

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA CIDADÃ

DANIEL SCHNEIDER MARTINS

“A polícia diz que eu já causei muito distúrbio, o repórter quer saber por que eu me drogo, o que é que eu uso”: a educação permanente sobre drogas como instrumento de qualificação das políticas públicas.

Porto Alegre

2021

DANIEL SCHNEIDER MARTINS

“A polícia diz que eu já causei muito distúrbio, o repórter quer saber por que eu me drogo, o que é que eu uso”: a educação permanente sobre drogas como instrumento de qualificação das políticas públicas.

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito para aprovação no mestrado profissional do Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Professor Orientador: Prof. Dr. Enio Passiani

Porto Alegre

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

REITOR

Rui Vicente Oppermann

VICE-REITORA

Jane Tutikian

DIRETORA DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Claudia Wasserman

VICE-DIRETORA DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Maria Izabel Saraiva Noll

DIRETOR DO INSTITUTO DE LETRAS

Sérgio de Moura Menuzzi

VICE-DIRETORA DO INSTITUTO DE LETRAS

Beatriz Cerisara Gil

CHEFE DA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANIDADES

Vladimir Luciano Pinto

CIP - Catalogação na Publicação

Martins, Daniel Schneider

"A polícia diz que eu já causei muito distúrbio, o repórter quer saber por que eu me drogo, o que é que eu uso": a educação permanente sobre drogas como instrumento de qualificação das políticas públicas. / Daniel Schneider Martins. -- 2021.

180 f.

Orientador: Enio Passiani.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Implementação de Políticas Públicas. 2. Educação Permanente Sobre Drogas. 3. Segurança Cidadã. I. Passiani, Enio, orient. II. Título.

Daniel Schneider Martins

“A POLÍCIA DIZ QUE EU JÁ CAUSEI MUITO DISTÚRPIO, O REPÓRTER QUER SABER POR QUE EU ME DROGO, O QUE É QUE EU USO”: A EDUCAÇÃO PERMANENTE SOBRE DROGAS COMO INSTRUMENTO DE QUALIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito para aprovação no mestrado profissional do Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Porto Alegre, 31 de março de 2021.

Resultado: Aprovado com louvor.

BANCA EXAMINADORA:

Enio Passiani
Departamento de Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Elisabeth Mazon Machado
Departamento de Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Dani Rudnicki
Departamento de Direito Penal
Faculdades Integradas do Instituto Ritter dos Reis (UNIRITER)

Marcelo da Silveira Campos
Departamento de Sociologia
Universidade Federal de Grandes Dourados (UFGD)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a todos os professores e colegas deste mestrado, com os quais pude compartilhar essa formação tão importante, tão rica e tão necessária ao nosso país. Sei da dificuldade que é trabalhar com educação, principalmente na área de ciências humanas, no Brasil de hoje. Porém, poder ver o brilho no olho de cada estudante e cada professor, alimenta ainda mais a felicidade que eu tenho de concluir esse projeto. Chegar ao título de mestre por uma Universidade Pública, gratuita e de qualidade é uma honra que levo para toda a minha vida. Aluno desde 2011, amei cada instante que passei na UFRGS, e certamente me despeço dela com um sentimento de dever cumprido.

Agradeço especialmente ao meu professor orientador Enio Passiani, que dedicou seu tempo, inteligência e paciência para diversas sessões de orientação. Mais do que um aprendizado acadêmico, esses momentos para mim foram aprendizados de vida. Em um mundo onde a educação ainda reproduz, infelizmente, alguns traços de hierarquia entre professor e aluno, fico imensamente contente de ter tido a sorte de contar com uma pessoa tão humana, sensível e sabedora da importância do seu papel como educador.

Acima de tudo, agradeço à minha família e aos amigos mais próximos. Meu irmão, Josué, por ser incansável militante dos direitos humanos neste país. Minha irmã, Milca, que, apesar de estar longe no Canadá (e apesar também de não ser uma pessoa muito adepta aos meus ideais de luta), sempre me apoiou em todos os meus passos e sempre foi exemplo de dedicação e perseverança: mais do que palavras, prezou sempre pela obstinação coerente no dia a dia, que me impulsiona nos momentos mais difíceis. A minha mãe, Raquel, professora e hoje novamente aluna de graduação, guerreira na vida: desde que me conheço por gente tu sempre esteve dentro de uma sala de aula, o que me fez construir essa paixão que tenho por estudar. Obrigado por tudo que tu representaste e representas pra mim: simplicidade e amor pela educação. Ao meu Pai, Vitorino, que na base do sangue e suor proveu as condições para que eu pudesse estudar sem precisar trabalhar até 18 anos, o maior privilégio que alguém pode ter no Brasil. Sei que nem sempre foi fácil, que nem sempre tudo fazia sentido. Mas pode ter certeza que valeu a pena, pois somente pelo fato de tu não desistir que eu estou aqui hoje conquistando mais esse degrau. A minha companheira, Mariana, mulher batalhadora, incansável na luta

contra as desigualdades sociais neste Brasil. Agradeço não só por todo o carinho, amor e paciência em tempos difíceis, mas também por ser exemplo de nobreza de ideais. Tu acompanhou todo esse processo de mestrado de maneira bem próxima, sabendo ser apoio quando necessário. Sem esse apoio, eu certamente não teria chegado até aqui. Sei que eu posso ter sido muitas vezes distante, e às vezes também um pouco ranzinza, mas teu amparo fez toda a diferença nesse processo que pra mim sempre foi complicado: tenho certeza que para ti, que inicia agora a trajetória do mestrado, vai ser um caminho mais fácil. Desejo-te todo sucesso nessa caminhada, tu merece demais, com certeza vai ser “só sucesso”, como tu mesmo diz. Mas, ainda assim, se eu puder ajudar, conte comigo: ficarei imensamente feliz se eu puder ser um décimo do que tu foi para mim no meu processo. Te amo por tudo que tu é para mim e para o mundo. Agradeço imensamente, também, a nossa filha, Betania, que infelizmente não pode estar conosco hoje: nascida e falecida no dia de natal, veio ao mundo para me fazer repensar minhas prioridades, tornando-me uma pessoa mais sensível e humana. Tu bagunçou tanto por aqui, filha, que fez emergir dentro de mim valores que eu nem sabia que tinha. Redescobri a mim mesmo. Nasci de novo com a tua presença.

Agradeço também aos meus maninhos, Dionatan e Keilon, que sempre estiveram ao meu lado. Anos e anos de uma amizade que soube se adaptar não só para se manter, mas principalmente para se fortalecer com a distância e as adversidades que surgiram. A companhia de vocês sempre materializou tudo de mais sincero que uma amizade verdadeira pode dar: amor, resiliência e camaradagem. À minha amiga Rafaela, referência no caminho do amor, da solidariedade, da humildade e da fé. Sem teus ensinamentos, nada desta trajetória faria sentido: com a humildade, tu me ensinou a ser mais leve; com a solidariedade, tu me ensinou que meu sucesso só tem sentido quando compartilhado; com o amor, tu me ensinou a valorizar as coisas mais importantes desta vida; com a fé, tu me ensinou a ter sempre certeza de o que o nosso caminho é muito maior do que nós mesmos, ensinou-me que o nosso projeto deve ser sempre grandioso e nobre, extrapolando os limites daquilo que vemos e sentimos no dia a dia, sabendo, então, abrir mão do que for preciso para sempre fazer o certo. Hoje, com orgulho, sustento que minha opção por este caminho profissional que trilho se deu e se fortalece na minha vontade de constituir uma sociedade melhor para aqueles que precisam.

RESUMO

O presente estudo tem como tema a implementação da Política Nacional sobre Drogas e procura analisar, em particular, o Seminário Estadual sobre Drogas do ano de 2019 desenvolvido pelo Departamento de Políticas Públicas sobre Drogas do estado do Rio Grande do Sul. Dessa forma, caracteriza-se como objetivo geral deste estudo analisar a implementação a nível local da Política Nacional sobre Drogas elaborada pelo governo federal. O objetivo específico é verificar os principais determinantes envolvidos na implementação dessa política no Seminário Estadual sobre Drogas do estado do Rio Grande do Sul. Para operacionalizar este estudo, foram realizados levantamentos bibliográficos, observação participante e análise de implementação por meio da perspectiva *top-down*. A partir disso, foi possível comparar a realidade das atividades de educação sobre drogas do estado com o previsto na política e na bibliografia sobre o tema, identificando lacunas no desenho da política que inviabilizam o desenvolvimento das potencialidades da educação sobre drogas conforme sua previsão na teoria. Como principal resultado da pesquisa, aponta-se a necessidade de aproximação científica com outros atores, em especial com a Universidade Pública, para resolução de incoerências no texto da política, buscando construir práticas estatais que se aproximem a modelos mais resolutivos de educação sobre drogas, em particular ao modelo de Redução de Danos, afastando-se dos conceitos ligados à “guerra às drogas” que permeiam a cultura sobre o tema. Com maior cientificidade e coerência na teoria que fundamenta a formulação da política pública, evita-se possibilitar espaço para variadas interpretações conflitivas que resultam em diferentes modos discricionários de implementação pela ausência de um plano claro e factível de ação.

Palavras-chave: Implementação. Políticas Públicas. Segurança Pública. Educação Permanente. Drogas. SUS.

ABSTRACT

This study has as its theme the implementation of Brazilian National Policy on Drugs, and seeks to analyze, in particular, the Seminar on Drugs of 2019 developed by the Department of Public Policies on Drugs of Rio Grande do Sul state. The overall objective of this study is to analyze the implementation at the local level of Brazilian National Policy on Drugs prepared by the federal government. The specific objective is to verify the main determinants involved in the implementation of this policy at the Seminar on Drugs in Rio Grande do Sul state. In order to operationalize this study, bibliographic surveys, participant observation and implementation analysis were carried out through the top-down perspective. Based on this, it was possible to compare the reality of state's drug education activities with the one provided in the policy and in the bibliography of the subject, identifying gaps in the design of the policy that make unfeasible the development of drug education potential as predicted in theory . As the main result of this research, there is a need for a scientific approach with other actors, especially with the Public University, to solve inconsistencies in the policy text, seeking to build state practices that are closer to more resolute models of drug education, in particular the Harm Reduction model, moving away from the concepts linked to the “war on drugs” that permeate the culture on the subject. With greater scientificity and coherence in the theory that underlies the formulation of public policy, it is able to avoid allowing space for various conflicting interpretations that result in different discretionary modes of implementation due to the absence of a clear and feasible plan of action.

Key words: Implementation. Public policy. Public security. Permanent Education. Drugs. Universal Health Care System.

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1. INTRODUÇÃO | 10 |
| 1.1 Contexto histórico | 12 |
| 1.2 Análise de implementação de Políticas Públicas | 21 |
| 1.2.1 Delineamento da abordagem de análise | 24 |
| 1.3 Metodologia | 25 |
| 2. EDUCAÇÃO SOBRE DROGAS | 29 |
| 2.1 Revisão Bibliográfica sobre Educação sobre Drogas | 29 |
| 2.1.1 Histórico das práticas de educação sobre drogas | 31 |
| 2.1.2 Educação Permanente sobre drogas na atualidade | 40 |
| 2.1.3 Boas Práticas em Educação sobre drogas: o que já existe em manuais sobre o assunto. | 46 |
| 2.1.4 Estudos empíricos sobre educação permanente sobre drogas | 56 |
| 2.2 A Política Nacional sobre Drogas | 59 |
| 2.2.1 Intersetorialidade das práticas e a descentralização da gestão | 61 |
| 2.2.2 Embasamento científico e avaliação | 63 |
| 3. SEMINÁRIO ESTADUAL SOBRE DROGAS | 67 |
| 3.1 Departamento Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas (DEPPAD) | 67 |
| 3.2 O Seminário Estadual sobre Drogas 2019 | 69 |
| 3.2.1 Objetivos do Seminário Estadual sobre Drogas 2019 | 70 |
| 3.2.2 Das inscrições | 70 |
| 3.2.3 A Estrutura Teórica do Seminário | 72 |
| 3.2.4 O eixo “Planejamento Municipal”: a palestra do DEPPAD | 74 |
| 3.2.4.1 Os documentos de orientações disponibilizados | 74 |
| 3.2.4.2 A apresentação dos documentos no seminário | 78 |
| 3.3 A avaliação do Seminário Estadual sobre Drogas 2019 | 80 |
| 3.3.1 Os resultados obtidos por meio dos instrumentos de avaliação | 81 |
| 4. A ANÁLISE DOS DADOS: IMPLEMENTAÇÃO DA PNAD (2019) E O SEMINÁRIO ESTADUAL SOBRE DROGAS. | 87 |
| 4.1 “Quem sabe mesmo é quem sabe mais” | 88 |
| 4.2 “Não cansado de tentar de novo, eu passo a bola eu jogo o jogo” | 106 |
| 4.3 “O que eu consigo ver é só um terço do problema” | 112 |
| 5. CAMINHOS E POSSIBILIDADES | 115 |
| 5.1 “A ignorância só faz diminuir a esperança” | 115 |
| 5.2 “Eu sempre quis falar, nunca tive chance. Tudo que eu queria estava fora do meu alcance”. | 125 |

| | |
|--|------------|
| 5.3 “A polícia diz que eu já causei muito distúrbio, o repórter quer saber por que eu me drogo, o que é que eu uso”. | 135 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 146 |
| 7. REFERÊNCIAS | 150 |
| 8. ANEXOS | 155 |

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema o papel desempenhado pelo Estado na educação permanente sobre drogas no Rio Grande do Sul. Nesta dissertação, examina-se a atuação do Departamento Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas do Rio Grande do Sul (DEPPAD) no ano de 2019, tendo como foco o trabalho dos servidores desse departamento na execução do previsto na legislação nacional sobre a educação permanente sobre drogas, com recorte específico para o Seminário Estadual Sobre Drogas desenvolvido por esse departamento em 2019. O estudo é feito em consonância com a revisão bibliográfica sobre o tema, analisando a importância dos processos de educação permanente sobre drogas para a construção de uma política nacional sobre drogas mais eficiente e resolutiva, cientificamente embasada, que não se limite à reprodução da repressão ao uso de drogas. Assim, pretende-se realizar uma contribuição aos estudos sobre implementação na esfera local de políticas de segurança formuladas em instâncias superiores de governo. A educação permanente sobre drogas é entendida neste trabalho como a educação de servidores do Estado que atuam na área de drogas.

O estudo sobre o tema se deu de maneira simultânea com a realização de estágio curricular do Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã no departamento em questão, com carga-horária de 100 horas, acompanhando de forma próxima o trabalho dos servidores, podendo, também, contribuir com meus conhecimentos sobre o tema para as atividades do Departamento. Dessa forma, constrói-se um diálogo próximo entre prática e teoria para fortalecimento do caráter empírico deste trabalho, fundamental em um programa de mestrado profissional.

Apesar do reconhecimento de que pessoas com necessidades relacionadas ao uso de drogas¹ devem ser atendidas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), este

¹ Em substituição aos termos “drogado”, “viciado” ou “dependente”, utiliza-se, neste estudo, o termo “pessoa com necessidades relacionadas ao uso de drogas” ou “pessoa com problemas relacionados ao uso de drogas”. Não há consenso na bibliografia sobre qual o termo mais adequado, porém o termo escolhido é utilizado pelo *Guia Estratégico para o Cuidado de Pessoas com Necessidades Relacionadas ao Consumo de Álcool e Outras Drogas: Guia AD (2015)* do Ministério da Saúde. Esse termo foi escolhido por ressaltar (conforme destaca o guia citado) que o foco do atendimento não deve recair somente no consumo da droga em questão, entendendo que a condição de vício é fruto de uma série de outros problemas que dificultam a escolha de um estilo de vida mais saudável. Deve-se priorizar, então, o atendimento às vulnerabilidades causadas por outros fatores sociais que fortalecem uma relação danosa da pessoa com a droga. Sendo assim, destaca-se a existência de outras necessidades da pessoa que estão relacionadas ao uso desvantajoso da droga, mas que não advêm única e exclusivamente da ação da substância. Dessa forma, o foco do atendimento deixa de

tema ainda se vincula à pasta de segurança pública tendo em vista que o porte de drogas, mesmo que para consumo próprio, ainda é tipificado como crime no Brasil. A lei de drogas 11.343, de 2006, apesar de prever que, em relação ao usuário de drogas, o que se pretende é a reinserção social, permanece criminalizando o porte de substâncias psicoativas (BRASIL, 2006).

Importante ressaltar que essa lei de drogas decretou a impossibilidade de penalização com prisão para o porte de drogas para consumo próprio, retirando do rol de penas previstas a pena de prisão, porém ainda considera tal conduta como crime, passível de outras penas. Ou seja, uma pessoa surpreendida portando drogas para consumo próprio não estará sujeita à pena privativa de liberdade, mas deverá passar pelo sistema de justiça criminal com a possibilidade de ser advertido sobre os efeitos das drogas, prestar serviços comunitários ou participar de curso ou programa educativo sobre o tema (BRASIL, 2006).

A Política Nacional Sobre Drogas (PNAD) mais recente (2019), destaca, tendo como fonte o Código Penal Brasileiro, que para reconhecimento da diferença entre o usuário² e o traficante de drogas não há critérios objetivos referentes à quantidade portada, sendo necessário analisar uma série de fatores como: natureza e quantidade da substância apreendida, local e as condições de apreensão, circunstâncias sociais e pessoais, além da conduta e antecedentes do indivíduo. Porém, não se apresenta qualquer tipo de explicação sobre esses termos, além de não apresentar qualquer informação objetiva sobre o que enquadraria o indivíduo na situação de usuário ou de traficante. Sendo assim, a definição se o delito é passível ou não de penalização com prisão é de interpretação subjetiva: sem haver parâmetros objetivos para diferenciar traficante de usuário, no momento do julgamento prevalece o entendimento da polícia, Ministério Público e Poder Judiciário.

ser a substância em si, e passa para o fortalecimento de capacidades individuais para que as pessoas possam optar por um estilo mais saudável de maneira autônoma.

² O termo “usuário” remete, neste trabalho, a todos aqueles que fazem uso de drogas, seja de forma recreativa ou nociva. Cabe frisar que, diferentemente do usuário recreativo, a pessoa com problemas relacionados ao uso de drogas não consegue romper com o uso danoso da substância, e a droga acaba exercendo um papel central em sua individualidade, preenchendo lacunas essenciais para a vida social da pessoa, tornando-se indispensável para o indivíduo. É importante se ter em mente que fazer uso de drogas, ainda que regularmente, não significa que uma pessoa seja dependente. Não necessariamente signifique que o usuário tenha um problema com as drogas. Dessa forma, o discurso da abstinência acaba por ampliar os mitos e prejulgamentos em torno do assunto (COELHO, 2019).

1.1 Contexto histórico

Considerando a importância do contexto histórico para a atual realidade da segurança pública no Brasil, pode-se estabelecer que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a segurança pública brasileira tem evoluído em suas práticas nos níveis organizacionais, construindo novas maneiras de disposição de seus instrumentos institucionais, o que traz importantes mudanças de paradigma na realidade da segurança pública brasileira pela constatação da complexidade dos fenômenos relacionados à violência no Brasil. Um dos marcos fundamentais desse processo de modernização organizacional é a PNAD. Conforme destaca o site do Ministério da Justiça e Segurança Pública, essa política existe como um conjunto de ações para enfrentar a questão da drogadição desde 1938, e, ao longo do tempo, foi se considerando cada vez mais, no bojo do desenvolvimento de tal política, os valores humanos e sociais, com destaque para o ano de 2006:

Em 2006, foi aprovada a Lei n. 11.343/2006 que instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD) e prescreveu medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, em consonância com a política sobre drogas vigente. Esta lei tentou reunir os dois instrumentos normativos anteriores: as Leis 6.368/1976 e 10.409/2002, revogando-os a partir de sua edição, com o reconhecimento de diferenças entre as figuras do traficante e a do usuário/dependente, os quais passaram a ser tratados de modo diferenciado e a ocupar capítulos diferentes da lei (BRASIL, 2020, p.2).

Hoje, a versão mais atual, de 2019, tem como objetivo elementar a redução do uso de drogas por meio do combate ao seu consumo, com propósito de garantir maior resolubilidade das políticas sobre drogas. Essa política é desenvolvida pelo Ministério da Justiça, responsável pelo setor de segurança pública no Brasil.

A importância da eficiência dessa política para este país se destaca quando se observa um cenário de ineficácia em termos de segurança pública no que tange ao atendimento aos usuários de drogas no Brasil, tendo em vista um ambiente político social construído majoritariamente com base em uma visão equivocada das

causas e tratamentos das mazelas da drogadição (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015). Zaluar (1993) ressalta que a visão do senso comum³ no Brasil, principalmente no debate sobre drogas, reverbera o discurso da punição e repressão do uso e dos usuários por individualizar uma demanda social que é por essência coletiva, dificultando um tratamento eficiente e humano para esses indivíduos e suas comunidades. Conforme destaca a autora:

As imagens negativas, os preconceitos, o medo, que, no Brasil, chegam às raias da demonização do viciado, contribuem decisivamente para a cristalização da subcultura marginal e dos tons agressivos e antissociais que algumas vezes adquirem. A violência e o arbítrio policiais, derivados do poder de iniciar processos criminais contra o usuário, criam em torno dele um círculo infernal de insegurança, perigo e incentivo ao crime (ZALUAR, 1993, p.13).

Partindo-se do pressuposto que essa crise social apontada a partir do modelo vigente de segurança pública no Brasil — no que tange ao combate ao uso de drogas ilícitas — passa pela incapacidade de assimilar práticas científicas⁴ na implementação das políticas sobre drogas, afastando-se de uma cultura punitivista, é essencial ressaltar que a PNAD (2019), conforme destaca em seu texto, tem importância fundamental para a qualificação do processo de educação sobre drogas nos momentos de formulação e implementação das atividades estatais como ferramenta de fortalecimento da democracia, tendo em vista ser a política nacional sobre o tema. Sendo assim, é essencial analisar como se dá o desenvolvimento da construção dos processos de educação sobre drogas para que a sociedade seja capaz de construir novas práticas e uma nova cultura sobre drogas, mais humana e

³ Ao se referir a “senso comum”, busca-se fazer um contraponto ao conhecimento científico. Reconhece-se que o senso comum é um direito adquirido, sendo muitas vezes forma de expressão dos cidadãos em sociedades democráticas. Porém, é preciso estabelecer que recorre-se a esse discurso misturando razão, emoções, crenças etc. Ou seja, não há interesse, neste estudo, em desqualificar qualquer forma de conhecimento popular, mas, sim, ressaltar a importância de conhecimentos cientificamente validados, conforme conhecimentos estudados no referencial teórico. Inclusive, a utilização do termo “senso comum” se dá pela frequência da aparição desse termo na bibliografia estudada sobre drogas, que caracteriza o “senso comum” como um pensamento ineficiente para resolução dos problemas sociais a longo prazo. E é justamente esse o contraponto que este trabalho busca realizar: entre aquele conhecimento moralista e o conhecimento tido pelos estudos atuais como eficiente e resolutivo, o conhecimento científico.

⁴ Neste estudo, remete-se ao discurso científico para estabelecer que uma possível “verdade” não é conhecida por antecipação: ela se estabelece como tal pela sua capacidade de explicação dos fatos e elaboração de previsões para orientar futuras decisões. Quando se trata da importância das ciências sociais, é fundamental que mantenhamos o foco no processo, encontrando métodos de análise e intervenção capazes de levar a uma resolução de problemas da forma mais sistemática, controlada e rigorosa possível.

resolutiva, e menos repressora, enfrentando os ideais de senso comum existentes em nossa sociedade. Para isso, este trabalho seleciona eixos de fortalecimento de práticas democráticas estabelecidos na política e analisa o quanto se implementa ou não desses pressupostos estipulados na política, e sua importância para uma prática estatal sobre drogas mais democrática e menos repressora.

A escolha do recorte de pesquisa se baseia na educação permanente sobre drogas acontece pela necessidade de o país implementar, de maneira mais resolutiva, políticas de educação de profissionais que atuam na área de drogas e de assistência às pessoas com problemas relacionados ao uso de drogas nas áreas de prevenção, tratamento, recuperação e reinserção social, redução de danos sociais e à saúde. A potencialização das práticas estatais só se consolida na prática quando seus trabalhadores⁵ estão atuando conforme os preceitos científicos mais humanos e resolutivos, tendo capacidade de superar um enfoque individualista e ineficiente na busca da promoção de ideais mais complexos e resolutivos.

A importância do recorte citado aumenta quando se verifica que a realidade de investimento estatal, hoje, está muito distante do necessário. A precarização política se consolida no momento em que o investimento estatal se orienta por uma lógica de senso comum, fortalecendo a repressão e não a melhoria de qualidade de acesso a um tratamento humanizado de qualidade ao usuário, que não possui uma rede de serviços com os dispositivos capacitados para o seu tratamento e reabilitação social. Um marco dessa precarização se dá quando observa-se que as políticas sobre drogas geralmente se desenvolvem dentro do âmbito das políticas de segurança e não das políticas de saúde ou direitos humanos (LEAL *et al.*, 2016).

O desafio mais difícil e urgente hoje é explorar de maneira mais criativa novas formas para a justiça social nas quais a punição não seja mais nossa principal bússola. Este estudo pretende apontar formas de superação dos preconceitos quanto ao uso da droga a partir de processos de educação permanente sobre drogas: é preciso superar preceitos ineficientes, equivocados e ultrapassados que justificam uma justiça superficial, cujos critérios de sucesso se ligam única e

⁵ Quando se usa o termo “trabalhadores”, busca-se abranger todos aqueles profissionais que assistem pessoas com problemas relacionados ao uso de drogas. Tendo em vista a natureza interdisciplinar deste tema, trabalhadoras e trabalhadores de diversas áreas (saúde, segurança, assistência social) realizam o atendimento para essa população, não interessando para efeitos deste estudo realizar uma distinção entre eles em termos de postura e prática de cuidado necessárias em sua área específica de atuação.

exclusivamente à repressão do uso de drogas para o suposto restabelecimento da ordem, subjugando-se os valores da legalidade e da humanidade (TEIXEIRA, 2011).

A partir de uma posição ineficiente, perde-se o espaço da perspectiva sociocultural para uma visão que trata do efeito da drogadição e da moralidade do indivíduo: “A polícia diz que eu já causei muito distúrbio, o repórter quer saber por que eu me drogo, o que é que eu uso”. A frase em questão, título do presente trabalho, é expoente cultural recortado da letra da música *Não é sério*, de autoria do grupo Charlie Brown em parceria com a cantora Negra Li, lançada no início dos anos 2000. Na obra, destaca-se como as pessoas usuárias, em especial os jovens, não têm sua realidade entendida e problematizada dentro do atual cenário político sobre drogas. E, quando não se entende a complexidade, quando “não se tem a chance de falar” (como destaca um determinado trecho da música), o Estado, por meio de seus servidores, atua perante uma lógica de senso comum, que o estigmatiza e foca somente no seu consumo ou não de drogas.

Tal obra cultural destaca que a postura e condição dos usuários de drogas não são derivadas exclusivamente de alguma relação intrínseca com o fármaco ingerido. Dessa forma, o estudo dos valores associados à realidade da pessoa é importante na medida em que sabemos que o ato desviante decorre, também, da trajetória de vida, perpassada pelo contexto social no qual o indivíduo se vê inserido. O senso comum brasileiro, centrado na droga como causadora única da violência, individualiza o debate, retirando seu caráter histórico e social, contribuindo para um sentimento de medo generalizado pela dificuldade de um entendimento adequado dos processos existentes, aumentando a percepção de violência e reforçando o discurso de criminalização do uso e do usuário (ZALUAR, 1994).

Esse viés da droga como ameaça à saúde, à família e à ordem pública, que ainda é central em grande parte da discussão sobre o tema, promove uma distorção decisiva, já que corrobora a tendência presente de atribuir à existência de “drogas” o sentido universal de encarnação do mal, que poderia ser definitivamente eliminado por meio da punição e da repressão (SIMÕES, 2008).

Sendo assim, o uso de drogas acaba, então, sendo rastreado pelo seu desvio moral e pelo perigo sanitário que representa. A situação da dependência é definida tomando-se a droga como incapacitante. Esse foco reforça uma lógica de prática estatal baseada no preconceito, sem embasamento científico, que não dialoga com os contextos locais. Dessa forma, é preciso fomentar a produção de políticas

públicas de educação e humanização sobre drogas para que seja possível transpor essa barreira histórica de alocação dessa temática, principalmente no âmbito dos trabalhadores do Estado que atuam nesse setor (LEAL *et al.*, 2016).

Toda essa incapacidade acaba por ser canalizada para o âmbito da resolução “mais fácil”: a repressão. Ao rechaçar para uma esfera repressora o desconhecido, o Estado livra-se da necessidade de dialogar e produzir políticas públicas de qualidade. Infelizmente, a repressão não consegue se sustentar como “final feliz”, sendo necessário pensar em melhores alternativas a longo prazo. Alternativas essas que considerem a singularidade das comunidades e das individualidades, que reconheçam as produções científicas mais recentes sobre o tema e que admitam, também, a necessidade de prevalectimento do debate democrático na produção de políticas públicas. Dessa forma, investir em práticas educacionais sobre drogas, neste momento, consolida-se como um viés fundamental para desenvolver políticas sobre drogas mais humanas, que extrapolem a lógica da repressão, inovando para conseguir avançar cada vez mais nesse debate.

Diante do crescimento da invisibilidade das demandas de uma parcela significativa da sociedade, é necessário refletir sobre as consequências dessa construção da repressão como um “final feliz” possível, principalmente quando analisamos como um sistema de segurança mais punitivo se coloca perante as desigualdades sociais e de que forma podemos tratar as questões de infrações à legislação em um contexto social de tamanhas arestas entre a dignidade humana e a efetivação dos direitos humanos e fundamentais. Aqueles que defendem o fim dessa cultura punitiva são geralmente rejeitados como idealistas, cujas ideias são, na melhor das hipóteses, pouco realistas e impraticáveis, e, na pior delas, ilusórias e tolas. Isso exemplifica como é difícil imaginar uma ordem social que não dependa da ameaça de punir pessoas. A punição é algo tão natural que é extremamente difícil imaginar a vida sem ela (DAVIS, 2018).

A professora Angela Davis (2018) destaca que discursos punitivistas ecoam em diversos setores de nossa sociedade, em diversos tempos e espaços diferentes. Esses discursos argumentam que medidas mais severas no combate às drogas (incluindo detenções e penas mais longas) manteriam as comunidades livres da criminalidade. No entanto, quando se observam os dados sobre número de punições, verifica-se que esse fator tem pouco ou nenhum efeito sobre estatísticas oficiais da criminalidade. Nesse sentido, fica o questionamento: por que as pessoas

presumem com tanta facilidade que punir uma proporção cada vez maior da sociedade ajuda aqueles que vivem em liberdade a se sentirem mais seguros? A autora destaca que, de modo geral, as pessoas consideram a punição como algo natural, ao mesmo tempo em que relutam em enfrentar a realidade que se esconde durante o período de penitência e após o cumprimento das penas impostas: o entretenimento com a violência e sua punição é largamente difundido em nossa sociedade, ao mesmo tempo em que a realidade social antes e depois do delito permanece desconhecida para quase todos que não tiveram o infortúnio de cumprir alguma pena (DAVIS, 2018).

Tal fenômeno ocorre, pois a punição é vista como um meio natural de se enfrentar os “indesejáveis”, livrando-se da responsabilidade de pensar sobre as verdadeiras questões que afligem essas comunidades das quais os apenados são oriundos em número tão desproporcionais. A cultura punitiva livra da responsabilidade social de se envolver seriamente com os problemas da sociedade.

Para reverter esse quadro, ressalta-se, então, a importância de estimular a ampliação do debate em rede entre usuários e não-usuários, entre pesquisadores das ciências biológicas e da saúde e humanas sobre os efeitos farmacológicos das drogas, assim como sobre a personalidade e a saúde mental do usuário e o contexto social do uso, garantindo que o foco das políticas públicas recaia sobre a pessoa humana. Quando o foco está no reforço da lógica de controle e punição da população e suas práticas, a prevenção, o tratamento e a redução de danos ficam em segundo plano pela ausência dos aspectos socioculturais e econômicos na concepção das políticas públicas. Uma lógica intersetorial mais humana tem o mérito de valorizar a experiência dos próprios usuários e o seu saber adquirido, pois não se pode concluir que os efeitos da drogadição são os mesmos em todos os espaços. Zaluar (1994) ressalta que as pesquisas sugerem diferentes formas de envolvimento com a droga e seu impacto na vida de quem a usa: se o uso se dá nas horas de lazer ou diversão, se ela é central na definição de um estilo de vida alternativo compartilhado com outras pessoas ou se ela é o eixo na definição da identidade individual do usuário compulsivo (ZALUAR, 1994).

Corroborando com teorização sobre a construção social do uso problemático, Alvarez *et al.* (2014) destacam a importância da família no processo de estruturação da personalidade individual, sendo seu acolhimento e cuidado parte fundamental para o sucesso do tratamento. O perfil de pessoa com problemas relacionados ao

uso de drogas encontrado pelas autoras em pesquisas de campo aponta para pessoas jovens, do sexo masculino, que vivem com suas famílias e têm problemas de convívio social, refletindo processos desumanos que perpassam o interior do âmbito familiar. Muitos alegaram iniciar o uso da droga no começo da juventude após algum acontecimento dramático na família, com o qual não identificaram outros dispositivos para superação da situação familiar conturbada e para construção de uma identidade própria fortalecida. Após o rompimento familiar, passam se colocar em situações de risco, sendo a droga um combustível nesse processo (ALVAREZ; GOMES; XAVIER, 2014).

Assim, considerando essa perspectiva mais ampla, o fenômeno do consumo de drogas deve ser pensado de forma articulada a outras políticas públicas, não tendo como foco principal sua criminalização e, sim, o desenvolvimento de estratégias de prevenção, tratamento e redução de danos capazes de minimizar os índices das questões relacionadas às drogas, evitando-se que indivíduos com problemas sejam reconceituados como indivíduos que causam problemas (CFESS, 2013).

Tendo em vista a importância da ressignificação dessa estigmatização conceitual, destaca-se que, neste trabalho, não cabe o uso do termo “ressocialização”: mais do que “salvar” pessoas, busca-se construir um novo modelo de sociedade, mais democrático, inclusivo e menos estigmatizador. O debate sobre a drogadição no Brasil é um movimento que debate não só o tratamento dado às pessoas com problemas relacionados ao uso de drogas, como também debate a necessidade de acesso a um papel social ao qual o indivíduo queira retornar. Como falar de “ressocialização” para pessoas nunca “inseridas” na sociedade? (LOPES *et al.*, 2020).

Dessa forma, a efetiva adoção de um modelo de segurança democrático no tratamento ao usuário de drogas passa pela ruptura com os parâmetros culturalmente estabelecidos sobre o que é fazer segurança pública, realizando uma reflexão acerca das políticas públicas de educação sobre drogas pelo estabelecimento de um constante diálogo com os conceitos e pesquisas das Ciências Sociais para o reconhecimento da historicidade dos processos e sua multicausalidade. Destaca-se, assim, a importância da eficiente implementação das políticas públicas como meio de transmissão de conceitos e práticas eficientes de

enfrentamento a demandas sobre drogas, superando um histórico conservador ineficiente quando se trata das políticas de educação sobre o tema.

Para fortalecer a função pedagógica e metodológica dos processos de educação permanente sobre drogas, é essencial analisar a permeabilidade dos conceitos previstos na PNAD (2019) para a construção de conhecimentos significativos ao nível local, possibilitando o aprimoramento da formulação e implementação das atividades sobre o tema. Essa permeabilidade dos conceitos abordados na política se analisa com base em uma educação fundamentada no diálogo entre os conteúdos e a metodologia previstos na política com o vivenciado no cotidiano das atividades. Para isso, é preciso identificar possíveis processos internos de resistências na esfera estadual para execução dos conteúdos previstos na política nacional.

É necessário, então, constantemente buscar novas formas de instrumentalização dos trabalhadores para o enfrentamento realizado ao senso comum quanto ao assunto “drogas”, tanto da parte de conhecimentos farmacológicos da droga quanto da realidade psicossocial de cada indivíduo e família a serem atendidos, garantindo eficiência na alocação de recursos e uma capacidade resolutiva maior pela organização e orientação dos serviços a partir de lógicas mais centradas no usuário. Porém, a PNAD (2019) destaca que esse processo não é instantâneo: é preciso investir em processos de educação capazes de orientar a postura dos trabalhadores conforme as novas formas de articulação institucional adotadas pela política. O estudo desses processos de educação por parte deste trabalho ganha maior importância quando se observa que este é o primeiro ano de implementação dessa nova versão, identificando a contribuição de seus conceitos para o atual cenário político sobre drogas.

Saupe (2008) acrescenta que o crescimento da complexidade da atenção às populações vem demandando a incorporação de novas perspectivas às competências dos trabalhadores. Além da confirmação da necessidade cada vez maior de competência técnica e científica na especificidade de cada profissão, é preciso incorporar a capacidade de exercer e mediar parcerias que viabilizem o intercâmbio e o convívio interdisciplinar e interinstitucional, bem como revitalizar o resgate da humanização, da sensibilidade e da subjetividade nas relações entre as pessoas e com tudo que as cerca, fortalecendo as possibilidades de obter sucesso na arte de manejar as crises do cotidiano (SAUPE, 2008).

O estudo sobre a operacionalização do previsto na PNAD (2019) é de fundamental importância para o desenvolvimento de uma segurança pública cada vez mais permeável às necessidades em segurança da população brasileira. Tendo em vista a mudança de mentalidade, postura e arranjo institucional a serem realizados em nosso país, destaca-se a necessidade de se investir em estudos sobre a transmissão de informação e de saberes para os demais níveis de governo. Sendo assim, demandam-se, cada vez mais, estudos empíricos sobre o andamento dos atuais processos de construção e implementação da educação permanente sobre drogas pelo monitoramento e avaliação das políticas sobre o tema, garantindo a plena efetivação dos preceitos abordados na legislação em vigor.

Considerando a importância do processo de educação sobre drogas e a relevância dos serviços executados pelo DEPPAD para o desenvolvimento das ações estatais contra uma lógica punitiva do usuário de drogas, este trabalho pretende analisar a atuação desse departamento no ano de 2019 sob o viés da política pública PNAD (2019), em especial no desenvolvimento do Seminário Estadual Sobre Drogas do ano de 2019.

Tendo em vista que esta pesquisa se dá no âmbito das práticas de gestão na área de educação sobre drogas realizada pelo ente estadual (voltado para a formação de pessoas no município), fez-se o devido recorte de dois eixos considerados fundamentais para o desenvolvimento da política: a intersetorialidade e o embasamento científico das práticas. A revisão bibliográfica (a ser apresentada mais à frente) já destaca esses dois eixos como fundamentais na construção de uma abordagem sobre drogas mais resolutiva e mais humana, além de serem eixos basilares para o desenvolvimento do objeto desta pesquisa. Sendo assim, este estudo observa a implementação da PNAD (2019), e a atuação do DEPPAD, com base, majoritariamente, nesses eixos teóricos.

Analisando a notoriedade do DEPPAD para o estado do Rio Grande do Sul, ressalta-se que, para que os princípios da PNAD sejam respeitados de maneira eficiente, o servidor deve ter potencializada sua ação, principalmente no sentido mais humano de sua atuação (compreensão das diversas formas de acolhimento surgidas do desenvolvimento do território e das individualidades nele existentes). Sendo assim, este trabalho busca identificar instrumentos que garantam maior eficiência para construção de um tratamento mais humanizado e resolutivo das mazelas da drogadição.

No que tange à área de políticas públicas, este estudo ganha importância por sua capacidade de relacionar o previsto na legislação e na bibliografia sobre a educação sobre drogas com a realidade empírica de sua implementação: é essencial que façamos dialogar o conteúdo existente sobre a matéria com a atividade dos servidores, ainda mais no âmbito estadual, no qual os recursos financeiros e de capital humano geralmente se distanciam do ideal previsto. Dessa forma, a pesquisa contribuirá para dois temas importantes nos estudos da área de políticas públicas: a) relações intersetoriais na implementação de políticas públicas e b) impacto do previsto na legislação em âmbito nacional sobre educação sobre drogas no desenvolvimento das atividades dos servidores estaduais.

1.2 Análise de implementação de Políticas Públicas

Conforme Matta *et al.* (2016) destacam, as pessoas com problemas relacionados ao consumo de drogas raramente precisam de um tratamento médico especializado, sendo fundamental que se possa qualificar o atendimento desse público nos serviços de atenção primária, oferecendo intervenção terapêutica e social de forma precoce e interdisciplinar. Sendo assim, o tema das drogas assume um caráter eminentemente intersetorial, demandando novas formas de articulação política para enfrentamento dos problemas que surgem frente a essa questão. Segurança pública, saúde e assistência social são os principais setores envolvidos. Dada a necessidade não só de desenvolver estudos em cada área específica, mas principalmente de formular formas de trabalho em conjunto dessas áreas, é essencial que sejam realizados estudos de políticas públicas direcionados ao tema, qualificando esse processo de produção de práticas estatais mais eficientes sobre drogas (Matta *et al.*, 2016).

Dentre um grande número de estudos relacionados ao campo das políticas públicas, cada vez mais presente nos debates políticos, este trabalho se filia ao campo da análise das políticas públicas, utilizando-se da ferramenta metodológica “ciclo de políticas públicas”: considerando o conceito de política pública como um ciclo, com fases genericamente definidas de formulação, implementação e avaliação (incorporando o monitoramento), faz-se devido destaque à capacidade do Estado em implementar políticas pública (SECCHI, 2013). Apesar de não se concretizar

como fato real, a utilização da divisão do processo de construção de uma política em fases sequenciais e cíclicas facilita a compreensão do processo como um todo, possibilitando comparar, no âmbito da análise de implementação de políticas públicas, a atuação do servidor e aquilo que se espera dessa atuação.

De acordo com Secchi (2013), a fase de formulação incorpora a fase de identificação do problema, na qual se constata quais são as dificuldades existentes entre o que se espera de uma situação social e a própria situação, e qual a possibilidade de solução dessas lacunas existentes. Colocando em prática todo o plano construído durante o momento de formulação, passamos para a fase de implementação, fundamental para este trabalho. Ainda conforme Secchi (2013), analisar a fase de implementação possibilita verificar, por meio de esquemas analíticos, os obstáculos e as falhas que acometem o processo, pois, nessa fase, o plano é transformado em ações ao colocar em contato diversos atores, regras, instrumentos, recursos e ambientes: uma grande rede de fatores que precisam ser bem gerenciados para maximizar os resultados a serem obtidos.

Logo após a implementação, surge a avaliação com intuito de entender os impactos da ação e o nível de redução do problema. É necessário conferir os resultados e a satisfação dos envolvidos para que se possa continuar incrementando os novos processos de formulação, garantindo uma melhora constante das políticas existentes. Dessa forma, é imprescindível a existência de medidas de avaliação, de *feedback* das políticas, para analisar a eficiência, eficácia e efetividade das ações realizadas, questionando sobre o impacto da implementação para construção de uma memória institucional capaz de subsidiar a formulação de novas políticas. A avaliação permanente é essencial por deslocar naturalmente o foco para a população, afastando o foco do processo político em si, o que facilita o ajuste das estratégias e consequente correção de rumos voltados ao destinatário final (HELLMANN, 2014).

Para realizar a análise necessária para avaliação, é recomendado o uso de indicadores para proporcionar uma visualização mais nítida acerca do estado atual de uma determinada situação. Os indicadores são medidas quantitativas de uma característica observável, capazes de operacionalizar dados de interesse para a administração de determinado fenômeno social (CARLEY, 1985). Os indicadores sistematizam e expressam conteúdos do programa (recursos, metas, resultados, produtos), tornando-os comparáveis em sua evolução temporal. Para a produção

desses indicadores destaca-se o papel dos relatórios administrativos dos órgãos governamentais, que fomentam a responsividade dos agentes públicos pela sua capacidade de dar transparência às suas ações, cumprindo com sua obrigação de responder e transparecer suas atividades, relacionando dados institucionais com dados contextuais (HELLMANN, 2014).

Dentro dessas três principais fases da política pública, neste trabalho o foco se estabelece na fase de implementação, tendo em vista a importância de se verificar as nuances existentes na aplicabilidade dos planos teóricos elaborados na fase de formulação da política. Para fins analíticos, a implementação é definida como o conjunto dos eventos e atividades que acontecem depois da definição das diretrizes de uma política, que incluem tanto o esforço para administrá-la como seus substantivos impactos sobre pessoas e sociedade, ou seja, a implementação consiste em fazer uma política sair do papel e funcionar na realidade (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Por meio do estudo da fase de implementação, torna-se possível identificar limitações resultantes do processo de formulação, detectando principalmente não só problemas mal formulados, como também objetivos mal desenhados.

Porém, destaca-se que muitas vezes não é interessante que a implementação corresponda exatamente à formulação. É desejável que algumas decisões importantes sejam tomadas no processo de implementação, principalmente em relação às ocasiões em que os agentes implementadores estão em melhores condições do que os atores da formulação para tomar certas decisões, reconhecendo-se que certas situações cotidianas envolvem negociações e compromissos com os agentes locais (RUA, 2009).

É nessa etapa que os agentes implementadores tomam conhecimento das ferramentas de política pública (os meios disponíveis para transformar as intenções em ações), sendo capazes de conduzir o processo de implementação pela motivação dos atores envolvidos e pela superação dos obstáculos técnicos e legais presentes, dos potenciais conflitos e das deficiências organizativas, sempre mantendo a necessária cooperação dos destinatários (SECCHI, 2013).

Os conceitos expostos sobre a fase de implementação têm fundamental importância para este trabalho, tendo em vista que a unidade de análise desta pesquisa será essa fase da política pública da PNAD (2019), implementada pelo DEPPAD. Após a análise da implementação, volta-se para a formulação e verifica-se

o quanto das decisões governamentais de fato foram executadas pelos servidores estaduais e depreende-se as razões subjacentes à implementação efetivada, identificando as normas que estruturam a política pública e suas lacunas.

1.2.1 Delineamento da abordagem de análise

Para verificar quais são os fatores relacionados com: a) maximização dos esforços dos servidores estaduais na busca de uma educação sobre drogas conforme prevista na legislação nacional; e b) implementação da política de maneira eficaz no estado do Rio Grande do Sul, a metodologia utilizada será de análise *top-down*: considerando a implementação de uma política como consequência, a explicação para sua trajetória está no seu processo de formulação, na lei escrita (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Com isso, o foco se estabelece no processo de formulação, relativizando a influência da ação dos implementadores. Este estudo está centrado nas normas regulamentadas da política pública, considerando que os principais elementos explicativos da execução da política referem-se às características do planejamento, devendo os formuladores assimilarem os principais elementos envolvidos com a eficiência da política para fornecer ao agente implementador condições para melhor conduzir a implementação (RUA, 2009).

Conforme Rua (2009), a abordagem *top-down* defende uma rigorosa separação entre formulação e implementação, seja porque envolve atores diferentes, seja porque envolve distintos graus de complexidade e autoridade: nesse modelo, responsáveis pelo processo de tomada de decisão elaboram o plano e decidem e comandam os burocratas (administração), que executam o plano conforme as diretrizes traçadas, implementando a política. Ou seja, a discricionariedade do implementador existe, mas está relacionada com a abertura permitida pelo formulador no momento de desenvolvimento da política.

De acordo com Howlett *et al.* (2013), a abordagem *top-down* foca sua análise nas decisões do governo, examinando o quanto dessas decisões os burocratas “nível de rua” executam e procura encontrar as razões que baseiam a implementação realizada. Consoante a isso, utilizando-se do modelo *top-down* neste trabalho, busca-se ressaltar uma análise que responsabiliza o formulador e a importância do plano (conjunto de disposições que funcionam como ponto de partida): mais do que realizar julgamentos valorativos de certo ou errado, pretende-

se, neste estudo, verificar o resultado obtido na implementação da política em comparação com o previsto no planejamento inicial, buscando melhorar a política como um todo pelo incremento da coerência na formulação dessa política.

Opta-se por uma aproximação ao modelo *top-down* em detrimento de outros modelos de análise. Dentre esses outros modelos, destaca-se a análise *bottom-up*: conforme Rua (2009), esse modelo propõe que a política seja analisada a partir das experiências de resolução dos problemas desenvolvidas pelos agentes implementadores, sendo institucionalizadas aos níveis superiores de formulação as práticas estabelecidas a partir da base. Para O'Brien e Li (apud LIMA; D'ASCENZI, 2013), a análise *bottom-up* presume que os atores da implementação detêm o conhecimento sobre situações locais e, por isso, têm legitimidade para adaptar o plano e as ações a essas particularidades locais onde se dará a implementação da política pública. De acordo com Secchi (2013), o modelo supõe maior participação dos agentes implementadores na formulação do problema e no desenho de soluções no momento da implementação, sendo a política pública algo que se tem o interesse de ser modificável por aqueles que a implementam no dia a dia: o êxito da implementação está em subsidiar os burocratas a nível de rua a reconhecer seus erros e corrigi-los. Partindo desse referencial, a análise se debruça sobre a realidade prática da política, em especial as estratégias tomadas pelos implementadores.

Desse modo, análises que utilizam o modelo *bottom-up* consideram limitada a decisão política na formulação do plano, caracterizando a liberdade do agente implementador como uma variável desejável e preponderante, diferenciando-se da abordagem *top-down*, em que se busca verificar as atitudes tomadas pelos formuladores, relativizando as reformulações no momento da implementação, tendo em vista que a discricionariedade do implementador é considerada apenas residual frente ao estabelecido na formulação. De forma resumida, enquanto um modelo centra-se nas características da estrutura normativa, o outro foca nos atores implementadores e em suas ações (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

1.3 Metodologia

O presente estudo busca analisar a implementação da atual política nacional sobre drogas no Brasil no que tange a formação de trabalhadores no setor. Para tal

fim, é reunida, primeiramente, uma vasta gama de conhecimento sobre análise de políticas públicas, educação sobre drogas, sobre a própria política nacional sobre drogas vigente, e manuais do governo federal sobre o assunto. Com isso, cumpre-se o objetivo de realizar um apanhado instrumental teórico na busca de uma análise eficiente sobre limites e potencialidades da educação sobre drogas no contexto brasileiro.

Após essa apresentação teórica, expõe-se neste trabalho o objeto de análise de maneira separada e detalhada para uma abordagem mais ampla e meticulosa dos documentos e dos dados coletados na pesquisa de campo. Como objeto de análise, entende-se: os documentos produzidos pelo DEPPAD, o Seminário Estadual Sobre Drogas do ano de 2019 (e sua avaliação por parte dos participantes) e a atuação do DEPPAD nesse seminário. Após esse momento de exposição, analisam-se, de forma articulada, os dados apresentados anteriormente, relacionando-os primeiramente com a PNAD (2019) e depois com o referencial teórico.

Para isso, inicia-se este trabalho com a presente introdução, formada pela contextualização sobre o assunto e a exposição da metodologia utilizada, além da análise de políticas públicas (e o enfoque dado por este trabalho). No segundo capítulo realiza-se uma revisão bibliográfica, abordando desde o histórico de práticas de educação sobre drogas até o previsto hoje nas políticas atuais. No terceiro capítulo é apresentada e discutida a estrutura do DEPPAD, os documentos produzidos por este departamento e sua atuação ao longo do Seminário Estadual Sobre Drogas de 2019. No quarto capítulo é feita a análise de dados, verificando o quanto o estipulado na política sobre drogas a nível nacional é implementado pelo departamento. No quinto capítulo, são propostas recomendações de possíveis caminhos a serem adotados, conforme a análise de dados realizada e o constante no referencial bibliográfico sobre o tema. Os sexto, sétimo e oitavo capítulos compõem as considerações finais, a bibliografia e os anexos.

Apresentada a estrutura do presente trabalho, é fundamental entender as determinações teóricas que fundamentam as escolhas metodológicas apresentadas. Além disso, é importante relacionar as opções metodológicas com o objetivo inicial de análise proposto. Tal reflexão é feita neste capítulo, a seguir.

Para análise das legislações sobre educação permanente sobre drogas e do seu ambiente de implementação, foi realizada, inicialmente, uma pesquisa

documental tendo em vista que os documentos, lidos como a sedimentação das práticas sociais, têm o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e a longo prazo; eles também constituem leituras particulares dos eventos sociais (MAY, 2004). Sendo assim, é fundamental analisar a legislação vigente para que possamos estabelecer o desenho institucional no qual a atuação do servidor irá se desenvolver. Para análise das atividades do DEPPAD, tem-se como base a política nacional sobre drogas em sua última versão (2019). Depois de agrupado o constante na legislação em vigor, dispõe-se o conteúdo observado na atuação em campo. Além disso, foram analisados os documentos produzidos pelo departamento, nos quais as informações são registradas e divulgadas. Importante destacar que existem muitos conceitos de “informação” e eles estão inseridos em estruturas teóricas mais ou menos explícitas, mais ou menos formais. A análise se dá, então, no comportamento informacional e os significados do processamento da informação.

O campo de pesquisa foi complementado com a observação participante, tendo em vista a preocupação de se pressupor que o conhecimento do mundo social não vem das nossas proposições de lógica sobre as quais o teórico desce ao mundo para testar, mas, sim, da análise das experiências e de realização de investigações detalhadas através das quais geramos nosso entendimento (MAY, 2004). No que tange esse método, realizou-se um acompanhamento das atividades de rotina do DEPPAD no estado do Rio Grande do Sul. Foram levantados dados qualitativos referentes à atuação dos servidores estaduais desse departamento no ano de 2019. O acompanhamento se deu pela realização de estágio curricular do Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã no departamento em questão, com carga horária de 100 horas, analisando a postura dos agentes nas atividades do departamento e as forças que governam os fluxos da informação, procurando evidenciar sua contribuição para a produção das práticas conceituais e documentais do trabalho desenvolvido. Buscando cercar o objeto de pesquisa da melhor maneira possível, além da análise documental, também foi praticada a observação participante para analisar detalhes importantes para a interpretação dos dados, uma estratégia complementando a outra.

Para análise dos dados obtidos, foi feita uma extensa pesquisa bibliográfica sobre possibilidades e limites da educação sobre drogas, corroborando com a leitura crítica realizada por este trabalho para o melhoramento das atividades dos

servidores estatais e garantindo uma maior efetivação das potencialidades dos atores envolvidos no processo de educação sobre drogas no estado do Rio Grande do Sul.

Ao fim, buscou-se comparar a visão apresentada na revisão bibliográfica e na legislação em vigor sobre o tema com a linha de atuação escolhida pelos servidores estaduais. Desse modo, identificaram-se as situações de concordância e de divergência entre decisões governamentais e o que se executa pelos servidores estaduais, e depreenderam-se as razões subjacentes à implementação efetivada, identificando as normas que estruturam a política pública e suas lacunas e, também, mecanismos capazes de assegurar institucionalmente aos servidores envolvidos com a implementação da educação sobre drogas no estado do Rio Grande do Sul maior eficácia em suas ações.

A hipótese inicial desta pesquisa foi que uma educação permanente sobre drogas em desconformidade com os princípios da transversalidade das políticas públicas relativas ao tema das drogas e do embasamento científico das práticas estatais (princípios previstos na política nacional) acarreta uma visão equivocada, superficial e carregada de senso comum, o que acaba produzindo uma prática política desumana, ineficiente e não resolutiva por concentrar investimentos na repressão ao consumo. Dessa forma, a prática política não é capaz de romper com uma lógica que reforça uma cultura repressora do uso, responsável pela ineficácia no atendimento aos usuários de drogas. Quando não se entende ou não se tem ferramentas para implementar melhores práticas, a atuação estatal acaba reproduzindo um senso comum ineficaz, que desconstrói a humanidade do usuário pela sua culpabilização e foco no consumo de drogas sem entender a conjuntura social sobre o tema.

2. EDUCAÇÃO SOBRE DROGAS

Acreditando na potencialidade da educação sobre drogas para fortalecimento da segurança pública no Brasil, propõe-se neste trabalho que o estudo de implementação da educação sobre drogas conforme a PNAD é uma importante ferramenta para análise das capacidades estatais sobre o tema. Para operacionalizar esta análise, faz-se o devido recorte de dois eixos fundamentais dessa política: a intersetorialidade da gestão e o embasamento científico das práticas do Estado, destacando a avaliação como instrumento essencial de qualificação contínua. Os eixos em questão foram escolhidos com base na importância dada pela política a esses temas, bem como a notoriedade dada para esses eixos, também, pela bibliografia sobre o tema.

2.1 Revisão Bibliográfica sobre Educação sobre Drogas

Neste capítulo, será feita uma revisão bibliográfica sobre a educação sobre drogas, destacando seu histórico, a formação profissional e a prática metodológica de difusão (principalmente por parte do Estado) de informações referentes ao tema das drogas. Com isso, cumpre-se o objetivo de realizar um apanhado instrumental teórico na busca de uma análise eficiente sobre limites e potencialidades da educação sobre drogas no contexto brasileiro.

É fundamental que nessa análise social e histórica seja possível identificar que a construção do perfil da pessoa que tem problemas relacionados ao uso de drogas em nosso país se dá de forma majoritariamente política, não sendo algo “natural”, com alguma origem fundamentalmente biológica ou médica. Nesse ponto, utiliza-se a visão de Becker (2008) sobre desvio, marginalidade e padrão para construção de estereótipos em nossa sociedade.

O autor ressalta a importância de que seja possível compreender o caráter eminentemente político do processo de rotulação que cria categorias de pessoas na

sociedade. Essa categorização não é universal, sendo geralmente alvo de conflito e divergência por definir como certo ou errado certos comportamentos: ao grupo que não compactua de maneira direta com um padrão definido como correto, sobra a categoria de marginal⁶. Neste estudo, busca-se rever uma suposta naturalidade com que o processo de drogadição rotula indivíduos, analisando a construção social desse processo ao longo da história, que foca no uso da substância como um mal em si. Essa visão estigmatiza certo grupo social, fortalecendo uma confusão entre pessoas com problemas (que necessitam de ajuda) e pessoas que causam problemas (que precisariam ser punidas). Cabe, neste estudo, entender as perspectivas sociais das quais partem as pessoas que realizam o comportamento de hábito rotulado como desviante, que geralmente diferenciam-se das visões daquelas que as condenam (BECKER, 2008).

Quando se estudam pessoas consideradas desviantes, não se pode supor que se lida com uma categoria homogênea, tendo em vista as contradições, tensões e lacunas existentes no próprio processo de rotulação, construído socialmente e com certos objetivos políticos. O desvio não é algo natural, uma qualidade que reside no próprio comportamento, mas, sim, é o produto de um processo que envolve reações de outras pessoas ao ato em si (BECKER, 2008). Nesse quesito, Becker (2008) destaca que:

A concepção sociológica que acabo de discutir define o desvio como a infração de alguma regra geralmente aceita. Ela passa então a perguntar quem infringe regras e a procurar os fatores nas personalidades e situações de vida dessas pessoas, e que poderiam explicar as infrações. Isso pressupõe que aqueles que infringiram uma regra constituem uma categoria homogênea porque cometeram o mesmo ato desviante. Tal pressuposto parece-me ignorar o fato central acerca do desvio: ele é criado pela sociedade. Não digo no sentido em que é comumente compreendido, de que as causas do desvio estão localizadas na situação social do desviante ou em “fatores sociais” que incitam a sua ação. Quero dizer, isto sim, que grupo sociais criam desvio ao fazer as regras cuja infração constitui desvio, e ao aplicar essas regras a pessoas particulares e rotulá-las como outsiders. Desse ponto de vista, o desvio não é uma qualidade do ato que a pessoa comete, mas uma consequência da aplicação por outros de regras e sanções a um “infrator”. O desviante é alguém a quem esse rótulo foi aplicado com sucesso: o comportamento desviante é aquele que a pessoas rotulam como tal (BECKER, 2008, p. 21).

⁶ Em sua obra, Howard Becker (2008) utiliza o termo “outsider”. Opta-se, neste estudo, pelo termo em português para facilitar sua compreensão por parte do leitor e também pela utilização já recorrente do termo “marginal” na bibliografia brasileira.

Quando se segue o estipulado nesse rótulo previamente definido, deixa-se de prestar atenção às situações reais e ao processo de julgamento em si. Processo esse que é caracterizado por seu caráter tendencioso, e não pela sua impessoalidade, tendendo a representar os interesses das classes dominantes em certo local e período (BECKER, 2008).

Sendo assim, quando se trata de pessoas com problemas relacionados ao uso de drogas, é fundamental que se faça uma leitura contextual, analisando os diversos fatores relacionados à construção da situação de precariedade que se observa, sem optar por “saídas fáceis” dentro do campo do punitivismo, relacionadas à rotulação de indivíduos de maneira anterior à análise de sua situação.

2.1.1 Histórico das práticas de educação sobre drogas

De acordo com o *Guia Estratégico para o Cuidado de Pessoas com Necessidades Relacionadas ao Consumo de Álcool e Outras Drogas: Guia AD* (2015), do Ministério da Saúde, o comércio e o consumo de drogas são práticas que sempre estiveram presentes na história da humanidade. O guia destaca que o ser humano, ao longo de sua história, constantemente recorreu ao consumo de substâncias psicoativas. As circunstâncias, as motivações e as novas formas de obtenção das substâncias psicoativas sempre demonstraram ampla variação, ganhando significados e funções próprias de acordo com o momento social, político e econômico de cada segmento social. Porém, o consumo de drogas se deu em diversos espaços sem ensejar questões de “calamidade pública”: tal situação se materializa quando se dá o consumo abusivo, que acarreta problemas para os indivíduos. O próprio fato de o uso das drogas, nos tempos antigos, dar-se principalmente nos cultos religiosos, sem assim conduzir para situações de dependência ou uso abusivo, já dá uma importante dica sobre a importância do contexto do consumo para a produção de externalidades negativas referentes ao uso de substâncias psicoativas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Considerando a impossibilidade de uma sociedade sem drogas, as ações de educação sobre o tema devem objetivar minimizar os prejuízos individuais e sociais associados a essa prática a partir do respeito às diversas singularidades e do resgate do direito individual de escolha e de acesso aos serviços de saúde (ADADE; MONTEIRO, 2014). Sendo assim, frente ao crescimento do consumo abusivo de

drogas que se constituiu na sociedade brasileira como um sério problema, requer-se integralidade nas ações das políticas públicas para minimizar as consequências de possíveis agravos à saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Mas, para entender esse processo, é preciso visualizar que o caminho histórico da educação sobre drogas no Brasil começa a se tornar um tema amplamente debatido no início do século XX. Nessa época inicia-se a construção de um movimento de vitimização do usuário de drogas, visto como um doente, um degenerado. No início do século, os médicos da Liga Brasileira de Higiene Mental alertavam sobre o consumo abusivo de drogas como pertencente a uma tríade de pestes contemporâneas, assim como a tuberculose e a sífilis (BOARINI, 2018 apud BORGES, 1907).

De acordo com Boarini (2018), a partir da segunda metade do século XX, começa-se a desenvolver um movimento proibicionista, segundo o qual o usuário de drogas ilícitas passa a ser considerado como uma ameaça à sociedade, sendo culpabilizado. Esse movimento social pauta os princípios das políticas públicas, que se baseiam em um modelo idealizado de sociedade livre do uso de substâncias psicoativas. Esse cenário resultou em formas distintas de abordagens, marcadas pela criminalização e exclusão dos usuários de drogas e intervenções repressivas, sem distinção entre uso e tráfico (BOARINI, 2018).

Inclusive, durante a época da ditadura militar, devido ao início da expansão do tráfico internacional, os militares decidiram impor leis mais rígidas em relação ao usuário. A lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, em seu artigo XXII, quando trata das penas previstas, determina a reclusão de três a quinze anos para quem:

Importar ou exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda ou oferecer, fornecer, ainda que gratuitamente, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar ou entregar, de qualquer forma, a consumo substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar (BRASIL, 1976, p.2).

Dessa forma, o usuário (quem “adquire”, “tem em depósito” e “guarda” substância entorpecente para consumo) é equiparado, em termos de legislação penal, ao traficante (aquele que “produz”, “importa”, “exporta”, “vende”, “fornece”).

Cabe destacar que esse primeiro movimento de uma postura estatal mais sólida, ainda na segunda metade do século XX, no que tange à educação sobre drogas, se deu com um aumento da reprodução de programas educativos importados para o Brasil. Embora o consumo de drogas neste país ainda fosse considerado baixo em relação a outros países, continuava-se a tomar como parâmetro os números, tipos e as realidades de consumo de drogas totalmente diferentes da realidade aqui vivida. Com a importação de práticas e modelos de outras realidades, as políticas públicas acabavam por manifestar posturas descontextualizadas e proibicionistas e, acima de tudo, sem a construção de programas solidamente instituídos, mas ações esparsas e descontínuas de prevenção, que refletiam o descaso do Estado e os equívocos e o desânimo das instituições públicas para tratar do tema da prevenção (COELHO, 2019).

Nesse cenário, destaca-se, ainda no começo dos anos 90, a influência do programa chamado D.A.R.E (*Drug Abuse Resistance Education*), surgido em 1983 nos Estados Unidos. No Brasil, esse programa adquiriu o nome de PROERD (Programa Educacional de Resistência às Drogas), sendo implantado desde 1992 pela Polícia Militar dos estados brasileiros. Esse tipo de programa tem como visão construir um mundo no qual os jovens estejam capacitados para respeitar os outros e para escolher conduzir suas vidas livres do abuso de drogas, da violência e de outros comportamentos perigosos. Estudos de avaliação de políticas indicam que a abordagem do PROERD é limitada frente à imensa complexidade dos problemas relacionados ao uso de drogas, principalmente pelo seu foco no absenteísmo como eixo central (BOARINI, 2018).

Ainda na segunda metade do século XX, cabe destacar o crescimento de uma postura educacional sobre drogas encontrada nas práticas disseminadas nos veículos de comunicação, financiadas ou não pelo governo. Postura educacional existente até os dias atuais. A problematização da bibliografia na área mostra que o paradigma dominante se caracterizava, e ainda se caracteriza, pela desconsideração dos usuários como sujeitos sociais e de direitos, além de utilizar estratégias comportamentalistas dogmáticas e baseadas no terror às drogas (BOARINI, 2018).

Dessa forma, o Brasil encontrava-se atrasado nesse debate. O conhecimento divulgado pela mídia ainda era (e ainda é) extremamente estigmatizador e ineficiente em relação aos usuários de drogas (ZALUAR, 1994). Em

desacordo com as práticas modernas de tratamento dos usuários, os discursos de combate às drogas expostos nos meios de comunicação as associam a produtos ilegais e misteriosos, construindo a imagem de seus consumidores como marginais e traficantes a serem excluídos da sociedade. Nesse âmbito, a droga é a encarnação plena de todo o mal. Isso dificulta uma maior coerência do assunto para o usuário e corrobora a estigmatização e mitificação em torno do tema (COELHO, 2019).

Essa educação sobre drogas calcada em uma lógica essencialmente punitiva constitui discurso alarmante vazio, que não leva em conta os sentidos sociais do fenômeno nem repercute a necessidade de discernimento dos verdadeiros riscos e das minimizações aos possíveis danos gerados com o uso de substâncias psicoativas. A mídia busca um adestramento antidrogas por meio da associação direta entre drogas, violência, doença e morte. Esse adestramento não pressupõe uma reflexão inteligente, mas, sim, apenas um reflexo automático, deixando o usuário incapaz de realizar maiores discernimentos contextualizados com sua vida real, em que os imprevistos se fazem recorrentes. A falta de informação de qualidade e comprometida com a real superação do uso indevido de drogas impede uma reflexão capaz de possibilitar ao indivíduo a capacidade de fazer escolhas com consciência e que o proteja de problemas (COELHO, 2019).

Segundo Figueiredo (2017), as campanhas veiculadas há mais de 20 anos (como “Droga Mata”) povoam o imaginário de muitas pessoas e instituições que têm o alcance do público com discursos reducionistas, com pouca base científica. De acordo com Oliveira e Soares (2013), o objetivo dessas campanhas é, geralmente, instruir crianças e adolescentes a rejeitar as drogas e convencer usuários ocasionais a pararem o consumo totalmente. Há evidências de que as mensagens veiculadas na mídia não têm êxito por exporem informações de senso comum, já conhecidas pelos usuários. Na medida em que priorizam apenas os aspectos químicos ou biológicos e não abordam os aspectos sociais e o pensamento crítico, acabam se destacando como mensagens universais que desqualificam o usuário de drogas, tratando-o como um ser caricato: carente, idiotizado, problemático. Dessa forma, a mídia, quando aborda os problemas relacionados ao consumo de drogas, majoritariamente se pauta em repertório afinado com a ideologia da “guerra às drogas” e aos seus usuários (OLIVEIRA; SOARES, 2013).

Aliada a essa ideia de desinformação social, Figueiredo (2017) questiona o aumento dos discursos de abstinência e como eles têm invadido, ao longo dos anos, os espaços de socialização, apesar da existência de poucos estudos que corroborem a qualidade e efetividade das estratégias baseadas nessa prática: dados do Ministério da Saúde comprovam que 20% dos usuários conseguem se manter abstinentes durante o tratamento. O restante volta ao uso e, quando isso ocorre, sentem-se coibidos para procurar ajuda (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

Conforme destaca Coelho (2019), do ponto de vista pedagógico, é importante se ter em mente que fazer uso de drogas, ainda que regularmente, não significa que uma pessoa seja dependente. Não necessariamente signifique que o usuário tenha um problema com as drogas. Dessa forma, o discurso da abstinência acaba por ampliar os mitos e prejulgamentos em torno do assunto ao não possibilitar um combate direto aos problemas principais, colocando o foco exclusivamente na droga (COELHO, 2019).

O resultado não poderia ser diferente: pesquisas e reportagens mostram que, apesar dos programas de prevenção ao abuso de drogas propostos pelo governo brasileiro ao longo da história, sempre houve um grande aumento no consumo, no número de dependentes químicos e na violência relacionada às drogas, em especial na população jovem e pobre (SILVA *et al.*, 2013).

O erro crucial do tipo de abordagem escolhido no Brasil se dá, inicialmente, pela forma descontextualizada que se usa o termo drogas. Não há como pressupor comportamentos e atitudes únicos no chamado “mundo das drogas” por instaurar-se uma noção muito ampla, a partir da qual dever-se-ia estabelecer distinções e peculiaridades. Para uma eficiente e humana compreensão dos fatores envolvidos no fenômeno das drogas, assim como de qualquer outro, é imprescindível a realização de estudos que conduzam a sua contextualização. Todas as tentativas de explicações genéricas, tendo como base premissas fisiológicas e psicológicas, tenderam a ficar no nível da rotulação e da estigmatização (VELHO, 1994).

Por outro lado, em relação a uma maior humanização no tratamento de pessoas com problemas relacionados ao uso de drogas, ressalta-se que o rumo das políticas públicas sobre drogas só começa a mudar no Brasil a partir dos anos finais da década de 90, na qual ocorreram mudanças significativas nesse cenário político. Nessa época, os Direitos Humanos fortalecem-se como valores orientadores da Reforma Psiquiátrica Brasileira, com intervenções pautadas em serviços com base

comunitária e no protagonismo dos usuários e trabalhadores. Essa mudança de paradigma das políticas públicas no Brasil direcionadas a pessoas com necessidades relacionadas ao uso de drogas começa a se dar quando do aumento da influência das convenções internacionais das Organizações das Nações Unidas (ONU), promovendo a disseminação de estudos relativos à educação sobre drogas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005).

Porém, é somente no início do século XXI que se abriram discussões mais sistemáticas para os formuladores de políticas públicas sobre o uso nocivo de drogas no Brasil. Com o surgimento da Lei 10.216, de 06 de abril de 2001, valorizou-se a proposta de atendimento descentralizado, estruturando serviços de saúde de forma mais próxima à realidade social dos usuários de drogas, configurando redes assistenciais que considerem a vulnerabilidade social existente no processo de drogadição. Logo após, em 30 de abril 2002, o Ministério da Saúde instituiu, por meio da portaria número 812, no âmbito do Sistema Único de Saúde, o Programa Nacional de Atenção Comunitária Integrada a Usuários de Álcool e Outras Drogas, desenvolvido de forma articulada pelo Ministério da Saúde e pelas Secretarias de Saúde dos estados, Distrito Federal e municípios. Essa portaria promoveu o surgimento do CAPS ad (Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Outras Drogas), voltado para o desenvolvimento de atividades em saúde mental para pacientes com problemas decorrentes do uso nocivo de álcool e outras drogas. Essas duas legislações marcam o que Raupp (2006) chama de Reforma Psiquiátrica Brasileira (RAUPP, 2006).

Nesse processo, o primeiro grande movimento realizado foi estipular que os problemas relacionados ao uso equivocado de drogas é um problema de saúde pública, dando a responsabilidade dessa matéria ao Ministério da Saúde, em articulação com outros ministérios. De forma mais específica, decide-se designar o Sistema Único de Saúde (SUS) como responsável, de modo integral e articulado, pelo desafio de prevenir, tratar e reabilitar os usuários de drogas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005).

Sobre a construção atual do processo de tratamento das mazelas da drogadição, Alvarez *et al.* apontam que:

Por muito tempo os usuários foram tratados como criminosos. Atualmente, o Ministério da Saúde brasileiro, ao estabelecer a

política de Atenção Integral para Usuários de Álcool e outras Drogas como um investimento na atenção psicossocial e comunitária, vem procurando desvincular o usuário do traficante, buscando a descriminalização da dependência química. Outra estratégia é investir em ações que ampliem o acesso do usuário e sua família ao tratamento; também procura desmistificar a associação entre o uso de drogas e o comportamento antissocial, através da redução de danos e da inclusão social. Assim, a utilização de substâncias psicoativas lícitas ou ilícitas passa a ser um problema de origem multifatorial que deve ser discutido no âmbito da saúde, mas, também, da segurança social, justiça e educação. A Política brasileira de Atenção Integral para Usuários de Álcool e outras Drogas destaca a necessidade de elaborar, implantar e implementar ações para atender a população que necessita de atendimento nessa área através do Sistema Único de Saúde, descentralizando o atendimento hospitalar e oferecendo múltiplas oportunidades para o atendimento (ALVAREZ; GOMES; XAVIER, 2014, p.643).

Um ponto fundamental dessa reconstrução política social se deu em 2003, onde se iniciou a busca por um tom menos repressor à questão: ao reconhecer a gravidade do problema e o atraso histórico das políticas públicas no que tange sua atualização conceitual sobre o tema, determina-se a necessidade de subsidiar a construção coletiva de enfrentamento. Dessa forma, é publicada a Política do Ministério da Saúde para a Atenção Integral ao Uso de Álcool e Outras Drogas (Brasil, 2003), que expõe suas diretrizes de forma consoante com a Reforma Sanitária e Reforma Psiquiátrica, com o SUS, e em conformidade com os pressupostos da Organização Mundial de Saúde. Essa política dá o primeiro passo para o rompimento com essa tradição histórica, inaugurando práticas destinadas a superar concepções moralistas, ainda muito presentes no Brasil (BOARINI, 2018).

Além de reafirmar o uso de drogas como um fenômeno complexo de saúde pública, ela inova ao definir como marco teórico-político-ético a Redução de Danos⁷

⁷ Redução de Danos é uma técnica de tratamento que não exige do usuário o rompimento total com uso de drogas, prezando por uma postura mais acolhedora do que limitadora. Ao longo do tratamento, realizam-se contratualizações tendo como foco principal reduzir os danos do uso e não o uso em si. Nesse sentido, contrapõe-se à necessidade de abstinência, baseada na demonização e guerra às drogas. Existem outras definições sobre Redução de Danos, porém opta-se neste trabalho por uma definição mais ampla, capaz de proporcionar uma maior amplitude de ferramentas ao

(RD), um passo importante para comprometer a prática estatal com um cuidado que atue em defesa da vida dos usuários de drogas. Historicamente, a RD foi desenvolvida por organizações não-governamentais brasileiras para enfrentamento da epidemia de AIDS, sendo posteriormente reconhecida pelo Ministério da Saúde como estratégia fundamental de cuidado nos campos de saúde coletiva, saúde mental e atenção básica. A RD inova ao fomentar a construção de estratégias que não focam exclusivamente em procedimentos clínicos, mas na garantia da cidadania e do respeito aos direitos humanos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005).

Tal estratégia se torna mais necessária ainda quando se analisa a complexidade do perfil social e psicológico majoritário das pessoas com necessidades relacionadas ao uso de drogas nos dias atuais. Alvarez *et al.* publicaram um estudo em 2014 buscando analisar características comuns desse grupo de pessoas em atendimento em um CAPS ad⁸ na cidade de Rio Grande, no estado do Rio Grande do Sul. Esse estudo foi extraído do Relatório Final do Projeto de Pesquisa de Iniciação Científica/CNPQ/FURG, uma pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa, desenvolvida no segundo semestre de 2010. O CAPS ad em questão foi criado em novembro de 2009 e trabalha por meio de dinâmicas de grupos de usuários de drogas e de familiares: participaram do estudo dez usuários de drogas e dez familiares de usuários de drogas, por meio de entrevistas semiestruturadas gravadas. Nessa pesquisa, as autoras identificaram diversos aspectos psicológicos comuns: fragilidade emocional, problemas de relacionamento com a família, falta de amor próprio, tendências de comportamentos autodestrutivos, ansiedade e depressão. Em geral, esses fatores se estabelecem antes do início do uso da droga. Dessa forma, a substância acaba ocupando um papel proeminente para mascarar essas dificuldades encontradas pelos indivíduos em sua socialização, dentro e fora do âmbito familiar. Ou seja, o alívio trazido pela droga torna-se indispensável não pela questão química da substância em si, mas pela dificuldade pré-existente do indivíduo em lidar com as mazelas da existência e dos conflitos que a constituem (ALVAREZ *et al.*, 2014).

trabalhador, sem proporcionar soluções específicas que diminuam opções de abordagem à pessoa com problemas relacionados ao uso de drogas.

⁸ O CAPS ad, Centro de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas, é a única unidade pertencente ao sistema de saúde especializada em atender as pessoas com necessidades relacionadas ao uso de álcool e drogas, que tem por base o tratamento do paciente em liberdade.

Apesar de todos os avanços destacados no campo teórico sobre o tema, o discurso reducionista, que encerra nas drogas todo o mal relacionado com seu uso abusivo, ainda domina o imaginário do senso comum no Brasil: um fato que subsidia tal afirmação foi observado nas eleições de 2018. O Pastor Sargento Paulo Isidoro, que se autointitula como “doido”, foi eleito o deputado federal mais votado pelo estado da Bahia com uma campanha que se baseava na erradicação das drogas. Sua música de campanha era: “agora é a vez do doido. Doido, doido. O maluco quer acabar com as drogas. Para acabar com as drogas, só mesmo o doido. O doido está buscando a paz, a união. Drogas jamais” (DUVIVIER, 2019). Sendo assim, observa-se que a orientação teórica dos representantes políticos eleitos para o enfrentamento aos problemas relacionados ao uso de drogas ainda se baseia em discursos simplistas, descritos nos primeiros parágrafos deste subcapítulo.

Resumidamente, esta revisão bibliográfica destaca a solidificação de dois modelos de educação sobre drogas, proteção e promoção da saúde. O primeiro modelo é o modelo retrógrado, apontado no início deste subcapítulo, de caráter predominantemente reducionista e proibicionista (conhecido como guerra às drogas), com proeminência teórica no final do século XX, mas ainda presente no imaginário social. O segundo modelo, mais moderno, tem como enfoque a RD. O enfoque proibicionista é orientado para a repressão ao consumo das substâncias psicoativas e pelo amedrontamento como ferramenta educativa. O modelo baseado em RD fundamenta-se na ampliação e aprofundamento de conhecimentos e informações sobre as drogas e seu consumo por qualquer pessoa, preocupando-se com o fortalecimento afetivo dos sujeitos e no desenvolvimento da capacidade de escolha com base em suas possíveis consequências. Nessa abordagem, a droga deixa de ser o foco principal e o sujeito é quem ganha centralidade, enquanto um ser complexo que precisa ser compreendido a partir de aspectos contextualizados (COELHO, 2019).

Sendo assim, a RD é um marco fundamental na transição dos modelos apontados, fortalecendo uma virada de perspectiva: agora, não são mais os usuários que se adaptam ao serviço de saúde, mas sim a rede de atenção sobre drogas que deve se adaptar ao estilo de vida e necessidades das pessoas. Rompe-se, assim, com o ideário de estigmatização do usuário de drogas, forçando os serviços do Estado a buscar ferramentas inovadoras e eficientes em cada abordagem concreta. Tal dispositivo é fundamental para instrumentalizar os profissionais que atendem

esse público na busca de uma maior capacidade resolutiva frente às diversas demandas possíveis.

De acordo com o *Guia de Saúde Mental para atendimento e intervenção com usuários de álcool e outras drogas* (2013), do Ministério da Saúde, RD pode ser definida como:

(...) uma estratégia para aumentar a qualidade de vida das pessoas. Essa estratégia está fortemente alicerçada no estabelecimento de vínculo de confiança e empatia entre profissionais da equipe de saúde e o usuário. A prática de RD é construída conjuntamente – não é imposta pelos profissionais de saúde e visa à diminuição de malefícios à saúde relacionados aos hábitos de vida dos sujeitos (...) podemos reduzir danos em diversas situações: pessoas que tem diabetes e/ou hipertensão, por exemplo, podem ser orientadas à substituição de alimentos. No que tange ao cuidado de pessoas que usam drogas, o trabalho segue na linha de atenuar os agravos relacionados ao uso de drogas e buscar construir conjuntamente um modo de viver mais saudável (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013, p.27).

A solidificação da RD é ferramenta fundamental a ser difundida na prática profissional no Brasil, ainda mais quando se destaca o fracasso das políticas centradas no modelo de condenação do uso de drogas: apesar dos imensos recursos destinados às políticas baseadas na guerra às drogas, essas práticas têm se mostrado pouco eficazes, tendo em vista que o consumo e a violência só crescem e, inclusive, agravam-se com os danos provocados pela própria repressão (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

O desenvolvimento de uma proposta educativa baseada na contextualização dos aspectos socioculturais, econômicos e políticos desse fenômeno é uma mudança de foco de atenção, essencial para valorização dos danos reduzidos e não apenas para valorização da abstinência. Em outras palavras, há que se valorizar os resultados alcançados, sem, contudo, deixar de explorar os novos caminhos (ADADE; MONTEIRO, 2014).

2.1.2 Educação Permanente sobre drogas na atualidade

Este trabalho tem como foco principal a análise do Seminário Estadual Sobre Drogas do Rio Grande do Sul no ano de 2019, evento caracterizado pela formação e educação de conselheiros e profissionais já atuantes na rede de atenção às drogas nos municípios. O foco nas pessoas que já trabalham na área é fundamental, tendo em vista a necessidade de superar barreiras importantes na busca da potencialização da prática profissional sobre o tema.

Para romper com o discurso estigmatizante vigente na sociedade brasileira, é essencial que ocorra a valorização do profissional, estimulando seu aperfeiçoamento como ação reflexiva que tende a oferecer novos olhares para suas práticas. À medida que existe uma lacuna entre o saber exigido na realidade concreta e os conhecimentos específicos de uma área (lacuna que se expande conforme o trabalhador busca explorar e conhecer sua prática), a educação permanente se torna parte fundamental da carreira profissional. Não poder resolver de maneira efetiva, e com o devido domínio necessário, é algo que precariza a atuação do profissional, que pode não ter tido em sua formação inicial uma abordagem cientificamente embasada sobre o tema das drogas suficiente para a prática profissional. Assim, além de corrigir falhas e preencher lacunas provenientes da formação inicial, a educação permanente sobre drogas se torna o meio pelo qual o profissional poderá se manter atualizado em face da constante evolução do conhecimento (COELHO, 2019).

Nessa direção, Coelho (2019) destaca que deve ser fornecidas, para os profissionais que atendem pessoas com necessidades relacionadas ao uso de drogas, práticas de educação permanente que reproduzam conhecimento das pesquisas e bases teóricas que sustentam programas de prevenção mais atualizados, capacitando-os para desenvolver uma compreensão das competências vitais necessárias aos usuários para que possam enfrentar os diversos problemas relacionados ao uso indevido de drogas. Para isso, é fundamental que o trabalhador saiba se aproximar da realidade onde será feita a intervenção, estando familiarizado com as mudanças comportamentais que podem acontecer e, por conseguinte, com as estratégias interativas para conduzir as ações pedagógicas sobre o tema das drogas. Essas demandas, articuladas, podem favorecer uma educação permanente sobre drogas que prepare o profissional para realizar intervenções didático-pedagógicas, promovendo reflexões e saúde para a população alvo (COELHO, 2019).

Alvarez *et al.* (2014) destacam em sua pesquisa a necessidade de os cuidados profissionais pautarem-se pela consideração dos problemas relacionados ao uso de drogas como problemas complexos e multifacetados. Sendo assim, profissionais que atendem pessoas com esses problemas devem saber trabalhar com uma variedade de atividades terapêuticas, individuais ou grupais, mantendo avaliação constante não só da saúde dos usuários, mas também de suas famílias, estando capacitados para identificar possíveis recaídas, para aconselhar e acolher, promovendo um bom convívio social no interior da família. Além da sua própria atuação, o profissional deve estar qualificado para cuidar da instrumentalização de usuários e famílias para que, incentivados e apoiados, possam assumir responsabilidade para a melhoria da situação em qualquer nível.

Ceccim (2009) vai mais longe: a educação permanente demanda ambiciosas iniciativas de transformação da formação de trabalhadores, sendo crucial o desenvolvimento de recursos tecnológicos de operação do trabalho baseados pela noção de aprender a aprender, de trabalhar em equipe, de reconstruir cotidianos como objeto de aprendizagem individual, coletiva e institucional. Segundo o autor, a qualidade do trabalho precisa ser solidificada pela constituição de equipes multiprofissionais, com lógicas apoiadoras de trabalhos coletivos, orientadas sempre pela maior resolutividade dos problemas de saúde das populações locais. Com isso, para além da possibilidade de expansão do capital humano e financeiro, Ceccim (2010) destaca que é preciso investir em um processo de formação de trabalhadores para instrumentalizar, por meio de educação permanente, os recursos humanos existentes com habilidades e conhecimento técnicos e institucionais suficientes para resolver as diversas demandas locais.

A educação permanente se caracteriza, então, como uma ação organizada para uma formação que prioriza o cotidiano do trabalho, possibilitando construir espaços coletivos para a reflexão e avaliação de sentido dos atos produzidos no cotidiano (CECCIM, 2005), fugindo do que Campos, Barros e Castro (2004) chamam de “o perigo de circular indefinidamente na busca pela pureza de conceitos”: deve-se trabalhar para deslocar o olhar e a escuta dos profissionais para as suas práticas de cuidado à população, priorizando uma educação que garanta o reconhecimento e o respeito à diversidade existente em cada realidade de trabalho nos diferentes territórios.

Essa educação, porém, precisa se dar de forma mais dinâmica do que a mera reprodução de conteúdo de forma descomprometida com a realidade epidemiológica, que desmotiva a participação social interessada geradora de significados para os envolvidos, tendo em vista que incentiva um processo de ensino-aprendizagem de intensa hierarquização, em que regras e doutrinas constroem as individualidades para uma reprodução fiel e descontextualizada de conhecimentos considerados como absolutos e prioritários, impossibilitando o diálogo com as necessidades, interesses e desejos dos participantes (CECCIM, 2010).

Sendo assim, Ceccim e Ferla (2009) destacam que a metodologia de educar para o trabalho deveria deixar de ser a transferência de recursos cognitivos e tecnológicos às gerações profissionais para fomentar o desenvolvimento de profissionais detentores de habilidades, conhecimentos e valores capazes de fazer funcionar um sistema de proteção social permeável às demandas de todas as pessoas, tendo a qualidade de vida como prioridade em relação a qualquer padrão técnico a ser aprendido ou exercido, pois a atenção integral não corresponde necessariamente ao acesso às tecnologias biocientíficas (CECCIM & FERLA, 2009). Dessa forma, não basta apenas transmitir novos conhecimentos para os profissionais, pois o acúmulo de saberes técnicos é apenas um dos aspectos para a transformação das práticas e não o seu foco central (MEHRY *et al.*, 2006).

Para isso, Ceccim e Ferla (2009) salientam a necessidade de os educadores abandonarem a segurança do modelo pedagógico conservador atual e assumirem posturas criativas de construção do conhecimento, tendo como referência as necessidades dos trabalhadores, que são extremamente dinâmicas, social e historicamente construídas, considerando a aprendizagem uma atividade da educação problematizadora, que trata do movimento tensionador entre o saber anterior e a experiência presente, inventor de novidade, estabelecendo dispositivos também dinâmicos e extremamente flexíveis para escutar, retraduzir e trabalhar as necessidades impostas pelo trabalho. Conforme tratam Campos, Barros e Castro (2004), um maior protagonismo para a realidade empírica do trabalho junto às populações não significa abrir mão dos conhecimentos técnicos, mas, sim, abandonar a superficialidade do enquadramento da vida em mecanismos disciplinares e higienistas.

Ao se construir dessa forma, a educação permanente sobre drogas se caracteriza como processo de formação, acionador de movimentos de estranhamento, capaz de desdobrar novas práticas. O desenvolvimento de uma escuta pedagógica no ambiente de trabalho da saúde buscaria captar e potencializar os movimentos de interação e construção coletiva. A educação permanente sobre drogas precisa requerer que seus atores se sintam convocados à criação, à abertura e ao coletivo, pois o investimento pedagógico é para poder quebrar o que está dado, ampliar as noções de autonomia do outro e constituir espaços criativos e sensíveis na produção da saúde (CECCIM & FERLA, 2009). Para Campos, Barros e Castro (2004), quando falamos de autonomia, não nos referimos a um processo de escolhas exclusivamente individuais, a um exercício de vontade puro e simples, mas sim à autonomia como uma ferramenta de valorização da individualidade crítica frente a essa rede: a autonomia implica necessariamente a construção de maiores capacidades de análise e de corresponsabilização pelo cuidado consigo, com os outros, com o ambiente; enfim, com a vida.

De forma mais prática, é importante ressaltar que a qualificação das equipes, os conteúdos dos cursos e as metodologias de ensino a serem utilizadas devem ser determinados a partir da observação dos problemas que ocorrem no dia a dia do trabalho e que precisam ser solucionados para que os serviços prestados ganhem qualidade, os usuários fiquem satisfeitos com a atenção prestada e o sistema ganhe em implementação prática de seus princípios (MEHRY *et al.*, 2006). Dessa forma, torna-se mister identificar problemas, discuti-los, problematizá-los, gerando compromissos mútuos (intersetoriais e interinstitucionais) e construir alternativas de enfrentamento de acordo com cada realidade de cada território (CECCIM, 2005).

Ceccim e Ferla (2009) também apontam caminhos para a construção de processos de educação permanente mais efetivos, destacando a produção de um procedimento cada vez mais coletivo e desafiador das realidades:

O primeiro passo é aceitar que as realidades não são dadas. Assim como as informações, as realidades são produzidas por nós mesmos, por nossa sensibilidade diante dos fatos e dados e por nossa operação com esses fatos e dados de que dispomos ou de que vamos em busca. O segundo passo é organizar espaços inclusivos de debate e problematização das realidades, ou seja, levantar informações, cruzá-las, usá-las em interrogação umas às

outras. O terceiro passo é organizar redes de intercâmbio para que informações nos cheguem e sejam transferidas, ou seja, estabelecer interface, intercessão e democracia forte (CECCIM & FERLA, 2009, p. 6).

No que tange à construção histórica da educação permanente em no Brasil, é importante também citar a produção de Davini (2009) sobre o tema, ressaltando que o crescimento da capacitação sobre drogas, nas duas últimas décadas, parece ser mais um crescimento em extensão⁹. A capacitação segue empregando os mesmos conceitos e tecnologias há vinte anos, sem novas dinâmicas e conteúdos condizentes com os novos procedimentos organizacionais estipulados nas novas políticas. A escassa discussão dentro das organizações sobre a efetividade da capacitação e suas possíveis estratégias de melhora é um elemento que, embora de difícil explicação, não deveria se fazer ausente: a lógica de formação dos trabalhadores não deve ser administrada pelo espectro tradicional de educação, que objetiva apenas prescrever habilidades aos trabalhadores do setor para que as ações e os serviços sejam implementados com a qualidade desejada (DAVINI, 2009).

Nesse quesito, é fundamental destacar que a formação acadêmica e profissional se pauta hoje em práticas descontinuadas mais do que em formação permanente. Diversas profissões envolvidas no atendimento a demandas relacionadas às drogas têm dificuldade no diagnóstico e na condução dos casos, evidenciando-se a ineficácia das atividades educativas convencionais, que operam sobre a lógica de fratura (em lugar da interseção) entre ensino e trabalho, cada qual correndo por vias paralelas, em acusação recíproca, naturalizando uma distinção entre mundo do ensino e mundo do trabalho como se pertencessem a sociedades diferentes, cuja única interação possível é clientelista: um lado que demanda e um lado que oferta a educação (CECCIM *et al.*, 2009).

Para transpor os desafios atuais é preciso que os governos consigam desenvolver novas capacidades de resolver os problemas que se apresentam. Sob essa perspectiva, a educação sobre drogas possibilitaria também aprender a lidar com a administração pública, cuja gestão estatal é geralmente fragmentada,

⁹ Nos últimos cinco anos, as formações estatais diretamente ligadas à política nacional sobre drogas, por exemplo, pautaram-se por cursos disponibilizados apenas na modalidade *online*, por meio de sites institucionais, com carga horária total aproximada de 60 horas. Somente na edição do ano de 2020 o curso foi realizado em colaboração com uma universidade.

reducionista e produtora de programas que muitas vezes não contemplam a realidade e a cultura locais (CECCIM *et al.*, 2009).

Em relação à avaliação das atividades de educação permanente no país, destaca-se que as avaliações feitas vêm sistematicamente sendo relegadas em suas informações sobre o comportamento pedagógico das formações realizadas, reduzindo-se às somas quantitativas e aos produtos “alunos formados/atores beneficiados”. Os efeitos políticos das formações não são matéria de análise, mas sim seus produtos, o que é discutível diante da avaliação de políticas públicas, em que os efeitos de articulação, coalizão, engajamento, expressão de interesses e democratização das decisões é fator de distinção e efetividade (CECCIM *et al.*, 2009).

2.1.3 Boas Práticas em Educação sobre drogas: o que já existe em manuais sobre o assunto.

Para facilitar a compreensão de como a educação de trabalhadores em relação ao tema das drogas deve se articular na prática, fez-se neste capítulo uma busca de manuais práticos sobre o tema que estivessem de acordo com a bibliografia sobre educação permanente de trabalhadores sobre o tema drogas. Destacam-se neste trabalho dois manuais de orientação do SUS aos profissionais que atuam junto a pessoas e famílias com problemas decorrentes do uso prejudicial de drogas.

O primeiro a ser citado neste trabalho é o *Guia de Saúde Mental: atendimento e intervenção com usuários de álcool e outras drogas* (2013), do Ministério da Saúde. Esse Guia faz parte do Projeto “Caminhos do Cuidado”, que visa à formação em saúde mental (incluindo pessoas com necessidades relacionadas ao uso de crack, álcool e outras drogas) para agentes comunitários de saúde e auxiliares/técnicos em enfermagem da Atenção Básica, também do Ministério da Saúde.

O guia busca apresentar um material simples, repleto de questões do cotidiano do trabalho dos profissionais, ampliando as possibilidades de intervenção dos trabalhadores que se deparam com pessoas e famílias que têm ou que convivem com problemas decorrentes do uso prejudicial de drogas, buscando trabalhar a capacidade de estreitamento de laços sociais dos indivíduos em questão

(MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013). Para isso, a palavra-chave deste manual é “vínculo”.

O foco principal deste material está na indicação ao trabalhador que assiste pessoa com problemas relacionados ao uso de drogas da importância da construção, manutenção e fortalecimento de vínculos. O trabalhador precisa estar ciente de que o objetivo final da atenção dada ao usuário não é curá-lo de um mal individual, mas sim de melhorar suas condições de viver em sociedade de forma saudável, aprimorando suas capacidades de integração: para isso, deve-se ater à capacidade do indivíduo de fortalecer e manter vínculos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

Para que consiga trabalhar adequadamente com os vínculos de cada indivíduo, o profissional é orientado a realizar um tratamento holístico, considerando todo grupo familiar, para que possa lidar de modo mais salutar com seu membro com problemas decorrentes do uso de drogas, desconsiderando qualquer proposta de tratamento que tenha a retirada do convívio familiar como forma de “resolver” esses problemas. Especial atenção deve ser dada às famílias com maior risco e que se encontram com maior dificuldade para enfrentar esses problemas, buscando entender a existência de outras fragilidades ou também vínculos já existentes que possam ser fortalecidos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

É importante que o trabalhador saiba que a produção e manutenção de vínculos sempre se dão de forma contextualizada com o território e com as pessoas que nele habitam. Sendo assim, é fundamental que o profissional aprenda a conhecer e aceitar as pessoas e as diversas realidades sociais aos quais estão inseridas, sem produzir qualquer tipo de agressão física, verbal ou de descaso: as pessoas devem ser aceitas e respeitadas conforme sua maneira própria de visualizar a vida. Só assim torna-se possível compreender a complexidade da situação e estar apto para ajudá-las. Por isso, deve-se evitar, inicialmente, dar conselhos, “sermões” ou “lições de moral”. As pessoas com necessidades relacionadas ao uso de drogas certamente já possuem alguém de seu círculo de convívio que a orienta a não utilização da droga (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

Para além desse discurso simples e ineficiente, o profissional precisa buscar e estimular parcerias no território para garantir o atendimento humanizado baseado em vínculos. Para isso, precisa aprender a trabalhar em rede, pois, qualquer serviço, por mais que seja complexo e bem equipado, não consegue sozinho ser suficiente

para realizar um atendimento integral aos indivíduos. Essa tarefa depende de conhecimentos interdisciplinares para que o cuidado ocorra de forma ampliada e contínua. Assim, toma-se como estratégia o trabalho em rede para promover a construção do caminho necessário para permitir criar múltiplas respostas de enfrentamento (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

De forma mais objetiva, o Guia define a rede de atenção sobre drogas como o “conjunto de serviços e equipamentos disponíveis num determinado território geográfico, configurando-se como dispositivos que auxiliam nas possibilidades de buscar soluções de forma coletiva a um determinado problema” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013, p. 23). Porém, para que haja trabalho em rede, não é suficiente a oferta ampla de serviços. É necessário refletir como esses dispositivos se relacionam entre si e como se estabelece a comunicação entre as diferentes equipes: à medida que reconhecem que são complementares e compreendem suas finalidades de atendimento, os dispositivos então conseguem trabalhar de fato em rede, propiciando a autonomia e participação ativa dos usuários na construção das estratégias de cuidado. Assim, essas equipes e trabalhadores poderão ter maior potência no seu agir, maior agilidade na tomada de decisões e atuação em tempo mais adequado, diminuindo o sofrimento dos usuários e familiares (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

Para viabilizar tal postura a esses trabalhadores, a ferramenta mais importante abordada no Guia é a Redução de Danos (RD). Ela é vista como principal estratégia para produção dos vínculos, pois, quando se pensa sobre uma lógica de RD, não se pode julgar unilateralmente o que é melhor para o usuário, não se pode simplesmente estipular uma conduta padrão a ser tomada. Busca-se, então, junto com o usuário, o desenho dos possíveis caminhos para melhorar a sua vida sem que isso envolva, necessariamente, parar completamente de usar drogas. Ou seja, a RD direciona o atendimento à construção de vínculos. Tal questão é essencial quando verifica-se que uma pessoa que está com problemas relacionados ao uso de drogas muitas vezes não quer, não pode ou não consegue parar de usar drogas. E tal fato não pode ser um impeditivo para que se possa ajudá-la a cuidar de sua saúde, da melhor maneira possível. A potência do cuidado, da empatia e do fortalecimento de vínculos abre o caminho interrompido pela separação dos usuários compulsivos de drogas com o resto da sociedade (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

O segundo manual que será abordado neste trabalho, tido como referência no Ministério da Saúde na educação permanente sobre drogas, é o *Guia Estratégico para o Cuidado de Pessoas com Necessidades Relacionadas ao Consumo de Álcool e Outras Drogas: Guia AD* (2015), do Ministério da Saúde. O manual se apresenta como uma ferramenta potencialmente prática para instrumentalizar processos de trabalho e favorecer as análises e intervenções dos trabalhadores com o objetivo de formular inovações para a rede intersetorial sobre drogas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

O manual introduz a temática destacando a necessidade de se fazer um enfrentamento de maior complexidade, considerando a necessidade de conflitar com valores sociais conservadores, que legitimam a repressão às drogas como álibi para exercício de poder sobre os mais vulneráveis. Dessa forma, a questão das drogas é muito mais ampla do que geralmente se apresenta, sendo preciso romper com o paradigma proibicionista e de concepções moralistas e criminalizantes, baseado na ideologia de “guerra às drogas” e em medidas de alta exigência que têm a abstinência como pré-condição de acesso ao atendimento (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

No Brasil, práticas de cuidado e discursos proibicionistas sobre drogas têm de dialogar com campanhas publicitárias e uma mídia que destaca e romantiza o uso de drogas, associando-o ao prazer (em especial, a cerveja). Ou seja, os trabalhadores que atendem pessoas com necessidades relacionadas ao uso de drogas precisam entender a importância de realizar um discurso e abordagem mais coerentes do que aquele proporcionado pelo senso comum, que não lida com a realidade de que os problemas relacionados às drogas não se dão pelo seu uso, mas, sim, pelo contexto social em que operam (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

A tendência, devido à influência desse senso comum, é colocar o problema do uso de drogas na “droga em si”, simplificando o contexto e defendendo o argumento de que eliminar as drogas resolveria as consequências relacionadas ao uso problemático. Obviamente, esse caminho é inviável: “não há, na história da humanidade, um momento histórico em que o ser humano não recorreu a substâncias psicoativas, ainda que no contexto de práticas espirituais e religiosa – o que nos indica que o que precisa ser controlado, para além ‘da droga em si’ ou dos sujeitos, é o contexto de uso” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015, p. 45). Nesse quesito, Lopes *et al.* (2020) destacam, em seu estudo publicado neste último ano, a

importância de que seja dado destaque ao atual contexto político social brasileiro para que se faça uma interpretação mais consistente sobre os problemas relacionados ao uso de drogas. De acordo com os autores, hoje a desagregação social fomentada pela vulnerabilidade de certas populações contribui para disseminação de um consumo de drogas que busca, na perturbação dos sentidos, a obstrução da percepção do mundo real, aliviando pontualmente problemas existenciais em relação aos quais o indivíduo não identifica caminhos mais saudáveis de enfrentamento. Portanto, mais do que um desvio de sensações, a droga se materializa como um agente produtor de uma ilusão de socialização para o indivíduo (LOPES *et al.*, 2020).

A partir disso, é preciso extrapolar a problematização da droga em si e considerar que a faixa etária e o contexto sociocultural são determinantes no prejuízo que esse uso pode trazer ao sujeito, qualificando, assim, a busca pelos caminhos mais saudáveis de superação da situação identificada como problemática em relação ao uso de drogas. Nesse processo, o discurso de guerra às drogas só tende a dificultar o encontro dos reais problemas relacionados ao uso de droga. É preciso então fomentar políticas de cuidado e informação de qualidade a usuários e trabalhadores. Apesar disso, a história neste país tem sido outra:

Campanhas com foco nas drogas e seus riscos têm demonstrado possibilidade de efeitos iatrogênicos – elas podem aumentar o consumo em vez de diminuir e ampliar a estigmatização do usuário, afastando-o ainda mais dos equipamentos de cuidado. Exemplos são as campanhas preventivas que caracterizam usuários de crack como zumbis, como pessoas perigosas e sem recuperação e acabam por não conseguir atingir os objetivos a que se destinam, mas são extremamente eficientes na produção de preconceito. São, portanto, iatrogênicas. Diante da opção de realizar ações desse tipo, é melhor que não se faça nada (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015, p. 48).

Porém, o manual destaca que percorrer esse caminho da orientação cientificamente embasada é uma tarefa complicada, mas fundamental, pois é inviável mudar comportamentos de risco sem mudar as normas e as condutas que os influenciam. É preciso que haja investimentos em estudos da cadeia de mediações entre fatores de risco e proteção, permitindo identificar onde e como devem ser feitas as intervenções. Ou seja, os pontos mais sensíveis onde tais intervenções podem provocar maior impacto, incluindo, por exemplo, impactos diferentes sobre gêneros, raça, classe social (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

A partir disso, o guia destaca que, para considerar a necessidade dos profissionais que atuam nessa rede de saberem lidar com a complexidade da realidade dos indivíduos que têm problemas decorrentes do uso de drogas, é preciso apostar em caminhos que não se baseiem em uma saída única, padronizada e isolada. Para dar conta dessa complexidade, devemos valorizar as demandas dos usuários na sua singularidade, implicando-os na construção de estratégias que fortaleçam a contratualidade na relação com os serviços e os territórios (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Dessa forma, o Guia se destaca pela capacidade de orientar os trabalhadores do SUS na construção de atendimentos integrais que conjuguem diversos níveis de atenção e formas de acolhimento, vínculo e tratamento para usuários e familiares. Os temas apresentados no guia têm a intenção de qualificar a discussão de aspectos relacionados aos problemas relacionados ao uso de drogas, proporcionando o suporte necessário para a gestão do cuidado, deixando para trás o senso comum nesse debate. Superando o senso comum sobre as pessoas com necessidades relacionadas ao uso de drogas, fortalece-se a autonomia dos usuários para o exercício de sua cidadania e coesão social, pela consideração de suas potencialidades, realizando assim uma coprodução do cuidado entre usuário e serviço (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Já no campo da prevenção ao uso, superar o senso comum se caracteriza pela valorização da intersectorialidade como principal fator da efetividade das intervenções. Quando se compreende o uso abusivo de drogas como um fenômeno constituído e determinado por múltiplos vetores, entende-se que as ações necessitam contemplar essa pluralidade de saberes e fazeres (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

O Guia destaca que, no momento em que não se considera essa pluralidade, a tendência é o fracasso. Infelizmente, o debate sobre drogas no Brasil assumiu hoje um caráter de segurança pública devido à existência de uma crença de que a prevenção não é uma intervenção com resultados efetivos. Tal fato acontece pelo excesso de tentativas isoladas que tiram a credibilidade da potência da prevenção, tendo em vista a excessiva fragmentação entre os atores da rede de proteção social na construção de ações efetivas para um problema coletivo (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Sobre a história das atividades de prevenção no Brasil, este manual destaca que:

A ciência da prevenção fez muitos avanços nos últimos 20 anos, produzindo um conjunto de evidências sobre a interação entre os fatores de risco e de proteção que devem ser considerados no planejamento das ações. Revisões de vários trabalhos de especialistas na área apontam problemas como o excesso de iniciativas pontuais e sem continuidade, as dificuldades metodológicas (planejamento e avaliação), a falta de sistemas de registro dos processos e do seguimento dos resultados alcançados, entre outros aspectos. Também se questionam os modelos predominantes de caráter fundamentalmente informativos, baseados em palestra e seminários, sem que se objetive o protagonismo dos envolvidos no processo e sem a promoção de alternativas protetivas aos fatores de risco. Recomendações indicam que as políticas e os programas preventivos devem sustentar-se na efetividade de programas já validados, sendo que há uma significativa produção científica sobre a avaliação internacional de programas preventivos. Os informes de medidas sobre drogas na Europa demonstram que, apesar de as intervenções preventivas estarem bastante difundidas, boa parte ainda não se apoia em evidências, o que tem sido indicado como um dos pontos frágeis nas políticas de prevenção. O desenvolvimento de estratégias de prevenção com base em evidências tem sido considerado essencial para melhorar a eficácia das políticas na área e para garantir a escolha de “boas práticas” e o uso adequado de verbas públicas investidas nesse tema (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015, p. 53).

Para que haja significativos avanços no campo da prevenção, o guia ressalta a necessidade da avaliação contínua das ações de prevenção: a avaliação deve ser permanente, podendo ser feita a partir de parcerias com universidades e institutos de pesquisas. Essa cadeia de estudos agrega, no processo, segurança dos efeitos da implementação e, por isso, qualifica uma política pública no campo da prevenção. A finalidade de tal estrutura para a disseminação de ações de prevenção é a obtenção de atividades, procedimentos e materiais que sejam percebidos como atrativos, motivadores, claros, compreensíveis, pertinentes, relevantes para o novo contexto e adequados à cultura do público-alvo (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Cabe ressaltar nesta seção, também, a definição concreta do termo “ética” trazida pelo manual (utilizado, também, em diversos momentos neste trabalho), na qual o trabalhador que assiste pessoas com necessidades relacionadas ao uso de drogas deve relativizar suas crenças e vontades pessoais em nome de um agir ético, o qual pressupõe condutas, ações e intervenções sustentadas pela valorização e defesa da vida, sendo pautadas para o bem comum, com dignidade e solidariedade.

Essa ética inclui o respeito às diversidades, reconhece, respeita e explicita as diferenças entre sujeitos e coletivos, abrangendo as diversidades étnicas, etárias, de capacidade, de gênero, de orientação sexual, entre territórios e regiões geográficas, entre outras formas e tipos de diferenças que influenciam ou interferem nas condições e determinações da saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Para além do compromisso ético individual, torna-se fundamental o compromisso coletivo, que necessariamente perpassa pelo compartilhamento de “responsabilidades partilhadas entre pessoas ou coletivo, onde duas ou mais pessoas compartilham obrigações e/ou compromissos” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015, p. 27). Essa contratualidade nada mais é do que uma dinâmica de relações em que são estabelecidas condições e marcos para que uma troca ocorra, respeitando o outro não só como ser biológico, mas também como ser político, o que reforça a autonomia e a cidadania. Essa contratualidade nunca é imutável, ela deve ser revisada conforme os recursos e as vontades, sempre respeitando a autonomia do usuário. Nesse quesito, de forma prática, o manual destaca a importância da construção e do fortalecimento de conselhos de participação popular para controle social, que devem ser legitimados e fortalecidos para discussão, criação, avaliação e ampliação das políticas públicas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Assim como no campo da prevenção, no campo do cuidado à pessoa com problemas relacionados ao uso prejudicial de drogas, o trabalho em rede também se destaca. Nesse sentido, o manual ressalta que, para assegurarmos a acessibilidade e a resolutividade do cuidado e o tratamento, é preciso trabalhar em rede: as evidências nacionais e internacionais reafirmam que são necessárias estratégias que levem em consideração a multidimensionalidade, para além de intervenções unilaterais que tendem a focar apenas na droga (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

O fator principal de sucesso desse cuidado em rede é a coesão, pois é necessário que sejam formulados processos solidários e participativos, desde as tomadas de decisão sobre onde, com quem e como serão realizadas as ações, até a avaliação contínua dos resultados obtidos, ampliando a potência de proteção de todos os setores e a responsabilização de todos os indivíduos, criando fluxos de atendimento conforme a realidade e interesse de cada localidade, sempre respaldados por políticas, avaliações e discussões coletivas. É importante destacar que não necessariamente uma rede de trabalho coesa deve dar resposta a toda e

qualquer necessidade do usuário, mas sim encontrar dentro da rede o serviço adequado para tal (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

No que tange aos termos, cabe ressaltar a definição do termo “cuidado”:

O cuidado é manter a unidade e a coerência entre as diversas esferas que compõem as vivências, ou seja, é promover uma atenção integral, entendendo como estão as dimensões e suas correlações e como elas causam o sofrimento. Essa identificação proporciona a elaboração de estratégias e intervenções para as diversas esferas envolvidas no sofrimento. Pode-se atuar em diversas esferas para aumentar ou diminuir a importância ou a pressão dentro do conjunto. E nem sempre o primeiro passo se dá na esfera das drogas, nem sempre o uso da droga é fator causador do sofrimento (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015, p. 20).

Ou seja, para além de uma visão de “cura” padronizada, deve-se promover atendimento com base no desenvolvimento de atividades no território que favoreçam a inclusão social, com vistas à promoção de autonomia e ao exercício da cidadania. Para isso, primeiramente, deve-se realizar diagnóstico situacional de necessidades de saúde e promover identificação das prioridades para a área de saúde mental. O diagnóstico é fundamental para entender quais são os dispositivos e quais suas possibilidades dentro do território. Ele deve compreender um levantamento amplo de um conjunto de informações sobre os motivos que levaram os usuários ao serviço, servindo como subsídio na proposição das melhores estratégias para melhorar a condição em saúde do indivíduo (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Como passo inicial de cuidado, o guia traz a necessidade de não condicionar a oferta de cuidados à exigência de frequência diária e à abstinência, respeitando o momento e o desejo do usuário, utilizando estratégias de redução de danos e tecnologias de baixa exigência: quando há valorização o outro, aumenta-se a potencialidade do vínculo e deixa-se de reproduzir o senso comum em relação às pessoas com problemas relacionados ao uso de drogas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Dessa forma, abrir mão do uso da abstinência como método de tratamento é ferramenta fundamental na qualificação das condutas do trabalhador para realizar o devido atendimento: prestar um serviço de baixa exigência garante o foco total no atendimento do usuário, além de rapidez na admissão e organização dos serviços, maximizando as possibilidades de estabelecimento de vínculos com os usuários a partir de suas demandas. A opção pela redução de danos e não pela abstinência

solidifica uma transformação da mentalidade que, então, deve estar na adequação dos serviços às especificidades locais, considerando as particularidades da cultura local e da prevalência do uso de drogas. Qualquer ação requer criatividade e escuta das demandas dos usuários e da comunidade. Caso não haja respeito às características culturais e sociais, o conhecimento técnico se torna obsoleto, pois é o protagonismo do usuário que deve ser o grande definidor da melhoria da sua vida (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Novamente, como marco principal da valorização da complexidade da vida humana, surge como ferramenta a utilização da RD, na qual o usuário é convidado a ser protagonista de sua situação, compartilhando com o serviço as informações sobre suas condições reais, fatores de riscos e fatores de proteção. A base da RD é a ideia de cidadania, ação contínua no território. Essa abordagem reconhece o usuário em suas singularidades e, mais do que isso, constrói com ele estratégias focando na defesa de sua vida. O guia define como singularidade:

(...) como algo único, algo que, mesmo com semelhanças a outros, não se iguala a nenhum. Este mesmo conceito pode ser aplicado no cuidado ao usuário, pois nenhuma história de vida é igual à outra, apesar de possivelmente aparecerem semelhanças entre as trajetórias das pessoas. Da mesma forma, nem sempre a mesma estratégia de cuidado pode ser usada para as mesmas pessoas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015, p. 32).

A valorização da individualidade é algo fundamental, pois os usuários com necessidades relacionadas do uso de drogas apresentam demandas não restritas ao uso em si. Isso significa que suas demandas também envolvem situações de vulnerabilidade sociais, como desemprego, desabrigo e laços sociais enfraquecidos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

A RD, então, não é uma estratégia isolada e, sim, uma incorporação nas ações do cotidiano do cuidado. O usuário deve ser o protagonista de seu cuidado e o serviço deve atuar como fortalecedor de novas atitudes de vida, no qual o vínculo é encarado como estratégia, fortalecendo a autonomia. A especificidade do cuidado requer uma via de mão dupla, ou seja, o usuário procurar o serviço e o serviço realizar uma busca ativa no território (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Essas estratégias de RD no território devem focar na qualificação das redes de sociabilidade desses usuários para que, no âmbito individual, eles cheguem o

mais próximo possível do equilíbrio entre as suas mais diversas esferas da vida e, no âmbito coletivo, seja possível construir uma sociedade com mais coesão social (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015). Dessa forma, a “redução de danos” significa “potencialização das possibilidades”.

Considerando as questões anteriormente apresentadas, pode-se resumir que a estratégia de RD é uma oportunidade de inovar, respeitando os usuários de drogas e apoiando seu protagonismo, valorizando os direitos humanos e construindo possibilidades baseadas na integralidade do cuidado e na intersetorialidade. Investindo em práticas de educação permanente que tratem de RD, aplicando recursos para sensibilização dos atores envolvidos e fortalecimento da interlocução contínua para diminuir as barreiras de acesso, constroem-se caminhos de difícil descontinuidade do cuidado (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

2.1.4 Estudos empíricos sobre educação permanente sobre drogas

Destacam-se, neste subcapítulo, dois estudos que demonstram que a percepção empírica sobre drogas ainda está alinhada com esse discurso proibicionista apontado na bibliografia sobre o tema. Um dos estudos foi realizado com profissionais de saúde e educação e o outro com adolescentes de uma escola pública. O primeiro estudo é o de Boarini (2018), intitulado *Drogas na Adolescência: desafios à saúde e à educação* em que a autora realizou uma pesquisa de campo no município de Campo Mourão, no estado do Paraná, selecionando, de maneira aleatória, dez profissionais da secretaria de saúde do município da área de saúde mental e outros dez professores da rede pública. As informações foram coletadas a partir de entrevistas semiestruturadas, buscando identificar os fundamentos teórico-práticos que sustentam as ações dos profissionais.

Os resultados desse primeiro estudo apontam que os profissionais continuam tendo forte tendência a focar suas práticas no consumo de drogas e não nos fatores que podem levar ao uso abusivo. Sendo assim, seguem acreditando em mitos a respeito do uso de drogas, os quais expõem, como pano de fundo, a utilização do moralismo e do medo para explicar a ocorrência desse fenômeno. A autora pontua a necessidade de fornecimento para esses profissionais de instrumentos para desconstruírem esses mitos centenários e mistificadores das mazelas sociais, alcançando a raiz da questão e favorecendo explicações mais

efetivas sobre as drogas de qualquer natureza e sobre a resolubilidade dos encaminhamentos adotados (BOARINI, 2018).

Para a autora, o uso desses mitos construídos culturalmente se dá pelo fato desses profissionais se verem sem dispositivos eficientes para enfrentamento dos problemas concretos do dia a dia. O profissional recorre ao discurso falacioso culturalmente construído e recorrentemente reproduzido na mídia devido a um despreparo na formação, a qual acaba acontecendo somente com a prática e com a experiência, sem conhecer maiores ferramentas para resolver o problema (BOARINI, 2018).

A autora aponta a necessidade de fomentar-se uma formação afinada, especialmente, com valores democráticos. É preciso ir além dos currículos das escolas de formação de profissionais (Faculdades, Cursos Técnicos etc.), que seguem atuando à margem das necessidades concretas da sociedade, formando profissionais sem consciência política da imensa responsabilidade das práticas, que acabam negando, sem intenção, direitos fundamentais das pessoas. O ápice da precariedade da formação pode ser constatado quando, após a entrevista, percebe-se que os profissionais desconhecem, quase que totalmente, os recursos da saúde já existentes em seu município (BOARINI, 2018).

O segundo estudo é o de Adade e Monteiro (2014), intitulado *Educação sobre drogas: uma proposta orientada pela redução de danos*. Nessa pesquisa, realizou-se um estudo de campo nas escolas públicas e particulares do estado do Rio de Janeiro. Por meio de entrevistas, investigaram-se as visões sobre drogas de 40 estudantes do ensino fundamental e médio. Os resultados indicaram que, além de demonizarem as drogas, os jovens não entendem as singularidades dos elementos envolvidos no consumo, não tendo um olhar crítico da realidade concreta.

Segundo os jovens entrevistados, o uso de drogas é sempre uma experiência abusiva e maléfica, sendo o usuário o único responsável por essa interação. Tal visão individualizada e descontextualizada do fenômeno converge com a mentalidade conservadora sobre o tema, pautada no discurso de guerra às drogas historicamente difundido no Brasil por meio de políticas públicas ineficientes e uma visão midiática estigmatizadora. Ao se contemplar somente a dimensão individual, os aspectos contextuais são omitidos pelo realce dado aos prejuízos da interação. O foco nos danos tem a intenção de garantir que as pessoas rejeitem

qualquer tipo de consumo a partir da mobilização do medo (ADADE; MONTEIRO, 2014).

Os entrevistados reproduziram uma orientação de que o consumo de qualquer droga deve ser evitado, focando as necessidades de ações e intervenções única e exclusivamente no usuário e seu consumo. Porém, é preciso cuidar, pois, segundo as autoras do estudo:

Esses pressupostos se distanciam da realidade experimentada pelos jovens, dado que as drogas estão presentes em diversos contextos e figuram como instrumento de socialização. O não reconhecimento de aspectos contextuais, como a pressão social e o acesso facilitado às drogas, torna os jovens mais vulneráveis ao uso indevido, uma vez que não legitima as possíveis influências presentes em seus espaços de circulação. Ademais, contribui para a manutenção do estereótipo do usuário de drogas como o fracassado e o desviante, facilitando a construção de posturas discriminatórias e dificultando a percepção da condição de usuário de drogas. Conceber todas as dimensões existentes no ato de consumir drogas implica constatar que as alterações ocasionadas transcendem o espectro de puramente fisiológico e envolvem aspectos subjetivos e construções sociais acerca de determinada substância (ADADE; MONTEIRO, 2014, p. 222).

A dificuldade de se tratar o tema não se restringe aos entrevistados específicos da pesquisa citada, podendo ser generalizado como um fenômeno social, pois resulta do discurso proibicionista que oculta os diversos fatores que constroem a complexa interação sujeito-droga e justifica a proibição de determinadas substâncias a partir de critérios farmacológicos. Esse discurso associa as drogas à doença, infelicidade, criminalidade, fraqueza e loucura, alimentando uma lógica reducionista que encerra o sujeito em sua condição de usuário (ADADE; MONTEIRO, 2014).

Importante destacar que se tem uma tarefa difícil pela frente quando buscamos reverter um discurso socialmente construído e enraizado na sociedade brasileira. Significados e representações são construídos socialmente ao longo do tempo, alinhados a valores, crenças, interesses e motivações de diversas formas.

Para superar tal impasse, as autoras destacam a necessidade da educação permanente dos profissionais envolvidos na rede de atenção às drogas, tendo por base uma visão ampliada desse fenômeno. As autoras apontam a falta de programas continuados de educação ofertados a tais profissionais, pois os programas que existem acabam se dando de maneira esporádica, com predomínio

da concepção de responsabilização individual, ênfase na repressão do consumo de determinadas drogas e manutenção de visões empobrecidas que desconsideram fatores comumente experimentados pelos sujeitos (ADADE; MONTEIRO, 2014).

Sendo assim, as autoras destacam um descompasso entre as diretrizes científicas e o despreparo (teórico e afetivo) do trabalhador para assumir essa tarefa. Ou seja, esses trabalhadores são expostos a pessoas com diversas necessidades relacionadas ao uso de drogas, mas não são fornecidos subsídios para a prática adequada cientificamente. A bibliografia constata que a resistência desses profissionais para realizarem práticas diferentes das existentes está vinculada à falta de formação apropriada e às ideias preconcebidas acerca das relações entre droga, violência e criminalidade (ADADE; MONTEIRO, 2014).

Conforme apontada a necessidade em ambos os estudos citados acima, e observando tal lacuna na sociedade brasileira, este trabalho aborda a educação permanente de profissionais como um meio fundamental para potencialização das práticas de cuidado e atenção aos usuários de drogas.

2.2 A Política Nacional sobre Drogas

O modelo mais recente de ampla reestruturação da PNAD foi assinado na manhã do dia 11 de abril de 2019, quando o então Presidente da República, Jair Bolsonaro, assinou o Decreto nº 9.761/2019, aprovando a Nova Política Nacional sobre Drogas. A sanção aconteceu no ato que marcou os 100 primeiros dias do seu mandato. Destaca-se aqui o conteúdo da política no que tange à educação sobre drogas, salientando alguns aspectos gerais para que se possa entender de forma mais ampla o fim político desse documento.

Conforme destacado no site do governo que publicizou a notícia, os principais temas abordados na política são: o foco na estratégia de redução da oferta de drogas, no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, ao crime organizado e de gestão de ativos criminais vinculados ao narcotráfico; criação de sistemas para identificação de novas drogas; integração dos órgãos policiais; maior ênfase à elaboração de planos com metas e o uso de avaliações de políticas públicas para verificar se as ações de redução de oferta e de redução de demanda possuem eficiência, eficácia e efetividade (BRASIL, 2019). Ainda assim, destaca-se que, com o decreto, o foco da Política sobre Drogas deixa de ser de redução de danos,

passando a ser a promoção da abstinência. Entre os principais objetivos está a construção de uma sociedade livre do uso de drogas lícitas e ilícitas.

Para colocar em prática os ideais propostos, a política destaca a importância da educação sobre drogas, devendo ser visualizadas como uma forma de educação para a vida saudável e de promoção à qualidade de vida, disponibilizando acesso ao conhecimento sobre drogas, considerando sempre a participação da família, da escola e da sociedade na multiplicação das ações (PNAD, 2019).

A educação sobre drogas deve valorizar estudos, pesquisas e avaliações sobre o tema, buscando a construção de parcerias a longo prazo em uma visão holística do ser humano, com vistas à promoção e à manutenção da abstinência (PNAD, 2019). Com isso, a PNAD (2019) impõe a responsabilidade de:

3.14. Garantir aos pais ou responsáveis, representantes de entidades governamentais e não-governamentais, iniciativa privada sem fins lucrativos, educadores, religiosos, líderes estudantis e comunitários, conselheiros federais, estaduais, distritais e municipais e outros atores sociais, capacitação continuada direta, ou por meio de instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos, sobre prevenção do uso de drogas lícitas e ilícitas, com vistas ao engajamento no apoio às atividades preventivas com base na filosofia da responsabilidade compartilhada, inclusive com a utilização de plataformas *online*, à distância e a formalização de parcerias no âmbito do Poder Público e com as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (PNAD, 2019, p. 9).

Cabe destacar ainda a responsabilidade de promover:

5.15. A capacitação continuada, avaliada e atualizada dos setores governamentais e não governamentais envolvidos com tratamento, acolhimento, recuperação, apoio, mútua ajuda e reinserção social dos usuários, dependentes químicos e seus familiares deve ser garantida, com uso de recursos financeiros da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, com o objetivo de multiplicar os conhecimentos na área (PNAD, 2019, p. 11).

Para melhor compreender os caminhos escolhidos pela política para alcançar os ideais citados, foca-se, neste trabalho, dois eixos principais de análise para melhor estudo da política e sua abordagem sobre educação sobre drogas: a intersectorialidade das práticas e a valorização da ciência para embasamento das práticas. Eixos estipulados com base na importância conceitual existente na bibliografia sobre o tema.

2.2.1 Intersetorialidade das práticas e a descentralização da gestão

Por essência, o tema das drogas é uma pauta que demanda a atuação em rede dos diversos dispositivos sociais. O assunto perpassa tanto as pastas de educação, saúde, assistência social como a de segurança pública. Sendo assim, é fundamental que o Estado aprenda a operar utilizando seus atores em constante diálogo e parceria: isso configura a prática intersetorial. Além dos próprios entes do Estado, a prática intersetorial envolve conhecer, sistematizar e apoiar, como um relevante ator nessa política, a sociedade civil, buscando ampliar ainda mais a rede de atuação sobre as drogas e sua capilaridade frente às demandas sociais. Nesse ponto, destaca-se a necessidade de assimilar as famílias como principal fator de proteção ao usuário, ajudando-o em sua reinserção social pela promoção de habilidade para a vida (PNAD, 2019).

Em seu parágrafo inicial, a PNAD (2019) reconhece que o uso de droga e suas consequências extrapolam o âmbito individual, consolidando-se com uma questão de saúde pública. Ao assumir a multiplicidade de serviços afetados pelo tema, reconhece a importância de articulação e cooperação. O foco se dá, então, no trabalho intersetorial, descentralizado, para que se atue de forma integrada, garantindo a complementariedade nas políticas que tratam das drogas e os impactos sociais decorrentes do seu consumo, especialmente entre aqueles que desenvolvem a gestão da saúde, da assistência social, da educação, do esporte, da segurança pública e do sistema de justiça, promovendo a vida e a saúde, respeitadas as várias etapas do desenvolvimento humano, assim como garantindo a inclusão social por meio do trabalho, cultura e lazer nas comunidades (PNAD, 2019).

A política afirma que a ação do Estado, então, deve pautar-se pelo princípio do compartilhamento das responsabilidades, adotando como estratégia a cooperação mútua entre os diversos entes da federação, iniciativa privada, terceiro setor e cidadãos no sentido de ampliar a consciência para a importância da intersetorialidade e descentralização das ações sobre drogas no país, com intuito de aumentar a efetividade e a sinergia no resultado das ações, no sentido de obter redução da oferta e do consumo de drogas, do custo social a eles relacionados e das consequências adversas do uso e do tráfico de drogas ilícitas e do uso de drogas lícitas (PNAD, 2019).

Além do alinhamento interno de práticas e da descentralização da gestão junto à sociedade civil, a PNAD (2019) ainda destaca a necessidade de formular mecanismos de cooperação nacional e internacional, pública e privada, com estreitamento das relações de colaboração técnica, científica, tecnológica e financeira multilateral (PNAD, 2019).

Resumidamente, para a política, a efetiva prevenção ao uso de drogas é resultado do comprometimento e da parceria entre os diferentes segmentos da sociedade brasileira e dos órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, fundamentada na filosofia da responsabilidade compartilhada, com a construção de redes que visem à melhoria das condições de vida e promoção geral da saúde da população (PNAD, 2019).

Para pôr em prática essa atuação coordenada, a política destaca a necessidade do Estado de instituir e fortalecer os conselhos locais sobre drogas dos municípios e estados: essa descentralização se efetiva com a elaboração de projetos que permitam a realização coordenada de ações pelo Estado e pelas organizações da sociedade civil, considerada a participação da família, da escola e da sociedade na multiplicação das ações (PNAD, 2019).

A educação sobre drogas, nesse ponto, deve funcionar como meio para promover a participação social autônoma: o foco deve se dar na autonomia do usuário para escolher da melhor maneira de ser assistido em sua demanda, mediante os dispositivos e ferramentas próprias. Um dos mecanismos propostos para atingir o objetivo de promoção da participação social está na busca ativa, sistematização, apoio e divulgação das iniciativas, ações e campanhas sobre drogas que já ocorram nos territórios, buscando, assim, ampliar a abrangência e eficácia das ações (PNAD, 2019).

Além da educação para a sociedade civil, para a PNAD (2019), é responsabilidade do Estado promover, estimular e apoiar a capacitação continuada e o trabalho interdisciplinar e multiprofissional (foco deste estudo), com a participação dos atores sociais envolvidos no processo, possibilitando que se tornem multiplicadores com o objetivo de ampliar, articular e fortalecer as redes sociais, promovendo acesso ao conhecimento sobre drogas com embasamento científico, com vistas ao desenvolvimento integrado de programas de promoção geral à saúde e de prevenção ao uso de drogas, objetivando que as pessoas mantenham-se abstinentes em relação ao uso de drogas. Para facilitar o engajamento no apoio às

atividades preventivas e a responsabilidade compartilhada de educação permanente, a política salienta a relevância de “reconhecer a importância do desenvolvimento, do fomento e do apoio a serviços e ações à distância, de modo a tornar a política sobre drogas lícitas e ilícitas alcançável a todos, inclusive com possibilidade de menor custo para o Poder Público” (PNAD, 2019, p. 4).

Por último destaca-se a recomendação da política de que sejam tomadas medidas de financiamento e apoio de entidades que já realizem trabalhos junto à comunidade, desenvolvendo novos modelos de assistência e cuidado, por meio de credenciamento de entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, de modo a permitir que esse serviço possa atingir a população nos diferentes pontos do território nacional (PNAD, 2019).

2.2.2 Embasamento científico e avaliação

O segundo eixo criado por este trabalho para análise da política trata da importância do embasamento científico das ações, em especial para os processos de educação permanente. A PNAD (2019) destaca que, na busca pelo aperfeiçoamento, eficiência e a transparência para os programas, os projetos, as ações e as iniciativas sobre drogas, a prática do Estado deve dar especial atenção à mensuração científica e administrativa de seus processos, garantindo cientificidade e rigor metodológico às atividades de redução de demanda e de oferta por meio da promoção, de forma sistemática, de levantamentos, pesquisas e avaliações a serem realizados buscando sempre, como produto final, resultado e impacto na sociedade (PNAD, 2019).

Primeiramente, destaca-se nesse ponto a valorização das ciências sociais por estipular o rigor científico e metodológico como ponto básico para os sistemas de planejamento e avaliação das ações de redução da demanda, da oferta e dos danos sociais e à saúde. Nesse quesito, importante destacar que essa cientificidade incentivada na política exige do servidor público uma análise minuciosa da relação custo-benefício das ações públicas vigentes, subsidiando a tomada de decisão na construção de programas e políticas (PNAD, 2019).

A vinculação com o conhecimento científico validado serve de base, mas não basta por si só. O Estado deve utilizar o conhecimento de referência para buscar a inovação dos métodos e programas de redução de demanda, da oferta e dos

danos sociais à saúde. Deve-se promover e apoiar novas formas de abordagem e cuidados, utilizando tecnologias, ferramentas, serviços e ações digitais inovadoras. O foco da discussão se dá, então, não só no avanço da ciência, mas nas transformações sociais, políticas, econômicas e tecnológicas pelas a sociedade passa, respeitando sempre as características do território e da população-alvo (PNAD, 2019).

Essas novas formas de abordagem se desenvolvem alcançando indivíduos e sociedades em formas e locais hoje inalcançados, propiciando informação, cuidado e assistência de forma inovadora, inclusive utilizando-se de ferramentas digitais para facilitar e ampliar o acesso. Com isso, busca-se tornar a política sobre drogas cada vez mais ao alcance a todos. Para atingir tal inovação, importante ressaltar a devida importância aos estudos e pesquisas na área (PNAD, 2019).

Para que a educação sobre drogas tenha maior eficiência na construção de práticas de desenvolvimento humano sustentável, a PNAD (2019) também ressalta que a execução das atividades deve ser adequada às peculiaridades locais e com a priorização das comunidades mais vulneráveis. Ao citar dados que apontam o uso cada vez mais precoce de drogas na sociedade, por exemplo, destaca-se a necessidade de que seja dada prioridade às estratégias voltadas para o público jovem, considerando a drogadição como problema concernente a essa fase da vida. Outro exemplo dado é do grupo de pessoas que sofre de problemas de saúde mental que, conforme a política, também apresenta maiores propensões ao uso de drogas (PNAD, 2019).

Esses recortes de vulnerabilidade devem ser identificados conforme estudos técnicos, indicadores sociais e a bibliografia científica, desenvolvendo a habilidade de adaptar e implementar diversas modalidades de tratamento, respeitando características específicas dos mais variados grupos em situação de vulnerabilidade em nosso país: população LGBTI, idosos, apenados, trabalhadores do sexo, indígenas etc. (PNAD, 2019).

Outro fundamento básico da política está na regulamentação de que as práticas estatais devem ser pautadas em princípios éticos e da pluralidade cultural, prezando pelo respeito ao indivíduo e às comunidades, em seus diferentes modelos. Busca-se, assim, que se mantenha o foco no desenvolvimento humano de forma ampla, a partir de uma visão holística do ser humano, com a construção de um estilo de vida saudável, integrado economicamente com a sociedade, com vínculos

familiares fortalecidos, ampliando-se os mecanismos de proteção do indivíduo. Para isso, a política ressalta que esse desenvolvimento humano deve estar pautado na autonomia do usuário, estimulando e desenvolvendo novas formas de apoio, como grupos de mútua ajuda (até mesmo virtuais), para escolha da melhor forma de receber assistência, respeitando características regionais, culturais e sociais, além daquelas voltadas para populações específicas. Com a promoção do desenvolvimento humano sustentável, diminui-se o peso da vulnerabilidade econômica e social como fator de risco (PNAD, 2019).

Em se tratando de abstinência, é importante enfatizar que, no corpo do documento, a política não cita, em nenhum momento, a expressão “redução de danos”. Muito pelo contrário. O texto do documento destaca por diversas vezes (nove, para ser mais exato) o termo *abstinência* ou derivados, buscando promover o combate ao consumo de drogas em qualquer âmbito do atendimento ao usuário. Ainda assim, ressalta que, apesar de considerar aspectos culturais e científicos para fortalecimento das práticas, a posição final é de se opor à legalização de drogas, alegando estar de acordo com a maioria da população brasileira, sem apresentar, porém, qualquer base de dados que justifique tal afirmação.

Em relação às informações divulgadas pelo Estado, a PNAD (2019) ressalta a necessidade de proteção da sociedade ao uso de drogas por meio da conscientização dos usuários de que o uso e a dependência de drogas financiam o tráfico e as principais organizações criminosas do país, destacando os malefícios à sociedade relacionados ao uso de drogas. Tal conscientização está interligada aos objetivos manifestados na política de buscar impor e fazer cumprir restrições nas disponibilidades de drogas ilícitas na sociedade com objetivo de erradicar permanente tais substâncias, de desestimular seu uso inicial e de promover abstinência pela conscientização dos riscos associados ao uso (PNAD, 2019). Nesse quesito, a política determina que as atividades educativas devem “difundir o conhecimento sobre os crimes, os delitos e as infrações relacionados às drogas ilícitas e lícitas, a fim de prevenir e coibir sua prática” (PNAD, 2019, p. 7).

Como meio de fortalecer a cientificidade e o rigor metodológico das práticas estatais sobre drogas destacadas neste subcapítulo, a política ressalta (assim como destacado ao longo deste capítulo) a importância da etapa de avaliação. A PNAD (2019) preconiza que a avaliação se faz com acompanhamentos, levantamentos e pesquisas sistemáticos e permanentes, seja por parte da própria administração

pública, seja por algum órgão externo que deve ser referência da comunidade científica, sempre observando as especificidades regionais. Dessa forma, a PNAD (2019) acaba valorizando a avaliação por ser capaz, principalmente, de identificar e divulgar “boas práticas” na prevenção do uso de drogas, utilizadas tanto no Brasil quanto mundo afora, avaliadas em termos de eficácia e efetividade, buscando incentivar e multiplicar as políticas que tenham obtido resultados efetivos, com garantia de alocação de recursos técnicos e financeiros para a realização dessas práticas e pesquisas na área (PNAD, 2019).

Quando trata da qualidade de vida, a política destaca que, para que ela se mantenha como foco da ação, a avaliação tem de se tornar ponto básico de partida, pois é ela que garante uma espécie de “banco de dados” que qualifica a tomada de decisão consciente, a favorecer que a prática estatal esteja vinculada aos fatos e aos resultados que melhoram a qualidade de vida, e não com o senso comum. Esse banco de dados deve conter:

(...) informações científicas atualizadas para subsidiar o planejamento e a avaliação das práticas de prevenção, tratamento, recuperação, acolhimento, apoio, mútua ajuda e reinserção social sob a responsabilidade de órgãos públicos, privados ou de organizações não-governamentais sem fins lucrativos, e as informações serão de abrangência regional, estadual, municipal e distrital ou, se necessário, serão georreferenciadas, com ampla divulgação, fácil acesso e resguardado o sigilo das informações (PNAD, 2019, p. 13).

Sendo assim, torna-se fundamental promover, criar estímulos e condições, e apoiar, de forma intersetorial e permanente, iniciativas de estudos, pesquisas e avaliações epidemiológicos, qualitativos e de inovações tecnológicas das ações, dos serviços, dos programas e das atividades públicos e privados sobre drogas. Dessa forma, assegura-se o aprofundamento do conhecimento sobre drogas, a extensão do consumo e sua evolução, a prevenção do uso, a repressão, o tratamento, o acolhimento, a reinserção social, capacitação e formação. Nesse quesito, é fundamental observar os preceitos éticos envolvidos e a extensão territorial do país e as características regionais, culturais e sociais, além daquelas voltadas para populações específicas. Assim sendo, a avaliação permanente deve fazer parte da rotina das políticas públicas sobre drogas, com resultados que identifiquem princípios

norteadores capazes de orientar a continuidade ou a reformulação das práticas (PNAD, 2019).

Além de seu caráter científico, é importante destacar que a avaliação ainda fortalece o trabalho intersetorial e o controle social por promover maior transparência às práticas estatais por meio da mensuração científica e administrativa dos processos, resultados e impactos dessas práticas na sociedade (PNAD, 2019).

3. SEMINÁRIO ESTADUAL SOBRE DROGAS

Expõe-se neste capítulo os objetos de análise de maneira separada e detalhada para uma abordagem mais ampla e meticulosa dos documentos e dos dados coletados na pesquisa de campo. São apresentados os documentos produzidos pelo DEPPAD, o Seminário Estadual Sobre Drogas do ano de 2019 (e sua avaliação por parte dos participantes) e a atuação do DEPPAD nesse seminário. Após esse momento de exposição, no próximo capítulo analisam-se, de forma articulada, os dados apresentados anteriormente, relacionando-os com política nacional detalhada anteriormente neste trabalho.

3.1 Departamento Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas (DEPPAD)

Instituído pela lei estadual nº 13.707, de 06 de abril de 2011, o Departamento Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas é subordinado à Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Rio Grande do Sul (SJCDH). Para critério de embasamento das práticas, a Lei em questão considera como drogas as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo Poder Executivo da União (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

O departamento é encarregado de organizar e apoiar a realização de programas, de projetos e de eventos relacionados ao combate às drogas, em conformidade com a Política Nacional Sobre Drogas vigente. Para isso, articula, integra, coordena e executa as políticas públicas relacionadas à prevenção do uso indevido de drogas, além de promover a reinserção social, buscando reduzir os

riscos de envolvimento com drogas. O departamento também tem como objetivo promover políticas de orientação às famílias de usuários e auxiliar na reinserção de dependentes químicos na sociedade (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Para executar seus objetivos, o departamento possui como ferramenta principal a promoção da educação e da socialização do conhecimento sobre drogas no estado. Para isso, promove e apoia a realização de eventos, estudos e pesquisas nas áreas de prevenção, promoção, tratamento, recuperação e ressocialização de usuários de drogas. Busca, então, aprofundar a discussão e a socialização de conteúdos considerados pertinentes sobre o tema das drogas (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Para qualificar suas práticas, é sua atribuição manter intercâmbio de informações com órgãos federais, estaduais e municipais visando a facilitar os processos de difusão, planejamento e decisão sobre o tema das drogas, buscando o nivelamento e alinhamento de práticas por meio da cooperação e pelo trabalho intersetorial (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

O Departamento de Políticas Públicas sobre Drogas ainda tem como atribuições executar e monitorar a gestão dos recursos do Fundo Estadual sobre Drogas e estabelecer as prioridades para o cumprimento das recomendações do Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Em se tratando de diretrizes gerais, o site institucional do departamento destaca que o DEPPAD tem como principal valor o respeito à diversidade e às particularidades sociais, culturais e comportamentais dos diferentes grupos sociais, buscando um tratamento igualitário e sem discriminação e o respeito à autonomia e à liberdade das pessoas. Sendo assim, especial atenção é dada ao combate à discriminação e a toda forma de estigmatização social (RIO GRANDE DO SUL, 2019).

Além disso, sua lei inicial reconhece a necessidade de fazer os devidos recortes sociais conforme cada público alvo, adotando estratégias preventivas diferenciadas e adequadas às especificidades socioculturais das diversas populações, bem como das diferentes drogas utilizadas. Em especial, deve-se dar atenção ao tratamento dirigido às parcelas mais vulneráveis da população, levando em consideração suas necessidades específicas. Especificamente, destacam-se as comunidades mais pobres e os jovens. Ou seja, por um lado as comunidades

conflagradas pelo tráfico ilícito de drogas e pela violência devem receber particular atenção no desenho das políticas públicas sobre drogas; por outro, reconhece-se que a juventude é uma parcela da população particularmente suscetível ao uso indevido de drogas, razão pela qual políticas específicas para esse grupo social devem ter prioridade (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Em relação às formas de encaminhamento e implementação das ações sobre drogas, a Lei de criação do departamento salienta a necessidade da promoção da responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade, reconhecendo a importância da participação social na prevenção do uso indevido de drogas. Para efetivação dessa necessidade, estipula-se a adoção de abordagem multidisciplinar que reconheça a interdependência e a natureza complementar das atividades de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas. Além disso, ressalta-se a integração transversal entre as próprias políticas de Estado de prevenção, de atenção e de reinserção social de usuários (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Por último, destaca-se que o departamento também atua no desenvolvimento de políticas ligadas à repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas no âmbito do estado do Rio Grande do Sul, realizando articulações com os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, visando à cooperação mútua nas atividades de monitoramento de processos judiciais sobre tráfico ilícito de drogas (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Durante a realização do Seminário Estadual sobre Drogas, em 2019, objeto de análise deste estudo, a equipe do DEPPAD era composta por quatro integrantes: seu Diretor, um assistente administrativo e mais dois estagiários de ensino superior (um estudante de Ciências Jurídicas e Sociais (Direito) e uma estudante de Ciências Sociais). A Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos apoiava, quando necessário, somente em questões logísticas, cabendo aos quatro integrantes do DEPPAD todas as atividades técnicas listadas acima.

3.2 O Seminário Estadual sobre Drogas 2019

Para consecução de suas responsabilidades em relação ao desenvolvimento de práticas mais eficientes no que tange ao tema drogas, o DEPPAD formulou o Seminário Estadual sobre Drogas no ano de 2019, organizado em conjunto com a

Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJCDH), com o Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas (CONED) e em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). O seminário consistiu em diversas palestras nos eixos de atenção, cuidado, planejamento municipal e segurança pública. A atividade ocorreu no turno da tarde do dia 26 de junho de 2019, data em que se comemora o dia internacional contra o Abuso e o Tráfico de Drogas pela ONU. O local de realização foi em auditório da PUC-RS em Porto Alegre/RS.

3.2.1 Objetivos do Seminário Estadual sobre Drogas 2019

O objetivo fundamental do seminário foi instrumentalizar e auxiliar os gestores municipais a construir e qualificarem as políticas públicas sobre drogas nos territórios. Para isso, buscou focar as palestras do evento na apresentação e no fortalecimento das redes de atenção ao usuário de drogas, tendo como público-alvo profissionais que trabalham com a temática das drogas, principalmente para o público do interior do estado, onde supõem-se que a rede de atenção ao usuário de drogas ainda seja incipiente.

A realização do seminário se justificou pelo fato de, ao realizar o levantamento acerca da política sobre drogas no estado do Rio Grande do Sul, o DEPPAD observou que, dos 497 municípios gaúchos, apenas aproximadamente 10% (48) possuem Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas (COMAD) ativos, destacando-se a necessidade de que as políticas sobre drogas recebam a devida atenção e investimentos em todo o estado no quesito articulação intersetorial¹⁰.

Sendo assim, o departamento buscou, em parceria com o CONED, organizar, dirigir e promover a realização do seminário, definindo a programação, organização e critérios de escolha de expositores convidados, coordenadores, facilitadores e relatores, atendendo os aspectos técnicos, políticos e administrativos necessários.

3.2.2 Das inscrições

A organização do evento teve como público-alvo trabalhadores e gestores municipais da rede intersetorial com atuação na temática das drogas, em especial os

¹⁰ Os dados disponíveis não possibilitaram realizar nenhuma análise de avaliação para verificar qual fator corrobora para existência de COMAD ou não.

conselheiros municipais dos Conselhos Municipais de Políticas Sobre Drogas (COMAD). Foram convidados todos os 497 municípios do estado por meio do envio de e-mails por parte da Assessoria de Comunicação e do Gabinete da Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, com auxílio do DEPPAD e CONED.

Como forma de conhecer e difundir políticas públicas e ações desenvolvidas nos municípios e regiões do estado, fomentando a participação ativa no local, foi disponibilizado pela organização do seminário um espaço na entrada para colocação de banner ou materiais dos municípios sobre a temática. Porém, o espaço não foi utilizado por falta de interesse dos municípios.

As inscrições antecipadas do evento se deram de forma *online* pelo próprio site da PUC-RS, e o credenciamento no local do evento se deu pelo DEPPAD e pelo CONED. Ao total, participaram 244 pessoas, sendo 188 inscrições *online* e 56 inscrições no momento do evento. Tendo em vista que para as pessoas que solicitaram credenciamento no local não foi perguntado sobre o município de origem, existe a informação da cidade dos participantes apenas para aqueles 188 que se inscreveram antecipadamente por meio do formulário *online* no site da PUC-RS.

No tocante às cidades representadas no evento, das 188 inscrições feitas antecipadamente (informando a cidade de origem), foi possível constatar um total de 56 municípios do Rio Grande do Sul representados, sendo 32 (aproximadamente 57% do total de municípios presentes) de municípios do interior do estado sem COMAD (Amaral Ferrador, Arroio do Meio, Arroio dos Ratos, Barão do Triunfo, Bom Retiro do Sul, Campo Bom, Canela, Canguçu, Capivari do Sul, Centenário, Charqueadas, Cristal, Cruz Alta, Dom Feliciano, Encantado, Estrela, Glorinha, Guabiju, Ibiraiaras, Imbé, Itapuca, Marau, Marquês De Souza, Mostardas, Nova Prata, Nova Santa Rita, Protásio Alves, Santa Bárbara do Sul, Santa Cruz do Sul, Sapucaia do Sul, Sertão Santana, Venâncio Aires), enquanto 23 (aproximadamente 43% dos municípios presentes) eram do interior do estado e possuíam COMAD (Alvorada, Cachoeirinha, Camaquã, Canoas, Capão da Canoa, Caxias do Sul, Estância Velha, Esteio, Gramado, Gravataí, Guaíba, Montenegro, Novo Hamburgo, Osório, Rio Grande, Santa Maria, Santana do Livramento, Santiago, Santo Antônio das Missões, São Leopoldo, Tapes, Três Coroas e Viamão). Ou seja, dos 56 municípios presentes, é possível verificar que a maioria da representação se encontra com os municípios sem COMAD (14% a mais).

Porém, ao analisar esses números em comparação com o total de municípios do estado (497), percebe-se que um pouco mais de 11% (56) tinham representantes presentes no evento. Dos 449 municípios sem conselho no estado, aproximadamente 7% (32) tinham representação na plateia do seminário. Já dos municípios com conselho, a porcentagem de comparecimento chegou a 48% (dos 48 municípios do estado com conselho, compareceram à palestra 23). Sendo assim, percebe-se que, em números relativos, a presença foi aproximadamente sete vezes maior de municípios que já possuíam COMAD (41% a mais de municípios com COMAD do que de municípios sem COMAD).

Em relação ao número de participantes e suas cidades de origem, do total de 188 inscritos antecipadamente, observa-se que 50 pessoas (aproximadamente 27% do total de participantes) eram de municípios do interior do estado sem COMAD, enquanto 65 (aproximadamente 35% do total de participantes) vinham de municípios do interior do estado com COMAD. Além disso, compareceram ao evento 73 pessoas (aproximadamente 39% do total de participantes) de Porto Alegre, o que denota uma composição variada no que tange à cidade de origem dos participantes, porém com uma supremacia de participantes oriundos de municípios que já possuem COMAD (138, aproximadamente 73%).

3.2.3 A Estrutura Teórica do Seminário

Buscando realizar uma análise ampla e multifatorial necessária ao tema drogas, o DEPPAD construiu o seminário com base em quatro eixos principais: Planejamento Municipal, Prevenção ao Uso, Cuidado ao Usuário e Segurança Pública. Conforme documentos de planejamento do seminário, os quatro eixos foram propostos com base na política nacional vigente (PNAD 2019).

O primeiro eixo, relativo ao Planejamento Municipal, buscou o fortalecimento do controle social e criação dos COMAD em municípios que não o possuem, seguindo a lógica de paridade entre entidades governamentais, representantes da sociedade civil e com entidade representativa dos usuários. Nesse eixo, palestraram representantes do Observatório Estadual de Segurança Pública, expondo e explicando os principais dados relacionados a drogas no setor de segurança pública. Logo após, o próprio diretor do DEPPAD expôs orientações diretas aos municípios sobre planejamento municipal (o que será abordado no

próximo subcapítulo). Tratou-se desse eixo na primeira hora inicial das três horas e trinta minutos de duração total das palestras. Sendo assim, este eixo compôs aproximadamente 30% da carga-horária total do seminário.

O segundo eixo abordado foi o de prevenção ao uso de drogas, objetivando, como principal meio de aumento dos fatores de proteção, melhoria da qualidade de vida e de redução dos fatores de vulnerabilidade pelo fortalecimento dos dispositivos existentes na rede de proteção. Esse eixo foi composto por apresentações da Comissão Interna de Prevenção a Acidentes e Violência Escolar (CIPAVE), do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD) da Brigada Militar e do programa “Papo de Resposta”, da Polícia Civil do estado do Rio Grande do Sul. Tratou-se desse eixo durante 45 minutos das três horas e trinta minutos de duração total das palestras. Sendo assim, esse eixo compôs aproximadamente 20% da carga-horária do seminário. Ao somarmos com o eixo planejamento, totaliza-se 50% de carga-horária do seminário voltada para planejamento e prevenção.

O terceiro eixo do Seminário Estadual Sobre Drogas de 2019 foi o eixo de cuidado, atenção e reabilitação, que abarcou temas relativos à assistência ao usuário e aos familiares e redução dos danos relacionados à dependência de substâncias psicoativas. Além disso, abordou a reinserção social das pessoas em suas relações pessoais e profissionais. Dentro deste eixo houve palestras do Movimento Nacional da População de Rua, do Centro de Valorização da Vida (CVV) e da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), órgão representante da saúde. Tratou-se desse eixo durante uma hora e quinze minutos das três horas e trinta minutos de duração total das palestras. Sendo assim, este eixo compôs 35% da carga-horária do seminário.

O quarto e último eixo foi o da Segurança Pública, que se responsabiliza pelo enfrentamento ao tráfico de drogas, à produção e comércio de drogas ilícitas e ao comércio irregular de drogas lícitas. Apenas Brigada Militar e Polícia Civil do estado tiveram tempo de fala neste eixo. A apresentação dessas duas instituições focou a capacidade investigativa e de combate ao crime, sem tratar sobre possíveis alinhamentos com os temas previamente expostos. Aqui, a Segurança Pública tratou somente da repressão, sem qualquer abordagem que possibilitasse outras formas de conexão com a comunidade. No tempo destinado a perguntas, pessoas da sociedade civil aproveitaram para indagar sobre a eficiência da abordagem

repressiva nos dias atuais, questionando de maneira veemente o policial militar responsável pela apresentação, trazendo, inclusive, relatos de abordagens policiais com excesso de violência. O policial-palestrante tratou de defender a corporação e principalmente as pessoas que trabalham nela, buscando acalmar ânimos e tratar os relatos como “casos isolados”. Tratou-se desse eixo durante 30 minutos das três horas e trinta minutos de duração total das palestras. Sendo assim, este eixo compôs 15% da carga-horária do seminário.

3.2.4 O eixo “Planejamento Municipal”: a palestra do DEPPAD

Buscando cumprir com sua responsabilidade de orientar e capacitar os entes municipais para formulação e implementação de políticas públicas sobre drogas mais eficientes, o DEPPAD se responsabilizou pela confecção e apresentação de documentos e propostas no sentido de estimular e facilitar a organização dos municípios no que tange às políticas municipais sobre drogas. O DEPPAD utilizou de uma parte do seminário para fomentar, de forma mais prática e objetiva, a atuação intersetorial em rede dos dispositivos municipais.

Dessa forma, o seminário buscou divulgar recomendações para a construção e a qualificação das políticas públicas sobre drogas no Rio Grande do Sul por meio da apresentação de dados relacionados à temática das drogas no estado, da rede de atenção sobre drogas e do levantamento acerca da existência e da situação dos Conselhos Municipais sobre Drogas. Sendo assim, foram disseminados importantes documentos elaborados pelo próprio departamento: o conteúdo da *Recomendação para a construção de políticas públicas sobre drogas nos municípios do estado do Rio Grande do Sul*, bem como da *Recomendação para a qualificação das políticas públicas relacionadas com a temática das drogas*, e, também, a *Recomendações para construção de um conselho municipal de políticas sobre drogas*.

Além das atividades relativas ao eixo planejamento municipal, também ficou a cargo do DEPPAD a responsabilidade de consolidar o relatório final para avaliação do evento e aprovação em plenária desse relatório no Conselho Estadual sobre Drogas.

3.2.4.1 Os documentos de orientações disponibilizados

Foram disponibilizados três documentos de orientação, entregues na entrada do auditório para todos os participantes. O primeiro trata da *Recomendação para a construção de políticas públicas sobre drogas nos municípios do estado do Rio Grande do Sul*, contido na resolução nº 02/2018, publicada no *Diário Oficial do Estado* em 18 de setembro de 2018. O segundo constitui-se como *Recomendação para a qualificação das políticas públicas relacionadas à temática das drogas*, contido na resolução nº 03/2018, publicada no *Diário Oficial do Estado* em 21 de janeiro de 2019. Compõe o terceiro documento *Recomendações para construção de um conselho municipal de políticas sobre drogas*, contando inclusive com exemplo de projeto de lei para a criação desses conselhos.

O primeiro documento citado neste tópico tem como objetivo a apresentação dos processos necessários para a elaboração de um planejamento estratégico voltado à construção de políticas públicas articuladas e integradas no que tange ao tema das drogas nos municípios. A recomendação para a construção de políticas públicas sobre drogas nos municípios do estado do Rio Grande do Sul é composta pelos seguintes tópicos: criação de uma câmara temática¹¹, criação ou ativação de COMAD e seu respectivo fundo, mapeamento da situação existente, definição da estratégia de cooperação, respeito à cultura municipal, capacitação permanente; trabalho junto à escola, trabalho junto às famílias, principais eixos de atuação na Política Pública, criação de um canal de comunicação permanente, monitoramento e avaliação constantes.

O documento orienta, primeiramente, a realização de um mapeamento da realidade municipal para identificação das principais demandas e potencialidades para, então, formar uma articulação dos principais atores atuantes no setor. O mecanismo fundamental citado é a articulação com a sociedade civil por meio da criação do COMAD. Essa articulação de uma rede municipal de serviços para um trabalho intersetorial conjunto é necessária para garantir maior eficácia e eficiência

¹¹ Câmara temática e conselho são ambos órgãos colegiados de debate. A diferença reside no fato de que o objetivo da câmara se encontra no debate que busca a proposição de um grande número de ideias, buscando qualificar o debate conforme diretrizes científicas, considerando tanto a técnica sobre o tema quanto a necessidade de estudos sobre o encaminhamento da pauta dentro dos trâmites legais de aprovação, deixando para um segundo plano o caráter popular dessas ideias. Por outro lado, o conselho se caracteriza como espaço de aprovação de ideias, não só com base em conhecimentos técnicos, mas considerando, principalmente, a vontade popular de aprovação desses projetos elaborados pelos colegiados mais técnicos. Na câmara técnica, debatem os técnicos (universidade, especialistas etc.), já no conselho debatem os atores “em nível de rua” (usuários, agentes de saúde etc.). Essa definição não é exata, mas busca apenas dar prioridade aos entes citados.

nas ações objeto da Política Pública e é perpassada pela valorização de todos os atores que a compõem, capacitando-os e mantendo-os em contato próximo com famílias, escolas e a sociedade em geral.

Ainda em relação à *Recomendação para a construção de políticas públicas sobre drogas* nos municípios do estado do Rio Grande do Sul, é fundamental destacar a importância da avaliação constante, que deverá nortear a criação de indicadores para viabilizar o controle e o acompanhamento das ações que orientarão eventual necessidade de correção dos pontos julgados inadequados ou insatisfatórios e manutenção, com investimento, nos pontos julgados como exitosos. O documento trata, nesse tópico, sobre a importância da elaboração técnica das orientações e diretrizes sobre drogas no âmbito do município, qualificando os debates sobre o tema com base em dados e conhecimentos empíricos.

Já a *Recomendação para a qualificação das políticas públicas relacionadas com a temática das drogas* é um documento direcionado aos gestores públicos que visa a detalhar providências e encaminhamentos a serem adotados, baseando-se na própria insuficiência das atuais políticas públicas na assistência aos usuários de drogas para orientar a integralidade da atuação no que tange ao tema das drogas. Por meio da busca de uma atenção integral ao usuário, o documento fomenta a construção de uma visão social de desestigmatização desse usuário, destacando a necessidade da criação de um sistema de informações integrado entre os diversos órgãos de Estado. O primeiro passo de acordo com esse material é o mapeamento, primeiramente dos grupos vulneráveis e, logo após, das ações e dos programas do município para seu atendimento, a exemplo do Programa Saúde na Escola (PSE), Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), Primeira Infância Melhor (PIM), dentre outros.

Outro ponto importante do documento diz respeito à criação de programas de prevenção e tratamento do uso prejudicial de drogas, tendo como base diferentes dispositivos no fortalecimento da Atenção Básica no território. Em casos mais graves, nos quais a rede local não seja suficiente para o atendimento da demanda, orienta-se o encaminhamento para dispositivos de maior complexidade de acordo com a organização da Rede de Saúde do município.

Por último, destaca-se neste relatório a *Orientação para a criação e manutenção dos conselhos municipais*. Esse documento é composto por orientações e sugestões, em forma de passo a passo, para fomentar e dar suporte aos gestores

municipais do estado do Rio Grande do Sul no processo de criação e manutenção de conselhos municipais de políticas sobre drogas.

Esse material orienta sobre as características que um conselho deve ter, determinando responsabilidades e destinação desse órgão consultivo tão importante para controle e participação social, visando a não só o acompanhamento e avaliação das políticas vigentes, como também incentivar sua qualificação. Além disso, o documento orienta sobre o financiamento desse conselho e dos demais dispositivos para correta implementação dos programas e políticas municipais que visem ao cuidado, à prevenção ao uso, ao tratamento, à assistência, à reabilitação e à reinserção social do usuário.

Ao longo desse material são listadas uma série de medidas a serem tomadas, com orientações pragmáticas em cada uma delas, para criação e fortalecimento do conselho como órgão consultivo, deliberativo e propositivo no que tange às políticas municipais sobre drogas. Inicialmente, discorre sobre a criação, aprovação, integração e o financiamento do novo conselho. Logo após são oferecidas diretrizes para o que o documento chama de “mobilização e sensibilização”, fase na qual cabe ao poder executivo municipal a divulgação ampla e convocação da composição não-governamental do COMAD, partindo do pressuposto básico de que a formação total do conselho deverá ser paritária, ou seja, conter o mesmo número de representantes governamentais e não-governamentais. Além de orientações sobre a formação do conselho, o documento ressalta a importância dele na elaboração do planejamento municipal, buscando que esse órgão qualifique as políticas públicas sobre drogas do município.

Além da qualificação do atendimento, acolhimento, promoção, prevenção, tratamento e reabilitação, outro grande foco desse documento está na redução da demanda e oferta de drogas. O documento repete 13 vezes o termo “redução e oferta de drogas” ao longo de sua redação.

No final desse último documento, apontam-se orientações sobre o dever do poder executivo em expedir portaria municipal de designação e nomeação e posse com a indicação dos membros do novo COMAD, com a respectiva data de posse, além da designação do espaço físico e recursos humanos para instalação e operação do conselho.

Para facilitar o surgimento, a condução e o fortalecimento do novo conselho, a orientação disponibilizada inclui um modelo de Projeto de Lei para a criação de

Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas já contendo as orientações gerais, as competências, a estrutura organizacional, as formas de financiamento relativos ao novo conselho.

Cabe salientar, ainda, que todos os materiais ressaltam a necessidade de qualificação constante dos termos utilizados nas políticas sobre drogas. Destaca-se a importância da substituição do termo “Conselho municipal Antidrogas” ou “de entorpecentes” por “Conselho municipal de Políticas sobre drogas” ou “de Políticas Públicas sobre drogas”, substituindo termos em desuso para se adequar às mudanças científicas, conceituais e sociais.

Ainda no que diz respeito à recomendação para a qualificação das políticas públicas relacionadas à temática das drogas, importante destacar que ela enfatiza a importância da qualificação permanente dos profissionais da saúde e da rede intersetorial no desenvolvimento de ações continuadas para os usuários de drogas, fomentando um trabalho em rede no município mais articulado, propositivo e eficiente.

Importante destacar que nenhum dos três documentos apresenta as fontes técnicas e científicas que originou o conteúdo das orientações neles contidas. Apesar de não possuírem fonte específica sobre o tema, os documentos ainda apontam para as diversas políticas de saúde do Ministério da Saúde e seguem diversas diretrizes citadas no referencial teórico deste estudo, como se analisa em capítulos posteriores deste trabalho.

Sobre a necessidade de recorte no público alvo das políticas, os três documentos prezam pela atenção a crianças e adolescentes, valorizando o dever de realizar ações de prevenção ao uso precoce de drogas na infância. Cita-se, inclusive, a necessidade de articulação com as escolas, ressaltando a importância de programas como o PROERD como exemplo de programa modelo de atenção e acolhimento de jovens. Além disso, indica-se a sugestão à Secretaria Municipal de Educação e ao Conselho Municipal de Educação a inclusão do tema drogas nos currículos escolares, explicando as origens e seus efeitos no organismo humano. O recorte realizado em relação à faixa etária é o único constante nas análises realizadas no documento.

3.2.4.2 A apresentação dos documentos no seminário

Além de entregar os documentos acima citados no saguão de entrada do auditório para todas as pessoas que participaram do seminário, esses materiais foram apresentados para facilitar sua compreensão por parte do público. Utilizando-se dos 30 minutos iniciais e de 15 minutos de fala previstos no eixo “Planejamento Municipal” da programação, o Diretor do DEPPAD, Senhor Irany Bernardes de Souza, realizou, além da fala de abertura, uma exposição sobre a *Recomendação para a construção de políticas públicas sobre drogas nos municípios do estado do Rio Grande do Sul*, a *Recomendação para a qualificação das políticas públicas relacionadas com a temática das drogas* e a *Orientação para a criação e manutenção dos conselhos municipais*.

Em suas falas, o Diretor enfatizou a importância do aprendizado e troca de experiências em proveito da vida e da saúde, em respeito à diversidade e pela valorização da solidariedade, além da necessidade de estratégia de longo prazo, de intersetorialidade das ações e da transversalidade nas políticas públicas. Foi pontuado, também, que no ano de 1987 o dia 26 de junho foi instituído pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o Dia Internacional de Combate às Drogas, tendo como objetivo reafirmar a responsabilidade compartilhada entre governos e a sociedade civil na construção de ações em busca da redução da demanda e da oferta de drogas, além da conscientização e mobilização da população global sobre o tema. Sendo assim, destacou-se a importância do compartilhamento de informações, além do planejamento e atuação integrados, salientando a educação permanente e continuada como peça fundamental da qualificação das políticas e ações sobre drogas.

Além disso, os documentos disponibilizados foram explicados detalhadamente, sendo destacadas as questões de mapeamento da realidade e cultura local, do trabalho intersetorial integrado e a participação popular por meio da criação ou fortalecimento do COMAD. Depois, ressaltou-se a necessidade de dois pontos importantes: um planejamento estratégico de longo prazo, garantindo a promoção e a prevenção em saúde, além do correto financiamento das ações e políticas públicas sobre drogas.

Os detalhes sobre a constituição e implementação de um conselho sobre drogas também foram abordados, juntamente com a minuta de um projeto de lei. No fim, disponibilizaram-se telefones e correio eletrônico funcional buscando oferecer um estreitamento de laços entre conselhos municipais e o conselho estadual.

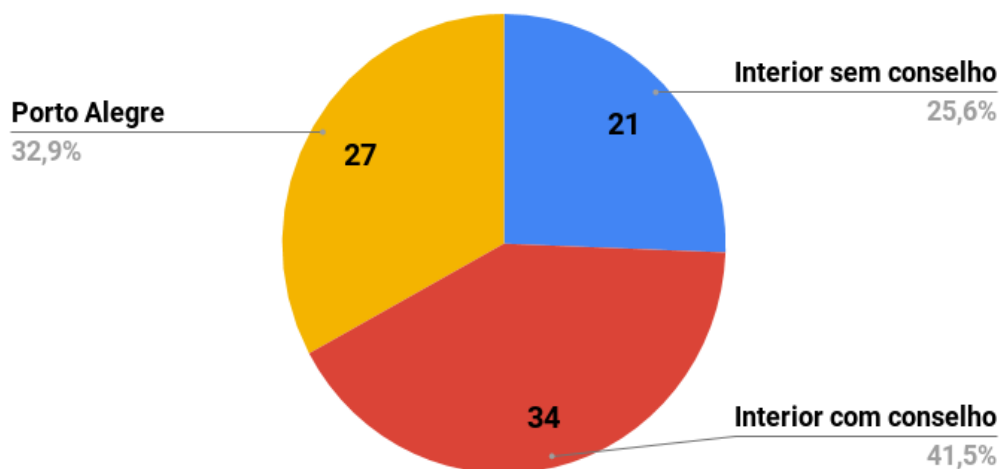
3.3 A avaliação do Seminário Estadual sobre Drogas 2019

A avaliação sobre o Seminário Estadual sobre Drogas de 2019 foi elaborada pelo próprio departamento, sendo realizada por meio de dois métodos avaliativos, ambos relacionados à avaliação dos participantes do evento: um qualitativo e outro quantitativo. Ambos constavam em uma ficha de avaliação (em anexo a este trabalho), entregue aos participantes no início do evento, junto com a pasta com demais materiais. Ao final do evento, as fichas foram entregues pelos participantes respondentes no saguão de saída do evento. O objetivo da ficha era avaliar o evento em diferentes perspectivas, tendo como referência o perfil do respondente. Dos 244 participantes, somente 82 responderam à ficha de avaliação.

Apesar de não ser identificada, a pesquisa fornecia espaços para preenchimento da cidade do entrevistado e perguntava sobre a existência de COMAD no município, possibilitando relacionar, posteriormente, a opinião do público participante com a sua cidade de origem. Partindo do pressuposto de que a opinião do público deve estar correlacionada com a capacidade de gestão municipal sobre drogas, analisam-se os dados conforme três categorias: participantes de Porto Alegre, participantes de municípios que não possuem COMAD e participantes de municípios que já possuem COMAD, conforme gráfico abaixo:

Figura 1 – Perfil dos entrevistados (n=82).

Perfil dos Entrevistados



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

3.3.1 Os resultados obtidos por meio dos instrumentos de avaliação

Conforme citado, a avaliação do evento ocorreu por meio de uma ficha de avaliação de preenchimento qualitativo e quantitativo. Para avaliação quantitativa do evento foram realizadas 10 perguntas que trataram tanto da organização, da programação, como sobre a qualidade dos temas abordados e dos materiais fornecidos no evento. Os participantes deveriam dar uma nota de 0 a 10 conforme sua satisfação no tópico questionado. Para critério de categorização das notas obtidas, classificou-se como “excelentes” as notas acima de 9; “boas” as notas entre 7 e 8,9; “regulares” as notas entre 4 e 6,9; e “ruins” as notas entre 0 e 3,9.

Para realização da avaliação qualitativa, foi disposto um campo dissertativo, no qual os entrevistados eram indagados sobre possíveis reclamações, sugestões ou opiniões diversas sobre os temas apresentados.

Primeiramente, retratam-se neste subcapítulo os resultados quantitativos, iniciando pela avaliação geral do evento. Para o cálculo desse índice, foram somadas todas as notas dos demais quesitos e foi feita uma média simples. Os resultados obtidos foram os seguintes:

Quadro 01 – Avaliação geral do evento

| Perfil | Nota |
|--|------|
| Participantes de município do interior sem conselho (n = 21) | 8,38 |
| Participantes de município do interior com conselho (n = 34) | 8,5 |
| Participantes de Porto Alegre (n = 27) | 8,9 |
| Média | 8,6 |

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

A primeira pergunta trata do atendimento das expectativas pessoais. Nesse quesito, obtiveram-se as seguintes notas:

Quadro 02 – Atendimento das expectativas individuais

| Perfil | Nota |
|--------|------|
|--------|------|

| | |
|---|-----|
| Participantes de município do interior sem conselho | 8 |
| Participantes de município do interior com conselho | 8,1 |
| Participantes de Porto Alegre | 8,6 |
| Média | 8,2 |

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Quando questionados sobre a clareza dos temas tratados, observa-se na tabela abaixo uma média de 8.9 de avaliação.

Quadro 3 – Clareza dos temas tratados

| Perfil | Nota |
|---|------|
| Participantes de município do interior sem conselho | 8.7 |
| Participantes de município do interior com conselho | 8.8 |
| Participantes de Porto Alegre | 9.1 |
| Média | 8,9 |

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Em relação aos recursos utilizados para transmissão dos conhecimentos (vídeos, slides etc.), é possível verificar o seguinte:

Quadro 4 – Recursos Didáticos

| Perfil | Nota |
|---|------|
| Participantes de município do interior sem conselho | 8.5 |
| Participantes de município do interior com conselho | 8.9 |
| Participantes de Porto Alegre | 9.2 |
| Média | 8,9 |

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

A tendência de notas maiores dadas por participantes de Porto Alegre e do interior com conselho se mantém na quarta pergunta, que trata da coerência entre os temas abordados e a realidade sobre drogas no seu município.

Quadro 5 – Coerência entre os temas abordados e a realidade sobre drogas no seu município.

| Perfil | Nota |
|---|------|
| Participantes de município do interior sem conselho | 8.5 |
| Participantes de município do interior com conselho | 8.9 |
| Participantes de Porto Alegre | 9.2 |
| Média | 8,9 |

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Ainda em relação aos conhecimentos, buscou-se perguntar, também, sobre a contribuição do evento para o conhecimento do entrevistado sobre atendimento ao usuário de drogas, obtendo as seguintes notas:

Quadro 6 – Contribuição deste evento para meu conhecimento sobre atendimento ao usuário de drogas.

| Perfil | Nota |
|---|------|
| Participantes de município do interior sem conselho | 8.5 |
| Participantes de município do interior com conselho | 8.9 |
| Participantes de Porto Alegre | 9.2 |
| Média | 8,9 |

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Na sexta pergunta, indagou-se sobre a utilidade dos conhecimentos tratados neste evento para melhoria da prática profissional dos entrevistados. Novamente, as médias das notas ficaram dentro da categoria “boa”.

Quadro 7 – Utilidade dos conhecimentos tratados neste evento para melhora da minha prática profissional.

| Perfil | Nota |
|---|------|
| Participantes de município do interior sem conselho | 8,4 |
| Participantes de município do interior com conselho | 8,4 |
| Participantes de Porto Alegre | 8,7 |
| Média | 8,5 |

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Por outro lado, buscou-se evidenciar, a partir da sétima pergunta, fatores relacionados aos conteúdos das falas propriamente ditas. Nessa próxima pergunta, foi questionado se os conhecimentos abordados hoje estão de acordo com as diretrizes mais humanas, resolutivas democráticas em relação à temática das drogas.

Quadro 8 – Os conhecimentos abordados hoje estão de acordo com as diretrizes mais humanas, resolutivas democráticas em relação à temática das drogas.

| Perfil | Nota |
|---|------|
| Participantes de município do interior sem conselho | 8,3 |
| Participantes de município do interior com conselho | 8,7 |
| Participantes de Porto Alegre | 8,9 |
| Média | 8,6 |

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Já na oitava pergunta foi questionado se os conhecimentos abordados no evento respeitaram de forma ética, integral e humana as necessidades atuais dos usuários de droga.

Quadro 9 – Os conhecimentos abordados hoje respeitaram de forma ética, integral e humana as necessidades atuais dos usuários de droga.

| Perfil | Nota |
|---|------|
| Participantes de município do interior sem conselho | 8,5 |
| Participantes de município do interior com conselho | 8,6 |
| Participantes de Porto Alegre | 9,1 |
| Média | 8,7 |

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

A nona pergunta pode ser definida como uma pergunta-chave para esta avaliação, tendo em vista que o objetivo deste evento em questão era fomentar o trabalho em rede, facilitando um trabalho setorialmente articulado para atendimento

do usuário de drogas. Esta pergunta questionou se os conhecimentos abordados são úteis para o fortalecimento de uma lógica de assistência interdisciplinar, intersetorial e transversal.

Quadro 10 – Os conhecimentos abordados são úteis para o fortalecimento uma lógica de assistência interdisciplinar, intersetorial e transversal

| Perfil | Nota |
|---|------|
| Participantes de município do interior sem conselho | 8,5 |
| Participantes de município do interior com conselho | 8,8 |
| Participantes de Porto Alegre | 8,9 |
| Média | 8,7 |

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Outra pergunta que pode ser considerada de grande importância é a última desse questionário, que trata da utilidade do material disponibilizado para orientação dos municípios.

Quadro 11 – O material disponibilizado atende às necessidades do município para a construção e fortalecimento das políticas sobre drogas

| Perfil | Nota |
|---|------|
| Participantes de município do interior sem conselho | 8,5 |
| Participantes de município do interior com conselho | 8,7 |
| Participantes de Porto Alegre | 8,5 |
| Média | 8,5 |

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Em relação à avaliação qualitativa, feita por meio da disponibilização de espaço para opiniões, reclamações e sugestões, foram obtidas 59 respostas escritas. Para facilitar a leitura e compreensão das respostas, estipulou-se categorias por semelhança do texto (conforme a coluna à esquerda da tabela abaixo). Pode-se perceber que as críticas mais comuns estão relacionadas à, primeiramente, necessidade de maiores discussões sobre o assunto e, logo após, à

necessidade de se abordar sobre instituições que realizam o tratamento e, também, sobre a possibilidade de realização de seminários em municípios do interior.

Para critério de comparação, faz-se uma coluna que traz a porcentagem de aparição da crítica em relação ao total de pessoas que preencheu a ficha de avaliação e, além disso, fez-se uma coluna com a porcentagem de aparição da crítica em relação ao total de respostas escritas, simplificando a visualização da importância relativa de cada crítica.

Quadro 12 – Resultado da avaliação qualitativa

| Avaliação Qualitativa | | | |
|--|------------|--|--|
| Crítica | Repetições | Porcentagem do total de entrevistados (82) | Porcentagem do total de críticas escritas (59) |
| Maior duração do seminário | 15 | 18,29% | 25,42% |
| Mais seminários como este | 6 | 7,32% | 10,17% |
| Tratar sobre instituições que realizam tratamento | 6 | 7,32% | 10,17% |
| Seminário no interior | 5 | 6,10% | 8,47% |
| Foco na repressão e não na prevenção | 4 | 4,88% | 6,78% |
| Palestras descontextualizadas com necessidade do município | 3 | 3,66% | 5,08% |
| Necessárias maiores evidências e dados sobre o que se falava | 3 | 3,66% | 5,08% |
| Maior presença de municípios do interior | 2 | 2,44% | 3,39% |
| Participação de CT | 2 | 2,44% | 3,39% |
| Infraestrutura (cadeiras apertadas) | 2 | 2,44% | 3,39% |
| OUTROS | 11 | 13,41% | 18,64% |
| TOTAL | 59 | | |

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

4. A ANÁLISE DOS DADOS: IMPLEMENTAÇÃO DA PNAD (2019) E O SEMINÁRIO ESTADUAL SOBRE DROGAS.

O objetivo deste trabalho é identificar instrumentos de políticas públicas que garantam maior eficiência para construção de um tratamento mais humanizado e resolutivo das pessoas com necessidades relacionadas ao uso de drogas, utilizando-se da comparação entre a PNAD (2019) com a atuação do DEPPAD para identificar esses instrumentos. Dessa forma, realiza-se neste capítulo uma análise unificada dos dados recolhidos neste estudo, sendo, primeiramente, relacionada a atuação do DEPPAD — tanto no Seminário Estadual sobre Drogas de 2019 e na avaliação desse evento, como no que diz respeito aos documentos produzidos por esse departamento para os municípios com intuito de instrumentalizar práticas sobre drogas — à PNAD (2019) e, logo a seguir, no próximo capítulo, ao referencial teórico realizado no capítulo 2 deste estudo.

Com base na visão apresentada sobre teoria e legislação em vigor sobre educação permanente sobre drogas, analisa-se neste capítulo a linha de atuação escolhida pelos gestores estaduais. Desse modo, expõe-se as situações em que há concordância e aquelas em que há divergência entre as determinações da política e sua implementação, buscando entender as razões para tal e as oportunidades de melhorar a política pública. Com base nessa análise, são propostos caminhos e possibilidades para fortalecimento das políticas públicas sobre drogas.

Primeiro, destaca-se a atuação do DEPPAD para fortalecer as práticas sobre drogas no estado do Rio Grande do Sul, disponibilizando acesso ao conhecimento sobre drogas de forma ampla e democrática, o que, primeiramente, fortalece serviços e instituições (públicas ou privadas) atuantes na área da capacitação e educação continuada relacionadas ao tema e, ademais, oportuniza a participação de toda a sociedade civil ao seminário, o que favorece a multiplicação das ações.

Para além de uma formação individualizada por município, a realização de um seminário estadual busca alinhar conhecimentos sobre o tema drogas abrangendo uma grande quantidade de pessoas, contribuindo para que o debate se dê de forma ampla. Sendo assim, os conhecimentos são difundidos e valorizados para todo o estado do Rio Grande do Sul.

Para realizar a análise que segue nos próximos capítulos e subcapítulos de forma integrada, optou-se por nomear cada subcapítulo com trechos da letra da música *Não é sério*, de autoria do grupo Charlie Brown em parceria com a cantora Negra Li, lançado no início dos anos 2000. Um dos trechos, inclusive, dá o nome para o presente trabalho.

4.1 “Quem sabe mesmo é quem sabe mais”

Como apontado na análise da PNAD (2019) realizada no capítulo 3 deste estudo, rigor científico (juntamente com a intersectorialidade) é um dos elementos fundamentais para fortalecimento das práticas de cuidado, prevenção e tratamento para pessoas com necessidades relacionadas ao uso de drogas. Sendo assim, é fundamental que o conhecimento científico seja valorizado para que seja possível buscar maior eficiência no atendimento a esse público, reconhecendo o conhecimento de quem “sabe mais”. Neste subcapítulo se destacará elementos de análise relativos ao conteúdo teórico sobre o tema; já no próximo subcapítulo, que trata da interdisciplinaridade das práticas, o foco se dá na descentralização da gestão e na capacidade de promoção do trabalho em rede.

A opção por um seminário estadual para educação de trabalhadores é importante para o fortalecimento das práticas sobre drogas no Brasil. Conforme destaca a revisão bibliográfica¹², o profissional se depara com uma lacuna entre o conhecimento que possui e o necessário para resolver de maneira efetiva os diversos problemas que se apresentam no dia a dia. Na existência de tal lacuna, ocorre a reprodução de mitos e de certo moralismo por parte de trabalhadores, que trazem consigo visões de mundo que fazem reverberar práticas reducionistas de

¹² Boarini (2018) ressalta em sua pesquisa empírica que o uso de mitos construídos culturalmente se dá pelo fato de os profissionais se verem sem dispositivos eficientes para o enfrentamento dos problemas concretos do dia a dia. O profissional recorre ao discurso falacioso culturalmente construído e recorrentemente reproduzido na mídia devido a um despreparo na formação, a qual acaba acontecendo somente com a prática e com a experiência, sem conhecer maiores ferramentas para resolver o problema.

atendimento às pessoas com problemas relacionados às drogas, o que demonstra um despreparo de formação profissional e social que precisa ser corrigido à medida que fornece dispositivos eficientes para enfrentamento dos problemas relacionados ao tema das drogas (BOARINI, 2018).

Outra forma metodológica de exposição considerada importante para uma gestão da educação sobre drogas mais eficiente está na disponibilização dos três documentos de orientação, entregues na entrada do auditório para todos os participantes. O primeiro trata da *Recomendação para a construção de políticas públicas sobre drogas nos municípios do estado do Rio Grande do Sul*, contido na resolução nº 02/2018, publicada no *Diário Oficial do Estado* em 18 de setembro de 2018. O segundo constitui-se numa *Recomendação para a qualificação das políticas públicas relacionadas à temática das drogas*, contido na resolução nº 03/2018, publicada no *Diário Oficial do Estado* em 21 de janeiro de 2019. Compõe o terceiro documento *Recomendações para construção de um conselho municipal de políticas sobre drogas*, contando inclusive com exemplo de projeto de lei para a criação desses conselhos.

Tratando-se dos dois primeiros documentos citados, observa-se que eles destacam a necessidade de uma produção qualificada de conhecimento para sedimentar as práticas, tendo o potencial de informar e estruturar as decisões a serem tomadas no âmbito municipal das políticas públicas municipais sobre drogas. Os documentos fortalecem um combate ao senso comum por promover práticas de educação permanente e a instituição de uma câmara temática, em que o conhecimento deve ser debatido e qualificado para que se possa fazer uma análise teórica antes de se partir para a prática. Além, obviamente, de incentivar a avaliação constante, deslocando o foco da ação para os resultados obtidos. Nesses pontos, verifica-se a aproximação do documento com o conteúdo da PNAD (2019) sobre a valorização do conhecimento científico.

Em se tratando de aproximação com a realidade do município, destaca-se que os documentos reiteram a necessidade de mapeamento, tratando como fundamental para a elaboração de qualquer proposta um mapa que seja capaz de identificar as características do território onde se atua, coordenando uma busca sobre fragilidades e potencialidades que seja capaz de produzir informações técnicas intersetoriais sobre o território. Reconhece-se, assim, a capacidade de fortalecimento dos processos de trabalho das equipes pelo reconhecimento da

importância das dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores no contato com a realidade do território. Sendo assim, a redação desses documentos se aproxima do exposto na política sobre a necessidade de mapeamento inicial e sobre reconhecimento da realidade local, em que a política pública planejada deve dialogar com as dificuldades e necessidades multifatoriais impostas pelo contato com a realidade do território.

Em relação ao conteúdo teórico e sua preocupação com o alinhamento das práticas com a inovação, buscando a transformação social trazida pela PNAD (2019), a preocupação de, além de um conselho popular deliberativo, instituir uma câmara temática, mais técnica, é um ponto fundamental que destaca essa preocupação. Chamar técnicos para debater o assunto, estimular mapeamentos da realidade local que considerem a cultura municipal e promover a capacitação continuada dos trabalhadores e sociedade civil garantem a ampliação dos conhecimentos adquiridos na prática diária e alinha as ações desenvolvidas com um conhecimento científico que considera a realidade local, promovendo um debate científico por meio da aproximação dos técnicos na área (câmara temática) e divulgação e debate dos conhecimentos para os demais trabalhadores (capacitação continuada), sem esquecer da necessidade de alinhamento dessas inovações juntamente com a realidade local. Possibilita-se, assim, a articulação dos conceitos técnicos com as demandas locais, facilitando a construção de um novo conhecimento mais significativo pela sua contextualização dentro da realidade epidemiológica, evitando a busca pela reprodução pura de conceitos descontextualizados que não dialogam com os interesses e desejos locais (PNAD, 2019)

Outro ponto de destaque é a descrição sobre dados e outras leis que tratam sobre o tema das drogas ainda no início dos documentos em questão, demonstrando qual a fonte política e a realidade institucional que embasaram a produção do material. Os documentos ressaltam a insuficiência de dados sobre o tema, que, como destaca a PNAD (2019), é o primeiro ponto a ser superado quando se trata do planejamento de ações. Além disso, os documentos apontam para diversas políticas de saúde, dando informações sobre a capacidade dos serviços de saúde para atendimento de pessoas com necessidades relacionadas ao uso de drogas. Porém, os documentos não indicam nenhuma fonte técnica para sua elaboração. Além de proporcionar uma maior confiabilidade sobre o seu conteúdo, a

indicação nesse documento de algum ente técnico especializado (algum instituto referência no assunto ou a própria universidade pública, por exemplo) proporcionaria referências teóricas para que os profissionais pudessem se aprofundar mais sobre o tema das drogas. As resoluções foram construídas com o aval do CONED, porém esse órgão se caracteriza por sua configuração participativa e popular, não sendo necessariamente composto por uma equipe técnica capaz de avaliar a cientificidade dos pressupostos estipulados. Neste aspecto, o conteúdo acaba por não estar alinhado, necessariamente, às tecnologias e conceitos mais recentes relacionados à redução do uso de drogas, conforme orienta a política nacional.

A PNAD (2019) também destaca de maneira objetiva a necessidade do recorte de vulnerabilidade. Nos documentos há a preocupação de realizar um recorte, porém ele se dá apenas em questão de idade, sem considerar gênero, raça, classe social ou outros grupos de notória vulnerabilidade (a política cita indígenas, público LGBT, pessoas em situação de rua). Os documentos valorizam o dever de promover ações de prevenção ao uso precoce de álcool e outras drogas nas idades iniciais, afirmando que as crianças e os adolescentes saibam da importância de optar por escolhas saudáveis que os afastem do consumo problemático de substâncias danosas à saúde, devendo o município desenvolver um programa especial definindo abordagens pedagogicamente adequadas com foco nas escolas. O documento destaca, nesse quesito, a importância do PROERD (Brigada Militar).

Nesse sentido relação ao recorte de grupo vulnerável merecedor de especial atenção do poder público, não é possível observar uma inovação no conteúdo do documento em questão. Seguindo a orientação de executar as atividades de forma adequada às peculiaridades locais e com a priorização das comunidades mais vulneráveis, o DEPPAD orienta aos municípios que se utilizem do seu conselho sobre drogas para estabelecer prioridades nas atividades por meio de critérios científicos¹³, financeiros e administrativos a partir das necessidades e potencialidades do município. Porém, o único estímulo em priorizar grupos vulneráveis na política ocorre, novamente, citando-se exclusivamente crianças e adolescentes¹⁴ como grupo merecedor de atenção especial. Inclusive, indica a

¹³ A PNAD (2019) não estipula definição ou entendimento do que pode vir a ser compreendido como “científico”, mesmo citando esse termo por 16 vezes ao longo da redação da política.

¹⁴ É fundamental que seja dado destaque, nas políticas públicas sobre drogas, ao público jovem, ressaltando sua vulnerabilidade para os problemas relacionados ao uso de drogas. Porém, é preciso que exista reconhecimento de aspectos contextuais, como a pressão social e o acesso facilitado às

sugestão à Secretaria Municipal de Educação e ao Conselho Municipal de Educação a inclusão do tema nos currículos escolares para explicar as origens e os efeitos das drogas. Evidentemente, é fundamental que essa discussão faça recortes de público-alvo, ainda mais quando se trata de crianças e adolescentes (grupo exemplificado na política e também citado no referencial teórico), porém existem outros diversos grupos em vulnerabilidade se levados em conta critérios como renda, raça e gênero, por exemplo, que podem ser destacados (a política aponta mais outros 12 grupos de vulnerabilidade como exemplo). Apesar da importância de atuar com as demais instâncias do poder público, em especial o setor de educação, observa-se a falta, nesse ponto, de um maior aprofundamento teórico sobre as vulnerabilidades que potencializam os problemas relacionados ao uso de drogas na sociedade brasileira.

Porém, é importante sublinhar que, quando se trata de drogas, os documentos orientam que o foco deve se dar no desenvolvimento humano de forma ampla, buscando fomentar um estilo de vida saudável. Sendo assim, além do programa, é sugerido o incentivo a atividades saudáveis, com a organização de espaços de cultura, lazer e esportes para crianças, jovens e adolescentes. Além disso, os documentos destacam a importância da família em conhecer a atuação da rede de atenção sobre drogas no município. De fato, é importante um acompanhamento direto na vida dessas crianças e adolescentes desde cedo com informativos, explicações, atividades, respeitando as particularidades de cada faixa etária. Contudo, apesar desses recortes, não há considerações mais construtivas no sentido de como a vulnerabilidade econômica e social é um fator preponderante no que tange uma relação abusiva com a droga, algo salientado de maneira mais expressiva no referencial teórico sobre o tema. Ou seja, verifica-se um foco muito restrito ao consumo e quais as medidas a serem tomadas para reinserção social do indivíduo. Mas em qual sociedade esse indivíduo será reinserido? Obviamente, o trabalho junto aos demais profissionais técnicos (como assistentes sociais) ensejará a qualificação das potencialidades das pessoas com necessidades relacionadas ao uso de drogas, reformulando, junto aos usuários, novas maneiras de articulação

drogas, ainda mais quando o padrão de pessoa com problemas relacionados ao uso de drogas encontrado em pesquisas de campo aponta para um perfil de pessoas jovens do sexo masculino (ALVAREZ; GOMES; XAVIER, 2014). As campanhas mais comuns sobre o tema geralmente instruem crianças e adolescentes a rejeitar as drogas e convencer usuários ocasionais a pararem o consumo totalmente. Entretanto, resultados indicam que, além de demonizarem as drogas, os jovens não entendem as singularidades dos elementos envolvidos no consumo, não tendo um olhar crítico da realidade concreta (ADADE; MONTEIRO, 2014).

para enfrentamento das condições de vulnerabilidade existentes. Apesar da PNAD (2019) não fazer nenhum apontamento sobre como realizar um atendimento que leva em consideração a perspectiva multifatorial de enfrentamento aos problemas relacionados às drogas, os documentos elaborados pelo DEPPAD deveriam fazer um recorte que possibilitasse um olhar mais amplo sobre os diversos fatores de risco que levam à dependência, para além do uso em si, trazendo ao debate questões como por exemplo: empregabilidade no mercado de trabalho formal e informal, boas relações familiares, possibilidades de acesso à cultura etc.

Esse último ponto é certamente um dos mais difíceis de serem implementados na prática. A condição do uso abusivo de drogas é, visivelmente, o fator mais contundente para a degeneração da condição humana nesse processo. Contudo, é fundamental que a ampliação do olhar para que seja possível identificar outros pontos de vulnerabilidade que pessoas com necessidades relacionadas ao uso de drogas se deparam. A droga é o fim desse processo de degeneração, não o começo. Para além de curar desse “mal” que é o relacionamento danoso com a substância, o foco da política deve se dar em um estilo de vida saudável¹⁵, não só no seu sentido biológico, mas mental e social. Uma importante ferramenta trazida pela política para garantir o fortalecimento dessa postura é a valorização da autonomia do usuário, promovendo técnicas que garantam ao indivíduo capacidade de escolha nesse processo. A autonomia do usuário é algo que não é enfatizado pelos documentos do DEPPAD, ainda mais quando se verifica que em nenhum momento de suas redações é citado o termo “autonomia”.

Em relação ao terceiro documento disponibilizado pelo DEPPAD, as *Recomendações para construção de um conselho municipal de políticas sobre drogas* (contando inclusive com exemplo de projeto de lei para a criação desses conselhos), destaca-se que, conforme orientação da PNAD (2019) em inovar nas formas de acolhimento e tratamento, buscando constantemente a melhora do serviço prestado, o DEPPAD incentiva, no documento em questão, a definição de estratégias para que o conselho consiga participar da elaboração de diretrizes,

¹⁵ Um estilo de vida saudável, conforme a PNAD (2019), surge a partir de uma visão holística do ser humano, resultando em um bem-estar que vai além do uso abusivo ou não de drogas, compreendendo a integração economicamente com a sociedade em que vive, vínculos familiares fortalecidos e a autonomia do indivíduo, ampliando-se os mecanismos de proteção social: o foco do atendimento não deve recair somente no consumo da droga em questão, entendendo que a condição de vício é fruto de uma série de outros problemas que dificultam a escolha de um estilo de vida mais saudável

planos, programas e procedimentos de modernização de sua estrutura. Tal prática é fundamental quando se considera a insuficiência de dados e informações nos diferentes municípios do estado sobre a realidade das drogas, seu consumo e a consequente defasagem organizacional sobre o tema nas administrações públicas locais. Porém, como afirma a política nacional, basear o conhecimento municipal sobre o assunto na valorização de estudos científicos já existentes não é, exclusivamente, um fator determinante de sucesso, sendo fundamental que sejam incentivadas medidas de constante melhoria da administração pública frente ao desafio complexo e interdisciplinar que o tema referente às drogas oferece, adaptando-se de forma moderna e atualizada a estrutura política do conselho para atendimento das demandas existentes.

Nesse último documento, novamente, é destaca a necessidade de proteção de crianças e adolescentes, como principal grupo vulnerável. A prioridade dada a crianças e adolescentes como grupo merecedor de especial atenção quando se trata sobre problemas relacionados ao uso de drogas é muito importante quando se reconhece que esse grupo é o mais afetado por essa questão, não só pela quantidade crescente de usuários, como também pelos comportamentos de risco associados ao uso (MARQUES; CRUZ, 2000). Por outro lado, esse recorte prioritário acaba tendo efeitos limitados, e até mesmo contraproducentes, quando é feito de forma a ampliar a demonização da droga: deve-se realizar o devido cuidado para que não haja uma descontextualização das drogas, revertendo o foco das condições sociais das pessoas, para uma visão reduzida à capacidade biológica da substância de prejudicar a saúde individual. Conforme destaca o historiador francês Philippe Ariès (1978), a proteção à infância caminha conjuntamente com o reconhecimento de inata inocência e pureza. Obviamente, não se pode negligenciar a vulnerabilidade biológica e intelectual característica desse grupo, principalmente no quesito de uso e efeitos de substâncias psicotrópicas. Porém, é preciso reconhecer que, apesar da pouca idade, esse grupo já vem de uma série de restrições de direitos sociais, não sendo vítimas “puras” quando se deparam com problemas relacionados ao uso de drogas, tendo em vista o descaso do poder público em prover serviços públicos de qualidade desde a primeira infância. Sendo assim, mais do que destacar a condição vulnerável ligada à idade precoce, é preciso ressaltar a precariedade que condiciona esse grupo à vulnerabilidade social, dificultando ainda mais o acesso a um estilo de vida saudável. Quando analisamos os objetivos das políticas sobre drogas no projeto

de lei constante nos documentos elaborados pelo DEPPAD, verifica-se que, novamente, o foco recai em apontar como principal objetivo a redução da demanda e da oferta de drogas. Obviamente, como apontado acima, essa é uma pauta importante para melhorar a capacidade do município de lidar com a questão das drogas em seu território, porém o documento repete 13 vezes o termo ao longo de 10 páginas. Novamente, indo de encontro à necessidade de inovar nas abordagens sobre drogas, observa-se o foco dado à disponibilidade da substância e não no fortalecimento de capacidades individuais para que as pessoas possam optar por um estilo mais saudável de maneira autônoma.

Na avaliação quantitativa (questionário) disponibilizada, somente a última pergunta do questionamento (a de número 11) tratava sobre os manuais distribuídos. Apesar de, provavelmente, a duração do seminário não ter sido suficiente para a leitura detalhada dos documentos citados, é importante lembrar que eles foram apresentados pelo diretor do departamento durante esse encontro, apresentando uma concepção detalhada sobre o conteúdo e justificativa das orientações.

A pergunta era a seguinte: “O material disponibilizado atende às necessidades do município para a construção e fortalecimento das políticas sobre drogas?”. Essa foi a única pergunta em que a nota dada pelos participantes do município de Porto Alegre (8,5) não foi mais alta que de nenhuma outra categoria de participantes. A mais alta foi dada pela categoria composta pelos participantes de município do interior com conselho (8,7). A nota média dessa pergunta foi de 8,5, posicionando, juntamente com as perguntas 2 (8,2) e 7 (8,5), entre as mais mal avaliadas entre todas as 10 perguntas.

Em relação aos participantes de Porto Alegre, a análise *Recomendação para a construção de políticas públicas sobre drogas nos municípios do estado do Rio Grande do Sul* e da *Recomendação para a qualificação das políticas públicas relacionadas à temática das drogas* sugere que há uma oportunidade de melhora ao abordar de maneira mais profunda outras características de vulnerabilidade social, abrangendo temas como racismo e desigualdade social. Por ser uma das maiores capitais do Brasil, esses debates de vulnerabilidade social provavelmente estão mais latentes. O documento, ao não abordar esses aspectos, afastou-se da realidade da cidade de Porto Alegre. Porém, pela montagem do seminário como um todo, percebe-se que o foco está no desenvolvimento de políticas para os pequenos e

médios municípios que possuem uma realidade social e institucional que, de fato, não se aproxima da realidade vivida pelos porto-alegrenses, sendo praticamente impossível abordar ambas as realidades em um seminário de curta duração.

Um bom indicativo, que reforça a avaliação positiva, em geral, feita aos documentos é o fato de que, na avaliação qualitativa, não há nenhuma reclamação direta sobre eles. O que pode ser, porém não é especificado na pergunta, uma contestação cabível aos conteúdos das orientações disponibilizadas se encontra na seguinte crítica: “tratar sobre instituições que realizam o tratamento”. O que, de fato, é uma lacuna dos documentos apresentados. Além das instituições de saúde, não há mais detalhes sobre comunidades terapêuticas ou sobre formas de tratamento para pessoas com problemas relacionados ao uso de drogas. Tratando-se de um documento geral, não houve a intenção de entrar em assuntos mais detalhados. Ainda que, para realizar uma análise sobre essas instituições, a carga de estudo e pesquisa deveriam ser muito maiores, tendo em vista que, além das unidades de saúde, as instituições que oferecem tratamento para problemas relacionados ao uso de drogas se dá em instituições do terceiro setor (Organizações Não-Governamentais e Organizações da Sociedade Civil de interesse público).

Em relação ao seminário, cabe destacar que seus objetivos se alinham aos pressupostos da PNAD (2019) no que tange à qualificação das políticas sobre drogas pelo fortalecimento institucional do Estado sobre o tema, tendo em vista que o objetivo do seminário se dá nos pequenos e médios municípios que não possuem uma rede de atenção sobre drogas plenamente identificada e instalada no município. O DEPPAD realizou um levantamento sobre a existência de conselhos municipais e identificou essa demanda de forma propositiva com busca ativa, organizando este seminário para criar e fortalecer conselhos no estado. Ou seja, a formulação e implementação de práticas está alinhada à realidade visualizada por meio de pesquisa empírica sobre necessidades municipais, conforme a PNAD (2019) destaca. A própria escolha de o público-alvo ser formado por gestores, trabalhadores e conselheiros que atuam junto à rede de atenção sobre drogas fortalece essa vinculação com a realidade vivida pelos municípios sobre o assunto

Para a realização do seminário, houve um esforço para presença massiva dos municípios, sendo convidados representantes de todos os 497 municípios do estado. A disponibilização de recursos *online* para divulgação e, inclusive, inscrição prévia no evento ampliam o acesso ao conhecimento das ações desenvolvidas. O uso de

recursos digitais (inclusive com a utilização de plataformas *online*, permitindo comunicação a distância) é orientado na PNAD (2019)¹⁶. No fim, de fato, a maioria das inscrições foram realizadas pelo site institucional do evento. A presença de representantes (50 pessoas) de 32 municípios do interior do estado sem COMAD é um indicativo que houve adesão de um público inalcançado anteriormente, propiciando informação de maneira inovadora, ampliando o alcance dos conteúdos sobre drogas para acesso de mais administrações municipais. Porém, mesmo com esse foco e conseguindo a presença de um número considerável de municípios do interior, pode-se verificar que os conhecimentos abordados não dialogaram com a realidade municipal¹⁷, como será abordado mais a frente.

Primeiramente, avaliando as médias de gerais do evento, pode-se afirmar que o evento obteve uma avaliação considerada boa: 8,6. A melhor avaliação foi dada pelos participantes de Porto Alegre (8,9), seguidos pelos participantes do interior onde existe conselho sobre drogas (8,5), e, por último, vem a avaliação dos participantes do interior onde não existe conselho sobre drogas (8,38). Tal hierarquia, apesar de não ser expressiva tendo em vista que a diferença se dá por décimos, repete-se em todas as perguntas do questionário proposto (com exceção da última pergunta, a de número 11, que trata dos manuais de orientação). Sendo assim, observa-se uma tendência de uma maior aprovação do seminário conforme maior a estruturação do conselho municipal, ou seja, quanto maior o conhecimento

¹⁶ Quando a política se refere a “recursos digitais”, cita somente o uso de plataformas *online* para educação a distância. Não há esclarecimentos maiores sobre outras possibilidades de recursos nesse sentido.

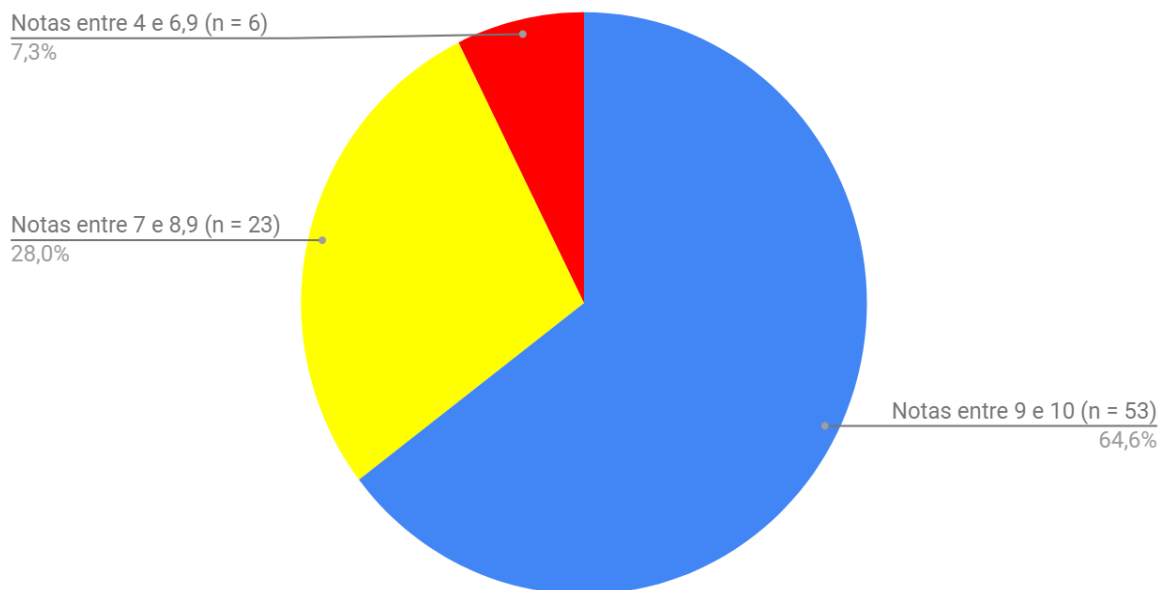
¹⁷ Quando se utiliza o termo “realidade municipal” busca-se expor dois opostos estereótipos de realidades institucionais nos municípios do Rio Grande do Sul. Por um lado, em Porto Alegre e maiores municípios, a questão da drogadição já recebe tratamento similar a um tratamento em saúde interdisciplinar, tendo alguma noção de rede de atendimento: equipes de saúde, Centros de Referência em Assistência Social, Hospitais com ala específica para saúde mental, equipes especializadas no sistema educacional da rede pública. E em geral esses atores já possuem certo nível de diálogo que possibilita uma visão interdisciplinar. Por outro lado, observa-se a realidade dos pequenos municípios, que carecem não só dos dispositivos de atendimento especializados como também da capacidade de articulação entre os dispositivos já existentes. Diante desse quadro, as principais preocupações governamentais e da sociedade nos pequenos municípios focam somente na saúde e na segurança, de forma isolada e excludente. Na saúde, o enfoque se dá no tratamento do indivíduo que usa alguma droga e na sua família por meio da Estratégia Saúde da Família (ESF). A prevenção e a socialização ficam em segundo plano. Agora, quando em ligação com qualquer indício de envolvimento com tráfico de drogas, o foco se torna a repressão, com uso da força policial da Brigada Militar. Para os casos de distúrbios mentais mais graves sem indícios de envolvimento com o tráfico, quando a ESF não consegue dar conta, faz-se o encaminhamento a comunidades terapêuticas, geralmente localizadas em municípios maiores (LEAL et al., 2016). Sendo assim, não existe um atendimento complexo para a questão, sendo tratada de forma pontual por um dos atores mencionados (ESF ou Brigada Militar), de forma não contínua, ou seja, de forma completamente divergente do previsto na política nacional.

do município sobre os serviços e dispositivos que atuam com as políticas sobre drogas, maior a compreensão e aprovação dos temas propostos.

Para melhor visualização das opiniões dos entrevistados, faz-se o recorte da clareza dos temas, analisando as notas (gerais, sem recorte por município) consolidadas do evento.

Figura 2 – clareza dos temas tratados (n=82).

Clareza dos temas - geral



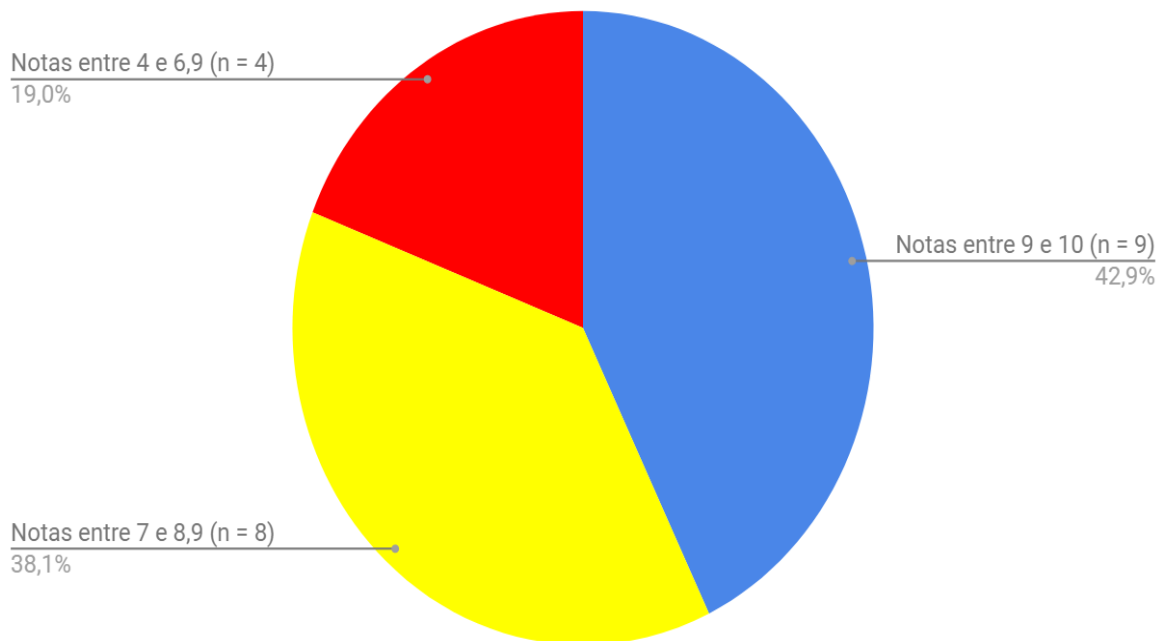
Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Analisando essa figura, fica exposto que uma grande maioria (92,6%) avaliou o evento como bom ou excelente no sentido da clareza de abordagem. Acredita-se que isso se dê pela escolha dos palestrantes, que, em geral, foram pessoas que trabalham diretamente na área, tendo um conhecimento não só teórico sobre a situação, mas também sobre a realidade de seu setor no cuidado e atenção para o usuário de drogas.

Além disso, ficou evidente a necessidade de um maior número de atividades como esta. As principais críticas verificadas na avaliação qualitativa apontam a importância de outros eventos sobre a temática. Essa necessidade se consolida ainda mais quando se analisa a pergunta que trata sobre a coerência com a realidade, conforme figura abaixo:

Figura 3 – Coerência com a realidade, somente com entrevistados de município do interior sem conselho (n=21).

Coerência com a realidade - somente interior sem conselho



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Podemos notar que uma parte (19,0 %) dos entrevistados vindos de municípios do interior que não possuem COMAD avaliou as palestras como “ruins”. Como acontece no resultado das demais perguntas deste questionário, a avaliação foi melhor quanto maior o conhecimento do município sobre os serviços e dispositivos que atuam com as políticas sobre drogas. Sendo assim, podemos estabelecer que o seminário foi mais bem avaliado pelos municípios que já possuem uma rede intersetorial sobre drogas mais articulada.

Em relação aos municípios do interior, nota-se que os municípios com conselhos avaliaram melhor os documentos, possivelmente por já entenderem como se dá a articulação política e institucional necessária para formação e condução de um COMAD. Os documentos se destacam positivamente pelo caráter detalhado e claro que expõem um conteúdo necessário, porém a redação dos três documentos

trata de uma quantidade de aspectos muito complexos para serem dirimidos em apenas uma hora. Sendo assim, analisando os dados recolhidos na pesquisa de opinião, apontados na Figura 3, pode-se inferir que os participantes dos municípios do interior sem conselho tendem a não compreender todo o conteúdo explicado, quando em comparação com as demais categorias. Ainda assim, as notas apresentadas não divergiram de forma exacerbada da avaliação geral do evento (8,6) e, ainda com a média 8,5, este quesito pode ser contemplado como uma avaliação boa, de maneira geral.

É importante destacar que a realidade da maioria dos municípios gaúchos ainda pode ser considerada frágil quando analisamos a estrutura para construção e qualificação de políticas públicas sobre drogas. A grande maioria dos municípios (90%) não possui COMAD. De acordo com os dados do setor de saúde do estado, outra grande maioria dos municípios gaúchos (85%) não possui rede de atenção especializada (CREAS, CAPS etc.) para atendimento de usuários e famílias no que tange ao tema das “drogas”. Sendo assim, a maioria dos municípios do Rio Grande do Sul ainda está desenvolvendo uma rede de atenção ao usuário de drogas, não tendo afinidade com dispositivos mais complexos de atuação.

Sendo assim, analisando a pesquisa de opinião, pode-se considerar a hipótese de que os temas tratados no seminário não estavam de acordo com a realidade dos pequenos municípios do estado, no que tange às suas necessidades e possibilidades, quando em comparação com os municípios de maior tamanho. O seminário avaliado no presente relatório abordou uma complexa rede de atores que não se fazem presentes muitas das vezes nos pequenos municípios. Dessa forma, faz-se necessário expandir a oportunidade de formação para a realidade dos municípios que não têm contato próximo com o tema das drogas, possibilitando que esses municípios consigam debater conhecimentos conforme os dispositivos que de fato possuem. Isso indica que, no momento da construção de novos eventos, os processos de diagnóstico das necessidades e das demandas do público-alvo devem ser qualificados a fim de ajustar os conteúdos às práticas de cada localidade.

Um recurso disponibilizado, porém, pouco valorizado, foi o de proporcionar, dentro do espaço do seminário, um local para colocação de banners e exposição de materiais que refletissem as atividades que vinham sendo realizadas pelos municípios. A própria PNAD (2019) valoriza a divulgação de “boas práticas” na prevenção do uso de drogas, buscando incentivar e multiplicar as políticas que

tenham obtido resultados efetivos. Infelizmente, nenhum município optou por utilizar esse espaço para apresentação de suas práticas em relação às suas políticas públicas sobre drogas, o que dificultou o conhecimento e o compartilhamento de informações sobre as políticas públicas e ações desenvolvidas nos municípios e regiões do estado. Dessa forma, acredita-se ser importante uma maior divulgação e ampliação desse tipo de oportunidade, disponibilizando espaço de apresentação, ou até mesmo falas, para que os municípios sejam capazes de trocar informações sobre a articulação da rede intersetorial sobre drogas, o que facilitaria a implementação e qualificação de políticas municipais. Para um próximo evento, é fundamental que sejam feitos maiores esforços na instrumentalização e no incentivo dos municípios para que façam apresentações: é importante que sejam repassadas as informações sobre os eventos com antecedência suficiente para que os conselhos municipais sobre drogas possam se programar e, se necessário, para apontarem o auxílio necessário para construção da apresentação.

Porém, além da disponibilização e incentivo ao uso do espaço, o ideal seria que fossem oferecidos os recursos financeiros e logísticos para a materialização desse objetivo. O processo de educação para qualificação das práticas estaria mais adequado à realidade dos pequenos e médios municípios caso se pudesse observar quais pequenos municípios já realizaram esse processo e obtiveram sucesso. Além da exposição dessas iniciativas, é preciso realizar estudos e pesquisas para análise de como, de fato, ocorre esse processo de qualificação das práticas nos pequenos e médios municípios e poder identificar quais são os principais fatores relacionados ao sucesso dessa qualificação e quais as maiores dificuldades enfrentadas por gestores e trabalhadores nesse processo. Um recurso tão importante como a troca de experiências exitosas entre os municípios alvo do seminário deveria receber mais recursos para maximização de suas potencialidades.

Em relação à estrutura teórica do seminário, é fundamental destacar a composição multifatorial do seminário, não só na escolha dos eixos temáticos, mas também na divisão do tempo dado. O primeiro eixo, o planejamento municipal, foi uma escolha completamente alinhada com os objetivos do seminário, buscando instrumentalizar os municípios da forma mais detalhada e objetiva possível. Prevenção e cuidado, junto com acolhimento e atendimento, são eixos fundamentais não só da PNAD (2019), como também do referencial teórico deste estudo. Por

último, aparece a Segurança Pública, responsável pela repressão ao tráfico e uso indevido.

Em questão de análise teórica, o primeiro eixo acabou focando massivamente na capacidade de trabalho intersetorial, em que o diretor do DEPPAD explicou em detalhes os três documentos já citados anteriormente. Não houve espaço para perguntas. Considerando a porcentagem de tempo destinada, pode-se afirmar que, de forma relativa aos outros temas, o tempo destinado foi razoável. Porém, analisando de maneira absoluta a complexidade dos temas expostos, fica clara a necessidade de outras metodologias de ensino e de mais tempo não só para uma explicação mais detalhada e contextualizada, como para as possíveis perguntas. Tal situação possivelmente impactou de forma negativa a capacidade dos trabalhadores dos pequenos municípios de assimilarem o conteúdo tratado, principalmente os municípios sem COMAD, tendo em vista que se presume que não possuem tanta afinidade com a rede de atenção sobre drogas. Colaborando, assim, para notas mais baixas, principalmente em relação aos recursos didáticos, à clareza dos temas tratados e à clareza do material didático. Considerando que o evento foi planejado buscando que os instrumentos de auxílio aos gestores e a rede intersetorial sobre drogas fossem apresentados e esclarecidos para o público, pode-se afirmar que o seminário obteve êxito pela divulgação das informações, porém, para os próximos eventos, é necessário ter um cuidado maior com a capacidade de assimilação do conteúdo, principalmente quando se trata de um conteúdo como trabalho em rede no que tange o tema das drogas, algo ainda distante da realidade cotidiana no Brasil.

Em relação ao segundo eixo abordado, que trata da prevenção ao uso de drogas, pode-se afirmar que, conforme análise da fala e da proposta realizada, seu conteúdo está completamente focado no consumo de drogas, destacando a prevenção ao uso de drogas como principal meio de aumento dos fatores de proteção, de melhoria da qualidade de vida e de redução dos fatores de vulnerabilidade. Apesar do foco dado à política em alguns momentos sobre a necessidade da abstinência ao uso, ela também destaca a importância, quando se trata de prevenção, de ofertar instrumentos de vida que proporcionem um estilo de vida mais saudável, considerando o indivíduo como um todo, conforme já citado nesta pesquisa. Novamente, verifica-se uma lacuna neste debate, principalmente no que se refere a ferramentas para instrumentalizar uma maior autonomia do usuário frente a esse processo. Essa autonomia se desenvolve quando, para além de uma

demonização da droga, busca-se capacitar o indivíduo para a escolha da melhor forma de receber assistência à sua demanda, mediante estratégias construídas coletivamente, sem “receitas prontas”. A autonomia implica necessariamente construção de maiores capacidades de análise e de corresponsabilização pelo cuidado consigo, com os outros, com o ambiente; enfim, com a vida. Para que haja um comprometimento com essa construção coletiva, é essencial que se abandone o foco exclusivo no consumo de drogas, sendo capaz de analisar os diversos dispositivos sociais que corroboram ou não para o fortalecimento da superação dos problemas relacionados ao uso de drogas.

O terceiro eixo, relativo à assistência ao usuário e seus familiares, caracterizou-se, em questão de conteúdo, como eixo mais completo do seminário. Sendo composto pelas apresentações do Centro de Valorização da Vida (CVV), pelo Movimento Nacional da População de Rua e pela Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) (órgão representante da saúde), este eixo abordou o tema das drogas de uma maneira mais complexa e focada no desenvolvimento humano quando em comparação com os demais eixos. Por outro lado, por ser composto por instituições que operam principalmente nos grandes municípios e capitais, acabou se destacando como o eixo mais distante da realidade do pequeno município: grande maioria dos municípios gaúchos (85%) não possui rede de atenção especializada ou grandes organizações da sociedade civil para atendimento de usuários e famílias.

Por outro lado, no que tange à oferta de conhecimento sobre entes que realizam um trabalho qualificado institucionalmente e com recorte para uma população tão vulnerável como a população em situação de rua, é fundamental a presença desses setores para qualificação e ampliação do debate, fortalecendo uma visão mais ampla sobre a pessoa com problemas relacionados ao uso de drogas e sobre as possíveis potencialidades a serem trabalhadas para qualificação das políticas públicas que consideram o ser humano de forma holística, entendendo suas relações com a sociedade e seus impactos em escolhas de vida mais saudáveis.

Por último, aparece o Eixo relativo à Segurança Pública, que se responsabiliza pela repressão ao tráfico e pela redução da disponibilidade de drogas ilícitas, buscando construir uma sociedade livre do uso de drogas. Para esse eixo, apesar das críticas verificadas na pesquisa avaliativa qualitativa sobre o foco na repressão e não na prevenção dado durante o seminário, foram destinados somente 15% do tempo total de palestra. Com uma porcentagem pequena de tempo de fala,

pode-se verificar que o DEPPAD reconhece a necessidade de ampliação dos debates em relação à temática das drogas, migrando esse tema das políticas de segurança para as políticas de saúde. Ainda assim, cabe ressaltar que a presença do aparato policial é necessária tendo em vista que essas instituições fazem parte da rede de atendimento sobre drogas, ainda mais quando se trata da Polícia Militar e da Polícia Civil, massivamente presentes no debate sobre drogas ao longo da história brasileira. Apenas essas duas instituições apresentaram falas nesse eixo.

Apesar das orientações verificadas no referencial teórico deste estudo de se evitar abordar o tema das drogas a partir de uma visão criminalística e restritiva, a proposta de um eixo exclusivo para a repressão está completamente alinhada com a PNAD (2019), tendo em vista que a política tem como foco principal a redução da oferta de drogas, o combate ao crime e o desestímulo ao uso pela restrição na disponibilidade, com o objetivo de construir uma sociedade que preza pela abstinência ao uso de drogas. Aumentando a capacitação do aparato policial, buscase a construção de uma sociedade livre do uso de drogas ilícitas, algo inexistente na história moderna da humanidade, conforme apontado na revisão bibliográfica deste estudo. Considerando a porcentagem de tempo disponibilizada, pode-se afirmar que ela ainda foi pequena tendo em vista o foco dado a esse tema na política nacional, apesar da reclamação constante na avaliação qualitativa que aponta um excesso de foco na repressão ao uso.

Tratando da crítica qualitativa referente ao excesso da abordagem sobre repressão ao uso, ressalta-se que no eixo relativo ao planejamento municipal foi abordado o Observatório Estadual de Segurança Pública (coordenado por um policial militar) e, no eixo relacionado à prevenção, as falas foram de projetos realizados pela Polícia Civil do estado do Rio Grande do Sul (em que se apresentou o programa “Papo de Resposta”) e Brigada Militar (que tratou do programa PROERD). A escolha desses palestrantes foi feita pelo diretor do DEPPAD, que considerou esses programas os mais bem desenvolvidos no quesito “prevenção ao uso” no âmbito do estado do Rio Grande do Sul.

Porém, pode-se presumir, analisando as respostas obtidas na pesquisa qualitativa, a existência de certo esgotamento das orientações baseadas em uma visão sobre drogas que se relacione com uma perspectiva reducionista e proibitiva. A pesquisa qualitativa deste estudo foi feita por meio da disponibilização uma folha de papel com espaço para opiniões, reclamações e sugestões, sendo obtidas 59

respostas escritas: dessas, quatro trouxeram reclamações a respeito de uma abordagem excessiva sobre a repressão ao uso de drogas, o que nos mostra que tal perspectiva pode já não condizer com as necessidades, os interesses e a realidade de uma (ainda) pequena parte dos trabalhadores, mas que já busca outras formas de atuação intersectorial para minimizar os danos causados pelo uso indevido das drogas. Tais respostas surgem pela aparição de alguns representantes de órgãos de segurança pública e um eixo (mesmo que tendo tempo de apresentação menor e sendo apresentado já no fim do seminário) exclusivo de segurança pública.

Em relação ao quesito inovação constante na PNAD (2019), cabe destacar que, ao formular um evento com a exposição de palestras individuais e setoriais, sem falas de outros municípios ou algum trabalho em rede especializado, o DEPPAD acabou prezando por um evento muito mais informativo em questão de “quantidade” do que em questão de “inovação”. Apesar de muitos dos dispositivos apresentados serem novos para os alguns municípios, especialmente os que não possuem COMAD, eles não são novos no cenário brasileiro. Em cada fala, os dispositivos se apresentaram de maneira separada, sem propor planos de trabalho em conjunto ou qualquer atividade mais abrangente. Não houve apresentação de nenhum estudo novo ou boa prática de algum município. Sendo assim, não se cumpriu com o exigido na PNAD (2019) no que tange ao investimento em inovação por priorizar a exposição institucional de dispositivos já existentes (CAPS, PROERD etc.).

Em relação à adaptação do conteúdo teórico conforme a realidade social, prevista na PNAD (2019), deve-se frisar que, conforme estipulado no parâmetro de análise que trata da necessidade de mapeamento para formulação do conteúdo teórico da atividade de educação, destaca-se a necessidade de um maior estudo da realidade social do território, priorizando, assim, uma educação que garanta o reconhecimento e o respeito à diversidade existente em cada realidade de trabalho nos diferentes territórios. O mapeamento realizado pelo DEPPAD esteve ligado exclusivamente aos conselhos municipais sobre drogas, verificando a existência desses conselhos e sua atividade (ou inatividade) no município. Não houve uma pesquisa de campo, ou até mesmo simplesmente bibliográfica, do perfil, das necessidades e possibilidades dos trabalhadores da rede de atenção às drogas do estado do Rio Grande do Sul. Todo o processo de escolha dos conteúdos a serem abordados no curso deveria ser realizado após o devido mapeamento, não antes:

não é suficiente somente estipular quais temas devem ganhar mais ou menos atenção, pois é necessário uma verificação mais meticulosa das reais necessidades e interesses dos trabalhadores, devendo ser dada a correta consideração às peculiaridades advindas com o trabalho junto ao território adstrito, sem estabelecer um conjunto de conteúdos pré-existentes, pois esses se apresentam de maneira descontextualizada em relação à realidade empírica, o que coloca o padrão técnico a ser aprendido em antecedência da qualidade de vida a ser promovida, não sendo valorizado o contato dos saberes tradicionais das culturas com as lógicas distintas do modelo racional científico.

É preciso inovação metodológica baseada na desconstrução da noção de que as administrações e os especialistas sempre sabem o que é certo e bom para todos. Deve-se buscar a aceitação de que a relação de pessoas com permissão de participar do processo decisório não pode ser fechada em razão de considerações internas aos gestores. A PNAD (2019) exige compromisso com o desenvolvimento dos trabalhadores e com as especificidades locais, o que demanda formações que obrigatoriamente estejam alinhadas com o mapeamento territorial de forma a promover uma educação mais direcionada e resolutiva.

Como conclusão deste subcapítulo, cabe ressaltar que este evento buscou ser mais amplo, geral, tratando das capacidades municipais na construção e fortalecimento da rede intersetorial sobre drogas. Apesar das dificuldades e falhas, o seminário foi bem avaliado pelos participantes. Um dos resultados que podem ser percebidos para melhor cumprimento das diretrizes da PNAD (2019) é a necessidade de expansão dessas ações educativas, abordando temas mais específicos como tratamento e planejamento municipal em eventos próprios, que podem ser direcionados para pequenos municípios, ainda muito carentes de informação qualificada neste tema. A realização de próximos eventos pode ocorrer nos municípios ou até mesmo de forma regionalizada.

4.2 “Não cansado de tentar de novo, eu passo a bola eu jogo o jogo”

Neste segundo subcapítulo de análises dos dados obtidos com esta pesquisa, realiza-se um estudo exclusivamente relacionada ao segundo eixo destacado neste estudo para verificação de implementação da PNAD (2019), o eixo relativo à intersetorialidade e ao trabalho em rede. Esse fator é fundamental para que seja

possível enfrentar o problema relacionado ao uso abusivo das drogas pelo fortalecimento da capacidade institucional de considerar a complexidade inerente ao tema, por meio de uma atuação colaborativa e corresponsável, uma atuação “que passe a bola e jogue o jogo”, como deve ser “jogado”, porque nesse tema, por melhor que seja o jogador, ninguém ganha sozinho.

A própria temática do evento está completamente embasada no trabalho interdisciplinar e na capacitação do trabalho em rede. Mais do que expor algum conteúdo inovador, promovendo tecnologias novas de trabalho, o objetivo fundamental foi de instrumentalizar gestores municipais conforme dispositivos já existentes, apresentando as principais instituições que já realizam um importante trabalho no setor. Isso é importante, pois mostra ao trabalhador (e ao espectador também) que já existem importantes ferramentas previstas em lei, bastando saber utilizar de forma adequada para conseguir qualificar o trabalho que já vem sendo realizado no município, não com uma ideia de se sobrepor ao que já vem sendo feito, mas, sim, de amparar o trabalho diário. Entendendo quais são os limites e capacidades da rede, é possível pensar em estratégias de trabalho em rede qualificadas conforme a atuação das instituições existentes. Tal questão ganha relevância quando se observa que apenas 10% dos municípios possui COMAD ativo. Nesse ponto, há convergência entre a PNAD (2019), a lei que cria o DEPPAD e o referencial teórico destacado neste trabalho: em um tema tão complexo e interdisciplinar como o tema drogas, a participação deliberativa da população é ferramenta fundamental para a eficiência das práticas sobre o tema.

Ainda no que tange à descentralização da gestão, é fundamental destacar o esforço do departamento em capacitar o trabalho em rede por meio da criação e fomento de conselhos locais sobre drogas. Tanto nos documentos com diretrizes e orientações, como na palestra relativa ao eixo Planejamento Municipal realizada no seminário, é claro o esforço do departamento em promover a valorização desse dispositivo institucional que tem como principal atribuição o trabalho em rede, não só entre os setores do próprio estado, mas juntamente com setores da sociedade civil. Seguindo a orientação da PNAD (2019) de incentivar o trabalho interdisciplinar, fortalecendo a responsabilidade compartilhada entre os diversos atores estatais e da sociedade civil para construção de práticas que façam sentido à realidade institucional e social da localidade onde se pretende atuar, o DEPPAD incentiva de forma veemente a formação de conselhos municipais de políticas públicas sobre

drogas. A política em questão, inclusive, traz de maneira objetiva a necessidade de valorização desse tipo de instrumento político.

Além de incentivar sua criação, o departamento elaborou um documento orientacional detalhado, em forma de “passo a passo”, explicando suas atribuições, sua forma de criação e aprovação, composição, regulação interna e financiamento. Além disso foi fornecido um exemplo de projeto de lei para a criação do conselho municipal de políticas públicas sobre drogas. Esses documentos foram disponibilizados e detalhadamente explicados durante o eixo “Planejamento Municipal” do seminário. Isso é fundamental, pois não basta a construção dessas ferramentas, é necessário que todos estejam “falando a mesma língua” sobre os limites e as capacidades dos dispositivos existentes, sabendo implementar de forma responsável os conselhos sobre drogas.

Cabe destacar, também, que, apesar de não promover a utilização de plataformas *online* para capacitação continuada, conforme estipulado pela política, houve um investimento por parte do DEPPAD na formação do que a política chama de “multiplicadores”, com o objetivo de ampliar, articular e fortalecer as redes sociais, promovendo acesso ao conhecimento sobre drogas com embasamento científico, com vistas ao desenvolvimento integrado de programas de promoção geral à saúde e de prevenção ao uso de drogas, objetivando o combate à redução da oferta e consumo de drogas (PNAD, 2019).

Porém, com a opção por um método mais inovador de educação a distância, seriam reduzidos custos logísticos, facilitando o acesso e a reprodução de conhecimentos técnicos, estimulando a aquisição de novas competências por meios pedagógicos possuidores de grande potencial de melhoramento das práticas educacionais, de acordo com o estipulado na política. Importante destacar, também, em relação à utilização da tecnologia a distância, a capacidade dessa ferramenta de fortalecer a transparência dos processos de educação permanente. Essa transparência favorece a troca de experiências, a cooperação e o trabalho em rede ao facilitar a comunicação e socialização das informações, indo ao encontro do estipulado na PNAD (2019), que ressalta a importância da gestão horizontal e do compartilhamento dos saberes e práticas de outros locais.

A elaboração dos três documentos orientadores pelo DEPPAD, além do próprio planejamento do seminário, foi realizada em conjunto com o Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas, o que reforça seu caráter participativo.

Infelizmente, o DEPPAD ainda está em vias de construção de uma câmara temática a nível estadual, que possibilitaria um trabalho mais qualificado teoricamente, tendo em vista que esse dispositivo seria de caráter mais técnico do que o conselho, aprofundando a qualidade teórica do documento, qualificando alguns pontos citados anteriormente neste trabalho como em desacordo não só com a própria PNAD (2019), como também com o referencial teórico sobre o tema. Para qualificação dos conteúdos abordados, seria fundamental a participação de universidades e órgãos especialistas no que tange à produção de conteúdo científico: uma possível justificativa para as dificuldades encontradas pode se dar pela ausência de órgãos focados em produção de conhecimento científico sobre o tema.

Em relação ao trabalho em rede e ampla participação, é mister destacar o esforço administrativo realizado para promoção da diversidade de trabalhadores que assistem pessoas que fazem uso de drogas comparecerem ao evento. Mantendo um cadastro atualizado das informações de contato das secretarias municipais, o DEPPAD convidou todos os 497 municípios do estado para participar do seminário. Além disso, colocou-se à disposição desses municípios por e-mail e telefone para ajudar com informações que fossem necessárias. Não só durante o seminário, como para retirada de dúvidas e, inclusive, para agendar visitas do diretor do departamento ao município conforme disponibilidade dele. Infelizmente, o DEPPAD não pôde contar com recursos materiais e financeiros para dar maior suporte aos municípios, porém mostrou-se sempre em condições de colaborar com o conhecimento técnico disponível. Dessa forma, o departamento seguiu com o estipulado pela política de pautar a ação do Estado pelo princípio do compartilhamento das responsabilidades, adotando como estratégia a cooperação mútua e a articulação de esforços entre os diversos entes da federação.

Porém, por não ter havido maiores investimentos políticos e financeiros para garantir a presença de representantes de todos os municípios, apenas 56 cidades foram representadas. A presença de apenas 11% do total de municípios por si só já seria um dado a se lamentar, mas a situação se agrava quando se desagrega esse dado conforme a existência ou não de conselho municipal sobre drogas. Apenas 7% do total de municípios que não possuem conselho no estado estiveram presentes, ao passo que, tratando-se dos municípios com conselho, a porcentagem chegou a 48% dos municípios do estado. Quando tratamos de número de pessoas presentes, os números ficam também discrepantes: 73% do total de participantes eram

oriundos de cidades que já possuíam conselho sobre drogas. Obviamente, por ter sido realizado em Porto Alegre, esperava-se que o evento fosse ser composto massivamente por pessoas dos maiores municípios do estado, porém, quando se destaca que o foco do evento está na ampla divulgação de práticas já existentes nas legislações estaduais e federais sobre o tema (em especial, o conselho municipal de políticas sobre drogas), deveria ter existido maiores investimentos na divulgação e também um maior amparo logístico para facilitar a vinda de representantes de municípios mais afastados. Sendo um evento de uma tarde inteira, pode ter sido dispendioso para pequenos municípios enviar representantes para esse evento. Infelizmente, não é possível diagnosticar o que causou tamanha ausência, tendo em vista que não foi feita nenhuma diligência para verificar o porquê do não comparecimento de representantes dos municípios faltantes.

Apesar da sub-representação dos municípios do interior do estado sem conselho, pode-se considerar que o evento foi, de certa forma, bem divulgado, tendo em vista que o auditório alcançou praticamente a sua lotação máxima de 269 pessoas: 244 pessoas participaram do evento, o que resultou em menos de 25 espaços vagos (considerando pessoas não inscritas ou espaço para palestrantes na plateia, é possível dizer que a capacidade máxima foi atingida).

Nesse ponto convém destacar, ainda, a relação com a universidade para promoção do evento. De forma gratuita, o DEPPAD conseguiu realizar essa parceria com PUC-RS para disponibilizar o auditório e assistência audiovisual para realização das palestras. Além do conforto e do amplo espaço, o local se destacou por situar-se em uma região de fácil acesso em Porto Alegre. Dessa forma, pode-se afirmar que a parceria realizada com a universidade foi positiva, ainda mais quando analisamos as avaliações realizadas. A nota dada em relação aos recursos didáticos (8,9), disponível no quadro 4 deste estudo, foi maior que a média geral do evento (8,6). Além da avaliação quantitativa, a avaliação qualitativa também confirma essa afirmação ao trazer apenas duas reclamações nesse sentido (2,44% dos entrevistados). Dessa forma, o DEPPAD cumpre parcialmente com o estipulado na PNAD (2019) de coordenar ações com os atores da sociedade interessados, realizando uma parceria com instituições privadas que fortalece a atuação em rede por prezar pela ampliação dos dispositivos já existentes no enfrentamento da situação: quanto maior e mais organizada com redes de intercâmbio para que informações cheguem e sejam transferidas, maior a capacidade de estabelecer

interface e intercessão que instrumentalizam uma gestão participativa mais consistente, que considera que não há dispositivo singular que, por si, seja suficiente para a resolução mais adequada para os problemas sociais (CECCIM; FERLA, 2009).

Em relação à estrutura teórica, pôde-se observar a preocupação em realizar uma análise ampla e multifatorial necessária ao tema das drogas ao se organizar o seminário com quatro eixos fundamentais de análise do tema, em concordância com a PNAD (2019). O DEPPAD, nesse quesito, correspondeu à política ao promover, estimular e apoiar a capacitação continuada e o trabalho interdisciplinar e multiprofissional, com a participação dos mais diversos atores sociais envolvidos (ONGs, órgãos de assistência social, órgãos de policiamento) no processo, possibilitando que se tornem multiplicadores com o objetivo de ampliar, articular e fortalecer as redes sociais ao trazer suas “boas práticas” já realizadas em suas respectivas instituições. A política destaca, em seu parágrafo inicial, a necessidade de reconhecer que o uso de droga e suas consequências extrapolam o âmbito individual, consolidando-se como uma questão de saúde pública. Ao assumir a multiplicidade de serviços afetados pelo tema, reconhece-se a importância de articulação e cooperação para eficiência nas práticas estatais.

Além disso, o departamento, nesse sentido, valorizou os profissionais que trabalham no dia a dia juntamente com os programas relacionados com os eixos selecionados. Com a participação dos atores que implementam as políticas, a educação sobre drogas acaba funcionando como meio para promover o protagonismo social, pois promove uma participação que facilita a criação de políticas adequadas ao momento.

Em relação à capacidade dos conteúdos de abordarem o tema das drogas de acordo com uma lógica de assistência interdisciplinar e intersetorial, a nota dada na avaliação quantitativa (quadro de número 10) foi de 8,7, ainda maior que a nota relativa à avaliação geral do evento, que foi de 8,6. Na avaliação qualitativa, observou-se críticas em relação à “falta de instituições que realizam o tratamento” e pelo excesso de palestrantes provenientes do núcleo repressivo do estado.

Por último, convém ressaltar que, apesar da parceria logística realizada junto à PUC-RS, observou-se uma lacuna no que tange à formulação de mecanismos de cooperação nacional e internacional, pública e privada, com estreitamento das relações de colaboração técnica, científica, tecnológica e financeira multilateral. De

acordo com a complexidade inerente aos debates relacionados ao tema das drogas, é fundamental que se invista em parcerias qualificadas para ampliação não só dos recursos disponíveis para realização das atividades, mas também para ampliação dos atores contemplados nesse processo, aumentando a capacidade resolutiva dos diversos problemas existentes.

4.3 “O que eu consigo ver é só um terço do problema”

Tendo em vista a importância dada neste trabalho para a avaliação (não só para a avaliação como parte integrante do processo de políticas públicas, como também para produção de relatórios administrativos), elabora-se um subcapítulo específico para o tema, buscando analisar de forma mais detalhada as práticas realizadas. O ponto mais importante nesse tema é de que, de acordo com Hellmann (2014), a avaliação e o monitoramento permanentes deslocam naturalmente o foco para a população, afastando o foco do processo político em si, o que facilita o ajuste das estratégias e consequente correção de rumos voltados ao destinatário final, além de garantir maior transparência ao processo como um todo: ou seja, a avaliação promove não só maior adaptabilidade das políticas, como também registros mais qualificados para futuras práticas.

Após realizar a análise da implementação, surge a necessidade de analisarmos a avaliação das práticas realizada pelo DEPPAD. A avaliação realizada pelo departamento foi focada em seu relatório documental administrativo, fortalecendo o trabalho intersetorial e o controle social por promover maior transparência às práticas estatais. Hellmann (2014) destaca o papel dos relatórios administrativos dos órgãos governamentais, fomentando a responsividade dos agentes públicos pela sua capacidade de dar transparência às suas ações, cumprindo com sua obrigação de responder e transparecer suas atividades, relacionando dados institucionais com dados contextuais.

Ou seja, essa avaliação realizada no seminário foi fundamental não só pela sua capacidade de conferir os resultados e a satisfação dos envolvidos, como também para aumentar a transparência do processo como um todo pela elaboração de questionários e relatórios, facilitando para que se possa continuar incrementando os novos processos de formulação, garantindo uma melhora constante das políticas existentes. A avaliação se caracteriza, neste caso, como um *feedback*, questionando

sobre o impacto da implementação e construindo uma memória institucional capaz de subsidiar a formulação de novas políticas.

Além das avaliações subjetivas, o uso de questionários para levantamento de dados mais objetivos foi importante para proporcionar uma visualização mais nítida acerca do evento. Com a produção desses dados, possibilita-se a sistematização de conteúdos do programa, tornando-os comparáveis em sua evolução temporal.

Importante ressaltar, também, que o DEPPAD, por meio de seus documentos de orientação e pela palestra realizada no seminário, destacou a importância da avaliação como parte integrante do processo de qualificação das práticas municipais sobre o tema das drogas. O departamento trouxe a avaliação como meio fundamental de levantamento de dados sobre o tema, tendo em vista que, conforme o próprio departamento, os dados existentes sobre ações estatais sobre drogas são escassos, sendo necessário cada vez mais produzir conteúdo qualitativo e quantitativo para melhoramento constante dessas ações. A *Recomendação para a construção de políticas públicas sobre drogas nos municípios do estado do Rio Grande do Sul* destacou a importância da avaliação constante e da criação de indicadores para facilitar a gestão orientada em evidências. Ou seja, do ponto de vista teórico, pode-se observar um alinhamento claro, no que tange ao quesito da avaliação das práticas, entre o conteúdo dos manuais e da palestra com o conteúdo da PNAD (2019).

Quando tratamos do uso empírico da avaliação como meio para formulação das atividades de capacitação, a política estipula a necessidade de avaliação e documentação de outras atividades semelhantes disponibilizando relatórios de forma acessível à sociedade, favorecendo a formulação e a implementação de ações de prevenção, incluído o mapeamento e a divulgação de boas práticas existentes no Brasil e em outros países, avaliadas em termos de eficácia e efetividade. Nesse quesito, observa-se uma lacuna na atuação do departamento a ser analisada. Não foi realizada nenhuma forma de busca ativa, que seria fundamental não só para o conhecimento dos territórios que compõem, como também para identificar possíveis potencialidades presentes. Como recomendação prática, a PNAD (2019) ressalta a importância da busca ativa para identificação e trabalho em rede com esses atores: mais do que ter conhecimento de possíveis parceiros nesse processo, é fundamental que o Estado promova condições que facilitem e incentivem a participação desses setores no processo de qualificação das políticas e práticas sobre drogas,

valorizando ações que já ocorram no território, construindo conhecimentos cada vez mais condizentes com a realidade em que se trabalha. Para elaboração do seminário, o único mapeamento realizado foi quantitativo: dos conselhos municipais sobre drogas. A avaliação, então, não se caracteriza como prática permanente. Para qualificação das práticas, o mapeamento e avaliação das atividades já existentes deveriam ser abrangentes e ativos, para além de uma busca passiva, que somente espera a manifestação dos municípios, como foi o caso do seminário analisado neste estudo, não promovendo a condição de participação desses atores mapeados previamente. Dessa forma, existe uma incongruência de práticas em conformidade com a realidade do estado (PNAD, 2019).

Conforme destacado tanto por Hellmann (2014) como pela própria PNAD (2019), seria fundamental que a avaliação se caracterizasse como prática permanente, fazendo parte da rotina da atuação estatal sobre drogas, com resultados que identifiquem princípios norteadores capazes de orientar a continuidade ou a reformulação das práticas, deslocando naturalmente o foco para a população e a melhora da sua qualidade de vida, afastando a possibilidade de que o foco se mantenha no próprio relatório documental administrativo, o que facilitaria o ajuste das estratégias e consequente correção de rumos voltados ao destinatário final.

No que concerne ao registro de dados sobre drogas em banco de dados, importante ressaltar a importância da palestra com representantes do Observatório Estadual de Segurança Pública, expondo e explicando os principais dados relacionados a drogas no setor de segurança pública. Essa palestra esteve presente durante o primeiro eixo do seminário, relativo ao Planejamento Municipal. Porém, conforme ressaltado pela política, seria fundamental um banco de dados próprio ao tema, com dados atualizados, compartilhados e georreferenciados. Um banco de dados próprio e disponibilizado *online* seria essencial para, com informações científicas atualizadas, subsidiar o planejamento e a avaliação das práticas, favorecendo sua vinculação aos fatos e aos resultados que melhoram a qualidade de vida. Um banco de dados *online* também facilitaria o conhecimento e participação de possíveis interessados, instrumentalizando a cooperação e parceria com demais entes da sociedade.

5. CAMINHOS E POSSIBILIDADES

Então, quais são os caminhos e possibilidades para qualificação das práticas estatais conforme as capacidades e potencialidades existentes? No quarto capítulo foi feita a análise de dados, verificando o quanto o estipulado na política sobre drogas a nível nacional é implementado pelo departamento. Neste quinto capítulo, serão apresentadas recomendações de possíveis caminhos a serem adotados no Brasil, conforme a análise de dados realizada no capítulo anterior e o constante no referencial bibliográfico sobre o tema. Ou seja, para cumprir com o objetivo deste trabalho de identificar instrumentos de políticas públicas que garantam maior eficiência para construção de um tratamento mais humanizado e resolutivo em relação às pessoas com necessidades relacionadas ao uso de drogas, utiliza-se agora de uma análise unificada dos dados recolhidos, após a comparação entre a PNAD (2019) com a atuação do DEPPAD empregada para iniciar esta reflexão.

5.1 “A ignorância só faz diminuir a esperança”

Duas constatações: primeiro, a guerra às drogas falhou; segundo, droga não é assunto de “doido”, conforme afirma o Pastor Sargento Paulo Isidoro, já mencionado nesta dissertação. O tema drogas é um assunto sério e complexo e precisa ser encarado sem aventuras, mas com ciência.

O fracasso das políticas centradas no modelo de condenação do uso de drogas, apesar dos imensos recursos destinados às políticas baseadas na guerra às drogas, demonstra o quanto esse viés tem se mostrado pouco eficaz, tendo em vista que o consumo e a violência só crescem e, inclusive, agravam-se com os danos provocados pela própria repressão (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013). Sendo mais realista, a guerra às drogas pode ter funcionado, sim, mas não para a população brasileira como um todo: o crime organizado aumentou seu faturamento para R\$ 15,5 bilhões ao ano, de acordo com levantamento da Consultoria Legislativa da Câmara de Deputados, realizado em agosto de 2016.

Sabendo disso, é fundamental começar este capítulo que aborda os encaminhamentos a serem realizados, tratando do quanto a ignorância e a busca por saídas fáceis prejudicaram e prejudicam o Brasil no enfrentamento dos

problemas relacionados às drogas. Mais do que nunca, é latente a necessidade de retirar o medo das drogas e dos “drogados” para fazer um debate qualificado sem superficialidades, interdisciplinar, assumindo, assim, debilidades e potencialidades existentes.

Nesse quesito, é preciso entender como a ignorância presente em um sistema de segurança mais punitivo se coloca perante as desigualdades sociais e de que forma podemos tratar as questões de infrações à lei em um contexto social de tamanhas arestas entre a dignidade humana e a efetivação dos direitos humanos e fundamentais. As práticas de segurança pública precisam ser contextualizadas e direcionadas respeitando a historicidade da produção do crime e da paz: o Estado precisa chamar para si a responsabilidade sobre o diálogo qualificado e sobre a produção de políticas públicas eficientes, que de fato melhorem a qualidade de vida das pessoas, abrindo mão de discursos moralistas que nada acrescentam. Dessa forma, a efetiva adoção de um modelo de segurança democrático no tratamento ao usuário de drogas passa pela ruptura com os parâmetros culturalmente estabelecidos sobre o que é fazer segurança pública.

O debate sobre a ineficiência na guerra às drogas surge, então, não só para qualificar as políticas públicas de atenção ao indivíduo, mas também para fazer repensar toda a construção da punição como ferramenta produtora de um “final feliz” para o suposto restabelecimento da ordem, subjugando-se os valores da legalidade e da humanidade. Na guerra às drogas, atribui-se à existência das drogas o sentido universal de encarnação do mal: uma visão reducionista, simples, fácil... Enfim, desinformada.

Conforme abordado no delineamento da abordagem de análise, é importante lembrar que responsabilizar o Estado é responsabilizar o formulador e destacar a importância do plano, voltando a atenção para a implementação do previsto no conteúdo teórico da política. Primeiramente, sobre a própria PNAD (2019), é preciso destacar o quanto a política ainda se mostra muito focada no uso e no combate aos crimes relacionados às drogas. A política cobra o incentivo à redução da oferta de drogas, ao combate ao crime e ao desestímulo ao uso pela restrição na disponibilidade, com o objetivo de construir uma sociedade que preza pela abstinência ao uso de drogas. Aumentando a capacitação do aparato policial, busca-se a construção de uma sociedade livre do uso de drogas ilícitas, algo inexistente na história moderna da humanidade, conforme afirma o referencial teórico deste estudo.

Apesar das orientações verificadas na bibliografia sobre o tema de se evitar abordar o tema referente às drogas por meio de uma visão criminalística e restritiva, essa pauta ainda segue forte na política.

Com certeza, não se espera que a política aceite, negue ou se mantenha neutra em relação ao uso de substâncias ilegais. Porém, espera-se de um documento tão importante como esse uma postura mais criativa e cientificamente embasada para dispor novas armas nessa “guerra” que até então vem sendo perdida. Não há considerações mais construtivas no sentido de como a vulnerabilidade econômica e social é um fator preponderante no que tange uma relação abusiva com a droga, algo salientado de maneira mais expressiva no referencial teórico sobre o tema. Ou seja, verifica-se um foco muito restrito ao consumo, sendo inclusive incoerente com os demais trechos da própria política, que pede um debate mais aprofundado sobre o tema. Sem maiores informações sobre outras ferramentas a serem utilizadas, o ente estadual acaba reforçando esse tipo de postura focada na redução da oferta e no protagonismo dos agentes de segurança pública nesse debate, como foi o caso do DEPPAD no Seminário Sobre Drogas em 2019, que citou a redução da oferta e da demanda de drogas 13 vezes ao longo de 10 páginas num dos documentos disponibilizados, por exemplo. Novamente, indo de encontro à necessidade de inovar nas abordagens sobre drogas, verifica-se o foco dado à disponibilidade da substância e não no fortalecimento de capacidades individuais para que as pessoas possam optar por um estilo mais saudável de maneira autônoma. Como buscar criar redes, fomentar autonomia, quando a base das práticas está na repressão? Completamente incoerente, inexecutável. A política precisa ter uma redação mais clara, objetiva e sensata: se é para promover autonomia e garantir um estilo de vida saudável, as práticas estatais não podem se basear na repressão.

Conforme destacado no referencial teórico deste trabalho, o problema desse debate repressivo ao uso é que ele reforça certo senso comum no Brasil, que reverbera o discurso da punição, individualizando uma demanda que é por essência coletiva, social, inviabilizando um tratamento eficiente e humano para esses indivíduos e suas comunidades por o enfrentamento aos problemas que causam o uso indevido (ZALUAR, 1993).

Mais do que abordar políticas sobre redução de oferta e demanda sobre drogas historicamente já bem divulgadas na mídia, a PNAD deve ser bem clara e

instrumentalizar os estados e municípios para fazerem cumprir as demais orientações cientificamente embasadas já existentes. Isso é fundamental, pois a reprodução de mitos e de certo moralismo por parte de trabalhadores é produto do desconhecimento, um despreparo de formação que precisa ser corrigido à medida que fornece dispositivos eficientes para enfrentamento dos problemas relacionados ao tema das drogas: o profissional, durante seu dia a dia, se depara com uma lacuna entre o conhecimento que possui e o necessário para resolver de maneira efetiva os diversos problemas que se apresentam (BOARINI, 2018).

Na análise realizada neste estudo, pôde se perceber como a operacionalização, na prática, de conceitos teóricos existentes na política se configurou como uma resistência para a implementação, a nível local, desses conteúdos no documento normativo, destacando a existência de uma lacuna na aplicabilidade dos planos teóricos, sendo necessário maior apoio por parte do governo federal no quesito que trata da orientação sobre as normativas já existentes previstas na política. Ou seja, como um importante encaminhamento a ser deixado por este estudo, ressalta-se a necessidade dos formuladores oferecerem aos agentes implementadores dispositivos que possibilitem a assimilação dos principais elementos envolvidos com a eficiência da política, pois quando não se entende ou não se tem ferramentas para implementar melhores práticas, os agentes no nível de implementação da política acabam reproduzindo um senso comum ineficaz, que desconstrói a humanidade do usuário pela sua culpabilização e foco no consumo de drogas sem entender a conjuntura social sobre o tema.

De forma mais específica, destaca-se, primeiramente, a necessidade de entender adequadamente o que é “autonomia”. Mais do que a simples presença de certos órgãos ou certas pessoas, o respeito e a valorização da participação autônoma, que valoriza as características e potencialidades, configura-se como o reconhecimento de que o tema das drogas necessita ser amplamente debatido, pois os especialistas, e a teoria como um todo, não dão conta de dizer o que é bom para todos, precisando recontextualizar conhecimentos conforme as necessidades locais para que possa fazer sentido, alcançando uma política mais qualificada e resolutiva. Ou seja, para além de palestras que tratem sobre a importância da construção de práticas que reconheçam a autonomia dos usuários, é importante que essa autonomia seja reconhecida ao longo das práticas de formação profissional, disponibilizando lugar de fala aos usuários e seus representantes.

O DEPPAD acabou interpretando, então, o conceito de autonomia de uma forma limitada: explicou, orientou e recomendou, mas não viveu essa autonomia. Nesse ponto, cabe destacar a participação do Movimento Nacional de População de Rua, tendo em vista a vulnerabilidade na qual esse setor da sociedade está inserido no que tange aos problemas relacionados ao uso de drogas. Apesar dessa participação importante, seria interessante a promoção de uma maior porcentagem relativa de usuários e sociedade civil para fortalecimento de sua autonomia nesse processo: quando se fala de autonomia, não se refere a um processo de escolhas exclusivamente individuais, a um exercício de vontade pura e simples, mas sim à autonomia como uma ferramenta de valorização da individualidade crítica frente a essa rede. A autonomia implica necessariamente construção de maiores capacidades de análise e de corresponsabilização pelo cuidado consigo, com os outros, com o ambiente; enfim, com a vida. Com maior valorização da autonomia, é possível fugir do que Campos, Barros e Castro (2004) chamam de “o perigo de circular indefinidamente na busca pela pureza de conceitos”: deve-se trabalhar para deslocar o olhar e a escuta dos profissionais para as suas práticas de cuidado à população, priorizando uma educação que garanta o reconhecimento e o respeito à diversidade existente em cada realidade de trabalho nos diferentes territórios. Esse tipo de orientação deveria estar presente na PNAD, orientando os gestores para que não só expliquem e citem a autonomia, mas que a vivam em todos os seus sentidos e potencialidades, abrindo mão de um caminho unilateral de educação sobre drogas (do gestor ao trabalhador ou usuário), possibilitando caminhos multilaterais nesse processo, ou seja, que o gestor aprenda com o trabalhador e também com o usuário, identificando, inicialmente, onde estão as falhas das práticas atuais e, também, buscando novos olhares e novos caminhos. É preciso romper com o processo de ensino-aprendizagem de intensa hierarquização, em que regras e doutrinas constroem as individualidades para uma reprodução fiel e descontextualizada de conhecimentos considerados como absolutos e prioritários, impossibilitando o diálogo com as necessidades, interesses e desejos dos participantes. O atual enfrentamento aos problemas relacionados ao uso de drogas é falho, principalmente por realizar um debate exclusivamente focado em uma droga demonizada e em um usuário desumanizado, sendo fundamental abrir mentes e corações para que possamos buscar mais ferramentas para melhorar a qualidade de vida das pessoas, e menos regras universais moralizantes sobre o tema, desconstruindo a imagem de

seus consumidores como marginais e traficantes a serem excluídos da sociedade. Esse é, de longe, o objetivo mais difícil: reverter a construção caricata do consumidor. Superando o senso comum sobre os usuários de drogas, fortalece-se a autonomia dos usuários para o exercício de sua cidadania e coesão social, pela consideração dos recursos internos e externos do usuário, realizando, assim, uma coprodução do cuidado entre usuário e serviço.

Ao falar da autonomia de participação dos municípios, é importante novamente destacar a necessidade dessa participação ativa. Com certeza houve um esforço do DEPPAD para que a autonomia fosse entendida, inclusive com elaboração de documentos no estilo “passo a passo”. Porém, mais do que entender a autonomia, eles deveriam exercê-la. Além do envio de *e-mail* e ligação, a participação deveria ser garantida de outras formas, inclusive com ajuda financeira ou logística. Conforme a cultura de senso comum que impera no Brasil, conforme visto no referencial teórico, a tendência dos municípios, principalmente os menores, é relativizar esse debate, fugir para a esfera da repressão, deixando essa pauta a cargo do policiamento, sem disponibilizar maiores recursos ao tema. A busca e a provocação para qualificar as práticas sobre drogas a nível municipal devem ser feita de maneira ativa, preocupada, pois, infelizmente, a cultura atual que impera é a de não se importar com essa população.

Além da participação como ouvintes no congresso, seria importante que os municípios pudessem apresentar seus trabalhos de sucesso para os demais participantes. Fora a capital Porto Alegre, outros 496 municípios compõem o estado do Rio Grande do Sul, a maioria vive uma realidade de poucos recursos: seria uma presunção descabida acreditar que nenhum dessas administrações tenha feito algum trabalho exitoso no enfrentamento aos problemas relacionados ao uso de drogas. Dessa forma, além do mapeamento das práticas existentes de forma ativa, os municípios se beneficiariam com um espaço de troca com administrações semelhantes. Não só daria maior motivação à participação autônoma (como citado anteriormente), como também possibilitaria informações mais próximas à realidade dos municípios presentes no seminário. Nesse ponto, importante observar que, como gestor, o esforço acaba sendo muito maior no mapeamento, seleção e valorização das boas práticas do que da produção de uma palestra ou conteúdo teórico a ser compartilhado. Como mencionado, o DEPPAD disponibilizou o espaço de um banner para essa prática, mas não foi suficiente. Não se sabe se o município

não conseguiu recursos financeiros para comparecer ao evento ou se simplesmente não soube da oportunidade (o que deveria ser investigado), mas, novamente, o compartilhamento de boas práticas é uma ferramenta tão importante que deve ser feita busca ativa para promover sua participação, não somente ficar esperando. Ou, até mesmo, para outras oportunidades, realizar seminários no interior para descobrir e compartilhar esses conhecimentos.

Ao não viver a autonomia em toda sua potencialidade, o seminário realizado se caracteriza conforme os modelos predominantes de eventos realizados no Brasil, tendo um caráter fundamentalmente informativo, baseado em exposições orais e explicações, sem que se objetive o protagonismo dos envolvidos no processo e sem a promoção de alternativas protetivas aos fatores de risco. A recomendação é que o gestor se foque na efetividade de programas já validados, identificando e potencializando as já realizadas “boas práticas”, prezando pelo uso adequado de verbas públicas investidas nesse tema (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Essa interpretação limitada da autonomia e participação ocorre pela incapacidade de interpretar, também, a questão da inovação presente na política. A inovação não se refere a utilizar conteúdos de tecnologia computacional, mas sim de buscar um novo olhar sobre tudo o que se tem de conhecimento não só sobre a teoria, mas como de si mesmo: a inovação deve buscar a releitura de conceitos e preconceitos. Nesse sentido, é fundamental a inovação metodológica baseada na desconstrução da noção de que as administrações e os especialistas sempre sabem o que é certo e bom para todos. Deve-se buscar a aceitação de que a relação de pessoas com permissão de participar do processo decisório não pode ser fechada em razão de considerações internas aos gestores. Ou seja, inovação e autonomia andam lado a lado: a inovação abre caminhos, considerando que o que está dado não é suficiente para resolver os atuais problemas, sendo necessário ampliar o campo de visão para promover novas oportunidades; já a autonomia reconhece nos diversos atores envolvidos a potencialidade para propor soluções autênticas.

Como encaminhamento prático para melhor entendimento por parte dos gestores dos termos existentes na política (autonomia, inovação etc.), fica como recomendação a formação de educadores a nível nacional, pois, como afirma Ceccim (2009), a educação permanente precisa de iniciativas de transformação da formação de trabalhadores, sendo crucial o desenvolvimento de recursos tecnológicos de operação do trabalho baseados pela noção de aprender a aprender,

de trabalhar em equipe, de reconstruir cotidianos como objeto de aprendizagem individual, coletiva e institucional. Tal medida é fundamental para a autonomia ser vivida e não só ensinada.

Uma formação de educadores deve trabalhar de forma mais dinâmica do que a mera reprodução de conteúdo de forma descomprometida com a realidade epidemiológica, uma simples transferência de recursos cognitivos e tecnológicos aos profissionais. Abandonando-se a segurança do modelo pedagógico conservador atual, o foco se dá no desenvolvimento de profissionais detentores de habilidades, conhecimentos e valores capazes de fazer funcionar um sistema de proteção social permeável às demandas de todas as pessoas, tendo a qualidade de vida como prioridade em relação a qualquer padrão técnico a ser aprendido ou exercido, pois a atenção integral não corresponde necessariamente ao acesso às tecnologias biocientíficas (CECCIM & FERLA, 2009). Dessa forma, não basta apenas transmitir novos conhecimentos para os profissionais, pois o acúmulo de saberes técnicos é apenas um dos aspectos para a transformação das práticas e não o seu foco central (MEHRY *et al.*, 2006).

De forma mais prática, é importante ressaltar que a qualificação das equipes, os conteúdos dos cursos e as metodologias de ensino a serem utilizadas devem ser determinados a partir da observação dos problemas que ocorrem no dia a dia do trabalho e que precisam ser solucionados para que os serviços prestados ganhem qualidade, os usuários fiquem satisfeitos com a atenção prestada e o sistema ganhe em implementação prática de seus princípios (MEHRY *et al.*, 2006). Dessa forma, torna-se mister identificar problemas, discuti-los, problematizá-los, gerando compromissos mútuos (intersetoriais e interinstitucionais) e construir alternativas de enfrentamento de acordo com cada realidade de cada território (CECCIM, 2005).

Porém, no sentido tecnológico computacional¹⁸, deixa-se aqui mais uma sugestão de encaminhamento: utilização de tecnologias de EAD. O evento claramente ficou com excesso de informações para uma tarde somente. Muitos participantes, principalmente dos menores municípios, provavelmente não tinham conhecimentos prévios sobre o tema, tornando-se difícil acompanhar as palestras a ponto de se aprofundar no debate. A própria PNAD (2019) traz a necessidade de:

¹⁸ Existem diversos tipos de tecnologia: biológica, de relações humanas etc. Nesse caso, o termo é utilizado para fazer menção ao uso de tecnologias ligadas à internet e processamento de dados.

Reconhecer a importância do desenvolvimento, do fomento e do apoio a serviços e ações à distância, de modo a tornar a política sobre drogas lícitas e ilícitas alcançável a todos, inclusive com possibilidade de menor custo para o Poder Público (PNAD, 2019, p. 4).

Com a opção por um método mais inovador de educação a distância, seriam reduzidos custos logísticos, o que facilitaria a transmissão de uma maior quantidade de conteúdo exposto antes do evento, possibilitando maior tempo de debate e dúvidas durante o evento. Além, obviamente, da expansão do acesso do conteúdo para pessoas que não puderam estar presentes.

Ainda na questão de tecnologias computacionais, este trabalho reforça a crítica e a sugestão realizadas no subcapítulo 4.3 “O que eu consigo ver é só um terço do problema”: a educação a distância (EAD) pode ser pensada, junto à construção de um banco de dados, como importante alternativa para potencializar a transparência dos processos educacionais. Essa transparência favorece a troca de experiências, a cooperação e o trabalho em rede ao facilitar a comunicação e socialização das informações, indo ao encontro do estipulado na PNAD (2019), que ressalta a importância da gestão horizontal e do compartilhamento dos saberes e práticas de outros locais. Um banco de dados próprio ao tema e disponibilizado *online* seria fundamental para, com informações científicas atualizadas, subsidiar o planejamento e a avaliação das práticas, favorecendo sua vinculação aos fatos e aos resultados que melhoram a qualidade de vida. Um banco de dados *online* também facilitaria o conhecimento e participação de possíveis interessados, facilitando a cooperação e parceria com demais entes da sociedade.

Para alimentar ainda mais esse banco, dando base teórica para construção de novas práticas, este trabalho recomenda a avaliação permanente e a sistematização dos dados desse processo de avaliação. Assim sendo, a avaliação deve fazer parte da rotina das políticas públicas sobre drogas, com resultados que identifiquem princípios norteadores capazes de orientar a continuidade ou a reformulação das práticas. Novamente, mais do que produzir conhecimento, cabe ao gestor ter a formação e o conhecimento para sistematizar, agrupar e utilizar o conhecimento existente no território.

No Seminário Estadual sobre Drogas do ano de 2019, o único mapeamento de base existente de caráter quantitativo, foi sobre os municípios que possuíam ou não COMAD. Tal conduta se justifica por não haver um banco de dados maior capaz de proporcionar embasamento das práticas no departamento, tendo em vista que a

avaliação não se caracteriza como prática permanente. Com um banco de dados transparente, alimentado por relatórios administrativos e por avaliações permanentes, o mapeamento torna-se abrangente e ativo, para além de uma busca passiva, como foi o caso do seminário analisado neste estudo. Com isso, seriam realizadas práticas de educação permanente focadas na realidade de cada território, sabendo das capacidades e potencialidades dos municípios gaúchos. Tal conduta não seria tão difícil de implementar tendo em vista a existência de um Observatório estadual sobre drogas: faltaria somente trazer mais informações sobre o tema ao observatório e utilizar as informações constantes.

Ainda sobre a questão do banco de dados, o *Guia Estratégico para o Cuidado de Pessoas com Necessidades Relacionadas ao Consumo de Álcool e Outras Drogas: Guia AD* (2015), do Ministério da Saúde, afirma:

A ciência da prevenção fez muitos avanços nos últimos 20 anos, produzindo um conjunto de evidências sobre a interação entre os fatores de risco e de proteção que devem ser considerados no planejamento das ações. Revisões de vários trabalhos de especialistas na área apontam problemas como o excesso de iniciativas pontuais e sem continuidade, as dificuldades metodológicas (planejamento e avaliação), a falta de sistemas de registro dos processos e do seguimento dos resultados alcançados, entre outros aspectos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015, p. 53).

Para finalizar este subcapítulo, é preciso destacar o quanto o atual governo brasileiro, além das inconsistências e incoerências adicionadas na última PNAD promulgada, tem trabalhado na contramão das orientações cientificamente embasadas, promovendo a ignorância sobre o tema. Primeiramente, no dia 05 de Junho de 2019, foi assinada pelo Presidente Bolsonaro a Lei Nº 13.840, com intuito de dispor sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas. O maior absurdo constante nesse documento é o aumento de recursos para Comunidades Terapêuticas, pois, além de legalizar a internação involuntária (BRASIL, 2019), esse documento busca fortalecer esse tipo de serviço, apesar de não haver nenhuma comprovação científica sobre esse tipo de modelo de atenção em saúde (ÉPOCA, 2017).

Para que se consiga trabalhar adequadamente com os vínculos de cada indivíduo, o profissional é orientado a realizar um tratamento holístico, considerando

todo grupo familiar, para que possa lidar de modo mais salutar com seu membro com problemas decorrentes do uso de drogas, desconsiderando qualquer proposta de tratamento que tenha a retirada do convívio familiar como forma de “resolver” esses problemas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

5.2 “Eu sempre quis falar, nunca tive chance. Tudo que eu queria estava fora do meu alcance”.

Os territórios mais pobres, marginalizados e excluídos já não aceitam mais a condição subalterna que hoje possuem no debate político. Favela, vila e morro já não aceitam mais caladas a realidade imposta por uma cultura que demoniza a drogadição e os drogados. Cada vez mais as comunidades sofrem com problemas relacionados ao uso de drogas (que se somam com as precariedades já existentes) e buscam seu espaço: é preciso estar atento para ouvir sua voz para depois não ser atropelado pela força de seu povo. Mais do que seres biológicos que precisam de intervenções em saúde, as comunidades são um conjunto de seres políticos. Este subcapítulo trata, então, da necessidade de valorizar os territórios, principalmente aqueles que têm muito a falar, mas nunca são ouvidos.

A autonomia citada no primeiro subcapítulo deste capítulo não é só uma fonte de conhecimento necessária, mas também a consideração de uma demanda há anos reprimida. As comunidades mais marginalizadas já se articulam em sociedade civil e clamam seu espaço na participação da produção do conhecimento.

Primeiramente, é importante ressaltar que a questão da valorização do território já esteve presente na PNAD. Isso aconteceu na sua versão anterior, lançada em 2011, ainda durante o governo do Partido dos Trabalhadores. Sendo assim, as recomendações aqui expostas são de fácil acesso aos formuladores de políticas públicas por já ter constado anteriormente em documentos oficiais.

A valorização dos territórios ampara-se na construção de práticas atualizadas e contextualizadas conforme as necessidades de indivíduos e comunidades, estabelecendo um compromisso com a democracia pelo reconhecimento das potencialidades locais. Nesse quesito, a diversidade e a representatividade são instrumentos importantes para superação de práticas baseadas no senso comum, garantindo como prioridades a promoção da saúde, o respeito aos direitos humanos

e a inclusão social na estruturação de uma sociedade protegida do uso de drogas ilícitas (PNAD, 2011).

Nesse sentido, a valorização dos territórios força o deslocamento do foco da atual repressão ao uso para uma conscientização interessada, em que existe vontade política para o debate e conhecimento da realidade local. A postura do Estado não é mais unilateral e corretiva, mas, sim, multilateral e colaborativa, interessada no trabalho em rede e na articulação junto à população para dialogar sobre as melhores saídas para o enfrentamento das mazelas da drogadição no território alvo.

O primeiro passo é a diferenciação entre o usuário, a pessoa com necessidades relacionadas ao uso e o traficante de drogas. A repressão, conforme a PNAD, deve se restringir à criminalidade envolvida com o uso de drogas ilícitas. Quando não há presença de delito violento, a postura estatal mantém-se centrada na “conscientização sobre os prejuízos sociais e as implicações negativas representadas pelo uso indevido de drogas e suas consequências” (PNAD, 2011, p. 15). Ou seja, a redução do uso é um alvo da política, mas ela se faz por meio de práticas baseadas no diálogo, e não com combate, repressão ou qualquer forma de ataque: as ações de prevenção devem ser pautadas em princípios éticos e na pluralidade cultural, valorizando a saúde física e mental dos indivíduos, o protagonismo juvenil e as relações familiares, considerando seus diferentes modelos. A família, nesse quesito, ganha especial atenção na política por ser identificada como instrumento altamente capaz de romper com o ciclo de consumo de drogas e violência (PNAD, 2011).

Com uma postura de diálogo com o território, garante-se o espaço para que o Estado entenda de forma ampla o contexto sociocultural da população alvo, preceito fundamental também da PNAD (2019). Para um eficiente desenvolvimento desse processo de educação sobre drogas, é preciso ter claro conhecimento do território em que se trabalha, possibilitando o desenvolvimento de ações de impacto na situação das coletividades: é necessário que seja estudada e bem compreendida a realidade local para garantir uma maior aproximação com a vivência das diversas populações atendidas, sendo capaz de entender as maneiras do território de se relacionar com a questão da drogadição. Somente com práticas estatais adaptadas à população alvo é possível promover ações condizentes com as necessidades, interesses, condições e possibilidades do território (PNAD, 2011). Ou seja, a

autonomia dos atores e o levantamento de informações sobre o público-alvo necessitam dessa valorização do que a comunidade tem a oferecer.

Com uma abordagem mais ampla garante-se que o foco seja o desenvolvimento humano como um todo e não somente a retirada da droga. Tendo como base uma visão integral do ser humano, a articulação com outras políticas se torna natural para a efetividade das ações, potencializando a aplicabilidade da atividade planejada pelo Estado. Nesse ponto, destaca-se, ainda, a imprescindibilidade da coordenação de esforços entre os diversos segmentos do governo e da sociedade, com comprometimento, cooperação e parceria, buscando efetividade e sinergia na melhoria das condições de vida e promoção geral à saúde. Para isso, é um artifício elementar uma capacitação continuada intersetorial dos trabalhadores dos setores governamentais, capaz de fortalecer as redes sociais e o desenvolvimento integrado de programas (PNAD, 2011). Com essa valorização, a ação do gestor, novamente, põe-se como coadjuvante do processo, garantindo a expressão mais substantiva da cidadania e da democracia por garantir o protagonismo social para territórios muitas vezes carentes de representação política e econômica.

Muda-se, assim, o paradigma no que tange ao atendimento ao usuário de drogas: da repressão e do combate o foco se desloca para a conscientização e a formação de redes, o que transforma o papel paternalista policial do Estado em um papel baseado no diálogo e no trabalho em conjunto com a sociedade. O cerne da ação estatal, então, passa a ser o desenvolvimento de práticas gerenciais democráticas, considerando a dinamicidade existente no território em que vivem as populações como fator determinante para sua condição social. Com a descentralização da gestão, o foco no embasamento das práticas na ciência sobre o tema e a valorização dos contextos locais, a política transcende o senso comum estigmatizante e o preconceito na busca por uma humanização que garante eficiência estatal (PNAD, 2011).

Nesse contexto, a descentralização do atendimento se efetiva com a elaboração de projetos que permitam a realização coordenada de ações pelo Estado e pelas organizações da sociedade civil, considerada a participação da família, da escola e da sociedade na multiplicação das ações. Essa descentralização pode se iniciar com a construção de um conselho sobre drogas, mas não pode se encerrar nesse processo. Mais do que um órgão, a descentralização deve ser conceito base

das ações sobre drogas. Para além do discurso, o profissional precisa buscar e estimular parcerias no território para garantir o atendimento humanizado baseado em vínculos. Para isso, precisa aprender a trabalhar em rede, pois qualquer serviço, por mais que seja complexo e bem equipado, não consegue sozinho ser suficiente para realizar um atendimento integral aos indivíduos.

Assim, toma-se como estratégia o trabalho em rede para promover a construção do caminho necessário para permitir criar múltiplas respostas, preparando profissionais e usuários para lidar com a complexidade da realidade dos indivíduos que têm problemas decorrentes do uso de drogas, por promover práticas que não se baseiem em uma saída única, padronizada e isolada. Para dar conta dessa complexidade, o profissional deve ser capaz de valorizar as demandas dos usuários na sua singularidade, implicando-os na construção de estratégias que fortaleçam a contratualidade na relação com os serviços e os territórios (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015). Com essa postura, extrapola-se a problematização da droga em si e considera-se que o tipo de substância, a faixa etária e o contexto sociocultural são determinantes no prejuízo que esse uso pode trazer ao sujeito.

Em seu sentido mais completo, a descentralização corresponde também à democratização e à transparência dos processos, pois seu fator principal de sucesso está na coesão: a descentralização da gestão exige que sejam formulados processos solidários e participativos, desde as tomadas de decisão sobre onde, com quem e como serão realizadas as ações, até a avaliação contínua dos resultados obtidos, ampliando a potência de proteção de todos os setores e a responsabilização de todos os indivíduos, criando fluxos de atendimento conforme a realidade e interesse de cada localidade, sempre respaldados por políticas, avaliações e discussões coletivas. É importante destacar que não necessariamente uma rede de trabalho coesa deve dar resposta a toda e qualquer necessidade do usuário, mas sim encontrar dentro da rede o serviço adequado para tal (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Para a construção dessa gestão descentralizada é preciso conscientizar o trabalhador que assiste a pessoa com problemas relacionados ao uso de drogas da importância da construção, manutenção e fortalecimento de vínculos. O profissional precisa estar ciente de que o objetivo final da atenção dada ao usuário não é curá-lo de um mal individual, mas sim de melhorar suas condições de viver em sociedade

de forma saudável, aprimorando suas capacidades de integração: para isso, deve-se ater à capacidade do indivíduo de fortalecer e manter vínculos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013). Com mais detalhes sobre esse processo de construção de vínculos, o *Guia de Saúde Mental: atendimento e intervenção com usuários de álcool e outras drogas* (2013), detalhado no capítulo de revisão bibliográfica deste trabalho, materializa-se como ferramenta ideal para maiores aprofundamentos sobre o tema.

Como principal ferramenta para efetivar a construção de vínculos, a bibliografia e os manuais de saúde apontam para a efetivação da Redução de Danos (RD). Infelizmente, foi adicionada a essa última versão da PNAD (2019) a necessidade de prezar pela abstinência, um retrocesso gigantesco de perspectiva de tratamento para a população com problemas relacionados às drogas. O *Guia Estratégico para o Cuidado de Pessoas com Necessidades Relacionadas ao Consumo de Álcool e Outras Drogas: Guia AD* (2015) traz de maneira explícita a necessidade de não condicionar a oferta de cuidados à exigência de frequência diária e à abstinência, respeitando o momento e o desejo do usuário, utilizando estratégias de redução de danos e tecnologias de baixa exigência: quando valorizamos o outro, aumentamos a potencialidade do vínculo e deixamos de reproduzir o senso comum em relação aos usuários de drogas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

A RD inova ao fomentar a construção de estratégias que não focam exclusivamente em procedimentos, mas na garantia da cidadania e do respeito aos direitos humanos, justamente o mais importante na construção de um processo humano e democrático de fortalecimento de autonomia para uma vida mais saudável, biológica e socialmente.

A demanda por RD é urgente no Brasil, ainda mais quando se destaca o fracasso das políticas centradas no modelo de condenação do uso de drogas. Políticas focadas na abstenção não só se mostraram completamente ineficientes, como também colaboraram para o caos da segurança e da saúde públicas em relação às drogas, aumentando o consumo, a violência e o afastamento do usuário. A bibliografia sobre o tema já aponta claramente que não há experiência exitosa, nacional ou internacionalmente, que tenha como base a abstenção total do uso de drogas. Inclusive o próprio PROERD, utilizado como referência pelo DEPPAD durante o seminário, sustenta tal posição sem ter comprovação científica: estudos de avaliação de políticas indicam que a abordagem do PROERD é limitada frente à

imensa complexidade dos problemas relacionados ao uso de drogas, principalmente pelo seu foco no absenteísmo como eixo central (BOARINI, 2018).

A revisão bibliográfica deste trabalho mostrou o quanto as práticas estatais refletem uma cultura que enquadra as pessoas com problemas como pessoas que causam problemas. Isso é desumano e ineficiente a longo prazo. Pessoas com problemas relacionados ao uso de droga possuem um perfil claramente vulnerável, que necessita de acolhimento, atenção, carinho, valorização, e não controle e doutrinação. Exigir abstenção total do uso é violentar novamente uma pessoa já muito violentada. Nesse sentido, a RD se configura como aproximação, afeto, cuidado. Termos que representam não só algo necessário, mas também algo inédito: a demonização das drogas não produz efeito positivo algum e necessita urgentemente ser rompida. Muitas pessoas utilizam drogas no seu cotidiano, muitas vezes ilegais, como um refúgio momentâneo, um momento de prazer, não tendo nenhum problema com isso. É preciso entender em que momento esse uso torna-se problemático, pois o uso por si só não é.

A avaliação do seminário objeto de estudo deste trabalho mostrou que, apesar da boa aprovação do seminário em geral, já existe certo cansaço, de um pequeno grupo de pessoas, em relação à abordagem que prioriza a polícia e órgãos repressivos nesse debate e o quanto esse discurso repressivo já está chato, repetitivo. Sabendo ou não da existência da RD como prática institucionalizada, algumas pessoas já entendem não só o quão ineficaz é focar na diminuição do uso, mas também o quanto, apesar da incessante repetição de que “drogas matam”, o consumo e a violência só aumentam, desenhando o usuário como um ser coitado, marginalizando-o.

O primeiro passo para humanizar pessoas com problemas relacionados ao uso de drogas é dar autonomia, ouvir, estar disposto a dialogar. Nesse sentido, a RD o convida a ser protagonista de sua situação, compartilhando informações sobre suas condições reais, fatores de riscos e fatores de proteção, facilitando o trabalho a ser realizado. Ao contrário das políticas criminais que aproximam o usuário da violência, essa abordagem reconhece o usuário em suas singularidades, construindo estratégias focando na defesa de sua vida. É urgente olhar para as populações vulneráveis do Brasil e entender suas necessidades e não impor comportamentos moralistas.

Além da aproximação com o indivíduo de maneira singular, a RD possibilita um maior entendimento das diversas realidades existentes no território, possibilitando identificar padrões e populações mais vulneráveis nesse processo, considerando as especificidades do público-alvo e respeitando recortes de gênero e raça. Nesse sentido, é preciso, por meio de estudos da cadeia de mediações entre fatores de risco e proteção, identificar em que momento e como devem ser feitas as intervenções. Ou seja, os pontos mais sensíveis em que tais intervenções podem provocar maior impacto, incluindo, por exemplo, impactos diferentes sobre gêneros, raça e classe social (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Nesse sentido, a PNAD (2019) também ressalta que a execução das atividades deve ser adequada às peculiaridades locais e com a priorização das comunidades mais vulneráveis. Esses recortes de vulnerabilidade devem ser identificados conforme estudos técnicos, indicadores sociais e a bibliografia científica, desenvolvendo a habilidade de adaptar e implementar diversas modalidades de tratamento, respeitando características específicas dos mais variados grupos em situação de vulnerabilidade em nosso país: população LGBTI, idosos, apenados, trabalhadores/as do sexo, indígenas etc. (PNAD, 2019). Porém, a política não faz maiores construções históricas da importância desses recortes, e muito menos indica como essas desvantagens sociais afetam as pessoas com problemas relacionados ao uso de drogas.

Como recomendação, este trabalho deixa como encaminhamento à política que realize o recorte de raça, tendo em vista que racismo e o proibicionismo são políticas de exclusão social que caminham de mãos dadas. No Brasil, as principais pessoas mais afetadas pela guerra às drogas são as pessoas que já vivem em situação de precariedade e vulnerabilidade social, em especial, negros vivendo nos territórios mais pobres das grandes cidades (SOARES, 2009).

No Brasil, a origem do proibicionismo das drogas remete à perseguição à cultura negra. A primeira lei de criminalização das drogas no Brasil República surgiu com a proibição da maconha, chamado na época de “fumo de Angola”, utilizada nos rituais de Candomblé, considerados “baixo espiritismo”. Tanto o Candomblé como o uso da maconha estão fortemente ligados à cultura africana, sendo relacionados à prática de crimes e a desvios morais pelas autoridades da época. Um fato que materializa essa perseguição pode ser visto na prioridade para os governantes da época para a criminalização da droga: a escravidão foi abolida em 1888 e a

criminalização da maconha veio ainda em 1890, antes mesmo da primeira constituição do Brasil República que viria no ano seguinte (BARROS & PERES, 2011).

Mais do que focar nos impactos da drogadição somente em crianças e adolescentes (como feito no seminário), o recorte de vulnerabilidade é necessário para fazer um debate provocador que reconheça toda a historicidade da construção de nossa sociedade, identificando não só a nocividade das substâncias, mas, acima de tudo, a nocividade da manutenção de um Estado construído a partir da violência contra as pessoas negras de forma legal e institucionalizada. Dessa forma, a Lei sobre Drogas vigente no Brasil (11.343/2006) sustenta e oficializa essa seletividade punitiva inerente à política proibicionista: a população carcerária brasileira vem aumentando consideravelmente desde 2007, em grande parte por causa do aprisionamento de jovens pobres, negros e pardos por crimes relacionados ao tráfico de drogas. A lógica central é: os mais atingidos pela repressão são, e sempre serão, os mais vulneráveis econômica e socialmente, desprovidos de riqueza e de poder (KARAM, 2010). Nesse sentido, Torres *et al.* (2016) destacam:

Diferente do que os dados da OMS trazem sobre o consumo de drogas habitar todas as classes sociais, as políticas que se dão pela via do enfrentamento acabam por operar majoritariamente sobre a população em bairros e comunidades mais pobres, em sua maioria para a população preta e pobre, aumentando a criminalização e estigma sobre o usuário. Dessa forma, as políticas voltadas para o enfrentamento das drogas sob a lógica da punição, criminalização e marginalização reforçam na sociedade os princípios da exclusão social de certos grupos sociais, afastando-os dos serviços de saúde (TORRES *et al.*, 2015, p. 7).

Nas comunidades de maior prevalência de tráfico e consumo de drogas, muitos jovens são assassinados antes dos 25 anos de idade (ANDRADE, 2011). No Brasil, as principais vítimas da guerra ao tráfico são os usuários pobres, negros e vivendo nos bairros mais desfavorecidos das grandes cidades (SOARES, 2009). Vive-se em um estado de guerra permanente, cuja natureza se exprime menos no encarceramento massivo do que no extermínio executado (ou não) em nome da lei. Entre 1979 e 2008, morreram no Brasil, violentamente, quase um milhão de pessoas (número que pode ser comparado ao de países em guerra, como Angola, que demorou 27 anos para chegar à cifra parecida) (NETTO, 2012).

Dessa forma, a criminalização das drogas serve para controlar práticas e comportamentos de determinados grupos sociais historicamente discriminados e que são cotidianamente empurrados à marginalidade pela precariedade de nossa democracia, além da manutenção e reprodução ampliada da desigualdade. Nesse sentido, o caráter conservador das práticas operadas pelo sistema de segurança estatal, seja no uso de drogas ou de outras práticas que confrontam a moralidade dominante, também mantém esse sistema racista (CFESS, 2011). Sobre isso, Leal *et al.* (2016) destacam:

Nossas legislações sobre drogas, seja em âmbito nacional ou local, se apresentam como operadoras de uma guerra, funcionando como instrumentos governamentais para justificar a identificação, a perseguição e a reclusão das pessoas dissonantes com relação às ordens social e moral estabelecidas (LEAL *et al.*, 2016, p. 11).

Ao operar essa guerra, as práticas de segurança pública atuais garantem a reprodução da violência dentro da sociedade brasileira. De acordo com Misse (2019), ao elencar uma violência, um grupo ou indivíduo clama por uma contra violência para controlar a primeira elencada, gerando, assim, um ciclo de violências que, ao abranger uma soberania, acaba por determinar o que será criminalizado e considerado como violência inaceitável: “Quando uma soberania recebe reconhecimento suficiente ela irá recepcionar o sentido comum e, modificando-o para sua autopreservação, classificar o que será intolerável para a sua hegemonia. É o que deverá ser criminalizado” (MISSE, 2019, p. 26).

Assim, desenvolve-se o aumento da força coercitiva estatal enquanto não é possível identificar esse mesmo aparato no conhecimento e na intervenção protetiva no contexto social racista que gera a violência, o que acarreta medidas ineficazes no combate à criminalidade, construindo estratégias militares de controle das classes sociais subalternas que, estigmatizadas como criminosas, representam ameaça à ordem social (LEMOS, 2015).

Na última década foi possível perceber no Brasil o aflorar de debates de cunho emocional nas cenas sociais e políticas. Com o fervor de discursos em defesa da família e de manutenção da ordem social, a manifestação do conservadorismo encontra autorização política e cultural na manifestação mais concreta do discurso de ódio e da valoração do senso comum punitivista. Nesse contexto de encorajamento do poder punitivo do Estado, é possível perceber que a população

negra constitui parcela significativamente vulnerável às violências estruturais e alvo da seletividade penal que hoje materializa o racismo travestido de manutenção da ordem social (GERSHENSON, 2020).

Nesse sentido, é possível até se perguntar: essa situação se reproduz porque pessoas negras cometem mais crimes do que pessoas brancas, certo? Errado. Os dados a seguir não apontam para essa conclusão. Em um estudo realizado no estado do São Paulo no ano de 2017, com 4.754 réus, identificou-se que:

O poder judiciário condenou proporcionalmente mais negros do que brancos na cidade de São Paulo. Setenta e um por cento dos negros julgados foram condenados por todas as acusações feitas pelo Ministério Público no processo – um total de 2.043 réus. Entre os brancos, a frequência é menor: 67%, ou 1.097 condenados. Enquanto a frequência de absolvição é similar – 11% para negros, 10,8% para brancos –, a diferença é de quase 50% a favor dos brancos nas desclassificações para “posse de drogas para consumo pessoal”: 7,7% entre os brancos e 5,3% entre os negros. De maneira geral, os negros também foram processados por tráfico com menos quantidade de maconha, cocaína e crack do que os brancos (DOMINICI & BARCELOS, 2019, p. 3).

Quando se compara somente a quantidade de substância para enquadramento como “tráfico”, fica mais clara ainda essa distorção. Primeiramente, nos casos de múltiplas substâncias, tem-se a seguinte situação: para as pessoas brancas a média era de 85 gramas de maconha, 27 gramas de cocaína e 10,1 gramas de crack. Já para as pessoas negras, a média era inferior nas três substâncias: 65 gramas de maconha, 22 gramas de cocaína e 9,5 gramas de crack. Nos casos de apreensão de somente um tipo de droga, pessoas negras foram proporcionalmente mais condenadas, mesmo portando menores quantidades de drogas. Quando se trata da maconha, a diferença é absurda: 71% das pessoas negras foram condenadas com apreensão média de 145 gramas. Já entre as pessoas brancas, 64% foram condenados com apreensão média de 1,14 quilo. Ou seja, uma medida quase oito vezes maior. Essa desproporcionalidade também atinge a classificação pelo poder judiciário como quantidade para consumo pessoal: 9,3% dos negros foram considerados usuários, e a mediana das apreensões nesses casos foi de 39,4 gramas. Já entre os brancos, 15,2% foram considerados usuários, com apreensão mediana de 42,8 gramas de maconha (DOMINICI & BARCELOS, 2019).

Ou seja, quanto mais aumenta o discurso punitivista na sociedade, mais se reproduz uma política de encarceramento e morte da população negra. Mais se culpam aqueles que mais sofrem. Mais se alimentam mentes e corações com um ciclo de violência baseado em ordenamento moral que localiza “bodes expiatórios” para a identificação das causas da violência, do medo e das inquietações mais paranoicas, confundindo propositadamente as consequências com as causas do problema para que se esqueçam de dívidas históricas com povos marginalizados: criminalizar e encarcerar a negritude e a pobreza é a saída fácil. A escravidão cobra seu preço social, e quanto mais se deixa de pagar essa conta, mais ela aumenta.

Como destaca Becker (2008), quando se segue o estipulado em rótulos previamente definidos, deixa-se de prestar atenção às situações reais e ao processo de julgamento em si. Processo esse que é caracterizado por seu caráter tendencioso, e não pela sua impessoalidade, tendendo a representar os interesses das classes dominantes em certo local e período. Ou seja, mais do que uma “guerra às drogas” (universal e abstrata), vive-se uma “guerra à população negra e pobre” (específica e histórica) (BECKER, 2008).

Nesse sentido, vemos a construção de um Estado brasileiro que assume a ideia do desenvolvimento do Estado penal, que pune reproduzindo a seletividade com recorte visível de raça e classe em detrimento do Estado social que deveria propor formas de proteção social visando dirimir os impactos das desigualdades sociais que, via de regra, são ponto de partida para geração da violência. Dessa forma, avalia-se, de acordo com Wacquant (2013), que o fortalecimento da punitividade estatal, agregado ao enfraquecimento da proteção social, torna a punição não só injusta no que tange à criminalização da pobreza, mas também ineficiente no enfrentamento da violência.

5.3 “A polícia diz que eu já causei muito distúrbio, o repórter quer saber por que eu me drogo, o que é que eu uso”.

Hoje, o sistema de segurança pública não funciona para a sociedade civil. E, por incrível que pareça, nem mesmo funciona para a própria polícia: a polícia brasileira não é só a que mais mata, ela é também a que mais morre. E, além de ser a que mais mata e a que mais morre, é também a que mais se mata. É maior a probabilidade de um policial militar cometer suicídio do que morrer no exercício de

sua profissão. É quatro vezes maior a probabilidade de um policial militar se matar do que a população em geral (ZILLI, 2018). Ou seja, apesar do investimento 406 milhões de reais realizados anualmente, a polícia brasileira atua massivamente na reprodução do ciclo de violência na sociedade brasileira, sem garantir benefício para a sociedade (SOU DA PAZ, 2018).

Para além de abordar todas as nuances desse fracasso na constituição histórica das forças policiais ostensivas em nosso país, destaca-se neste trabalho o péssimo uso dado a elas quanto ao combate ao crime. Nesse sentido, o encaminhamento a ser dado é de parar de focar no combate aos “distúrbios” do uso de drogas, tendo em vista que produzem, em geral, crimes que não atentam contra a vida das pessoas.

Sendo assim, a reformulação das instituições de segurança pública no Brasil deve passar pela qualificação da função do policial armado, para que ele se concentre em situações em que de fato exista a ameaça contra a vida. Hoje, uma parte enorme da atividade policial em nada tem a ver com isso. Como exemplo mais drástico, citam-se números relativos aos chamados policiais no estado do Rio de Janeiro: usando números de janeiro a maio do ano de 2019, de um total de 345.964 telefonemas, 51.405 (cerca de 20%) foram sobre a chamada perturbação do sossego e do trabalho. Em segundo lugar, ficaram crimes contra a mulher, com 10%, e, em terceiro, ameaça, com 7%. Isso quer dizer que o policial passa a maior parte do tempo com atividades que, mais do que força armada, necessitavam de mediação e fiscalização (O GLOBO, 2015).

Avançando nessa discussão, é preciso pensar também sobre quem o nosso sistema de segurança pública e justiça prende. Dados do Departamento Penitenciário Nacional (2016) mostram que os casos de tráfico de drogas respondem por 28% dos presos. Entre as mulheres, o tráfico de drogas é o principal crime das que cumprem pena privativa de liberdade (62%). Entre os adolescentes, o tráfico de drogas é a segunda causa de privação de liberdade: 24% dos atos infracionais. Esses números ganham proporções absurdas quando são comparados aos crimes contra a vida: apenas 3 em cada 10 homicídios (dos estados que divulgam livremente esse dado) no Brasil são elucidados, ao passo em que apenas 10% dos nossas cadeias estão abrigando esse público. Ou seja, apesar do grande impacto dos crimes contra a vida para a sociedade, o aparato de segurança pública

dispensa uma maior quantidade de recursos para prisão dos crimes ligados às drogas, que não ameaçam a vida das pessoas (SOU DA PAZ, 2020).

Voltando-se especificamente ao tema desta pesquisa, outra atividade que ocupa tempo desproporcional do policial, e ainda põe sua vida em risco, é o tráfico de drogas. Conforme levantamento do instituto Sou da Paz (2018), apenas 6% das pessoas presas pelo crime de tráfico de drogas pertenciam a alguma organização criminosa, e apenas 3% portavam uma arma no momento da abordagem. Ou seja, elas não ameaçavam a vida de outras pessoas. Ainda, de acordo com o mesmo levantamento, ocorrências de posse (somente posse, sem caracterização de tráfico) ocupam 40% do trabalho da polícia, demandando energia e recursos do sistema de segurança e justiça, envolvendo um grande número de pessoas, porém retirando de circulação algo em torno de 3% a 5% da massa de droga existente no Brasil: 67,7% dos presos por tráfico de maconha tinham menos de 100 gramas da droga (SOU DA PAZ, 2018).

Além dessa inconsistência operacional da criminalização das drogas, destaca-se também a inconsistência jurídica para a manutenção da criminalização do porte e consumo de drogas no Brasil. Judicialmente falando, é importante ressaltar que a Constituição Federal afirma que, para uma conduta ser criminalizada dentro do Direito Penal, ela deverá incidir sobre condutas que lesionem ou ameacem lesionar um bem jurídico de terceiros, conforme princípio da ofensividade ou lesividade. Portanto, não deverá ser objeto de tutela penal um delito que tenha no autor e na vítima a mesma pessoa, como no caso do uso de drogas. Vale ressaltar que o caso de suicídio não está previsto em nosso código penal, somente o estímulo ou indução a esse tipo de crime (tendo, então, pessoas diferentes para autor e vítima do delito) (BRASIL, 1988).

Mais do que as inconsistências operacional e jurídica, existe ainda a inconsistência da criminalização do uso para o tratamento em saúde: a proibição afasta a pessoa do sistema de saúde, dificultando ainda mais o tratamento. A estigmatização, preconceito e a criminalidade envolvidos constroem o debate, que é muito mais amplo do que geralmente se apresenta, sendo preciso romper com o paradigma proibicionista, pois ele oculta os diversos fatores que constroem a complexa interação sujeito-droga. Esse paradigma proibicionista vai de encontro com os princípios fundamentais do tratamento elencados neste trabalho: autonomia, vínculo, cuidado. Do debate proibicionista, focado na polícia, é preciso passar para o

debate intersetorial como principal fator da efetividade das intervenções. Quando se compreende o uso abusivo de drogas como um fenômeno constituído e determinado por múltiplos vetores, entende-se que as ações necessitam contemplar essa pluralidade de saberes e fazeres (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Somando-se essas inconsistências, é fácil entender por que a descriminalização do porte de drogas é uma matéria primordial para que se possa realizar um enfrentamento mais humano e eficiente aos problemas relacionados ao uso de drogas. Primeiramente, para proteger o policial e fortalecer sua atuação em situação em que de fato haja risco para a vida das pessoas na sociedade, em especial homicídios que se configuram como uma categoria de crimes que demandam maior atenção do poder de polícia. Além disso, a descriminalização do porte também ajudaria no tratamento e acolhimento dos usuários de drogas.

Apesar de tantas inconsistências, o aparato de segurança pública ainda é o mais acionado quando se fala sobre drogas. E isso pôde ser visto no Seminário Estadual sobre Drogas, objeto de estudo deste trabalho. Considerando que o diretor do DEPPAD é um coronel da Brigada Militar aposentado, três dos quatro eixos apresentados no seminário tiveram a participação direta de membros do sistema repressivo do Estado. Tal predominância desses atores reflete no conteúdo existente nos manuais orientativos sobre o tema, centrados na repressão ao uso e diminuição da oferta e demanda sobre drogas, como por exemplo a própria PNAD (2019), tendo em vista que esse é o foco dessas instituições.

Porém, é preciso reconhecer que a massiva aparição das instituições de segurança pública se deve ao fato de ainda serem atores que têm contato constante com o tema no seu dia a dia, tendo em vista a historicidade da alocação do tema das drogas no serviço público brasileiro. Entretanto, é necessário pensar em uma reposição de peças nesse jogo, é preciso “passar o bastão”: a bibliografia sobre o tema e o próprio fracasso das políticas proibicionistas conclama que sejam feitas mudanças drásticas nessa preponderância de atores ligados à punição e repressão. A pergunta que fica, então, é: partindo-se do pressuposto que as instituições de repressão ocupam posição de destaque no tema referente às drogas, tendo em vista os elevados investimentos estatais nessa postura repressiva, qual outro ator pode ocupar esse espaço de discussão?

Mais do que nunca, as universidades, em especial as públicas, credenciam-se para serem protagonistas nesse processo por se caracterizarem como espaços de

construção de saberes científicos e pela capacidade de fomentar a valorização da intersetorialidade como principal fator da efetividade das intervenções. Quando se compreende o uso abusivo de drogas como um fenômeno constituído e determinado por múltiplos e complexos vetores, entende-se que as ações necessitam contemplar uma pluralidade de saberes e fazeres (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

A PNAD (2019) até chega a citar a necessidade de utilizar o conhecimento científico por meio de alinhamento com instituições de pesquisa, mas não diz como esse alinhamento pode ser feito e nem ao menos o que se entende por “científico”, mesmo citando esse termo por 16 vezes ao longo da redação da política. Nesse sentido, fica clara a necessidade de um encaminhamento maior para orientação não só do leitor, mas dos agentes implementadores de como identificar e utilizar a cientificidade nas suas práticas. Fica aqui, então, o encaminhamento deste estudo para instrumentalização do agente implementador por meio de uma parceria institucional com a universidade, que possui todos os mecanismos para potencializar a cientificidade das práticas do agente implementador que, sem essa parceria, vê-se dependente do seu subjetivismo e da reprodução de conceitos que já possui sobre o tema, exatamente o que se busca evitar: mais uma vez, então, a aplicação da política acaba sendo incoerente.

A parceria com a universidade pública garantiria a assimilação não só do termo “científico”, fundamental conforme a bibliografia sobre o tema e conforme a própria política, como dos demais termos mal interpretados já citados no subcapítulo 5.1, como por exemplo a “autonomia”.

A escolha da análise *top-down* para esta pesquisa (onde minimizam-se as responsabilidades dos implementadores, devendo os formuladores fornecer ao agente implementador as condições de eficiência) ganha mais sentido quando analisamos a capacidade limitada do agente implementador (DEPPAD) de realizar um debate sobre atenção às pessoas com problemas relacionados ao uso de drogas. Durante a realização do Seminário Estadual sobre Drogas, em 2019, objeto de análise deste estudo, a equipe do DEPPAD era composta por quatro integrantes: seu Diretor, um assistente administrativo e mais dois estagiários de ensino superior, um estudante de Ciências Jurídicas e Sociais (Direito) e uma estudante de Ciências Sociais. A Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do estado do Rio Grande do Sul apoiava, quando necessário, somente as questões logísticas, cabendo aos quatro integrantes do DEPPAD todas as atividades técnicas previstas.

Ou seja, a equipe é insuficiente para o tamanho dos desafios: não basta vontade, é necessário ou equipar o departamento com os recursos humanos necessários ou possibilitar articulação horizontal com demais entidades da administração pública que possam disponibilizar o suporte necessário.

Avançando no sentido da análise teórica do conteúdo do Seminário objeto de estudo deste trabalho, observam-se algumas práticas não alinhadas com a bibliografia sobre o tema, como a proximidade com o aparato repressivo policial. Em especial cita-se como o exemplo o destaque dado ao programa PROERD, que, conforme destaca a bibliografia, não possui eficácia na prática. Tal equívoco poderia ser solucionado com a análise de algum órgão de pesquisa.

Além disso, sugere-se para as próximas edições a capacidade de conseguir elaborar melhor os recortes de vulnerabilidade que, sim, estão previstos na política, mas precisam de um apanhado teórico mais robusto, vindo de um instituto de pesquisa, para que consiga se desenvolver de forma mais científica e alinhada com a realidade social.

Além da parceria com a universidade, outra forma de promover um debate mais científico em relação ao tema, ao mesmo passo que garante maior proximidade da sociedade nas decisões a serem tomadas, é a própria criação da câmara temática sobre drogas, já planejada pelo DEPPAD. A Câmara temática é um órgão colegiado similar ao conselho, porém busca qualificar o debate conforme diretrizes científicas, considerando tanto a técnica sobre o tema quanto a necessidade de estudos sobre o encaminhamento da pauta dentro dos trâmites legais de aprovação, deixando para um segundo plano o caráter popular dessas ideias; enquanto o conselho se caracteriza como espaço de aprovação considerando, principalmente, a vontade popular. Resumidamente, na câmara técnica debatem os técnicos (universidade, especialistas etc.), já no conselho debatem os atores “em nível de rua” (usuários, agentes de saúde etc.). Essa definição não é exata, mas busca apenas definir prioridades aos entes citados. Infelizmente, até o fim desta pesquisa, tal câmara ainda não foi implementada no âmbito do Rio Grande do Sul. Porém, neste estudo, dá-se maior destaque à universidade pública, tendo em vista ser órgão do governo federal, com especialistas no assunto, permitindo que haja regulamentação na própria PNAD para a formação dos dispositivos necessários de qualificação teórica das práticas.

Outra questão importante em que seria fundamental a participação da universidade é a sistematização das práticas. Conforme destacado na bibliografia sobre o tema, a falta de ações continuadas de educação leva à precariedade dessas formações, ainda mais quando se observa que os programas que existem acabam se dando de maneira esporádica, com predomínio da concepção de responsabilização individual, ênfase na repressão do consumo de determinadas drogas e manutenção de visões empobrecidas que desconsideram fatores comumente experimentados pelos sujeitos (ADADE; MONTEIRO, 2014). Nesse sentido, o *Guia Estratégico para o Cuidado de Pessoas com Necessidades Relacionadas ao Consumo de Álcool e Outras Drogas: Guia AD* (2015), do Ministério da Saúde, destaca que, além da precarização das atividades em si, tal descontinuidade afeta a confiança das pessoas nas atividades de prevenção ao uso problemático relacionado ao consumo de drogas, dando maior destaque às atividades de repressão ao uso: essa desconfiança acontece pelo excesso de tentativas isoladas que retiram a credibilidade da potência da prevenção, tendo em vista a excessiva fragmentação entre os atores da rede de proteção social na construção de ações efetivas para um problema coletivo (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015). Com a parceria da universidade, existiria uma sistematização da memória institucional capaz de diminuir a descontinuidade das práticas, gerando não só um planejamento de ações em longo prazo, como também um amplo banco de dados para consulta.

Para a geração desses dados para o banco, cita-se como possível encaminhamento a parceria com a própria Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (localizada a poucos quilômetros do DEPPAD), que possui profissionais capacitados no âmbito da avaliação quantitativa de políticas públicas. Em especial, cita-se como exemplo a Professora Marília Patta Ramos: professora no departamento de Sociologia da UFRGS, tem doutorado junto Programa Vilmar Faria (PVF) de Análise Quantitativa em Políticas Públicas no *Population Research Center* (PRC) da Universidade do Texas (2006). Ela é, inclusive, professora do presente programa de pós-graduação em Segurança Cidadã. Além dela, o pesquisador Ricardo Ceccim, autor diversas vezes citado neste estudo, também é professor titular da UFRGS, mais especificamente do curso de Saúde Coletiva. Além da carreira acadêmica voltada para a educação permanente de profissionais, possui experiência na gestão do Núcleo de Educação, Avaliação e Produção Pedagógica

em Saúde, chamado *EducaSaúde*, dentro da universidade; do Grupo de Pesquisa em Educação e Ensino da Saúde (Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil, CNPq); e também do Departamento de Gestão da Educação na Saúde, do Ministério da Saúde.

Sendo assim, não seria necessária a contratação de especialistas ou dispendir uma grande quantidade de recursos logísticos ou financeiros para geração de dados quantitativos. Seria necessária apenas a previsão de uma aproximação institucional entre o órgão gestor e a universidade.

Com a sistematização dos dados, produz-se uma cultura de avaliação permanente para as práticas, resultando em significativos avanços no campo da prevenção. Essa cadeia de estudos agrega, no processo, segurança dos efeitos da implementação e, por isso, qualifica uma política pública no campo da prevenção. A finalidade de tal estrutura para a disseminação de ações de prevenção é a obtenção de atividades, procedimentos e materiais que sejam percebidos como atrativos, motivadores, claros, compreensíveis, pertinentes, relevantes para o novo contexto e adequados à cultura do público-alvo (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015). Sem a insuficiência de dados, por exemplo, o Seminário Estadual sobre Drogas poderia ser realizado conforme um mapeamento robusto das reais necessidades e possibilidades dos municípios gaúchos, não somente com dados sobre a existência ou não de COMAD, como foi o caso no ano de 2019.

Por fim, a universidade ajudaria a entender diversas incoerências previstas na política. Em especial, destaca-se a valorização da abstinência ao invés de práticas de RD. Como é possível entender o indivíduo de forma ampla e promover sua participação social quando a única coisa que se enxerga é o consumo da droga? A abstinência não só afasta o profissional de saúde dos demais problemas relacionados ao uso de drogas, como também afasta o usuário do serviço. Conforme destacado no subcapítulo anterior, a política torna-se inexecutável. Ou seja, a PNAD precisa ter uma redação mais clara, objetiva e sensata: se é para promover autonomia e garantir um estilo de vida saudável, as práticas estatais não podem se basear na repressão, na demonização da droga. A política precisa se decidir: ou apoia a repressão e não se importa com a realidade social do indivíduo ou busca um modelo de diálogo e entendimento que supera a relação somente com a substância.

Cita-se como incoerência, também, o fato de a política, ao mesmo tempo em que afirma prezar pelo rigor científico, apresenta um posicionamento proibicionista e

trata esse posicionamento como algo nacional, afirmando que a maioria da população é contra a legalização das drogas, sem apresentar qualquer pesquisa que subsidie tal afirmação e sem abordar a preponderância do discurso de guerra às drogas no Brasil. Nota-se uma clara abordagem moralista, que vai de encontro à cientificidade citada no texto da política.

Obviamente, poder-se-ia citar como possibilidade de parceira, também, o Ministério da Saúde, tendo em vista que se aborda neste estudo uma política nacional, formulada pelo governo federal. Porém, mais do que simplesmente melhorar a redação por meio de qualificadas discussões de gabinete, é fundamental que exista um acompanhamento na prática dos efeitos da aplicação da teoria, ou seja, estipular a universidade como relevante ator de planejamento das atividades possibilita uma qualificação diretamente ligada à avaliação e implementação dos processos, tendo em vista que ela se encontra mais próxima do agente implementador do que qualquer ministério.

Nesse sentido, a pergunta mais provável de vir à mente é: qual o papel da universidade pública para construção de práticas mais coerentes? Cada um dos atores aqui abordados tem seus próprios objetivos, isso é fato. Porém, para atender sua finalidade de garantir o bem comum, o Estado precisa ser capaz de coordenar os múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais. Nesse sentido, a PNAD deve buscar promover o alinhamento de estratégias e objetivos entre as organizações envolvidas; institucionalizar mecanismos de comunicação, colaboração e articulação entre os atores envolvidos, buscando uma regulação mínima de ações. Universidade e conhecimento científico não podem andar distantes das práticas das instituições implementadoras de políticas públicas. Dessa forma, será possível fomentar uma coerência mínima, uma lacuna que se evidenciou na análise das práticas e dos documentos elaborados pelo DEPPAD: não só a própria PNAD (2019) é incoerente, como a ação de seus agentes implementadores acaba sendo incoerente também, causando dificuldades de continuidade e de eficiência na implementação da política.

Como resultado dessa maior coerência, espera-se que ambos os atores envolvidos reconheçam a importância da atuação estatal alinhada, entendendo que nenhum ator sozinho é suficiente para a resolução do problema e somente a sinergia pode potencializar as práticas sobre drogas a ponto de que seja possível produzir intervenções que de fato melhorem a vida das pessoas. Nesse sentido, importante

observar o que traz o *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria* (2014), do Tribunal de Contas da União:

A obtenção de resultados para a nação exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. Do contrário, a fragmentação da missão e a sobreposição de programas tornam-se realidade generalizada no âmbito do governo e muitos programas transversais deixam de ser bem coordenados. Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas nacionais, os objetivos ou os propósitos coletivos.

Do espectro de análise das políticas públicas, cabe ressaltar que a articulação de uma gestão executora com a universidade pública é fundamental para potencializar a sinergia entre os entes da administração pública: numa sinergia de ações, um mais um sempre é maior do que dois, ou seja, dois atores trabalhando juntos promovem resultados mais efetivos do que o simples fato de trabalharem ambos em prol de uma causa de forma singular. Para isso, as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas entidades devem ser alinhados para se reforçarem mutuamente (BRASIL, 2014).

Em políticas de clara natureza transversal, como as políticas ligadas ao tema das drogas, destaca-se ainda mais a necessidade de integração horizontal entre as políticas públicas, sendo essencial a promoção de mecanismos institucionalizados de coordenação por uma autoridade superior, de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica, evitando ainda superposições ou esforços mutuamente contraproducentes (BRASIL, 2014).

Essa incoerência citada, tanto no plano teórico como no plano prático, é o principal obstáculo a se enfrentar. Cientificidade e moralismo. Autonomia e obrigatoriedade de abstinência. Atuação intersetorial e repressão ao uso. A incoerência é tamanha que dificulta que se tomem rumos em qualquer direção. Diversos termos colocados se contradizem na prática, parecendo que a teoria constante na redação está lá para “bonito”, pois temos uma política “Frankenstein”, com pressupostos que se excluem mutualmente, com afirmações sem base científica, sem expor maiores informações de como articular na prática a teoria constante no papel. Difícil exigir alguma prática coerente do agente implementador dessa forma.

Quando a política não indica rumos, o “rumo” é ficar parado na mesma situação: defender a redução da oferta, demonizar a droga, buscar proteger crianças e adolescentes. Discursos que até podem fazer algum sentido na teoria e na moral do agente implementador, mas como já abordado nos manuais, na bibliografia e nas pesquisas semelhantes com educação sobre drogas, são discursos que não conseguem impactar de fato a vida das pessoas, sendo, no fim, “mais do mesmo” para quem escuta, mantendo o *status quo* existente. Quando a assistência é ineficaz, sobram demandas para a segurança pública. Assim, numa outra perspectiva, o fenômeno do consumo de drogas e pobreza devem ser pensados de forma articulada a outras políticas públicas, sem “deixar cair no colo” da criminalidade, que reconceitua indivíduos com problemas como indivíduos que causam problemas (CFESS, 2013).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso entender que a PNAD (2019) não vai do “nada para o nada”. Ela se insere num contexto de soberania histórica da lógica de “guerra às drogas”, completamente ineficiente, desumana e racista. Nesse sentido, existe uma necessidade imediata de reverter esses processos, e a PNAD deve prever ferramentas capazes de potencializar as práticas dos agentes implementadores para essa reversão. Caso contrário, seguem-se fazendo cumprir preceitos moralizantes conforme uma lógica individualizante que, em geral, vem da cultura vigente de demonização das substâncias e da repressão ao uso, e, conseqüentemente, repressão ao usuário.

A busca incessante feita para redução da oferta das drogas, reproduzida a nível local, não possui sentido teórico nem prático, não só pela impossibilidade de construção de uma sociedade totalmente livre de drogas, mas também porque pesquisas sugerem diferentes graus de envolvimento com a droga e seu impacto na vida do usuário: se a tomam nas horas de lazer ou diversão ocasionais, se ela é central na definição de um estilo de vida alternativo compartilhado com outras pessoas ou se ela é o eixo na definição da identidade individual do usuário compulsivo. Nesse sentido o problema claramente não é a oferta das drogas, mas sim o contexto em que se dá (ZALUAR, 1994). A substância acaba ocupando um papel proeminente por mascarar as dificuldades encontradas pelos indivíduos em sua socialização, dentro e fora do âmbito familiar. Ou seja, o alívio trazido pela droga torna-se indispensável não pela questão química da substância em si, mas pela dificuldade pré-existente do indivíduo em lidar com as mazelas da existência e dos conflitos que a constituem (ALVAREZ *et al.*, 2014). Mais do que tirar a droga das pessoas, é preciso buscar construir um novo modelo de sociedade, mais democrático, inclusivo e menos estigmatizador.

Sendo assim, destaca-se de uma visão histórica do processo de conquista de direitos no Brasil: a necessidade, hoje, é de dar continuidade ao projeto de reforma sanitária surgido nos anos 80, junto com a Constituição Federal de 1988. Quando se observam falhas nos modelos democráticos propostos após esse período de reformulação, a resposta tem que ser sempre mais direitos, nunca menos. Ou seja, o modelo baseado na Redução de Danos, que luta contra o domínio do modelo de “guerra às drogas”, orientando-se pelo fortalecimento dos direitos

humanos e pelo reconhecimento das vulnerabilidades individuais e sociais, é a saída ideal para que se possa reforçar o caminho do protagonismo social e, conseqüentemente, da democracia, iniciado há 40 anos. A RD é vista como principal estratégia para produção dos vínculos, pois, quando se pensa sobre uma lógica de RD, não se pode julgar unilateralmente o que é melhor para o usuário, não se pode simplesmente estipular uma conduta padrão a ser tomada. Busca-se, então, junto com o usuário, o desenho dos possíveis caminhos para melhorar a sua vida sem que isso envolva, necessariamente, parar completamente de usar drogas. Tal questão é essencial quando observa-se que uma pessoa que está com problemas relacionados ao uso de drogas muitas vezes não quer, não pode ou não consegue parar de usar drogas. E tal fato não pode ser um impeditivo para que se possa ajudá-la a cuidar de sua saúde, da melhor maneira possível. Essa contratualidade pode ser entendida como uma dinâmica de relações em que são estabelecidos condições e marcos para que uma troca ocorra, respeitando o outro não só como ser biológico, mas também como ser político, o que reforça a autonomia e a cidadania. Quando se valoriza o outro, aumenta-se a potencialidade do vínculo e deixa-se de reproduzir o senso comum em relação aos usuários de drogas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015). A potência do cuidado, da empatia e do fortalecimento de vínculos abre o caminho interrompido pela separação dos usuários compulsivos de drogas com o resto da sociedade (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

Este estudo destacou diversas dificuldades de implementação da PNAD para consecução de seus objetivos. As dificuldades de implementação encontradas pela gestão responsável foram muitas, desde recursos financeiros, capital humano e orientação técnica e pedagógica mais especializada. Nesse sentido, apesar da existência de boa vontade, empenho e dedicação do DEPPAD, ficaram claras as lacunas existentes para uma prática estatal coerente e cientificamente embasada. O formulador da PNAD precisa entender essas lacunas e ser capaz de prever dispositivos para que o agente implementador não se veja desamparado frente a um problema tão complexo e interdisciplinar, impossível de ser resolvido unilateralmente, como é o problema das drogas. Servidores públicos dedicados e fontes de conhecimento científico atualizado existem no Brasil, seja na universidade pública ou fora dela. Basta, então, saber fazer esses atores trabalharem de maneira sinérgica, multiplicando potencialidades. Dessa forma, o fortalecimento das práticas de educação sobre drogas perpassa pelo fortalecimento da capacidade estatal em

intersetorialidade e embasamento científico das práticas, revisando qual a postura mais eficiente para encarar os problemas relacionados ao uso de drogas: proibição e repressão ou acolhimento e resolução.

Sendo assim, a hipótese inicial desta pesquisa se confirmou, mas com uma ressalva: de fato, uma educação permanente sobre drogas em desconformidade com os princípios da transversalidade das políticas públicas relativas ao tema das drogas e do embasamento científico das práticas estatais (princípios previstos na política nacional) acarreta uma visão equivocada, superficial e carregada de senso comum, que acaba produzindo uma prática política desumana, ineficiente e não resolutive por concentrar investimentos na repressão ao consumo. Dessa forma, a prática política não é capaz de romper com uma lógica que reforça uma cultura repressora do uso, responsável pela ineficácia no atendimento aos usuários de drogas. Porém, mais do que identificar as ferramentas necessárias para a adequada implementação dos princípios previstos, é preciso corrigir incoerências presentes no texto da política, possibilitando construir uma política sobre drogas que funcione como base de ação inteligente e efetiva.

Este estudo se destaca por corroborar a identificação das falhas na implementação da PNAD em nível local: observa-se a PNAD como uma política teoricamente incoerente, em desconformidade com a bibliografia sobre o tema, com os manuais do Ministério da Saúde e com pesquisas de práticas de educação sobre drogas, não sendo capaz, então, de impedir a existência de diversos percalços no momento da implementação de seu conteúdo, possibilitando espaço para variadas interpretações que resultam em diferentes modos discricionários de implementação pela ausência de capacidades de implementação do previsto na política.

Dessa forma, é possível concluir que a PNAD ainda encontra dificuldades de implementação que devem ser analisadas de maneira minuciosa para se evitar contradições entre o que a política pretende e suas possibilidades reais. Ressalta-se, assim, a importância dos estudos de implementação de políticas públicas e a necessidade de se incorporar as capacidades destacas por esses estudos.

7. REFERÊNCIAS

ADADE, Mariana; MONTEIRO, Simone. Educação sobre drogas: uma proposta orientada pela redução de danos. **Educ. Pesqui.** [online]. 2014, v.40, n.1, p.215-230. Epub June 07, 2013. ISSN 1517-9702. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022013005000009>.

ALVAREZ, Simone Quadros; GOMES, Giovana Calcagno; XAVIER, Daiani Modernel. Causas da dependência química e suas consequências para o usuário e a família. **Revista de enfermagem da UFPE**, v. 8, n. 3, p. 641-8, 2014.

BARROS, André; PERES, Marta. Proibição da maconha no Brasil e suas raízes históricas escravocratas. **Revista Periferia**, v.3, n.2, p 01-21, 2011. ISSN disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552156375006>.

BECKER, Howard S. **Outsiders**. Estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BOARINI, Maria Lucia. Drogas na Adolescência: desafios à saúde e à educação. **Psicologia pesquisa**, 2018, v.12, n.2, p. 57-67. ISSN 1982-1247. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.24879/2018001200200175>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 29 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011. **Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS)**. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Guia estratégico para o cuidado de pessoas com necessidades relacionadas ao consumo de álcool e outras drogas: Guia AD / Ministério da Saúde**. – Brasília: Ministério da Saúde, 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas e Estratégicas em Saúde. **Reforma psiquiátrica e política de saúde mental no Brasil**. In: conferência regional de reforma dos serviços de saúde mental: 15 anos depois de Caracas. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. SVS/CN-DST/AIDS. **A Política do Ministério da Saúde para Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas**. 2. ed. rev. ampl. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Gestão da Educação na Saúde. **Guia de Saúde Mental**

para atendimento e intervenção com usuários de álcool e outras drogas. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. Decreto Nº 7.426, de 7 de janeiro de 2011. Aprova a Política Nacional sobre Drogas, compilando tanto as orientações políticas como os mecanismos legais vigentes no país sobre o tema das drogas. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2011.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Nova Política Nacional de Drogas prioriza combate ao crime organizado.** Site da justiça e segurança pública do governo federal, 2019. Disponível em: www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1555072638.79. Acesso em 22 de maio de 2019.

BRASIL. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 13.840, de 5 de junho de 2019: dispõe sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 de junho de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública:** referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

CAMPOS, Gastão Wagner; BARROS, Regina Benevides; CASTRO, Adriana Miranda. Avaliação da política nacional de promoção da saúde. **Revista Ciência em Saúde Coletiva**, 2004, v. 9, no. 3, p. 745-749.

CARLEY, Michael. **Indicadores sociais:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1985.

COELHO, Francisco José Figueiredo. **Educação sobre Drogas e Formação de professores:** uma proposta de ensino a distância centrada na redução de danos. 2019. 245 f. Tese (Doutorado em Ensino em Biociências e Saúde)-Instituto Oswaldo Cruz, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2019.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **CFESS manifesta:** dia internacional de combate às drogas. Brasília, 2011.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **CFESS manifesta:** proibir e trancar não resolve. Brasília, 2013.

Cracolândia: As políticas de redução de danos funcionam? **ÉPOCA**, Rio de Janeiro, 14 de jun. de 2017. Disponível em <https://epoca.globo.com/saude/check-up/noticia/2017/06/cracolandia-politicas-de-reducao-de-danos-funcionam.html>. Acesso em 01 de jan. de 2021.

DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?** São Paulo: Difel, 2018.

DEPARTAMENTO Estadual de Políticas Públicas Sobre Drogas. Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 13 de agosto de 2019. Disponível em: <https://sjcdh.rs.gov.br/departamento>. Acesso em 13 de junho de 2019.

DOMENICI, Thiago; BARCELOS, Iuri. Negros são mais condenados por tráfico e com menos drogas em São Paulo. **São Paulo: Agência Pública**, v.5, n.1, p. 1-28, 2019.

Greg News: Comunidade Terapêutica. [S. l.: s. n.], 2019. 1 vídeo (19 min). Publicado pelo canal HBO Brasil. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=vdlfP6-urlg>. Acesso em: 10 mar. 20.

GERSHENSON, Beatriz; DE ALENCASTRO, Ecléria Huff. Judicialização da questão social: rebatimentos nos processos de trabalho dos assistentes sociais no Poder Judiciário. **Revista Katálisis**, v. 9, n. 1, p. 19-26, 2006.

HELLMANN, Aline; SCHABBACH, Leticia Maria. Curso de Aperfeiçoamento em Gestão, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – Módulo 4, Indicadores. **Centro de Estudos Internacionais sobre Governo** (UFRGS), Porto Alegre, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seu ciclo e subsistemas, uma abordagem integral**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KARAM, M. L. Legislações proibicionistas em matéria de drogas e danos aos direitos fundamentais. In: SEIBEL, S. D. (Org.). **Dependência de drogas**. 2a. Ed. São Paulo: Atheneu, 2010.

LEAL, Fabíola Xavier; SANTOS, Caroline Christine Moreira dos; JESUS, Renata Santos de. Política Sobre Drogas no Estado do Espírito Santo: consolidando retrocessos. **Textos & Contextos**, v. 15, n. 2, p. 423 – 436, Porto Alegre, 2016. DOI: 10.15448/1677-9509.2016.2.21550.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v.21, nº 48, p. 101-110, Dez. 2013.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage, 1980.

LOPES, Ricardo Cortez. CAPRIOLLI, Aline Bernardi. ARPINE, Aline Andreia. Que sociabilidade se pretende criar ao se acorrentar um Drogadito? Uma análise das declarações dos acorrentadores. **Orbis Latina**, v. 10 n. 3, 2020. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/orbis/article/view/2131>.

MARQUES, Ana Cecília Petta Roselli and CRUZ, Marcelo S. O adolescente e o uso de drogas. **Revista Brasileira de Psiquiatria** [online]. 2000, vol.22, pp.32-36. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-44462000000600009&lng=en&nrm=iso. ISSN 1809-452X. <https://doi.org/10.1590/S1516-44462000000600009>.

MATTA, Alessandra Nagamine Bonadio et al. Processos formativos em álcool e outras drogas para trabalhadores da rede pública do município de São Paulo: a experiência do CRR-DIMESAD-UNIFESP. **Pesqui. prá. psicossociais** [online]. 2016, vol.11, n.3, pp. 637-649. ISSN 1809-8908.

MAY, Tim. **Pesquisa Social**: questões, métodos e processo. Porto Alegre: ArtMed, 2004.

Pastor Sargento Isidório é o deputado mais votado na Bahia. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 07 de ago. de 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/545815-pastor-sargento-isidorio-e-o-deputado-mais-votado-na-bahia/>

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 13.707, de 06 de abril de 2011. Institui o Sistema Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas e outras providências. **Diário Oficial do estado do Rio Grande do Sul** nº 067. Poder Executivo. Porto Alegre, RS, 07 de abril de 2011. Disponível em: <https://sjcdh.rs.gov.br/upload/arquivos/201706/07143024-20110803153758lei-13707-2011-1.pdf>

RODRIGUES, T. **Narcotráfico e repressão estatal no Brasil**: um panorama do tráfico de drogas brasileiro. Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Psicoativos–NEIP, 2003. Disponível em: <neip.info/novo/wp-content/uploads/2015/04/artigo2.pdf> Acesso em 04 jan. 2021

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**: introdução. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014;

SABATIER, P. A. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge (UK), v. 1, n. 6, p. 21-48, Jan. 1986.

SAUPE, Rosita; CUTOLO, Luiz Roberto Agea; SANDRI, Juliana Vieira de Araújo. Construção de descritores para o processo de educação permanente em atenção básica. **Trab. Educ. Saúde**, v. 5 n. 3, p. 433-452, Rio de Janeiro, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SIMÕES, J. A. Prefácio. In: LABATE, B. C. *et al* (Orgs.). **Drogas e cultura**: novas perspectivas. Salvador: EDUFBA, 2008.

SOARES, L. E. **Por trás de uma arma apontada para alguém está uma mão estendida para alguém**: entrevista concedida a Ana Cristina Pereira. Público, volume 20, p. 06-07, 2009.

TEIXEIRA, Alex Niche. Televisão, hipercrimes e violências na modernidade tardia. In: TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; TEIXEIRA, Alex Niche; RUSSO,

Maurício (Orgs.). **Violência e cidadania**. Práticas sociológicas e compromissos sociais. Porto Alegre: Sulina; Ed. UFRGS, 2011.

TORRES, O., PEKELMAN, R., BOMM, A., COSTA, G., SOUZA, A., ROSA, K., VIEIRA DE VIEIRA, L., ESCOBAR, J.. Caminhos do Cuidado: formação em saúde mental na atenção básica. **Cadernos Brasileiros de Saúde Mental/Brazilian Journal of Mental Health**, ISSN 1984-2147, Florianópolis, v.8, n.19, p.77-96, nov. 2016. Disponível em: <<http://stat.necat.incubadora.ufsc.br/index.php/cbsm/article/view/3459>>. Acesso em: 19 Jan. 2021.

ZALUAR, Alba. Introdução. In: _____ (Org.). **Drogas e cidadania**: repressão ou redução de riscos. São Paulo: Brasiliense, 1994.

VELHO, Gilberto. A dimensão cultural e política dos mundos das drogas. In: ZALUAR, Alba (Org.). **Drogas e Cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 23-29.

8. ANEXOS

Anexo I - Ficha de Avaliação SEMINÁRIO ESTADUAL SOBRE DROGAS

Qual o seu município? _____

Existe Conselho Municipal sobre Drogas em sua cidade? _____

PESQUISA DE SATISFAÇÃO

De 1 a 10 (sendo 1 “nada satisfeito” e 10 “totalmente satisfeito”), avalie a presente atividade conforme os seguintes parâmetros:

Atendimento das minhas expectativas pessoais: _____

Clareza dos temas tratados: _____

Os recursos utilizados para transmissão dos conhecimentos (vídeos, slides, ...): _____

Coerência entre os temas abordados e a realidade sobre drogas no seu município:

Contribuição deste evento para meu conhecimento sobre atendimento ao usuário de drogas: _____

Utilidade dos conhecimentos tratados neste evento para melhora da minha prática profissional:

Os conhecimentos abordados hoje estão de acordo com as diretrizes mais humanas, resolutivas democráticas em relação à temática das drogas: _____

Os conhecimentos abordados hoje respeitaram de forma ética, integral e humana as necessidades atuais dos usuários de drogas: _____

Os conhecimentos abordados são úteis para o fortalecimento uma lógica de assistência interdisciplinar, intersetorial e transversal: _____

O material disponibilizado atende às necessidades do município para a construção e fortalecimento das políticas sobre drogas: _____

Você possui sugestões, críticas, dúvidas ou elogios?

ANEXO II – Documentos de Orientação aos Municípios



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DE JUSTIÇA,
CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

ORIENTAÇÕES PARA A CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS

PORTO ALEGRE
JUNHO DE 2019

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1. Introdução | 3 |
| 2. Apresentação | 4 |
| 3. Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas e Fundo Municipal de Políticas sobre Drogas | 4 |
| 4. Legislação | 4 |
| 4.1 Criação..... | 4 |
| 4.2 Aprovação | 4 |
| 4.3 Integração aos Sistemas Nacional e Estadual de Políticas sobre Drogas..... | 5 |
| 4.4 Instituição do Fundo Municipal de Políticas sobre Drogas (gerido pelo Órgão Fazendário Municipal)..... | 5 |
| 5. Mobilização e Sensibilização | 5 |
| 6. Nomeação e Posse | 5 |
| 7. Escolha da diretoria e aprovação do regimento interno | 6 |
| 8. ANEXO I: EXEMPLO DE PROJETO DE LEI PARA A CRIAÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS | 7 |
| 9. ANEXO II: RESOLUÇÃO N° 02/2018 – RECOMENDAÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGRAS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL | 14 |
| 10. ANEXO III: Resolução 03/2018 – RECOMENDAÇÃO PARA A QUALIFICAÇÃODAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS COM A TEMÁTICA DAS DROGAS20 | |
| 11. Contato | 23 |

1. Introdução

No ano de 1987, o dia 26 de junho foi instituído pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o Dia Internacional de Combate às Drogas, tendo como objetivo conscientizar e mobilizar a população global sobre o tema, assim como reafirmar a responsabilidade compartilhada entre governos e a sociedade civil na construção de ações em busca da redução da demanda e da oferta de drogas.

O fenômeno mundial das drogas constitui uma ameaça para a saúde pública, a segurança e o bem-estar da humanidade. Compreende-se, enquanto droga, as substâncias lícitas e ilícitas que, em contato com o organismo humano, atuam como depressoras, estimulantes ou perturbadoras, podendo estarem associadas à dependência química, psíquica, entre outros danos. Trata-se de um problema social que se apresenta urgente, afetando a sociedade como um todo, em especial, jovens e pessoas em situações de vulnerabilidades diversas.

Os dados quanto a essa problemática são alarmantes, mais da metade dos adolescentes brasileiros já experimentaram o álcool entre as idades de 12 e 14 anos, conforme o II LENAD 2012. A idade média para o primeiro uso de drogas varia entre 12,8 anos (álcool), 13,9 anos (maconha) e 14,4 anos (cocaína).

Segundo o Relatório Mundial sobre Drogas 2016 do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), um em cada vinte adultos entre 15 e 64 anos usou drogas pelo menos uma vez em 2014. Estima-se que mais de 29 milhões de pessoas que usam drogas sofrem de problemas relacionados à sua utilização indiscriminada, sendo 207.400 mortes relacionadas às drogas em 2014 em todo o mundo.

Ainda no tocante aos números que ilustram o problema, ao experimentar drogas pela primeira vez, uma em cada nove pessoas em idade adulta se torna viciada. Já entre os jovens, um em cada seis que experimentam drogas pela primeira vez se torna viciado. O uso abusivo de drogas pode acarretar diversas doenças, especialmente quando o usuário é jovem, em que a utilização recorrente das drogas afeta diretamente a formação do córtex pré-frontal, prejudicando a capacidade de articulação de pensamentos complexos e a memória. Além disso, os adolescentes usuários de drogas têm seu quociente de inteligência reduzido em 8% e possuem duas vezes mais chances de desistir ou ter insucesso na escola. Estes exemplos são apenas uma amostra para a compreensão da amplitude e importância da temática das drogas e seus problemas decorrentes.

O conhecimento, a ciência, a informação e o planejamento de ações é que podem fazer frente à redução da oferta e da demanda de drogas. Trabalhem, Estado e sociedade, com inteligência, com planejamento estratégico de longo prazo, com intersectorialidade e transversalidade nas políticas públicas, pois somente assim conseguiremos avançar de forma consistente na proteção social de que tanto desejamos.

2. Apresentação

Frente a esses dados, este documento é composto por orientações e sugestões, em forma de passo a passo, para fomentar e dar suporte aos gestores municipais no processo de criação e manutenção de Conselhos Municipais sobre Drogas (antigos COMADs e COMENs). Elaborado pelo Departamento de Políticas sobre Drogas (DEPPAD) e aprovado pelo Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas (CONED-RS), é destinado aos municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

Em caso de dúvidas e para mais informações entrar em contato com o DEPPAD através do e-mail: deppad@sdstjdh.rs.gov.br ou entre no site www.semdrogas.rs.gov.br.

3. Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas e Fundo Municipal de Políticas sobre Drogas

O Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas é um órgão consultivo, deliberativo e paritário. Sendo sua responsabilidade o acompanhamento das Políticas Municipais sobre Drogas.

Quando da criação de um Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas é importante que haja um **Fundo Municipal de Políticas sobre Drogas**. O Fundo é instituído com as verbas orçamentárias do próprio Município, bem como recursos suplementares.

O Fundo Municipal de Políticas sobre Drogas é destinado ao atendimento das despesas geradas pelas **Políticas Municipais sobre Drogas**, tais como as necessárias à implementação e ao acompanhamento de programas e atividades visando ao cuidado, à prevenção ao uso, tratamento, reabilitação e reinserção social do(a) usuário(a) - integrando as demais políticas públicas - bem como à redução da demanda e da oferta de drogas. É função do(a) Prefeito(a) Municipal, com relação ao Fundo Municipal, dotar o Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas de orçamento e estrutura necessários para o seu funcionamento. **No Projeto de Lei deverá constar um artigo que assegure este recurso.**

4. Legislação

4.1 Criação

A criação de Conselhos é garantida pela Constituição Federal de 1988. São necessárias a elaboração e apresentação de um Projeto de Lei de iniciativa do(a) Prefeito(a) Municipal.

4.2 Aprovação

Em seguida, deve-se encaminhá-lo ao Poder Legislativo para aprovação.

4.3 Integração aos Sistemas Nacional e Estadual de Políticas sobre Drogas

Após a aprovação pelo Legislativo e sanção pelo Executivo, deve ser remetida cópia à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e ao Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas.

4.4 Instituição do Fundo Municipal de Políticas sobre Drogas (gerido pelo Órgão Fazendário Municipal)

Com relação a sua constituição, além de recursos originários de dotações orçamentárias, recomenda-se também doações financeiras de instituições, entidades e pessoas físicas e jurídicas, assim como a disponibilização ou doação de bens *in natura*, tais como veículos, equipamentos, material de consumo e permanente, combustíveis, etc.

5. Mobilização e Sensibilização

Trata-se da fase em que será definida a **composição não-governamental** do Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas. Deverão ser contatadas entidades como as abaixo citadas para fins de exemplificação. Cabe ao(a) Prefeito(a) Municipal emitir Edital a ser amplamente divulgado, convocando o Fórum de escolha de entidades não-governamentais.

- Instituições que oferecem tratamento;
- Serviços nacionais profissionalizantes;
- Associações assistenciais;
- Movimentos sociais organizados;
- Clubes de serviço;
- Conselhos Municipais de Direitos e Setoriais;
- Etc.

No que diz respeito a sua composição governamental, o Conselho deverá ser formado por representantes dos órgãos do governo municipal que desenvolvam atividades direta ou indiretamente relacionadas ao tema “drogas”. Sua composição total deverá ser **paritária**, ou seja, conter o mesmo número de representantes governamentais e não-governamentais. **Observa-se também que não há um número mínimo ou máximo de membros pré-estabelecido para a composição do Conselho, porém, este número deve ser adequado conforme a realidade do Município em questão.**

6. Nomeação e Posse

Após a escolha dos Representantes Governamentais e Não Governamentais, o(a) Prefeito(a) Municipal deverá expedir **Portaria Municipal de designação e nomeação** com a indicação dos membros do Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas e as datas de posse. Cabe ao Executivo Municipal designar **espaço físico e recursos humanos** para a instalação e funcionamento do Conselho, conforme previsto pela Lei Municipal.

7. Escolha da diretoria e aprovação do regimento interno

Após a posse, deverá ocorrer a primeira reunião do Conselho e a escolha da Diretoria, elegendo-se:

- Presidente;
- Vice-presidente;
- Secretário(a)-geral.

Deverá ser elaborado e aprovado o **Regimento Interno** e adotado uma **sigla ao Conselho**. Importante destacar que a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) realizou a substituição do termo “Conselho Municipal Antidrogas” ou “de entorpecentes” por “Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas” ou “de Políticas Públicas sobre Drogas”. Em função da referida adequação, sugere-se, então, a sigla COMPOD em substituição à sigla COMAD/COMEN que é comumente utilizada, termo totalmente em desuso. Trata-se de uma alteração tendo em vista às mudanças científicas, conceituais e sociais.

8. ANEXO I: EXEMPLO DE PROJETO DE LEI PARA A CRIAÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS

MUNICÍPIO DE –

Projeto de Lei nº, de ___de___de 2019.

Dispõe sobre o Conselho e Fundo Municipal de Políticas sobre Drogas do **Município de –** e dá outras providências.

JUSTIFICATIVA MUNICIPAL

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art.1º Fica instituído o Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas - COMPOD (Sugere-se a sigla COMPOD em substituição à sigla COMAD comumente utilizada e que referia-se ao Conselho Municipal Antidrogas, termo totalmente em desuso) de – (**nome do município**).

§1º O Conselho dedicar-se-á ao pleno desenvolvimento das ações referentes à política sobre drogas, integrando-se ao esforço nacional de atenção e assistência, visando à promoção, prevenção e proteção, cuidado, tratamento, reabilitação e reinserção social do usuário, assim como à redução da demanda e da oferta de drogas.

§2º Ao COMPOD caberá atuar como regulador das políticas públicas municipais sobre drogas e fiscalizador de todas as instituições e entidades municipais responsáveis pelo desenvolvimento das ações supramencionadas, assim como dos movimentos comunitários organizados e representações das instituições federais e estaduais existentes no município e dispostas a cooperar com o esforço municipal.

§3º O COMPOD, dentro de sua competência, deverá integrar-se ao Sistema

Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD, de que trata o Decreto nº 5.912, de 27 de setembro de 2006 e Decreto 9.761/2019.

§ 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - política sobre drogas o conjunto de ações relacionadas à atenção e assistência, visando ao cuidado, à prevenção ao uso, tratamento, reabilitação e reinserção social do usuário e à redução da demanda e da oferta de drogas;

II - droga como toda substância natural ou produto químico que, em contato com o organismo humano, atue como depressor, estimulante ou perturbador, alterando o funcionamento do sistema nervoso central, provocando mudanças no humor, na cognição e no comportamento, podendo estar associado à dependência química, psíquica, entre outros danos. Podem ser classificadas em ilícitas e lícitas, destacando-se, dentre essas últimas, o álcool, o tabaco e os medicamentos;

III - drogas ilícitas aquelas assim especificadas em lei nacional e tratados internacionais firmados pelo Brasil, e outras, relacionadas periodicamente pelo órgão competente do Ministério da Saúde, informada a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas – SENAD e o Ministério da Justiça – MJ.

CAPÍTULO II DA COMPETÊNCIA

Art.2º Compete ao Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas do
Município de ----- COMPOD:

I - instituir e desenvolver as Políticas Municipais sobre Drogas, destinadas ao cuidado, desenvolvimento das ações de prevenção ao uso, tratamento, reabilitação e reinserção social do usuário, assim como à redução da demanda e da oferta de drogas, compatibilizando-as às diretrizes dos Conselhos de Políticas sobre Drogas em nível nacional e estadual, em especial a Recomendação para a Construção de Políticas Públicas sobre Drogas nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, bem como a Recomendação para a Qualificação das Políticas Públicas Relacionadas com a Temática das Drogas.

II- propor ao Executivo Municipal, ao Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas, ao Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas e outros órgãos e entidades, celebração de convênios, parcerias, acordos, contratos e quaisquer outros ajustes objetivando o desempenho de suas atribuições;

III - estimular programas de atenção e assistência, visando ao cuidado, à prevenção ao uso, tratamento, reabilitação e reinserção social do usuário e à redução da demanda e da oferta de drogas;

IV - estabelecer prioridades nas atividades do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas, através da fixação de critérios técnicos, financeiros e administrativos, a partir das peculiaridades e necessidades do município;

V - assessorar o Poder Executivo na definição e execução da política de promoção do cuidado, prevenção ao uso, tratamento, reabilitação e reinserção social do usuário e de redução da demanda e da oferta de drogas;

VI - manter a estrutura administrativa de apoio à política de prevenção, redução da demanda e da oferta e fiscalização de drogas, buscando seu constante aperfeiçoamento e eficiência;

VII - estabelecer fluxos contínuos e permanentes de informações com outros órgãos do Sistema Estadual e Nacional de Políticas sobre Drogas, objetivando facilitar os processos de planejamento e execução de uma política nacional e estadual de prevenção e fiscalização de entorpecentes e recuperação dos dependentes;

VIII - sugerir à Secretaria Municipal de Educação e ao Conselho Municipal de Educação a inclusão de itens específicos nos currículos escolares, com finalidade de esclarecer a natureza e os efeitos das drogas;

IX - acompanhar o desempenho dos órgãos públicos municipais que prestem assistência médica, psicológica e terapêutica de maneira geral, buscando estabelecer um trabalho efetivo de prevenção ao uso de álcool e outras drogas e de tratamento, reabilitação e reinserção social do usuário de drogas e apoio a seus familiares, aberto para troca de experiências e informações às entidades da sociedade civil que dele desejam participar;

X - acompanhar e participar, dentro de sua área de competência, do desenvolvimento de ações de fiscalização e para a redução da demanda e da oferta de drogas executadas pelo Estado e pela União;

XI - dar atenção especial às crianças e adolescentes atendidos pelo município no sentido de promover, junto às respectivas Secretarias, programas e projetos que visem ao cuidado, à prevenção ao uso, tratamento, reabilitação e reinserção social do usuário e à redução da demanda e da oferta de drogas;

XII - estimular o desenvolvimento e o fortalecimento dos grupos de mútua ajuda, públicos e privados, procurando recolher propostas e sugestões sobre a matéria, para exame do Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas e/ou adoção de políticas públicas;

XIII - colaborar com os órgãos competentes nas atividades de promoção do cuidado, prevenção ao uso, tratamento, reabilitação e reinserção social do usuário e coma redução da demanda e da oferta de drogas;

XIV - estimular estudos e pesquisas, visando ao aperfeiçoamento dos conhecimentos técnicos e científicos referentes à promoção de cuidado, prevenção ao uso, tratamento, reabilitação e reinserção social do usuário e à redução da demanda e da oferta de drogas;

XV - aprovar, autorizar e fiscalizar atividades e programas propostos por órgãos públicos e pela sociedade civil acerca das políticas sobre drogas;

XVI - coordenar e integrar as ações do governo municipal nos aspectos relacionados às atividades de promoção de cuidado, prevenção ao uso, tratamento, reabilitação e reinserção social do usuário e à redução da demanda e da oferta de drogas, de acordo com o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas;

XVII - definir estratégias e participar na elaboração de planos, programas e procedimentos para a modernização organizacional, visando ao aperfeiçoamento de ações nas atividades de promoção de cuidado, prevenção ao uso, tratamento, reabilitação e reinserção social do usuário e redução da demanda e da oferta de drogas;

XVIII - realizar intercâmbios com organismos institucionais e atuar em parcerias com órgãos e/ou instituições nacionais e estrangeiras nos assuntos referentes às drogas;

XIX - participar na elaboração da proposta orçamentária (PPA, LDO e LOA), assim como acompanhar a execução do orçamento que envolva a temática das drogas;

XX - elaborar e alterar seu regimento interno;

XXI - conhecer e buscar adesão aos esforços e programas do âmbito estadual e federal nas políticas públicas sobre drogas;

XXII - propor ao Poder Executivo medidas que assegurem o cumprimento dos compromissos assumidos mediante a instituição desta Lei;

XXIII - exercer atividades correlatas na área de sua atuação.

§ 1º O **COMPOD** deverá avaliar, periodicamente, a conjuntura municipal, mantendo atualizados o(a) Prefeito(a) Municipal, a Câmara Municipal e a Sociedade quanto ao resultado de suas ações.

§ 2º Com a finalidade de contribuir para o aprimoramento dos Sistemas Nacional e Estadual sobre Drogas, o **COMPOD**, por meio da remessa de relatórios frequentes, deverá manter o Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas – SENAD permanentemente informados sobre os aspectos

de interesse relacionados à sua atuação.

CAPÍTULO III

DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Art. 3º O **COMPOD** será integrado por um número par de membros e seus respectivos suplentes, devendo sempre ser paritário (o quantitativo de membros deverá ser adequado conforme a realidade de cada município):

I – () representantes do Poder Público Municipal, detentores de cargos efetivos, indicados pelos titulares de órgãos, tais como:

- a) Secretaria de Educação ou congêneres;
- b) Secretaria de Saúde ou congêneres;
- c) Secretaria de Assistência Social ou congêneres;
- d) Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer ou congêneres;
- e) Secretaria de Segurança Pública e/ou Guarda Municipal e
- f) Conselho Tutelar.

II - 01 (um) representante da Brigada Militar.

III - 01 (um) representante da Polícia Civil.

IV- Representantes dos Conselhos Municipais de Direitos ou Setoriais, respeitando a paridade no COMPOD.

V- Representantes de entidades ou de instituições não governamentais que já atuam na área do cuidado, prevenção ao uso, tratamento, reabilitação e reinserção social do usuário;

VI - Representantes da sociedade civil organizada.

§ 1º Os conselheiros, cujas nomeações serão publicadas em Órgão Oficial do Município, terão mandato de 02 (dois) anos, permitida uma recondução.

§ 2º O Presidente, o Vice-Presidente e o Secretário-Executivo do **COMPOD** serão escolhidos pelo Plenário, por votação direta e aberta, na primeira reunião do Conselho após as nomeações.

Art. 4º O **COMPOD** fica assim organizado:

- I. Presidência e Vice-Presidência;
- II. Plenário;
- III. Secretaria Executiva; e
- IV. Comitê **FUMPOD**.

Parágrafo único. O detalhamento da organização do **COMPOD** será objeto do respectivo Regimento Interno.

Art. 5º As despesas decorrentes da presente lei serão atendidas por verbas próprias do orçamento municipal, que poderão ser suplementadas.

CAPÍTULO IV

DO FUNDO MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS

Art. 6º. Fica instituído o Fundo Municipal de Políticas sobre Drogas – **FUMPOD** (Sugere-se a sigla **FUMPOD** em substituição à sigla **FUMAD** que era comumente utilizada e que referia-se ao Fundo Municipal Antidrogas, termo totalmente em desuso), fundo que, constituído com base nas verbas próprias do orçamento do Município e em recursos suplementares, será destinado ao atendimento das despesas geradas pelas Políticas Municipais sobre Drogas.

Art. 7º. O **FUMPOD** ficará subordinado diretamente ao Órgão Fazendário Municipal que se incumbirá da execução orçamentária e do cronograma físico-financeiro da proposta orçamentária anual, a ser aprovada pelo Plenário do **COMPOD**.

Art. 8º. Constituirão receitas do **FUMPOD**:

- I - dotações orçamentárias próprias do Município;
- II - repasses, subvenções, doações, contribuições ou quaisquer outras transferências de recursos de pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, ou ainda, de entidades nacionais, internacionais, organizações governamentais e não governamentais;
- III - receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo realizadas na forma da Lei; IV - produtos de convênios firmados com entidades financiadoras;
- V - doações em espécie feitas diretamente ao **FUMPOD**; VI - outras receitas que venham a ser legalmente instituídas.

Parágrafo único. Os recursos que compõem o Fundo serão depositados em

conta especial em instituição bancária, sob a denominação - Fundo Municipal de Políticas sobre Drogas – FUMPOD.

Art. 9º. Os recursos do FUMPOD serão aplicados em:

- I - financiamento total ou parcial de programas e procedimentos que visem alcançar as metas propostas na política municipal sobre drogas;
- II - promoção de estudos e pesquisas sobre a temática das drogas;
- III- construção, reforma, ampliação, aquisição ou locação de imóveis para prestação de serviços necessários à execução das Políticas Municipais sobre Drogas, bem como para sediar o

COMPOD.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 10. Os membros do **COMPOD** não farão jus a nenhuma remuneração, sendo seus serviços considerados de relevante interesse público.

Art. 11. O Poder Executivo municipal providenciará estrutura física e designará servidores da administração municipal para implantação e funcionamento do Conselho.

Art. 12. O **COMPOD** deverá manter sempre atualizado seu cadastro junto ao Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas.

Art. 13. O **COMPOD** prestará anualmente aos Poderes Executivo, Legislativo e ao Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas do Rio Grande do Sul o resultado de suas ações.

Art. 14. As decisões do Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas **de – (nome do município)** serão adotadas como orientação para todos os seus órgãos.

Art. 15. O **COMPOD** poderá solicitar informações de qualquer órgão público municipal.

Art. 16. O Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas terá sua competência desdobrada e suas condições de funcionamento determinadas em Regimento Interno, a ser elaborado e aprovado no prazo máximo de 120 (noventa) dias a contar da publicação desta Lei e homologado pelo Prefeito(a) Municipal, através de Decreto, após aprovação do Conselho.

§1º. Se o(a) Prefeito(a) Municipal vetá-lo total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do COMPOD os motivos do veto;

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea;

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do(a) Prefeito(a) Municipal importará em homologação.

Art. 17. Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Município, Estado do Rio Grande do Sul, aos -- dias do mês de -- do ano 2019.

9. ANEXO II: RESOLUÇÃO N° 02/2018 – RECOMENDAÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGRAS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Publicada no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul em 18 de setembro de 2018.

RESOLUÇÃO n° 02/2018

Dispõe sobre aprovação da Recomendação para a Construção de Políticas Públicas sobre Drogas nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

O Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas – CONED/RS, no uso das atribuições estabelecidas no art. 7º, inciso II, e art. 15 da Lei nº 13.707/2011, e em atenção ao disposto no art. 2º, inciso VII, do seu Regimento Interno, por unanimidade, resolve:

Art. 1º Aprovar a recomendação que trata da Construção de Políticas Públicas sobre Drogas nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, formulada pelo Departamento Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas.

Art. 2º Recomendar aos gestores públicos municipais e Conselhos Municipais sobre Drogas do Estado do Rio Grande do Sul o emprego das recomendações constantes do anexo, como forma de qualificar as políticas públicas nesta temática, assim como estabelecer minimamente padronização destas ações, objetivando a promoção da saúde e proteção social.

Art. 3º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sessão Plenária Extraordinária do Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas – CONED/RS, do dia 04 de setembro de 2018.

RECOMENDAÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O documento tem como objetivo a apresentação dos processos necessários para a construção de um Planejamento Estratégico voltado ao estabelecimento de políticas públicas sobre drogas nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. A recomendação foi elaborada de modo a orientar e sugerir, de forma objetiva, as ações municipais que

tenham como finalidade a construção e articulação de políticas públicas sobre drogas.

Esta recomendação foi elaborada em formato de tópicos e etapas para evitar as incompreensões que podem ser geradas por documentos formais e para facilitar o entendimento dos gestores municipais.

FASE PRELIMINAR

1. Constituir Comitê de Trabalho Intersetorial de Políticas Públicas sobre Drogas

A criação de um Comitê de Trabalho Intersetorial de Políticas Públicas sobre Drogas, com coordenação municipal, objetiva reunir diversos setores da sociedade com vistas a planejar, executar, articular e monitorar as ações, projetos e programas desenvolvidos sobre a temática drogas. Caracteriza-se como espaço de discussão e avaliação permanentes, possibilitando a solução de problemas relacionados à execução das ações desenvolvidas. Sugere-se a participação de representantes das políticas de saúde, assistência social, educação, segurança pública, judiciário, conselho tutelar, dentre outras, assim como de representantes da Sociedade Civil em seus diversos segmentos.

2. Mapear situação existente:

A identificação do território em que se quer atuar é fundamental para a elaboração de qualquer proposta de ação ou intervenção, e há que se conhecer a fundo a situação existente. Nesse sentido, destaca-se a importância de o Comitê Intersetorial coordenar um mapeamento a fim de destacar os pontos fortes e pontos insuficientes das Políticas Públicas do Município, utilizando-se principalmente dos dados estatísticos e informações técnicas existentes, com a necessária análise intersetorial do que for buscado.

a. Diagnóstico da Rede Municipal de Serviços sobre Drogas

Levantamento e conhecimento da Rede Municipal de Serviços que dialoguem com a temática das drogas – o que fazem, quantas há, quais profissionais atuam em cada serviço, população que atende, territórios de referência, critérios de ingresso, funcionamento, entre outras informações: Unidades Básicas de Saúde (UBS), Hospitais, Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), Equipes de Redução de Danos, Consultórios de Rua, Equipes da Estratégia de Saúde da Família (ESF), Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Comunidades Terapêuticas (CT's), grupos de autoajuda, Rede de Ensino, especialmente Universidades, ONGs; bem como de atividades que promovam desenvolvimento, saúde e proteção social, tais quais o esporte, cidadania, lazer, cultura, teatro, dança, música, bibliotecas municipais. Tudo isso levando em consideração se o atendimento se dá de forma local ou regional, assim como a sua efetividade frente à realidade existente.

Considerando a importância deste passo, reforçamos que esta ação de identificar a realidade municipal e eventuais insuficiências nas políticas públicas do Município em relação aos serviços que prestam atendimento aos usuários de drogas e seus familiares é fundamental para estabelecer estratégias de melhoria do serviço ou para demandar a criação do serviço.

b. Pontos críticos da segurança pública, drogas e violências sociais

Conhecer os pontos críticos do território municipal por tipo de ocorrência, aprofundando o estudo de forma detalhada e cruzando com dados da segurança pública e da rede de serviços, como por exemplo da Brigada Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, SUSEPE, Guarda Municipal, ocorrências registradas nos Conselhos Tutelares, entre outros., de forma a construir um mapa da violência com dados numéricos e análise quantitativa e qualitativa.

3. Criar ou reativar Conselho Municipal sobre Drogas e respectivo Fundo

O Conselho Municipal sobre Drogas é um meio de participação da sociedade civil organizada, composto por representantes do poder público e da sociedade civil. Conselhos são órgãos colegiados, permanentes e deliberativos, e sua função é colaborar com o planejamento de políticas públicas, bem como acompanhar a sua execução. É recomendada a criação de um Fundo Municipal, a fim de financiar as políticas municipais que sejam submetidas à aprovação do Conselho e viabilizar sua manutenção.

O Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas – CONED/RS ((51)3288-6502 e (51)3288-6505; coned.rs@sdstjdh.rs.gov.br) é órgão de apoio e orientação à criação e ao fortalecimento dos Conselhos Municipais sobre Drogas e respectivos Fundos.

Para municípios que já possuem Conselho, é necessário verificar se ele está ativo e, caso não esteja, indica-se estudo acerca da legislação de criação e o desenvolvimento de esforços no sentido de retomar o seu trabalho.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO – PLANO MUNICIPAL DECENAL SOBRE DROGAS

Com base nos resultados quantitativos e qualitativos encontrados na etapa anterior, deverá ser elaborado o Planejamento Estratégico de tal forma que se organize o Plano Municipal Decenal sobre Drogas. Nele, serão previstas ações de curto, médio e longo prazo, respeitando aspectos geográficos, sociais e culturais do Município, que serão base para a definição das estratégias de intervenção das Políticas Públicas, assim como definirão os mecanismos de controle dessas ações, tudo objetivando dar efetividade a uma

Política sobre Drogas que atenda a realidade local, bem como fortaleça os mecanismos de proteção social da municipalidade.

Para a realização do Planejamento Estratégico – Plano Municipal Decenal sobre Drogas – também deverão ser observadas as deliberações das Conferências Regionais e Estadual sobre Drogas, realizadas em períodos de 4 a 4 anos, mobilizadas pelo Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas do Rio Grande do Sul (CONED/RS)

O planejamento igualmente deverá abranger:

1. Definir estratégias de cooperação entre todos integrantes da RedeMunicipal de Serviços

A articulação da Rede Municipal de Serviços para um trabalho conjunto é necessária para garantir maior eficácia e eficiência nas ações objeto da Política Pública e perpassa pela valorização de todos os atores que a compõem, sendo sugerido que o Comitê Intersetorial tenha funcionamento permanente, variando apenas a ordem e periodicidade dos trabalhos.

2. Elaborar estratégias que respeitem a lógica e cultura municipal

O planejamento deve, necessariamente, respeitar a cultura local, identificando aspectos de proteção e de risco na realidade em que se pretende intervir.

3. Capacitação Permanente de Gestores e Facilitadores

Sensibilização, informação e capacitação de gestores municipais através de debates, oficinas, cursos e seminários, orientadas pela Educação Permanente, Aprendizagem Significativa e Educação Cidadã, visando a um melhor desempenho nas ações voltadas ao desenvolvimento e acompanhamento das políticas sobre drogas no Município, de forma permanente e com foco na multiplicação do conhecimento e na qualificação das ações e Políticas Públicas.

4. Capacitação Permanente da Rede Municipal de Serviços e Sociedade Civil

As capacitações, tanto do público em geral, quanto da Rede de Serviços, devem ser constantes, orientadas pela Educação Permanente, Aprendizagem Significativa e Educação Cidadã, buscando sempre a necessária atualização e a melhoria do conhecimento acerca da política sobre drogas e, neste sentido, colaborar com o exercício da solidariedade humana e respeito à diversidade.

5. Manter ativo e em funcionamento o Conselho Municipal sobre Drogas

Atentar-se à legislação referente ao Conselho Municipal sobre Drogas, que deve manter portas abertas à participação de diferentes segmentos da sociedade, e trabalhar no sentido de que o Conselho permaneça ativo, com reuniões periódicas e trabalho engajado.

6. Trabalhar junto às escolas - Prevenção primária

A promoção da saúde é uma estratégia de prevenção que deve ser priorizada nas idades iniciais, buscando que as crianças e os adolescentes saibam a importância de optar por escolhas saudáveis que os afastem do consumo problemático de substâncias danosas à saúde. Assim, o Município deve desenvolver um programa especial definindo competências e abordagens pedagogicamente adequadas com foco nas escolas, para que se atue de maneira preventiva junto ao público infanto-juvenil. Programas estaduais como PROERD (Brigada Militar), CIPAVE (SEDUC) e Papo de Resposta (Polícia Civil) podem contribuir neste trabalho dentro das escolas, prioritariamente na Educação Básica, seja no âmbito da Rede Federal, Rede Estadual, Rede Municipal e Rede Privada de Ensino.

Os jovens são mais vulneráveis ao uso de drogas, muitas vezes influenciados pelos amigos ou por pura curiosidade. Sendo assim, além do programa, é sugerido o incentivo a atividades saudáveis, com a organização de espaços de cultura, lazer e esportes para crianças, jovens e adolescentes. É importante um acompanhamento direto na vida dessas crianças e adolescentes desde cedo com informativos, explicações, atividades e acompanhamento de profissionais da rede municipal, respeitando as particularidades de cada faixa etária.

7. Trabalhar junto a famílias

É muito importante igualmente trabalhar com famílias, no sentido de orientá-las quanto a comportamentos de risco, sobre serviços disponíveis (rede de apoio), procedimentos e atitudes positivas junto a filhos/as, participação social em comunidade, dentre outras, objetivando o empoderamento deste segmento frente às violências sociais e drogas.

8. Previsão de ações referentes aos eixos de atuação na Política Pública:

- a. Prevenção: aquela que vem antes, mediante incentivo a atividades de promoção ao desenvolvimento, à saúde e à proteção social, aí incluídas ações de engajamento comunitário (programas de rádio, TV, gincanas);
- b. Intervenção em situações já existentes, através da construção da linha de cuidado para álcool e drogas (crianças, adolescentes, mulheres, adultos, idosos) propondo protocolo intersetorial com diferentes níveis de atenção na rede para manejo de crise, conforme o caso ou necessidade do atendimento;
- c. Acompanhamento, entendido aqui como posterior ao atendimento, e no sentido de apoiar a evolução e (re)inclusão social e profissional.

9. Criar um canal de comunicação permanente

É fundamental que se crie um canal de comunicação entre o cidadão e a municipalidade, proporcionando orientação para os serviços existentes, recebimento de críticas, sugestões e denúncias, respeitado o sigilo e a não identificação do denunciante.

10. Atualizar o Registro do Conselho Municipal e dos serviços

Atualizar o registro do Conselho Municipal, bem como mandar as informações dos serviços da cidade para o Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas anualmente, a fim de manter atualizada o sítio eletrônico RS SEM DROGAS, que possui informações referentes aos serviços de atendimento aos usuários de drogas e familiares.

11. Monitoramento e Avaliação

São fundamentais o monitoramento e a avaliação das ações previstas nos Planos municipais Decenais sobre Drogas. A consolidação de dados e informações deve ser realizada de modo compartilhado entre a gestão municipal, Rede de Serviços, Comissão Intersetorial e Conselhos Municipais sobre Drogas, com o apoio das Coordenadorias Regionais (Saúde, Educação, Segurança, Assistência Social, entre outras) vinculadas ao Estado do Rio Grande do Sul.

A partir dessa consolidação, deverão ser criados indicadores para viabilizar o controle e o acompanhamento das ações, que orientarão eventual necessidade de correção dos pontos julgados inadequados ou insatisfatórios.

10. ANEXO III: Resolução 03/2018 – RECOMENDAÇÃO PARA A QUALIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS COM A TEMÁTICA DAS DROGAS

Publicada no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul em 21 de janeiro de 2019.

RESOLUÇÃO nº 03/2018

Dispõe sobre aprovação da Recomendação para a Qualificação das Políticas Públicas Relacionadas com a Temática das Drogas.

O Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas – CONED/RS, no uso das atribuições estabelecidas no art. 7º, inciso II, e art. 15 da Lei nº 13.707/2011, e em atenção ao disposto no art. 2º, inciso VII, do seu Regimento Interno, por unanimidade, resolve:

Art. 1º Aprovar a recomendação que trata da qualificação das políticas públicas relacionadas com a temática das drogas, formulada pela Comissão de Políticas Públicas, Departamento de Saúde Mental da Secretaria de Saúde e Departamento Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas da SDSTJDH.

Art. 2º Recomendar aos gestores públicos do Estado e Municípios, a observância da presente Recomendação como forma de qualificar as ações e políticas públicas sobre drogas no Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 3º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sessão Plenária do Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas – CONED/RS, do dia 18 de dezembro de 2018.

RECOMENDAÇÃO PARA A QUALIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS COM A TEMÁTICA DAS DROGAS

O Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas – CONED/RS, no uso de suas atribuições, previstas no art. 7º, inciso I, e art. 15 da Lei nº 13.707/2011, combinado com o disposto no art. 2º, incisos I e VII, e art. 30, inciso III, do seu Regimento Interno, resolve publicar a presente Recomendação, objetivando pormenorizar providências a serem adotadas pelo poder público do Estado e Municípios diante do alarmante aumento do consumo de drogas lícitas e ilícitas, assim como da insuficiência das políticas públicas, e:

CONSIDERANDO que já foi aprovada, através da Resolução nº 02/2018 do CONED/RS – publicada no DOE nº 179 de 18/09/2018 –, a Recomendação para a Construção de Políticas Públicas sobre Drogas nos Municípios do Estado do Rio Grande

do Sul;

CONSIDERANDO a insuficiência de dados e informações nos diferentes Municípios do Estado sobre a realidade das drogas e seu consumo, assim como a inexistência de um programa que centralize tais dados para subsidiar os planejamentos ou mesmo as políticas públicas sobre a temática;

CONSIDERANDO que o Sistema Único de Saúde (SUS) possui, dentro do seu escopo, a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), criada pela Portaria GM/MS nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011, consolidada na Portaria GM/MS nº 03/2017, que tem como objetivo acolher e acompanhar as pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de álcool e outras drogas;

CONSIDERANDO que a Resolução CIB-RS Nº 655/14 institui o Plano de Ação Estadual da RAPS do Rio Grande do Sul, norteado pelos princípios e diretrizes da Política Estadual de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas, tendo como marco legal a Lei Estadual 9.716/1992;

CONSIDERANDO que metade dos atendimentos na Rede de Atenção Psicossocial e das internações por Transtornos Mentais e Comportamentais no Estado são por problemas relacionados ao uso de álcool e outras drogas (SIH e RAAS, 2017);

CONSIDERANDO que a Atenção Básica (AB) é o primeiro local a ser acessado pelos usuários do SUS e que 75% dos Municípios gaúchos não contam com serviços especializados de saúde mental em seu território, por possuírem população inferior a 15 mil habitantes;

CONSIDERANDO que a droga está presente em significativa parte das violências sociais, a exemplo de o tráfico de drogas ser a terceira maior causa de internação de adolescentes na Fundação de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio Grande do Sul (FASE-RS).

RECOMENDA

Aos gestores públicos do Estado e Municípios:

Atuar de forma integrada, garantindo a complementariedade nas políticas que tratam das drogas e os impactos sociais decorrentes do seu consumo, especialmente entre aqueles que desenvolvem a gestão da saúde, da assistência social, da educação, do esporte, cultura e lazer, da segurança pública e do sistema de justiça, promovendo a vida e a saúde, respeitadas as várias etapas do desenvolvimento humano, assim como garantindo a inclusão social através do trabalho, esporte, cultura e lazer nas comunidades;

Fomentar a visão social da desestigmatização do usuário, compreendendo a situação como de saúde mental e bem-estar social. Tal consideração objetiva dar maior atenção aos usuários, sendo de suma importância no seu processo de reinserção social, bem como da geração de trabalho e renda;

Criar um sistema de informações integrando os diversos órgãos do Estado, objetivando diagnosticar e construir políticas públicas focadas na real situação do uso

prejudicial de álcool e outras drogas;

Conhecer e identificar os diferentes segmentos sociais, grupos ("tribos") e suas vulnerabilidades, buscando no atendimento deles articular as ações entre os programas existentes, a exemplo do Programa Saúde na Escola (PSE), Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), Primeira Infância Melhor (PIM), Comissão Interna de Prevenção a Acidentes e Violência Escolar (CIPAVE), "Papo de Resposta", dentre outros;

Promover ações de prevenção ao uso precoce de álcool e outras drogas, tendo em vista as informações existentes acerca dos danos causados por esse uso, e diante do fato de que grande parte dos Municípios não conta com serviço especializado de saúde mental;

Garantir a prevenção e o tratamento do uso prejudicial de álcool e outras drogas nos Municípios de pequeno porte populacional, através da implantação de diferentes dispositivos no fortalecimento da Assistência Básica no território. Dentre estes, destacamos os Núcleos Ampliados de Saúde da Família e Atenção Básica (NasfAB), Oficinas Terapêuticas (OT), Composições de Redução de Danos (RD), Acompanhantes Terapêuticos (AT) e Núcleos de Apoio à Atenção Básica (NAAB), além da teleconsultoria através do Telessaúde; é preciso ter ciência, no entanto, que:

- Casos graves e persistentes devem ser encaminhados para dispositivos de maior complexidade, de acordo com a organização da Rede de Saúde do Município, como os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Leitos de Saúde Mental em Hospitais Gerais e Hospitais Psiquiátricos;
- A reabilitação psicossocial dos usuários de álcool e outras drogas pode ser realizada nas Unidades de Acolhimento Adulto e Infanto-juvenil (UA e Uai), nas Comunidades Terapêuticas (CTs) e nos Serviços Residenciais Terapêuticos (SRTs); e
- Situações de alto risco devem ser encaminhadas para os dispositivos da Rede de Urgência e Emergência (SAMU, UPA, Pronto Atendimento hospitalares).

Garantir a implementação das Redes de Saúde e de Assistência Social nos diferentes Municípios do Estado, respeitada a normativa existente;

Qualificar permanentemente os profissionais da saúde e da rede intersetorial no desenvolvimento de ações continuadas para os usuários de álcool e outras drogas, garantindo e qualificando o lançamento correto de informações pela rede intersetorial;

Incluir a psicoeducação como prática dos profissionais nos diversos programas, ações e políticas que envolvam atenção à família (especialmente AB, CAPS, CRAS e CREAS), buscando elucidar, explicitar e conhecer a importância do planejamento e da saúde mental do grupo familiar;

Garantir que as diferentes esferas de governo se comprometam com o financiamento adequado das ações de saúde e assistência relacionadas ao uso problemático de álcool e outras drogas.

11. Contato

Departamento Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas do Estado do Rio Grande do Sul (DEPPAD)

Telefones: (51) 3288-6502 (51) 3288-6505

E-mail: deppad@sdstjdh.rs.gov.br

Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas do Estado do Rio Grande do Sul (CONED-RS)

Telefones: (51) 3288-6502 (51) 3288-6505

E-mail: coned.rs@sdstjdh.rs.gov.br

RS Sem Drogas

Site: www.semdrogas.rs.gov.br