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD).

Segundo as informações contidas no site, o texto da minuta foi concebido a partir de Grupo de Trabalho constituído para essa finalidade e composto pelos vários segmentos que acompanham as políticas sobre drogas no país.

Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas debate uso do canabidiol.

O Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas (Conad) debateu em sua última reunião ordinária de 2014 o uso terapêutico do canabidiol e seu enquadramento na legislação brasileira.

Dentre as falas que receberam destaque no site, diretor-presidente da Anvisa Jaime César de Moura Oliveira disse : “O que está em análise é o potencial terapêutico e os riscos envolvidos no uso de um dos canabinoides encontrados nessa planta e o tipo de controle mais adequado conforme a legislação brasileira”, lembrando que, mesmo sendo um derivado da maconha, não há evidências de que o canabidiol cause dependência ou efeitos alucinógenos ou psicóticos. Embora, segundo ele, falem orientações técnicas para balizar a prescrição médica e não se conheça o eventual efeito do uso prolongado. MJ 2014

Leon Lobo de Souza Garcia, Diretor de Articulação e Coordenação de Políticas sobre Drogas da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça (Senad/MJ), reforçou não se trata de debate sobre o uso de drogas, mas do uso medicinal do CDB, e destacou o papel da Secretaria na ampliação e repercussão do debate e na articulação com as instituições reguladoras. Para isso, o Grupo de Trabalho do Canabidiol do Conad agendará reuniões com a Receita Federal e a Anvisa com o objetivo de facilitar o acesso à importação da medicação. MJ 2014.

Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas esclarece seu trabalho em 2014

O Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD), divulgou através do site sua composição: é um conselho paritário, com 13 representantes do poder público e outros 13 da sociedade civil, que reúne especialistas e militantes sobre o tema. Os órgãos com assento no colegiado (OAB, CFM, CFP, CFESS, CONFEN, SBPC e UNE) indicam seus próprios representantes, conferindo abordagens plurais e interdisciplinares aos debates e decisões realizadas a cada três meses, podendo ser realizada reunião extraordinária.

Explanando que suas competências envolvem acompanhar e atualizar a política sobre drogas; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos do Funad; e promover a integração dos órgãos da Administração, o Conselho Nacional e os conselhos locais que compõem o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad).

Além de divulgar sua composição e competências, o site informa que “O Conad atualmente realiza amplo debate sobre a política sobre drogas. Realizamos audiência pública com forte participação da sociedade civil sobre o marco regulatório das comunidades terapêuticas. Recebemos contribuições da sociedade civil, que apresentou inúmeras sugestões à proposta durante consulta na Internet. A resolução que disciplina as campanhas de prevenção também foi apresentada na internet e recebeu contribuições de vários segmentos. O Conad tem realizado consultas públicas, reuniões abertas com pauta previamente publicada e tem participado ativamente da discussão da política de drogas”.

Conad fixa diretrizes nacionais para campanhas de prevenção de drogas prepara documento para levar à sessão da ONU de 2016.

Em audiência pública realizada na última semana de outubro deste ano, o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad) do Ministério da Justiça reuniu-se para debater sugestões recebidas pela sociedade civil sobre o problema mundial das drogas – tema da sessão especial que a Organização das Nações Unidas (ONU). MJ 2015

Conforme divulgado pelo site temas como dependência química e sistema internacional de controle às drogas marcaram a audiência. e por fim o secretário garantiu a participação de todos por meio da consulta pública na UNGASS 2016. "Com as sugestões recebidas e discutidas, iremos encaminhar, pelo Conad, a produção de um documento a ser apresentado nas instâncias internacionais" MJ 2015.

Considerações Finais

Objetivou-se nesta pesquisa, agregar informações relevantes a Política Nacional sobre drogas quanto ao seu orçamento e posterior financiamento dos programas e ações postos no PPA 2012-2015.

Durante o processo de construção, exploração, e análise dos dados, o objeto de pesquisa foi permeado por novos questionamentos, nos quais surgiram em sua grande maioria na análise dos dados por meio dos Relatórios de Gestão. É nesse sentido que Minayo (2001) ressalta que a linguagem construída durante a pesquisa tem um ritmo próprio e particular, não obstante, ela funda-se em conceitos, proposições, métodos e técnicas.

A esse ritmo denominamos ciclo da pesquisa, ou seja, um processo de trabalho em espiral que começa com um problema ou uma pergunta e termina com um produto provisório capaz de dar origem a novas interrogações (MINAYO, 2001, p. 25).

Na construção do projeto de pesquisa objetivou-se mapear os programas e ações de acordo com a PNAD, nesse sentido não era previsto fazer uma análise detalhada da execução das ações previstas para a Política Nacional sobre Drogas nos referidos anos, porém, compreendeu-se extremamente necessário, explorar, quantificar e qualificar as metas postas através do PPA 2012-2015 para melhor análise de como tem sido gerido os recursos orçamentários destinados a política.

Dessa maneira, foi identificado através do Relatório de Gestão 2012 Senad/MJ quatro ações postas como norte para a execução da PNAD – Política Nacional sobre Drogas nos anos que compreendem o PPA 2012- 2015. Essas ações estão postas dentro dos eixos: Prevenção e Cuidado, nos quais a Senad ficou responsável por articular de forma transversal a política.

É de suma importância destacar a dificuldade na coleta dos dados empíricos do objeto deste trabalho: o Funad, tendo em vista que os Relatórios de Gestão são a única ferramenta acessível para análise dos dados.

Estes Relatórios de Gestão como citado anteriormente, foram os dados primários para elaboração da pesquisa e suporte para as conclusões deste trabalho, assim, é possível afirmar que as informações que por muitas vezes não

foram encontradas nestes Relatórios de Gestão revelam uma fragilidade quanto a transparência da política e dos recursos empreendidos.

Sobretudo, as análises feitas foram necessárias para entender quais alterações são relevantes para o aprimoramento desta política. Os Relatórios de Gestão são então, instrumentos para democratizar o acesso a informação ao cidadão e facilitar o processo de busca e apreensão dos seus direitos tendo em vista que é uma das formas de controle dos serviços públicos que são ofertados pelo Estado.

Os Relatórios não seguem a mesma linha de análise em todos os anos, observa-se que de modo geral as metas algumas metas não foram cumpridas e nem por isso, foram postos nos Relatórios de Gestão da Senad/MJ os motivos que influenciaram a não realização, seja por falta de repasse financeiro ou de pessoal. Isso demonstrou a falta de aprimoramento do processo de avaliação da política.

Foi identificado principalmente nos Relatórios de 2012, que muitas metas estavam postas como quantitativas e não eram informadas suas realizações físicas e financeiras, porém nos relatórios dos anos seguintes constavam informações de forma quantitativa para estas metas, gerando assim, uma certa desordem com relação as informações que se tinham o objetivo de quantificar e posteriormente qualificar.

Muitas vezes também não foi esclarecido o porquê das metas oscilarem quanto o seu status de quantitativas ou qualitativas no decorrer dos quatro anos.

Durante o quadriênio de execução das metas, muitas foram transferidas, no que se refere a execução física, para outros Ministérios e órgãos da administração pública que possuem parceria com a Senad. Todavia, não é informado nos relatórios, se o repasse também se deu na parte financeira de execução da ação

Partindo da premissa que as políticas são executadas somente por meio dos orçamentos dotados em lei e posteriormente empenhados, ou seja, o valor financeiro reservado para determinado programa ou ação, os Relatórios de Gestão divulgados pela Senad/ MJ, mostra um descompasso entre o que é colocado à disposição, sob forma de dotação inicial, e a despesa de fato empenhada nas ações.

Infere-se também das análises feitas que as ações estão previstas, mas pelo volume de recursos empenhados, existe algum problema, pois é pouco recurso diante do que é posto pela PNAD. Não obstante, no material empírico não existe resposta para as situações encontradas.

Foi identificado durante o processo de análise do objeto que somente no Relatório de Gestão 2015 da Senad/MJ, foi feita uma avaliação e monitoramento da execução física de cada meta prevista no PPA 2012-2015.

Com isso, alguns questionamentos ficam postos quanto ao processo de prestação de contas feito pela Senad, como por exemplo: O que está acontecendo com a gestão do Funad? Porque a despesa liquidada é ínfima com relação a dotação prevista no PPA e na LOA? O que tem gerado esse descompasso com relação a gestão orçamentária?

A política sobre drogas no Brasil, teve notórios avanços, principalmente a partir de 2005, com o processo de realinhamento da política, onde foi problematizado um novo paradigma para a política.

A conciliação com atores não governamentais, em certa medida colabora para a visão de uma política transversal, como é colocado em vários relatórios, porém deve-se ponderar em que medida o Estado está transferindo sua responsabilidade às comunidades terapêuticas.

O desafio do debate das drogas no Brasil não é se devemos afrouxar as leis da maconha, mas apresentar dados e informações e produzir uma política passível de ser avaliada constantemente. A implementação dessa política não ocorre espontaneamente, mas como uma ação determinada de governo. Talvez seja inútil esperar por uma grande política nacional de drogas. Os estados e municípios poderiam se envolver nessas ações com a ajuda comunitária. A sociedade civil já está bastante mobilizada sobre o assunto álcool e drogas. É necessário que os governos democraticamente eleitos mostrem a sua capacidade de organizar uma resposta adequada a esse problema, que afeta milhões de brasileiros.” (LARANJEIRA, 2010).

BIBLIOGRAFIA

ABERS, R. N.; KECK, M. E. 2008. **Representando a diversidade: Estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores**. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52. p. 99-112, jan.-abr. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a08v2152.pdf>. Acesso em: 27.05.2016. [Links]

ALVES VS. **Modelos de atenção à saúde de usuários de álcool e outras drogas: discurso político, saberes e práticas**. *Cad saude publica*. 2009;25(11):2309-19

ANDRADE, Olavo Hamilton Ayres Freire de. **Guerra contra as drogas: uma análise sob a perspectiva do princípio da proporcionalidade** / Olavo Hamilton Ayres Freire de Andrade. – Natal, RN, 2013.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

BRASIL. (1975a). Portaria 397-B. *Diário Oficial da União* (Brasília, DF), Seção I, parte I.

BRASIL. (1975b). Decreto nº 76.363. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. (1976). Decreto Lei 6368. *Diário Oficial da União* (Brasília, DF), 152-156.

BRASIL. (1998). Medida Provisória 1689-6. *Diário Oficial da União* (Brasília, DF).

BRASIL. (1999). Reblatório do 1º Fórum Nacional Antidrogas. Brasília, DF: Autor.

BRASIL. (2000). Decreto Lei 3696. *Diário Oficial da União* (Brasília, DF).

BRASIL. (2002a). Decreto Lei 4345. *Diário Oficial da União* (Brasília, DF).

BRASIL. (2002b). Política Nacional Antidrogas. Brasília, DF: Secretaria Nacional Antidrogas.

BRASIL. (2003). **Política do Ministério da Saúde para Atenção Integral a Usuários de Álcool e Outras Drogas**. Brasília, DF: Ministério da Saúde.

BRASIL. (2004). Decreto Lei 1381-R. **Diário Oficial da União** (Brasília, DF).

BRASIL. (2005, maio). Secretaria Nacional Antidrogas. Boletim Informativo OBID, 4(5). Retrieved August 19, 2005, from <http://www.senad.gov.br>

BRASIL. (2007). **Política nacional busca reduzir violência e problemas de saúde causados pelo álcool**. Retrieved April 28, 2007, from <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/04/28/materia.2007-04-28.2876129686/view2007>

BRASIL. Decreto n. 54.216, de 27 de agosto de 1964. Diário Oficial da União, Brasília (1964 Aug 28); Sec 1.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2013**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília: SPI/MP, 2014.

CARVALHO, Maria do Carmo A.A. & TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2000. file:///C:/Users/04565748169/Downloads/993.pdf

CÔRTEZ, S. M. V. **Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas**. Educar, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005. Editora UFPR

COSTA, Leonardo, S.G. Martins. **Fundos Federais**. Um Diagnóstico

DECRETO Nº 7.426, DE 7 DE JANEIRO DE 2011.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira and PINHEIRO, José Augusto de Oliveira. **Lei do Abate, guerra às drogas e defesa nacional**. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2012, vol.55, n.1, pp.66-92. ISSN 1983 3121. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292012000100005>. Acesso dia 10/11/2016

GARCIA, Maria Lúcia Teixeira; Fabíola Xavier Leal; Cassiane Cominoti Abreu Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, Brasil. **A política antidrogas brasileira: velhos dilemas.**

GLOSSÁRIO. Portal da Transparência. Acesso em 11/12/2016 <http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario/DetailGlossario.asp?letra=d>

GOHN, Maria da Glória, **Os conselhos municipais e a gestão urbana.** In: SANTOS JR, Orlando Alvez dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, SERGIO. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 57-90

GUIZARDI, F. L.; PINHEIRO, R. 2006. **Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos conselhos de saúde.** *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 797-805. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v11n3/30994.pdf>. Acesso em: 27.05.2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasil: **o Estado de uma Nação.** Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão/IPEA. 2005. Disponível em: www.ipea.gov.br/en

LEI nº 8.764, de 20 de dezembro de 1993 – cria a Secretaria Nacional de Entorpecentes e altera a redação dos arts. 2º e 5º da Lei nº 7.560/86;

LEI nº 9.804, de 30 de junho de 1999 - altera, em seu art. 2º, a redação dos arts. 2º e 5º da Lei nº 7.560/86;

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn, 2008 .**Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo** Link: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a07v2152.pdf>

MACHADO AR. **Uso prejudicial e dependência de álcool e outras drogas na agenda da saúde pública: um estudo sobre o processo de constituição da política pública de saúde do Brasil para usuários de álcool e outras drogas** [Dissertação de Mestrado]. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais; 2006.

MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org.) **Fundos Públicos.** — São Paulo: Instituto, Pólis, 2004. XXXp. (Publicações Pólis, 45) Anais do Seminário “Fundos Públicos e Políticas Sociais”; São Paulo, Agosto de 2002.

MEDIDA PROVISÓRIA nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001 - trata da organização da Presidência da República e dos Ministérios, e altera a denominação do FUNCAB para FUNAD.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.780-9, DE 6 DE MAIO DE 1999.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. link : <http://www.justica.gov.br/noticias/colegiado-de-presidentes-dos-conselhos-sobre-drogas-se-reune-em-brasilia> acessado em 06/06/2016.

MJ/SENAD, **Relatório de Gestão do Exercício de 2012** – Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas.

MJ/SENAD, **Relatório de Gestão do Exercício de 2013** Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas.

MJ/SENAD, **Relatório de Gestão do Exercício de 2014** Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas.

MJ/SENAD, **Relatório de Gestão do Exercício de 2015** Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas.

MORETTI-PIRES RO, CARRIERI CG, CARRIERI GG. **O estado frente a temática das drogas lícitas e ilícitas: avanços na nova legislação e desafios frente ao Sistema Único de Saúde (SUS)**. SMAD, Rev eletrônica saúde mental alcool drog. 2008; 4(2): 1-9.

PAULO, L. F. A. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Revista do Serviço Público , v. 61, p. 171-187, 2010.

POLÍTICAS E LEGISLAÇÕES. Link - <http://obid.senad.gov.br/obid/pessoas-sujeitos-drogas-e-sociedade/politicas-e-legislacoes>. Acessado em 30/05/2016.

PPA 2012-2015 **Guia de Monitoramento: Módulo de Monitoramento Temático / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**.

PPA **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (BR). Lei n o 5.726 de 29 de outubro de 1971. Dispõe sobre medidas preventivas e repressivas ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica e dá outras providências. Diário Oficial da União. 1 nov. 1971.

Programa Crack é possível vencer. Acesso dia 22/09/2016 link: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/crack-e-possivel-vencer>.

ROCHA, Enid. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**, Anfip, Brasília, 2008.

ROCHA, Carlos Vasconcelos, **Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil**- Rev. Sociol. Polit. vol.19 nº 38. Curitiba Feb. 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782011000100011>.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social** . São Paulo. Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e financiamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do século XXI**. Revista Política Social e Desenvolvimento, v. 2, p. 14-39, 2014.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e financiamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do século XXI**. Revista Política Social e Desenvolvimento, v. 2, p. 14-39, 2014.

SANCHES Osvaldo Maldonado , **Fundos Federais: origens, evolução e situação atual na Administração federal** – 2005. Link: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/787> acesso em 17/08/16.

SANTOS JAT, Oliveira MLF. **Políticas públicas sobre álcool e outras drogas: breve resgate histórico**. J Nurs Health, Pelotas (RS) 2012 jan/jun;1(2):82-93.

SENAD. **Relatório de Gestão de 2013** – Versão TCU.pdf – link file:///C:/Users/Amanda%20Borges/Downloads/Senad-%20Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20de%202013%20-%20Vers%C3%A3o%20TCU.pdf Acessado em 04/06/2016.

Senad/MJ. Acesso em 15/12/2016 <http://www.justica.gov.br/Acesso/acoes-e-programas/acoes-do-programa-2060-2013-coordenacao-de-politicas-de-prevencao-atencao-e-reinsercao-social-de-usuarios-de-crack-alcool-e-outras-drogas>.

SILVA JÚNIOR FJG da, Monteiro CFS. **Reflexões sobre as políticas sobre drogas: interface...** Rev enferm UFPE on line., Recife, 8(supl.1):2907-14, jul., 2014.

SILVA, Ana Paula Rossetto. **A importância do contexto internacional no tratamento das drogas ilícitas no Brasil: história, instituições e instrumentos legais.** 2014. 165 f., il. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SILVA, Luiza Lopes da. **A questão das drogas nas relações internacionais : uma perspectiva brasileira** / Luiza Lopes da Silva - Brasília: FUNAG, 2013. 407 p.