



Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Direito e Ciências do Estado  
Curso de Bacharelado em Ciências do Estado

ETTIENE MATOS AMARAL COSTA

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS:  
A gestão da Política sobre Drogas e o reconhecimento social**

Belo Horizonte  
2015



ETTIENE MATOS AMARAL COSTA

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS:  
A gestão da Política sobre Drogas e o reconhecimento social**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências do Estado da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências do Estado.

Orientadora: Eleonora Schettini Martins  
Cunha

Belo Horizonte

2015



## RESUMO

Nos últimos anos, diversos estudos publicados elucidam o papel dos Conselhos de Políticas em diferentes áreas temáticas. Entretanto a análise da atuação dos conselhos vinculados à temática do uso de drogas não é muito comum. Durante dois anos de observação funcionamento de 34 Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas (COMADs) em Minas Gerais, percebeu-se grande variação no funcionamento e na atuação dos COMADs, sendo que na maioria dos casos há pouca clareza sobre os limites e possibilidades de atuação destes colegiados. Baseado nos dados observados considerou-se que a variação no reconhecimento social dos COMADs, enquanto órgãos gestores das políticas sobre drogas, é decorrente da fraca identidade própria e da reduzida interação entre estes colegiados e a sociedade. Sendo assim, este estudo, por meio da análise documental e da metodologia de estudo de casos múltiplos, pretendeu levantar os principais fatores internos e externos aos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas, que influenciaram no desenvolvimento de suas atribuições e, por conseguinte, no seu reconhecimento social enquanto gestor da Política Municipal sobre Drogas.

**Palavras-chave:** política sobre drogas; conselho; desenho institucional e identidade.



## **ABSTRACT**

In the last years was published a lot of studies about the policy councils function, but not about Drugs' policy councils. On Minas Gerais, thirty-four of the Drugs' policy councils, were attendance for about two years and this observation concluded big variation on their behavior. In the most part, there is no much understanding about their limits and possibilities of behavior. Based on the results, was considered that the social recognition variation of each council is because their weak identity and their little community interaction. This study identified the main factors that influence on the Drugs' Policy Councils development and on their social recognition when they are responsible for the Drugs' local Policy

**Key words:** Drugs' Policies; Council; Institutional Design; Identity





## LISTA DE SIGLAS

|        |   |
|--------|---|
| COMAD  | Conselho Municipal Antidrogas   |
| COMAD  | Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas  |
| CONAD  | Conselho Nacional Antidrogas  |
| CONEAD | Conselho Estadual Antidrogas  |
| CONEN  | Conselho Estadual de Entorpecentes  |
| CONFEN | Conselho Federal de Entorpecentes   |
| CRF    | Conselho Regional de Farmácia   |
| CRM    | Conselho Regional de Medicina   |
| CRP    | Conselho Regional de Psicologia   |
| CR/88  | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988                                    |
| ECA    | Estatuto da Criança e do Adolescente  |
| FUNAD  | Fundo Nacional Antidrogas   |
| FUNCAB | Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso                           |
| GSIPR  | Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República                           |
| IP     | Instituição Participativa   |
| IPEA   | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  |
| LOAS   | Lei Orgânica da Assistência Social  |
| MDS    | Ministério do Desenvolvimento Social  |
| OAB    | Ordem dos Advogados do Brasil   |
| OMID   | Observatório Mineiro de Informações sobre Drogas  |
| OSCIP  | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público                                       |
| PNAD   | Política Nacional sobre Drogas  |
| PNAS   | Política Nacional de Assistência Social   |
| PRODEP | Projeto Democracia Participativa  |
| REMAD  | Recursos Municipais de Políticas sobre Drogas / Fundo Municipal de Políticas sobre Drogas |

|         |  |
|---------|--|
| RI      | Regimento Interno  |
| RICOMAD | Rede Integrada de Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas |
| SENAD   | Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas                    |
| SENEB   | Secretaria Nacional de Entorpecentes                             |
| SISNAD  | Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas              |
| SNAS    | Secretaria Nacional de Assistência Social                        |
| SUAS    | Sistema Único de Assistência Social                              |
| SUPOD   | Subsecretaria de Políticas sobre Drogas                          |
| SUS     | Sistema Único de Saúde   |

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| INTRODUÇÃO.....   | 13 |
| CAPÍTULO 1 - BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOBRE DROGAS NO BRASIL .....   | 16 |
| 1.1 A temática das drogas no cenário nacional .....   | 16 |
| 1.2 Inovações institucionais recentes nesse campo .....   | 21 |
| CAPÍTULO 2 - A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO .....                                   | 24 |
| 2.1 O direito constitucional à participação .....   | 24 |
| 2.2 O ECA, o SUS e a LOAS: a exigência legal do Conselho na gestão .....  | 27 |
| 2.3 Os Conselhos como Instrumentos de Participação da População .....   | 29 |
| 2.4 Conselhos de Políticas: características essenciais .....  | 33 |
| CAPÍTULO 3 - OS CONSELHOS DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS .....   | 38 |
| 3.1 O Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD .....  | 40 |
| 3.2A Estruturação do Sistema de Políticas sobre Drogas nos níveis Nacional e Estadual/ Minas Gerais .....             | 42 |
| 3.2.1 A Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas .....   | 43 |
| 3.2.2 Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas .....   | 44 |
| 3.2.3 A Política sobre Drogas em Minas Gerais.....  | 44 |
| CAPÍTULO 4 – OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS EM MINAS GERAIS: ASPECTOS DA SUA IDENTIDADE .....      | 48 |
| 4.1 A identidade dos COMADs: variáveis relevantes para a análise de seu reconhecimento.....                           | 52 |
| 4.1.1 Tempo de constituição dos COMADs .....  | 53 |
| 4.1.2 Desenho Institucional.....  | 56 |
| CAPÍTULO 5 – OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS EM MINAS GERAIS: A INTERAÇÃO CONSELHO-COMUNIDADE ..... | 72 |
| 5.1 Realização de reuniões .....  | 73 |
| 5.1.1Número de Reuniões Realizadas em 2012 e 2013 .....   | 74 |
| 5.1.2Participação na Reunião .....  | 78 |
| 5.2 Atividades promovidas pelos COMADs em 2012 e 2013.....  | 80 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS .....  | 84 |
| REFERÊNCIAS .....   | 90 |
| ANEXO I- Documentos dos COMADs, utilizados para a pesquisa.....   | 97 |



## INTRODUÇÃO

Desde os anos noventa do Século XX, posteriormente à adoção pela Constituição da República Federativa do Brasil (CR/88) do princípio da participação, podemos perceber o *boom* de duas instituições participativas bastante estudadas: o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Sobre o primeiro muitos são os estudos sobre as experiências pioneiras, principalmente dos Municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte. No que tange aos Conselhos Gestores, o espectro de estudo se amplia e possibilita a análise de diversas formas: por área de atuação; comparação entre conselhos de diferentes temáticas num mesmo município; sendo os conselhos de Saúde, Assistência Social e de Direitos da Criança e do adolescente mais frequentes na literatura.

A Política sobre Drogas, apesar de ser tema de extensos debates nacionais desde 1976, não foi, até o momento, objeto de um estudo minucioso na Academia. Fato é que atualmente grandes debates sobre o uso de drogas têm sido emplacados nacionalmente, entretanto, a maioria deles diz respeito à liberação ou proibição do uso de drogas ilícitas e ainda sobre o tratamento de dependentes químicos. Pouco se fala, ou se discute, sobre diretrizes gerais das políticas sobre drogas, menos ainda é abordada a questão da participação popular nas deliberações públicas sobre o tema.

Em âmbito nacional, editaram-se normas para consolidar as medidas de prevenção e repressão ao tráfico e foi estruturado um Sistema para organização e integração das ações relacionadas a este tema nos três níveis de governo. No estado de Minas Gerais, a Política sobre Drogas começou a ser delineada no ano de 1983, com a criação do Conselho Estadual de Entorpecentes, mas foi somente a partir dos anos 2000 que a questão das drogas alcançou *status* e ingressou como tema específico na agenda pública. Em convergência com a legislação nacional o estado de Minas Gerais, em 2006, editou sua Política, criou a Subsecretaria de Políticas sobre Drogas e o Sistema Estadual Antidrogas.

Apesar do investimento na criação dos Conselhos Municipais, em todas as áreas temáticas, a literatura apresenta seus limites e possibilidades de atuação. Segundo Dagnino (2002, p. 301) “na medida em que grande parte da participação da sociedade civil no Brasil hoje está dirigida para os espaços de formulação de

políticas públicas, esse debate está na base da avaliação dos limites e possibilidade dessa participação.”

Os limites e possibilidades de participação, citados por Dagnino (2002) remontam à idéia de reconhecimento social, uma vez que os aspectos supramencionados estão relacionados à identidade própria dos conselhos e também ao seu relacionamento com a comunidade local para o exercício das funções de órgão corresponsável pela gestão da Política Municipal sobre Drogas, especificamente, objetos deste trabalho.

Com o intuito de ampliar o debate sobre a aplicação do princípio participativo nas Políticas sobre Drogas, o presente estudo pretende identificar os fatores internos e externos aos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas, de trinta e quatro municípios pertencentes ao Estado de Minas Gerais, que se relacionam com a variação do seu reconhecimento social enquanto órgãos responsáveis pelo assessoramento do Governo local e de coordenação das atividades de todas as instituições e entidades governamentais e não governamentais existentes no município e dispostas a cooperar com o esforço municipal nesta temática.

Considerando que o estudo de casos é uma investigação empírica que estuda um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2001, p. 32), elegeu-se a metodologia de estudo de casos múltiplos para o desenvolvimento desta pesquisa. Para tanto será utilizada a análise documental a partir da legislação federal, estadual (Minas Gerais) e municipais (34 Municípios mineiros) e dos documentos produzidos pelo Programa Papo Legal (programa do governo do estado de Minas Gerais que acompanhou a atuação de parte dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas).

Sendo os Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas o objeto de estudo deste trabalho, é fundamental a contextualização do processo de criação da Política sobre Drogas no Brasil e sua inserção na agenda pública, aspectos comentados no primeiro capítulo, bem como a revisão bibliográfica sobre a inserção dos Conselhos de Políticas como instrumento de participação social e sua relevância na implementação de diferentes políticas setoriais, tema discutido no segundo capítulo.

Após esta explanação sobre o surgimento das Políticas sobre Drogas e dos Conselhos de Políticas, o terceiro Capítulo apresenta a estruturação do Sistema

Nacional de Políticas sobre Drogas e a inclusão dos Conselhos de Políticas sobre Drogas, dos três níveis de governo, como protagonistas na implementação da Política sobre Drogas no Brasil e no estado de Minas Gerais.

Entende-se que quanto maior a organização interna destes colegiados, e sua capacidade de interação e resposta à comunidade local, maior é o seu reconhecimento no cenário municipal. Quanto mais o Conselho é provocado à exercer suas funções precípuas, mais ele é reconhecido enquanto gestor da política pública. Sendo assim, os Capítulos 4 e 5 descrevem os aspectos relacionados à identidade própria dos COMADs e à sua interação com a comunidade local para o desenvolvimento de suas atribuições. Ao final de cada um deles é possível visualizar os principais fatores internos e externos que influenciam no seu reconhecimento social enquanto órgãos gestores da política municipal sobre drogas.

Na análise dessa amostragem, verificam-se os diversos esforços que têm sido empreendidos para a consolidação das ações de prevenção e tratamento do uso de drogas e repressão ao tráfico dessas substâncias. Contudo, a conjuntura da Política sobre Drogas no Brasil e no Estado de Minas Gerais traz a iminência do aprimoramento dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas enquanto mecanismos de participação social, e da necessidade de maior apoio técnico, operacional e financeiro a estes órgãos. Acredita-se que estas iniciativas fomentarão a efetivação dos Sistemas Nacional e Estadual de Políticas sobre Drogas e, conseqüentemente, a realização de ações integradas para minimizar os problemas ocasionados pelo uso dessas substâncias nos municípios mineiros.

## **CAPÍTULO 1 - BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOBRE DROGAS NO BRASIL**

Para empreender uma investigação sobre a atuação dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas, enquanto órgãos responsáveis pela gestão desta política, é necessária uma breve apresentação das diretrizes nacionais e estadual para a atuação destes colegiados. Isso porque a estrutura hierárquica do Estado brasileiro, que admite os Municípios como autônomos, também determina certa observância, pelas políticas municipais, dos direcionamentos das Políticas Estadual e Federal.

Atualmente, há grandes investimentos técnicos e financeiros para a implementação de políticas que visam à redução da oferta e do consumo de drogas, mas sob o ponto de vista histórico este esforço e a atenção especial à estruturação de uma Política sobre Drogas transversal é algo inédito no cenário político brasileiro. Para melhor compreensão do delineamento das Políticas sobre Drogas no Brasil e sua influência nas ações atuais, este capítulo apresentará, brevemente, seu histórico de elaboração.

### **1.1 A temática das drogas no cenário nacional**

A trajetória das políticas sobre drogas, no Brasil, teve grande influência de tratados e convenções internacionais. Sendo assim, é importante esclarecer o movimento internacional que fez eclodir a necessidade da criação de um “espaço” específico para as ações relacionadas à temática das drogas na agenda pública e que influenciou, consideravelmente, a elaboração da Política Nacional sobre Drogas.

A primeira regulamentação de uso e comércio de alguma substância psicoativa surgiu em 1912, como resultado da Conferência Internacional sobre o Ópio. Posteriormente, em 1961, na Convenção Única de Entorpecentes – realizada em Nova York – foi determinada a necessidade da tipificação penal da produção e do comércio de entorpecentes; de medidas de controle e fiscalização, bem como da cooperação internacional no combate ao tráfico de drogas.

Em 1971 aconteceu a Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, que, conforme destacado por



Ferraz, durante Curso realizado pela Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas, estabeleceu um Sistema de Controle Internacional das Substâncias Psicotrópicas. Anos mais tarde, em 1988, foi firmada em Viena a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, mais um evento que subsidiou o delineamento da Política Nacional sobre Drogas.

Outros eventos internacionais foram realizados ao longo do tempo e a participação do Brasil nos tratados e convenções, resultantes deles, continuou influenciando as regulamentações em nível nacional. Na maioria deles é possível identificar o caráter essencialmente fiscalizador, de controle do tráfico de drogas e de combate ao uso de drogas em território nacional, características basilares no desenho da Política Nacional sobre Drogas.

Considera-se como marco para a Política Nacional sobre Drogas a publicação da Lei Federal nº 6.368, de 21 de Outubro de 1976. Neste diploma foram elencadas “medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica”, conforme disposto em sua ementa.

A escolha desta lei como o marco para a Política Nacional sobre Drogas se deve ao esforço, expresso ao longo do texto legislativo, de ampliação do alcance das medidas de prevenção e repressão ao tráfico, bem como de outros temas correlacionados que necessitavam de melhor regulação estatal. Estruturada em cincocapítulos, a lei versa sobre os seguintes temas: prevenção, tratamento e recuperação, crimes e penas e outros.

Além de ter conteúdo mais abrangente, este dispositivo determinou, pela primeira vez na história do Brasil, a integração

das atividades de prevenção, fiscalização e repressão ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes num Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão[...]constituído pelo conjunto de órgãos que exerçam essas atribuições nos âmbitos federal, estadual e municipal (BRASIL, 1976).

o que expressa a tentativa de maior e melhor comunicação entre a União, os Estados e os Municípios. Contudo é importante ressaltar que apesar da tentativa de maior abrangência dos temas previstos na legislação supramencionada, o teor

integral de seus capítulos ainda remonta à política altamente repressiva presente na legislação de diferentes estados brasileiros há anos.

Mesmo tendo explicitado a necessidade de 'construção' deste Sistema, o parágrafo único do art.3º da Lei nº 6.368/76 dispõe que o Sistema

[...] será formalmente estruturado por decreto do Poder Executivo, que disporá sobre os mecanismos de coordenação e controle globais de atividades, e sobre os mecanismos de coordenação e controle incluídos especificamente nas áreas de atuação dos governos federal, estaduais e municipais.(BRASIL, 1976)

Buscando a regulamentação supramencionada, somente em 02 de setembro de 1980, quatro anos após a instituição do SISNAD, foi publicado o Decreto nº 85.110, que determina a composição e as atribuições do Sistema, localiza o Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN) como seu órgão central e distribui competências entre os demais órgãos que o compõe.

No que tange ao CONFEN, apesar de não estar diretamente mencionado na ementa do Decreto nº 85.110/80, é neste ato do chefe do Executivo que se encontra a primeira referência sobre um Conselho relacionado à política sobre drogas. No mesmo texto, é possível observar a delimitação acerca da composição e das atribuições do colegiado, dentre outros<sup>1</sup>.

Seis anos mais tarde, visando dar o aporte financeiro ao desenvolvimento das ações de prevenção, fiscalização e repressão ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes, que estariam integradas no Sistema Prevenção, Fiscalização e Repressão, foi criado, pela Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986, o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB). Referente à criação deste Fundo, Leal (2006) alerta que, apesar de sua regulamentação, expressa neste ato normativo, o período econômico vivenciado no país pode ter sido um fator dificultador para a efetiva composição do FUNCAB, ocasionando a não destinação de recursos financeiros ao referido Fundo:

*Pari passu* ao processo de criação do FUNCAB, o Brasil vivia o Plano de Estabilização Econômica (Plano Cruzado), o período de transição

---

<sup>1</sup>O Decreto Federal nº 85.110/80 não delimita a competência do CONFEN, no entanto a partir da análise de FANTAUZZI (2014, p.44) “[...]Competia, especificamente, ao Conselho, além da **proposição da Política Nacional de Entorpecentes**, a **sugestão de planos estratégicos**(grifos meus) que orientassem o controle e a fiscalização das atividades vinculadas ao tráfico e ao uso de substâncias entorpecentes.”

democrática, convocação de Assembléia Nacional Constituinte, inflação, arrocho salarial e crise política (FURTADO, 1988 in LEAL, 2006).

Paralelamente, neste mesmo espaço temporal, é importante citar a iniciativa do Ministério da Saúde que, por meio de sua Divisão Nacional de Saúde Mental, elaborou, em 1987, o Programa Nacional de Controle dos Problemas relacionados com o consumo do Álcool. A menção desta ação é relevante para a compreensão do desenho da Política Nacional sobre Drogas e sua implementação por que, historicamente, percebemos uma dicotomia entre as áreas da Saúde e da Segurança no debate das ações sobre drogas. Em suma, dois motivos justificam esse destaque, quais sejam: 1) a marginalização do Ministério da Saúde em relação às discussões das ações sobre drogas, uma vez que até então a legislação vigente e as ações executadas no Brasil tiveram o caráter essencialmente repressivo; e 2) a marginalização do debate sobre as drogas lícitas como, por exemplo, o álcool e o tabaco<sup>2</sup>.

Conforme apontado anteriormente, em seu processo de criação, a Política sobre Drogas foi fragmentada e permeada de grandes dificuldades de articulação, até mesmo entre os órgãos governamentais. Percebe-se o embate e o distanciamento entre o Ministério da Justiça e o Ministério Saúde, de um lado o viés repressivo e o fortalecimento do controle do uso e tráfico de drogas, e de outro a preocupação com o usuário de substâncias psicoativas, suas formas de tratamento e etc. Neste contexto, a organização de um Sistema Nacional que prioriza a comunicação entre os três níveis de governo e a criação de espaços que permitem a participação de atores governamentais e não governamentais de diferentes áreas, como os Conselhos de Políticas sobre Drogas, seriam ótimas opções para o fomento ao diálogo e à articulação entre os Ministérios da Justiça e da Saúde, e, também, entre o governo e a sociedade organizada.

No período compreendido entre as décadas de 1980 e 1990, o Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN) produziu diversos documentos no sentido estabelecer normativas para a condução da política sobre drogas. Nas palavras de Fantauzzi (2014),

---

<sup>2</sup>Na leitura sobre as leis publicadas no país relacionadas à temática percebemos a real preocupação com o controle do tráfico e uso de drogas ilícitas, principal pauta dos debates internacionais que subsidiaram a metodologia de ação do Brasil em relação à temática do uso de drogas.

Entre as décadas de 1980 e 1990, dentro do ciclo de implementação das políticas públicas sobre drogas no Brasil. Muitas foram as tentativas do CONFEN em revisar e flexibilizar a orientação predominantemente repressiva da legislação e das políticas sobre drogas. Nessa perspectiva, é importante mencionar que do final da década de 1980 até a primeira metade da década de 1990, o Conselho, na tentativa de publicar uma Política Nacional sobre Drogas, produziu diversos documentos que, posteriormente, serviriam de fontes oficiais para a formulação dessa política(p.46).

Em 1988, tendo identificado a necessidade de mudança do foco repressivo da Política Nacional e, ainda, a carência de ações de prevenção e tratamento do uso de drogas, o CONFEN - no exercício de sua competência de “formular a Política Nacional de Entorpecentes”- publicou um documento denominado "Política Nacional na Questão das Drogas". E no ano de 1992, na tentativa de reforçar a iniciativa de 1988, elaborou o “Projeto para uma Nova Política de Drogas no País”, que faz uma releitura da legislação sobre drogas vigente e propõe uma consolidação da legislação que passaria a tratar sobre temas como prevenção; oferta; consumo; estudos e pesquisas; repressão e estrutura administrativa.

Em 1993, no Governo Itamar Franco, foi criada a Secretaria Nacional de Entorpecentes (SENEN)<sup>3</sup> vinculada ao Ministério da Justiça, que tinha como principal atribuição supervisionar, acompanhar e fiscalizar a execução das normas estabelecidas pelo CONFEN. A criação de um órgão específico sobre o tema na estrutura administrativa do Governo Federal demonstra, de certa maneira, a política sobre drogas tomando corpo e alcançando *status* de tema relevante na agenda política. Contudo, contrariamente à expectativa, ao pesquisar o histórico de funcionamento desta Secretaria Nacional de Entorpecentes, não foi possível verificar alguma atuação até o ano de 1998, quando foi substituída pela Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) criada por meio do Decreto Federal nº 2.632, de 19 de junho de 1998.

Este decreto, além de promover adequações no Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão, agora denominado Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD), modificou a estrutura da Secretaria Nacional Antidrogas e modificou as competências e a composição do Conselho Federal de Entorpecentes, agora denominado Conselho Nacional Antidrogas (CONAD).

---

<sup>3</sup> Lei Federal nº 8764, de 20 de dezembro de 1993.

## 1.2 Inovações institucionais recentes nesse campo

Apesar de manter o foco na política repressiva, ainda em 1998 a Secretaria Nacional Antidrogas realizou, em Brasília, o I Fórum Nacional Antidrogas. A realização deste Fórum foi de suma importância para a ampliação do debate acerca das políticas sobre drogas, principalmente no sentido de levantar algumas diretrizes básicas para a construção das ações relacionadas à esta temática nos estados e municípios. Conforme Leal (2006, p.127), dentre os objetivos deste Fórum destacam-se a abertura de um diálogo, permanente, entre o Governo Federal e a sociedade civil, e o levantamento de sugestões para a elaboração da Política Nacional Antidrogas.

Este evento contou com grande participação da comunidade envolvida com a temática do uso de drogas. Naquela oportunidade

estiveram presentes um total de 1231 pessoas, cerca de 525 ONGs e a presença de representantes de todos os Estados. As principais deliberações desse Fórum foram na área de prevenção, tratamento e repressão. No que tange à participação e mobilização social, **uma diretriz apontada foi tornar obrigatória a criação dos Conselhos Municipais Antidrogas com maior representação popular** (BRASIL, 1999). (grifos meus)

Em continuidade às ações direcionadas à formulação da Política Nacional Antidrogas, no ano 2000 o Decreto Federal nº. 3696, de 21 de dezembro de 2000, alterou a regulamentação<sup>4</sup> do art. 3º da Lei Federal nº 6.368/76, vigente desde 1980, que previa a criação de um Sistema Nacional Antidrogas. Criado para integrar as atividades de repressão e prevenção do uso de drogas. Este sistema é composto por diversos órgãos da estrutura administrativa do Governo Federal como os Ministérios da Justiça, da Saúde, da Previdência e Assistência Social, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Departamento da Polícia Federal, dentre outros. Há, também, a previsão de participação do Conselho Nacional de Educação do Conselho Nacional Antidrogas e de “órgãos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que exercem atividades antidrogas e de recuperação de dependentes” (inciso XII, art. 3º do Decreto Federal nº. 3696/2000).

---

<sup>4</sup> O Decreto Federal nº 2.632, de 19 de junho de 1998, citado anteriormente apenas modificou a nomenclatura dos órgãos e do Sistema Nacional. Foi por meio da publicação do Decreto Federal nº. 3696, de 21 de dezembro de 2000, que houve de fato a regulamentação do SISNAD e a descrição de seu funcionamento.

Ao longo do referido Decreto destacam-se os seguintes objetivos do Sistema: formular a Política Nacional Antidrogas, compatibilizar planos nacionais com planos regionais, estaduais e municipais, bem como fiscalizar sua respectiva execução.

Após as fases iniciais de debate com a sociedade e também de organização de um sistema para recepcionar a Política Nacional sobre Drogas, em Agosto de 2002, com a publicação do Decreto Federal nº 4.345/02, foi instituída a Política Nacional Antidrogas que determinou objetivos e diretrizes para ações de prevenção do uso de drogas, tratamento de dependentes químicos, redução dos danos sociais e à saúde, repressão do tráfico e estudos e pesquisas sobre o tema. Entretanto, no ano de 2003, o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, já apontava a necessidade da criação de uma Agenda Nacional sobre Drogas que priorizasse diretrizes de integração entre as políticas públicas setoriais e a Política Nacional Antidrogas, a descentralização da execução das ações de prevenção do uso de drogas nos municípios, e a ampliação do diálogo e da articulação entre a sociedade civil e a comunidade acadêmica.

Diante disso, em 2004, a Secretaria Nacional Antidrogas organizou um processo participativo para o realinhamento da Política Nacional Antidrogas, que se iniciou com a realização do Seminário Internacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Em seguida aconteceram seis Fóruns Regionais e, por fim, o II Fórum Nacional sobre Drogas. Como resultado deste processo, foi publicada a Resolução nº3/GSIPR/CONAD, que aprovou a nova redação da Política Nacional sobre Drogas, em outubro de 2005.

Numa análise geral é possível dizer que não houve mudança significativa entre os textos da Política de 2002 e 2005, mas é válido ressaltar que, apesar de parecer sutil a modificação da nomenclatura da Política Antidrogas para Política sobre Drogas, ela reflete os novos direcionamentos das ações relacionadas à temática a partir de 2005.

Neste processo ainda é importante ressaltar que o realinhamento da Política Nacional Antidrogas no Brasil, ao destinar ao Conselho Nacional Antidrogas a responsabilidade desta revisão, obedeceu às competências estabelecidas em lei de formulação da Política Nacional, destinadas prioritariamente ao CONAD. Segundo Leal (2006 p. 128),

Com a reformulação da Política Antidrogas no atual governo Lula, a lógica do Sistema permanece, porém a figura de apresentação desse Sistema foi modificada [...] percebe-se uma intenção de interlocução entre os sistemas federal, estaduais e municipais e a não-hierarquização das funções. Para a complementaridade das ações, aparecem os Conselhos Estaduais e Municipais como componentes principais do processo.

Sendo assim, alguns anos depois, a Secretaria Nacional Antidrogas passou a se chamar Secretaria Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, assim como o CONAD se denomina, agora, Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas.<sup>5</sup>

O histórico de construção da Política Nacional sobre Drogas permite identificar que este tema está há pouco tempo na agenda nacional, ingressou recentemente como tema específico de política pública e ainda carece de melhor organização e estruturação. A consideração destes fatores, relacionados à organização da Política Nacional, é substancial para o entendimento do funcionamento dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas, uma vez que sua atuação é baseada nos direcionamentos e ações dos governos Nacional e Estadual.

Dessa maneira, após a contextualização sobre a temática das drogas no cenário político brasileiro será apresentado, a seguir, o processo de criação e inserção dos Conselhos de Políticas no ciclo de implementação das políticas públicas e, na sequência, as responsabilidades dos Conselhos de Políticas sobre Drogas nos três níveis de governo.

---

<sup>5</sup> Lei Federal nº 11.754, de 23 de julho de 2008.

## **CAPÍTULO 2 - A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO**

Assim como a criação da Política sobre Drogas, pode-se afirmar que a inserção da população nas decisões sobre políticas públicas, é uma experiência muito nova sob o ponto de vista histórico, pois foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que a sociedade civil esteve legalmente “autorizada” a participar de fato das decisões políticas que a afeta. Neste capítulo veremos a relevância dos dispositivos de participação mencionados no texto constitucional, em geral e, em particular, a importância da criação e manutenção dos Conselhos de Políticas como principal instrumento de participação social na gestão da coisa pública.

### **2.1 O direito constitucional à participação**

Historicamente, o surgimento dos instrumentos de participação da sociedade no campo das políticas públicas é vinculado à promulgação da Constituição Federal de 1988 (CR/88). Conhecida como Constituição Cidadã, a Carta Magna promulgada em outubro de 1988 foi resultado de alguns anos de intensos movimentos da população em prol do Estado Democrático de Direito, e preconiza a garantia de direitos civis, políticos e sociais – já demandada pela população – por meio de inovações nas relações entre União, Estados e Municípios, bem como naquelas entre Estado e Sociedade.

Anteriormente à publicação desta Carta, a participação (de parte) da população no intuito de influenciar ou balizar as decisões de governantes já ocorria, inclusive por meio de conselhos. Segundo Cunha (2009), desde a Antiguidade existem grupos de pessoas reconhecidas por sua capacidade e conhecimento específico, que constituíam conselhos para “fornecer informações de todo tipo ao governante, como também aconselhá-lo para a tomada de decisões.” (p.123)

Contudo, a população não influenciava diretamente as ações do Estado, especialmente nos últimos anos antes da instauração da Assembleia Constituinte, quando o país enfrentava a ditadura militar. Este o movimento participativo existente pode ser chamado de “participação de costas para o Estado” (CUNHA, 2009), visto que os grupos sociais criados na década de 1950 se articulavam, em sua maioria,



para o desenvolvimento de ações assistenciais e comunitárias sem qualquer intermédio do Estado. Por outro lado, na década de 1980 – influenciados pelo contexto repressivo da ditadura – os movimentos sociais ganharam forte conotação política e, de certa forma, deram outros contornos à participação, que passou a ser utilizada como forma de confronto com as ações do Estado na sociedade.

Considerando o cenário político dos últimos anos antes da instauração da Assembleia Constituinte, a Constituição Federal trouxe diferentes contornos à participação social e incorporou em seu texto alguns instrumentos de participação direta do cidadão como o referendo, o plebiscito e a Lei de iniciativa popular, bem como diferentes princípios que favoreceram a criação e a multiplicação das instituições participativas desde a década de 1990. Nas palavras de Carvalho (1998), citada por Gomes (2004)

[...] a participação entendida e realizada como confronto dá lugar à participação entendida como disputa e negociação. A reivindicação de participação popular, formulada pelos movimentos sociais, torna-se a reivindicação de participar da gestão da sociedade (p.36).

Sendo assim, entendemos que a participação deixa seu caráter essencialmente reativo e passa a ser compreendida numa perspectiva proativa, como mecanismo de gestão da coisa pública.

O texto Constitucional trouxe, originalmente, a previsão de três institutos de participação direta do cidadão na deliberação, em nível nacional: referendo, plebiscito e iniciativa popular<sup>6</sup> (BRASIL, 1988). Além disso, foi criada, para alguns casos, a exigência de realização de Audiências Públicas no Congresso Nacional<sup>7</sup>.

No tocante à organização federativa, a incorporação do município como ente da federação foi uma inovação significativa para a sua autonomia na deliberação das ações a serem realizadas no território, o que não raro é chamado de “processo de descentralização das políticas públicas”. Nos primeiros anos de vigência da CR/88 verifica-se a criação de diversos mecanismos de participação popular criados

---

<sup>6</sup> O artigo 14 da Constituição determina estes três institutos de participação direta. Conforme definição apresentada por SAULE JUNIOR (1998, p. 13 - 15) plebiscito é “uma consulta de caráter geral, que tem por finalidade decidir previamente sobre determinada questão política ou institucional”, referendo é a consulta posterior a edição de atos normativos e “[...] tem o objetivo de ratificar ou regular matérias que já foram inicialmente decididos pelo Poder Público, como a aprovação ou rejeição de projetos de lei”, já a Lei de iniciativa popular “é o meio pelo qual o povo pode apresentar diretamente ao Legislativo, projetos de lei subscritos por um número mínimo de cidadãos.”

<sup>7</sup> Ver artigo 58 da CRFB/88

nos três níveis de governo, com características distintas daqueles estabelecidos constitucionalmente, como os Conselhos Gestores, os Orçamentos Participativos, as Conferências Temáticas, as Ouvidorias etc.

Especificamente sobre Conselhos, o texto constitucional determina a criação ou menciona, nos artigos 89, 91, 92, 216 e 224 e também, nas Disposições Transitórias (artigos 77 e 79), esses órgãos nas áreas da Comunicação Social (no âmbito do Congresso), Saúde, Cultura Acompanhamento do Fundo de Combate à Pobreza, Conselho da República, o Conselho de Defesa Nacional e Conselho Nacional de Justiça. Há, ainda, a exigência da gestão democrática e participativa das áreas do trabalho, agricultura, seguridade social (saúde, previdência e assistência social), da educação, da criança e do adolescente, do patrimônio histórico e do combate à pobreza, mencionada nos artigos que tratam dessas políticas. No entanto, não está determinado o mecanismo institucional que asseguraria esta gestão participativa.

Ao refletir sobre as inovações democráticas trazidas pelo texto constitucional, o jurista Marcos Augusto Perez define que a participação se configura como “um princípio jurídico de organização da Administração Pública”. Entender a participação enquanto princípio implica em assumir que, desde 1988, ela passou a ser diretriz para a “estruturação de processos formais de divisão de tarefas ou competências e de tomada de decisão” (PEREZ, 2004 p. 222).

A adoção do princípio participativo na orientação das ações da União fez surgir, em legislações infraconstitucionais, direcionamentos à adoção da participação como instrumento de gestão das políticas públicas, em que pese ser majoritariamente utilizado para as políticas sociais e, principalmente, viabilizado pelos Conselhos existentes. No entanto, conforme assinalado por Pires e Vaz (2012), mesmo sendo os conselhos um instrumento abundantemente estudado é possível citar

pele menos oito tipos específicos desses canais [de participação]: os já citados conselhos gestores de políticas, as conferências temáticas, os PPAs participativos, as ouvidorias, as audiências públicas, as consultas públicas, as reuniões com grupos de interesse e, por fim, os canais como sítios de internet, as ações pontuais de divulgação de ações governamentais etc. (p.11)

Essa diversidade de instrumentos de participação deve favorecer o melhor e maior atendimento às demandas sociais. Nos argumentos de Pires e Vaz(2012), tem-se que a participação social, em diferentes interfaces, viabiliza

o contato entre Estado e sociedade em diferentes políticas públicas para o cumprimento de diferentes objetivos e papéis. Isto é, diferentes instrumentos e mecanismos possuem diferentes vocações e potenciais para interferirem na gestão das políticas públicas. (p.53)

Os exemplos pioneiros desta incorporação da participação como método de gestão em geral, e da inclusão dos Conselhos na corresponsabilização da gestão da política, em particular, são oriundos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); da Lei Federal nº 8.080/90 que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS) e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

## **2.2 O ECA, o SUS e a LOAS: a exigência legal do Conselho na gestão**

Os princípios participativos trazidos pela CR/88 viabilizaram a criação, nos sistemas de gestão das políticas de Saúde, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente, de Conselhos como partícipes na sua formulação e implementação.

No que se refere à Assistência Social o texto constitucional define:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: II - participação da população, **por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.** (grifos meus) (BRASIL, 1988)

Observadas estas definições mínimas sobre a exigência da participação da comunidade na política de assistência social, os Conselhos de Políticas foram incorporados ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>8</sup>e tiveram suas atribuições, composição e funcionamento delimitados em suas Normas Operacionais Básicas. Em 2004, com a publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a participação da população foi, mais uma vez reforçada e, neste texto

---

<sup>8</sup>vide Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, alterada pela Lei nº 12.435, 6 de julho de 2011.

especificamente, denominada como controle social. Conforme destacado por Cunha (2009), a PNAS define como atribuição dos Conselhos de Assistência Social:

a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (MDS/SNAS, 2004).

Na área da saúde, o artigo 198 da Constituição Federal apresenta a seguinte orientação: “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] III- participação da comunidade” (BRASIL, 1988).

Semelhantemente à Assistência Social, a Saúde também foi organizada num Sistema Único, o SUS. O Decreto Federal Nº 7.508, de 28 de junho de 2011, explicita a relevância dos Conselhos de Políticas na formulação das políticas de saúde ao determinar, em seu art. 15, que

o processo de planejamento da saúde será ascendente e integrado, do nível local até o federal, **ouvidos os respectivos Conselhos de Saúde**, compatibilizando-se as necessidades das políticas de saúde com a disponibilidade de recursos financeiros (grifos meus).(BRASIL, 2011)

Outro exemplo de legislação infraconstitucional que explicitou o papel dos Conselhos de Políticas em sua gestão é a política de defesa dos direitos da criança e do adolescente que, por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>9</sup>, criou e definiu funções bem específicas para os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

A relevância dos Conselhos de Políticas e seu reconhecimento, como protagonista na gestão da política pública foram expressos, recentemente, na Lei Federal nº 13.019/14, que estabelece normas gerais para o relacionamento entre o Estado e as instituições não governamentais em suas parcerias. Neste recente diploma legal os Conselhos de Políticas são definidos como “*órgão criado pelo poder*

---

<sup>9</sup>Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

*público para atuar como instância consultiva<sup>10</sup>, na respectiva área de atuação, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas”, tendo como principal atribuição aprovar ou apresentar “propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil” (art.2º, IX), além de acompanhar e fiscalizar as parcerias efetivadas entre Governos e instituições da Sociedade Civil.*

Interessante observar que a corresponsabilização dos Conselhos pela gestão das políticas públicas, expressa em legislação federal, colabora substancialmente para a organização dos colegiados e sua atuação, especialmente em nível municipal. Diversos estudos sobre a atuação dos conselhos – principalmente os Conselhos de Saúde e de Assistência Social – apontam que o funcionamento dos Conselhos Municipais é baseado nas normas e orientações emanadas pelos Conselhos Nacionais e/ou pelos Ministérios de Saúde e do Desenvolvimento Social.

Seguindo a mesma lógica de organização, no ano de 2006, a Política sobre Drogas passou a se organizar por meio de um Sistema Nacional: o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (SISNAD). Posteriormente será detalhada a organização deste Sistema e identificado o papel dos Conselhos de Políticas sobre Drogas, em cada nível de governo, na colaboração e manutenção do SISNAD. Antes, serão tecidas algumas considerações sobre os conselhos e seu potencial para promover a participação.

### **2.3 Os Conselhos como Instrumentos de Participação da População**

A incorporação da participação como método de gestão de políticas públicas modificou completamente o cenário político da deliberação pública. A influência direta da sociedade civil no processo decisório tornou-se realmente possível, principalmente em nível municipal, onde a administração pública tem maior probabilidade de encontro com o ‘cidadão’. Nas palavras de Cunha (2009), a inovação participativa trazida no texto constitucional permitiu

uma participação institucionalizada, pois é vinculada à estrutura do Estado, que traz como uma importante característica estabelecer uma interação

---

<sup>10</sup> Ainda que a Lei interprete os conselhos como instâncias consultivas, as leis que regulamentam diversas áreas de políticas públicas, como a saúde e a assistência social, os consideram como instâncias deliberativas, com poder decisório.

continuada entre atores políticos e sociais, ou seja, uma inovação institucional que reconfigura o próprio Estado e as suas funções [...] (p.129)

Dentre os instrumentos de participação, fomentados a partir dos preceitos da Constituição Federal, os Conselhos de Políticas ganharam destaque no ciclo de gestão das políticas públicas, especialmente das políticas sociais. Segundo as constatações de Gohn(2001) citada por Cunha (2009), os conselhos de políticas se relacionam, originalmente, com algumas iniciativas dos governos municipais e, também, da sociedade civil emergentes no final da década de 1970:

[...] alguns governos municipais tiveram a iniciativa de criar os chamados *conselhos comunitários* para mediar suas relações com movimentos e organizações populares. Por outro lado, também houve iniciativas geradas pela sociedade civil no mesmo período, com a criação de *conselhos populares* que visavam a estabelecer pressão e negociação com o poder público além do controle sobre recursos e instituições (p.127).

Nos últimos anos, muito se debateu sobre o funcionamento dos Conselhos nas mais diversas áreas. A relevância acadêmica destes instrumentos de participação justifica-se pela amplitude alcançada pelos conselhos em território nacional. Conforme apontado em documento produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2012, apenas uma pequena porcentagem dos Municípios, no Brasil, ainda não utilizava os Conselhos de Políticas como instrumento de gestão. Nas palavras dos autores:

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que mais de 90% das cidades do país já possuem os conselhos cuja existência é condição para o repasse de verbas do governo federal em relação às áreas temáticas específicas sobre as quais versam, quais sejam, a da saúde, a da assistência social e a de direitos da criança e do adolescente (TATAGIBA, 2004; COELHO, 2004; GOHN, 2001). Além disso, segundo Cunha (2004), somando-se todos os conselhos atualmente existentes, é possível estimar que haja 1,5 milhão de pessoas atuando nestes espaços, número que, como já apontado por Avritzer (2008), supera, por exemplo, a quantidade atual de vereadores.”(PIRES, R.; VAZ, A. C. N, 2012, p.10).

Percebe-se a menção da existência de Conselhos vinculados às áreas da saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente na quase totalidade dos municípios brasileiros, no entanto pouco se fala sobre os Conselhos de Políticas sobre Drogas. Como será apresentado nos próximos capítulos, o fator histórico torna-se de fundamental importância para a análise da atuação dos conselhos de

políticas sobre drogas, objeto deste estudo, tendo em vista os desafios enfrentados por estes Conselhos para sua real institucionalização.

A expansão dos conselhos como instrumento de participação, possibilitou diversos estudos sobre os formatos e as funções atribuídas aos colegiados em cada área de política ao qual eram propostos. Ao fazer uma retomada das experiências conselhistas existentes no Brasil, a partir de 1988, Luciana Tatagiba (2002) distingue os Conselhos da seguinte forma:

- Conselhos de Programas: vinculados a programas governamentais; acumulam funções executivas no âmbito do Programa; controle sobre metas incrementais dos governos relacionadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços; um exemplo é o Conselho de Alimentação Escolar;

- Conselhos Temáticos: sem vinculação com nenhum sistema ou legislação nacional, existem no município por iniciativa local, ou 'incentivo' estadual; têm formatos muito variáveis; e, por fim,

- Conselhos de Políticas: são colegiados

ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais (...) São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações.[...](TATAGIBA, 2002 p.49)

Quanto às características endógenas destes colegiados, a autora os define como: “[...] espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”(TATAGIBA, 2002 p.54).

Analogamente, Gomes (2004), com mais detalhes sobre a composição e função destes órgãos, define os conselhos de políticas como “um colegiado institucionalizado, composto de um pequeno número de representantes do governo e da sociedade civil, estes designados democraticamente, que é responsável pela gestão de uma determinada política pública”(p.10).A gestão da política pública a que se refere Gomes (2004) pode ser entendida como o processo de planejamento, execução e controle das diretrizes e ações propostas em determinado segmento. Nas palavras do autor, a “[...] formulação e o planejamento da política pública, o

acompanhamento de sua implantação, a avaliação dos seus resultados e a retroalimentação do sistema de gestão" (p.11).

Considerando o exposto acima, ao retomar a Política sobre Drogas verifica-se que a sua organização por meio do SISNAD, a previsão dos Conselhos (Nacional, Estaduais e Municipais) na legislação, as responsabilidades de formulação e acompanhamento das políticas sobre drogas, imputadas no texto da Política Nacional aos Conselhos de Políticas sobre Drogas, e, ainda, a competência de coordenação deste Sistema atribuída ao CONAD, possibilita classificar os Conselhos de Políticas sobre Drogas na categoria de conselhos de políticas, conforme assinalado por Tatagiba (2002).

No que se refere à incorporação dos Conselhos no processo de gestão das políticas públicas conclui-se que:

Os conselhos constituem canais de participação e representação das organizações sociais na gestão de políticas públicas específicas. Obrigatórios por lei federal em diversos setores (saúde, educação, criança e adolescente, assistência social e trabalho), os conselhos se diferenciam de acordo com o município: i) pelo poder de decisão, deliberativo ou consultivo; II) pelos critérios de representação dos diferentes segmentos sociais, amplos ou restritos; e III) pela dinâmica e pelas condições de seu funcionamento, isto é, os instrumentos e a estrutura à sua disposição. Nesse sentido, entendemos que os conselhos municipais são a maior expressão da instituição, pelo menos no plano legal, do modelo de governança democrática no âmbito local. (SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q. & AZEVEDO, S. 2004, p.21)

A partir disso é possível visualizar que o desenho institucional, ou seja, às regras de organização e de funcionamento dos conselhos são fatores próprios de cada conselho seja por suas diferentes temáticas ou mesmo pela sua vinculação ao nível federativo. Para a investigação dos fatores internos e externos que influenciaram na variação do reconhecimento dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas, enquanto órgãos responsáveis pela gestão desta Política, é indispensável a descrição detalhada de cada um dos aspectos relacionados ao desenho institucional dos Conselhos citados acima. Na próxima subseção serão descritas as características essenciais dos Conselhos de Políticas em geral, e posteriormente identificadas as especificidades dos Conselhos de Políticas sobre Drogas.



## **2.4 Conselhos de Políticas: características essenciais**

A literatura pesquisada sobre os conselhos de políticas levanta algumas características essenciais a esta modalidade de instituição participativa. A descrição dos aspectos do desenho institucional que são relevantes para a análise dos conselhos indica algumas categorias a serem observadas, quais sejam: o ato normativo de instituição, o formato institucional, sua vinculação com a temática, as formas de relação com poder público local, as formas de interação entre o Conselho e a comunidade local, a representatividade dos membros, sua natureza e a efetividade de suas decisões, a capacidade decisória dentre outros.

A partir da observância destas categorias tem-se que os Conselhos de Políticas são órgãos públicos, portanto instituições que integram a estrutura administrativa do Estado; de composição híbrida, pois reúnem representantes governamentais e não-governamentais; e de natureza deliberativa, pois são corresponsáveis no processo de formulação e controle de determinada Política Pública. Para o exercício de suas funções é substancial a utilização do processo dialógico na resolução dos conflitos, bem como na publicidade e transparência de suas ações.

Visando à identificação de fatores que influenciam no reconhecimento dos Conselhos de Políticas em geral, e, em particular, dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas, as próximas subseções deste capítulo fornecem uma reflexão mais detida dessas características, inerentes aos colegiados.

### **2.2.1.1 Da composição**

A composição dos conselhos tem como uma de suas características principais a representação governamental e não governamental no colegiado. Além disso, a pluralidade e a paridade essenciais a estes órgãos. (CUNHA, 2009; GOHN, 2000; TATAGIBA, 2002; POLIS, 2000)

A representação governamental é composta por pessoas que representem órgãos, instâncias e serviços públicos, os quais estão subordinados às decisões dos gestores públicos. Com isso pode-se entender que todo segmento que esteja integrado à administração pública (estadual, municipal e federal) pode ser designado para a representação governamental.

Do outro lado, estão os representantes não governamentais, assumidos aqui como aquelas pessoas que representam as instituições e os segmentos que não estão inscritos na estrutura da administração pública ou mesmo, em alguns casos, o cidadão sem qualquer vinculação institucional. Dessa forma a representação da Sociedade Civil é assegurada, também, por meio da participação de associações e/ou fundações atuantes no Município e relacionadas à temática a qual o conselho se destina.

A pluralidade diz respeito à possibilidade de reunião de diversos atores sociais e agentes públicos relevantes para o debate de uma política pública específica. Nesse sentido, pluralidade não pode ser restrita apenas ao sinônimo de diversidade de interesses, mas, também, como possibilidade de inclusão e vocalização de atores que usualmente não integram o processo, e, então, a articulação das diferenças na busca da definição do interesse público. Nas palavras de Tatagiba (2004):

[...] a pluralidade vai muito além de reconhecer um todo como heterogêneo. A pluralidade pressupõe a busca pelo equilíbrio na representação dos interesses, equilíbrio que não se exaure nas garantias procedimentais; antes é construída (ou não) no cotidiano das práticas e das articulações no interior dos espaços deliberativos. (p. 357)

Quanto à paridade na composição dos conselhos, é importante destacar que esta não se restringe à questão numérica. Já nos atos normativos de criação dos conselhos identifica-se a possibilidade das seguintes variações na composição dos colegiados: paritária numericamente, majoritária governamental ou majoritária não-governamental.

### **2.2.1.2 Da natureza deliberativa**

Conforme já mencionado, a grande novidade democrática trazida pelos conselhos, criados a partir da década de 1990, é sua capacidade de influenciar diretamente na formulação e implementação de determinada política pública. Esta capacidade foi nomeada de “natureza deliberativa” dos conselhos.

Grande parte dos estudos sobre as instituições participativas em geral, e, especificamente, sobre os conselhos de políticas, discorre acerca dos limites e possibilidades do exercício da sua natureza deliberativa, o que é chamado de

efetividade deliberativa. (DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2007; SANTOS JÚNIOR et al,2004; GOMES, 2004)

Segundo o Dicionário Houaiss, deliberar é “empreender reflexões e/ou discussões sobre (algo) no intuito de decidir o que fazer”. Baseado nesta definição e nos resultados das pesquisas sobre a efetividade deliberativa dos conselhos, compreende-se que a natureza deliberativa de um Conselho de Políticas é sua capacidade de refletir e debater sobre os dilemas, ações e definições relacionados a área política que lhes compete, produzindo decisões que se pretendem vinculantes.

Na prática, seu caráter deliberativo é expresso

[...] na **apreciação e estabelecimento de estratégias e diretrizes** para a área; na **apreciação e aprovação** dos programas anuais e plurianuais e da proposta **orçamentária**; na **normatização das ações** e regulação da prestação de serviços de natureza pública e privada; na **aprovação** dos critérios **de transferência de recursos**; no **acompanhamento e na avaliação** da gestão dos recursos. Além dessas, há atribuições de **articulação com a sociedade**, cuja principal expressão é a convocação e realização de conferência, dentre algumas outras, específicas de cada tipo de conselho (CUNHA, s/d p. 5 e 6) (grifos meus)

### **2.2.1.3 Da dinâmica de funcionamento**

O funcionamento dos Conselhos também é um ponto especialmente estudado (CUNHA, 2009; TATAGIBA, 2004; GOHN, 2001; POLIS, 2000). Na verdade, é a partir da análise de seu funcionamento que são avaliadas variáveis como: efetividade deliberativa, capacidade de articulação com a sociedade civil, diálogo entre Estado e Sociedade, dentre outras.

De modo geral, os Conselhos de Políticas devem ser instituídos por lei e seu funcionamento está detalhado no Regimento Interno, elaborado pelo colegiado e homologado pelo Executivo e Legislativo municipais.

Quando se analisa a dinâmica de funcionamento de um Conselho discorre-se sobre seu formato institucional, as formas de participação e as regras para deliberação e demais ações do colegiado. Desta análise decorre, inevitavelmente, a observação sobre a participação dos conselheiros nas Reuniões e a atuação do Conselho no município.

A relevância da análise da dinâmica de funcionamento é descrita por Feres e Ribeiro (2011) quando ressaltam que

os estudos sobre os conselhos também apostam no desenho institucional como um preditor importante do seu desempenho (CORTES, 2004; TATAGIBA, 2004; FARIA, 2007; FARIA; RIBEIRO, 2010). O formato institucional define, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outras questões.(p. 127)

O texto constitucional trouxe várias formas participativas e, conforme elucidado por Pires e Vaz (2012), cada uma delas se mostra mais adequada a determinada área de política ou finalidade a ser alcançada. Contudo, a ampliação no número de Conselhos de Políticas existentes chama atenção e faz surgir o interesse pela investigação da sua real influência na Política Pública.

Ao longo deste capítulo apresentou-se a relevância da participação popular na deliberação pública por meio de diversos instrumentos. Dentre eles, os conselhos foi aquele de maior utilização para a incorporação da sociedade no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

A determinação legal destas competências dos Conselhos nas áreas da Saúde, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente, serviu como base para a incorporação dos conselhos como corresponsáveis pela gestão da política pública nos mais diversos setores. Na Política sobre Drogas não foi diferente, sua estruturação desde 1980 já previa a institucionalização do Conselho Federal de Entorpecentes como órgão responsável pela formulação da Política Nacional Antidrogas.

Como características essenciais dos Conselhos de Políticas pode-se citar sua composição híbrida, respeitadas a pluralidade e a paridade representativa; sua natureza deliberativa, que delimita a influência do conselho na gestão da política pública e, ainda, a sua dinâmica de funcionamento, que pode demonstrar o quão organizado e preparado o conselho está para o assessoramento ao poder executivo.

Assim, para a identificação dos fatores internos e externos que influenciam no funcionamento e reconhecimento dos Conselhos de Políticas sobre Drogas enquanto protagonistas na gestão desta Política serão avaliadas as variações no desenvolvimento das características e funções essenciais dos conselhos conforme elucidado anteriormente. No próximo capítulo, serão abordadas as características específicas dos Conselhos de Políticas sobre Drogas, dos diferentes níveis de

governo, e suas atribuições conforme a Política Nacional sobre Drogas e, também segundo legislação, nacional e estadual, em vigor

## CAPÍTULO 3 - OS CONSELHOS DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS

Iniciado em 2004, o processo de revisão da Política Nacional sobre Drogas (PNAD), promulgada em 2002, culminou com a publicação da Resolução nº 3 do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD), em 2005. Esta revisão primou pela participação da sociedade e pela ampliação do diálogo entre sociedade civil e governo federal para o encaminhamento de sugestões quanto ao seu conteúdo. Dessa forma,

Toda a sociedade foi convidada a participar, discutir e opinar sobre os capítulos da política, e, como era esperado, respondeu participando ativamente de todo o processo de realinhamento da política – o que nos mostra que, muito mais que parceiros, governo e sociedade são co-responsáveis pelo trabalho de redução da demanda de drogas em nosso país. (BRASIL, 2011 p. 11)

O princípio da responsabilidade compartilhada aparece diversas vezes ao longo do texto da Política Nacional sobre Drogas. Segundo o então presidente do Brasil, Lula, a estratégia adotada para esta Política é a *cooperação mútua e a articulação de esforços entre governo, iniciativa privada, terceiro setor e cidadãos, no sentido de ampliar a consciência para a importância da intersectorialidade e descentralização das ações sobre drogas no país.* (BRASIL, 2011, p. 11)

O texto que compreende o anexo 1 desta Resolução está dividido em 8 partes: apresentação, pressupostos, objetivos, e cinco capítulos, quais sejam: Prevenção; Tratamento, recuperação e reinserção social; Redução dos danos sociais e à saúde; Redução da oferta; e Estudos, pesquisas e avaliações. Visando a identificar o papel dos Conselhos de Políticas sobre Drogas nos diferentes níveis de governo e sua relevância na implementação das Políticas Nacional, Estaduais e Municipais sobre Drogas, serão feitos alguns destaques relativos ao texto da Política Nacional, que permita visualizar a vinculação dos conselhos no Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas.

Neste anexo, dentre os muitos pressupostos relacionados à redução da oferta de drogas, há alguns que se identificam com ações relacionadas à redução da demanda: o princípio de responsabilidade compartilhada entre os diversos segmentos do governo e da sociedade para a consecução dos objetivos desta política, atribuições específicas do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, e a

garantia de integração entre os diferentes níveis de governo por meio do Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD). Em meio a estes pressupostos mencionados, destacam-se os seguintes objetivos:

- Garantir, incentivar e articular, por intermédio do CONAD, o desenvolvimento de estratégias de planejamento e avaliação nas políticas de educação, assistência social, saúde e segurança pública, em todos os campos relacionados às drogas; e
- Garantir que o Sistema Nacional Antidrogas - SISNAD seja implementado por meio dos Conselhos em todos os níveis de governo e que esses possuam caráter deliberativo, articulador, normativo e consultivo, assegurando a composição paritária entre sociedade civil e governo (BRASIL, 2011, p. 15)

Na descrição dos objetivos é possível identificar, juntamente com a garantia de dotação orçamentária para a execução das ações preconizadas, o incentivo à participação da comunidade em todas as etapas de desenvolvimento da PNAD, sendo, mais uma vez, responsabilidade do CONAD o fomento à participação social:

Assegurar, em todos os níveis de governo, dotação orçamentária e efetivo controle social sobre os gastos e ações preconizadas nesta política, em todas as etapas de sua implementação, contemplando os preceitos estabelecidos pelo CONAD, incentivando a participação de toda a sociedade (BRASIL, 2011, p.16).

Para cada capítulo da Política Nacional foram elencadas Orientações Gerais e Diretrizes. No Capítulo 1, Prevenção, é possível encontrar a maior incidência de tópicos que versam sobre a participação da comunidade e as atribuições dos Conselhos de Políticas sobre Drogas dos diferentes níveis da federação. Essa afirmativa é corroborada com os dois tópicos abaixo, retirados do texto da Resolução em análise:

- A efetiva prevenção é fruto do comprometimento, da cooperação e da parceria entre os diferentes segmentos da sociedade brasileira e dos órgãos governamentais, federal, estadual e municipal, fundamentada na filosofia da "Responsabilidade Compartilhada", como construção de redes sociais que visem à melhoria das condições de vida e promoção geral da saúde;
- A execução desta política, no campo da prevenção, deve ser descentralizada nos municípios, com o apoio dos Conselhos Estaduais de políticas públicas sobre drogas e da sociedade civil organizada, adequada às peculiaridades locais e priorizando as comunidades mais vulneráveis, identificadas por um diagnóstico. Para tanto, os municípios devem ser incentivados a instituir, fortalecer e divulgar o seu Conselho Municipal sobre Drogas. (Brasil, 2011 p. 18)

Conforme descrito anteriormente, o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD) foi criado como modo de operacionalizar as ações relacionadas a esta temática e organizar as informações com vista ao compartilhamento de dados não só entre as diversas áreas do governo federal, mas também entre os três níveis de governo. A seguir será detalhada a organização deste Sistema e identificado o papel dos Conselhos de Políticas sobre Drogas, em cada nível de governo, na sua manutenção.

### **3.1 O Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD**

Em continuidade ao processo de regulamentação desta área de política, no ano de 2006 foi publicada a Lei Federal nº 11.343/06, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD) e versa sobre medidas de prevenção, tratamento, repressão ao uso de drogas. A publicação desta lei compatibiliza dois outros diplomas legais existentes até então – Lei nº 6.368/76 e Lei 10.409/2002- e, principalmente, atualiza as medidas de prevenção, tratamento e repressão do uso de drogas vigentes há 30 anos em território nacional.

Sua ementa determina a *instituição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas e define crimes*. Contudo, ao longo do texto legal é possível perceber certa priorização das normas de repressão e tráfico de drogas e da definição de crimes em detrimento das medidas de prevenção do uso de drogas e atenção aos dependentes químicos. Quanto ao SISNAD, os capítulos II e III da Lei 11.343/06 que se destinariam à composição e organização deste Sistema tiveram 7 de seus 8 artigos vetados na promulgação. O único artigo mantido dispõe que a organização do SISNAD seja definida posteriormente:

Art. 7º - A organização do Sisnad assegura a orientação central e a execução descentralizada das atividades realizadas em seu âmbito, nas esferas federal, distrital, estadual e municipal e se constitui matéria definida no regulamento desta Lei.(BRASIL, 2006)



Sendo assim, a regulamentação do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas ocorreu por meio do Decreto nº 5.912, de 27 de setembro de 2006, que além de organização deste sistema também reestruturou o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD).

Conforme mencionado anteriormente, a instituição de um Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas visa, de maneira geral, organizar, coordenar, articular e compartilhar as atividades relacionadas à temática do uso de drogas nos três níveis da federação. Com isso, segundo art. 3º deste Decreto,

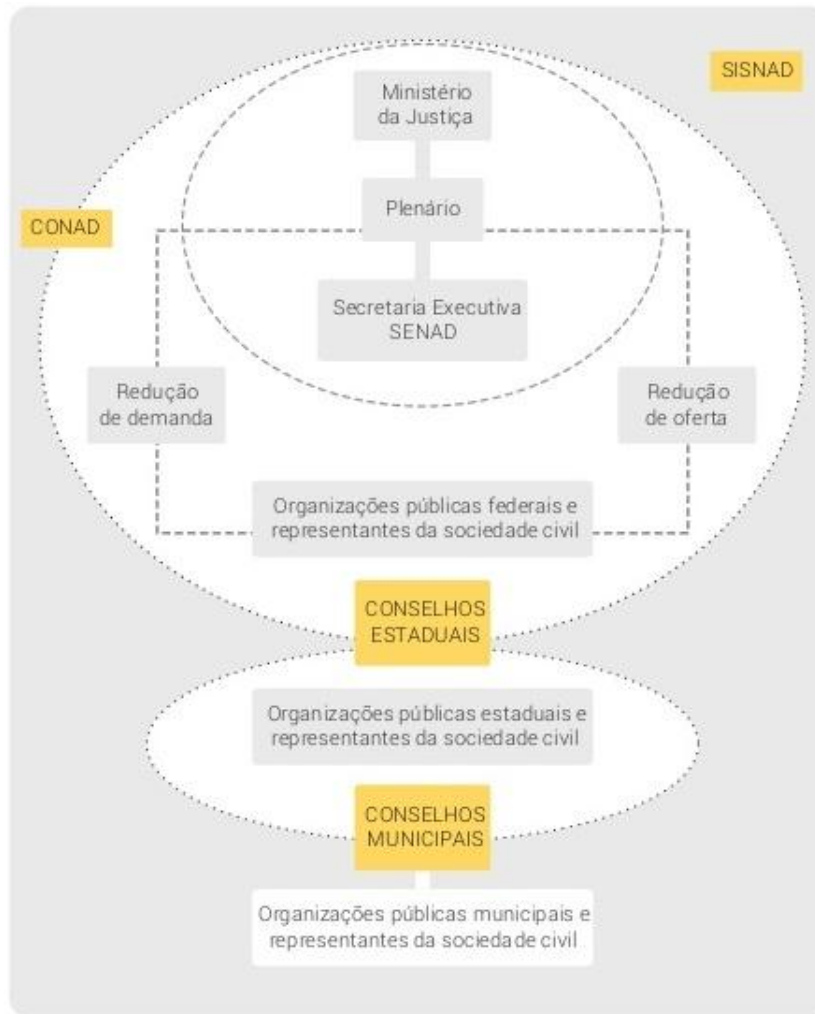
a organização do SISNAD assegura a orientação central e a execução descentralizada das atividades realizadas em seu âmbito, nas esferas federal, e mediante ajustes específicos, estadual, municipal e do Distrito Federal, dispondo para tanto do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas unidade administrativa de Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 5772, de 8 de maio de 2006 (BRASIL, 2006)

Na estrutura do SISNAD estão inscritos:

- O Conselho Nacional Antidrogas, órgão normativo e de deliberação coletiva do sistema;
- A Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), na qualidade de secretaria-executiva do CONAD;
- Os órgãos e entidades públicos (do Poder Executivo federal e dos Estados, Municípios e Distrito Federal) que exerçam atividades de prevenção do uso de drogas; atenção à dependentes químicos; e a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas; e
- As organizações, instituições ou entidades da sociedade civil que atuam nas áreas da atenção à saúde e da assistência social e atendam usuários ou dependentes de drogas e respectivos familiares

No intuito de identificar a localização dos Conselhos de Políticas sobre Drogas neste Sistema, destaca-se, dentre os pressupostos da Política Nacional sobre Drogas, aquele destinado à garantia de implementação do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas por meio dos Conselhos em todos os níveis de governo (BRASIL, 2011 p. 14)

Considerando todos estes aspectos é possível visualizar a estruturação do SISNAD, sua implementação por meio dos Conselhos e a integração entre os três níveis de governo a partir do seguinte diagrama:



Fonte: SENAD-MJ (2006)

### 3.2A Estruturação do Sistema de Políticas sobre Drogas nos níveis Nacional e Estadual/ Minas Gerais

A organização da Política Pública em sistema favorece a descentralização e a participação dos envolvidos na sua gestão. Uma das principais inovações trazida por este modelo de gestão é o compartilhamento de informações entre os diversos níveis de governo.

Na Política sobre Drogas, a implementação do SISNAD colabora para a consolidação das ações relacionadas às temáticas nos estados e municípios. Neste intercâmbio de informações, os Conselhos de Políticas sobre Drogas mostram-se como principais interlocutores e, então, atores fundamentais para a efetiva implementação do Sistema.

Além destes colegiados, os órgãos do executivo (Secretaria ou subsecretarias de Políticas sobre Drogas ou congêneres) existentes são o principal referencial para construção de uma Política sobre Drogas.

A seguir, discorre-se acerca dos dois órgãos específicos sobre a temática, existente na União - a Secretaria e o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas-, bem como àqueles relevantes na estruturação da Política sobre Drogas em Minas Gerais.

### **3.2.1 A Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas**

Segundo elucidado anteriormente, a ideia de criação de um órgão exclusivo sobre a temática do uso de drogas na estrutura administrativa do Governo Federal surgiu em 1993, no governo Itamar Franco. Contudo, durante o processo de construção da Política sobre Drogas, muitos foram os debates e as mudanças ocorridas.

Sendo assim, para entender o papel atual da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas no SISNAD, principalmente, no que tange ao apoio aos Conselhos de Políticas sobre Drogas, foi analisado o Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, que descreve as diversas atribuições atuais da SENAD<sup>11</sup>, dentre as quais destacam-se:

- propor a atualização da Política Nacional sobre Drogas, na esfera de sua competência;
- consolidar as propostas de atualização da Política Nacional sobre Drogas;
- gerir o Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD, bem como fiscalizar a aplicação dos recursos repassados por este Fundo aos órgãos e entidades conveniados; e
- desempenhar as atividades de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas;

Para o cumprimento de seus objetivos a SENAD promove Cursos de Capacitação, na modalidade de Educação à Distância, para diferentes segmentos sociais e fomenta a realização de estudos e pesquisas relacionados à temática do uso de drogas no Brasil, dentre outras ações.

---

<sup>11</sup> Para mais informações sobre as competências da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, consulte: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD0D73EAFPTBRNN.htm>.

### **3.2.2 Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas**

Definido pelo Decreto Presidencial nº 5.912/06 como órgão normativo do SISNAD, o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas

tem por objetivo integrar e organizar as ações dos diversos órgãos do governo federal, estadual e municipal, estabelecendo orientações estratégicas, articulando e acompanhando as questões relacionadas à redução da demanda e da oferta de drogas.(BRASIL, 2006 s/n)

Dentre suas competências estão: acompanhar e atualizar a política nacional sobre drogas, consolidada pela SENAD; acompanhar e avaliar a gestão do Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD) e integrar ao SISNAD os diversos órgãos e entidades envolvidos com a temática da prevenção do uso de drogas existentes nos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Este colegiado é composto de 10 representantes governamentais, 13 representantes não governamentais, sendo 5 deles indicados pelo Presidente do CONAD e, ainda, um representante dos Conselhos Estaduais de Políticas sobre Drogas, também indicado pelo Presidente do CONAD.

### **3.2.3 A Política sobre Drogas em Minas Gerais**

No estado de Minas Gerais a primeira lei que versa sobre a temática do uso de drogas e institui o Conselho Estadual de Entorpecentes (CONEN), agora nomeado Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas (CONEAD), data de 1983.

Em janeiro de 2003, no primeiro mandato de Aécio Neves surgiu, na estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes, a Subsecretaria Antidrogas(SUPOD). Com essa ação, destaca-se a iniciativa pioneira do estado de Minas Gerais na criação de uma pasta exclusiva para o debate e a organização das ações relacionadas à temática do uso de drogas no governo do estado.

Semelhantemente aos esforços da União, no ano de 2005 foi realizada a I Conferência Estadual de Políticas Públicas Antidrogas, que teve como objetivo principal a discussão do “Papel do Estado” no enfrentamento das questões

relacionadas ao tema como o tratamento de dependentes químicos, a prevenção do uso de drogas etc.

Resultante do processo participativo supramencionado, em maio de 2006 instituiu-se a Comissão de Estudos da Política Estadual sobre Drogas com a finalidade de apresentar ao Conselho Estadual Antidrogas, uma proposta relativa à Política Estadual sobre Drogas em Minas Gerais. Desde sua criação, o CONEAD se uniu no esforço de estruturação de uma Política Estadual sobre Drogas e também na inserção de um debate mais aprofundado sobre este tema no Executivo estadual. Assim, vinte e três anos depois da criação deste Conselho, foi publicado o Decreto Estadual nº 44.360, de 24 de julho de 2006, que instituiu a Política e o Sistema Estadual sobre Drogas.

No ato que os cria, verificam-se alguns pressupostos e objetivos que convergem com a orientação geral dada no campo da prevenção da Política Nacional Antidrogas<sup>12</sup>. Dentre os dez pressupostos levantados, há um que menciona *a municipalização das ações antidrogas com a efetiva participação da sociedade*. No artigo que trata sobre os objetivos da Política Estadual encontra-se: *estimular a criação de Conselhos Municipais Antidrogas e o desenvolvimento de ações locais específicas*. E, finalmente, assim como a Política Nacional, é na área de Prevenção que se destacam os princípios de responsabilidade compartilhada, ações integradas, e articulação entre o governo e a sociedade civil para a elaboração de planos estratégicos do estado e municípios.

Em 2015 a SUPOD completa 12 anos de existência. Ao longo deste período, foram realizadas inúmeras modificações na estrutura orgânica da Subsecretaria de Estado de Políticas sobre Drogas, bem como na sua localização dentre os órgãos do governo do estado. Mesmo com estas “reconstruções” contínuas, a SUPOD protagonizou diferentes ações que auxiliaram a uma melhor organização das instituições de tratamento e apoio a dependentes químicos e familiares como, por exemplo, a Rede Complementar de Suporte Social ao Dependente Químico e seus familiares; fomentou a realização de campanhas educativas nos municípios, por meio da confecção e distribuição de material informativo em diferentes datas comemorativas: carnaval, dia mundial sem tabaco, dia mundial de prevenção;

---

<sup>12</sup> “1.1.2 a execução desta política no campo da prevenção deve ser descentralizada nos municípios com o apoio dos Conselhos Estaduais de políticas públicas sobre drogas e da sociedade civil organizada, adequada as peculiaridades locais [...]. Para tanto, os municípios devem ser incentivados à instituir fortalecer e divulgar o seu Conselho Municipal sobre Drogas.” ( BRASIL, 2006 s/n)

auxiliou os municípios na criação e estruturação dos Conselhos Municipais de Política sobre Drogas, com as ações da Rede Integrada de COMADs (RICOMAD); e, desde 2012, vem auxiliando na reestruturação e funcionamento dos COMADs e na integração de Redes locais de prevenção com o Programa Papo Legal.

### **3.2.3.1 O Conselho Estadual Antidrogas de Minas Gerais**

Criado em 1983, por iniciativa do Professor Dr. Elias Murad<sup>13</sup>, o CONEAD também passou por diferentes modificações de estrutura e nomenclatura ao longo destes anos. O último ato normativo que trata sobre este Conselho é datado de 2011 e se refere ao seu regimento interno.

Segundo o Decreto Estadual nº 45.742/2011, que versa sobre a matéria mencionada, o CONEAD tem por finalidade *estabelecer as diretrizes da Política Estadual sobre Drogas nas áreas de prevenção, tratamento e reinserção social e fiscalização e redução da oferta*. Dentre as suas competências, para colaborar com a investigação deste trabalho, ressalta-se aquela destinada a *estimular, apoiar, assessorar e desenvolver processos de criação e implementação de conselhos municipais antidrogas*.

Este Conselho é composto por 9 (nove) representantes do Poder Executivo Estadual, dentre Secretarias de Estado e Polícias Civil e Militar; 8 (oito) representantes do Poder Público, dentre Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Universidade Federal e Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas; e 15 (quinze) representantes da sociedade civil, como Conselhos de Classe (OAB, CRM, CRP, CRF), Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas, Clubes de Serviços e outros. Além de denominar os segmentos representados no colegiado, o Regimento Interno delimita duas categorias de membros: membros e membros convidados, sendo que apenas os representantes do Poder Executivo Estadual integram a primeira.

No que se refere à sua estrutura orgânica, o Artigo 7º do Decreto Estadual 45.742/2011 descreve cinco subdivisões do CONEAD, quais sejam: Plenário,

---

<sup>13</sup> Dr. José Elias Murad foi o principal entusiasta da Política sobre Drogas no estado de Minas Gerais. Médico e fundador da Associação Brasileira Comunitária Prevenção do Abuso de Drogas (ABRAÇO), dentre outras atividades em prol da prevenção do uso de drogas, em 1983, com o apoio do então governador Tancredo Neves, criou o Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas, precursor da Subsecretaria Antidrogas do governo de Aécio Neves, ambos com foco nas atividades de prevenção ao uso abusivo das drogas.

Presidência, Vice- Presidência; Câmaras Técnicas e Secretaria Geral. Sobre sua organização é importante destacar que conforme artigo 13, deste Decreto, *o presidente do CONEAD será um de seus conselheiros, e designado pelo Governador do Estado.* Há, ainda, previsão regimental de cinco Câmaras Técnicas (Prevenção; Tratamento; Reinserção Social e Redução de Danos; Legislação e Pesquisa; Repressão e Redução da Oferta) e em cada uma delas é permitida, se aprovada em plenário, a participação de convidados que não exercem mandato como conselheiros. A Secretaria Geral é de responsabilidade do órgão do executivo estadual ao qual este CONEAD esteja vinculado, atualmente é vinculado a Subsecretaria de Estado de Políticas sobre Drogas, que, por sua vez, está integrada a Secretaria de Estado de Defesa Social.

Quanto ao seu funcionamento, em contato via *email*, a secretária executiva do CONEAD informou que há mensalmente uma Reunião ordinária da plenária e ainda uma Reunião ordinária de cada Câmara Técnica.

A estruturação da Política sobre Drogas nos níveis Federal e Estadual são, sem dúvida, espelho para a organização dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas. Na pesquisa sobre a infraestrutura dos órgãos do governo federal e estadual percebe-se a existência de secretaria e subsecretaria, respectivamente, nos poderes Executivos, federal e estadual, criadas exclusivamente para tratar sobre a temática das drogas. Quanto ao funcionamento e apoio dos Conselhos Nacional e Estadual de Políticas sobre Drogas e sua colaboração na implementação do SISNAD verifica-se ainda certa incipiência na sua atuação.

No próximo capítulo serão descritos os aspectos essenciais relacionados à composição e ao funcionamento dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas de Minas Gerais. E, também, serão identificadas as relações entre os Conselhos Nacional e Estadual e os fatores que influenciam no reconhecimento dos conselhos municipais como ator principal na elaboração e implementação da política municipal sobre drogas.

## **CAPÍTULO 4 – OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS EM MINAS GERAIS: ASPECTOS DA SUA IDENTIDADE**

Os Conselhos de Políticas se tornaram instrumentos essenciais para o planejamento de uma política pública participativa que priorize a responsabilidade compartilhada. Segundo Gurza Lavalle (2011), a

[...] criação de conselhos gestores de políticas nas áreas de saúde, habitação, direitos da criança e do adolescente, e educação, consideradas estratégicas pela Constituição, estimulou a proliferação de dezenas de outros conselhos nas mais diversas áreas. (p.34)

Especialmente na política sobre drogas, identifica-se o papel substancial dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas para o assessoramento ao governo local no que se refere à elaboração da Política Municipal. Isso porque raros são os exemplos de Municípios que contemplam, em sua estrutura administrativa, um órgão municipal específico direcionado às políticas sobre drogas. Então os Conselhos, no desenvolvimento de suas competências legais, exercem influência direta no direcionamento das ações relacionadas às drogas em cada município.

Neste capítulo será discutido acerca do funcionamento dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas de 34 municípios mineiros, por meio da verificação das regras que balizam sua atuação, ou seja, o seu desenho institucional. As informações foram coletadas com vistas a identificar os fatores que facilitam e dificultam o exercício efetivo de suas funções precípuas, que os caracteriza como:

instâncias de assessoramento do Governo local e de coordenação das atividades de todas as instituições e entidades municipais, responsáveis pelo desenvolvimento das ações referentes à redução da demanda e dos danos, assim como movimentos comunitários organizados e representações das instituições federais e estaduais existentes no município e dispostas a cooperar com o esforço municipal. (SENAD, 2014)

No estado de Minas Gerais, conforme os dados de 2013, apresentados pelo Observatório Mineiro de Informações sobre Drogas (OMID)<sup>14</sup>, dos 853 Municípios

---

<sup>14</sup> No ano de 2013 a Subsecretaria de Estado de Políticas sobre Drogas convocou os Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas para a participação do 'Inventário de Legislação dos Conselhos



existentes, no território estadual, 219 têm lei municipal de criação do COMAD. Destes, 149 foram classificados como ativos, 25 compunham a Rede Integrada de COMADs, 17 encontravam-se inativos e 11 estavam em fase de reestruturação.

Considerando a situação dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas existentes em Minas Gerais, no ano de 2012, este estudo focou nos COMADs dos seguintes municípios:

**Quadro 1 – Municípios mineiros com COMADs pesquisados**

| <b>MUNICÍPIOS PESQUISADOS</b> |                      |
|-------------------------------|----------------------|
| <b>Macrorregião</b>           | <b>Município</b>     |
| <b>Noroeste</b>               | Paracatu             |
|                               | Unaí                 |
|                               | Burititis            |
| <b>Vale do Rio Doce</b>       | Ipatinga             |
|                               | Coronel Fabriciano   |
|                               | Caratinga            |
|                               | Governador Valadares |
| <b>Zona da Mata</b>           | Manhuaçu             |
|                               | Muriaé               |
|                               | Viçosa               |
| <b>Jequitinhonha – Mucuri</b> | Teófilo Otoni        |
|                               | Capelinha            |
|                               | Itamarandiba         |
|                               | Araçuaí              |
|                               | Almenara             |
| <b>Norte de Minas</b>         | Montes Claros        |
|                               | Janaúba              |
|                               | Bocaiúva             |
|                               | Pirapora             |
| <b>Alto Paranaíba</b>         | Patos de Minas       |
|                               | Araxá                |
|                               | Sacramento           |
| <b>Triângulo</b>              | Uberaba              |
|                               | Frutal               |
|                               | Uberlândia           |
|                               | Araguari             |
| <b>Centro-Oeste</b>           | Divinópolis          |
|                               | Itaúna               |
|                               | Nova Serrana         |
|                               | Arcos                |
| <b>Sul de Minas</b>           | Poços de Caldas      |
|                               | Pouso Alegre         |
|                               | Varginha             |
|                               | Lavras               |

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Programa Papo Legal.

A base de dados utilizada nesta pesquisa é oriunda dos arquivos do 'Programa Papo Legal: Diálogos Comunitários para a Prevenção do uso e abuso de

---

Municipais de Políticas sobre Drogas', pesquisa que levantou informações preliminares sobre a quantidade de COMADs existentes e sua atuação.

Drogas'. Este Programa é uma ação da Subsecretaria de Estado de Políticas sobre Drogas, executada juntamente com a Associação "Terra da Sobriedade"<sup>15</sup>, que visa à integração e ao fortalecimento de Redes Locais de Prevenção, por meio do fomento à articulação de representantes de instituições governamentais e de organizações da sociedade civil. No ano de 2012, os Municípios listados no Quadro I foram selecionados, pelo Governo do Estado de Minas Gerais<sup>16</sup>, para participação neste Programa, a partir dos seguintes critérios:

[...]1) critério populacional: optou-se por municípios com maior população; 2) Presença de Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas- COMAD's implementados ou em processo de criação; 3) Municípios-pólo; 4) 9 (nove) Regiões de Planejamento do Estado, excetuando a Macrorregião Central por esta contar com maior cobertura de programas sociais e por alguns de seus municípios já terem sido contemplados pelas ações do programa Papo Legal [...] (MINAS GERAIS, 2012 p. 19)

Durante os anos de 2012 e 2013, o Programa Papo Legal identificou a posição estratégica ocupada pelo Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas considerando-o como órgão central na articulação das Redes Locais de Prevenção. Sendo assim, a ação desenvolvida pelo Programa nos Municípios se configurou como uma *intervenção, construída junto aos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas, visando o fortalecimento destes órgãos, para o desenvolvimento de ações preventivas [...]* (MINAS GERAIS, 2014 p. 15) e, conseqüentemente, o aprimoramento no cumprimento de suas funções enquanto órgão gestor da política sobre drogas.

Para a consecução dos objetivos desta pesquisa, considerou-se relevante observar o funcionamento destes colegiados, o entendimento da municipalidade acerca da identidade dos conselhos e, também, as práticas de interação conselho-comunidade protagonizadas pelos órgãos em estudo.

Tendo em vista as diversas estratégias metodológicas para avaliação da efetividade das instituições participativas (PIRES, 2011), este estudo buscou

---

<sup>15</sup>A Terra da Sobriedade é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), existente desde 2002, que tem como missão promover prevenção, intervenção, tratamento, recuperação, reinserção social e ocupacional e atuação política relacionados com a dependência química. Em 2009, celebrou o Termo de Parceria nº 024/2009, com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (onde se localizava a Subsecretaria de Políticas sobre Drogas) para dar início às ações do Programa Papo Legal.

<sup>16</sup>O Programa Papo Legal atuou em 35 municípios mineiros, no período compreendido entre os anos de 2012 e 2013. Contudo, devido à insuficiência de informações relacionadas ao Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas de Juiz de Fora, este município foi desconsiderado na amostra em análise.

identificar, por meio da análise documental, as variáveis relacionadas às normas de funcionamento dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas que incidem na identidade destes colegiados, bem como no desempenho de suas competências legais.

Os dados foram levantados a partir das Leis Municipais que regulamentam os COMADs, em seus Regimentos Internos, nos Formulários de Visita Técnica aplicados pelo Programa Papo Legal<sup>17</sup> e nos Relatórios de Atividades dos COMADs, produzidos pela equipe técnica do referido Programa, durante os anos de 2012 e 2013. Vista a complementaridade entre as informações disponibilizadas nos documentos acima, foi estabelecida uma ordem de análise que considera a relevância de cada fonte, isto quer dizer que as disposições constantes das Leis Municipais foram priorizadas quando confrontadas com aquelas descritas nos demais documentos.

Em estudo sobre a efetividade das instituições participativas, Faria e Ribeiro (2011, p.125) destacam a mistura de técnicas de pesquisa qualitativa e quantitativa para análise e demonstração dos resultados do processo participativo em determinadas instituições. Neste texto, as autoras apontam que atualmente são desenvolvidas:

Estratégias metodológicas diferentes, envolvendo métodos quantitativos e qualitativos, passaram a ser mobilizadas com o objetivo de aferir a capacidade dessas instituições participativas (IPs) em realizar (ou não) alguns princípios básicos que nortearam sua criação como a equidade e a pluralidade na participação, a publicidade e o controle da política e a promoção de maior justiça na distribuição de bens públicos.

A utilização da legislação pertinente e do Regimento Interno do Conselho como fontes de pesquisa também foi citada por Faria e Ribeiro (2011, p. 127), quando mencionam que os estudos produzidos

[...] têm destacado regras levantadas a partir de documentos específicos que regulam o funcionamento dessas instituições. São eles: as Leis de Criação e de Alteração dos conselhos e seus Regimentos Internos (RIs). Uma análise cuidadosa sobre estes documentos oferece informações importantes sobre o nível de institucionalização, de democratização, bem como de representação desses espaços.

---

<sup>17</sup>No ano de 2012 o Programa Papo Legal realizou uma Visita Técnica a cada COMAD pesquisado. Nesta Visita foi preenchido um Formulário para a coleta e registro de informações do serviço ou da pessoa entrevistada, sobre os problemas relativos ao uso de drogas e sobre as ações de prevenção existentes na instituição e na cidade/regional. Mais informações acesse: [www.papolegal.mg.gov.br](http://www.papolegal.mg.gov.br)

Ao assumir que a variação no reconhecimento social dos COMADs, enquanto órgãos gestores das políticas sobre drogas, decorre da fraca identidade própria e da reduzida interação entre estes colegiados e a sociedade, verifica-se a divisão desta pesquisa em duas grandes áreas investigativas: a identidade dos conselhos e a interação conselho-comunidade.

A identidade destes conselhos foi analisada com base no tempo de funcionamento, em sua organização interna, nas suas regras para a realização de reuniões e, ainda, na participação dos conselheiros nas atividades promovidas pelo Conselho. Para avaliar a interação entre os Conselhos e a sociedade pretendeu-se identificar a organização e mobilização para realização de eventos de captação das demandas da comunidade local (como fóruns, conferências, reuniões ampliadas), visitas às instituições e serviços, e a apresentação de sugestões e pareceres ao Executivo e Legislativo municipal sobre a temática do uso de drogas.

A seguir serão apresentadas as definições e a relevância de cada quesito para a identificação de fatores internos aos Conselhos e também aqueles contextuais que influenciam no reconhecimento destes órgãos enquanto gestores da Política Municipal sobre Drogas.

#### **4.1 A identidade dos COMADs: variáveis relevantes para a análise de seu reconhecimento**

Na observação do funcionamento dos COMADs são recorrentes as demandas por capacitação para os conselheiros, bem como as reclamações referentes ao pouco conhecimento sobre as funções do conselheiro e o papel do Conselho na condução das ações municipais relacionadas à temática. Sendo assim, elencou-se como pressuposto que a variação no reconhecimento dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas decorre, inicialmente, da fraca identidade própria destes conselhos.

A investigação do grau de identidade dos conselhos buscou levantar alguns elementos constitutivos dos COMADs que demonstram certa convergência entre os documentos que o regulamentam e sua atuação. Em estudo específico sobre a relação entre a atuação dos conselhos e a produção da política pública, Teixeira e

Tatagiba (2007) mencionam que a identidade própria de cada conselho pode ser analisada a partir de duas variáveis: o desenho institucional e a trajetória política.

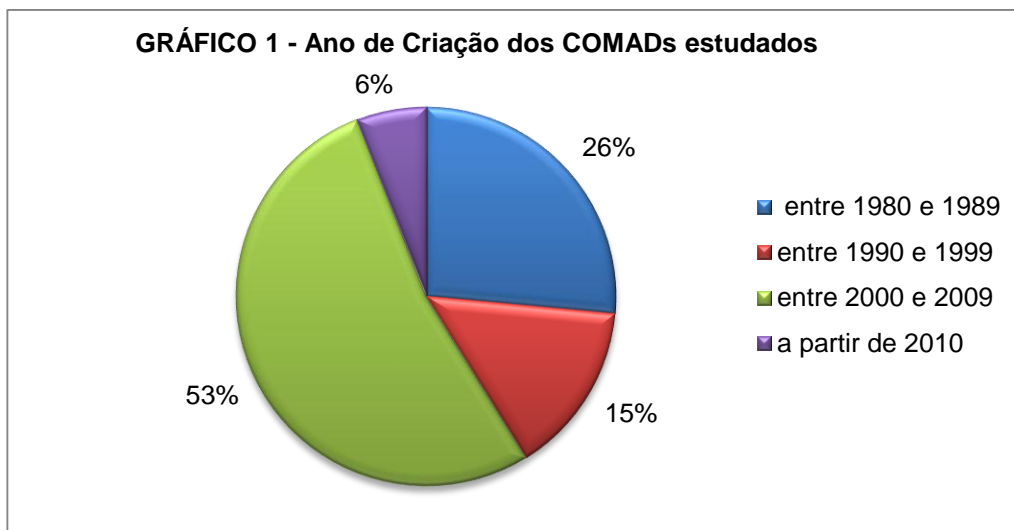
Tomando como base as variáveis supramencionadas, com vistas a identificar os fatores, relacionados à identidade própria dos conselhos, que influenciam no seu reconhecimento social foram analisados o tempo de constituição dos COMADs, sua composição, sua organização interna e os métodos de formalização de suas ações.

Ao longo deste capítulo os fatores destacados para análise serão detalhados conceitualmente e os dados levantados serão apresentados de forma comparativa. Acredita-se que o exame de forma comparativa permite o levantamento de fatores internos que influenciam na sua atuação.

#### **4.1.1 Tempo de constituição dos COMADs**

Conforme apontado no Capítulo 3, a Política sobre Drogas, no Brasil, é recente e ainda carece de maior estruturação. Apesar de sua incipiência, é possível observar o esforço constante para sua consolidação: a publicação de leis que versam sobre o tema, a criação de Sistemas (nacional e estadual) de Políticas sobre Drogas, e, sobretudo, o aporte financeiro recentemente destinado ao trato das questões relacionadas ao uso de drogas são fatores que ilustram este esforço.

Ainda que o Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas de Minas Gerais tenha sido criado no início da década de 1980, isso não foi regra na maioria dos municípios do estado. Dentre os municípios pesquisados, verificou-se que apenas 26% foram criados na década de 80, tendo sido a maioria criada entre os anos de 2000 e 2009 (53%), conforme mostra o gráfico a seguir.



Fonte: elaboração própria, a partir dos documentos apresentados no Anexo I deste trabalho.

Além da data de criação destes Conselhos é relevante considerar o ato normativo que os criou. Isso porque, em alguns casos, os conselhos são criados por meio de decreto do executivo municipal e não por lei. Segundo o Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva (1993), decreto é o

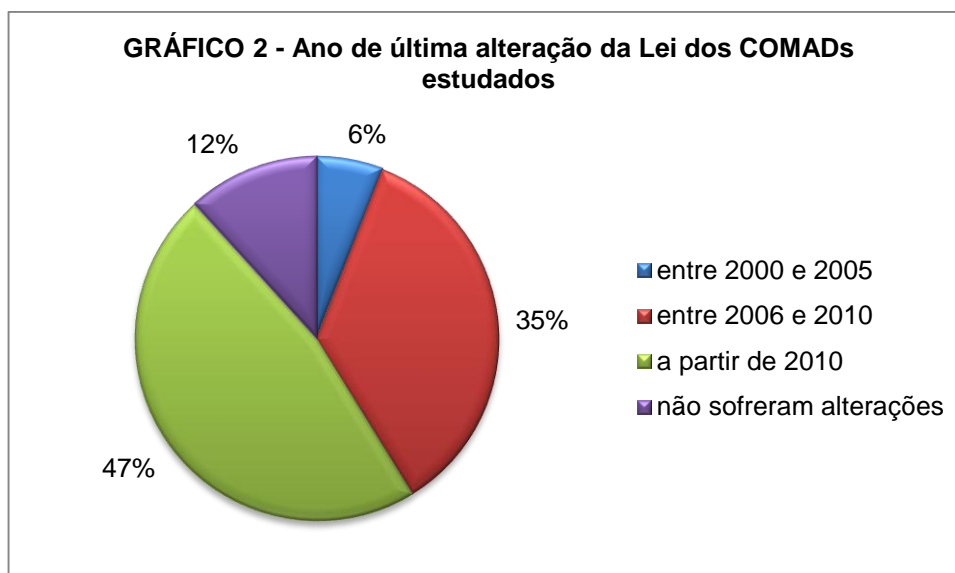
ato administrativo emanado do Poder Executivo, com o fim de regulamentar a lei propriamente dita, ou ensejar, a tal Poder, a realização dos atos inerentes à sua competência. Como todo ato administrativo o decreto é, hierarquicamente, inferior à lei e, por isso, não a pode contrariar (p. 414).

Então, sob o ponto de vista jurídico, pode-se dizer que a criação de um conselho por meio de Decreto mostra certa fragilidade para a constituição e consolidação daquele colegiado, uma vez que a lei é o ato normativo maior e o decreto municipal pode ser modificado a cada mudança na chefia do poder executivo local.

Mesmo sendo o ato normativo mais forte, a lei também pode sofrer alterações ao longo do tempo, o que é primordial para os Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas, já que, dentre outros fatores, estes colegiados contam com a participação da sociedade civil organizada, numa temática ainda recente na agenda pública, o que gera maior dinamicidade na sua composição e influência política.

No que se refere ao ato normativo de criação, todos os Conselhos em estudo foram criados por meio de lei. Entretanto, tendo em vista essa necessidade de atualização da lei que cria o Conselho, o GRÁFICO 2, abaixo, apresenta a data da última alteração realizada nas leis de criação dos COMADs, ou seja, a data de

publicação da lei que atualmente rege o Conselho. Verifica-se, então, que apenas 12% (o que corresponde a 4 conselhos) das leis de criação de COMADs não sofreram alterações, sendo que em dois municípios não houve alteração devido a criação de seus COMADs ter se dado apenas no ano de 2012.



Fonte: Fonte: elaboração própria, a partir dos documentos apresentados no Anexo I deste trabalho.

Se retomado o histórico da Política sobre Drogas, identifica-se a influência da modificação da legislação, vigente no país, no processo de criação dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas. Sendo assim, se confrontados os dados dos GRÁFICOS 1 e 2 acima, percebe-se que as décadas de 80 e 90 se configuraram como fase de criação e experimentação dos COMADs, tendo culminado num processo de ampliação do número de conselhos a partir dos anos 2000.

O GRÁFICO 2 também demonstra que 35% (12) dos Conselhos foram regulamentados, pela última vez, entre os anos de 2006 e 2010 e 47% (16) realizou sua última regulamentação após o ano de 2010. É válido lembrar que o ano de 2006 foi decisivo para a ordenação da política sobre drogas no Brasil, e também em Minas Gerais, uma vez que a legislação e as estruturas criadas nesta época vigoram até hoje. Sendo assim, pode-se entender que a modificação na legislação nacional e/ou estadual é um fator externo que influencia no funcionamento dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas.

Outro fator externo que pode ter influenciado neste processo de alterações das leis dos conselhos, após o ano de 2010, foi a participação no Programa Papo Legal (no período entre os anos de 2012 e 2013), que assessorou estes colegiados no intuito de fomentar a maior e melhor articulação da Rede Social de Prevenção do uso de Drogas.

O tempo de existência destes conselhos é fator determinante para a investigação do seu histórico de atuação e certamente reflete nas ações e na mobilização social em torno desta temática em cada município. Contudo, o tempo de existência do Conselho não corresponde necessariamente ao seu tempo de funcionamento. Para a análise de seu real funcionamento é necessário considerar outras variáveis que serão apresentadas nas subseções seguintes.

#### **4.1.2 Desenho Institucional**

Como já mencionado, o desenho institucional traduz as regras de participação, as forma de acesso, as atribuições de cada ator e a subdivisão interna de cada instituição. Dessa maneira, entendendo desenho institucional como a “criação de uma forma contestável para promover resultados estimados num contexto particular” (GOODIN, 1996, p.31 apud CUNHA; THEODORO, 2014), tem-se o contexto como sua principal variável.

O desenho institucional é uma importante categoria de análise devido à possibilidade de identificação: do contexto no qual a instituição está inserida, da intencionalidade dos atores envolvidos no seu processo de criação e das principais atribuições desta instituição no contexto ao qual ela se insere. Nas palavras de Cunha e Theodoro (2014):

[...] os desenhos das instituições, de suas estruturas e regras, traduzem valores e princípios que se busca fortalecer na organização da vida social e política, seja pela possibilidade de análise que a literatura tem revelado, considerando-se as características institucionais como preditoras de resultados. (p. 11)

Neste estudo, a análise do desenho institucional dos COMADs, a princípio, será empreendida por meio do levantamento dos órgãos internos que os compõem, da natureza definida em lei e da sua vinculação ou não a algum órgão da



administração pública municipal. Em seguida, em subseções exclusivas, serão abordados temas relacionados à composição e organização dos Conselhos

Geralmente, o desenho institucional pode ser identificado nas leis dos conselhos e, também, nos seus Regimentos Internos (RIs). O Regimento Interno, por sua vez, é o documento que norteará a atuação do conselheiro em prol das ações do Conselho. Sua elaboração tem como base as disposições da lei que regulamenta o Conselho.

No RI são tratados pontos como: natureza e finalidade do conselho; competências; composição; forma de escolha dos representantes governamentais e não governamentais; organização interna – órgãos integrantes do conselho e suas atribuições, por exemplo: mesa diretora (forma e prazo para eleição e mandato); Comitê REMAD<sup>18</sup> (quando houver); Câmaras Temáticas (quando houver); funções específicas dos membros da mesa diretora; do Comitê REMAD e dos demais conselheiros; regras básicas para realização de Reuniões ordinárias e extraordinárias; funcionamento das Câmaras Temáticas; regras para inclusão e exclusão de membros; regras básicas da deliberação no Conselho (voto, casos de empate, forma como uma deliberação do Conselho será considerada válida); dentre outros.

Na maioria das vezes existe um prazo para a elaboração deste documento (pré-estabelecido nas leis de criação dos Conselhos), o que implicaria na existência do Regimento Interno em todos os conselhos pesquisados. Na prática, quando questionados sobre a existência do referido documento, 91,18%<sup>19</sup> dos COMADs afirmaram ter um Regimento Interno, no entanto 32,35% deles não disponibilizaram seus RIs para consulta.

Contudo, tendo em vista a complementaridade destes documentos (Lei e Regimento Interno) e a diversidade na qual eles são produzidos, mesmo sem a possibilidade de análise dos Regimentos de alguns COMADs, nenhum município foi desconsiderado nos resultados apresentados a seguir.

---

<sup>18</sup> Grupo constituído dentro do Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas para executar ações relacionadas ao controle financeiro e planejamento dos gastos dos recursos existentes no Fundo Municipal de Políticas sobre Drogas (REMAD). Sua composição e atribuição serão detalhadas a seguir.

<sup>19</sup> Dados retirados das respostas de cada Conselho ao Formulário de Visita técnica do Programa Papo Legal ao COMAD local.

#### 4.1.2.1 Da organização interna

##### *Funções legais do Conselho*

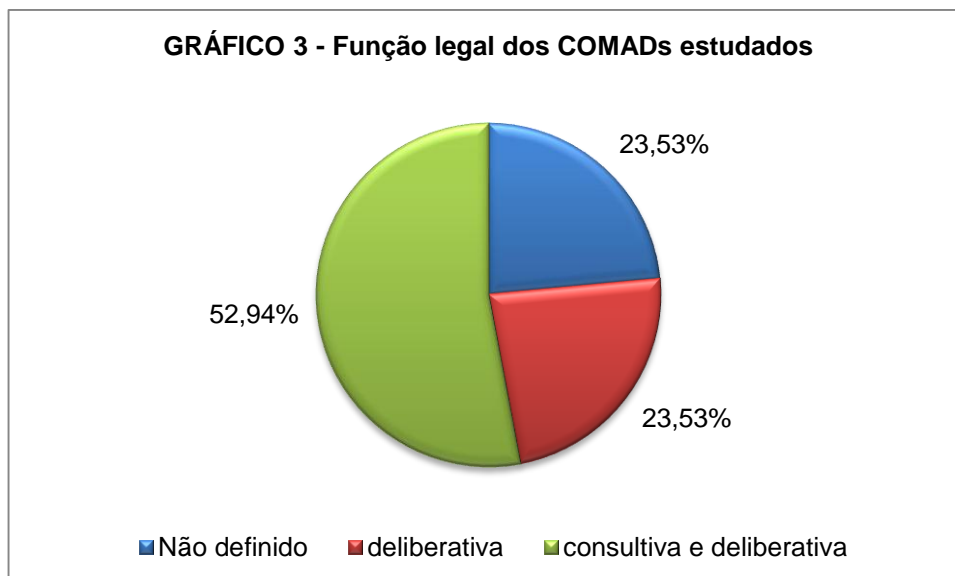
A partir da publicação da Constituição de 1988, os conselhos passaram a integrar o ciclo de formulação das políticas públicas tendo funções consultivas e/ou deliberativas. Nas palavras de Cunha (2009),

Alguns conselhos foram criados com caráter consultivo, servindo apenas como fonte de influência nas decisões dos poderes Executivo e Legislativo, enquanto outros são de natureza deliberativa, sendo espaços efetivos de decisão política acerca da gestão de determinada política pública, o que inclui definir prioridades, estratégias, beneficiários, financiamento, dentre outros aspectos, assim como controlar a ação do Estado decorrente dessas deliberações. (p.130)

Neste trabalho, os Conselhos de Políticas sobre Drogas são classificados como Conselhos de Políticas, o que remonta à sua característica essencial: a natureza deliberativa. Entende-se por natureza deliberativa dos conselhos, a sua capacidade de reflexão e discussão sobre determinado tema visando a produzir decisões que sejam efetivamente cumpridas.

Sendo esta uma das características essenciais de um conselho de políticas, torna-se imprescindível sua delimitação no texto legal que institui ou regulamenta o Conselho. Dessa maneira, na análise da legislação que regulamenta cada Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas pretendeu-se identificar sua função legal explícita.

Dentre os 34 COMADs analisados, verificou-se que 26 (76,47%) explicitam, em seus atos normativos, a função deliberativa do Conselho, sendo que em 8 (23,53%) a lei prevê apenas a função deliberativa, e nos outros 18 (52,94%) a legislação dá a função deliberativa e consultiva aos Conselhos. Ainda, conforme apontado no GRÁFICO 3, abaixo, 8 (23,53%) Conselhos não definem, em seus atos normativos, suas funções legais.

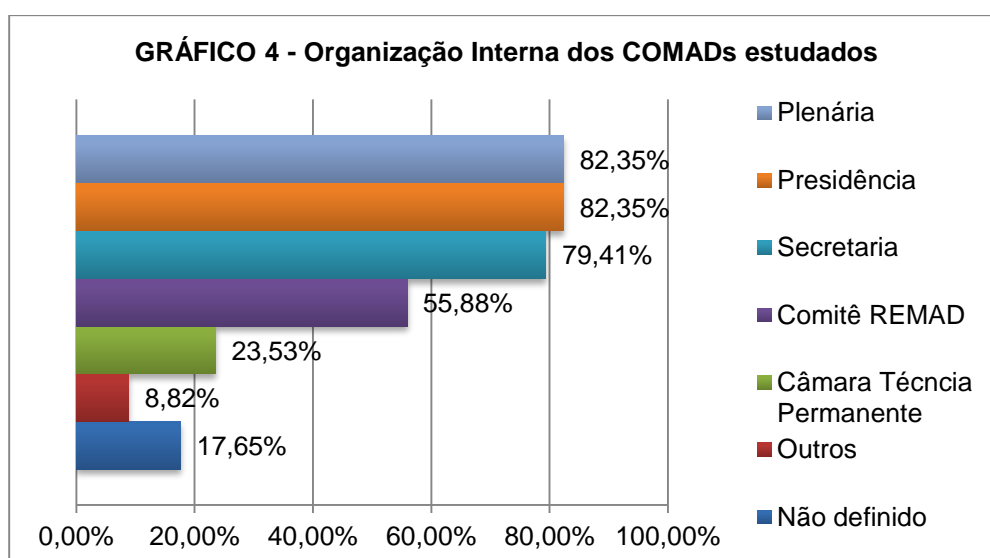


Fonte: elaboração própria, a partir dos documentos apresentados no Anexo I deste trabalho.

### Órgãos constitutivos

Na coleta dos dados, constatou-se que dos 34 COMADs pesquisados, 6 (17,65%) não têm em sua lei de criação ou no seu Regimento Interno a denominação de seus órgãos constitutivos.

Geralmente, os COMADs se dividem internamente em Presidência (82,35%), Plenária (82,35%), Secretaria (79,41%) e Comitê REMAD (55,88%).



Fonte: elaboração própria, a partir dos documentos apresentados no Anexo I deste trabalho.

A Plenária é o conjunto de membros conselheiros e, no texto da lei, encontram-se as seguintes variações nas nomenclaturas: membros e assembleia.

A Presidência pode também ser nomeada como Mesa Diretora ou Diretoria Executiva. Compõem este órgão: Presidente e Vice-presidente, em alguns casos, 1º e 2º Secretário e, em casos mais raros ainda encontra-se 1º e 2º Tesoureiros.

O Comitê REMAD é um órgão específico dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas, composto por conselheiros do COMAD, que exerce o controle e a fiscalização dos recursos oriundos do Fundo Municipal de Políticas sobre Drogas. Algumas vezes tem como responsabilidade a elaboração de um Plano de Ação para autorização da movimentação financeira no REMAD.

Quanto às Secretarias, encontramos duas variações na nomenclatura utilizada na legislação pesquisada: 1ª Secretaria e 2ª Secretaria e Secretaria-Executiva. Para melhor compreensão da organização interna dos Conselhos, neste estudo entende-se como **Secretaria** aquele órgão interno do Conselho composto por conselheiros, responsável pelo registro das atas das reuniões e das atividades deste colegiado; diferentemente da **Secretaria- Executiva** que é o órgão dos Conselhos composto por um servidor público, destinado ao assessoramento operacional do colegiado. Esta última desenvolve atividades como: a digitalização das atas, a divulgação das ações do Conselho, o envio das atas, pautas e convocatórias para os conselheiros e ainda a divulgação de informações sobre a legislação municipal e dos eventos que ocorrem no município.

Conforme destacado pelo Conselho Nacional de Assistência Social<sup>20</sup>

a Secretaria Executiva é estratégica para o funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. A garantia dessa estrutura é fundamental para: 1) que as informações sejam transmitidas a todos os conselheiros, como cópia de documentos e prazos a serem cumpridos; 2) registrar as reuniões do Plenário (atas) e manter a documentação atualizada; 3) publicar as decisões/resoluções no Diário Oficial; 4) manter os conselheiros informados das reuniões e da pauta, inclusive das comissões temáticas; 5) organizar e zelar pelos registros das reuniões e demais documentos do conselho e torná-los acessíveis aos conselheiros e à sociedade. (p.16)

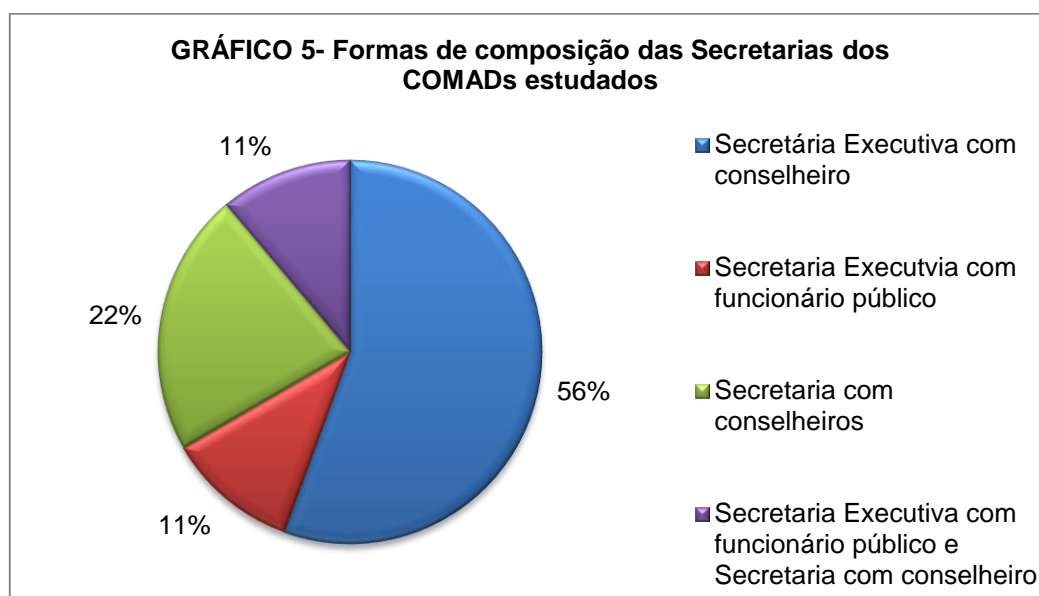
Na análise deste quesito (ver GRÁFICO 5), encontrou-se quatro variações na composição e organização das Secretarias nos COMADs, quais sejam: 1) conselhos com Secretaria-Executiva composta por conselheiros; 2) conselhos com Secretaria-Executiva composta por funcionários públicos, destinados pela prefeitura municipal

---

<sup>20</sup> In: Orientações Gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a Adequação da Lei De Criação dos Conselhos às Normativas Vigentes e ao Exercício do Controle Social no SUAS. Disponível em: <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/orientacoes-do-conselho-nacional-de-assistencia-social.pdf>. Acesso em: 30/09/2014

para o desenvolvimento das funções de secretariado; 3) conselhos com Secretaria composta apenas por conselheiros; e 4) conselhos com Secretaria composta por conselheiros e que têm, ainda, à sua disposição uma Secretaria-Executiva composta por funcionários destinados pela prefeitura municipal.

Conforme demonstrado no Gráfico 5, em 56% dos Conselhos pesquisados há, contrariamente à definição exposta acima, um órgão denominado Secretaria Executiva que é composto por conselheiros.



Fonte: elaboração própria, a partir dos documentos apresentados no Anexo I deste trabalho.

Alguns Conselhos estudados também têm em sua composição Câmaras/Comissões Técnicas permanentes. Geralmente, sua organização é detalhada no Regimento Interno e eventualmente as leis que regulamentam estes conselhos têm a denominação específica de cada Câmara/ Comissão. As Câmaras/Comissões Temáticas são grupos compostos de conselheiros e outros especialistas não pertencentes ao Conselho criados para melhorar a divisão do trabalho entre os conselheiros e, principalmente, para o aprofundamento do debate de algumas questões centrais à política pública a qual o Conselho se destina. Conforme destacado no Relatório de Pesquisa produzido pelo projeto Democracia Participativa (PRODEP) “a função destas Comissões é oferecer suporte técnico e informacional aos participantes, esclarecendo-os sobre temas que eles não dominam”.(AVRITZER, 2007 p.144)

Dentre os COMADs analisados, 8 (23,53%) citam Câmaras/Comissões Temáticas Permanentes em sua subdivisão interna, sendo 4 deles, compostos por mais de quatro Câmara/Comissões; 3 são compostos por três ou quatro Câmaras/Comissões e 1, o município de Uberlândia, que prevê, em sua composição, as Comissões Temáticas de caráter permanente, mas não determina a quantidade, nem as nomeia. Neste último município, o Regimento Interno do COMAD define que as Comissões Temáticas sejam regulamentadas por resolução do colegiado:

As Comissões Temáticas serão instaladas pelo COMAD por intermédio de resoluções, as quais fixarão os respectivos prazos de duração, que poderão ser de caráter temporário ou permanente. (Regimento Interno do COMAD de Uberlândia)

Na apresentação dos dados acima, verifica-se que os COMADs têm, em geral, a mesma organização interna, mas dois pontos chamam atenção: 1) As diferenças encontradas na composição da Secretaria e 2) a presença de Câmaras/Comissões temáticas.

No que se refere ao primeiro ponto, de maneira geral, pode-se dizer que os conselhos que têm em sua composição uma Secretaria composta por conselheiros e, também, uma Secretaria Executiva composta por funcionários públicos, estão melhores organizados do que os demais. No funcionamento de conselhos com esta estrutura encontra-se uma adequada divisão de tarefas, não sobrecarregando o conselheiro, voluntário, mas deixando exclusivamente aos membros do conselho o poder de decisão. Nestes casos, os funcionários públicos da Secretaria Executiva auxiliam o conselho na sua rotina operacional com o registro e digitalização de atas, o repasse dos informes e convocatórias de Reuniões do Conselho, dentre outros.

Diante do exposto acredita-se que a existência da Secretaria-Executiva, destinada pelo Executivo Municipal, pode facilitar o desenvolvimento das ações, o acontecimento das reuniões e a maior participação dos conselheiros municipais nas atividades do conselho. Portanto, considerando essa clareza da dinamicidade que a Secretaria-Executiva pode trazer ao funcionamento do Conselho tem-se a sua presença como um fator interno que influencia na atuação e no reconhecimento dos COMADs enquanto órgãos gestores da Política sobre Drogas. Ainda, importa ressaltar que há casos de conselhos que desenvolvem suas funções de gestão da

Política de forma satisfatória e não têm uma Secretaria Executiva custeada pela Prefeitura Municipal, contudo nestes verifica-se preponderante o caráter subjetivo e o envolvimento pessoal dos conselheiros envolvidos.

Referente às Câmaras/Comissões Temáticas observou-se a pouca incidência destes órgãos na estrutura dos COMADs, tendo sido encontradas em apenas 23,53 % dos conselhos. Estes grupos são fundamentais para o equilíbrio no desenvolvimento das competências do Conselho, sua presença visa a otimizar e aprofundar o debate sobre as questões a serem enfrentadas e fundamentar as decisões do colegiado. Sendo assim, a inexistência das Câmaras/Comissões Temáticas permanentes pode ser elencada como um fator interno que influencia no desenvolvimento das ações dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas.

#### *Tempo de mandato*

Usualmente, o mandato do conselheiro tem duração de 2 anos, permitida a recondução por mais um mandato.

No que se refere aos COMADs em análise, constatou-se que em 31 (91,18%) municípios o mandato dos conselheiros é de dois anos. Nos municípios de Frutal e Sacramento, o mandato do conselheiro do COMAD é de mais de dois anos e em Coronel Fabriciano o tempo de mandato não está descrito na lei.

O tempo de mandato é uma variável que merece atenção, uma vez que, na prática, é possível observar conselhos que persistem com membros nomeados há mais de quatro anos. Considerando isso, um fator interno que pode influenciar no desenvolvimento do Conselho é a regularidade do mandato. Entende-se que o mandato regular é aquele que não ultrapasse quatro anos e que tenha uma nomeação específica para os membros conselheiros que o compõe.

No entanto, não foi possível verificar a regularidade do mandato dos conselheiros dos COMADS em estudo, devido à indisponibilidade dos Decretos de Nomeação de Membros de 35% destes Conselhos. Além disso, identificou-se que alguns Decretos de Nomeação disponibilizados para consulta não estavam atualizados conforme real composição do COMAD, isto é, os nomes que constavam no ato normativo já haviam sido substituídos para a participação nas reuniões, mas ainda não havia sido formalizada esta substituição.

## *O Comad na estrutura da administração pública municipal*

Os Conselhos de Políticas, em geral, e os COMADs em particular, se constituem como órgãos de assessoramento do poder Executivo Municipal. Dessa forma estes colegiados devem ser vinculados administrativamente à algum órgão do Executivo. Segundo a definição apresentada por Cunha (2009) uma das características dos conselhos de Políticas é sua vinculação administrativa:

Os conselhos de políticas criados a partir de então foram instituídos por leis nos diversos níveis de governo e, portanto, são estruturas político-institucionais permanentes, com previsão legal de suas competências e funções, vinculadas à estrutura administrativa do Estado e que propiciam a participação institucionalizada da sociedade civil (RAICHELLIS, 2000; CUNHA, 2004). (p.130)

Normalmente, as leis que regulamentam o Conselho trazem a denominação do órgão municipal ao qual este colegiado está vinculado. Vincular o Conselho a algum órgão municipal é sinônimo de responsabilizar o poder público no suporte técnico e administrativo às atividades do Conselho. Portanto, a definição da “alocação” do Conselho no organograma municipal é prerrogativa do Chefe do Executivo.

Esta escolha é feita a partir da área temática de cada conselho como, por exemplo: o Conselho Municipal de Saúde está vinculado à Secretaria Municipal de Saúde; aqueles relacionados aos temas e programas socioassistenciais (Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal de Mulher) são vinculados à Secretaria Municipal de Assistência Social. No entanto, o organograma municipal, na maioria dos casos, não prevê uma Secretaria Municipal de Políticas sobre Drogas, o que faz com que, na maioria das vezes, as leis dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas não definam o órgão municipal de sua vinculação ou que, quando definidos, estejam vinculados em diferentes pastas a depender da especificidade de cada município.

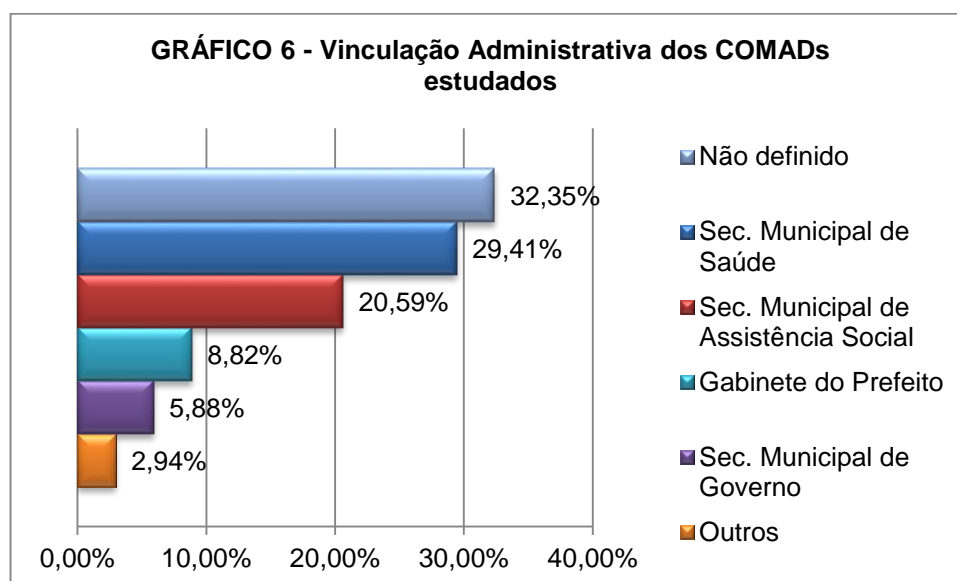
Em âmbito nacional, a Política sobre Drogas esteve historicamente vinculada à Defesa Social, mas nos Municípios percebe-se que os COMADs estão em sua maioria vinculados à Saúde. Isso porque, em âmbito municipal, as demandas sociais



mais frequentes, relacionadas à temática do uso de drogas, são referentes ao tratamento dos usuários de substâncias psicoativas.

Em outros casos, vemos a vinculação à Assistência Social, tendo em vista sua experiência na gestão das atividades conselhistas e, ainda, a estrutura criada para o suporte aos Conselhos.

No levantamento realizado (ver GRÁFICO 6) verificou-se que 50% dos COMADs se vinculam à Assistência Social ou à Saúde e 32,35% não têm previsão legal de sua vinculação administrativa. Em 14,70% dos casos os Conselhos vinculam-se ao Gabinete do Prefeito ou à Secretaria Municipal de Governo. Na categoria “outros” está inscrito apenas um Conselho, que define que o suporte técnico e administrativo do COMAD é de responsabilidade conjunta das Secretarias Municipais de Saúde e de Assistência Social.



Fonte: elaboração própria, a partir dos documentos apresentados no Anexo I deste trabalho.

A indefinição da vinculação administrativa dos conselhos é um fator interno que dificulta não só o desenvolvimento de suas ações, mas também o reconhecimento do conselho pela municipalidade. Neste cenário, o Conselho passa a ser um ator isolado que discute as questões relativas à temática do uso de drogas no município, isto é, o responsável por encontrar respostas às demandas da comunidade sem que nenhum órgão público se responsabilize diretamente pelo suporte técnico e administrativo do colegiado e, até mesmo, pelo recebimento e homologação das deliberações dos COMADs.

Quando os COMADs encontram-se vinculados a uma pasta temática, como as Secretarias de Saúde e Assistência Social, há um choque entre o caráter intersetorial da política sobre drogas e a relação das ações desenvolvidas pelos COMADs com aquelas defendidas por cada pasta. Ou seja, a vinculação do Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas à Secretaria Municipal de Saúde pode fazer com que esse conselho priorize o desenvolvimento de ações ou a discussão de questões correlacionadas à saúde, da mesma forma se alocado no organograma da Assistência Social.

A Secretaria Municipal de Governo e o Gabinete do Prefeito podem ser enxergados como território neutro para as discussões, porque não têm uma temática específica. Sendo assim, acredita-se que a vinculação dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas a estes órgãos considera o caráter intersetorial desta política e facilita a interlocução entre as diversas pastas no município.

Para todos os conselhos de políticas, o bom trânsito entre os órgãos de governo é fundamental para a gestão da política pública e, nos Conselhos de Políticas sobre Drogas, este envolvimento das mais diversas Secretarias e Órgãos Municipais na formulação da política sobre drogas é imprescindível.

#### **4.1.2.2 Da Composição**

Em sua concepção, os Conselhos de Políticas são órgãos públicos que recebem agentes públicos e atores sociais, representantes governamentais e da sociedade civil organizada, para o debate das ações relacionadas a uma Política Pública específica. Sendo assim, a composição de cada colegiado constitui-se como importante categoria de análise, uma vez que ela pode influenciar de forma direta no processo de tomada de decisão no interior de cada conselho (PIRES, 2011 p.129).

Tendo em vista a complexidade e amplitude apresentadas nas questões relacionadas à composição do conselho já demonstradas na literatura, a diversidade existente entre os municípios e a variação entre o funcionamento dos Conselhos Municipais, este estudo se deterá à investigação da paridade representativa entre sociedade civil e estado, assim como as formas de ingresso dos representantes não governamentais aos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas.

Os Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas estudados têm, em média, 18 membros titulares, dentre eles representantes da sociedade civil e

representantes governamentais. O número máximo de membros titulares encontrado nesta amostra foi de 28 e o mínimo de 8.

A análise do quesito paridade, no caso dos Conselhos de Políticas sobre Drogas, mostrou-se muito difícil. Como principal fator dificultador pode-se listar a diversidade encontrada na disposição dos membros do conselho em cada lei estudada. Além disso, faz-se necessário citar outros fatores que também dificultaram esta análise, quais sejam:

1) Diferentemente dos Conselhos de Saúde e Assistência Social, os Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas não receberam, dos Conselhos Nacional e Estadual de Políticas sobre Drogas ou, mesmo, do Ministério da Justiça, nenhuma orientação normativa sobre sua composição;

2) Não há consenso sobre um número mínimo e máximo de representações;

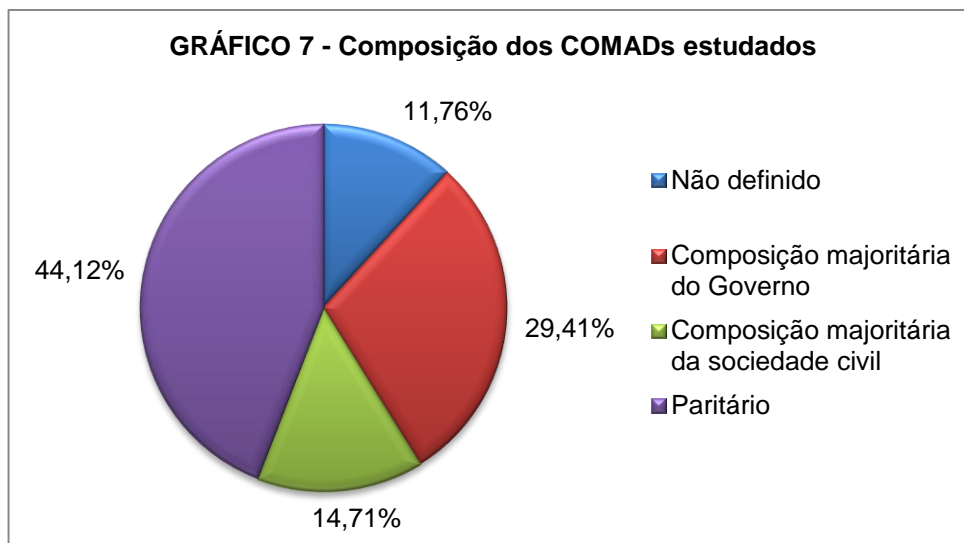
3) Algumas leis analisadas apresentaram certa confusão na distribuição de cadeiras entre os representantes governamentais e não governamentais. Durante a pesquisa foram encontradas leis que elencam os representantes das Polícias Civil e Militar, de Conselhos Tutelares e, ainda, de outros Conselhos como representantes da sociedade civil; e

4) Algumas leis não quantificam os representantes de cada segmento.

Utilizando como referência as categorias citadas por Tatagiba (2004)<sup>21</sup>, para a identificação das formas de composição dos conselhos, verificou-se que 44,12% dos COMADs são paritários, 29,14% têm super-representação governamental e 14,71% têm super-representação societária, conforme demonstrado no GRÁFICO 7.

---

<sup>21</sup> A autora cita que “[...] os conselhos podem ser definidos como paritários, de super-representação societária, ou super-representação governamental.” (TATAGIBA, 2004 p.350)



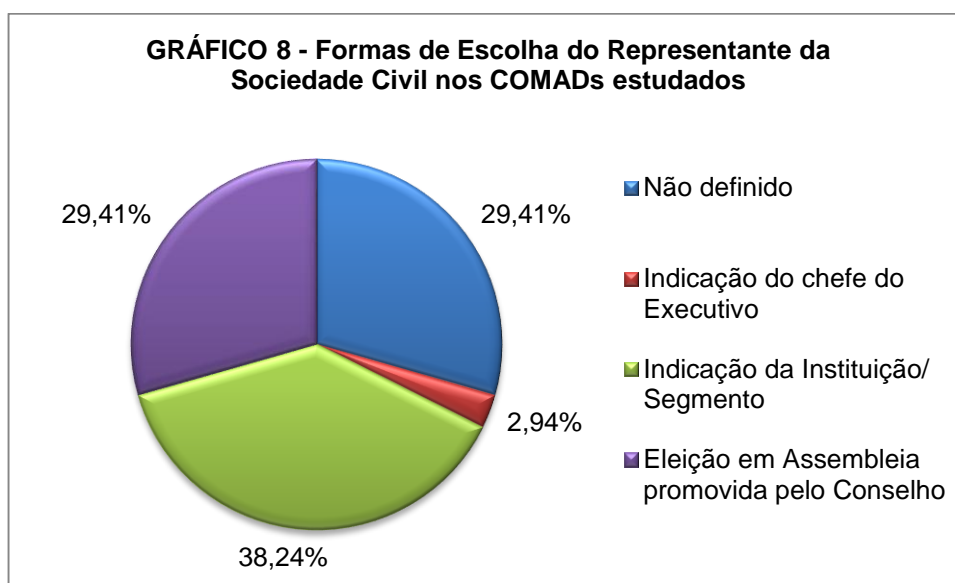
Fonte: elaboração própria, a partir dos documentos apresentados no Anexo I deste trabalho.

Destaque para a categoria “Não definido” do gráfico acima. Nesta encontram-se os conselhos que não definem, em sua lei de criação ou Regimento Interno, a quantidade de membros que comporão o colegiado, o que impossibilita a análise sobre a distribuição dos assentos no Conselho. Nestes casos, verifica-se apenas o cumprimento da exigência da representação governamental e não governamental, mas não é possível quantificar os membros de cada segmento representado.

Nas leis analisadas, frequentemente a composição dos COMADs é expressa por meio da nomeação das entidades que participarão do colegiado e não do segmento que elas representam. Na representação governamental é nomeada cada secretaria municipal e ainda as autarquias ou órgãos de outros níveis de governo. No que se refere à representação não governamental, são nomeadas as instituições da sociedade civil que farão parte do colegiado, o que de certa forma cerceia a possibilidade de participação de outras instituições que desenvolvam trabalhos similares àquelas nomeadas. Conforme destacado no estudo elaborado pelo IPEA (2011)

[...] a existência ou não de normas que prevêm quais entidades e/ou categorias de entidades terão assento nos conselhos pode afetar a pluralidade da representação nessas instituições. Como o número de vagas é limitado, tais regras restringem a possibilidade de disputa democrática entre uma variedade de organizações e interesses que poderiam pleitear assento nos conselhos, tornando-os mais permeáveis e inclusivos (ALMEIDA, 2010). Infere-se, portanto, que quanto menos as regras delimitarem as entidades ou as categorias de entidades que terão assento nos conselhos, maior será a abertura desses espaços à renovação e à diversidade dos atores envolvidos (p.131)

Dessa maneira, a fim de minimizar os problemas causados na eleição do representante não governamental e visando a ampliar a possibilidade de participação dentro dos Conselhos, alguns colegiados determinam em seu Regimento Interno a realização de assembleia para eleição dos membros da sociedade civil. Contudo, a partir dos dados apresentados no GRÁFICO 8, visualiza-se que ainda prevalece o método tradicional de escolha do membros da sociedade civil, quando a instituição nomeada na lei do conselho indica seu representante.



Fonte: elaboração própria, a partir dos documentos apresentados no Anexo I deste trabalho.

Ao observar a forma de composição dos COMADs e se considerarmos os obstáculos listados para a análise deste quesito, é possível levantar fatores internos e externos aos colegiados que interferem no desenvolvimento de suas ações e, portanto, no seu reconhecimento enquanto órgão responsável pela gestão da política sobre drogas: a fragilidade da lei que por vezes nomeia a instituição representante e não a categoria ou o segmento, a dificuldade existente na definição dos representantes governamentais e não governamentais e a preponderância da indicação da instituição de seu representante no Conselho, como método de escolha dos membros não governamentais.

No que se refere a fragilidade da legislação nota-se que a criação do Conselho e a redação da sua lei nem sempre são feitas num processo de diálogo com a comunidade local. Isso acarreta as composições incompletas ou até mesmo a inscrição de órgãos governamentais e instituições não governamentais que não

estão envolvidos na temática ou que tradicionalmente não participam dos conselhos municipais.

A dificuldade na distribuição das cadeiras governamentais e não governamentais advém do entendimento frequente de que os representantes governamentais são somente aqueles integrantes da administração pública municipal, o que faz com que representantes de serviços do governo estadual ou federal, que estão sediados nos municípios, estejam inscritos como representantes não governamentais. Um exemplo muito comum dentre os COMADs estudados é a alocação de representantes das Polícias Militar e Civil na ala não governamental.

A indefinição na forma de escolha do representante não governamental em 29,41% dos casos e a concentração da indicação do representante pela instituição ou segmento em 38,24%, também podem ser fatores internos que dificultam o desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas. O impacto disso pôde ser observado empiricamente em duas situações: 1) quando a lei nomeia exatamente a instituição que comporá o conselho, o colegiado se vê refém, vez ou outra, daquela instituição para a conclusão do processo de nomeação dos membros e 2) quando a lei define o segmento a ser representado como, por exemplo, instituições religiosas ou clubes de serviços e deixa como responsabilidade do segmento indicar seu representante. Neste último caso, acredita-se não ser razoável deixar a responsabilidade de indicação ao segmento por completo, uma vez que isso exigiria uma reunião entre as diversas instituições que o compõe para escolha de um representante, o que se apresenta como grande dificuldade para os componentes de cada segmento. A alternativa para a resolução destas questões é a convocação da assembleia de eleição dos representantes não governamentais, oportunidade em que todos os representantes de cada segmento listado na lei do Conselho serão convidados e se apresentarão para eleição.

Ao analisar a efetividade das instituições deliberativas, em geral, e em especial dos Conselhos de Políticas Faria e Ribeiro (PIRES, 2011 p.129) destacam alguns quesitos que podem medir o grau de institucionalização do Conselho o que, conforme já mencionado nos capítulos anteriores, é diretamente relacionado com a identidade própria dos colegiados. Segundo elas:

A institucionalização dos conselhos pode ser medida a partir de informações sobre: *i)* o tempo de existência dessas instituições; *ii)* a existência de uma

estrutura organizacional; e *iii*) a frequência de reuniões obrigatórias. Um tempo maior de existência assim como a regularidade das reuniões revelam, de forma direta, o grau de formalidade desses conselhos. Quanto maior a regulação sobre o seu funcionamento, mais institucionalizados são esses espaços. Na mesma direção, a presença de um conjunto de estruturas burocráticas tais como mesa diretora, secretaria executiva, câmaras ou comissões técnicas e temáticas indicam o quão organizados estão os conselhos. Assim como a previsão de conferências e a sua frequência também apontam para uma organização da política, uma vez que elas são partes importantes da estrutura que as compõem. (p. 129)

Ao longo deste capítulo verificou-se alguns aspectos relativos a identidade dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas em Minas Gerais. Na análise dos documentos que os regulamentam foi possível perceber que, em geral, os COMADs pesquisados organizam-se da mesma forma. Quesitos como tempo de mandato, os órgãos constitutivos e a forma de escolha do representante não governamental tiveram respostas quase unânimes.

Ainda sobre sua organização interna é importante notar que a representação da sociedade civil nestes colegiados está, documentalmente, prejudicada, isso por que há um entendimento que os representantes governamentais num conselho municipal são apenas pessoas relacionadas aos órgãos do governo municipal, o que faz com que os representantes das Polícias Civil e Militar (autarquias Estaduais), por exemplo, estejam relacionados dentre os representantes da sociedade civil na redação da lei.

Outro ponto que foi diferenciado entre os conselhos é o apoio do executivo municipal com a destinação da infra-estrutura e da Secretaria Municipal que prestará o apoio técnico e operacional ao COMAD. Muitas vezes essa responsabilização não está regulamentada em lei municipal, o que faz com que os COMADs passem a atuar isoladamente no contexto municipal.

Sendo assim, como fatores internos, relacionados à identidade, que influenciam no reconhecimento do Conselho como gestor da Política Municipal sobre Drogas foram identificados, além daqueles comentados acima, os seguintes:

- Indefinição, na lei de criação, da natureza deliberativa dos COMADs;
- Inexistência ou a desatualização do Regimento Interno;
- Irregularidade no mandato do conselheiro;
- Inexistência das Câmaras/Comissões Técnicas Permanentes;

## **CAPÍTULO 5 – OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS EM MINAS GERAIS: A INTERAÇÃO CONSELHO-COMUNIDADE**

O Capítulo anterior mostra como os Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas foram instituídos e quais são as normas, formalizadas, para seu adequado funcionamento. Neste capítulo, será examinado o modo como estas normas são de fato aplicadas na rotina destes conselhos.

A investigação do funcionamento dos COMADs nos anos de 2012 e 2013 trará informações sobre o histórico de atuação do colegiado, com vistas à identificação de fatores correlacionados ao desenvolvimento de suas ações que facilitam e dificultam seu reconhecimento social enquanto órgão responsável pela gestão da Política Municipal sobre Drogas. Para esta análise, foram consideradas como atividades rotineiras dos Conselhos a realização de reuniões e as atividades de interlocução com a comunidade local.

No que diz respeito às Reuniões, serão demonstrados dados relativos à organização do colegiado para sua realização, aos encaminhamentos posteriores, às formas de registro e formalização destes encontros, ao número de Reuniões realizadas durante os anos de 2012 e 2013 e ao número médio de participantes das reuniões.

Do mesmo modo, as atividades de interlocução com a comunidade local foram quantificadas e classificadas entre atividades de capacitação, mobilização, diálogo e divulgação, sendo destacadas as Conferências Municipais de Políticas sobre Drogas.

Neste exame do funcionamento dos Conselhos, assim como na descrição do desenho institucional, o contexto é uma importante variável já que as regras de funcionamento e sua aplicação dependem diretamente do envolvimento dos atores locais, da relevância da temática na agenda municipal, entre outros aspectos específicos de cada localidade. Então, objetivando o melhor entendimento do funcionamento dos COMADs, na descrição de alguns itens serão ressaltados os fatores contextuais que interferiram no desenvolvimento das suas atividades.



## 5.1 Realização de reuniões

No que se refere à organização dos colegiados para realização de suas reuniões verificou-se um cenário de grande instabilidade. Por se tratar de condições específicas de cada município para funcionamento do conselho, houve grande dificuldade de aferição dos dados referentes à existência prévia de um cronograma de reuniões, de pautas para cada reunião, do envio de convocatória, do seu registro regular em livro de atas e, ainda, do encaminhamento destas informações para os membros do conselho.

Para a organização das reuniões dos colegiados, tradicionalmente, é definido um cronograma anual de suas reuniões ordinárias. Normalmente, a reunião do mês de dezembro do ano anterior tem como pauta a definição do cronograma de reuniões para o próximo ano; algumas vezes esta agenda também é definida na primeira reunião do ano vigente. Segundo os Relatórios de Atividades dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas e os formulários de Visita Técnica, elaborados pelo Programa Papo Legal, durante os anos de 2012 e 2013 30 (88,24%) COMADs definiram um cronograma de Reuniões previamente e 4 (11,76%) não o determinaram.

Acredita-se que a definição de um cronograma prévio de reuniões favorece o funcionamento do Conselho, bem como a frequência dos Conselheiros em suas reuniões ordinárias.

Para o registro destas reuniões devem ser feitas atas, que se configuram como o documento que sintetiza as discussões realizadas naquela oportunidade e registra as deliberações. É por meio das atas das Reuniões que se identifica, de fato, o histórico de atuação destes colegiados. Dentre os COMADs, 30 (88,24%) afirmam registrar suas reuniões em atas, no entanto a publicidade e a forma de exposição do conteúdo destes documentos ainda são desafios a serem enfrentados.

Devido a não obtenção de documentos pelo Programa Papo Legal (principal base de dados deste trabalho) e também das respostas dos Conselhos sobre os itens relacionados à comunicação com o conselheiro, não foi possível verificar se há o encaminhamento prévio do cronograma de reuniões, das convocatórias e de suas pautas, bem como das atas das reuniões, após aprovadas, para todos os membros do Conselho. Acredita-se que o encaminhamento das atas das reuniões do Conselho a todos os conselheiros possibilitaria a verificação da veracidade/validade

do conteúdo da ata pelos conselheiros participantes (o que poderia gerar solicitação de alterações), tornaria o processo de aprovação do texto mais célere no momento da reunião destinado a esse fim e, ainda, possibilitaria o conhecimento atualizado das deliberações do conselho mesmo para aqueles conselheiros faltosos.

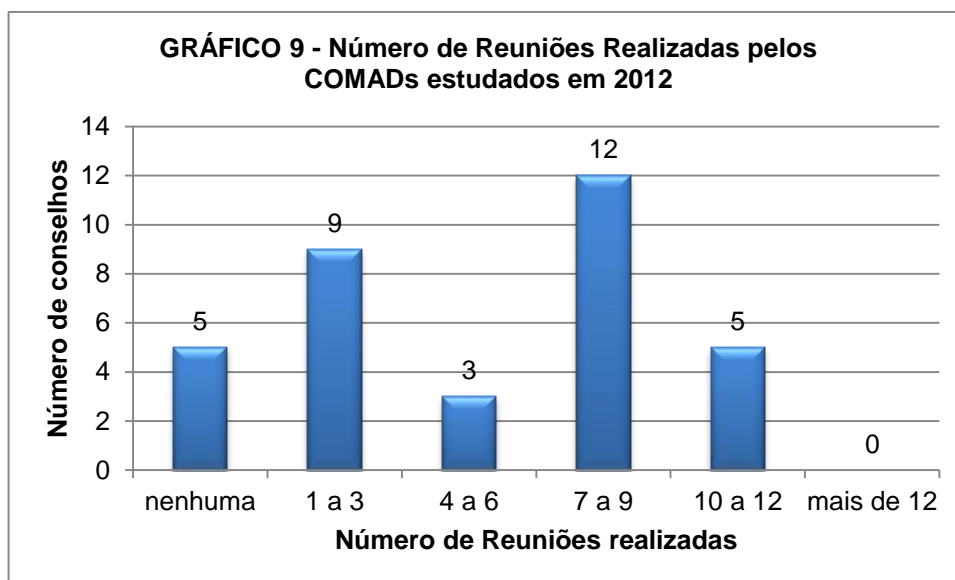
### **5.1.1 Número de Reuniões Realizadas em 2012 e 2013**

A análise da legislação demonstrou que 26 (76,47%) conselhos determinam a ocorrência de Reuniões mensais, 2 (5,88%) definiram a realização de reuniões quinzenalmente, e 6 (17,65%) não explicitaram a periodicidade de suas reuniões na lei ou em seu Regimento Interno.

Ressalta-se que grande parte dos COMADs estudados adota os meses de janeiro e julho como recesso. Dessa forma, considerando a periodicidade mensal de Reuniões, e os períodos de recesso já programados, estima-se que os conselhos com funcionamento regular realizam entre 10 e 12 reuniões ordinárias por ano.

No ano de 2012, apenas 14,71% dos COMADs (Capelinha, Governador Valadares, Ipatinga, Itaúna e Manhauçu) realizaram 10, 11 ou 12 Reuniões Ordinárias (ver Gráfico 9). Dentre eles está o conselho de Governador Valadares que, se considerarmos a periodicidade quinzenal de suas Reuniões Ordinárias, não realizou reuniões regularmente no ano de 2012, no entanto realizou um número satisfatório de reuniões ordinárias e esteve voltado à sua reorganização interna, a fim de ampliar o quórum de suas reuniões e aprimorar o desenvolvimento de suas funções de gestão. Há, também, o COMAD de Capelinha, que mesmo sem periodicidade de reuniões prevista, realizou o equivalente a uma reunião por mês.

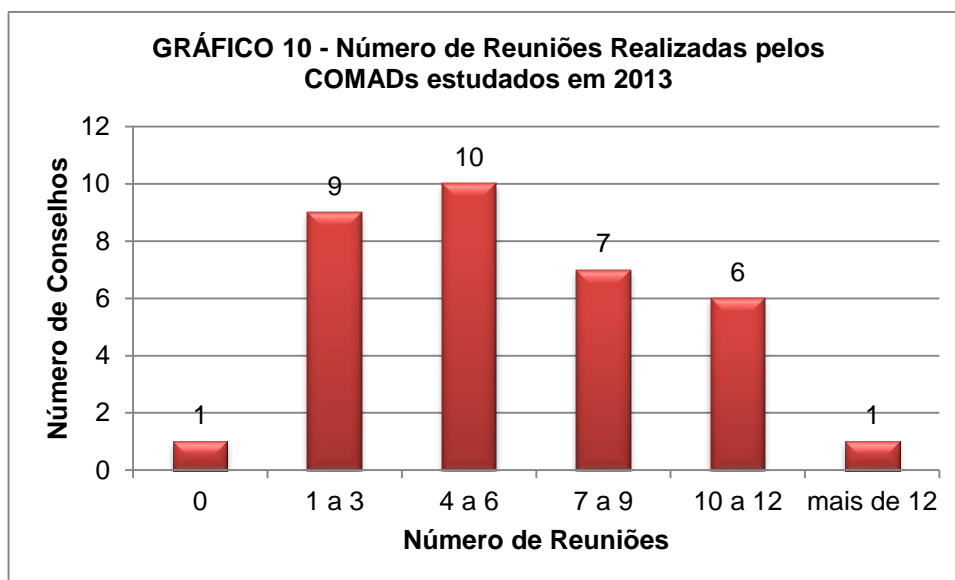
Dentre os demais conselhos que não explicitaram a periodicidade de suas reuniões, durante o ano de 2012, dois (Araxá e Lavras) realizaram 8 reuniões ordinárias, um (Araçuaí) realizou 5, três (Araguari, Bocaiúva e Buritis) realizaram 2, 1 e 2 reuniões respectivamente e um (Paracatu) não realizou nenhuma Reunião.



Fonte: elaboração própria, a partir dos documentos apresentados no Anexo I deste trabalho.

No ano de 2012, verificou-se que apenas 5 COMADs cumpriram com seu cronograma de reuniões previamente estabelecido, mantendo seu funcionamento ideal. Os conselhos de Araxá e Lavras também realizaram um número satisfatório de reuniões ao longo do ano, o que se considera funcionamento regular. Em Araçuaí houve a estruturação do Conselho, o que despendeu o tempo que seria dedicado à realização de reuniões ordinárias para indicação e nomeação de membros, eleição de mesa diretora e outros procedimentos necessários à criação e instalação de um conselho. Nos municípios de Buritis e Bocaiúva, no início do ano, os conselhos encontravam-se inativos (sem membros atuantes e sem a realização de reuniões) e apresentaram uma tentativa de reativação no segundo semestre. Já o COMAD de Paracatu encontrava-se inativo e não houve tentativa de reativação deste colegiado até o final do ano.

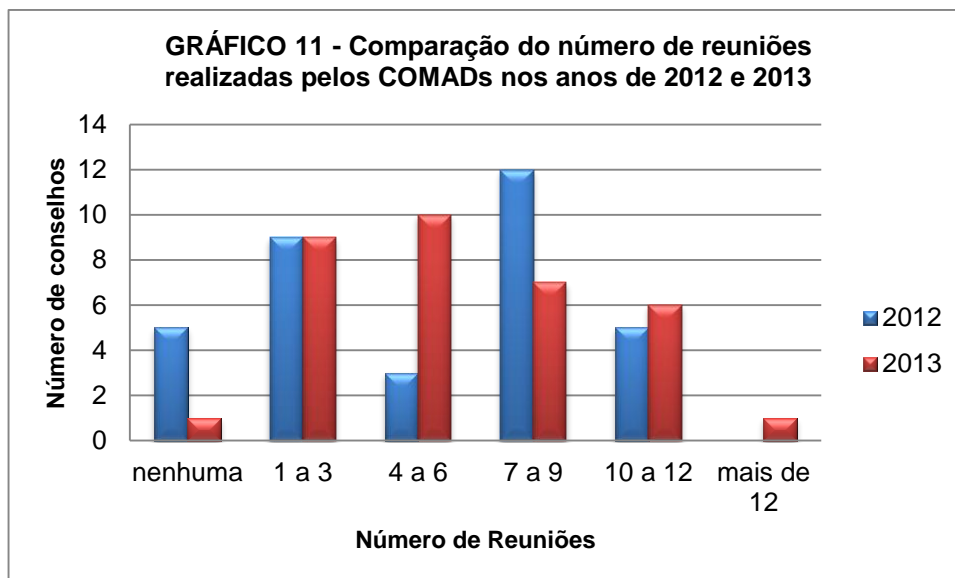
Em 2013, houve um aumento no número de COMADs que mantiveram seu funcionamento de forma regular. Conforme destacado no GRÁFICO 10, ao longo daquele ano, 7 conselhos realizaram 10 (dez) ou mais Reuniões Ordinárias, o que demonstra o aumento de aproximadamente 6%, em relação ao ano anterior, dos Conselhos que cumpriram com seu cronograma de reuniões. O aumento também pôde ser identificado nos casos daqueles que realizaram de 4 a 6 Reuniões Ordinárias, aproximadamente 20%. Houve diminuição no número de conselhos que não realizou nenhuma reunião, considerados inativos, de 5, em 2012, para 1, em 2013.



Fonte: elaboração própria, a partir dos documentos apresentados no Anexo I deste trabalho.

Numa perspectiva comparada (ver GRÁFICO 11), pode-se dizer que no ano de 2013 os COMADs tiveram maior estabilidade no seu funcionamento. Dos 5 que encontravam-se inativos em 2012, 4 reativaram-se e um total de 19 apresentaram realização eventual de reuniões ao longo de 2013.

Apesar de parecer um dado negativo, o funcionamento eventual do Conselho, no caso dos COMADs, representa um significativo avanço no desenvolvimento de ações relacionadas à temática do uso de drogas, bem como no aumento da participação da comunidade local no desenvolvimento dessas ações. De certa forma, a redução do número de conselhos inativos e o aumento do número global de reuniões realizadas já expressam uma modificação no cenário da estruturação política sobre drogas, que historicamente foi “deixada de lado” nos municípios.



Fonte: elaboração própria, a partir dos documentos apresentados no Anexo I deste trabalho.

Essa mudança na perspectiva da gestão da política sobre drogas e a diferença apresentada no funcionamento dos conselhos entre os anos de 2012 e 2013 também sofreram a interferência de dois importantes fatores externos, quais sejam: 1) No ano de 2012 ocorreram as eleições municipais e, nesta oportunidade, a municipalidade volta-se à discussão sobre os projetos políticos que estão em disputa e, por vezes, a realização de reuniões e a discussão das pautas do Conselho ficam postergadas até que se “estabilize” o cenário político municipal; e 2) No ano de 2012 o governo do estado de Minas Gerais iniciou o diagnóstico dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas, por meio do Programa Papo Legal; em 2013, este acompanhamento foi aprimorado, continuado e os Conselhos firmaram o compromisso de desenvolvimento de uma ação de prevenção do uso de drogas em sua localidade<sup>22</sup>. Dessa maneira, os colegiados se reuniram sazonalmente, no ano de 2013, para a definição das estratégias de implementação e para a execução desta ação de prevenção do uso de drogas, pactuada com o Governo do Estado, por meio do Programa Papo Legal<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> O desenvolvimento destas ações de prevenção do uso de drogas foi coordenado pelo Conselho e executado em parceria com diversas instituições e serviços existentes no município. Desta forma, o conselho estaria atuando enquanto articulação de coordenador de uma Rede Local de Prevenção do uso de Drogas. Mais informações acesse: <http://www.terradasobriedade.org.br/papolegal/>

<sup>23</sup> É válido mencionar que a execução das ações de prevenção foi pauta de diversas Reuniões Extraordinárias realizadas pelos conselhos e não contabilizadas neste estudo. Mais informações acesse: <http://www.terradasobriedade.org.br/papolegal/>

### 5.1.2 Participação na Reunião

Na seção anterior identificou-se relativo aumento no número das reuniões ordinárias realizadas pelos conselhos, contudo, não foi possível constatar o percentual de presença nestes encontros.

Numa análise global, identificou-se o aumento de 0,5 pessoas na média de participantes nas reuniões dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas (COMADs) em 2013.

Assim, com o intuito de qualificar a análise deste dado referente ao número médio de participação nas reuniões, foi criado o indicador **taxa de participação**, que permite a análise do número médio de participações nas reuniões em relação ao número total de membros previstos nas leis que regulamentam os COMADs (ver Tabela 1)

A Tabela 1, abaixo, permite visualizar um aumento global de aproximadamente 3% na taxa de participação das Reuniões ordinárias realizadas pelos COMADs no ano de 2013, em relação àquelas realizadas em 2012. Além disso, é possível identificar que 15 Conselhos tiveram o percentual de participantes aumentado no ano de 2013, 3 COMADs mantiveram o mesmo percentual de participantes em suas reuniões e 16 tiveram este percentual diminuído. Sobre estes últimos cabe ressaltar que apesar de terem diminuído a taxa de participação, nas reuniões, os conselhos dos municípios de Divinópolis, Ipatinga, Itamarandiba, Pirapora e Viçosa tiveram reuniões, no ano de 2013, com mais de 60% de seus membros conselheiros, o que ainda demonstra um bom número de participantes nas reuniões ordinárias.

Nos municípios de Caratinga e Nova Serrana a taxa de participação nas reuniões do ano de 2013 é 0, isso ocorreu devido a instabilidade no funcionamento deste colegiados apresentada no ano de 2012 e, também, devido às mudanças no cenário político municipal, em 2013. Vale dizer que ao longo do ano de 2013 estes Conselhos não promoveram reuniões, mas houve reuniões de um grupo envolvido no processo de reestruturação destes colegiados.

**Tabela 1 –Taxa de Participação nas reuniões dos COMADs estudados**

| Município            | Número de membros | Média de presença nas Reuniões Ordinárias |            | % de participação dos Conselheiros nas Reuniões Ordinárias |               |
|----------------------|-------------------|---|------------|--|---------------|
|                      |                   | 2012                                      | 2013       | 2012   | 2013          |
| Almenara             | 20                | 12  | 14         | 60,00%   | 70,00%        |
| Araçuaí              | 14                | 15  | 6          | 107,14%  | 42,86%        |
| Araguari             | 21                | 8   | 11         | 38,10%   | 52,38%        |
| Araxá                | 18                | 9   | 8          | 50,00%   | 44,44%        |
| Arcos                | 26                | 15  | 7          | 57,69%   | 26,92%        |
| Bocaiúva             | 24                | 0   | 11         | 0,00%  | 45,83%        |
| Buritiz              | 18                | 5   | 14         | 27,78%   | 77,78%        |
| Capelinha            | 24                | 13  | 12         | 54,17%   | 50,00%        |
| Caratinga            | 10                | 9   | 0          | 90,00%   | 0,00%         |
| Coronel Fabriciano   | 12                | 8   | 9          | 66,67%   | 75,00%        |
| Divinópolis          | 16                | 14  | 13         | 87,50%   | 81,25%        |
| Frutal               | 10                | 5   | 4          | 50,00%   | 40,00%        |
| Governador Valadares | 24                | 22  | 12         | 91,67%   | 50,00%        |
| Ipatinga             | 18                | 17  | 15         | 94,44%   | 83,33%        |
| Itamarandiba         | 14                | 12  | 10         | 85,71%   | 71,43%        |
| Itaúna               | 14                | 9   | 13         | 64,29%   | 92,86%        |
| Janaúba              | 16                | 0   | 6          | 0,00%  | 37,50%        |
| Lavras               | 12                | 6   | 6          | 50,00%   | 50,00%        |
| Manhuaçu             | 20                | 12  | 8          | 60,00%   | 40,00%        |
| Montes Claros        | 24                | 6   | 6          | 25,00%   | 25,00%        |
| Muriae               | 22                | 10  | 14         | 45,45%   | 63,64%        |
| Nova Serrana         | 15                | 8   | 0          | 53,33%   | 0,00%         |
| Paracatu             | 22                | 0   | 16         | 0,00%  | 72,73%        |
| Patos de Minas       | 8                 | 0   | 6          | 0,00%  | 75,00%        |
| Pirapora             | 13                | 18  | 10         | 138,46%  | 76,92%        |
| Poços de Caldas      | 19                | 0   | 10         | 0,00%  | 52,63%        |
| Pouso Alegre         | 17                | 8   | 8          | 47,06%   | 47,06%        |
| Sacramento           | 12                | 10  | 11         | 83,33%   | 91,67%        |
| Teófilo Otoni        | 25                | 10  | 11         | 40,00%   | 44,00%        |
| Uberaba              | 27                | 15  | 17         | 55,56%   | 62,96%        |
| Uberlândia           | 28                | 18  | 16         | 64,29%   | 57,14%        |
| Unaí                 | 14                | 0   | 12         | 0,00%  | 85,71%        |
| Varginha             | 22                | 9   | 7          | 40,91%   | 31,82%        |
| Viçosa               | 16                | 13  | 11         | 81,25%   | 68,75%        |
| <b>TOTAL</b>         | <b>615</b>        | <b>316</b>                                | <b>334</b> | <b>51,38%</b>  | <b>54,31%</b> |

Fonte: elaboração própria, a partir dos documentos apresentados no Anexo I deste trabalho.

## **5.2 Atividades promovidas pelos COMADs em 2012 e 2013**

Dentre as funções precípua de um Conselho de Políticas não está elencada a execução de ações. Portanto, os Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas não são (ou não devem ser) órgãos executores, mas sim coordenadores das atividades e responsáveis pela articulação entre os executores de cada ação relacionada à temática no município.

Entretanto, para que o Conselho possa dialogar com a comunidade, captar as demandas sociais e auxiliar na gestão da Política Municipal sobre Drogas é necessário que este colegiado promova eventos de “aproximação” com a comunidade local, como Conferências, Fóruns de discussão, Seminários, Capacitações e outros eventos informativos. Além disso, eventualmente, para o cumprimento de sua função fiscalizatória, os conselhos realizam visitas às instituições e serviços existentes no município que atuam na temática da prevenção e do tratamento do uso de drogas.

Nesta seção serão demonstradas as atividades mais frequentes entre os COMADs e, ainda, um comparativo entre as ações realizadas no período compreendido entre 2012 e 2013.

De maneira geral, assim como o número de Reuniões Ordinárias, houve um aumento no número de atividades promovidas pelos conselhos neste período. Em 2012, 44,12 % dos COMADs pesquisados não realizaram nenhuma atividade e este número reduziu para 11,76% em 2013.

Dentre as atividades promovidas estavam: capacitação para conselheiros, atividades de sensibilização e mobilização da comunidade local, como: passeatas e distribuição de material informativo; visitas às instituições e serviços, conferências municipais e outros. Em 2012, 4 (11,76%) dos conselhos pesquisados realizaram 4 ou mais atividades; no ano de 2013 esse número aumentou para 6, o que corresponde a 17,65% dos COMADs pesquisados.

Conforme já mencionado, os Conselhos de Políticas não devem priorizar a execução de atividades, entretanto algumas ações de interação conselho-comunidade são fundamentais para o exercício efetivo de seu papel de assessor do governo local.



A seguir, o GRÁFICO 12 demonstra as atividades de interação com a comunidade local realizadas pelos COMADs entre 2012 e 2013, que foram divididas em 5 grupos, quais sejam:

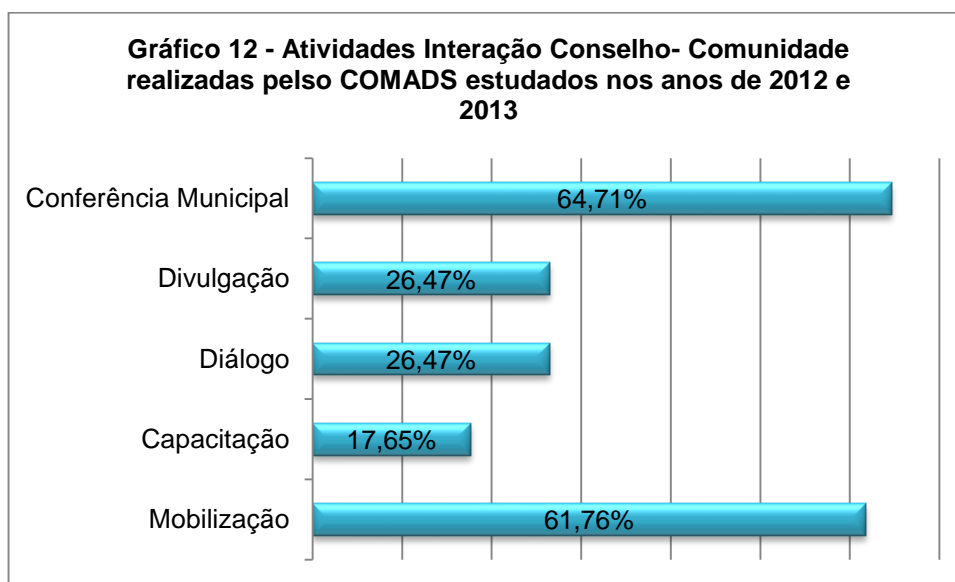
1) Conferências Municipais, que são obrigatórias para a participação do Município na Conferência Estadual;

2) atividades de divulgação, que compreendem eventos que o conselho promove para informar à população sobre as instituições e serviços existentes no município e as funções do Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas, seus membros entre outros;

3) diálogo, no qual estão os Fóruns de Debate protagonizados pelos COMADs;

4) capacitação, que são, em geral, para os conselheiros municipais e, eventualmente, para profissionais da rede socioassistencial ou até mesmo seminários realizados para a comunidade em geral; e

5) Mobilização, que compreende os eventos sazonais, ou seja, as blitz, passeatas, distribuição de folhetos em datas comemorativas específicas como o Carnaval ou o Dia Internacional contra o Abuso e Tráfico Ilícito de Drogas.



Fonte: elaboração própria, a partir dos documentos apresentados no Anexo I deste trabalho.

Nos últimos dois anos, 31 (91,18%) Conselhos realizaram atividades de interação com a comunidade local. Dentre elas foi possível identificar a maior

incidência de atividades das Conferências Municipais de Políticas sobre Drogas e atividades de mobilização comunitária 64,71% e 61,76%, respectivamente.

No que se refere à realização das Conferências Municipais há que se destacar que, no ano de 2013, o Governo do Estado de Minas Gerais convocou os Municípios para a participação na VI Conferência Estadual de Políticas sobre Drogas, o que colocava como pré-requisito para a participação, na etapa estadual, a realização de Conferências Municipais. Portanto, um fator que influencia diretamente na realização das Conferências Municipais é a realização da Conferência Estadual.

As atividades de mobilização são realizadas tradicionalmente pelos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas nas datas que compõem o calendário de ações de prevenção do uso de drogas como o Carnaval, o Dia Mundial Sem Tabaco, o Dia Internacional contra o Abuso e Tráfico Ilícito de Drogas, dentre outros. Estas ações, muitas vezes são incentivadas e algumas vezes sua execução é apoiada pela Subsecretaria de Estado de Políticas sobre Drogas, por meio do envio de folhetos e materiais informativos a serem distribuídos pelos Conselhos nestas datas.

As atividades de Divulgação e diálogo com a Comunidade foram as inovações na atuação dos COMADs neste período. As ações de divulgação priorizavam a apresentação do COMAD à municipalidade, bem como das instituições e serviços existentes no município e sua relação com o atendimento das demandas relacionadas ao tratamento e prevenção do uso de drogas. No segundo grupo (ações de diálogo com a comunidade), o conselho trouxe à tona o debate de diversas questões relacionadas com o tema como: o papel do conselho na captação das demandas sociais, o que é controle social, modelos de tratamento de usuários de substâncias psicoativas, a estruturação da política sobre drogas no Brasil, dentre outros.

No grupo capacitação encontra-se a principal demanda dos conselheiros municipais de políticas sobre drogas: a capacitação para o exercício da função. Mesmo sendo a atividade com menor incidência de realização neste período, ainda permanece como a maior demanda dos conselheiros para o melhor funcionamento do conselho.

No que se refere a dinâmica de funcionamento dos conselhos e sua interação com a comunidade local, Faria e Ribeiro (2011) destacam duas estruturas

fundamentais para alimentar o colegiado de informações qualificadas e subsidiar a formulação da Política Municipal sobre Drogas: as Comissões/Câmaras Técnicas Permanentes e as Conferências Municipais. Nas palavras das autoras:

[...] presença de comissões cuja função é qualificar cognitivamente o debate, bem como a *iv*) previsão de conferências que possibilitam a troca de informação entre diferentes atores com perspectivas diversas, qualificando a atuação dos conselheiros. Como já adiantamos, a inexistência dessa estrutura pode ser um preditor forte do pouco compromisso dos conselhos com a capacitação dos seus conselheiros e, assim, da qualidade duvidosa de seu processo deliberativo, dado que, sem capacitação sobre a política em questão, os atores ali inseridos dificilmente participarão adequadamente do processo, principalmente em um contexto marcado pela presença forte de assimetrias informacionais entre representantes do governo e dos outros segmentos. (IPEA, 2011 p.130)

Neste Capítulo, ao observar o funcionamento dos COMADs e sua interação com a comunidade local ao longo de dois anos identificou-se fatores externos aos colegiados que influenciam no seu reconhecimento social, como gestores da Política Municipal sobre Drogas. Dentre estes fatores destaca-se a incipiência da implementação da Política sobre Drogas em todo o país. Acredita-se que isso ocasiona a inexperiência no trato do COMAD e ainda as lacunas existentes na legislação sobre drogas nos três níveis da federação.

Além disso, posteriormente a análise dos documentos produzidos pelo Programa Papo Legal, é possível levantar os seguintes fatores contextuais que influenciaram positiva ou negativamente no adequado funcionamento dos COMADs e também no seu reconhecimento social:

- A modificação da legislação nacional e estadual;
- A dificuldade no acesso aos decretos de nomeação;
- O chamamento de uma Conferência Estadual de Políticas sobre Drogas, que condiciona a realização de Conferências Municipais;
- O pouco direcionamento, existente por parte dos Conselhos Nacional e Estadual de Políticas sobre Drogas, sobre as funções dos COMADs e o papel do Conselheiro; e
- A existência de um Programa que acompanhou e fomentou o desenvolvimento do COMAD no cenário municipal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Conselhos de Políticas já são instrumentos de participação popular consagrados academicamente, reconhecidos socialmente e reproduzidos em diferentes áreas de política pública. Ainda assim, os mais diversos estudos existentes sobre este desenho participativo denunciam a necessidade do aprimoramento do exercício da cidadania por meio dos conselhos. A experiência da utilização dos conselhos como partícipes da gestão da política pública, como é configurado atualmente, surgiu nas áreas da Assistência Social e Saúde. Atualmente, raros são os município e estados que não contemplam em sua estrutura administrativa os conselhos de políticas vinculados a estas temáticas.

A legislação sobre Drogas no Brasil foi induzida e fortemente influenciada pelos tratados e convenções internacionais, destinados à regulamentação deste tema. Mesmo com a existência de normas esparsas, em alguns estados brasileiros, que pretendiam certo grau de regulamentação, a primeira tentativa de regulação em território nacional ocorreu em 1976. No ano de 2006, foram editadas a Resolução nº3/GSIPR/CONAD, o Decreto Federal nº 5.912/2006 e a Lei 11.343/2006, que estruturaram a Política Nacional sobre Drogas tal como está hoje. Semelhantemente à Saúde e à Assistência Social, a Política sobre Drogas é organizada em um Sistema Nacional que coloca os conselhos de políticas como seu principal ator, pois é a partir deles que as informações são alimentadas e compartilhadas entre os estados e municípios brasileiros.

O Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (antigo CONFEN) foi criado em 1980, auxiliou na redação da atual Política Nacional sobre Drogas e se mostrou proativo nos primeiros anos após sua criação. Seguindo o exemplo da União, o Conselho de Políticas sobre Drogas do estado de Minas Gerais (antigo CONEN) foi criado em 1983, sob uma forte influência política de Elias Murad. No entanto, apesar desta criação precoce do estado de Minas, dentre os municípios estudados, verificou-se que os Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas surgiram em sua maioria após os anos 2000, quando os delineamentos atuais das Políticas Nacional e Estadual começaram a surgir.

Os COMADs não são obrigatórios por lei, não há ato normativo que vincule o repasse de recursos financeiros ou a aprovação de projetos pelo seu colegiado. Contudo, conforme descrito nas suas leis, estes conselhos têm natureza deliberativa

e estão inscritos no Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas na qualidade de instâncias de assessoramento do governo local e de coordenação das atividades relacionadas à temática do uso de drogas. Na prática, observa-se que muitas vezes estes colegiados configuram-se como espaço exclusivo, em território municipal, para o debate das políticas sobre drogas.

Tendo em vista o histórico de criação e atuação dos conselhos como instituição participativa e também da sua incorporação como responsável pela gestão da política municipal, percebe-se que o reconhecimento social dos conselhos vem como consequência, primeiramente, do entendimento da sua posição e atribuição no cenário sociopolítico (ou sua identidade própria) e, posteriormente, da relação construída com a comunidade, no exercício de suas funções.

No presente estudo foi possível identificar que devido à incipiência da Política sobre Drogas, os Conselhos Municipais percorrem, desde a sua criação, grandes obstáculos para se estabelecerem. Dentre as demandas mais frequentes dos conselheiros dos COMADs de Minas Gerais está a capacitação para os conselheiros.

Ao longo de dois anos de observação do funcionamento destes colegiados, enxerga-se quão difícil é ser conselheiro de um Conselho com fraca identidade. Os fatores utilizados para identificar a identidade própria dos COMADs foram: tempo de constituição, alteração/atualização da legislação sobre drogas no município, seu desenho institucional, a infra-estrutura destinada ao seu funcionamento e sua composição. Os Conselhos em estudo apresentaram, ao longo destes dois anos, um funcionamento muito semelhante. No entanto, aspectos como o entendimento dos conselheiros acerca dos limites e possibilidades do Conselho e o apoio do executivo municipal às suas ações mostraram ser fatores determinantes para o exercício de suas funções precípuas.

No que se refere à formalização destes COMADs, percebe-se que, mesmo tendo alguns anos de criação, os textos normativos que os regulamentam são frágeis e muitas vezes desconexos com a realidade local. A representação nestes colegiados é quase sempre a mesma e a maioria das leis municipais estudadas reproduzem equívocos quanto à representação da sociedade civil. O regimento interno, outro documento relevante para a institucionalização dos conselhos, nem sempre é revisto e adequado após a atualização da lei de regulamentação do

colegiado, sendo a dificuldade de acesso ao documento e o desconhecimento por parte dos conselheiros dois grandes dificultadores para a construção da identidade.

No quesito “organização interna dos COMADs” notou-se que a inexistência ou o não funcionamento das Câmaras/ Comissões temáticas permanentes influencia no desenvolvimento de suas funções. Estes subgrupos, internos ao conselho, foram criados para aprofundar o debate sobre algum tema específico e promover melhor distribuição de tarefas entre os conselheiros. Sendo assim, sua inexistência ou inatividade tem impacto direto no direcionamento de suas ações e pode ocasionar o esvaziamento do colegiado.

Para a realização das reuniões ordinárias constatou-se a dificuldade de organização para a execução dos encontros, e de divulgação das informações relacionadas a eles. Ao longo desta pesquisa não foi possível diagnosticar como é feita a comunicação com o conselheiro, se as convocatórias são enviadas via correio ou meio eletrônico, se as atas são encaminhadas aos conselheiros após sua aprovação etc. Dois fatores justificam essa ausência de informações: 1) inexistência de uma Secretaria-Executiva, para operacionalizar as informações relativas aos conselhos, o que deixa o presidente sobrecarregado das funções e representação, organização e manutenção do colegiado e 2) a não destinação de um espaço físico para arquivamento dos documentos dos COMADs e realização de suas reuniões.

Ainda sobre as reuniões, observou-se, no ano de 2013, um aumento do número de conselhos que realizaram reuniões regularmente e, também, do número de participantes nelas. Isso indica certo amadurecimento do colegiado e melhor organização para a realização de suas funções. Ainda assim é importante destacar que os conselhos não têm como finalidade reunir-se; as reuniões são o meio de exercício das atribuições a eles destinadas. Quando estes colegiados não definem um Plano de Ação, um cronograma de reuniões e não priorizam as atividades a serem realizadas as reuniões esvaziam-se e o conselho “se exaure”. O acompanhamento sistemático e contínuo do governo do estado de Minas Gerais, por meio do Programa Papo Legal, foi um fator externo ao Conselho que influenciou no seu desenvolvimento durante estes dois anos.

Para a interação do Conselho com a comunidade local são realizados eventos de informação, mobilização ou captação das demandas sociais. As Conferências municipais ocorreram na maioria dos municípios no período entre os anos de 2012 e

2013, sendo que o elemento de convergência entre os municípios foi a realização da Conferência Estadual, no ano de 2013, o que provocou a promoção das etapas municipais. Além disso, as atividades de mobilização, também fomentadas pelo governo do estado, figuram no segundo lugar dentre as ações realizadas pelo COMADs.

Na atuação destes colegiados, identificou-se que a maioria deles ainda desempenha funções diferentes daquelas estabelecidas em lei. Aquelas relacionadas à execução direta de atividades estão presentes em todos os COMADs analisados, diferentemente das atividades relacionadas à coordenação das ações e assessoria ao governo municipal. Ao longo desta pesquisa, poucos foram os exemplos de realização de outras ações, também relacionadas ao exercício de suas funções, como visitas às instituições e serviços, elaboração de resoluções que regulem assuntos relacionados a temática do uso de drogas ou mesmo a emissão de solicitações e pareceres ao poder público municipal ou às organizações da sociedade civil sobre temas correlatos.

Tendo apresentado um panorama geral da pesquisa realizada com 34 Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas do Estado de Minas Gerais, observa-se que as variáveis internas aos conselhos que influenciam no seu reconhecimento social estão relacionadas ao pouco conhecimento, por parte dos conselheiros, a respeito de suas funções próprias, bem como da sua capacidade de gestão da política municipal sobre drogas; à dificuldade de organização interna dos colegiados no que tange à distribuição de tarefas e à organização de suas atividades e a fragilidade apresentada nos seus atos de constituição e regulamentação.

Externamente aos Conselhos, identificou-se a baixa relevância da temática do uso de drogas enquanto política pública nos governos federal, estadual e municipal; o descaso, expresso especialmente pelo governo federal, para com a participação dos cidadãos no planejamento e implementação das ações relacionadas à temática, já que mesmo com a realização das conferências municipais e estaduais, não houve, após o período de revisão da Política Nacional sobre Drogas, nenhuma outra Conferência Nacional de Políticas sobre Drogas; o hiato existente, desde 2006, entre o planejamento da Política sobre Drogas e sua efetiva implementação, principalmente, no que se refere à manutenção do Sistema Nacional de Políticas

sobre Drogas; e, por fim, a pouca ou inexistente proximidade dos Conselhos Nacional e Estadual de Políticas sobre Drogas aos COMADs, o que é demonstrado pela ausência de direcionamentos sobre a atuação e funcionamento dos Conselhos Municipais ou de acompanhamento e suporte ao seu desenvolvimento na localidade.

A experiência do governo do estado de Minas Gerais, por meio do Programa Papo Legal, no acompanhamento sistemático dos COMADs, mostrou-se eficaz para a melhoria na organização, atuação e, conseqüentemente, para o fomento ao reconhecimento social destes conselhos enquanto órgãos responsáveis pela gestão da Política Municipal sobre Drogas. Ainda assim, é necessário maior diálogo e aproximação entre os entes federados para que, assim como determinado no decreto que regulamenta o SISNAD, seja possível a construção de um Sistema integrado de informações e ações que auxiliem na prevenção ao uso de drogas. Para tanto, é fundamental que os Conselhos de Políticas sobre Drogas se organizem internamente, entendam suas funções, descritas na legislação, e estabeleçam uma relação dialógica que vise ao aprimoramento do exercício da cidadania por meio dos Conselhos.

Percebe-se que em seu planejamento a Política sobre Drogas é bem estruturada, mas ainda não foi efetivamente implementada. Dessa maneira, a utilização das estruturas e plataformas participativas já existentes, como a Secretaria Nacional, a Subsecretaria de Estado de Políticas sobre Drogas, os Sistemas Nacional e Estadual de Políticas sobre Drogas, os Observatórios de informações sobre drogas e os Conselhos de Políticas, de forma organizada e integrada já demonstraria grande avanço para a Política sobre Drogas. Além disso, é necessário maior esforço dos três níveis de governo para a incorporação das demandas sociais apresentadas ao planejamento das ações relacionadas à Política sobre Drogas. No nível federal faz-se urgente a realização da Conferência Nacional de Políticas sobre Drogas, já para o Estado e os Municípios mineiros é essencial que os Conselhos e os demais organizadores das Conferências dêem as respostas à comunidade local relacionadas àquelas demandas apresentadas nestes encontros.

Este estudo pretendeu identificar alguns aspectos internos e externos aos Conselhos de Políticas sobre Drogas, do estado de Minas Gerais, que influenciaram no seu reconhecimento social e, conseqüentemente, no seu desempenho enquanto órgão gestor da Política Municipal sobre Drogas. No entanto, considerando a



amplitude dos estudos, já existentes, sobre os conselhos de políticas e, ainda, a complexidade com que se dá a participação social nas políticas públicas há que se ressaltar que os fatores aqui levantados podem ser pontos de partida para um estudo mais detido sobre cada um dos COMADs estudados dentro do contexto ao qual eles estão inscritos. Acredita-se que a investigação das causas do pouco reconhecimento social do COMADs em seu município colabore com o melhor planejamento e o aprimoramento da execução das suas atividades de gestão e, então, a efetiva integração das Políticas sobre Drogas no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sobre o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço social & sociedade*, n.109, p. 68-92, 2012.

AVRITZER, L. et al. *Participação e Distribuição nas Políticas Públicas do Nordeste. Relatório Final da Pesquisa*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M.LD. *Democracia, participação e instituições híbridas. Teoria e Sociedade*. Belo Horizonte, Número Especial. 2005.

AVRITZER, Leonardo et al. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2010. 470 p.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Decreto nº 3.696, de 21 dez 2000. Dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2000.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Decreto nº 4.345, de 26 ago 2002. Institui a Política Nacional Antidrogas e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2002.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Decreto 5.912, de 27 set 2006. Regulamenta a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que trata das políticas públicas sobre drogas e da instituição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2006.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.343, de 23 ago 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2006.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 7.560, de 19 dez 1986. Cria o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso, dispõe sobre os bens apreendidos e adquiridos com produtos de tráfico ilícito de

drogas ou atividades correlatas, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1986.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.764, de 20 dez 1993. Cria a Secretaria Nacional de Entorpecentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1993.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.019, de 31 jul 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, 2014.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.754, de 23 jul 2008. Acresce, altera e revoga dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, cria a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, cria cargos em comissão; revoga dispositivos das Leis nos 10.869, de 13 de maio de 2004, e 11.204, de 5 de dezembro de 2005; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2008.

BRASIL, Congresso Nacional. Lei nº 6.368, de 21 out 1976. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1976.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Gabinete de Segurança Institucional, CONAD. Resolução n. 3, de 27 out 2005. Aprova a Política Nacional Sobre Drogas. Diário Oficial da União, Brasília, 2005.

BRASIL, Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. Legislação e políticas públicas sobre Drogas no Brasil. Brasília, 2011.

BRASIL, Presidente da República. Decreto nº 85.110, 02 set 1980. Institui o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1980.

BRASIL. Casa Militar. Secretaria Nacional Antidrogas. Relatório do I Fórum Nacional Antidrogas, 27 a 29 de novembro de 1998. Brasília: SENAD, 1999.

ALBUQUERQUE, Maria Do Carmo ; TEIXEIRA, A. C. C. (org.). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/conselhos-gestores-de-politicas-publicas/>>

COHN, A. Participação social e conselhos de políticas públicas. Brasília: CEPAL-IPEA, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1547.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1547.pdf)>

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Aprofundando a democracia : o potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos. 2004. 1 (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins (Org.) ; THEODORO, Hildelano D. (Org.) . Desenho Institucional, Democracia e Participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2014. v. 1. 352p .

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Efetividade Deliberativa [manuscrito]: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006). 2009.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Os conselhos de políticas: garantia de direitos e de deveres.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó, SC: Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DECRETO. In: AQUAVIVA, Marcos Claudio. Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva. 3 ed. 1993.

DELIBERAR. In: HOUAISS, Antonio. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (eletrônico). 2009.

FANTAUZZI, Gustavo. Política sobre Drogas no Brasil: uma análise incremental a partir da criação do Conselho Federal de Entorpecentes - CONFEN até a concepção da Política Nacional sobre Drogas - PNAD. 2014. Monografia (Aperfeiçoamento/Especialização em Especialização em Políticas Públicas) - Universidade Federal de Minas Gerais.

FARIA, C. F. ; RIBEIRO, U. C. . Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: Roberto Rocha C. Pires. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. 1ed. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011, v. 7, p. 125-136.

FERRAZ JUNIOR, H. M. Ética Profissional para a Família e a Comunidade: Responsabilidades Profissionais e Éticas: Legislação sobre Drogas.

GOHN, M. da G. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, M. G. M. . O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. In: Ana Clara torres Ribeiro-Emílio Tadei. (Org.). Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO, 2000. Disponível em: < <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf> >

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições. 2003, 113 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/dissertacao\\_EduardoGranha.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/dissertacao_EduardoGranha.pdf)>

GURZA LAVALLE, A.. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Pires, Roberto. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 33-42

LEAL, F. X. Conselhos Municipais Antidrogas: entre o sonho e a realidade. 2006. (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo; Vitória. Disponível em:<<http://web3.ufes.br/ppgps/sites/web3.ufes.br/ppgps/files/Conselhos%20Municipais%20Antidrogas.pdf>>

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. O desenho institucional dos Conselhos Gestores. Disponível em: <[www.npms.ufsc.br/lpublic/Artigo%204.doc](http://www.npms.ufsc.br/lpublic/Artigo%204.doc)>

MINAS GERAIS. Decreto nº 22.879, de 19 jul 1983. Cria o Conselho Estadual de Entorpecentes e dá outras providências. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 1983.

MINAS GERAIS. Decreto nº 45.551, de 16 fev 2011. Cria Agenda Intersetorial de Prevenção ao Uso Indevido de Drogas. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2011.

MINAS GERAIS. Decreto s/n, de 3 jun 2005. Convoca a I Conferência Estadual de Políticas Públicas Antidrogas. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2005.

MINAS GERAIS. Decreto nº 43.400, de 24 jun 2003. Dispõe sobre a composição do Conselho Estadual Anti-drogas - CONEAD. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Decreto nº 45.742, de 22 set 2011. Dispõe sobre o Conselho Estadual Antidrogas - CONEAD – e o seu Regimento Interno. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2011.

MINAS GERAIS. Decreto nº 43.286, de 23 abr 2003. Dispõe sobre o Fundo Estadual de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes - FUNPREN. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Decreto nº 44.360, de 24 jul 2006. Institui a Política Estadual Sobre Drogas, Cria o Sistema Estadual Antidrogas e dá outras providências. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2006.

MINAS GERAIS. Decreto s/n, de 10 maio 2006. Institui a Comissão de Estudos da Política Estadual sobre Drogas. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2006.

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 58, de 29 jan 2003. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes e dá outras providências. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Lei nº 12.462, de 7 abr 1997. Cria o Fundo Estadual de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes - FUNPREN - e dá outras providências. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 1997.

MINAS GERAIS. Lei nº 12.615, de 23 set 1997. Institui a Semana Estadual de Prevenção às Drogas. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 1997.

MINAS GERAIS. Observatório de Informações sobre Drogas. Consolidado Inventário de Legislação 2013. Disponível em: < [www.omid.mg.gov.br](http://www.omid.mg.gov.br)>

MINAS GERAIS. Observatório de Informações sobre Drogas. RICOMAD – Relação dos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas. Disponível em: < [www.omid.mg.gov.br](http://www.omid.mg.gov.br)>

MINAS GERAIS. V Termo Aditivo ao Termo de Parceria nº 024/2009. V Termo Aditivo ao termo de parceria que entre si celebram o Estado de Minas Gerais, representado pela Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS, e a Terra da Sobriedade – TS. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2011.

MINAS GERAIS. VI Termo Aditivo ao Termo de Parceria nº 024/2009. VI Termo Aditivo ao termo de parceria que entre si celebram o Estado de Minas Gerais, representado pela Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS, e a Terra da Sobriedade – TS. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2012.

MINAS GERAIS. IX Termo Aditivo ao Termo de Parceria nº 024/2009. IX Termo Aditivo ao termo de parceria que entre si celebram o Estado de Minas Gerais, representado pela Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS, e a Terra da Sobriedade – TS. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

ONU. Organização das Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas – UNDCP. Brasil, 1996.

PEREZ, M. A. . A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

PIRES, Roberto (Org.). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. 1. ed. Brasília: IPEA, 2011. v. 1. 372p .

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para discussão, n. 1.707).

SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. 678 p.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q. & AZEVEDO, S. 2004. Democracia e gestão local : a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In : \_\_\_\_\_. (orgs.). Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro :Revan.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/840/840.pdf>>

SILVA, S. C. . Sociedade civil e poder local: participação nos conselhos municipais gestores de políticas públicas para a ampliação do debate do desenvolvimento local. In: Conferência Nacional do Desenvolvimento, 2011, Brasília. Anais do 1º Circuito de Debates Acadêmicos, 2011. Disponível em:<<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo22.pdf>>

TATAGIBA, Luciana . A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: Leonardo Avritzer. (Org.). A participação em São Paulo. 1ed.São Paulo: UNESP, 2004, v. , p. 323-370

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. Revista sociologia política, v. 25, p. 209-213, 2005.

TATAGIBA, L. ; TEIXEIRA, A. C. C. . O papel do Conselho Municipal de Saúde na política de saúde em São Paulo. In: Kayano, J.; Teixeira, A. C. C.; Tatagiba, L. (Org.). Saúde: controle social e política pública. São Paulo: Instituto Pólis, 2007, p. 60-117.

TATAGIBA, Luciana . Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Evelina Dagnino. (Org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-105

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.



## **ANEXO I- Documentos dos COMADs, utilizados para a pesquisa**

Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas de Almenara

Lei Municipal nº 1.173 de 16 abr 2009

Lei Municipal nº 1.220, de 23 fev 2011

Regimento Interno

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas - 2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas - 2013

Conselho Municipal Antidrogas de Araçuaí

Lei Municipal nº 192 de 15 fev2012

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

Conselho Municipal Antidrogas de Araguari

Lei Municipal nº 2481 de 29 jun 1989

Lei nº 4.233, de 2 de março de 2006

Lei Municipal nº 4.674 de 30 set 2010

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

Conselho Municipal de Políticas sobre Álcool e outras Drogas de Araxá

Lei Municipal nº 2206/1989

Lei Municipal nº 6016 de 4 ago 2011

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

## Conselho Municipal Antidrogas de Arcos

Lei Municipal nº 2471 de 25 jan 2012

Regimento Interno

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

## Conselho Municipal Antidrogas de Bocaiúva

Lei Municipal nº 3224 de 7 mar 2007

Lei Municipal nº 3598 de 28 ago 2013

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

## Conselho Municipal Antidrogas de Buritis

Lei Municipal nº 1126/2008

Lei Municipal nº 1271 de 20 maio 2013

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

## Conselho Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas de Capelinha

Lei Municipal nº 1234 de 27 set 2002

Lei Municipal nº 1812 de 1 jul 2013

Regimento Interno

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

### Conselho Municipal Antidrogas de Caratinga

Lei Municipal nº 1611 de 06 ago de 1987

Lei Municipal nº 3410 de 25 set 2013

Regimento Interno

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

### Conselho Municipal Antidrogas de Coronel Fabriciano

Lei Municipal nº 3454 de 3 jul 2009

Lei Municipal nº 3598 de 21 mar 2011

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

### Conselho Municipal Antidrogas de Divinópolis

Lei Municipal nº 2241 de 30 jun 1987

Lei Municipal nº 2548 de 24 jul 1989

Lei Complementar nº 083 de 20 ago 2002

Lei complementar nº 111 de 28 jun 2005

Lei complementar nº 132 de 17 abr 2007

Regimento Interno

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

### Conselho Municipal Antidrogas de Frutal

Lei Municipal nº 4258 de 18 jun 1990

Lei Municipal nº 5241 de 4 maio 2006

Regimento Interno

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

#### Conselho Municipal Antidrogas de Governador Valadares

Lei Municipal nº 4835 de 15 dez 2000  
Lei Municipal nº 5708 de 12 jun 2007  
Regimento Interno  
Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

#### Conselho Municipal Antidrogas de Ipatinga

Lei Municipal nº 1566 de 20 jan 1998  
Lei Municipal nº 2653 de 29 dez 2009  
Regimento Interno  
Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

#### Conselho Municipal Antidrogas de Itamarandiba

Lei Municipal nº 2216 de 28 nov 2007  
Lei Municipal nº 2291 de 19 mar 2009  
Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

#### Conselho Municipal Antidrogas de Itaúna

Lei Municipal nº 4246 de 24 out 2007  
Decreto Municipal nº 5115 de 21 jan 2008

Regimento Interno

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas de Janaúba

Lei Municipal nº 1037/2001

Lei Municipal nº 1705 de 26 fev 2007

Lei Municipal nº 2051 de 21 nov 2013

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

Conselho Municipal Antidrogas de Lavras

Lei Municipal nº 2700 de 8 out 2001

Lei Municipal nº 3616 de 10 dez 2009

Regimento Interno

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

Conselho Municipal Antidrogas de Manhuaçu

Lei Municipal nº 2759 de 23 maio 2008

Lei Municipal nº 2779 de 20 jun 2008

Regimento Interno

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

Conselho Municipal Antidrogas de Montes Claros

Lei Municipal nº 1673 de 29 mar 1988  
Lei nº 2.925, de 12 de setembro de 2001  
Lei Municipal nº 3641 de 11 set 2006  
Regimento Interno  
Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

#### Conselho Municipal Antidrogas de Muriaé

Lei Municipal nº 3748 de 24 jun 2009  
Regimento Interno  
Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

#### Conselho Municipal Antidrogas de Nova Serrana

Lei Municipal nº 2011 de 30 jun 2009  
Regimento Interno  
Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)  
Conselho Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas de Paracatu

Lei Municipal nº 2655 de 11 set 2007  
Lei Municipal 2762 de 5 jan 2010  
Lei Municipal nº 2952 de 23 abr 2013  
Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

#### Conselho Municipal sobre Drogas de Patos de Minas

Lei Municipal nº 2.518 de 7nov de 1989  
Lei Municipal nº 5976 de 19 fev 2008  
Lei Municipal nº 6756 de 1 jul 2013  
Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

#### Conselho Municipal de Entorpecentes de Pirapora

Lei Municipal nº 1673 de 13 maio 2002  
Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

#### Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas de Poços de Caldas

Lei Municipal nº 5591 de 16 maio 1994  
Lei Municipal nº 8640 de 20 fev de 2010  
Lei Municipal nº 8717 de 12 nov 2010  
Lei Municipal nº 8913 de 19 de jun 2013  
Regimento Interno  
Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

#### Conselho Municipal Antidrogas de Pouso Alegre

Lei Municipal nº 4687 de 9 maio 2008  
Regimento Interno  
Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)  
Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

## Conselho Municipal Antidrogas de Sacramento

Lei Municipal nº 979 de 23 nov 2005

Lei Municipal nº 1221 de 16 ago 2011

Regimento Interno

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

## Conselho Municipal Antidrogas de Teófilo Otoni

Lei Municipal nº 3710 de 9 jan 1994

Lei Municipal nº 5578 de 29 dez 2005

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

## Conselho Municipal Antidrogas de Uberaba

Lei Municipal nº 8747 de 10 jun 2003

Lei Municipal nº 10.308 de 12 dez 2007

Regimento Interno

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

## Conselho Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas de Uberlândia

Lei Municipal nº 4884 de 21 fev 1989

Lei Municipal nº 10326 de 24 nov 2009

Lei Municipal nº 10420 de 11 mar 2010

Regimento Interno

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)



### Conselho Municipal Antidrogas de Unai

Lei Municipal nº 1152 de 6 out 1987

Lei Municipal nº 2285 de 14 abr 2005

Regimento Interno

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

### Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas de Varginha

Lei Municipal nº 1.842/1989

Lei Municipal nº 5764 de 18 out 2013

Regimento Interno

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)

### Conselho Municipal Antidrogas de Viçosa

Lei Municipal nº 817/1991

Lei Municipal nº 1683 de 16 set 2005

Lei Municipal nº 2148 de 13 jun 2011

Lei Municipal nº 2257 de 14 set 2012

Regimento Interno

Formulário de Visita Técnica do Programa Papo Legal ao COMAD/COMPPUD -2012

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2012 (Programa Papo Legal)

Relatório de Atividades do Conselho de Políticas sobre Drogas – 2013 (Programa Papo Legal)