

**CONSELHOS MUNICIPAIS ANTIDROGAS:
entre o sonho e a realidade**

FABIOLA XAVIER LEAL

**Dissertação de Mestrado em Política Social
Mestrado em Política Social
Universidade Federal do Espírito Santo**

Vitória

2006

CONSELHOS MUNICIPAIS ANTIDROGAS: entre o sonho e a realidade

FABIOLA XAVIER LEAL

Dissertação submetida ao Programa de Pós Graduação em Política Social
em requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social

Aprovada em 25/07/2006 por:

Prof^ª. Dr^ª. Maria Lúcia Teixeira Garcia
Orientadora
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof^ª. Dr^ª. Denise Bontempo Birche Carvalho
Universidade de Brasília

Prof^ª. Dr^ª. Maria Beatriz Lima Herkenhof
Universidade Federal do Espírito Santo

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

Vitória, julho de 2006.

Leal, Fabiola Xavier, 1979 -

L433c Conselhos Municipais Antidrogas: entre o sonho e a realidade/ Fabiola Xavier Leal - 2006.
272 f; il.

Orientadora: Maria Lúcia Teixeira Garcia
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Política Social 2. Política pública sobre drogas 3. Conselhos Antidrogas. I. GARCIA, Maria Lúcia Teixeira Garcia. II. Universidade Federal do Espírito Santo. CCJE. III. Título

CDU
615.32

Quem sonhou
Só vale se já sonhou demais
Vertente de muitas gerações
Gravado em nossos corações
Um nome se escreve fundo
As canções em nossa memória
Vão ficar
Profundas raízes vão crescer
A luz das pessoas
Me faz crer
E eu sinto que vamos juntos

Oh! Nem o tempo amigo
Nem a força bruta
Pode um sonho apagar

Quem perdeu o trem da história por querer
Saiu do juízo sem saber
Foi mais um covarde a se esconder
Diante de um novo mundo

Quem souber dizer a exata explicação
Me diz como pode acontecer
Um simples canalha mata um rei
Em menos de um segundo
Oh! Minha estrela amiga
Porque você não fez a bala parar

Oh! Nem o tempo amigo
Nem a força bruta
Pode um sonho apagar

(Beto Guedes – Canção do Novo Mundo)

AGRADECIMENTOS

À Deus e aos mentores espirituais pela força e persistência necessárias na consecução desse trabalho. Agradeço as oportunidades, amparo e orientação nas dificuldades diárias. Que essas presenças sejam constantes na etapa que se inicia com a finalização deste trabalho.

Aos municípios escolhidos que, com raras exceções, acolheram as investigações e a pesquisadora. Aos representantes dos COMADs, atores que lutam para se tornarem visíveis na busca de um ideal. E aos funcionários “quase anônimos” que encontrei em cada município. A Márcia e ao COESAD que apoiaram essa aventura pelos COMADs do ES e nos atenderam prontamente com as informações necessárias.

À primeira turma do Mestrado em Política Social da UFES! Foi uma longa jornada que vai ficar na história. Em especial a amiga de mestrado (muito mais do que da graduação!) Juliana, que compartilhou muitos sabores e dissabores, aventuras e sentimentos comuns ao nosso processo de crescimento e amadurecimento profissional, intelectual e pessoal. Construimos uma sólida amizade. E a Maria Emília, que além professora da graduação tornou-se uma amiga!

Aos “mestres” desse Programa que contribuíram para enxergar além das aparências. Sem toda dedicação, esforço e competência isso não seria possível.

É um agradecimento muito especial a Prof. Dr^a. Maria Lúcia Teixeira Garcia, que com solidez foi além da orientação. Apresentou comentários sinceros e seguros, soube me acompanhar e muito mais que isso, me adotou por um período de 6 anos! Grande parte do que sou hoje profissionalmente e como ser humano devo a você. Não tem mais jeito... você faz parte da minha história!

À Prof. Dra. Denise Bomtempo, pelas observações e sugestões que foram de grande valia e serviram para fundamentar melhor esse trabalho. Para isso se disponibilizou a “fazer uma ponte-aérea”, e ainda me convidando a passarmos juntas por ela.

Aos alunos, pelo aprendizado, troca e oportunidade de enxergar o valor do ensino. Pela coragem em não desistir de contribuir para um futuro melhor. Em especial a aluna Jaqueline que contribui para a concretização desse trabalho e que provou de alguns dissabores nesse processo.

À toda a família, parte de mim e longe de mim! A mãe pelo exemplo de superação. Ao pai por ser paizão, sempre preocupado em agradar. As minhas irmãs, que por poucas vezes entenderam que ao estar à frente do computador eu estava trabalhando, produzindo e precisando de compreensão. Mesmo assim não sou inteira sem elas!

Ao Fabiano pela compreensão do tempo roubado, paciência e carinho (fundamentais nesse processo). Pelo socorro prestado ao computador, que durante esse período funcionou como o coração dessa dissertação! E por toda ajuda prestada na construção desse trabalho. Obrigada!

À tia Sirlene pelo apoio e carinho! Ao tio Carlinhos, por ajudar na coleta de dados de um município e também por ter se aventurado nas estradas para que eu assinasse a tempo o pedido de bolsa de estudo!

Ao primo Sandlei que com sua paciência e competência me deu o último pontapé para entrar nesse Mestrado. O tão desesperado inglês!

Ao FACITEC e a FAPES pelo apoio e financiamento dessa pesquisa, destacando o quanto isso é fundamental para um pesquisador alcançar seus objetivos.

À Sandra, eterna bibliotecária do Serviço Social, que carinhosamente me atendeu nas solicitações.

Enfim, a todos que de alguma forma agüentaram reclamar de meus “caroços” e entenderam que ao estar em um leito de hospital eu precisava de um fôlego.

Muito Obrigada!

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 METODOLOGIA – Uma “viagem” em busca dos COMADs no ES	27
2 ANÁLISE POLÍTICA PÚBLICA – caleidoscópio de interesses e processos	40
2.1 Análise de política pública – o público da política	50
2.2 Formulação de uma política pública – a complexa passagem de agenda a ação	58
3 CONSELHOS	79
4 A POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO AO USO INDEVIDO DE DROGAS E OS CONSELHOS ANTIDROGAS	100
4.1 O Brasil, as drogas e as políticas de sua contenção	110
4.2 Conselhos Antidrogas	142
5 ANÁLISE DOS DADOS – a realidade revelada pelos COMADs	162
5.1 – O processo de criação dos COMADs – (des) encontros	163
5.2 Dinâmica de funcionamento	210
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	237
7 REFERÊNCIAS	247
APÊNDICES	266

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

MAPA 1: MUNICÍPIOS-ALVO DA PESQUISA	33
FIGURA 1: CARACTERÍSTICAS RELACIONADAS COM O PODER DOS ATORES SOCIAIS	71
FIGURA 2: SISTEMA NACIONAL DE PREVENÇÃO, FISCALIZAÇÃO E REPRESSÃO DE ENTORPECENTES	115
MAPA 2: PRINCIPAIS PROBLEMAS DE DROGAS (REFLETIDO NA DEMANDA DO TRATAMENTO) EM 2003	120
FIGURA 3: ESTRUTURA DA SENAD	125
FIGURA 4 - SISTEMA NACIONAL ANTIDROGAS.....	128
FIGURA 5: ATUAL CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL ANTIDROGAS	129
FIGURA 6: ESTRUTURA DO SISNAD COM AS CÂMARAS.....	146
MAPA 3: MUNICÍPIOS COM SERVIÇOS DE SAÚDE MENTAL, COMADS E AÇÕES EM ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS	158
GRÁFICO 1: ANO DE CRIAÇÃO DOS CONSELHOS	163
GRÁFICO 2: REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL NOS COMADS ..	194
GRÁFICO 3: REPRESENTANTES DO GOVERNO NOS COMADS	204
GRÁFICO 4: SECRETARIAS MUNICIPAIS NOS COMADS	205
GRÁFICO 5: AS TRÊS INSTÂNCIAS DE GOVERNO NOS COMADS	209
GRÁFICO 6: PONTOS DE PAUTAS MAIS FREQUENTES NAS REUNIÕES DOS COMADS	217
GRÁFICO 7: FREQUÊNCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES	220
GRÁFICO 8: FREQUÊNCIA DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS NAS REUNIÕES DOS COMADS	221

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: COMADs NO ES	31
QUADRO 2: TIPOS DE OPERAÇÕES EM RELAÇÃO AOS PROPÓSITOS ESTRATÉGICOS DOS ATORES SOCIAIS	73
QUADRO 3: MUDANÇAS QUANTO À DENOMINAÇÃO E VINCULAÇÃO	121
QUADRO 4: MUDANÇAS DA DÉCADA DE 1980 AOS DIAS ATUAIS	135
QUADRO 5: REALINHAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL ANTIDROGAS ..	135
QUADRO 6: ATORES E SUAS FUNÇÕES NOS FÓRUMS SOBRE DROGAS	137
QUADRO 7: CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS	138
QUADRO 8: MUDANÇAS NA REPRESENTAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL	149
QUADRO 9: CRIAÇÃO E PERÍODO DE FUNCIONAMENTO	169
QUADRO 10: OBJETIVOS DO COMAD NA LEI DE CRIAÇÃO	173
QUADRO 11 : REGIMENTO INTERNO	177
QUADRO 12: COMADs E O DEBATE SOBRE O RI	180
QUADRO 13: ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE	185
QUADRO 14: ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHEIROS	186
QUADRO 15: COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS	190
QUADRO 16: ASSUNTOS EM PAUTA	216

LISTA DE SIGLAS

ABAG – Associação Brasileira de Agrobusiness
ABEAD – Associação Brasileira de Estudos do Álcool e Outras Drogas
ABIN – Associação Brasileira de Inteligência
AMB – Associação Médica Brasileira
AMBEV – Companhia de Bebidas das Américas
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CAPS – Centro de Atenção Psicossocial
CAPS ad - Centro de Atenção Psicossocial em álcool e outras drogas
CDL – Câmara dos Dirigentes Lojistas
CEBRID – Centro Brasileiro de Informação sobre Drogas Psicotrópicas
CISA - Centro de Informações sobre Saúde e Álcool
CF – Constituição Federal
CICAD – Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas
CISA – Centro de Informação sobre Saúde e Álcool
COAF – Conselho de Controle de Atividade Financeira
COESAD – Conselho Estadual Antidrogas
COFEN – Conselho Federal de Entorpecente
COMAD – Conselho Municipal Antidrogas
COMEN – Conselho Municipal de Entorpecentes
CONAD – Conselho Nacional Antidrogas
CONDECA - Conselho de Combate aos Entorpecentes
CONEN – Conselho Estadual de Entorpecentes
COMSOD - Conselho Municipal de Prevenção e Políticas sobre Drogas
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CTR – Comunidade Terapêutica Religiosa
DARE - Drug Abuse Resistance Education
DINSAM – Divisão Nacional de Saúde Mental
DRCI - Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EUA – Estados Unidos da América
FACITEC – Fundo de Apoio a Ciência e Tecnologia do Município de Vitória
FAPES – Fundação de Apoio à Ciência e Pesquisa do ES
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FUNABEM – Fundação Nacional de Amparo ao Bem Estar do Menor
FUNAD – Fundo Nacional Antidrogas
FUNCAB – Fundo de Prevenção e Recuperação e Combate às Drogas
GAPED - Grupo de Ação, Educação e Prevenção das drogas
GSI – Gabinete de Segurança Institucional
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LBA – Legião Brasileira da Assistência
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MJ – Ministério da Justiça
MP – Ministério Público
MS – Ministério da Saúde
NEAD – Núcleo de Estudos sobre o Álcool e Outras Drogas
NEPOCSS – Núcleo de Estudos de Políticas Sociais, Cidadania e Serviço Social
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OBID – Observatório Brasileiro de Informação sobre Drogas
OEA – Organização dos Estados Americanos
OMS – Organização Mundial de Saúde
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAA – Programa de Atendimento ao Alcoolista
PAIUAD – Política de Atenção Integral ao Usuário de Álcool e Outras Drogas
PCDH - Programa Cidadania e Direitos Humanos
PF – Polícia Federal
PIAPS – Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência
PNAD – Política Nacional Antidrogas

PROERD - Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência
PRONAL – Programa Nacional de Controle dos Problemas relacionados com o Consumo do Álcool
PSF – Programa Saúde da Família
PT – Partido dos Trabalhadores
RD – Redução de Danos
RDHDA - Rede de Direitos Humanos, Drogas e AIDS
RI – Regimento Interno
SENAD – Secretaria Nacional Antidrogas
SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPROM – Secretaria de Promoção Social
SESA – Secretaria Estadual de Saúde
SIESAD – Sistema Estadual Antidrogas
SISNAD – Sistema Nacional Antidrogas
SPA – Substância Psicoativa
SUS – Sistema Único de Saúde
UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UNDCP – Fundo da ONU para o Programa de Controle Internacional da Droga
UNODC – Escritório da ONU contra Drogas e Crime

RESUMO

As políticas de enfrentamento ao uso indevido de drogas têm se desenvolvido ao longo de 67 anos e nesse contexto, essa Dissertação consiste em um Estudo de Caso sobre os Conselhos Municipais Antidrogas (COMADs) do Estado do Espírito Santo (ES). Tem como objetivos analisar os COMADs buscando identificar como ocorre a formulação da Política Municipal Antidrogas; analisar suas competências e atribuições; identificar e analisar a composição; verificar como a sociedade civil é representada nesses espaços e como ocorre sua participação; identificar e analisar as ações desenvolvidas; verificar se as competências estabelecidas em lei garantem aos COMADs formas de participação ativa na gestão da política antidrogas no município; identificar e analisar as principais estratégias de decisão empregadas nos COMADs. Dos 78 municípios do ES, apenas 26,9% criaram o COMAD estando somente 01 em funcionamento. Foi montada uma listagem contendo 21 Conselhos (sendo que 19 enviaram alguma documentação e/ou informação). Foram realizados contatos telefônicos e visitas aos municípios com Conselho ativo ou inativo. Para a coleta de dados foram utilizadas: pesquisa documental e entrevistas grupais (Grupo Focal) e individual. Para análise dos dados utilizou-se a análise de conteúdo. Os COMADs foram enfocados a partir de sua configuração institucional e das práticas que desenvolvem. A análise foi estruturada em 2 eixos: Processo de Criação; Funcionamento e Manutenção do Conselho. A maioria (68%) surgiu em 2001 e o tempo máximo de funcionamento foi de aproximadamente 3 anos. As funções legalmente estabelecidas a esses órgãos abrangeram 04 campos de ações: Prevenção; Fiscalização e Repressão; Ações normativas para funcionamento do conselho; e Tratamento. Nota-se a não efetivação do caráter deliberativo dos conselhos. O número de componentes dos conselhos variou entre 09 e 39 titulares, sendo a sociedade civil ocupante do maior número de assentos em 05 municípios, apresentando 08 principais entidades sendo a Igreja com maior representação. E a esfera governamental em 14 municípios, possui 13 órgãos representados, sendo as Secretarias de Governo com maior representação. A sociedade civil esteve mais presente as reuniões (54%). A paridade numérica ocorreu em 03 municípios. Identificou-se que o Executivo corresponde a 69% dos representantes seguido pelo Judiciário (17%) e Legislativo (14%). Os temas de pauta mais frequentes foram: organização do conselho (43%), capacitação/ações de prevenção (26%) e Tratamento (5%). As ações limitaram-se à realização de palestras e eventos municipais de combate às drogas. De um modo geral, os COMADs se configuram como um fenômeno político, institucional, social e cultural, exigindo elaborações teóricas e conceituais, incursões históricas e fundamentações empíricas que têm a ver com as transformações ocorridas nas relações entre Estado e sociedade no país. Os conselhos ainda não conseguiram se desvencilhar das práticas autoritárias e impositivas por parte daqueles que detem o comando. Tem sido desafios para os conselhos a efetiva autonomia, formação continuada dos conselheiros, transformação da pauta em agenda, superação das condições de infra-estrutura, cultura de transparência e de difusão de informações. O que fica é que o processo de formulação e implementação da política oscila entre aquilo que deveria ser e aquilo que efetivamente tem sido.

Descritores: Política Social; Política Pública sobre drogas; Conselhos Antidrogas.

ABSTRACT

The policies of confrontation to the improper use of drugs have if developed throughout 67 years and of this context, this Dissertation consists of a Study of Case on the City councils Antidrogas (COMADs) of the State of the Espirito Santo (ES). It has as objective to analyze the COMADs searching to identify as the formularization of the Municipal Policies Antidrogas occurs; to analyze its abilities and attributions; to identify and to analyze the composition; to verify as the civil society is represented in these spaces and as its participation occurs; to identify and to analyze the developed actions; to verify if the abilities established in law they guarantee to the COMADs forms of active participation in the management of the policies antidrugs in the city; to identify and to analyze the main used strategies of decision in the COMADs. Of the 78 cities of the ES, only 26.9% had created COMAD being only 01 in functioning. A listing was mounted contends 21 councils (being that they had 19 sent some documentation and/or information). Telephonic contacts and visits to the cities with active or inactive councils had been carried through. For the collection of piece of information they had been used: documentary research and interviews group (Focal Group) and individual. For analysis of the piece of information it was used content analysis. The COMADs had been focused from its institucional configuration and of the practical ones that they develop. The analysis was structuralized in 2 axles: Process of Creation; Functioning and Maintenance of the Council. The majority (68%) appeared in 2001 and the maximum time of functioning was of approximately 3 years. The functions legally established these agencies had enclosed 04 fields of activity: Prevention; Fiscalization and Repression; Normative actions for functioning of the council; e Treatment. It is noticed that the Concil doesn't obtain to accomplish its deliberative character. The number of components of the council varied between 09 and 39 bearers, being the occupying civil society of the biggest number of seats in 05 cities, presenting 08 main entities being the Church with bigger representation. E the governmental sphere in 14 cities, possesss 13 represented agencies, being the Government secretaries with bigger representation. The civil society was more present in the meetings (54%). The numerical parity occurred in 03 cities. It was identified that the Executive corresponds 69% of the representatives followed by Judiciary (17%) and the Legislative one (14%). The more frequent subjects of guideline had been: organization of the council (43%), qualification/ action of prevention (26%) and Treatment (5%). The actions had limited it the accomplishment of lectures and municipal events of combat to the drugs. In a general way, the COMADs if configures as a phenomenon political, institucional, social and cultural, demanding theoretical and conceptual elaborations, historical incursions and empirical recitals that have to see with the occured transformations in the relations between State and society in the country. The council had still not obtained to separate themselves of practical authoritarian and the imposing ones on the part of whom he withholds the command. The effective has been challenges for the council autonomy, continued formation of the council members, transformation of the guideline in agenda, overcoming of the infrastructure conditions, culture of transparency and diffusion of information. What it is is that the process of formularization and implementation of the policies oscillates between what would have to be and what effectively it has been.

Keywords: Social Policies; Public Policies on Drugs; Antidrug Councils

INTRODUÇÃO

Tema recorrente nas mais diversas modalidades de discussão sobre questões culturais e sociais, o debate em torno do consumo de drogas vem sendo colocado sob diferentes prismas: a relação alterada entre homem e droga, o aspecto econômico (do narcotráfico), o impacto social gerado por seu crescente consumo; os aspectos legais envolvidos nesse processo. Tais debates recebem delineamentos que variam entre posições (e políticas) ora de caráter repressivo (como as “Lei secas” e a proibição do uso de maconha, por exemplo) ora de caráter flexível (uso de maconha para fins terapêuticos, ou todo o debate em torno da descriminalização ou liberação do consumo da *cannabis*) que variam conforme o momento histórico. Pensar a questão das drogas e suas implicações requer estudar um amplo espectro que inclui compreender o cenário em que as drogas se inserem na história da humanidade, as diferentes relações estabelecidas a partir de seu consumo, as diferentes políticas de contenção e/ou estímulo ao seu consumo, além dos diferentes discursos produzidos na área, que ora revelam, ora dissimulam, as contradições presentes e aprisionadas sob o manto da “guerra às drogas”.

A discussão aponta uma temática fundamental da Política Social, por caracterizar-se como expressão da questão social¹, constituindo-se em uma temática passível de ser estudada cientificamente. O uso indevido de drogas é fruto também das expressões que a questão social adota no momento atual da sociedade capitalista. Benevides (2005) aponta que a questão social se insere no contexto do empobrecimento da classe trabalhadora com a consolidação e expansão do capitalismo desde o início do século XIX, bem como o quadro da luta e do reconhecimento dos direitos sociais e das políticas públicas correspondentes, além do espaço das organizações e movimentos por cidadania social.

Falar da questão das drogas como expressão da questão social requer considerá-la a partir de uma sociedade que se interroga sobre sua própria coesão e que tenta

¹ A questão social pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do grupo (CASTEL, 1998). Nesse sentido, podemos dimensionar o abalo causado pelo uso indevido de drogas e suas implicações na sociedade contemporânea.

conjurar o risco de sua fratura (WANDERLEY, 2004). É um desafio que questiona a capacidade da sociedade existir como um todo, como um conjunto ligado por relações de interdependência (CASTEL, 2004). Os indivíduos que usam e/ou abusam das drogas são considerados, a partir dessas definições, como populações flutuantes, não-socializadas, cortadas de seus vínculos e que ameaçam a ordem social, seja pela violência ou seja pela trajetória que é construída a partir de uma série de rupturas em relação a estados de equilíbrio anteriores mais ou menos estáveis ou instáveis.

Mostrar essa faceta da questão social no Brasil também requer considerá-la a partir do ângulo de sua vinculação com a democracia², com os direitos dela decorrentes e com a participação popular. Como uma arena marcada por diferenças, a questão mobiliza diferentes segmentos, tanto a favor como contra a atual Política Nacional sobre Drogas³ (que se apresenta contraditoriamente ancorada no binômio repressão/abstinência, associa narcotráfico e drogas à violência; mas que incorpora em seu interior a conquista de direitos e de espaços para participação de alguns segmentos nas decisões da Política). Associa diversos interesses comerciais e diversos atores, como os governos (nas três instâncias), a mídia, as Organizações não-governamentais (ONGs), a opinião pública e as atividades relacionadas, os usuários de drogas, a comunidade científica, entre outros, no debate e na implementação de suas ações (BABOR *et al*, 2003).

Nesse contexto, o Serviço Social dispõe de um conjunto de informações que, atravessadas por uma análise teórico-crítica, possibilita a apreensão e a revelação das múltiplas expressões da questão social presentes nesse tema. Sua contribuição, entre outros aspectos, perpassa o desenvolvimento e a construção de propostas de políticas na área, seja desenvolvendo análises ou fazendo avaliações capazes de interferir nas dimensões das políticas públicas, de intervenção preventiva e/ou

² Estaremos falando de “democracia” como aponta Benevides (1991), ou seja, como o regime que propicia, prioritariamente, a consolidação e a expansão da cidadania social, com a garantia das liberdades e da efetiva e autônoma participação popular.

³ A denominação atual foi sancionada em 2005.

curativa e no desenvolvimento de pesquisas, proporcionando maior visibilidade à dimensão das drogas e as políticas a elas relacionadas.

Essa perspectiva permite apostar no avanço da democracia, na participação e no controle popular sobre as ações do Estado, na reafirmação da responsabilidade do Estado na condução das políticas públicas e no estímulo da democratização das políticas sociais. A realidade exige políticas que incorporem ações sistemáticas de formação, capacitação, organização para o exercício do controle democrático e do acesso aos direitos sociais garantidos por lei, para que a população possa usufruir do exercício pleno da cidadania. Nesse sentido, busca-se colaborar para o adensamento da produção teórica no âmbito das políticas sociais, a fim de iluminar estrategicamente os rumos a serem percorridos.

Esta proposta de estudo também está intimamente relacionada ao Projeto Ético-Político da profissão, numa tentativa de envolver diferentes sujeitos sociais em torno de uma determinada valoração ética, vinculada a determinados projetos societários presentes na sociedade. Para tanto, remete-nos diretamente ao gênero humano, pois vincula os interesses universais presentes no movimento e na transformação da sociedade a uma plena expansão dos indivíduos (BRAZ, 2003). Para efetivar esse Projeto, são necessários instrumentais teórico/técnico e consciência para apreender a lógica da organização social capitalista (VASCONCELOS, 2006).

Diante dessa tal dinâmica, é fundamental impulsionar e aprofundar o estudo das políticas. No caso deste estudo, através de uma análise da bibliografia a respeito da questão das drogas e de todo o contexto em que ela se insere, apresenta-se uma polarização entre dois discursos: um de tom moralista e outro de tom científico. O discurso moralista inscreve o fenômeno numa cruzada anti-droga, isto é, uma articulação ideológico-moral que difunde as drogas como substâncias extremamente perigosas e destrutivas, mediante um processo de “demonização” (VELHO, 1999). A proibição, via mais freqüente de combate a esse mal, é reforçada pela polícia, pela mídia, pelas autoridades religiosas e da saúde, que tendem a descrevê-las em seus discursos num tom extremista e moralista (RIBEIRO, 2000). O segundo discurso,

científico, apresenta em geral, um tom epidemiológico: descreve prevalências do comportamento de uso, abuso e dependência a drogas e os danos relacionados. É preciso, ainda, atentar para as questões metodológicas do tema, com a definição de categorias e processos de análise. Em geral, o tema das drogas é tenso e contraditório para que se possa definir um enfoque fechado, envolvendo os segmentos da classe oprimida da sociedade, caracterizados pelo racismo e pelo crime organizado (RIBEIRO, 2000), as políticas públicas (BUCHER; OLIVEIRA, 1994), e chegando finalmente até o indivíduo que consome a droga (OMS, 2001). Por isso, cada vez mais jornalistas fazem relatos de campo com o viés de sua formação; psicólogos determinam o enfoque pela doença no indivíduo; o moralismo do senso comum determina um olhar enganado pelo preconceito, e a criminalização que decorre desse moralismo alimenta a análise técnico-policia dominante (RIBEIRO, 2000). Quer por um lado ou por outro, o foco dos discursos perde de vista a dimensão dialética da relação entre homem e drogas, com suas contradições tão diversas e corriqueiras, ambientadas na convivência com o ilícito e, por isso mesmo, diminuindo ou anulando a percepção de sua gravidade (PROCÓPIO, 2000).

Devemos considerar ainda o contexto histórico de formação da nossa sociedade, na qual se vive sob a égide do desrespeito à dignidade fundamental da pessoa humana. Essa imagem explicaria, para alguns autores, ser a violência um meio de relacionamento social. No passado, uma das principais configurações dessa violência foi o patrimonialismo, relacionado com a apropriação fundiária da América Latina, que se caracteriza em última instância pela não-formação da coisa pública. O patrimonialismo permitiu que se formasse uma sociedade autoritária, sobre a qual sustentou a ditadura militar (RIBEIRO; IULIANELLI, 2000). Sposati e Lobo (1992, p.372) destacam que o estilo brasileiro de construir políticas e decisões tende a excluir a esfera pública, convivendo-se com o fenômeno do coronelismo, “que sujeita a população ao poder dos proprietários, donos da política local”. A ruptura dessas estruturas tradicionais, de patrimonialismo e autoritarismo, consolidada legalmente com a Constituição Federal (CF) de 1988, permitiria a ampliação de espaços de participação, com os cidadãos reivindicando e assumindo um papel relevante no processo de formulação das políticas públicas (JACOBI, 2002).

Para Kopp (1998), a existência ou não de um passado colonialista no qual se estabeleciam relações patrimonialistas, a situação geográfica e as tradições culturais influenciam no cenário do consumo de drogas de um país, fato que também se explica por variáveis como a estrutura do crime organizado e a oferta da droga. No que concerne à análise de políticas públicas, isso significa que teremos que levar em consideração tais interferências de padrões peculiares de comportamento político como o clientelismo, o populismo ou o patrimonialismo que eventualmente exercem uma maior influência na definição das políticas do que as instituições formais. É preciso analisar as instituições no sentido de saber se elas realmente exercem um papel importante e decisivo nos processos de formação de vontade e de decisão, e se não, quais as conseqüências para o processo político em geral (FREY, 2000). Esses espaços de participação e partilha de poder, no caso dos conselhos, por exemplo, não são imunes aos arraigados traços de nossas tradições políticas. São cenários para denúncias, vocalização de demandas, tematização de questões, disputas políticas e, ao mesmo tempo, espaços de manutenção de hierarquias, submissão política e contenção de conflitos e da capacidade de articulação e mobilização de organizações da sociedade civil. É nesse sentido que uma análise de política pública permitirá identificar que espaços são esses e como se comportam no processo de formulação de uma política.

Em que pese toda a riqueza e complexidade desses assuntos, o objetivo aqui é apresentar alguns indicativos para uma análise de uma Política Social específica – a Política Nacional Antidrogas – tomando como base o caso dos Conselhos Municipais Antidrogas (COMADs).

O interesse pelo tema é fruto de um percurso iniciado em 2001, desde a minha inserção no Programa de Atendimento ao Alcoolista (PAA) como estagiária de Serviço Social. Um dos objetivos desse Programa é prestar assistência ao alcoolista e familiares numa perspectiva interdisciplinar, abordando o alcoolismo nas suas diferentes repercussões sociais, psíquicas e físicas (GARCIA *et al*, 2001). O Programa está vinculado ao Núcleo de Estudos sobre o Álcool e outras Drogas (NEAD), o qual tem como objetivo promover a produção e divulgação de conhecimentos, a realização de pesquisas, a cooperação técnica e assessoria no

campo da dependência química e a colaboração na organização de práticas de saúde que atendam às necessidades da população, respeitando a nova proposta de atenção à saúde da OMS (MACIEIRA *et al*, 2000).

Nesse sentido, busquei aprofundar as repercussões do uso indevido de álcool e outras drogas através da realização de diferentes estudos na linha de pesquisa “Política de Atenção à Dependência Química no Espírito Santo” (LEAL; GARCIA, 2002; LEAL; GARCIA, 2003; LEAL; GARCIA, 2004). Verificou-se no nosso estado a predominância de instituições não-governamentais para tratamento da dependência química, o que confirma a escassez de serviços governamentais disponíveis para atendimento dessa população específica, que é resultado de uma política de redução no tamanho e no papel do Estado. Em apenas 16 dos 78 municípios existentes no ES havia Conselhos Antidrogas para debater a questão e propor ações conforme as preconizadas pela Política Nacional Antidrogas (GARCIA *et al*, 2002); e também a presença dos grupos de mútua-ajuda – Alcoólicos Anônimos – como importantes recursos no Estado (LEAL; GARCIA, 2003).

Diante desses dados, o projeto de pesquisa atual é uma proposta de continuidade de estudo inicialmente submetido ao FACITEC (Fundo de Apoio a Ciência e Tecnologia do município de Vitória), que tinha o objetivo de verificar a dependência química sob a ótica da população do município de Vitória. A idéia consistia em verificar qual seria a percepção da população em geral sobre a dependência química, que tipo de informação essa população possui sobre as ações de enfrentamento da questão e como essa percepção poderia contribuir para a realização de políticas públicas voltadas para a atenção ao uso indevido de álcool e outras drogas. A pesquisa tinha como eixo central a articulação entre a representação que os indivíduos têm da questão *versus* as ações que empreendem para seu enfrentamento⁴. Por fim, o projeto foi submetido e aprovado para obtenção de bolsa de estudos no FACITEC.

⁴ Trabalho apresentado no XII Congresso Brasileiro de Sociologia (LEAL, F.X.; GARCIA, M.L.T. Construindo pontes: a teoria das representações sociais e a dependência química. XII Congresso Brasileiro de Sociologia. **Anais...** Belo Horizonte/MG. 2004, p. 373).

Contudo, com a inserção no Mestrado em Política Social, o aprofundamento das discussões nas disciplinas e o processo de orientação, o objetivo foi repensado e modificado. A curiosidade inicial transformou-se, dada a ampliação do foco até então estudado e questionado – a dependência química, suas repercussões no indivíduo e a rede de serviços de tratamento a essa problemática. Após várias discussões sobre Política Social, Estado, Sociedade Civil, Participação e outros temas afins, pude verificar a amplitude que o estudo sobre o tema drogas podia proporcionar. Assim, percebi que o objetivo inicial não dava conta de responder aos meus questionamentos. Em sala de aula pude participar de discussões sobre os diversos tipos de Conselhos de Política Social e os Conselhos de Direitos; porém, ao tentar transportar essa discussão para o tema “drogas”, não era possível articular as mesmas concepções, ou seja, as características não se adaptavam à realidade encontrada na Política Antidrogas. Dessa forma, o objeto inicial transformou-se – numa tentativa de ampliar a visão “dependência X indivíduo dependente” – tendo as Políticas de enfrentamento ao uso indevido de drogas como pano de fundo e a partir dela um recorte sobre os Conselhos Antidrogas.

Nessa perspectiva, esta Dissertação consiste num Estudo de Caso sobre os Conselhos Municipais Antidrogas do Estado do Espírito Santo⁵, procurando avançar na reflexão e no debate sobre o papel desses espaços no contexto da Política Antidrogas. Posso apontar várias dificuldades encontradas ao mudar o objeto de estudo, tais como: a inserção do tema numa política fortemente conflituosa; a adequação do objeto aos estudos já realizados sobre conselhos; o estranhamento inicial pelo não-enquadramento nas discussões que perpassam os outros conselhos existentes no Brasil; a ausência de pesquisas sobre o tema; a precariedade dos dados existentes sobre esses Conselhos; a mudança no procedimento metodológico (a que estava habituada), no sentido de fazer o percurso inverso – abandonar a discussão sobre a dependência química e promover uma aproximação em relação a novas perspectivas (narcotráfico, crime organizado, relação Estado X sociedade civil, políticas de enfrentamento à questão, etc).

⁵ Projeto de pesquisa financiado pela Fundação de Apoio à Ciência e Pesquisa do Espírito Santo (FAPES) (Nº 168.01.2005/Diário Oficial de 25 de agosto de 2005).

A escolha pelos COMADs foi sendo construída lentamente. Por serem Conselhos criados na década de 80, a realidade encontrada, as transições sofridas e seu momento atual apontavam para a sua riqueza em termos de um estudo no interior da linha de pesquisa do Mestrado em Políticas Sociais, Subjetividade e Movimentos Sociais.

Assim, duas questões são preliminares ao estudo dos COMADs. Primeiro, examinar os processos que ocorrem nesses espaços, seja através dos atores envolvidos, das decisões encaminhadas pelo gestor, das ações realizadas ou da estrutura, entre outros. A segunda é decidir as formas de tradução desses termos em instrumentos de análise. Uma análise específica dos Conselhos Antidrogas e da Política na qual eles se inserem requer algumas considerações. A política antidrogas possui um caráter conflituoso e o surgimento desses conselhos se diferencia do surgimento dos demais conselhos existentes.

Podemos considerar a Política Antidrogas como uma política regulatória, na classificação de Frey (2000), ou seja, uma política que trabalha com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determinados de antemão, dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrados entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo que podem também atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem-se modificar conforme a configuração específica da política.

Frey (2000) ressalta que as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados. Os estudos tradicionais sobre políticas públicas frequentemente são forçados a se limitar a um número reduzido de variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e organizativas. De acordo com autor, se quisermos saber mais detalhes sobre a gênese e o percurso de certos programas políticos (os fatores favoráveis e os entraves), a pesquisa não pode deixar de se concentrar na investigação da vida interna dos processos político-administrativos. Tornam-se

importantes os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas.

Ao inscrever a pesquisa no eixo “Análise de Política Pública”, e orientada pela advertência de Frey (2000), de não restringir/aprisonar a reflexão a um único modelo analítico, várias indagações foram-se constituindo como questões deste estudo: como a Política Antidrogas se concebe na realidade dos municípios, a partir dos conselhos antidrogas? Como se constituem esses espaços? Como ocorre o processo participativo nessas instâncias? O que constitui efetivamente as ações municipais na área de drogas?

Enfim, conduzimos essa dissertação na tentativa de responder ou elucidar essas questões, entre outras. Acreditamos na replicabilidade desse tipo de estudos, cujos resultados poderão suscitar o debate das questões levantadas com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento das políticas de enfrentamento ao uso indevido de álcool e outras drogas em implantação no Brasil, como um todo, ou nos municípios do Estado do ES. Ao estudar os conselhos como um dos espaços no processo de decisão, imputamos a ele uma grande importância e relevância. Acompanhamos os movimentos dos conselhos municipais antidrogas ao longo de um ano. Muitos contatos feitos, muitas dificuldades superadas, alguns documentos recolhidos, muitas surpresas no percurso. Defrontamo-nos com uma riqueza de tema e com os desafios de uma pesquisa de campo.

Parafraseando Soares (2005, p.72), temos uma pergunta maior do que nós, mas reconhecemos que isso não nos deve paralisar, porque há muito a fazer até onde a vista alcança. A pergunta nos força a aceitar a necessidade de dar um passo depois do outro, construindo o que for viável, com os aliados possíveis e com a força disponível, abrindo espaços para dissolver preconceitos, quebrar barreiras, abrir picadas progressivas à participação e à democratização.

Procuramos utilizar uma abordagem teórica que contribuísse para o estudo e debate sobre essa temática, que evidenciasse as contradições e conflitos inerentes aos processos e arranjos decisórios sobre políticas antidrogas; que enfatizasse as relações de poder e autonomia estabelecidas entre as representações e os representantes de governo; que considerasse as interações entre os atores governamentais e não-governamentais, suas razões e ações movidas por interesses e propósitos políticos; e que permitisse alguma explicação sobre os significados dos discursos dos atores envolvidos no processo e nos arranjos decisórios.

Assim, refletir sobre essas questões mostrou-se de grande relevância como questão de pesquisa, pois estamos tratando de uma política em constante construção e que não dispõe de um leque satisfatório de pesquisas no Estado do ES e no Brasil. O Brasil, aliás, é um país que não possui tradição no desenvolvimento de análises de políticas (FERREIRA, 2005). Os dados disponíveis encontram-se em sua maior parte no banco de dados da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), necessitando de constante atualização; especificamente no ES foram encontrados um estudo sobre a PNAD, que tinha como objetivo analisar a que forma como o Estado vem organizando a constituição e construção de uma política nacional de prevenção ao uso de drogas, e oferecer, a partir dessa análise histórico-social, subsídios à construção de uma política local de prevenção ao uso indevido de drogas. Neste estudo há um relato sobre a contribuição dada pelo Conselho Estadual Antidrogas (COESAD) no contexto estadual. A pesquisa mostrou, ainda, que a política de prevenção ao uso indevido de drogas foi-se delineando no cenário nacional pautada nos princípios de redução de oferta e de redução de demanda; a inexistência de um banco de dados contendo informações sobre o consumo de substâncias psicoativas entre a população capixaba; e, ainda, no fato de que a partir da década de 60, quando surgem as primeiras iniciativas efetivas de controle dessas substâncias, até os dias atuais, essa política, inicialmente de cunho repressivo, vem avançando para a proposta de uma Política Nacional Antidrogas comprometida com a necessidade de preservar a liberdade individual e a supremacia dos direitos humanos (PEREIRA, 2003). Outro conjunto de reflexões vem sendo estruturado pelo NEAD da UFES, que vem produzindo reflexões tanto sobre a Política de Atenção Integral para Usuários de Álcool e outras Drogas (PAIUAD) quanto da PNAD. No Brasil, identificamos um

estudo desenvolvido por Brandão (2002), que analisou a estratégia de municipalização como instrumento de implementação da PNAD. Em sua pesquisa, esse autor afirma que a expectativa da SENAD era a de implantar os COMADs em 80% dos municípios brasileiros até 2006 (existiam apenas – e ainda existem – em 10% dos municípios brasileiros). Esse estudo, portanto, não problematizou os COMADs, apenas defendeu a proposição da estratégia de municipalização como via necessária à “capilaridade do Sistema dentro do território nacional” (BRANDÃO, 2002, p. 50). Para tanto, pressupõe a criação na esfera municipal dos COMADs. Assim, a questão que ora é proposta apresenta-se ainda requerendo investigação.

Este estudo faz parte da linha de pesquisa do NEPOCSS – Núcleo de Estudos de Políticas Sociais, Cidadania e Serviço Social, o qual tem como objetivos promover a produção e divulgação de conhecimentos, a realização de pesquisas, além da cooperação técnica e assessoria em torno das temáticas políticas sociais e cidadania. Ele possui uma relevância social, por identificar como os Conselhos Municipais podem atuar no enfrentamento das questões resultantes do uso indevido de drogas e como o município pode convocar a sociedade civil para o enfrentamento dessa questão; por colaborar com as informações para a rede de atenção ao dependente químico, auxiliando nas propostas de atuação na sociedade; pela necessidade de análise das políticas sociais públicas na área da dependência química, o que servirá como referência para possíveis proposições nessa área, seja através da prevenção e/ou tratamento.

Este estudo tem como objetivos analisar os Conselhos Municipais Antidrogas no estado do Espírito Santo, buscando identificar como ocorre a formulação da Política Municipal Antidrogas; analisar as competências e atribuições dos COMADs; identificar e analisar a composição dos COMADs; verificar como a sociedade civil é representada nesses espaços e como ocorre sua participação; identificar e analisar ações desenvolvidas; verificar se as competências estabelecidas em lei garantem aos COMADs formas de participação ativa na gestão da política antidrogas no município; descrever e analisar as principais características do espaço de relações governamentais e não-governamentais; identificar e analisar as principais estratégias de decisão empregadas nos COMADs.

Assim sendo, esta dissertação está estruturada em 5 partes. Na primeira, situamos a metodologia, apresentando como ocorreu o processo de construção desse trabalho. Traçamos todo o percurso metodológico empreendido e os desafios de localizar os Conselhos e acessar os documentos relativos ao seu funcionamento.

Na segunda parte, objetivando chamar a atenção para a análise de uma Política Pública, buscamos captar esse movimento da realidade, seus interesses e processos constituintes. Buscamos compreender o que seria o “público” da Política e ainda as etapas da formulação dessa política, apresentando a passagem da agenda para ação, de forma a atingir o suficiente para percebermos as mediações que ocorrem nesse processo.

Na terceira parte, apresentamos uma discussão sobre Conselhos, suas características sob o ponto de vista de diversos autores que tratam do assunto. Nesse momento, buscamos também apreender os pontos de tensão referentes à temática.

Na quarta parte, iniciamos uma incursão pela Política de Enfrentamento ao uso indevido de drogas no Brasil, para dar visibilidade ao caráter e aos objetivos dessa Política no enfrentamento da “questão social”. É apresentado o histórico sobre o surgimento da Política no Brasil de forma cronológica e os Conselhos Antidrogas.

Na quinta parte, baseando-nos nas ações desenvolvidas pelos municípios, são descritos e articulados diversos recortes de discursos dos representantes dos que atuam nos Conselhos, de modo a caracterizar os conteúdos temáticos identificados no estudo.

Como considerações finais ressaltamos que os COMADs se configuram como um fenômeno político, institucional, social e cultural, cuja abordagem exigiria elaborações teóricas e conceituais, incursões históricas e fundamentações empíricas que, no plano mais geral, têm a ver com as transformações de toda a

ordem ocorridas nas relações entre Estado e sociedade no país. O que fica é que o processo de formulação e implementação da política municipal de enfrentamento ao uso indevido de drogas oscila entre aquilo que deveria ser e aquilo que efetivamente tem sido. Considerando que os conselhos antidrogas são espaços de partilha de poder, de ampliação da esfera pública e necessitam de participação comprometida, democratização e discussão das políticas públicas. E o que move a todos na reflexão, revisão e proposição de mudanças são as contradições presentes no interior dos conselhos, almejando a ampliação desses espaços de luta e confrontação dos múltiplos interesses inscritos no interior da temática drogas.

1 METODOLOGIA – Uma “viagem” em busca dos COMADs no ES

Este trabalho é um Estudo de Caso dos Conselhos Municipais Antidrogas no ES. A escolha desse procedimento metodológico se deu pela possibilidade que ele proporciona de investigar um fenômeno contemporâneo tal como ele se apresenta num contexto da vida real. A investigação baseou-se em várias fontes de evidências e beneficiou-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados. Em geral, o estudo de caso representa uma boa estratégia quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”. Tenta esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões, o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados:

O estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo – tratando da lógica de planejamento, das técnicas de coleta de dados e das abordagens específicas à análise dos mesmos. Nesse sentido, o estudo de caso não é nem uma tática para a coleta de dados nem meramente uma característica do planejamento em si, mas uma estratégia de pesquisa abrangente. (...) propõe ser um plano lógico para se sair daqui e se chegar lá, onde aqui pode ser definido como o conjunto de questões a serem respondidas, e lá um conjunto de conclusões (YIN, 2005, p. 33-41).

O estudo de caso requer o uso de uma ampla variedade de evidências advindas de diversas fontes (documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta ou participante, entre outros). Seu objetivo é expandir e generalizar teorias por meio de uma análise “generalizante” e não “particularizante” (YIN, 2005).

Entendendo a pesquisa como prática artesanalmente construída, este estudo propõe passar pelas fontes que relatam a história e as ações dos sujeitos numa dada época; pelo processo de transformação dos dados, com a mediação dos conceitos, em interpretações do tema proposto; e pela abrangência que se postula para a pesquisa (OLIVEIRA, 1998). Partimos do princípio de que o método é uma relação necessária entre sujeito que pesquisa/investigador e o objeto pesquisado/realidade social, que permite ao sujeito reproduzir, idealmente, o movimento do objeto. Tal relação mostra-se necessária na medida em que permite ao sujeito conhecer de

modo mais elaborado o que se passa na realidade (PRADO, 1955; PRADO, 1961; VÁSQUEZ, 1968).

Por sua vez, Minayo (2004) acrescenta que o Estado tem que ser incorporado à análise, como um instrumento que reflete as contradições e as próprias lutas de classes geradas. O Estado realiza a regulação social que atenua os efeitos das desigualdades, da exclusão e da mutilação capitalista em relação às classes trabalhadoras; a seleção, dissociação e segregação dos recursos públicos destinados às políticas sociais; realiza também o papel central da luta de classes na transformação e no evento de novas estruturas, o que significa considerar a ação humana e o papel dos sujeitos históricos no processo de mudanças. A análise deve enfatizar também as diferenciações e a complexidade das relações entre as classes e as diferenças e contradições entre suas práticas e concepções (GRAMSCI, 1981).

Em suma, a pesquisa aqui apresentada foi produzida a partir de tais pressupostos. Inicialmente, foi realizada uma reunião com o COESAD (órgão responsável por propor a Política Estadual Antidrogas e por assessorar o processo de implantação de municipalização dessa política no Estado, a fim de esclarecimento quanto à pesquisa), para solicitação de parceria no desenvolvimento do trabalho e para levantar informações sobre as ações realizadas na direção da implantação dos COMADs. Para tanto, o projeto foi encaminhado ao COESAD e apresentado em reunião ordinária do Conselho, realizada no mês de abril/2005, obtendo apoio para a realização das visitas aos municípios.

Como estratégias iniciais foram realizadas: uma pesquisa documental no COESAD, com o objetivo de levantar dados nas atas das reuniões que permitissem a montagem do histórico e constituição do antigo Conselho Estadual de Entorpecentes (CONEN) e informações sobre os Conselhos Municipais existentes no estado; e uma entrevista-piloto com um Presidente de COMAD localizado na Grande Vitória (ressaltando que dos cinco municípios pertencentes a essa região somente Serra e Vila Velha consideravam na época que o COMAD estava em funcionamento).

Os contatos iniciais para realizar essa entrevista foram mantidos com o município de Serra, contudo não foi possível o agendamento por motivo de férias dos representantes do Conselho. Tal fato levou-nos a entrar em contato com o município de Vila Velha, com o objetivo de esclarecimento e apontamento de algumas questões que norteassem o estudo. O contato com esse município ocorreu a partir de uma reportagem veiculada num jornal local, na qual o presidente do Conselho desse município era o entrevistado⁶. A entrevista foi agendada e realizada no mês de agosto de 2005, não havendo restrições por parte do Presidente em participar da pesquisa. Com duração de aproximadamente 40 minutos, a sessão foi gravada com a permissão do entrevistado e transcrita na íntegra. Por ter sido realizada no local de trabalho do entrevistado, várias interrupções ocorreram, não chegando, contudo, a atrapalhar o processo.

Utilizou-se um roteiro elaborado previamente (APÊNDICE “A”), que permitiu levantar a história de formação do COMAD/Vila Velha, as ações e prioridades desenvolvidas, a relação mantida com o Conselho Estadual e com outras instituições municipais, a opinião do Presidente sobre a temática “droga” e a participação dos demais membros, entre outros aspectos. Essas informações orientaram o processo de levantamento dos dados à medida que geraram questões para serem abordadas no Grupo Focal.

Foram realizados contatos telefônicos e visitas aos municípios que informaram que o COMAD estava inativo no momento e com o município que possuía o Conselho em funcionamento (MAPA 1)⁷. O objetivo desses contatos foi solicitar informações e identificar possíveis informantes-chaves no processo. Os dados sobre a existência desses conselhos foram obtidos através da pesquisa sobre “Levantamento das Instituições de Dependência Química no ES” (GARCIA *et al*, 2005).

⁶ Cabe destacar que esse conselho até então não constava nos registros do COESAD e nem no 1º ou 2º levantamento realizado em 2002 e 2005.

⁷ Para fins desse trabalho, consideramos como critério de funcionamento a realização de reuniões ordinárias pelos representantes.

Inicialmente montou-se uma listagem contendo 20 municípios, em que se considerava a existência de 08 conselhos em funcionamento e 12 inativos. Após a realização dos primeiros contatos, verificou-se que apenas os municípios de Cachoeiro de Itapemirim, Serra e Vila Velha informaram que o Conselho estava em atividade, o que não significava a realização de reuniões com os membros. Dos 17 restantes, alguns informaram que o COMAD apenas foi criado por lei, mas não implantado, enquanto outros iniciaram os trabalhos, mas haviam encerrado suas atividades. Tais contatos permitiram a identificação de alguns ex-membros e informantes-chaves que participaram da criação de conselhos, e também saber quais Conselhos de fato haviam-se reunido; como se deu esse processo; e também como algumas pessoas, fossem elas funcionárias de algum órgão da prefeitura ou de alguma instituição presente no município, possuíam informações variadas sobre o Conselho, as quais só foram esclarecidas após vários contatos e insistências em obter o dado que mais se aproximasse da realidade vivenciada.

Após a confecção da listagem, o Conselho Estadual informou (em maio de 2006) a existência no município de Colatina, do Conselho ativo, ou seja, realizando reuniões ordinariamente. Cabe ressaltar que esse Conselho não aparecia nos levantamentos anteriores de nenhuma forma – ativo ou inativo, mesmo tendo sido criado em 2001 e retomado suas atividades em janeiro de 2006. Dessa forma, foi estabelecido o contato e incluído na pesquisa, que passou a perfazer um total de 21 Conselhos, sendo que somente um está em funcionamento. De posse das informações, os conselhos listados foram assim divididos (QUADRO 1):

MUNICÍPIOS	CRIADOS		LEI DE CRIAÇÃO	REGIMENTO INTERNO	ATAS* ENVIADAS	
	NÃO IMPLANTADOS	IMPLANTADOS				
		INATIVOS				ATIVO recente
1) Afonso Cláudio		X		Nº 035/2002	Não localizado 21 (06/2002 a 07/2004)	
2) Alto Rio Novo		X		Nº 2180/2003	X 04 (03/2003 a 04/2004)	
3) Barra de São Francisco	X			Não localizada	–	
4) Cachoeiro de Itapemirim		X		Nº 5014/2000	X 24 (06/2003 a 05/2005)	
5) Castelo	X			Nº 2153/2003	–	
6) Colatina			X	Nº 4711/2001	X Não localizadas	
7) Dolores do Rio Preto		X		Nº 544/2001	Não localizado Não localizadas	
8) Fundão	X			Nº 0189/2001	–	
9) Guaçuí		X		Nº 3009/2001	X (as atas estavam rascunhadas e não foi possível ter acesso)	
10) Jaguaré		X		Não localizada	Não localizado Não localizadas	
11) João Neiva		X		Nº 1393/2003	Não localizado (as atas se perderam após término das atividades)	
12) Linhares	X			Nº2225/2001	–	
13) Marilândia		X		Nº 852/2002	Não localizado Não localizadas	
14) Montanha		X		Nº 506/2001	X Não localizadas	
15) Nova Venécia		X		Nº 4051/2001	Não enviado Não enviadas	
16) Pinheiros	X			Nº 0600/2001	–	

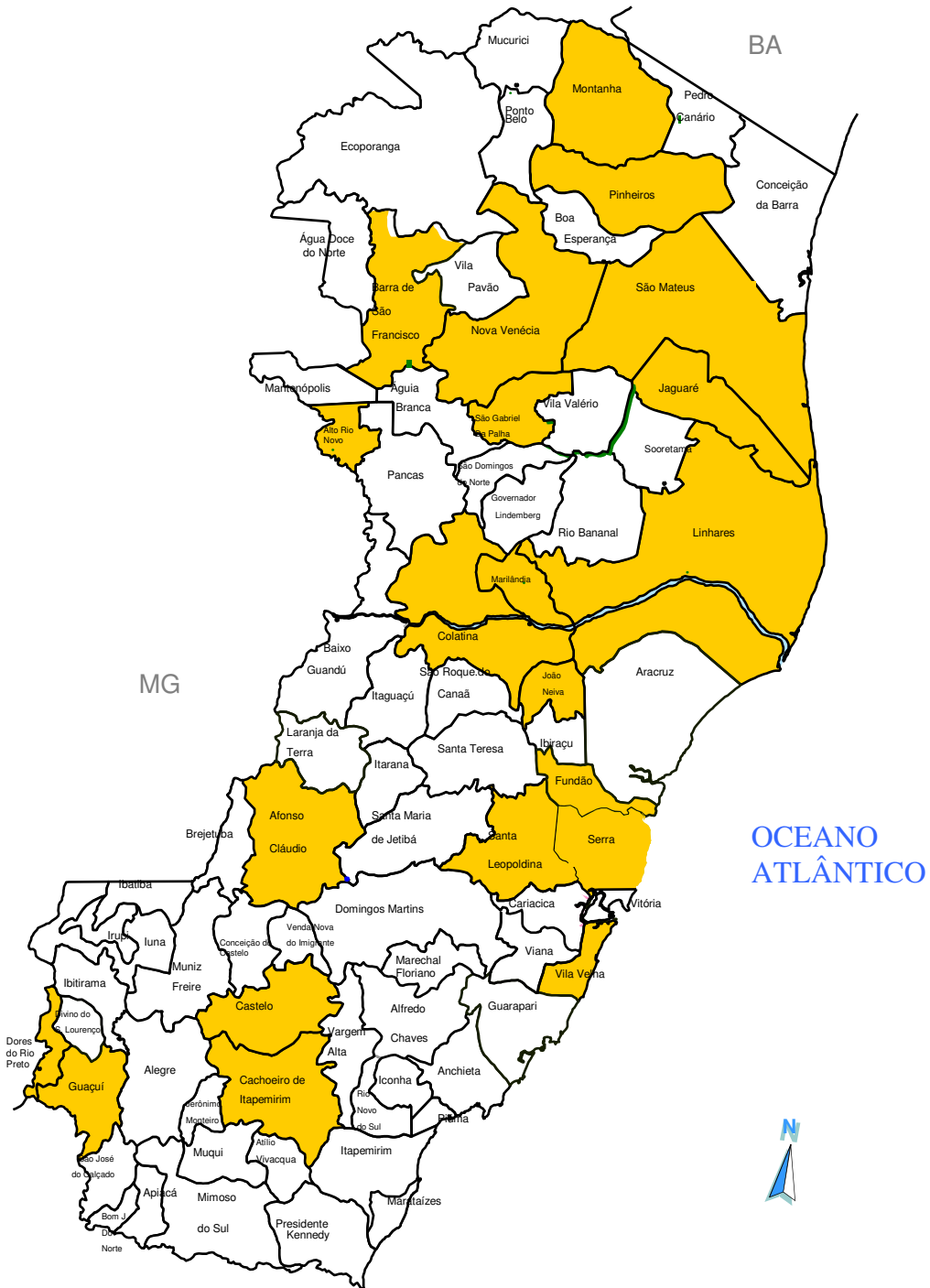
17) Santa Leopoldina	X			Nº 1002/2001	X	–
18) São Gabriel da Palha		X		Nº 002/2001	X	Não localizadas
19) São Mateus		X		Nº 024/2001	X	15 (09/2001 a 07/2004)
20) Serra		X		Nº1095/2002	X	19 (04/2005 a 07/2005)
21) Vila Velha**		X		Nº 3948/2002	Não enviado	Não enviadas

QUADRO 1: COMADS NO ES

* Alguns conselhos considerados implantados e inativos que não forneceram atas se justificaram informando que os documentos se perderam ou não foram arquivados nos órgãos responsáveis.

** Foi estabelecido em torno de 15 contatos com o representante desse município, o qual informou a existência de atas das reuniões, contudo não repassou esses dados.

MAPA 1: MUNICÍPIOS-ALVO DA PESQUISA



Para a coleta de dados foi utilizada inicialmente a pesquisa documental: no COESAD, nos COMADs e na Secretaria Nacional Antidrogas. Essa modalidade de pesquisa consiste em identificar, organizar e analisar os documentos oficiais, como as atas das reuniões, relatórios e leis, visando a identificar a natureza das questões debatidas, os encaminhamentos dados pelo gestor às decisões tomadas nas plenárias do Conselho e a realidade do município na temática das drogas. Além disso, permite verificar, nos Conselhos extintos, as dificuldades encontradas para a manutenção desses espaços em funcionamento e atual situação vivenciada pelos municípios. Após isso, foi confeccionada uma ficha-síntese sobre a realidade de cada Conselho, o que facilitou o desenvolvimento da pesquisa. Esses dados foram obtidos através de visita aos municípios, pelo correio ou via fax.⁸

Considerando o universo de 21 conselhos, a análise é composta por todos os que enviaram alguma documentação e/ou informação do seu respectivo conselho, que perfazem um total de 19 municípios. Os municípios de Barra de São Francisco e Jaguaré informaram a não localização de nenhuma documentação arquivada.

Desses, enviaram atas: Afonso Cláudio, Alto Rio Novo, Cachoeiro de Itapemirim, São Mateus e Serra. E enviaram o RI: Alto Rio Novo, Cachoeiro de Itapemirim, Colatina, Guaçuí, Montanha, Santa Leopoldina, São Gabriel da Palha, São Mateus e Serra; e quanto a Lei de Criação Afonso Cláudio, Nova Venécia, Pinheiros não enviaram.

O estudo da documentação dos conselhos foi fundamental para delinear um panorama da implantação desses espaços nos municípios, as percepções dos atores envolvidos acerca da realidade e da concepção que estabelecem sobre o fenômeno das drogas, e ainda sobre as ações realizadas. Os documentos revelam detalhes sobre o tratamento dado aos problemas referentes à temática em questão e a luta travada pelo conselho, seja com segmentos da sociedade civil, com a Prefeitura, com outros órgãos governamentais ou até mesmo entre os próprios membros. Foram obtidas ainda as atas das reuniões do COESAD (num total de 64), de acordo com as quais buscou-se identificar as demandas encaminhadas por esse

⁸ No Quadro 1 fazemos uma síntese dos documentos localizados nos COMADs.

conselho aos COMADs ou as reivindicações/solicitações dos Conselhos Municipais ao Conselho Estadual⁹.

Segundo Frey (2000), um estudo de políticas públicas que, na sua análise, quer fazer justiça – pelo menos aproximadamente – à realidade empírica, dificilmente pode deixar de dirigir uma parte dos esforços de pesquisa para levantamentos primários e documentais. A pesquisa nas atas das reuniões nos fornece um conjunto de informações importantes para análise. Trata-se de um discurso específico comum a determinados meios, sendo sua principal forma de registro em diversos casos. Interessava-nos a forma como era registrada a participação dos diversos atores, o tipo de discurso e a definição de papéis, entre outros aspectos.

As atas estabelecem uma rotina nas reuniões, sendo de algum modo sempre a mesma, obedecendo a uma regularidade: leitura da ata anterior, informes, ordem do dia, mas muito mais informes do que decisões. O discurso é orientado para uma finalidade, isto é, registrar as informações do que vem sendo feito no município no campo das drogas. Buscamos nas atas o registro de sugestões, afirmações, interrogações, reclamações, encaminhamentos, portanto um registro de interatividade entre os atores presentes no processo.

A pesquisa documental na SENAD nos permitiu ter acesso ao Banco de Dados de cadastro dos conselhos municipais antidrogas do Brasil; às informações sobre o realinhamento da Política Nacional sobre Drogas, que ainda não haviam sido publicadas; e a composição das Câmaras Técnicas e do CONAD.

Além da pesquisa documental, utilizamos também como técnica de coleta de dados a entrevista grupal (Grupo Focal) e individual. O Grupo focal é um tipo de grupo que permite fazer emergir uma multiplicidade de pontos de vista, permitindo a captação de significados e de uma boa quantidade de informações. Podem ser empregados

⁹ Pesquisa desenvolvida por Garcia (2006) financiada pela FAPES.

em processos de avaliação e para orientar a realização de entrevistas individuais, indicando os entrevistados e apoiando a construção de instrumentos (GATTI, 2005).

Esse tipo de grupo é uma “conversa com finalidade”, ou seja, possui um foco de interesse sobre o qual se desenrola a conversa, sendo apoiado por um roteiro temático aberto e estruturado (MINAYO, 1999). A opção por essa técnica decorre do reconhecimento de seu potencial para a formação, através de interação grupal, de conjuntos de dados e interpretações a que dificilmente se chegaria sem a situação de troca e debate. Assim, foi realizado um grupo focal¹⁰ com representantes dos COMADs num espaço da UFES, em Vitória, contando com a presença de oito representantes dos conselhos de seis municípios (Afonso Cláudio, Cachoeiro de Itapemirim, Dorcas do Rio Preto, São Mateus, Serra e Vila Velha) e, ainda, um ex-membro do Comitê Assessor ao COESAD, o Secretário de Estado da Justiça e Presidente do COESAD na época, a secretária do COESAD e alguns alunos da Universidade interessados na temática. Para isso, foi enviado um convite aos Conselhos considerados ativos e aos ex-membros dos que se encontravam inativos (APÊNDICE “B”). Essa etapa contou com o apoio de uma bolsista de Iniciação Científica¹¹, com o intuito de observar e fazer um relatório. A idéia inicial consistia em realizar grupos focais nos municípios, contudo a mudança na proposta partiu da sugestão dada pelo membro entrevistado (COMAD de Vila Velha).

Nesse encontro, algumas questões foram debatidas. Inicialmente o presidente do Conselho Estadual apresentou as propostas da sua gestão, a atribuição do COESAD, suas funções, ouviu os conselheiros, esclareceu dúvidas e encaminhou algumas sugestões. Num segundo momento, o grupo debateu e abordou questões sobre o que é o COMAD, o que ele faz no município, quais os desafios encontrados, as ações realizadas, as articulações existentes, a participação e representatividade, entre outras questões. Foram dados alguns encaminhamentos: gerar uma pressão para que se organize um encontro de gestores com o objetivo de apresentar o relatório desse encontro com as discussões e propostas; pressão sobre o Ministério Público no sentido de ser de fato um parceiro no processo de implantação,

¹⁰ O grupo foi filmado e gravado, sendo feita em seguida a transcrição na íntegra do material.

¹¹ Financiada pela FAPES.

efetivação e fiscalização da política municipal antidrogas, criação do fórum permanente antidrogas; encontros trimestrais entre os conselheiros municipais; geração de pauta para a imprensa; capacitação dos conselheiros; estabelecer articulação entre o Conselho Estadual e os municipais. Esse grupo foi gravado em áudio e vídeo com autorização dos participantes. Posteriormente foi feita a transcrição. A partir desses encaminhamentos, foi agendado um segundo encontro, a ser realizado também na Universidade, com o objetivo de dar continuidade à discussão e efetivação das propostas. Contudo, somente um município compareceu (Cachoeiro de Itapemirim), impossibilitando a realização da reunião.

As entrevistas individuais foram realizadas com dois presidentes de COMAD (Vila Velha – já mencionado anteriormente e Guaçuí). Utilizou-se um roteiro de entrevista semi-estruturada (LAKATOS, 1990) desenvolvido para essa finalidade. O instrumento foi inicialmente testado e as adequações necessárias foram efetuadas. Foram gravadas com a permissão dos entrevistados e transcritas na íntegra. As entrevistas foram realizadas com dois objetivos: levantar questões para o Grupo Focal (no caso com o representante de Vila Velha); fornecer informações através de entrevista – no caso de Guaçuí, em que as atas estavam em rascunhos. Assim, entre entrevista grupal e individual, foi possível manter contato com representantes de 07 Conselhos Municipais (Afonso Cláudio, Cachoeiro de Itapemirim, Dores do Rio Preto, Guaçuí, São Mateus, Serra e Vila Velha).

Na análise dos dados utilizou-se a análise de conteúdo (BARDIN, 1977). Essa análise apresenta-se como uma proposta metodológica dinâmica, sem contudo modificar os próprios termos da comunicação. A escolha dessa análise se deu pela flexibilidade dos seus procedimentos, que permitem que as técnicas sejam elaboradas em conformidade com o objeto (LAKATOS, 1990). A análise de conteúdo implica hipóteses, ignora a coerência explícita do texto e resulta da decomposição de unidades elementares reprodutíveis. Visa à simplificação dos conteúdos e comporta uma parte da interpretação (BARDIN, 1977). Foi realizada uma análise temática, a partir das categorias que elencamos embasadas na revisão teórica, isto é, um recorte transversal de todo o *corpus* (“conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos”, em BARDIN, 1977, p.

96). Evidenciamos alguns pontos a serem abordados, tais como: a definição de pauta e agenda nas reuniões dos conselhos, a formatação da legislação no que tange a competências e atribuições de conselheiros, caráter do conselho, processo decisório, controle social exercido nesses espaços, etc.

Os dados desta pesquisa oferecem a possibilidade de uma análise em que cada item das entrevistas ou das atas permita apreender a amplitude das respostas dos representantes, as categorias que elas expressam. Quando damos destaque a alguns depoimentos/falas, o fazemos em razão de indicarem uma visão ou posição de um conjunto significativo dos representantes dos conselhos ou uma tendência visível ao conjunto de ações. Assim, os dados foram organizados em quadros analíticos e foi possível estabelecer uma compreensão dos dados coletados, o que possibilitou responder às questões formuladas, ampliando o conhecimento sobre o assunto pesquisado articulando-o ao contexto cultural do qual ele faz parte (MINAYO, 2004; MINAYO, 1994).

Ao utilizar essas diferentes fontes, foi possível checar as informações, ampliar as percepções sobre as questões que não ficaram claras no primeiro contato e estabelecer relações entre as reflexões realizadas e arquivadas nos documentos com as estabelecidas no grupo focal e exemplificadas a partir das falas. Yin (2005) estabelece que para um estudo de caso é necessária a utilização de múltiplas fontes de evidências e o estabelecimento do encadeamento entre elas. Isso permite que o pesquisador dedique-se a uma ampla diversidade de questões históricas, teóricas, comportamentais e de atitudes. Assim, qualquer conclusão/descoberta em um estudo de caso provavelmente será muito mais acurada se baseada em várias fontes distintas de informações.

Na construção da postura metodológica, esta pesquisa observou os princípios éticos em relação ao COESAD, COMADs e aos representantes dos Conselhos. Para os primeiros, foi entregue um Termo de Esclarecimento sobre a pesquisa e solicitação de acesso às informações e aos entrevistados foi entregue o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, no qual autorizam sua participação no estudo e

concordaram com o uso de informações na pesquisa. Foram suprimidos os dados de identificação do entrevistado, como forma de assegurar o anonimato desses.

A pesquisa também observou os princípios éticos em relação à fidelidade aos autores, respeitando suas colocações e os valores culturais, sociais, morais, religiosos, éticos dos representantes dos conselhos e dos municípios envolvidos. Estabelecemos ainda clareza em relação ao financiamento da pesquisa, considerando os recursos, sua destinação e forma de utilização.

Outro cuidado ético deriva do compromisso gerado da pesquisa de devolução dos resultados pela pesquisadora aos sujeitos alvo. Assim, após a conclusão os dados serão repassados ao COESAD, aos municípios e aos que concederam as informações além dos órgãos interessados nessa temática, com o intuito de colaborar na proposição de mudanças efetivas no Estado e nos municípios. Um primeiro momento de socialização das informações contidas nesse trabalho ocorreu no dia 20 de junho deste ano, no evento de abertura da Semana Estadual Antidrogas, quando apresentamos, com o provocador título “A importância da implantação e implementação dos Conselhos Antidrogas”, um cenário atual dos conselhos. Nesse dia pudemos colher vários frutos: de reconhecimento do trabalho presente no depoimento de alguns atores envolvidos na luta pela implantação e efetivação dos conselhos; de cobrança – por parte do COMAD de Colatina, que solicita a inclusão das mudanças implantadas no conselho no último mês. Tal reivindicação traz à cena uma questão – que há espaços de vocalização e de vida no interior dos COMADs, afinal, havia alguém comunicando que o conselho retomava as atividades; de provocação aos membros do COESAD no que tange ao efetivo estabelecimento de parcerias com esses conselhos, oferecendo instrumentos e viabilização para a implantação e criação.

Assim, provocados pela viagem construída no processo metodológico, convidamos todos a adentrarem o debate em torno do universo da análise da política pública.

2 ANÁLISE POLÍTICA PÚBLICA – caleidoscópio de interesses e processos

Na análise de uma política pública implementada por um governo, fatores de diferentes natureza e determinação são importantes. Estes diferentes aspectos devem estar referidos a uma concepção de Estado no interior do qual essas políticas se movimentam.

Inicialmente é importante diferenciar Estado e Governo. Segundo Hofling (2001), é possível considerar **Estado** como

o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo. E **Governo**, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HOFLING, 2001, p. 31).

Acrescenta-se ainda que o Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. Nesse sentido, Pereira (2005) coloca que Estado não é entidade desgarrada da sociedade, é “criatura” da sociedade, ainda que tenha autonomia relativa. Ele é fenômeno relacional, pois só existe em relação dialética com todas as classes. A partir dessa definição, sociedade não é uma entidade externa ao Estado, mas um complexo composto de classes sociais que convivem num determinado território e desenvolvem formas particulares de produção e reprodução social.

O Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém seu domínio, mas procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais exerce uma dominação (GRAMSCI, 2002). Nessa concepção está implícita a noção de que o Estado é formado por aparelhos privados de hegemonia (igrejas, sindicatos, escolas, organizações

privadas) – sociedade civil; e pelos aparelhos repressivos do Estado (constituído pelas burocracias executiva, judicial e policial militar) – sociedade política (SOUZA, 1997). Essa sociedade política (Estado-coerção) é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência. O exercício do poder ocorre por meio de uma dominação mediante coerção (SIMIONATTO, 2004).

Coutinho (1989) destaca que as funções de hegemonia¹² e coerção existem em qualquer forma de Estado. O que as diferencia é o fato de o Estado ser mais hegemônico-consensual e menos ditatorial, dependendo então da autonomia relativa das esferas superestruturais, da predominância de uma ou de outra, não apenas em função do grau de socialização da política alcançado, mas também da correlação de forças entre as classes que disputam entre si a supremacia.

Essa concepção de Estado requer também resgatar a categoria “sociedade civil”. De acordo com Duriguetto (2005), essa categoria é pensada de diversas formas: como esfera em que se desenvolvem estratégias de convivência com o Estado e o mercado, a fim de legitimar a desresponsabilização estatal no campo das políticas públicas, sendo nela, ou a partir dela, construídas alternativas interventivas para a construção de um aparato estatal democrático e de direito; além disso, é em seu nome que se atacam todas as interferências e regulamentações estatais. A partir dessa constatação, buscamos no pensamento de Gramsci um parâmetro para entender a categoria referida. As concepções de Estado e sociedade civil adotadas aqui baseiam-se nas definições desse autor a partir da teoria ampliada do Estado. Segundo ele, o Estado incorpora duas esferas – a sociedade política ou Estado no sentido estrito da coerção e a sociedade civil, constituída pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias e as organizações profissionais (COUTINHO, 1989).

¹² Hegemonia aqui entendida conforme aponta Simionatto (2004), não significa apenas a subordinação de uma classe em relação à outra, mas a capacidade das classes na construção de uma visão de mundo, ou seja, de efetivamente elaborar uma “reforma intelectual e moral”.

Gramsci visualiza uma nova dimensão da vida social a partir da análise das mudanças ocorridas na esfera social e estatal de sua época histórica¹³. Denomina essa dimensão de sociedade civil, a qual é o espaço em que se manifesta a organização e representação dos interesses dos diferentes grupos sociais (associações e organizações, sindicatos, partidos, etc), esfera da elaboração e/ou difusão dos valores, cultura e ideologias (atividades culturais, meios de comunicação, etc), que tornam ou não conscientes os conflitos e as contradições sociais. É uma das esferas sociais em que as classes organizam e defendem seus interesses, em que se confrontam projetos societários, em que se desenvolve a luta pela construção de projetos hegemônicos de classe (COUTINHO; TEIXEIRA, 2003).

Portanto, a sociedade civil não é a soma de indivíduos num determinado território, o oposto de indivíduo ou de comunidade, uma entidade supra-individual ou uma entidade externa ao Estado. Ao contrário, deve ser considerada como um complexo composto de classes sociais (diferente de população) que convivem num determinado território, desenvolvem formas particulares de produção e reprodução social, regem-se pelas mesmas leis e possuem um conjunto de valores que definem seus padrões de comportamento e identidade cultural (PEREIRA, 2005). Ela é permeada por interesses de classes, que disputam projetos diferenciados. Não é uma área social organizada exclusivamente por bons valores ou pelos interesses mais justos. É também um espaço onde se encontram vários interesses diferentes, divergentes, idéias perversas e valores egoísticos (NOGUEIRA, 2004).

Considerando tal conceituação, de sociedade civil como espaço público, podemos entender que é nesse espaço que se desenvolvem os processos políticos que objetivam organizar os interesses de classe e projetá-los em termos de ação hegemônica, no sentido da construção de um novo projeto societário (DURIGUETTO, 2005). Como aponta Coutinho (1989), há uma dimensão

¹³ Gramsci (1891 – 1937) viveu intensamente um momento histórico marcado pela 1ª Guerra Mundial, a revolução russa, os levantes operários na Europa, a formação de grandes partidos políticos, a consolidação de regimes totalitários, a depressão econômica de 1929, a afirmação dos Estados Unidos como potência mundial. Para Hobsbawm (1994) as revoluções políticas e culturais fizeram dos anos 90 um século “breve” e convulsivo marcado por tensões que juntaram massacres humanos com prodigiosas conquistas científicas e tecnológicas. Gramsci irá colocar a questão política da emergência das massas no cenário histórico contemporâneo (SEMERARO, 2006).

nitidamente política no conceito gramsciano de sociedade civil. O espaço público, nesse sentido, seria o espaço de deliberação conjunta, em que interesses divergentes se legitimam e se justificam reciprocamente em função dos princípios de direito e interesses públicos. Espaço de tematização, debate e interlocução de problemas, interesses e conflitos entre indivíduos, grupos e classes. Não é aqui compreendido como espaço estatal, mas envolve os espaços de democratização do Estado em que articulações, negociações e decisões envolvendo Estado e sociedade civil tem se processado (DURIGUETTO, 2005; DAGNINO, 2002).

A partir dessa consideração do espaço público como sendo o local de democratização entre Estado e sociedade civil, podemos considerar que uma política pública se situa no interior de um tipo particular de Estado. Ela assume, portanto, feições diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. Pensando nisso, as reflexões expostas aqui se inserem num contexto do Estado Capitalista, o que implica situá-lo no interior da concepção neoliberal.

O neoliberalismo nasceu imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, na Europa e nos Estados Unidos, como uma intransigente reação “teórica e política” ao intervencionismo do Estado Social, que se afirmava naquele momento. A tendência era já então a da imposição de um novo tipo de capitalismo, livre de regulação, ganhando força e terreno (ANDERSON, 1995). No contexto latino-americano o Brasil aderiu ao neoliberalismo no final dos anos 1980. O que se pretende ressaltar é a redução do papel do Estado¹⁴ moderno a de mero facilitador na esfera da provisão – em detrimento de sua legítima prerrogativa de garantia de direitos, valores e atividades societários (MISHRA, 1995), que se constituiu numa generalização da privatização das políticas sociais públicas.

Dessa forma, estudar uma ação pública não consiste em refletir sobre o lugar e a legitimidade do Estado como organização política abstrata, mas em compreender as lógicas de suas diferentes formas de intervenção sobre a sociedade, em identificar

¹⁴ Estado aqui sendo definido a partir da concepção neoliberal, ou seja, como Estado mínimo e o controle burocrático deve ser substituído por mecanismos de mercado, sempre que possível (EVANS, 1998).

os modos de relação existentes entre os atores públicos e privados e em compreender como a ação pública envolve dinâmicas pouco nítidas e evolutivas na fronteira entre Estado e sociedade. Propõem-se questões como: Por que o Estado intervém? Como a ação pública é decidida e executada? Que tipos de trocas são instaurados entre os atores envolvidos? Em que medida a ação pública é evolutiva, quais são as regras que regem as transformações e mudanças? (MULLER; SUREL, 1998.)

Pereira (2005), refletindo sobre a relação Estado *versus* Sociedade, afirma que essa relação está na base da compreensão da política social e da cidadania, de acordo com a qual a sociedade é o principal oposto do Estado, mas também seu principal termo de complementação. Essa relação seria permeada pelo antagonismo e reciprocidade que movimentam o cenário da História. Diante desses conflitos existem, na relação do Estado com a sociedade, duas formas de intervenção: a coerção pura e simples, típica do Estado restrito, e a política como possibilidade de resolver conflitos pelo consenso (embora tenha a coerção como possibilidade), no qual se insere a contradição.

Sobre essas considerações os estudos vêm fornecendo, com recortes variados, pistas importantes para o desenvolvimento de elaborações teóricas. A primeira dificuldade consiste em definir o termo “política”. Esse termo envolve ao mesmo tempo a **esfera política** (*policy*), a **atividade política** (*politics*) e a **ação política** (*policies*). A primeira faz a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil, buscando estabelecer uma fronteira entre os dois (MULLER; SUREL, 1998). Diz respeito às regras de relacionamento entre os atores e às organizações em que eles atuam (COUTO, 2001). Refere-se aos processos de regulação econômica e social realizada pelo Estado, em articulação com a sociedade, desde que o Estado se tornou crescentemente interventor (fins do século XIX) (PEREIRA, 2002).

A atividade política refere-se, então, aos processos aí envolvidos, tais como a competição pela obtenção de cargos políticos e tipos de mobilização; e a ação política designa o processo pelo qual são elaborados e postos em prática programas

de ação pública (dispositivos políticos-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos) (MULLER; SUREL, 1998); são as decisões políticas tomadas, os resultados do jogo. Essas decisões decorrem do desfecho de conflitos, negociações e acordos, travados entre os participantes dos diversos âmbitos decisórios. Os produtos são aquilo que o Estado gera, seja para autogerir e manter-se, seja para responder às demandas sociais existentes (COUTO, 2001).

A influência das *policies* sobre a *politics* é provável num sistema político marcado por elevados graus de competitividade e permeabilidade das elites políticas às demandas sociais. Todos os atores políticos podem encaminhar as mais variadas demandas e o que será ou não levado em conta define-se na própria competição (COUTO, 2001).

Segundo Couto (2001), é no campo das *policies* que se dá o perde-ganha típico da política democrática. Nesse âmbito, é natural ocorrerem imposições ao invés de pactos, sendo que o papel de imposição cabe aos grupos majoritários dotados de poder. Para que isso não se converta em “tirania da maioria”, a normatividade constitucional é a garantia, pela estipulação de regras decisórias, que garantam aos grupos minoritários maior peso em certas decisões, através da introdução no texto constitucional de limites para certas *policies*.

De forma resumida, uma política pode ser caracterizada por três elementos:

Uma teia de decisões e ações que alocam/implementam valores; uma instância que, uma vez articulada, vai conformando o contexto no qual uma sucessão de decisões futuras serão tomadas; algo que envolve uma teia de decisões ou o desenvolvimento de ações no tempo, mais do que uma decisão única localizada no tempo (OEI, 200, p. 3).

Uma política pública é resultado de um demorado e emaranhado processo que envolve interesses divergentes, confrontos e negociações entre várias instâncias e atores. É definida pelo resultado das relações e mobilizações estabelecidas entre esses atores; pelas instituições que podem facilitar ou impedir o acesso dos atores

aos espaços decisórios; pelo processo de decisão, no qual se estabelecem coalizões e escolhas e também pelos produtos da política resultante (SILVA, 2000). Independente das áreas onde atuam e/ou interferem, são tentativas de regular situações que apresentam problemas públicos, situações essas afloradas no interior de uma coletividade ou entre coletividades (LEMIEUX *apud* VIANA, 1996).

Segundo Pereira (2001),

Política pública não é sinônimo de política estatal. Não é resposta do Estado (*outputs*) às demandas da sociedade (*inputs*). A palavra “pública”, que acompanha a palavra “política”, não tem uma identificação exclusiva com o Estado, mas sim com o que em latim se expressa como *res publica*, isto é, **coisa de todos**, e, por isso, algo que compromete, simultaneamente, o Estado e a sociedade. É, em outras palavras, **ação pública**, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo e do mercado. É o que preferimos chamar de **controle democrático** exercido pelo cidadão comum, porque é um controle coletivo, que emana da base da sociedade, em prol da ampliação da democracia e da cidadania. (p. 222, grifos da autora).

Ao definir política pública, Pereira destaca a ação pública e o controle democrático. Essa autora contrapõe-se aqui ao conceito de “controle social”, amplamente utilizado hoje por diferentes autores, principalmente aqueles vinculados à área da saúde. Esse conceito de controle democrático relaciona-se à idéia de uma política intimamente ligada aos conflitos de interesses, constituindo ao mesmo tempo uma relação de antagonismo e reciprocidade. E é por ser contraditória que a política pública permite a participação da sociedade na sua formulação e controle¹⁵. A partir desse conceito, ela acrescenta que as funções da política pública consistem em concretizar direitos conquistados pela sociedade e previstos nas leis e ainda alocar e distribuir bens públicos, os quais são indivisíveis, não se regem pela lógica do mercado e devem estar disponíveis.

¹⁵ Oliveira (2004), tomando por base esse debate na área de saúde, afirma que esse conceito foi pouco problematizado, assumindo muito mais a condição de conceito estratégico “associado ao imaginário constitutivo da política pública” (p. 57). Como estratégia, aprofundaremos posteriormente o debate em torno da categoria controle social.

Assim, uma política pública é um processo complexo que envolve tanto a transformação de problemas em geração de pauta e debate quanto o processo decisório, e ainda ao tratamento até a resolução dessa questão, que nem sempre a encerra definitivamente.

As políticas públicas são produtos derivados de um processo que envolve compreender, pelo menos, as relações de poder inscritas e a via de resolução de conflitos e pressões exercidas por diferentes grupos de interesse, portanto, a atividade política e a ação política aí inscritas. Logo, é necessário capturar as decisões, as ações e seu alcance público (RUA, s/d).

As decisões, como base de toda política traz em seu interior o conflito presente, dada a multiplicidade de interesses em jogo (MOLINA, 2002). As decisões empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados. Essas decisões sofrem o efeito de interesses diferentes expressos nas relações sociais de poder (HOFLING, 2001). Assim, a questão do jogo de interesses está diretamente relacionada com o processo político e os atores envolvidos. É preciso examinar não somente os conflitos abertos, que ficam claros nesse jogo, mas o sistema de dominação, de poder de um determinado grupo sobre outro. Esse poder pode ser usado para manipular os interesses e preferências das pessoas, e assim aumentar ainda mais o poder de quem o detém.

A partir disso, é possível considerar que nem todas as decisões são transformadas em ações. A única política pública é aquela que se executa. Sem ações, sem resultados, não há política pública (MOLINA, 2002). É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. É o Estado em ação (HOFLING, 2001; KINGDON, 1995).

Uma vez decidida e implementada a política pública, há que se analisar qual o seu alcance público. O que caracteriza o público não é somente quem realiza a ação,

mas também a legitimidade e a autoridade que esse ator possui para acelerar o processo. Não são somente os governos os únicos a fazer política pública, que se pode delegar a execução a outros setores, desde que essa delegação seja legítima (MOLINA, 2002). As políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais (HOFLING, 2001; PEREIRA, 2005). Elas são de responsabilidade do Estado quanto à implementação e manutenção, porém esse processo surge a partir da tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade (HOFLING, 2001).

É necessário distinguir política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. E uma decisão política corresponde a uma escolha a partir de várias alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Uma política pública implica decisão política, mas nem toda decisão política constitui uma política pública (RUA, s/d).

A dimensão pública de uma política é dada pelo seu caráter imperativo, ou seja, pelo fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público. Em uma perspectiva sistêmica, Rua (s/d) afirma que as políticas públicas resultam dos *inputs* – originários do meio ambiente - e dos *withinputs* – demandas originárias do interior do próprio sistema político. Ambos podem expressar demandas por bens e serviços (educação, saúde, segurança, etc); demandas por participação no sistema político (direito a voto dos analfabetos, acesso a cargos públicos para estrangeiros, direito de greve, organização de associações políticas, etc); demandas por controle de corrupção, preservação ambiental, informação política, etc. Vale destacar e acrescentar que nessa relação entre *inputs* e *withinputs* se colocam aspectos como a correlação de forças que envolvem o processo, não se limitando às questões originadas do meio ambiente e do interior do sistema político.

Uma política pública é formada por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância visível da política. De acordo com Muller e Surel (1998), essa substância pode ser constituída de recursos: financeiros (orçamentos dos ministérios); regulamentares (o fato de elaborar uma nova regulamentação constitui um recurso); materiais; produtos (produção técnica, intelectual, artística). Nessa perspectiva, Cunha e Cunha (2002) apontam que uma política social deve ser considerada como

um tipo de política pública cuja expressão se dá através de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que orientam a atuação do poder público em uma determinada área (CUNHA; CUNHA, 2002, p.12).

Partindo dessa idéia, é necessário que haja interação e coerência entre recursos e elementos à medida que para que haja uma política pública é indispensável compreender os mecanismos da ação pública a partir do caráter contraditório de toda política, como já mencionado.

Dessa forma, a questão da política pública e, especificamente a política social, será sempre um resultado que envolve mediações complexas – socioeconômicas, políticas, culturais, e atores, forças sociais/classes sociais que se movimentam e disputam hegemonia nas esferas estatal, pública e privada (BEHRING, 2000). No caso das políticas econômica, social, educacional, habitacional, de saúde, previdenciária, e em outras análogas, em geral menciona uma estratégia de governo que normalmente se compõe de planos, de projetos, de programas e de documentos variados (VIEIRA, 1992; GERSCHAMAN, 1989). Isso supõe analisá-las somente pelos produtos que gera e pelos encaminhamentos políticos tomados pelos gestores. Ao se limitar à análise a essas estratégias de governo, de focar somente no planejamento e não na efetividade das ações, pode desconsiderar o que será ou não levado em conta no processo de implementação de uma política.

Ao considerarmos esses elementos, o aprofundamento da análise se faz necessário no sentido de ampliar as considerações sobre essas dinâmicas e tensões distintas e por vezes contraditórias. E também considerar os atores, as conjunturas e momentos políticos e econômicos, que no caso do Brasil significa ter a

implementação das políticas sociais como sensível às condições impostas pelo ajuste econômico neoliberal.

2.1. Análise de política pública – o público da política

Uma série de experiências de gestão de políticas públicas de caráter participativo vem sendo implementada no Brasil, com destaque para os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (saúde, assistência social, criança e adolescente, etc). Desde 1930, a ampliação da ação governamental na esfera social caminhou junto com a centralização política e a concentração de poder decisório no Executivo Federal. Durante os ciclos autoritários – Vargas (1930-1945) e militares (1964-1984) – nos quais o Estado quase unitário se fazia presente, as políticas sociais estiveram associadas à esfera federal e foram marcadas por concepções autoritárias, que consagraram o predomínio do Executivo federal com base em processos fechados de decisão e na gestão centralizada em grandes burocracias (VENÂNCIO, 2001).

No período do governo militar, por exemplo, havia uma centralização decisória em nível federal, mediante a desapropriação dos instrumentos de ação social de estados e municípios; bloqueio à participação social e política no processo decisório¹⁶, com supressão de formas de controle social¹⁷; e fragmentação institucional, que impossibilitava a constituição de uma política social integrada (VENÂNCIO, 2001). Já nos anos 80, após período de confrontação, inaugurada no governo Figueiredo por uma transição lenta, gradual e progressiva, tem início no Brasil o processo de construção democrática da sociedade e do Estado. O debate sobre as políticas sociais passa a questionar a necessidade de ultrapassar a forma setorializada, seletiva, fragmentada e excludente dessas políticas, assim como a necessidade de democratização dos processos decisórios. Desse processo resultou a Constituição Federal de 1988 (RAICHELIS, 2000).

¹⁶ De segmentos progressistas e que se confrontavam com o autoritarismo, supressão dos direitos civis e controle da participação, entre outros aspectos.

¹⁷ Vale salientar que o conceito de controle social aqui é oriundo do debate realizado na saúde, onde se emprega o termo no sentido de participação da sociedade civil organizada na arbitragem dos interesses em jogo e acompanhamento das decisões realizadas pelo Estado.

Nesse período, o Governo Figueiredo (de 1979 a 1984) foi marcado pela diminuição dos gastos sociais e redução da importância da política social no planejamento e na gestão estatal. Essas medidas provocaram aumento do desemprego e da pobreza, queda real dos salários e restrição da capacidade governamental de responder politicamente às questões emergentes na época (PEREIRA, 2000). Por outro lado, esse governo foi marcado pelo reaparecimento da classe trabalhadora no cenário político nacional. No que se refere à rearticulação da sociedade civil, o movimento popular pela moradia, o movimento de Reforma Sanitária e o movimento sindical saem da clandestinidade para lutar por questões reivindicativas básicas em face da deterioração das condições de vida e para contestar a política econômica e o regime político instituído pelos militares (SILVA, 2002).

Com a transição democrática, os movimentos sociais, entre outros atores, puderam influenciar – ainda que em condições desiguais – a evolução política, participando do processo constituinte desde sua convocação, em 1986, até a promulgação da Constituição Federal em 1988 (SILVA, 2002)¹⁸.

Embora a década de 1980 tenha ficado conhecida como a “década perdida”, nesse período houve avanços políticos e sociais significativos. Com a mobilização da sociedade, as políticas sociais tornaram-se fundamentais na agenda de reformas institucionais que culminou com a promulgação da Constituição, a qual incorporou novos valores e critérios no sistema de proteção social brasileiro (RAICHELIS, 2005):

Os conceitos de ‘direitos sociais’, ‘seguridade social’, ‘universalização’, ‘equidade’, ‘descentralização político-administrativa’, ‘controle democrático’, ‘mínimos sociais’, dentre outros, passaram, de fato, a constituir categorias-chave norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no país (PEREIRA, 2000, p. 152).

A CF de 88 avançou muito no campo da cidadania social e expressou um reencontro do Estado com a nação, da lei com o direito e das liberdades individuais com o ideal

¹⁸ Os analistas do processo da Assembléia Constituinte demonstram o processo de confrontação dos grupos de interesse, principalmente nas áreas da saúde e educação.

de igualdade. Esse reencontro possibilitou uma mudança na mentalidade coletiva, demonstrando um novo tipo de Estado de Direito que, ao basear-se na soberania popular e na vontade geral, recebe denominação de Estado de Direito Democrático. A participação política requerida pela democracia expansiva passou a ser vista como a capacidade de organização, associação e pressão social, o que propiciava a articulação das democracias participativa e representativa. Contudo, esse processo não foi simples, visto que o Estado não rompeu com a ordem capitalista, havendo muitas resistências e contradições no que tange ao seu papel nesse contexto (PEREIRA, 2002). As reformas implementadas desde o início da década de 1990 foram perpetradas pela hegemonia das políticas de ajustes neoliberais, determinadas em âmbito federal, trazendo limitações e deixando-nos quase sem autonomia de política pública (RAICHELIS, 2005).

Na Constituição Federal estão previstas para a área social: maior responsabilidade do Estado na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais; universalização do acesso a benefícios e serviços; ampliação do caráter distributivo da seguridade social, como um contraponto ao seguro social, de caráter contributivo; redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; adoção de uma concepção de “mínimos sociais” como direito de todos; controle democrático exercido pela sociedade sobre os atos e decisões estatais; garantia à participação popular nas políticas públicas; uma política social compatível com as necessidades de justiça social, equidade e universalidade; e a descentralização político administrativa (PEREIRA, 2000).

No que tange a esse último aspecto – a descentralização das ações e decisões no sentido de pôr fim à tradição centralizadora da gestão pública, a busca por novos espaços de participação da sociedade civil – consubstanciou-se, entre outros aspectos, pela definição no texto constitucional de instrumentos ativadores da publicização na formulação e na gestão das políticas públicas (RAICHELIS, 2005). Aqui é importante compreendermos o conceito de “publicização”, uma vez que está diretamente ligado às relações entre Estado e sociedade. O conceito de publicização utilizado

funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e na implementação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social para que ela seja cada vez mais representativa da sociedade, especialmente das classes dominadas [...] como movimento de sujeitos sociais, requer um *locus* para consolidar-se – esfera pública (RAICHELIS, 2000, p.63).

Partindo dessa definição, o espaço público é um elemento fundamental, compreendendo e excedendo o Estado, tendo um caráter mais estratégico do que este (CORREIA, 2000). A questão, então, está em discutir o eixo central da democracia – o público – e com ele a esfera pública e o interesse público como fundamentais pólos da luta social e ideológica. O estatal, por si só, não é privado e nem público. Ele pode ser incorporado por este ou pode ser privatizado. O público representa o espaço da universalização dos direitos e um espaço socialmente democrático (SADER, 2004). A construção da esfera pública transcende a forma estatal ou privada, remetendo a novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, formas em que interesses coletivos possam ser negociados e confrontados (RAICHELIS, 2005).

A existência de uma esfera pública estruturada e a consolidação da democracia representativa permitem que o Estado não aja exclusivamente em favor dos interesses da burguesia. As formas de sociabilidade só podem existir em espaços públicos vigorosos e estruturados (CORREIA, 2000). O Estado autoritário, desde 1964, levou adiante a insuficiência de uma esfera pública e de um poder regulador do Estado sobre os mecanismos do mercado (OLIVEIRA, 1990). Para que a esfera pública funcione como instância de geração de poder legítimo, é necessário garantir o pleno exercício das chamadas “liberdades democráticas”, em particular as liberdades de expressão e de associação (FERRAZ, 2005), sem as quais não é possível garantir o processo de formação democrática de opinião e da vontade.

Segundo Raichelis (2005), a esfera pública baseia-se na idéia de que sua constituição é parte integrante do processo de democratização, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil. A construção da esfera pública refere-se às novas modalidades de relação entre o Estado e a sociedade civil, que

transcendem as formas estatais e privadas para constituir uma esfera, na qual o público não pode ser associado automaticamente ao Estado, nem o privado se confunde com o mercado, ainda que transitem por ela interesses de sujeitos privados (RAICHELIS, 2000).

Para Arendt (1991) e Telles (1994), a idéia de esfera pública remete a um espaço de aparecimento e visibilidade. Os caminhos de formação dessa esfera comum são construídos pelo discurso e pela ação dos sujeitos sociais que através de uma interlocução pública possam deliberar em conjunto as questões que dizem respeito a um destino coletivo. A noção de esfera pública configura-se como comunidade politicamente organizada e baseada no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública.

A esfera pública contém múltiplas possibilidades de democratização da sociedade e do poder público. Trata-se da esfera na qual se colocam os Conselhos Gestores. Previstos em lei, obrigatórios para o exercício das políticas públicas, os conselhos gestores podem contribuir para a resignificação da política. Seu impacto não será dado por índices estatísticos, na quantidade de conselhos existentes e de membros participantes, mas sim por uma nova qualidade exercitada na gestão da coisa pública (GOHN, 2002).

Foram as lutas pela democratização da sociedade brasileira na década de 1980 que tentaram constituir esferas públicas, através da extensão de direitos à construção democrática do Estado e da sociedade (RAICHELIS, 2005). Em uma análise histórica, Faleiros (1992) aponta que as relações entre Estado e sociedade civil na gestão das políticas sociais identificam o autoritarismo, o paternalismo/clientelismo e o burocratismo. Tais relações mostram que o público identificado como estatal, encobriu os processos de privatização do Estado, determinando a ausência de esfera pública na formação econômico-social brasileira. Nesse contexto, ganhou impulso mudanças nas políticas sociais, revitalização da sociedade civil a partir dos anos 80 com a busca de novos espaços de participação da sociedade e definição no texto constitucional de instrumentos ativadores de publicização na formulação e

gestão das políticas públicas (RAICHELIS, 2005). Para tanto, foram instituídos mecanismos de participação da sociedade nas decisões políticas como o plebiscito, o referendo e projetos de iniciativa popular, além da criação de conselhos gestores de políticas sociais (PEREIRA, 2002). Tais Conselhos significam uma nova experiência no que se refere ao desenho institucional nas práticas sociais, formando um dos canais estratégicos e potencializadores do exercício da participação (RAICHELIS, 2005).

Leher (2004) e Carvalho (1995) alertam que na esfera das políticas públicas brasileiras a existência de órgãos colegiados setoriais vinculados ao Executivo (Educação, Saúde, entre outros) não é algo novo. Com funções de assessoramento e articulação, os conselhos surgidos, por exemplo, no período autoritário

caracterizavam-se por ser instrumentos hipercentralizados e livres dos controles tradicionais, e que se prestava a articular e mediar interesses do restrito grupo de segmentos com acesso à decisão, via de regra através não da representação direta, mas dos chamados “anéis burocráticos” (CARVALHO, 1995, p.30).¹⁹

Assim, os conselhos surgidos nas décadas de 80 e 90 se diferenciam dos anteriores, por constituírem um *locus* privilegiado do processamento do mecanismo da descentralização, mediante o qual tornar-se-ia possível permitir à sociedade o controle sobre sua própria reprodução e sobre decisões oficiais (PEREIRA, 2002). Carvalho (1995), reportando-se às experiências na área da saúde, diz que não há nada na história do Estado brasileiro que se assemelhe aos conselhos hoje, quer por sua representatividade social, quer pela gama de poderes legais neles investidos.

Esses novos espaços instituídos surgem a partir da descentralização prevista na Carta Constitucional. A lógica da descentralização consiste em criar novos âmbitos de ação, seja na definição de novos papéis normativos, reguladores e redistributivos que convivam com a expansão das responsabilidades de estados e municípios. A transformação do sistema federativo brasileiro foi condicionada pelo processo de redemocratização e pela crise fiscal. Houve uma crítica ao padrão de proteção social desenvolvido pelos governos autoritários. A descentralização era vista como

¹⁹ Um exemplo pode ser dado pelo Conselho de Educação, criado em 1971.

instrumento de universalização do acesso e do aumento de controle dos beneficiários sobre os serviços sociais. Para isso, a Constituição definiu um arranjo federativo com significativa transferência de capacidade decisória, funções e recursos da esfera federal para estados e municípios; a negociação de conflitos e a redefinição de objetivos e reforma administrativa dos aparatos governamentais (VENÂNCIO, 2001); criação de novos canais de participação popular nas decisões públicas (RAICHELIS, 2005).

Contudo, segundo Venâncio (2001), embora houvesse essas inclinações, não existiu política descentralizadora que orientasse a reforma das diferentes políticas sociais, pois lógicas particulares nortearam a redistribuição de competências e atribuições, ou a ausência delas, nas diferentes áreas dessas políticas. Nesses espaços também se estimulou a definição de mecanismos de transferência de parcelas de poder do Estado para a sociedade civil e foram induzidas mudanças substantivas na dinâmica dessas relações (RAICHELIS, 2005). Entretanto, nem sempre esses princípios são interpretados e aplicados conforme o seu significado original. A descentralização é muitas vezes utilizada tanto com o significado de transferência de poder decisório, como também com o significado de simples transferência de responsabilidades, atribuições ou tarefas.

Conforme Mishra (1995), a descentralização não teria só um caráter geográfico, mas também orçamentário e financeiro, com o objetivo de assegurar a distribuição de recursos de forma mais adequada, com a participação da sociedade. Tal proposta implica a ampliação da democracia e da participação popular. Mas essa relação direta só pode ser feita caso contemple a intermediação da participação popular e do controle democrático, que pressupõe a intermediação das divergências sociais como um instrumento da lógica democrática (STEIN, 1997). A intervenção cotidiana da população só é possível em âmbito municipal (CAPISTRANO FILHO *apud* BLOCH, 1999), tendo o poder local importância na busca da democracia e do fortalecimento dos municípios (DOWBOR *apud* BLOCH, 1999), na medida em que a administração local possa funcionar como catalisadora das forças sociais, e que na cotidianidade entre sociedade e seu espaço sejam construídas identidades e culturas locais que

gerem projetos e lideranças com perfis inovadores no governo e na sociedade (FISCHER *apud* BLOCH, 1999).

É preciso, no entanto, avançar reconhecendo que esse movimento só ocorrerá se alguns princípios forem levados em consideração: o controle do governo por parte dos cidadãos; a participação popular e o processo de educação para a cidadania; a tomada de decisões por maioria do atores envolvidos no processo e a atenção às demandas da sociedade. Para que a descentralização viabilize processos de participação popular, torna-se imprescindível a existência de pré-condições, como a garantia do acesso universal às informações necessárias para a gestão; a garantia de que nos conselhos de direção, os segmentos menos poderosos tenham assento; e que os processos de gestão e tomada de decisões sejam transparentes (STEIN, 1997).

Essas garantias perpassam pelas acirradas disputas entre posições mais conservadoras e as de caráter democratizante, o que envolve os atores desses processos participativos. Há, nesse contexto, o controle de informações e da definição de pautas de discussões, ausência de recursos financeiros e materiais para o funcionamento dessas instâncias, a tentativa de controlar a escolha dos representantes da sociedade civil, entre outros aspectos. Diante de um tal quadro, a descentralização como forma de ampliação da democracia e participação popular é dificultada em algumas de suas dimensões.

Nessa perspectiva, há uma transformação no funcionamento e capacidade deliberativa dos atores sociais nesses espaços. Entre as principais transformações pode-se associá-las a alguns fatores, tais como: a imobilidade nos quadros que ocupam essas instâncias (assolados pelo trefismo), restrição à mobilização e articulação interna e da sobrecarga de trabalho desses representantes (que em inúmeros casos representam o mesmo movimento em diferentes instâncias) (TATAGIBA, 2002). Isso cria contextos em que se aprofundam processos de restrição de debate e capacidade decisória com uma participação representativa, visto que não se repassam condições para efetivar a descentralização, conforme

preconizada na CF de 1988. Tais fatores limitam o objetivo primordial dos conselhos, como espaços públicos plurais, nos quais representantes da sociedade e Estado disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção de políticas públicas, no interior de cada área.

No sentido de verificar esses aspectos, para analisar o impacto desses arranjos sobre uma política pública, é necessário considerar de que maneira esses termos se transformam em instrumentos de análise. E a partir disso consideraremos a etapa da formulação de uma política.

2.2. Formulação de uma política pública – a complexa passagem de agenda a ação

No Brasil, a análise de políticas sociais é um campo de estudo em expansão, principalmente a partir da década de 80, devido às exigências para financiamento de programas sociais (SILVA, 1997) e da necessidade de avaliar ações sanitárias devido, por um lado, à diminuição do crescimento econômico que ocorreu nessa década e, por outro, à definição do papel do Estado no financiamento dos serviços de saúde (ARRETCHE, 2003).

Ao se fazer uma análise das políticas públicas, deve ser considerada a natureza evolutiva do Estado e das relações entre espaço público e privado, numa constante indagação desse processo (MULLER; SUREL, 1998). Fazer análise de uma política é “descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz”. É preocupar-se com o que o governo faz, explicando as causas e conseqüências dessas ações do governo (DYE *apud* OEI, 2002). Se uma política pública não deve ser considerada simplesmente como um conjunto de decisões, é porque sua análise está ligada ao estudo de um intrincado processo que envolve interesses divergentes, confrontos e negociações entre instâncias e atores que dela fazem parte (SILVA, 2000). Para estudar uma política pública, é necessário levar em conta o conjunto desses indivíduos, grupos ou organizações, cuja posição é afetada pela ação do Estado dentro de um espaço determinado (MULLER; SUREL, 1998).

Para Belloni *et al* (2001), uma política pública é uma ação intencional do Estado junto à sociedade. Assim, toda política pública deve ser sistematicamente avaliada em sua relevância e atendimento às necessidades da população que almeja alcançar. Ela pode ser *congruente* com a política econômica básica (que reflete as prioridades da ação de um determinado governo) e estar diretamente ligada a ela. Pode ser também *complementar*, ao fornecer elementos que reforçam seus objetivos principais e ainda pode ser *reparadora* ou *compensatória*, quando atua sobre os danos e conseqüências das políticas básicas com o objetivo de atenuá-los.

Assim, ao analisar uma política pública torna-se importante também destacar que os objetivos maiores da política global definem o papel das políticas setoriais (BELLONI *et al*, 2001). Considerar esses aspectos retoma a idéia da contradição inerente ao processo, no qual as políticas sociais estabelecem uma interseção que impede a ruptura do sistema e não deixam de ser uma estratégia de preservação da economia capitalista.

Para ajudar a entender esse processo, Kingdon (1984), aponta três fases como constituintes das políticas públicas: construção da agenda, formulação de políticas e avaliação de políticas. Viana (1996) acrescenta ainda, nesse processo de “fazer” política pública, a etapa da implementação de políticas. Para essa autora, a análise do ato de “fazer” políticas públicas consiste na identificação das características das agências públicas, dos atores participantes, dos mecanismos, critérios e estilos decisórios, das inter-relações entre agências e atores e das variáveis externas que influenciam o processo.

Muller e Surel (1998) também apontam um tipo de análise baseada nessa abordagem seqüencial, que consiste em dividir a política numa série de seqüências de ação, que correspondem a uma descrição da realidade e à elaboração de um tipo ideal de ação pública. As etapas seriam a entrada na agenda (*agenda setting*), que consiste em identificar/definir/construir problemas a tratar; a produção de soluções e alternativas (*policy formulation*); a implementação, que consiste na execução ou não das ações elaboradas; e a avaliação (*policy evaluation*) que consiste em interrogar

sobre o impacto das ações. Os autores consideram que esse tipo de abordagem é vantajoso por propor uma análise simples de uma ação pública, introduzindo um mínimo de ordem na complexidade das ações e decisões que constituem uma política pública, permitindo formular questões pertinentes. Considera também a diversidade e a complexidade das diferentes práticas e os diferentes atores que constituem uma política pública.

Também apontam seus limites, tais como a visão linear que ela propõe sobre a ação pública, que pode conduzir o analista pouco atento a subestimar o caráter freqüentemente caótico das políticas públicas e também o fato de que as etapas podem aparecer invertidas ou podem, inclusive, ser inexistentes. Muller e Surel (1998) destacam que o processo de construção do problema e de escolha de soluções não se finda com a tomada de decisão e execução, ou seja, cada tomada de posição pode provocar uma modificação do olhar dos atores sobre o problema. A partir desse fato, o pesquisador pode considerar que o objeto das políticas públicas é a resolução dos problemas, superestimando o poder de decisão dos políticos, produzindo uma análise limitada. Ainda alertam para o fato de que “fazer uma política pública não é resolver um problema, mas construir uma nova representação de problemas que colocam em prática as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade” (MULLER; SUREL, 1998, p. 19).

Nesse sentido de construir uma nova representação de problemas, uma política pode ser considerada como um curso de ações ou não-ações, muito mais do que decisões ou ações específicas para resolução de um problema. É o processo de tomada de decisões e o produto desse processo (HECLO; WILDAVSKY *apud* OEI, 2002). E sob esse aspecto, a análise “passa por dentro” da política, resgata as possibilidades de alterações no cotidiano dos indivíduos por sua qualidade e aspectos intrínsecos à sua formulação. Busca responder se, por sua formulação, aquela política poderia produzir determinadas induções (VENÂNCIO, 2001). O analista deve ser capaz de redefinir problemas de uma forma que torne possível alguma melhoria. A análise está preocupada tanto com o planejamento como com a política (*politics*) (WILDAVSKY *apud* OEI, 2002).

A política pública pode, assim, influenciar a vida de todos os afetados pelos problemas das esferas pública (*policy*) e política (*politics*), dado que os processos e resultados das políticas sempre envolvem vários grupos sociais. Além disso, as políticas públicas se constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos com algum grau de interesse pelas questões que têm no aparelho de Estado. A análise de política engloba, nesse sentido, um grande espectro de atividades, todas elas envolvidas de uma maneira ou de outra com o exame de causas e conseqüências da ação governamental (OEI, 2002).

Ao fazer esse tipo de análise de uma política pública, Muller e Surel (1998) ressaltam os problemas que podem surgir:

1º) O sentido de uma política pública pode estar explícito ou implícito: levar em conta ao mesmo tempo as intenções dos decisores, mesmo se elas são confusas, e os processos de construção do sentido no curso do desenvolvimento da ação pública. Isso significa saber se o sentido de uma política pública é necessariamente anunciado pelas autoridades governamentais que tomam decisões ou se outros atores intervêm nessa determinação. A questão é posta em razão da distância que separa os objetivos de uma política tal como são definidos pelos decisores e os resultados constatados na execução;

2º) Decisão e não-decisão: a noção de não-decisão pode se revelar útil para a compreensão da ação pública. Esses autores colocam a seguinte questão: “uma política pode consistir em nada fazer?” (p.14). Nesse sentido podem ocorrer:

a) a não-decisão intencional – que corresponde a uma situação onde é possível mostrar que houve vontade por parte dos atores de não decidir. Analisá-la pode permitir reconstruir a racionalidade de uma não decisão, assim como sua história concreta, através dos discursos feitos pelos atores, das tomadas de posição a favor ou contra, das reuniões onde os problemas foram debatidos, entre outros. Cobb e Elder (apud VIANA, 1996) consideram essa possibilidade de que as demandas sejam sufocadas antes de alcançar a arena de decisão;

b) a não decisão controversa – que corresponde a uma situação na qual o problema transforma o objeto de uma controvérsia pública vivo demais para gerar condições de produção e/ou legitimidade de uma ação pública;

c) a não-execução – corresponde a uma situação em que uma política decidida em certo nível deve constituir-se em objeto de decisões específicas tomadas por um ou vários níveis político-administrativos diferentes;

3º) Política pública e despesa pública: as características da ação do Estado vão além dos indicadores orçamentários, isto porque dentre outras coisas há que se considerar como esse orçamento é distribuído entre os diferentes itens/áreas que compõem uma dada política. Em análises superficiais, costuma-se avaliar que uma política será mais importante e eficaz se os recursos que lhe são destinados são elevados, o que não expressa as contradições presentes na distribuição orçamentária²⁰. Deve-se considerar que o impacto de uma política não é necessariamente proporcional às despesas que ela provoca e que não é porque uma política custa pouco que seu impacto é pequeno.

A análise de uma política implica, num primeiro momento, identificar as organizações (instituições públicas) com ela envolvidas e os atores que nestas se encontram em posição de maior evidência. Em seguida, identificar as relações institucionais (sancionadas pela legislação, etc) que elas e seus respectivos atores mantêm entre si. Num segundo nível, passa a pesquisar as relações que se estabelecem entre esses atores-chave que representam os grupos de interesse existentes no interior de uma instituição e de grupos externos situados em outras instituições públicas e organizações privadas. As relações de poder, coalizões de interesses, formação de grupos de pressão, cooptação, subordinação, etc, devem ser cuidadosamente examinadas, de maneira a explicar o funcionamento das instituições e as

²⁰ Um exemplo disso pode ser dado pela despesa pública na área de saúde mental. Em uma análise detalhada, observa-se que 95% do valor total dos recursos da área, é comprometido com o pagamento de internações psiquiátricas, restando 5% para investimento na implantação de ações, programas e serviços estruturados na lógica de serviços substitutivos (direção preconizada pela atual Política de Saúde Mental). Assim, considerar apenas o valor global investido não nos permite vislumbrar que sua aplicação vai em direção contrária ao proposto pela política vigente. Evidencia a ação e a pressão do grupo dos proprietários de hospitais psiquiátricos conveniados com o SUS (GARCIA, 2006).

características da política. Conhecer os interesses dos atores é o objetivo desse nível de análise. Além disso, o terceiro nível permite comparar a situação observada com o padrão (estrutura de poder e das regras de sua formação) conformada pelo modo de produção capitalista. Esse nível permite entender porque e como as relações se estabelecem entre as várias porções do Estado e dessas com a sociedade (OEI, 2002).

Quanto aos tipos de análise, há sete variedades:

- 1) estudo do conteúdo das políticas: procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento das políticas, isto é, determinando como elas surgiram, como foram implementadas e quais os resultados;
- 2) estudo da elaboração de políticas: direciona a atenção para os estágios por que passam questões e avaliam a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação de políticas;
- 3) estudo do resultado das políticas: procura explicar como os gastos e serviços variam em diferentes áreas. Tenta compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros;
- 4) avaliação de políticas: procura identificar o impacto que as políticas têm sobre o contexto socioeconômico, o ambiente político, a população;
- 5) informação para elaboração de políticas: o governo e os analistas organizam os dados para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisões;
- 6) defesa do processo de elaboração da política: procuram melhorar os processos de elaboração de políticas e a máquina de governo mediante realocação de funções, tarefas e enfoques para avaliação de opções;
- 7) defesa de políticas: atividades exercidas por grupos de pressão defendendo idéias ou opções específicas no processo de elaboração de políticas (OEI, 2002).

O analista deve escolher o tipo de trabalho que pretende desenvolver. Essa escolha depende de sua perspectiva ideológica, objetivos, posição que ocupa no ambiente político, etc. Frequentemente, ele altera as características do seu trabalho à medida

que aumenta seu envolvimento com a política que analisa, podendo inclusive percorrer todos os espectros conforme as sete variedades de análise (OEI, 2002). Frey (2000) complementa o quadro, declarando que a análise de políticas públicas não dispõe de uma teoria uniforme e diante disso cabe ao analista evitar condicionar o estudo a um único modelo.

O que se enfatiza no processo de análise de políticas públicas são as etapas ou fases pelas quais passam determinada política. Considerando a etapa de **formulação de políticas** como a fase de elaboração de alternativas e escolha de uma delas, consistindo em um diálogo entre as interações e ações e mostrando-se um percurso contínuo de reflexão para dentro e ação para fora no qual se elabora um plano para equacionar problemas que são ou deveriam ser executados na implementação. Os formuladores de políticas podem ser classificados em “oficiais” ou com “direito constitucional para a ação” – Executivo, Legislativo, Judiciário, agências administrativas – e “não-oficiais” – grupos de interesse e opinião pública (HOPPE; GRAAF; DIJK *apud* VIANA, 1996). Nessa fase de formulação, são definidas não só as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento. É baseada num diagnóstico prévio e em um sistema adequado de informações (SILVA; MELO, 2000).

O que está em jogo é a governabilidade, que se caracteriza como a capacidade dos governantes em atender as exigências da população (SILVA, 2000). Nesse sentido, a análise de formulação de políticas sociais só ganha sentido se remetida à importância do papel ativo do Estado e de suas instituições sobre a alocação de recursos e valores que visam a reduzir as desigualdades sociais (CASTRO, 1989). A formulação de políticas implica, assim, a constituição de uma agenda, a definição do campo de interesse e a identificação de alternativas e a fase de formulação da política, quando as várias propostas se constituem em política propriamente dita, mediante a definição de metas, objetivos, recursos e a explicitação da estratégia de implementação (VENÂNCIO, 2001).

A questão decompõe-se, portanto, na definição do problema quanto aos seus aspectos normativos e causais; decomposição do problema em suas partes constitutivas; identificação de soluções alternativas; estimativas brutas; definição das estratégias de implementação e avaliação. O equacionamento da questão financeira e aprovação institucional também se constituem etapas necessárias. Os “fazedores” oficiais de políticas são o Executivo, o Legislativo, as agências administrativas e o Poder Judiciário. Podem ser subdivididos em dois grupos: primários – que possuem direito constitucional para a ação; e suplementares – compreendem as burocracias das agências administrativas nacionais. E os “fazedores” não-oficiais são os grupos de interesse, partidos políticos e simples indivíduos (ANDERSON *apud* VIANA, 1996).

Viana (1996) apropriando-se de alguns argumentos propostos por Anderson, diz que a formulação de políticas deve responder a três questões: **Como os assuntos chamam a atenção dos formuladores? Como são formulados? Como uma determinada proposição é escolhida entre outras alternativas?**

Para ajudar a responder essas questões, Silva (2000) aponta as seguintes fases que podem elucidar o processo de formulação de uma política:

1ª) reconhecimento de assuntos: os diferentes problemas e reclamações sociais ou do governo chegam aos espaços decisórios;

2ª) formulação de problemas: filtragem e processamento de assuntos (decidir sobre como decidir);

3ª) identificação das necessidades/demandas: existem três tipos basicamente - a) Demandas novas: resultam do surgimento de novos atores políticos (já existiam antes, mas não eram organizados) ou de novos problemas (são problemas que existiam ou não antes e também aqueles que existiam apenas como “estados de coisas”²¹, pois não chegavam a pressionar o sistema nem a apresentar-se como

²¹ “Estado de coisas” significa uma situação que existe durante muito tempo, incomodando grupos e pessoas e gerando insatisfações sem, entretanto mobilizar as autoridades governamentais. Algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitas pessoas, mas não chega a constituir um item da agenda governamental. Quando esse estado de coisas passa a preocupar as autoridades e se torna prioridade na agenda, então passa a ser um problema político. Quando isso não acontece, as

problemas políticos a exigirem soluções); b) Demandas recorrentes: expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda; c) Demandas reprimidas: expressam os “estados das coisas” ou as não-decisões (RUA, s/d).

4ª) fixação de objetivos: as pessoas ou atores envolvidos com o processo concebem, formulam ou descrevem os temas objeto de ação governamental;

5ª) consideração de opções: estabelecimento de prioridades dos assuntos pautados;

6ª) intervenção: os administradores aplicam (implementam) a política formulada;

7ª) avaliação dos resultados: uma determinada política pode ser avaliada, o que pressupõe a construção de metodologias específicas para esse tipo de análise.

Devem ser considerados ainda: as agências formadoras de políticas, as regras para tomada de decisão, as inter-relações entre as agências e os formuladores e os agentes externos que também influenciam a tomada de decisões (SILVA, 2000); além disso, a análise empírica de políticas públicas revela que os formuladores de política operam em um ambiente carregado de incertezas que se manifestam em vários níveis: primeiro, os formuladores de política enfrentam grandes limitações a respeito dos conhecimentos sobre os fenômenos sobre os quais intervêm. Essas limitações derivam da complexidade dos fenômenos sociais e das limitações das disciplinas sociais sobre a sociedade; segundo, os formuladores não controlam e não têm condições de prever as contingências que podem afetar a *policy* no futuro; terceiro, planos ou programas que delimitam um conjunto limitado de cursos de ações e decisões que os agentes devem seguir ou tomar; quarto, os formuladores expressam suas preferências individuais ou coletivas através de programas e políticas cujo conteúdo pode ser divergente daquele da coletividade, a qual também não se apresenta homogênea (SILVA; MELO, 2000).

situações se configuram como “não decisão”, ou seja, significa que determinados assuntos que ameaçam fortes interesses não cheguem às agendas. Um estado de coisas geralmente se transforma em problema político quando mobiliza ação política ou quando constitui uma situação de crise/catástrofe/calamidade ou que constitua uma situação de oportunidade /vantagens (RUA, s/d).

As **arenas** são os espaços onde ocorrem tais processos, onde se situam os conflitos, ações e debates (FUKS, 1998). As arenas políticas são também chamadas de “arenas decisórias” ou “arenas de luta”. É nelas que ocorre o processo político. As intenções manifestadas nas arenas se concretizam em decisões. O local equivale ao espaço municipal, não somente ao espaço físico, mas entendido de forma ampliada, envolvendo os atores que interagem nesse ambiente (MARTINS, 2002). São espaços onde se põem em curso as atividades reivindicatórias de grupos, o trabalho da mídia, a criação de novas leis, a divulgação de descobertas científicas, os litígios e a definição de políticas públicas (FUKS, 1998).

Segundo Löwi (*apud* Miranda 2003), as arenas de decisão estão relacionadas com processos de conflito e de consenso em diversos espaços, a depender do caráter predominante das políticas:

- a) Caráter *distributivo*, políticas caracterizadas por um baixo grau de conflito nos processos políticos, visto que tendem a distribuir vantagens e não acarretam muitos custos para outros grupos envolvidos. Neste caso, a principal característica das relações políticas é a busca do consenso amigável;
- b) Caráter *redistributivo*, políticas geralmente orientadas para o conflito, sendo o principal objetivo o do deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre atores e grupos sociais;
- c) Caráter *regulatório*, políticas que visam a produzir normas cujos efeitos referentes aos custos e benefícios que não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Neste caso, os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas;
- d) Caráter *estrutural*, políticas que visam à determinação ou modificação de regras do jogo e, com isso, da estrutura dos processos e conflitos políticos, ou seja, alteram as condições gerais sob as quais são negociadas as outras políticas.

Considerando a etapa de formulação de políticas que ocorrem nesse contexto segundo Kingdon (1984), a **agenda** seria o espaço de constituição da lista de

problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. Pode ser classificada em três tipos: *sistêmica ou não-governamental* – assuntos relevantes para a opinião pública, mas que não interessam ao governo; *governamental* – assuntos relevantes para as autoridades; *agenda de decisão* ou lista de problemas a serem decididos.

A construção da agenda é influenciada pelos participantes ativos que são os atores governamentais e não-governamentais, aparecendo a intermediação de interesses sociais, ora confluentes, ora negociáveis, ora conflitantes, nos quais as forças sociais pressionam para que sejam adotadas suas proposições nos processos decisórios (SILVA, 2000; VIANA, 1996). O primeiro grupo seria composto pelo alto *staff* da administração (presidentes, *staff* do Executivo, etc), funcionalismo de carreira e pelos parlamentares e funcionários do Congresso. O segundo grupo abrange os grupos de pressão ou interesse, acadêmicos, pesquisadores e consultores, mídia, participantes das campanhas eleitorais, partidos políticos e opinião pública. Esses grupos podem se subdividir em visíveis e invisíveis, sendo que os primeiros influenciam a formação da agenda e os segundos, a especificação das alternativas (KINGDON, 1984).

Contudo, as chances das categorias sociais influenciarem a agenda são desiguais, visto que o acesso e o controle dos meios de produção, de organização e de comunicação são também desiguais (OFFE *apud* SILVA, 2000). Isso se dá num regime capitalista, o qual é tanto um processo de produção das condições materiais da vida humana quanto um processo que se desenvolve sob relações sociais-históricas-econômicas de produção. Existe, pois, uma indissociável relação entre a produção dos bens materiais e a forma econômico-social em que é realizada, isto é, a totalidade das relações entre os homens em uma sociedade historicamente particular, na qual nem todos têm o mesmo acesso aos meios de produção, bens e serviços (IAMAMOTO, 2001).

Partindo dessa reflexão, a inclusão ou exclusão de um assunto na agenda também variará conforme os acessos aos meios de produção, informações, entre outros.

Variará também de acordo com o ativismo dos cidadãos e partidos políticos, com a ideologia social (valores, crenças que favorecem ou não a opinião) e com a interação dos atores e a possibilidade de participação democrática. Geralmente, um grupo restrito que toma a decisão final (LINDBLOM *apud* SILVA, 2000; KINGDON, 1984).

Eventos ou crises podem suscitar a emergência de problemas ou assuntos, mas não são suficientes para forçar a entrada de um assunto na agenda (VIANA, 1996). Desse modo, ocorre um processo anterior de formação das idéias, sendo que apenas algumas permanecem na seleção e satisfazem critérios estabelecidos pelos grupos de especialistas. Assim, a sobrevivência de um assunto depende de sua factibilidade técnica; de sua aceitação pelos grupos de especialistas e pelo público; e da força de consenso que mobilizam (KINGDON, 1984; VENÂNCIO, 2001).

Para atingir o status de agenda, um assunto ou tema precisa ser alvo de atenções e que esse processo esteja relacionado com a mobilização de tendências e com as influências e reações das comunidades políticas (ELDER *apud* VIANA, 1996). Um assunto se inclui na agenda ao transformar-se em um problema político. A partir desse momento, pode se ter o início da formulação das alternativas, sendo um dos mais importantes momentos do processo decisório (RUA, s/d). Para a construção e efetivação dessa agenda, há o envolvimento dos **atores políticos**, os quais podem ser classificados em atores públicos e atores privados.

Os atores públicos são aqueles que se distinguem por exercer funções públicas e por mobilizar recursos associados às funções assinaladas. São: a) Os políticos: cuja posição resulta de mandatos eletivos, sendo sua ação condicionada pelo cálculo eleitoral e partido político. Realizam uma atividade profissional que os leva a executar duas tarefas – tomar decisões visando a solucionar os problemas da conjuntura histórica e organizar e manter eficazes os canais para tomar essas decisões; b) Os burocratas: os cargos que ocupam requerem conhecimento especializado e se situam em um sistema de carreira pública. Controlam recursos de

autoridade e informação e possuem projetos políticos que podem ser pessoais ou organizacionais (COHEN; FRANCO, 1993).

Já os atores privados são dotados de capacidade de influir nas políticas públicas devido à capacidade de afetarem a economia do país – são os empresários. Podem-se manifestar como atores individuais isolados ou coletivos. Podem ser regionais, setoriais, de movimentos sociais, institucionais (como igrejas e ONG's). Outros atores a serem considerados são: os trabalhadores, cujo poder resulta da ação organizada através de sindicatos, podendo dispor de maior ou menor poder de pressão; os agentes internacionais (podem ser agentes financeiros, organizações ou governos); a mídia, com a capacidade de formar opiniões e mobilizar a ação de outros atores (RUA, s/d); e os atores invisíveis – os acadêmicos, pesquisadores, consultores e funcionários do Executivo e do Congresso (VIANA, 1996).

Segundo Matus (*apud* MIRANDA, 2003), o modo de ver de cada ator social é definido por uma série de conceitos que ele domina e consegue vocalizar, sendo que a sua percepção e o seu vocabulário encerram e distinguem algumas coisas, mas ocultam outras (ao não distinguí-las da situação em foco, uma vez que não chamam a sua atenção). O que cada ator social vê e explica deriva de seus valores, ideologias e modelos teóricos muito particulares. Isso se deve à particularidade de cada ator social e ao fato de serem únicos, manifestando interesses, visões, explicações e propósitos diferentes sobre a realidade. Os atores têm a necessidade de pensar e agir estrategicamente, de conceber cálculos e planos distintos. Podem ser caracterizados por seus valores e afinidades, suas intenções e motivações, capacidades e habilidades pessoais, códigos de personalidade e estilo de ação, a sua força acumulada e sua capacidade de ação, além de seu histórico de atuações, como apresentado na Figura 1 (MIRANDA, 2003).

No esquema original, elaborado por Matus, entre os fatores que influenciam o poder do ator social, encontra-se o conhecimento – científico e tecnológico – aliado à capacidade cognitiva (que estaria relacionada ao processo de aprendizagem e memória). Nesse aspecto, consideramos que o conhecimento, como influenciador

no papel desempenhado por um ator social, desdobrar-se-ia também por outra perspectiva, ou seja, entre o senso comum e o conhecimento científico. É através do processo de conhecimento que o homem penetra as diversas áreas da realidade para nela poder intervir. Assim, esse ator social do qual falamos mostra-se permeado não só pelo conhecimento tecnológico, mas pelo científico em todos seus aspectos e pelo senso comum.

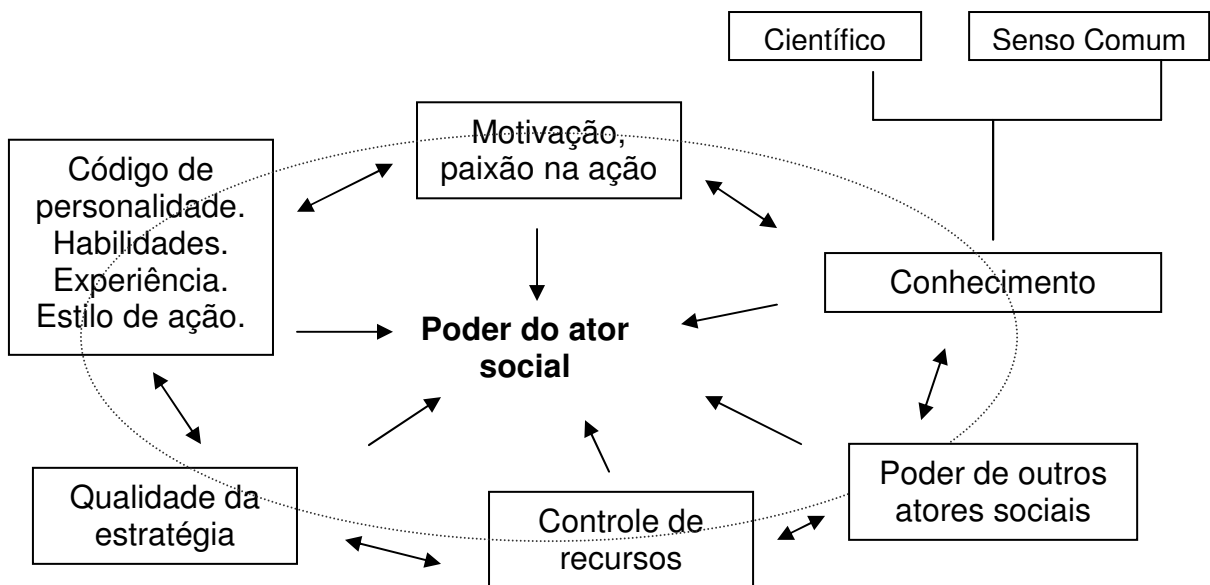


FIGURA 1: CARACTERÍSTICAS RELACIONADAS COM O PODER DOS ATORES SOCIAIS²²

O papel dos atores é fundamental para que se possam compreender as inovações políticas, as quais são equacionadas via compatibilização ou adequação de estratégias políticas (GERSCHAMAN, 1989). As estratégias estão subordinadas em parte, ao estilo político que cada ator pratica e que impõe a si mesmo como regra do jogo. O estilo político define os limites do permitido e proibido, em razão de sua ética particular (MIRANDA, 2003).

Cohen e Franco (1993) acrescentam que o desempenho dos diferentes atores apresenta tempos diferentes, o que constitui um problema a ser enfrentado. O político, por exemplo, tem que adotar uma postura política no momento

²² Esquema original em MATUS (apud MIRANDA, 2003) e modificado aqui por mim.

politicamente correto, pois existe um custo de oportunidade caso a escolha seja feita antes ou depois do momento preciso. É necessário enfatizar a necessidade do consenso entre os diferentes atores em relação a um conjunto mínimo de postulados, que podem ser resumidos em aceitar as prioridades estabelecidas no plano político e tratar de mantê-las na fase da implementação (COHEN; FRANCO, 1993; MIRANDA, 2003).

Outro problema, conforme apontado por Gerschaman (1989), é o surgimento de novos grupos com uma grande heterogeneidade, com novos papéis, ocupações e posições sociais. O que torna difícil reconhecer nesta atividade classes sociais mais homogêneas. Esse processo é acompanhado por uma multiplicidade de organizações que cumprem o papel de mediatizar a ação desses movimentos e grupos sociais. Assim, para identificar os atores de uma política pública, Rua (s/d) propõe estabelecer “quem tem alguma coisa em jogo na política em questão”, ou seja, quem pode ganhar ou perder e quem tem seus interesses afetados pelas decisões e ações que compõem tal política.

Além das características imanentes e inerentes aos atores sociais, Miranda (2003) salienta ainda para a importância de analisar os tipos de operações e meios estratégicos utilizados no jogo interativo, o que depende basicamente dos propósitos postos em jogo. A partir desse ponto de vista, as estratégias visam a constituir viabilidades, no sentido de simular, prever e desenhar uma trajetória para as operações consideradas mais importantes. A definição de uma agenda de decisões, por exemplo, pode ser pautada pela disposição de assuntos e prazos, de acordo com as conveniências de um determinado ator, de modo a aumentar o seu horizonte e possibilidades de ação (enquanto diminui o horizonte e as possibilidades de ação de outros), como se pode acompanhar observando o Quadro 2.

Tipos de operação	Propósitos estratégicos
Distração	Confundir
Surpresa	Surpreender
Concessão	Abrandar, ganhar adesão
Reação	Responder
Mobilização Popular	Pressionar
Comunicação	Difundir, persuadir, esclarecer
Declaração	Dar diretrizes, esclarecer
Intimidação	Ameaçar, dissuadir
Compromisso	Prometer

QUADRO 2: TIPOS DE OPERAÇÕES EM RELAÇÃO AOS PROPÓSITOS ESTRATÉGICOS DOS ATORES SOCIAIS

Nesse sentido, a viabilidade política se aplica ao processo de tomada de decisões e não somente na operacionalização ou nos resultados (que também requerem viabilidades). Complementando essa idéia no processo de produção das políticas públicas, Kingdon (1984) destaca a existência de três *streams* – correntes/processos – que envolvem atores e questões: a) o dos problemas: é formado por informações sobre uma variedade de questões problemáticas e por atores que propõem diversas e conflitantes definições para os problemas; b) o das políticas (*policies*): envolve aqueles que propõem soluções aos distintos problemas; c) o da política (*politics*): agrega movimentação dos grupos de pressão, mudanças no legislativo e nas agências administrativas que dizem respeito à idéia de que um número significativo de pessoas em um dado país tende a pensar e a fazer escolhas segundo certos parâmetros comuns, que podem variar ao longo do tempo. Segundo o autor, tais *streams* operam de maneira independente um do outro.

Partindo dessas definições, os **grupos de interesse** são entendidos como aqueles que procuram fazer valer seus interesses junto ao poder político. Nesse contexto, o poder político estabelece relações com os grupos, seja para proibi-los, interdita-los, controlá-los ou associá-los à sua ação. Os grupos distinguem-se pela sua interação com as instituições do Estado e com partidos políticos. Possuem acesso facilitado ou não conforme sua proximidade relativa do poder. Exercem influência no curso

decisório e cumprem função fiscalizadora, procurando afetar decisões segundo seus interesses. Os recursos que um grupo tem disponíveis incluem dinheiro, organização, movimentos de massa ou ações espetaculares como, por exemplo, greve de fome e competência técnica para obter legitimidade e colocar-se de igual para igual diante da administração. A influência de um grupo varia de acordo com a intensidade de seus esforços para modelar o resultado esperado e de acordo com a formação de alianças com outros grupos a fim de se fortalecerem. A produção de políticas e a intermediação de interesses são determinadas pela estrutura política do país, pela cultura e pela possibilidade de participação (SILVA, 2000).

Os grupos de interesse, segundo sua organização, podem ser divididos em quatro tipos: a) anônimos; b) não associativos; c) institucionais; d) associativos. Os grupos associativos e institucionais, que possuem forte organização podem influenciar e agir sobre o poder político. Os grupos institucionais não foram estruturados para fazer valer seus interesses (ex: administrações das forças armadas, igrejas, etc), mas podem, se necessário, utilizar sua organização para influenciar nas decisões políticas ou administrativas. Nesse caso, temos como exemplo a bancada evangélica nas diversas instâncias de governo. Os grupos associativos são constituídos para organizar os interesses que eles representam (sindicatos, categorias profissionais, associações, etc), sendo a organização o fator fundamental para integração, articulação e a defesa dos interesses do grupo (MÉNY *apud* MARTINS, 2002).

Esses atores sociais adotam estratégias políticas, as quais assumem interesses diversos – de classe, de grupos, corporativos, individuais e até específicos ou de caráter clientelístico (GERSCHAMAN, 1989). O conflito é inerente ao processo político democrático (MOLINA, 2002; MIRANDA, 2003), portanto controlá-lo torna-se necessário considerando a pluralidade de posições. No jogo de poder há regras específicas para cada papel e competência desempenhados pelos atores (SILVA, 2000). Uma ressalva deve ser feita para o universo político brasileiro, no qual o conflito é normalmente camuflado pela barganha e mitigado pela prevalência das relações clientelistas, sendo reduzido muitas vezes o papel do argumento e do convencimento (FARIA, 2003).

Claus Offe (1994) sugere como premissas de análise sobre esse assunto a compreensão dos fatores que levam a formação de um grupo de interesses, dos determinantes da influência e poder de cada grupo no processo decisório, das definições de demandas específicas e, finalmente, a compreensão das articulações políticas realizadas em razão das demandas constituídas. São três os níveis simultâneos de análise que buscam evidenciar os interesses em jogo, as oportunidades e o estatuto institucional:

- O nível da vontade, da consciência, do sentimento de identidade coletiva e dos valores dos membros que constituem o grupo de interesse;
- O nível da estrutura de oportunidade, em termos de condições sociais e econômicas de onde o grupo de interesse emerge e atua;
- O nível das formas e práticas institucionais, que são proporcionadas aos grupos de interesse pelo sistema político e que conferem um estatuto particular à sua base de operação.

Todo esse processo é definido também pelo **processo decisório** que permeia a formulação da política e os fatores já mencionados. O processo decisório não possui uma ordem definida e sim um percurso complexo no qual soluções para um grupo podem representar problemas para outro. Envolve, portanto, interação, influência, controle, poder, conhecimento das características dos participantes, os papéis desempenhados, a autoridade a que estão submetidos e sua relação entre os membros da instituição decisória. É resultado também das decisões tomadas com base em análises técnicas e escolhas racionais individuais e considerações subjetivas (LINDBLOM *apud* SILVA, 2000).

As decisões políticas são os resultados finais de uma seqüência de decisões tomadas por diferentes atores. Requerem um acordo ao longo de uma cadeia de decisões tomadas por representantes em diferentes arenas políticas (IMMERGUT *apud* SILVA, 2000; GERSCHAMAN, 1989). A formulação das alternativas é um dos momentos importantes nesse processo decisório, visto que é quando os atores colocam claramente suas preferências, manifestam seus interesses e onde há o confronto. Cada um desses atores possui recursos de poder: seja pela influência,

capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, etc. E também cada um possui preferências, isto é, a sugestão de uma alternativa de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator ou grupo. Essas preferências dependem da relação custo/benefício de cada ator, ou seja, das vantagens e desvantagens que cada um tem em relação a cada alternativa proposta, envolvendo aspectos econômicos e simbólicos (prestígio, ambições de poder, ganhos ou perdas eleitorais, etc). Assim, dependendo da posição, os atores podem ter preferências diversas uns dos outros, podendo fazer alianças entre si para entrar na disputa, na qual se formam arenas políticas distributivas, regulatórias e redistributivas (RUA, s/d).

A qualidade da decisão varia conforme o grau de articulação dos interesses conflitantes com o interesse público. Os recursos empregados nas negociações podem ser diversos, como, por exemplo, a pressão sobre o adversário, que envolve trocas e ameaças entre situação e oposição (SILVA, 2000). A dinâmica das relações entre os atores envolvidos pode obedecer a três padrões: lutas, jogos e debates. As lutas ocorrem nas arenas redistributivas, em que acontece o “jogo de soma-zero” (uma situação na qual, para que um ator ganhe, o outro tem que perder), sendo a pior situação em política. Pode haver também uma situação que um lado não ganhe tudo e o outro perca tudo. Essa acomodação pode também ser estratégica de algum ator interessado para adiar o confronto para o momento da implementação, quando a situação política e a correlação de forças podem lhe ser mais favoráveis (RUA, s/d).

Os jogos são as situações nas quais o que vale é vencer o adversário, sem eliminá-lo totalmente, de tal maneira que ele possa vir a ser um aliado do processo posteriormente. É a situação mais comum na política, devido às barganhas, negociações, coalizões, etc. Quanto aos debates, tratam-se de situações em que cada um dos atores procura convencer o outro de suas propostas, sendo o vencedor aquele que possui maior persuasão, análise, argumentação e também ameaças (suspensão de favores ou benefícios e imposição de danos ou prejuízos). Outra forma é a pressão pública, que vai desde as manifestações da imprensa até atitudes radicais e manifestações coletivas capazes de causar constrangimento e de chamar

a atenção da imprensa e de atores internacionais. Há também o exercício da autoridade, ou seja, exigência da obediência. E há, ainda, o exercício da negociação e do compromisso, na tentativa de encontrar soluções negociadas nas quais todas as partes se sintam mais ou menos satisfeitas com o que obtiveram, de tal maneira que todos saiam do processo acreditando que ganharam alguma coisa (RUA,s/d).

Rua (s/d) ainda destaca outro procedimento – o da obstrução, no qual são utilizados os recursos de poder para impedir, atrasar, confundir de tal maneira que os atores podem abandonar ou se desgastar na luta em torno de uma demanda/alternativa. É uma situação de paralisia decisória, na qual os atores ficam impossibilitados de obter qualquer solução. Essa situação pode ocorrer antes da formulação do problema e também depois, de maneira que as decisões não sejam transformadas em ações na fase de implementação.

Segundo LINDBLOM (apud SILVA, 2000), o processo de formulação de políticas restringe-se a um pequeno grupo, mesmo num sistema democrático, porque a democracia direta é inviável nas sociedades modernas. É nesse sentido que surgem os conselhos como um espaço intermediário, no qual se busca abrir esses círculos burocráticos de decisão e a incorporação da sociedade nas decisões de forma indireta, mediante suas representações.

Kingdon (1984) avalia dois tipos de impacto das idéias na produção das políticas: no primeiro, as soluções são buscadas não apenas com base na eficiência e no poder, mas também na equidade. Os argumentos, a persuasão e o uso da razão são elementos centrais na formação da política pública. No segundo, a ideologia política confere significado às ações, servindo como um guia (impreciso) para a definição das questões importantes. As idéias podem ser usadas pelos políticos não apenas para definir os outros, mas também a si mesmos. Segundo Gramsci, a ideologia se propaga à medida que se desenvolve a hegemonia sobre todas as atividades do grupo dirigente. Ou seja, a ideologia difundida pelas camadas sociais dirigentes é mais elaborada (no sentido que na cúpula a concepção de mundo mais elaborada se daria pela filosofia) que seus fragmentos encontrados na cultura popular, o que

facilita a prevalência da concepção de mundo da classe fundamental. Ele ainda reúne na estrutura ideológica não somente as organizações cuja função é difundir a ideologia, mas também todos os meios de comunicação social e todos os instrumentos que permitam influenciar a opinião pública (PORTELLI, 1977).

Assim, uma política pública é composta por processo marcado por um aglomerado de atores, instituições, processos decisórios, construção de agenda e resultados, existindo relações entre esses componentes (LABRA *apud* SILVA, 2000). E é a partir desses aspectos que os conselhos aparecem como forma de gestão das políticas públicas, sendo pensados como espaços de fortalecimento da sociedade civil e não para substituírem as responsabilidades estatais (RAICHELIS, 2000). Eles não são um fim em si mesmos, devem ser um instrumento de participação e conquista na definição de políticas públicas, o que merece uma análise específica e contextualizada que será sistematizada a seguir.

3 CONSELHOS

Os conselhos são, em sentido geral, órgãos coletivos de tomada de decisões, agrupamentos de pessoas que deliberam sobre algo. Apareceram nas sociedades organizadas desde a Antiguidade e existem, ainda hoje, com denominações e formas de organização diferentes. Seu sentido pode ser buscado na etimologia greco-latina. Em grego refere-se à “ação de deliberar”, “cuidar”, “cogitar”, “refletir”, “exortar”. Em latim, traz a idéia de “ajuntamento de convocados”, o que supõe a convocação por parte de algum segmento e também a participação em decisões precedidas de análises, de debates (TEIXEIRA, 2004).

Porém, essas definições não bastam para entender esses espaços. Carvalho e Franco (*apud* DRAIBE, 1998) perguntam: afinal, o que são os conselhos? São estruturas governamentais submetidas à lógica do Estado ou conformam uma esfera pública, que permitem o alargamento do espaço democrático, confirmando-se como locais de constituição de atores coletivos? Os membros não-governamentais comparecem como representantes de interesses privados de quem os indicou ou atuam no sentido da vontade coletiva? Qual o padrão de equilíbrio entre os representantes governamentais e não-governamentais, paritário ou não? Os conselhos representam e advogam, ou também fiscalizam e executam?

Como ressalta Draibe (1998), as respostas não são unívocas. Para apontarmos alguns indicativos de resposta partimos dos conselhos operários, formas organizativas de participação democrática que procuram romper com a força centrífuga que tenta restringir as lutas sociais e os conflitos de classes na unidade produtiva (fábrica ou propriedade rural). Essa luta é histórica e ganhou força no século XIX, quando os trabalhadores começaram a se organizar para ter uma política de educação pública, universal, laica e gratuita, direitos trabalhistas respeitados e dignidade, a exemplo da Comuna de Paris. Por um longo tempo, esse tema vem sendo discutido no campo da esquerda e particularmente baseados no pensamento de Karl Marx (LEHER, 2004).

Leher (2004) coloca que Marx pensava o conselho ou a associação como forma de auto-organização da classe trabalhadora, com o objetivo de sua autodeterminação. Essa auto-organização compreende pessoas com uma identidade comum e que compartilham interesses. É um tema que Marx teorizou no escopo da luta por uma sociedade sem exploração. Marx e Engels afirmavam que a forma de participação preconizada pelos liberais não assegurava a democracia. Gramsci (1981) também teorizou sobre a relação Estado X Conselhos. Dizia que para se construir um Estado democrático, ele deveria ter como base os conselhos de trabalhadores nas fábricas, no campo, etc. Assim, esses trabalhadores poderiam pensar formas diferentes de organizar a produção nas fábricas, o trabalho escolar e comunitário, a atividade cultural, a saúde, etc. Na estratégia dos conselhos, Gramsci coloca em ação uma nova prática política. Esse autor não faz oposição entre conselho e partido, entre movimento de base e direção política (LEHER, 2004).

A primeira revolução socialista – Revolução Soviética de 1917 – tinha como base de organização dos trabalhadores os “conselhos” – chamados “soviets” – que eram conselhos operários, de militares e camponeses que tinham como objetivo político a formação de um Estado no qual a população pudesse auto-governar-se. Contudo, essa experiência foi interrompida no governo de Stalin, que dissolveu os conselhos e definiu como única forma de participação, o partido político único – Partido Comunista da União Soviética (LEHER, 2004).

Nesse processo histórico de mudança dos e nos conselhos, o que se pode perceber é que a apropriação feita pelo capitalismo, e pelo pensamento neoliberal, atribuiu ao conselho um sentido completamente diferente daquele formulado e aspirado pela esquerda. Enquanto que para a esquerda os conselhos objetivam assegurar a auto-organização e a autodeterminação dos trabalhadores no interior de um Estado socialista, para os liberais os conselhos são instrumentos para ampliar a privatização do Estado, conforme a lógica do capital. Os conselhos constituir-se-iam em formas de contenção das contradições e dos conflitos de classe, em nome da ordem estabelecida (LEHER, 2004). Nesse sentido, diversos governos lançaram mão dos conselhos como forma de articulação dos trabalhadores, dos empresários e do governo em favor da paz perpétua do capital, tais como na Itália fascista nos anos

1930, Hitler na Alemanha, Franco na Espanha, Getúlio Vargas no Brasil no governo de 1930-1945. Tratava-se de diminuir a autonomia e a crítica dos movimentos sindicais de esquerda. Assim, os conselhos surgem como uma forma de cooptação e de “consenso” social (LEHER, 2004).

Com composição variada, diversos órgãos desse tipo, em geral denominados “conselhos”, fizeram parte do cenário da administração pública brasileira ao longo da História. No período anterior a 1964, no âmbito do Estado Populista, houve a participação de setores da sociedade nos órgãos de gestão da Previdência Social. Eram conselhos mistos nos quais sindicalistas, patrões e burocratas defendiam interesses. Um outro período foi o pós-1964, marcado pela disseminação de conselhos intragovernamentais, quase sempre na esfera de gestão de fundos financeiros ou outros instrumentos gerenciais centralizados e livres dos controles tradicionais, que se prestavam a articular e a mediar interesses do grupo restrito que tinha acesso à decisão, via de regra através dos chamados anéis tecnoburocráticos e não de representantes diretos (CARVALHO, 1995).

Carvalho (1995) também ressalta que de todas essas experiências, a mais notável foi a da área da educação. Os conselhos federais e estaduais de educação foram estabelecidos através da Lei de Diretrizes e Bases em 1971 e firmaram-se como órgãos permanentes e de direção normativa do Sistema de Educação. Entretanto, também ressalta que não há nada na História do Estado brasileiro que se assemelhe aos Conselhos de Saúde da atualidade, seja pela representatividade social, seja pelas atribuições e poderes legais ou pela extensão em que estão implantados no país nas três esferas de governo.

Ainda que muitos conselhos já existissem antes da CF de 1988, a criação dos conselhos tornou-se fato por meio das leis orgânicas ou pela legislação federal ou estadual (STEIN, 1999). Os grandes conselhos de política social foram criados no período de democratização, da CF de 88 e de iniciativas recentes do governo e sociedade (DRAIBE, 1998). Esse processo de consolidação da democracia no Brasil passa por uma insistente vontade política para a construção de uma esfera pública

consistente e visível, e a experiência dos Conselhos é parte fundamental do processo.

A CF de 1988 criou uma nova “institucionalidade pública” (GOHN, 2003), que passou a vigorar em alguns setores importantes das políticas públicas. Essa orientação trouxe duas importantes mudanças para o processo de elaboração de políticas governamentais: a descentralização, isto é, a transferência de responsabilidade decisória para as unidades subnacionais (estados e municípios), e o viés participativo que, a partir daquele momento, deveria caracterizar o processo decisório. Uma expressão dessas mudanças são os conselhos gestores de política pública, tais como Conselho de Saúde, Conselho de Assistência, Conselho do Trabalho e Conselho da Criança e Adolescente, que se constituem uma nova arena, essencialmente participativa, em que o processo decisório deve ocorrer (FUKE *et al*, 2003).

A partir da CF 88, esses espaços surgiram em quase todas as instâncias da Federação (GOMES, 2000); diante desse fato, costumamos ter uma idéia muito romântica sobre os conselhos porque foram a grande novidade trazida nessa Constituição (PAZ, 2004). Porém, ainda permanece a luta pela constituição dos conselhos, pela legitimidade, como da representação popular, pela discussão de sua formação paritária entre população, trabalhadores da área e dirigentes (SPOSATI; LOBO, 1992). Tem-se, a partir daí, a grande possibilidade, o grande vir-a-ser dos conselhos (PAZ, 2004).

Segundo Leher (2004), o tema “conselho” é central em qualquer análise estratégica do futuro, pois se refere à forma de participação da sociedade no controle social²³ das políticas do Estado. Nos anos 80, o processo de participação concentrou-se na questão dos conselhos, fossem eles consultivos – para conhecer a população – ou normativo/representativo – com poder de decisão. Nessa época, firmaram-se as primeiras experiências de conselhos gestores da coisa pública de diversos tipos

²³ Aqui, a partir do contexto discutido por esse autor, controle social possui o sentido de controle da sociedade sobre as ações do Estado, com objetivo de fiscalização e acompanhamento das atividades realizadas.

(saúde, educação, comunitários, negro, mulher etc). Paralelamente, funcionavam os conselhos populares dos movimentos sociais, provocando confusão quando essas duas formas de participação e representação se encontravam. A dos conselhos populares fundava-se nos princípios de participação direta e a dos conselhos comunitários era articulada pelos poderes públicos segundo critérios de representatividade que supunham a participação indireta. O cruzamento das duas formas só apareceu nos anos 90, nas novas redes associativas (GOHN, 2003).

Em estudo realizado por Draibe (1998), sobre os conselhos nacionais de políticas setoriais, a participação dos conselhos nos processos de formação de políticas (*policy formation*) é considerada relevante, visto que estes gozam de alta visibilidade e seus papéis e funções parecem relativamente integrados ao conhecimento e expectativas dos agentes, especialmente o governo. Ela ressalta, contudo, que eles podem esbarrar em limites muito presentes ainda, e que, de alguma forma, reduzem sua capacidade de partilhar e de influir em algumas decisões governamentais. Isso pode se dar pela alta heterogeneidade dos conselhos, principalmente quanto à institucionalização, isto é, enfrentam dificuldades desde a auto-identificação até a incapacidade de partilhar ou influir nas decisões sobre as políticas, sendo que essas lhes escapam, passando por fora.

Considerando esses aspectos, o componente político dos conselhos é de fundamental importância para o processo decisório em uma política pública. Esse componente político envolve correlação de forças, articulação com segmentos da sociedade civil, princípios de democracia e transparência, com a capacidade técnica e competência legal que os conselheiros têm na garantia de espaços de participação e controle da coisa pública; capacidade dos conselheiros, no uso de suas atribuições legais, de superarem tendências burocratizantes e legalistas típicas (RIZOTTI *et al*, 1999).

Assim, os conselhos podem distinguir-se entre aqueles que mantêm independência do governo e da estrutura formal das políticas governamentais; e aqueles que mantêm relações diretas com as políticas e programas setoriais, estando localizados

no âmbito federal (nos ministérios correspondentes) e em âmbito estadual e municipal (nas secretarias correspondentes) – trabalho, educação, assistência social, previdência social, conselhos de direitos, saúde, ciência e tecnologia, cultura e meio-ambiente (DRAIBE, 1998).

Há, nessa estrutura, diversas denominações para enquadrar as ações de cada conselho. Gohn (2003) diferencia três tipos de conselhos no cenário brasileiro do século XX:

- a) os criados pelo poder público Executivo para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares. Ex: conselhos comunitários criados para administrar junto à administração municipal ao final dos anos 1970;
- b) os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público. Ex: conselhos populares ao final dos anos 1970 e parte dos anos 1980;
- c) os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil. Ex: conselhos institucionalizados, conselhos gestores setoriais. Têm o papel de instrumento mediador na relação Estado/sociedade.

Complementando a idéia, Tatagiba (2002) aponta que os conselhos gestores de políticas públicas são 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. A autora, utilizando a divisão proposta pelo Programa Comunidade Solidária, classifica os conselhos gestores em:

- a) conselhos de programas: vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto ao seu escopo e a sua clientela. Ex: conselhos de alimentação escolar;
- b) conselhos de políticas: ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais. Ex: conselho de saúde, assistência, de direitos da criança e do adolescente, educação, antidrogas;

c) conselhos temáticos: sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem por iniciativa local. Ex: conselho da mulher.

No entanto, é preciso ter clareza que não basta enquadrar e classificar os conselhos nas denominações específicas, mas entender os componentes principais dos conselhos (RAICHELIS, 1999). Para essa autora os componentes seriam: visibilidade, controle social, representação de interesses coletivos, democratização e cultura política.

1) Visibilidade: possibilitar a transparência dos discursos e ações dos tomadores de decisões. Segundo Sposati e Lobo (1992), o estilo tradicional de fazer política no Brasil entra em choque com essa proposta de visibilidade ampliada, visto que no nosso país, as decisões não são tomadas na esfera pública, não há uma “regulação social pública”. As situações são resolvidas caso a caso, de preferência no interior dos gabinetes e não de forma clara, global, transparente e pública.

Garantir a visibilidade requer sair desse espaço e permitir que as questões sejam expressas não somente para os envolvidos, mas para todos os implicados nas decisões. Supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação.

Dar visibilidade é, assim, também alterar a tendência histórica de subordinação da sociedade civil ao Estado, abrindo possibilidades de mudança nessa relação (RAICHELIS, 1999).

2) Controle social: participação da sociedade civil organizada na arbitragem dos interesses em jogo e acompanhamento das decisões segundo critérios pactuados. Sposati e Lobo (1992), refletindo sobre controle social na saúde, alertam que não se trata de vigiar uma burocracia, mas de criar uma nova perspectiva na qual ao se democratizar decisões, “traga a alteridade” (p. 372). Nesse sentido, as autoras destacam a presença de sujeitos que se contrapõem, que “tem” força e presença

para pressionar e ter protagonismo. Não se trata só de “vigiar o serviço”, pois o trato do resultado é negócio a ser tratado também antes de começar o serviço.

Ao adotar a expressão “controle social” como um dos componentes dos conselhos, Raichelis utiliza-o dentro de uma perspectiva teórica, qual seja de um controle estabelecido pela sociedade perante o aparelho de Estado. Nesse momento, tal como essa autora, vários outros irão alertar para a polissemia presente na expressão *controle social* e a necessidade de compreender suas diferentes definições ao se tomar por base a relação entre Estado e sociedade civil, os distintos contextos sócio-econômico-culturais, a variedade de enfoques político-ideológicos e as diversas formas de compreensão do Estado e dos grupos sociais.

Considerando a história política brasileira, observa-se que entre 1950 e 1960 o controle social era compreendido como a sociedade completando o Estado, ou seja, colaborando na execução das políticas sociais, através do voluntariado e da solidariedade. Nos anos 1970, apropriado por diferentes autores, o conceito significava a reação (ou a necessidade de reação) da população aos regimes ditatoriais existentes no período, passando a ser entendido como o combate ao Estado feito pela sociedade. Nas décadas de 1980 e 1990, há uma alteração do significado do termo, constituído como o significado da participação e da fiscalização da sociedade às decisões do Estado. Dessa forma, o conceito de participação popular trata-se de uma participação política das entidades representativas da sociedade civil nos órgãos, agências ou serviços do Estado. Na área da saúde, o conceito surgiu no interior do movimento de Reforma Sanitária, iniciado na década de 1970 por profissionais de saúde, movimentos populares e diversos militantes. Nesse âmbito, o controle social é um direito conquistado na CF de 88 e refere-se ao princípio da participação popular, ou seja, a sociedade civil organizada alcança uma posição de participar no processo de planejamento e fiscalização da política local (BRAVO, 2001).

Contudo, esse conceito não foi sempre assim, mesmo no âmbito da saúde. Nos primórdios do Estado moderno, na era do monarquismo absolutista do século XVII, a

concepção de controle social era dada a partir do Estado sobre a sociedade, época em que se inauguraram intervenções estatais no campo da saúde coletiva. O Estado assumiu, então, novas funções sobre a intervenção na economia e no social, sob a influência do mercantilismo, promoveu uma centralização administrativa e formou uma burocracia organizada e sofisticada, a ponto de estar capacitada a defender os interesses do Estado, num contexto em que a sociedade deveria servir ao Estado. Assim, controle social aqui é claramente o do Estado sobre a sociedade. Dos interesses dos indivíduos e grupos da sociedade em saúde cuida o Estado, portador exclusivo da verdade técnica e do poder decisório (CARVALHO, 1995).

Na concepção da sociologia, o conceito *controle social* possui raízes nas formulações clássicas de Émile Durkheim (1858-1917), que o utilizam para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade, submetendo indivíduos a padrões sociais e princípios morais, ou seja, designando os processos de influência do coletivo sobre o individual (CARVALHO, 1997). Durkheim aponta tanto para os mecanismos gerais de manutenção da ordem social quanto para fenômenos ou instituições específicas que buscam fortalecer a integração e reafirmar a ordem social quando esta se encontra ameaçada. Tal definição sintética, no entanto, pouco avança na caracterização precisa das questões que estariam envolvidas nessa discussão, inclusive porque a noção parece sobrepor-se a outras, como as de poder ou de autoridade (ALVAREZ, 2004).

A partir dessa concepção, os processos de orientação das expectativas, os modelos sociais, as mensagens subliminares, os processos de valorização do comportamento individual e as regras de ascensão social são alguns dos mais eficientes mecanismos de controle social. Quando todos esses falham ou quando o desvio ocorre, as formas instituídas de punição tendem a reafirmar os padrões da sociedade, com a perda da liberdade, confinamento, segregação e discriminação são alguns dos mecanismos (COSTA, 2005).

Após a Segunda Guerra Mundial, no entanto, a expressão começa a apontar outra direção, através de estudos no campo da Sociologia e da História do crime e do

desvio. Esses estudos recuperam, por um lado, a relação do Estado com os mecanismos de controle social e, por outro, a coesão social, que não é mais vista como resultado da solidariedade e da integração social, mas sim como resultado de práticas de dominação organizadas pelo Estado ou pelas classes dominantes. Será essa orientação negativa da temática do controle social que ganhará cada vez mais importância a partir dos anos 60 do século XX, ao voltar-se para pesquisas empíricas sobre prisões, asilos, hospitais, etc (ALVAREZ, 2004).

Cohen (*apud* ALVAREZ, 2004) ressalta que o conceito só é útil caso seja capaz de indicar a que práticas sociais específicas corresponde; recuperar as diferentes respostas dos agentes submetidos aos mecanismos de controle; mostrar que essas práticas podem ser produtivas e não apenas repressivas, já que podem produzir comportamentos em indivíduos e grupos sociais e não somente restringir e controlar as ações; evitar a dicotomia Estado/sociedade e pensar as práticas de controle social constituindo-se na relação entre as diversas dimensões institucionais da modernidade; não cair numa visão por demais finalista da racionalidade dos mecanismos de controle social. Alvarez (2004) aponta que essa parece ser a situação atual das pesquisas desenvolvidas sob o rótulo da expressão controle social e coloca que é necessário ultrapassar uma visão instrumentalista e funcionalista do controle social e buscar formas multidimensionais de pensar o problema, capazes de dar conta dos complexos mecanismos que não propriamente controlam, mas produzem comportamentos considerados adequados ou inadequados com relação a determinadas normas e instituições sociais.

Numa outra concepção, o conceito de controle social envolve a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da coletividade (CORREIA, 2000). Segundo Pereira (2005), esse conceito seria melhor definido com o termo *controle democrático*, pois partiria do *povo*. Para essa autora, controle social caberia apenas ao controle do Estado sobre a sociedade, conforme Durkheim apontou em sua formulação original.

Para alguns autores, o controle social é realizado pelo Estado sobre a sociedade através da implementação de políticas sociais para amenizar ou evitar os possíveis conflitos sociais. Essas instituições interferem no cotidiano dos indivíduos, reforçando a internalização de normas e comportamentos legitimados socialmente (IAMAMOTO, 1998). Essa concepção surgiu no Brasil, no período de 1964, quando o país era governado por meio de atos institucionais, leis de segurança nacional e decretos secretos, o que caracterizou a forte repressão e controle sobre a população. O controle passou a ser exercido somente pelo Estado sobre a sociedade, pois as possibilidades de participação popular foram suprimidas (CORREIA, 2000).

Segundo Correia (2000), se considerarmos o campo das políticas sociais como contraditório, no sentido de o Estado controlar a sociedade ao mesmo tempo em que incorpora suas demandas, surge um outro conceito para controle social, consonante com a atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam os interesses da população. Assim, o controle é realizado pela sociedade sobre as ações do Estado. Partindo da idéia que na realidade o Estado mantém a ordem e a coesão social em torno de um projeto hegemônico, é necessário reverter o controle na perspectiva de a sociedade obtê-lo sobre o Estado ampliando a esfera pública.

É no espaço público – fóruns, redes, plataformas – que se tematizam questões de interesse geral, realizam-se negociações, formulam-se proposições de políticas públicas e pode-se exercer controle dos atos e decisões do poder político. E na esfera pública, os debates e as negociações entre atores vinculam-se à estrutura do Estado (conselhos), com uma representação da sociedade civil que em alguns países alcança um caráter decisório e, em outros, define-se como consultivo (TEIXEIRA, 2002). Onde há uma restrição dessa esfera pública, como no caso do Brasil, o exercício do controle social é relevante para a construção e/ou ampliação desse espaço (CORREIA, 2000). Nesse contexto, o controle social sobre as ações do Estado tem como um dos requisitos o estabelecimento de relações entre Estado e sociedade por meio de canais democráticos potencializadores de participação social, como exemplo os conselhos setoriais.

Se considerarmos o conceito tal como ele aparece originalmente formulado pela Sociologia e Psicologia, perceberemos que o conceito controle social teve seu significado invertido, transformando-se em conceito operacional para designar o processo e mecanismos de influência da sociedade sobre o Estado. No Brasil esse conceito, segundo Carvalho (1997), foi apropriado pelo senso comum na luta contra o Estado autoritário, adquirindo uma conotação maniqueísta e instrumental. Maniqueísta, porque tanto o Estado quanto a sociedade são destituídos das complexas relações sociais neles embutidas e “rebaixados a entes homogêneos, animados por vocações distintas” (p. 95). O Estado, tido como vilão usurpador do interesse público e a sociedade, vítima excluída da decisão pública. E também instrumental, porque se trata de estabelecer estruturas ou mecanismos capazes de funcionar como instrumentos da sociedade para controlar o Estado (CARVALHO, 1997). Foi a partir desses referenciais que os conselhos desenvolveram suas práticas iniciais e modelaram sua identidade política.

De acordo com Carvalho (1997), é essa própria idéia de controle social a responsável por gerar uma expectativa a respeito dos conselhos que oscila entre a ilusão e o ceticismo. Essa ilusão consiste na superestimação da efetividade dos conselhos como arenas decisórias. Alimenta-se a idéia que uma sociedade organizada e representada nos conselhos poderia controlar o Estado, como se a partir do mero funcionamento regular dos conselhos, do cumprimento de suas prerrogativas legais, o Estado se “corrigisse” e passaria a funcionar conforme os interesses da maioria. Embora essa imagem possa favorecer a participação atraindo segmentos da sociedade, na verdade, segundo Carvalho, ela é insuficiente para dar sustentação ao funcionamento dos conselhos.

Tal desdobramento ocorre em função da inefetividade desses espaços em satisfazer as demandas, o que leva os representantes dos segmentos a reduzir suas expectativas e a gerar um esvaziamento dos conselhos ou, ainda, a gerar uma adaptação conformada a seus limites como arenas decisórias, a burocratização. Quanto ao ceticismo apontado pelo autor, esse diz respeito a subestimar as possibilidades de autonomia e efetividade dos conselhos. O ceticismo pode provocar um rebaixamento ou atraso nas práticas dos conselhos, reduzindo-o a uma

dimensão meramente fiscalizatória, na qual o controle burocrático torna-se obsessivo e a preocupação com os resultados é negligenciada, enfraquecendo o elo de ligação mais importante entre os conselhos e a sociedade representada. Essas situações podem resultar numa perspectiva de controle social despolitizada e inócua. Diante dessas definições, a concepção de controle social presente neste trabalho traz então no seu bojo a participação da sociedade como ator público, a qual estabelece uma relação em que fazem o acompanhamento do Estado nas suas ações voltadas para o público, processando esses interesses. Esse tipo de controle está alicerçado em um duplo viés: a dura realidade da exclusão social e o caráter secularmente clientelista e privatizado do Estado brasileiro.

Como a visibilidade e o controle social, Raichelis (1999) aponta ainda como componentes dos conselhos a representação de interesses coletivos, a democratização e a cultura pública.

3) Representação de interesses coletivos: constituição de sujeitos sociais ativos, mediadores de demandas coletivas. Para Sposati e Lobo (1992), a introdução de novos sujeitos democráticos/populares amplia a democracia política e a democracia social. As representações coletivas corrigem as lacunas da democracia representativa nos limites do Estado para formas de democracia direta, exercitando a construção popular da democracia; os conselhos não são o “outro”, o *alter*, a sociedade ou movimento social em relação ao Estado, e sim o lugar, o espaço no interior do aparelho estatal, onde o “outro” se expressa, por isso, o espaço público, onde os atores sociais se constroem como atores públicos. Dessa forma, os conselhos funcionam estabelecendo o interesse público²⁴, que examina e acolhe demandas, compatibiliza interesses e chancela uma agenda setorial de interesse público. Muito mais do que uma porta de acesso ao aparelho estatal e seus mecanismos decisórios, os conselhos são uma arena para processar interesses de modo a estabelecer o interesse público (CARVALHO, 1997). Nesse sentido, não se pode confundir o Estado com o público e o capital com o privado. Estabelecer o interesse público requer considerar os conflitos, os consensos, reconhecer as

²⁴ Interesse público aqui se refere a tudo aquilo que seria de interesse geral, comum, de todos ou de toda sociedade (CARVALHO, 1997).

diferentes classes sociais e seus interesses e a partir disso estabelecer estratégias políticas em que os sujeitos sociais possam disputar lugares de reconhecimento social e político, contribuindo para que a esfera pública transcenda a esfera governamental, e que haja articulação entre Estado e sociedade civil.

Garantir o estabelecimento do interesse público se apresenta como um grande desafio no Brasil, país marcado por uma cultura política antidemocrática. A luta por essa construção somente pode significar um avanço democrático em relação ao poder do Estado, ao se considerar os interesses e necessidades das classes subalternas nas decisões políticas (ABREU, 1999).

4) Democratização: ampliação dos fóruns de decisão política, aumentando os condutos tradicionais de representação e incorporando novos atores, gerando uma interlocução pública capaz de articular acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas. Essa democratização está articulada à idéia da participação nas esferas públicas, ou seja, dos espaços de decisão (PAZ, 2004).

5) Cultura pública: enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado. Nesse sentido, Sposati e Lobo (1992) ressaltam que a cultura política brasileira ainda convive com o fenômeno do coronelismo, autoritarismo e patrimonialismo, que sujeitam a população ao poder dos proprietários (PAZ, 2004). Sob a coação e medo, ocorre a anulação da vontade coletiva. O enfrentamento dessa questão requer considerar o Estado como coisa pública, desprivatizar interesses, introduzindo cenas de negociação explícitas. Segundo Gomes (2000), esse desafio de romper com a tradição do trato privado da coisa pública e com uma sociabilidade marcada por relações de favor e tutela, pelo clientelismo são os maiores desafios dos conselhos.

A dinâmica dos Conselhos pode-se caracterizar por dois modelos básicos: o da vocalização política dos grupos de interesses representados – que promovem sobrecarga de demandas e o da pactuação – centrado na prática mais constante de

acordos políticos entre grupos. No entanto, tais modelos variam de conselho para conselho ou mesmo no interior de cada conselho (VENÂNCIO, 2001; CARVALHO, 1997).

Os conselhos em que predomina a vocalização política decorrem de diversas situações, tais como as que resultam de resistências governamentais à sua implantação ou aquelas em que as forças político-partidárias e grupos de interesses societários (sindicatos, associações de moradores, etc) têm intensa atividade. A redução da instabilidade é obtida pelo estabelecimento de acordos e pela implementação governamental de decisões políticas, o que possibilita a emergência de um padrão mais estável de pactuação (VENÂNCIO, 2001).

Os conselhos em que predominam a pactuação implicam certa autolimitação de programas dos grupos de interesses e da esfera governamental (por cálculos estratégicos ou pelo estabelecimento de hegemonias mais intensas) em prol de uma gestão compartilhada e consensual da política pública. Os fatores estabilizadores podem originar-se de situações diversas, que vão desde a dominação política até uma percepção coletiva de equilíbrio de forças entre os grupos (VENÂNCIO, 2001).

Na hegemonia política, a situação mais comum é a prefeiturização do conselho, na qual a dominação política exercida pelo executivo decorre de relações clientelistas ou de algum tipo de liderança carismática. Os grupos de interesses articulados à dinâmica do conselho percebem vantagens, em termos de eficiência na viabilização de seu programa, ao praticarem a autolimitação em prol de maior comprometimento das partes com as decisões políticas (VENÂNCIO, 2001).

Rachelis (2005) aponta ainda que uma das principais dificuldades no campo governamental relaciona-se às resistências para que as definições das políticas públicas sejam abertas à participação e ao controle social, retirando-as das mãos da burocracia estatal para permitir a penetração da sociedade civil. Já no campo da sociedade civil, o reconhecimento da heterogeneidade desses atores e das

concepções, práticas, experiências e propostas acumuladas geradoras de múltiplos interesses e demandas, nem sempre convergentes, desafia o estabelecimento da agenda comum. E no campo das relações entre os representantes da sociedade civil e representantes governamentais, impõe-se o desafio de adotar estratégias políticas que ampliem o arco de alianças capazes de fortalecer um campo hegemônico progressista na defesa das políticas sociais como direitos.

Outro aspecto importante é vincular essas categorias à categoria **participação**, visto que os conselhos são canais importantes de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos. Por meio disso, objetiva-se criar espaços de debates públicos, estabelecer mecanismos de negociação e pactuação para assim socializar as ações e deliberações governamentais (RAICHELIS, 1997). A legitimação dos conselhos facilitou a presença da sociedade civil na gestão pública. A institucionalização da participação ampliada ocorre através da inclusão de organizações comunitárias e movimentos populares nos conselhos e fóruns (JACOBI, 2002), sendo pensada a partir da idéia de podermos intervir na esfera do público (PAZ, 2004).

A participação popular vem sendo discutida dentro dos marcos das democracias representativas e se transforma no referencial de ampliação das possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos. Entretanto, o que se observa é que as propostas participativas ainda permanecem mais no plano da retórica do que da prática. A participação, a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configura um instrumento de socialização da política, reforçando o seu papel como meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública (JACOBI, 2002). O que importa não é somente a quantidade cívica, mas também a sua distribuição, não apenas quantas pessoas participam, mas também quem são elas (FUKS *et al*, 2003). Uma paridade efetiva para a tomada de decisão requer a aquisição de competências pelos atores implicados. O acesso à informação e à formação constitui um aspecto fundamental para a participação no campo político (MARQUES, 2004).

Para que os conselhos possam funcionar como espaços de representação plural, não-hierárquica e de partilha de poder, é preciso que os ocupantes do executivo e do legislativo tenham essa partilha e a participação da sociedade como diretriz política. A partilha efetiva de poder é um elemento ativo dentro das disputas em torno de modelos de democracia e projetos políticos. E, nesse sentido, a introdução dos conselhos na cena política tem ensejado a emergência das diferentes concepções de participação. Compreender os entraves e resultados apresentados pelos conselhos como parte da disputa entre democracia representativa e democracia participativa pode contribuir para redimensionar sua importância e de algumas conquistas no cenário político (FERRAZ, 2005).

As práticas participativas representam uma possibilidade de ampliação do espaço público (JACOBI, 2002). Contudo, se por um lado parece evidente que a participação nos conselhos amplia aquela presente nas instituições políticas tradicionais, por outro as pesquisas existentes apontam que a emergência dos conselhos gestores de políticas públicas não superou a distinção entre uma minoria de cidadãos politicamente ativos e a maioria passiva (FUKS *et al*, 2003).

Essa perspectiva denota que a participação proporcionada pelos conselhos se realiza nos moldes da democracia representativa. Mesmo que os representantes dos usuários da política e dos serviços sobre o qual o conselho se assenta, sejam escolhidos por seus pares e tenham com eles uma vinculação orgânica, o seu vínculo é o de representação, de alguém eleito para vocalizar demandas e com poderes para decidir por seus representados. Portanto, soa irreal que os representantes dos usuários tenham maior capacidade de articulação e que estejam em contato com suas entidades e representados. O não reconhecimento da legitimidade da representação dos usuários, por exemplo, é um ponto problemático. Há um processo crescente de contenção da participação, de diluição dos conflitos, dos enfrentamentos diretos da capacidade de intervenção dos representantes da sociedade civil (FERRAZ, 2005).

Diante desses problemas, os conselhos parecem ser simultaneamente, privados de sua capacidade de decisão e de interferência na produção de políticas. Essa privação tem-se manifestado por meio da inexistência de recursos necessários ao seu funcionamento (espaço físico, equipamentos, recursos financeiros, etc), pela definição autoritária da agenda (em geral na mão do presidente do conselho, o secretário ou ministro do setor), pela pouca representatividade e capacidade decisória dos representantes governamentais, pela tecno-burocratização dos temas (com a supervalorização do conhecimento técnico-científico) e pela não implantação de suas resoluções. O que ocorre então é o esvaziamento físico (ausência de representantes da sociedade civil e alta rotatividade dos representantes governamentais) e político, pois as decisões sobre os rumos da política se dão em outros espaços (as comissões intergestores, negociações privadas com os segmentos interessados na questão, decretos junto ao legislativo, medidas provisórias, etc), fazendo com que se anule sua existência no poder decisório (FERRAZ, 2005).

Ao observarmos as ações coletivas nos anos 70 e 80 no Brasil, elas foram impulsionadas pelos anseios de redemocratização do país, pela crença no poder da participação popular e pelo desejo de democratização dos órgãos, das coisas e das causas públicas (GOHN, 2003). Nesse período a participação foi institucionalizada, no sentido de inclusão da representação direta da sociedade no arcabouço institucional do Estado (CORREIA, 2000). A CF de 1988 traz a participação da população no controle e gestão das políticas alicerçada à descentralização e municipalização das ações (CF, art. 10: 194, inciso VII; 198, inciso III; 204, inciso II; 206, inciso VI). A partir dos anos 80, exercita-se uma busca de um consenso normativo em relação a questões básicas, possibilitando o surgimento de novos tipos de participação mais ampla, de conteúdo mais contestador, formando-se uma nova cultura política em que se valorizam a ação coletiva, a construção de identidades, criação e efetivação dos direitos e o enfrentamento dos problemas cotidianos (TEIXEIRA, 2002).

Os projetos de maior democratização social e política da sociedade e do Estado brasileiro originados no interior desse processo de adensamento dos movimentos

sociais, movimento sindical e organizações da sociedade civil nos anos 70 e 80, conquistaram avanços inegáveis na formalização legislativa e institucional de direitos e das instituições responsáveis por sua implantação, mas estão amargando sérias dificuldades na disputa cotidiana que se realiza nessas instituições para que os projetos conquistem solidez social e política (FERRAZ, 2005).

Isso ocorre devido aos contextos de consolidação formal das instituições democráticas, de hegemonia do pensamento neoliberal, de ampla redução da capacidade interventiva do Estado e da erosão das redes de proteção social construídas nos países capitalistas avançados. Segundo Teixeira (2002), na visão liberal, o conceito de participação política tinha um sentido decisional restringindo-se ao processo eleitoral. Recentemente, ele vem traduzindo novos conteúdos e sentidos, ora contraditórios ora múltiplos, que podem descaracterizar o fenômeno. É preciso considerar o poder político de forma que não se confunda com autoridade ou Estado, mas que suponha uma relação em que atores, com os recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades e afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações:

Participação significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte”, de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Refletir “a parte” implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo, e como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder (TEIXEIRA, 2002, p. 27).

Essa definição apresenta o problema de como responder aos interesses gerais em face do particularismo e do corporativismo dos atores, exigindo-se condições objetivas e subjetivas e ainda espaços públicos onde possam ocorrer as negociações e compromissos para que as argumentações, livremente expostas, permitam chegar-se a um consenso traduzível em decisões no sistema político (TEIXEIRA, 2002).

A participação supõe uma relação de poder, não só por parte do Estado, mas também pelos atores envolvidos no processo. Para Teixeira (2002), considerar esse aspecto permite evitar o idealismo de ver a participação como um fim em si, valor

despido das contradições da sociedade. Participação não é dada, é criada. Não é dádiva, é reivindicação. Não é concessão, é sobrevivência. A participação precisa ser construída, forçada, refeita, recriada (DEMO, 1988). Não se pode tomar de modo absoluto os requisitos necessários para que se efetive a participação, pois suas ausências seriam vistas como impedimento para tal efetivação. Melhor será considerá-los no máximo como obstáculos à qualidade, extensão e eficácia da participação. Caso contrário, correr-se-á o risco de cair no círculo vicioso em que as mudanças não se realizam porque não há participação (TEIXEIRA, 2002).

Um problema central nessa discussão, segundo Chauí (1984), diz respeito à necessidade de organização e de representação. É aqui que se afirma, como necessidade imperiosa, a organização popular para a legítima pressão sobre os poderes públicos. A **cidadania** pode ser exercida de diversas maneiras, nas associações de base e movimentos sociais, em processos decisórios na esfera pública, como os conselhos, o orçamento participativo, iniciativa legislativa, consultas populares. Segundo Paz (2004), o conceito de cidadania utilizado quando se trata de conselho não se refere apenas aos nossos direitos individuais, mas à cidadania coletiva, da população, ao direito desta de se organizar e de ter direito de lutar por direitos.

Nesse debate sobre organização, representação e exercício da cidadania, as análises sobre os conselhos gestores das políticas sociais apontam que ainda perdura a fragilidade diante da centralização do poder nas mãos dos poderes executivos e mesmo a sua desqualificação como espaço de representação da sociedade civil, a incompreensão de muitos setores a respeito de qual seja o seu significado social, a complexidade da representação das múltiplas entidades da sociedade civil, dadas a sua heterogeneidade e divergências sobre o sentido da participação nesses espaços (WANDERLEY, 1999).

Se os Conselhos têm potencialidades como arenas de construção da democracia (BEHRING, 2000), é urgente realizar um balanço, apontando dificuldades para sua plena realização. É, então, como parte do Estado, mas independente do governo,

que os conselhos poderão encontrar seu papel renovado nos marcos da reforma democrática do Estado. Embora a mera existência dos conselhos já tenha um efeito geral, cultural, é no processo cotidiano da tomada de decisão pública que esses órgãos podem encontrar maior alcance democrático (CARVALHO, 1997).

É exatamente a partir desses indicativos de análise que apresentamos uma reflexão sobre os Conselhos Antidrogas no contexto da Política de enfrentamento ao uso indevido de drogas. Como um conselho gestor de política, o Conselho Antidrogas requer em sua análise considerá-lo inscrito em uma arena marcada por diferenças que mobilizam segmentos a favor ou contra a atual política. No entanto, cabe alertar que há um desafio para refletir sobre as políticas de enfrentamento ao uso indevido de drogas numa perspectiva democrática, pois o uso de drogas e sua dependência tendem a ser percebido como um dado em si, descontextualizado, sendo uma fatalidade individual que precisaria ser erradicada (ACSELRAD, s/d). Para tanto, no capítulo a seguir, contextualizaremos a Política de enfrentamento ao uso indevido de drogas para dar visibilidade ao caráter e aos objetivos dessa Política e as propostas para os conselhos antidrogas.

4 A POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO AO USO INDEVIDO DE DROGAS E OS CONSELHOS ANTIDROGAS

O uso de drogas aparece como um fenômeno complexo da vida em sociedade que envolve questões de caráter político, econômico, social, cultural (BUCHER; OLIVEIRA, 2004), magia, religião, festa e deleite (TOSCANO, 2000). É necessário refletir e compreender o fenômeno do uso indevido de drogas dentro de um contexto amplo que envolve esses aspectos e que direcionam uma estratégia de oferta de substâncias psicoativas²⁵ à população brasileira (RODRIGUES, 2004).

O consumo de drogas no Brasil e no mundo caracteriza-se como um problema cuja complexidade envolve aspectos da relação entre a droga e seu usuário, aspectos culturais e simbólicos que formatam um consumo diferenciado por grupos sociais, aspectos econômicos ligados à rede de comércio das drogas e ao momento histórico em que este consumo ocorre, que imprimirá sanções diferenciadas conforme o enquadramento que cada droga receberá. Assim, Vaillant (1983) afirma que falar sobre drogas engloba aspectos morais, psicológicos, socioeconômicos, relativos a um dado momento, em um dado contexto.

A presença das drogas na história da humanidade é bastante antiga e contínua (TOSCANO, 2000). O consumo tem adquirido características próprias a cada época (MACRAE, 2000), levando-se em conta as diferentes classes sociais, podendo adquirir características antagônicas, marginalizando ou agregando, manifestando uma natureza religiosa ou profana, um caráter coletivo ou individual (BRASIL, 2004). Exemplos disso estão em todas as religiões e culturas antigas, nas quais se observa a atribuição de um caráter sagrado a uma bebida ou outra substância com potencial de alterar a consciência e fazer parte da alegria de viver (em nossos dias observamos o carnaval do Rio de Janeiro, a festa do peão de boiadeiro em São

²⁵ Substâncias psicoativas, no sentido aqui tratado, são as substâncias que afetam os processos cerebrais normais de senso-percepção, das emoções e da motivação. Têm a capacidade de alterar a consciência, a disposição e os pensamentos (OMS,1993). Essa definição também será válida para o termo “droga”.

Paulo e a Oktoberfest em Santa Catarina, exemplos de festas populares que associam festa e consumo de drogas) (TOSCANO, 2000); ou ainda, quando se considera o usuário de drogas como um indivíduo com comportamento desviante e com distúrbio mental, face à prevalência do discurso médico e jurídico; ou considerando o uso indevido de drogas como “maldição”, “pecado” ou “culpa”, sendo a fé a via de resolução e necessitando de conselheiros espirituais para tratar o problema (O'BRIEN *et al*, 1992), entre outros aspectos.

O enfrentamento dessa problemática constitui uma demanda mundial: de acordo com a Organização Mundial de Saúde, cerca de 10% das populações dos centros urbanos de todo o mundo consomem abusivamente substâncias psicoativas, independentemente da idade, sexo, nível de instrução e poder aquisitivo. Salvo variações sem repercussão epidemiológica significativa, essa realidade encontra equivalência em território brasileiro. Considerando o uso de substâncias psicoativas em qualquer faixa etária, o uso indevido de álcool e tabaco tem as maiores prevalências globais, trazendo também as mais graves conseqüências para a saúde pública mundial (OMS, 1993).

Estima-se que 11,2% da população brasileira adulta manifesta dependência alcoólica e, ainda, que 6% da população apresenta transtornos psiquiátricos graves decorrentes do uso de álcool e outras drogas (BRASIL, 2001; BRASIL, 2004). O uso de qualquer droga (exceto álcool e tabaco), no Brasil, é estimado em 19,4%. Essa porcentagem é próxima ao Chile (17,1%), três vezes maior que a da Colômbia (6,5%) e quase a metade dos EUA (38,9%) (CEBRID, 2002). Com relação ao município de Vitória, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2002), há a estimativa de que 32.154 indivíduos teriam problemas de alcoolismo. Assim, o uso indevido de substâncias psicoativas constitui hoje, um grave problema de saúde pública que vem requerendo ações que superem as ações de repressão à oferta e segregação social dos indivíduos que apresentam quadro de dependência química (BRASIL, 2001).

O aumento crescente do uso de substâncias psicoativas e os elevados custos sociais decorrentes desse consumo vêm justificando a adoção de políticas públicas tanto direcionadas à redução da oferta quanto à redução da demanda e à adoção de medidas mais eficazes sob o ponto de vista da saúde pública (LARANJEIRA; ROMANO, 2003; BRASÍL, 2005). No entanto, outros aspectos devem ser colocados em cena. O consumo de drogas chega a gerar através da indústria ilegal lucros em torno de 500 bilhões de dólares/ano. Tais lucros, como em toda cadeia produtiva, vão crescendo do produtor ao intermediário até o distribuidor final (RIBEIRO; IULIANELLI, 2000). Interesses comerciais associados envolvem a poderosa indústria de armas e o mercado financeiro, além de outros segmentos menos relevantes (BRASÍL, 2005).

Falar sobre o momento em que emergem as políticas de combate as drogas implica refletir sobre o que ocorria no mundo a partir dos séculos XVIII e XIX. Estudos desenvolvidos nos EUA apontam que no final do século XVIII, com as primeiras publicações sobre o álcool e suas repercussões, a embriaguez habitual passa a ser vista como doença e muda a visão da população americana, que passa a explicar todos os problemas da nação como provenientes do uso da bebida alcoólica. O álcool passa a ser o bode expiatório dos movimentos de massa – Movimentos de Temperança – que defendiam a aprovação de uma lei que proibisse a venda, distribuição e consumo de bebidas alcoólicas no país (COTRIM, 1992). Esses Movimentos tinham como finalidade ajudar as pessoas com problemas relacionados à bebida e passar à população mensagens de temperança e proibição (TOSCANO, 2000). A transformação do álcool em “bode expiatório” nos EUA fez com que a sociedade da época analisasse todos os problemas sociais existentes como decorrentes do uso do álcool, acreditando de fato que, se fosse “extinto” (proibido), os problemas seriam resolvidos (COTRIM, 1992). Surgiu então a Lei Seca, que vigorou de 1919 a 1933, polarizando defensores a favor e contra a instauração da mesma medida no Brasil (MATOS, 2000). Tal medida teve repercussões desastrosas, ao acabar favorecendo o crime organizado através da lucrativa venda clandestina de bebidas alcoólicas (TOSCANO, 2000).

O alvo dessas medidas era o trabalhador, e o indivíduo usuário é visto como um risco para a sociedade e para o capital. Segundo Macrae (2000), essa lógica só reserva duas saídas: a adaptação ou a exclusão. Ao focalizar sobre um determinado segmento – o pobre, o trabalhador – essa lógica explicita que são alvos mais fáceis de atacar, se comparados ao enfrentamento aos grandes mandantes do crime organizado, que fazem parte das elites econômicas, têm prestígio e que se colocam “acima de qualquer suspeita”.

Nessa perspectiva, outros fatos também podem ser elucidativos. No fim do século XIX na Ásia, antes de se proibir a produção de determinadas drogas, ocorriam problemas com o consumo do ópio fumado. Isso resultou em duas guerras entre a China e a Inglaterra (que dominava a produção de ópio na Índia). Na primeira delas, ficou estabelecido o tratado de Nanquim, no qual foi decidido que como pagamento pela destruição do carregamento de ópio, o governo chinês entregaria a cidade de Hong-Kong à Inglaterra pelo período de 150 anos. Em 1909, aconteceu a Conferência de Xangai, a qual estabeleceu a proibição da produção de ópio. Contudo, as decisões não foram cumpridas. A Inglaterra era a maior beneficiária desse comércio, controlando a produção na Índia e monopolizando a venda para a China. As resoluções acordadas até 1909 referiam-se ao ópio fumado e os seus derivados (heroína, morfina e codeína) não sofriam restrições (ROCCO, 2000; PROCÓPIO, 1999).

A partir daí, a China recorreu ao apoio dos EUA para erradicar o consumo do ópio. Os EUA, focando o desenvolvimento do capitalismo moderno, tinham interesse em aparar o crescimento dos domínios ingleses, o que gerou a Convenção de Haia – 1911 e 1912 - ratificando os termos da Conferência de Xangai (ROCCO, 1996; TOSCANO, 2000). Estariam envolvidas outras nações, como Alemanha (indústria farmacêutica), França, Holanda e outros países que se encontravam na condição de consumidores e produtores de cocaína e outras drogas. Assim é que se deu o marco da proibição internacional das drogas. Todavia, somente em 1921 passou a vigorar a Convenção de Haia, quando foi atingido o número mínimo necessário de assinaturas de países signatários (ROCCO, 2000). A partir desse momento,

começam a se formar grupos ilegais relacionados com as atividades que envolvem o comércio de drogas ilícitas.

Os dois países históricos da luta contra as drogas - EUA e China - mantiveram durante quase meio século estratégias opostas. O primeiro aplica a tradicional política da repressão. Ameaçam constantemente os países ditos de trânsito (como Brasil e México) e esquecem o princípio da responsabilidade compartilhada. Essas ações não têm diminuído o número de pessoas envolvidas com drogas. No segundo, a luta é contra o consumidor, partindo do pressuposto que se não há quem consuma, não há por que produzir ou traficar (PROCÓPIO, 1999).

Todos esses aspectos vêm sendo tratados no âmbito dos interesses políticos e econômicos das diferentes nações envolvidas em diversas épocas, como o período da Revolução Industrial, quando membros das classes trabalhadoras faziam amplo uso de medicamentos baratos contendo opiáceos e cocaína assim como o álcool para fazer frente às mazelas sociais provocadas pela Revolução (MACRAE, 2000); e na Segunda Guerra Mundial, quando as anfetaminas foram utilizadas pelas forças armadas de vários países, sendo distribuídas nas usinas de armamentos para aumentar a produção (TOSCANO, 2000).

Atualmente, a legislação sobre substâncias psicoativas da maioria dos países segue de perto os acordos da Convenção Única de Viena de 1961 e a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971. Esses acordos internacionais, promulgados sob forte pressão americana, abordam a questão da droga a partir de uma perspectiva limitada, introduzindo classificações de natureza estritamente farmacológica e dando quase nenhuma atenção a fatores de ordem social ou cultural. Tanto nos tratados internacionais quanto nas legislações e políticas nacionais deles decorrentes, deixa-se de reconhecer os problemas suscitados pelo uso de psicoativos como produção cultural, ignorando-se a profunda heterogeneidade dos modos de consumo, das razões, crenças, valores, ritos, estilos de vida e visões de mundo que o sustentam (MACRAE, 2000).

A insuficiência/ausência histórica de políticas que promovam a proteção social, a saúde e tratamento das pessoas que usam, abusam ou são dependentes de drogas são determinantes para o aumento de suas vulnerabilidades. Dessa forma, reafirma-se uma análise restrita e estereotipada sobre os usuários de drogas devido a fatores tais como: a) associação do uso de drogas à delinquência; b) estigmas atribuídos aos usuários, promovendo a sua segregação social; c) inclusão do tráfico como uma alternativa de trabalho e geração de renda para as populações empobrecidas, em especial à utilização de mão de obra de jovens; d) a ilicitude do uso impede a participação social de forma organizada desses usuários; e) o tratamento legal e de forma igualitária a todos os integrantes da “cadeia organizacional do mundo das drogas” é desigual em termos de penalização e alternativas de intervenção.

Essa postura vem resultando em ações do governo federal através da elaboração e execução de mecanismos de restrições ao consumo, através de leis e combate ao narcotráfico, além de medidas que estimulem a população a não usar ou abandonar o uso de drogas ou, ainda, a usá-la de forma responsável. Estima-se que a receita anual gerada para indústria ilegal das drogas atinja o equivalente a 8% do comércio internacional total. Essa indústria trouxe poder a criminosos organizados, corrompeu governos em todos os níveis, erodiu a segurança interna, estimulou a violência e distorceu os valores morais e dos mercados econômicos. Essas são as consequências, não do uso da droga em si, mas de décadas de políticas ineficazes (RIBEIRO; IULIANELLI, 2000).

Ao considerarmos esses aspectos no Espírito Santo, verificamos que o nosso Estado ocupava a segunda colocação no ranking de violência do país em 2000, ocupando nada menos que 103 das 900 páginas do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Narcotráfico, que descreve a situação dessa modalidade criminal em todos os estados brasileiros. O relatório denunciou a atuação de grupos de extermínio, de esquemas de corrupção e os mecanismos de impunidade, inclusive da *Scuderie Detetive Le Cocq*²⁶, surgida no Estado em 1996

²⁶ A Scuderie é uma agremiação integrada basicamente por policiais civis e militares do ES e com ramificações em Brasília, Minas Gerais e Rio de Janeiro. É acusada de exterminar meninos de rua, roubos, tráfico de drogas, seqüestros, assassinatos sob encomenda, entre outros crimes. Um grupo

como o grupo mais bem organizado do crime interestadual no Brasil (ARBEX; TOGNOLLI, 2004).

A atividade do comércio ilegal de drogas, se não é recente, ganha impulso nesse fim de século, pois não é uma atividade criminosa comum. Ela alimenta e se articula com outras atividades criminosas (como contrabando de armas, roubo de automóveis, seqüestros, falsificações de produtos, lavagem de dinheiro²⁷). “Emprega” uma quantidade enorme de pessoas e efetua grandes investimentos (FRAGA, 2000). Os recursos provenientes dessas atividades também podem ser “lavados” em transações fiscais nos chamados paraísos bancários (ROCCO, 2000) e pelo jogo do bicho, loterias esportivas e bingos (PROCÓPIO, 2000). Esse tipo de “emprego” pode ser analisado sob diferentes ângulos. Athayde e Bill, ao relatarem trechos de conversa com um traficante em Belém/PA, apontam a realidade vista sob outra perspectiva:

Perguntava sobre a hipótese de despedir mais de trezentos moleques que trabalham para eles, vendendo crack e merla nas bocas: quem iria empregá-los ou colocá-los nas escolas? E se esses meninos fossem mortos ou presos, o Estado assumiria a responsabilidade de substituí-los na provisão dos recursos que eles levavam para suas casas? Dizia que a maioria desses que, segundo a imprensa, são traficantes, lava o dinheiro do tráfico em padarias e açougues, comprando um quilo de carne e meia dúzia de pães. (SOARES; BILL; ATHAYDE, 2005, p. 43)

No Brasil, o fluxo de capital obtido nessas transações vai ao exterior e volta lavado, atraído pelas altas taxas de juros, privatização de estatais e pela facilidade com que é recebido pela globalização. O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), no seu projeto de integração, também facilitou a ação dos países no contrabando, assim como os países membros da União Européia (PROCÓPIO, 2000). O tema da lavagem de dinheiro, embora conhecido desde a década de 80, difundiu-se, nos

de 15 policiais militares do ES é apontado como a “tropa de elite”. Em seus registros estatutários (páginas 531 e 541 da ata de registros) encontrados no Cartório Civil de Vitória (localizado na Praça Costa Pereira), a Scuderie gravou o seguinte texto: “Uma instituição benemérita e filantrópica, sem fins lucrativos, com o objetivo de servir à comunidade”. Os objetivos do grupo aparecem como combater a criminalidade em geral, combater os tóxicos e prestar socorro à sociedade em momentos difíceis (ARBEX; TOGNOLLI, 2004).

²⁷ Esse termo surgiu nas décadas de 1920 e 1930 nos EUA, quando o dinheiro do comércio ilícito era empregado na compra de lavanderias, com o intuito de disfarçar sua origem (ARBEX; TOGNOLLI, 2004).

últimos anos, em conferências internacionais e a preocupação com os aspectos práticos do combate a esse crime começou a se materializar de forma mais ampla já no início dos anos 90. Em 3 de março de 1998 o Brasil, dando continuidade a compromissos assumidos desde a assinatura da Convenção de Viena²⁸ de 1988, aprovou a Lei 9.613, que tipifica o delito de lavagem de ativos ou ocultação de bens, direitos e valores (BRASIL, 2005).

A lei prevê como antecedente do delito de lavagem de ativos o dinheiro proveniente de crimes graves, inclusive os seguintes: tráfico ilícito de entorpecentes ou drogas afins; terrorismo; contrabando ou tráfico de armas de fogo, munições ou material destinado a sua fabricação; extorsão mediante seqüestro; delitos contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem como condição para a execução ou omissão de atos administrativos; delitos contra o sistema financeiro nacional; delitos praticados por uma organização delituosa e os praticados por um particular contra a administração pública estrangeira (BRASIL, 2005). Também institui medidas que conferem maior responsabilidade a intermediários econômicos e financeiros e cria, no âmbito do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). A principal tarefa do COAF é promover um esforço conjunto por parte dos vários órgãos governamentais do Brasil que cuidam da implementação de políticas nacionais voltadas para o combate à lavagem de dinheiro, evitando que setores da economia continuem sendo utilizados nessas operações ilícitas (BRASIL, 2005).

Para Ribeiro (2000), todas essas questões têm relação direta com os processos econômicos e políticos existentes principalmente nos países latino-americanos e com as opções desesperadas de entrada no mercado capitalista, ainda que pela quase exclusiva via dos negócios “ilegais” e “ilícitos”. Segundo ele, há um conjunto de explicações preconceituosas, etnocêntricas e ideologizadas que escamoteiam

²⁸ A "Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas", aprovada em Viena, Áustria, em 1988, no âmbito das Nações Unidas, mais conhecida como "Convenção de Viena", teve como propósito promover a cooperação internacional no trato das questões ligadas ao tráfico ilícito de entorpecentes e crimes correlatos, dentre eles a lavagem de dinheiro. Trata-se do primeiro instrumento jurídico internacional a definir como crime a operação de lavagem de dinheiro. O Brasil ratificou a Convenção de Viena em junho de 1991 (BRASIL, 2005).

tais conseqüências e são apresentados de forma oficial, inclusive com respaldo internacional, envolvendo congressos nacionais, exércitos e organismos mundiais. Apesar de um discurso centrado numa preocupação sanitária de erradicação do narcotráfico, combinam-se os interesses dos EUA com o das elites internas, que na prática podem ser traduzidos como conteúdos que também conseguem revelar uma disputa econômica da direção do negócio ilícito (RIBEIRO, 2000).

Vale salientar que ao focalizar o debate em torno da droga tem-se claro que esse problema não ocorre de forma isolada, mas que ele se insere num contexto de pressão dos Tratados Internacionais, dos conflitos e desequilíbrios ocorridos no desenvolvimento da sociedade, no movimento de especulação e desenvolvimento do capital, entre tantos outros aspectos. A “Guerra às Drogas” defendida pelos EUA é conhecida como política da “Diplomacia das Drogas”, teve a primeira versão no governo Nixon, o qual declarou guerra às drogas. Gerald Ford não fez nada nessa direção. Reagan, de um partido conservador, reduziu recursos na área social e os redirecionou para a luta contra os inimigos, entre eles o mal representado pelas drogas. Com isso, houve uma enorme injeção de dinheiro na área militar e uma virada em termos de intervenção na América Latina propiciada pela questão das drogas. Bush manteve o mesmo alinhamento quanto a essa guerra. Clinton, apontava em seus propósitos a erradicação e interdição do cultivo e do crime organizado (RIBEIRO, 2000).

Diante desses aspectos, Ribeiro (2000) enfatiza o narcotráfico e as atividades relacionadas como atividades capitalistas, embora subterrâneo ou ilícito e com padrões de acumulação intensos. O capital de giro do tráfico mundial é estimado em 800 bilhões a 1 trilhão de dólares anualmente (ARBEX, 1993; ROCCO, 1996; SEMPRUNCH, 2002; SILVA, 2000). É parte do atual estágio do capitalismo de modalidade flexível, global, sem limites morais e reprodutor da desigualdade social em larga escala. É agrobusiness²⁹ (agronegócio) comandado por empresários do Terceiro Mundo (RIBEIRO, 2000; PROCÓPIO, 2000).

²⁹ Segundo a Associação Brasileira de Agrobusiness, por agronegócio entende-se a multiplicidade de setores que se articulam de modo direto ou não à atividade agrícola ou pecuária, referindo-se a um conceito novo para a moderna inserção da agricultura no mercado envolvendo diferentes atividades e

A droga é uma mercadoria especial que requer políticas públicas de controle de preço, disponibilidade e consumo (KOPP, 1998). No momento em que determinadas drogas passam a ser objetos de especulação, a situação de estabilidade se altera, porque passa a haver um bem de mercado, consumido não mais dentro de determinadas regras e sim, um bem ligado à situação do perigo. O consumo não é mais dado pela tradição de determinados grupos, mas pela lógica do mercado, do capital. Esse autor aponta que foi devido à expansão do mercado, entre os mercados clandestinos, e da criminalidade que se perdeu o controle, dando margem ao desenvolvimento de organizações criminosas. Diminui-se a fronteira entre o legal e o ilegal (FRAGA, 2000). Nesse contexto, há um imenso acúmulo de poder e recursos com o desenvolvimento de um poder paralelo às estruturas legais e oficiais, que põe em xeque, em alguns casos, a própria existência dos Estados Nacionais (VELHO, 1999).

A partir desse histórico, percebe-se que as políticas de drogas podem ser entendidas a partir de diferentes pontos de vista: ora acredita-se que o “problema” desaparecerá ao eliminar-se o uso, e nesse caso, a política se ampara nos poderes judiciário e policial, caracterizando uma **resposta repressiva**; ora acredita-se que o “problema” existe devido à pouca flexibilidade da sociedade, sendo a política a promoção da autogestão do uso e organização de um sistema social que compensasse os danos eventuais, numa **resposta de legalização**; ora supõe-se que o “problema” não tem solução definitiva, mas que há necessidade de apoio através de diversos programas sociais. Nesse caso, a política se reorganiza periodicamente face às novas drogas, aos novos hábitos de consumo e as crises nas relações sociais que perturbam a subjetividade do indivíduo, numa resposta pragmática (ACSELRAD, 2005).

Nesse contexto, faz-se necessária uma análise histórica do processo de mudança das políticas de enfrentamento da questão das drogas, adotadas no Brasil. Nessa trajetória será possível destacar que a partir da década de 60, com o agravamento do uso de drogas no país, evidencia-se uma preocupação do poder público no

enfrentamento da questão, sendo esse o período em que se iniciam algumas iniciativas efetivas no controle das substâncias psicoativas (VASCONCELOS, 2000).

4.1 O Brasil, as drogas e as políticas de sua contenção

Nosso país tem regulamentação sobre as drogas desde 1938 (APÊNDICE “C”), inicialmente estabelecida pelo Decreto-Lei nº 891/38, posteriormente incorporada ao artigo 281 do Código Penal (MESQUITA, 2004). Esse decreto se deu no governo de Getúlio Vargas, num período de dissolução do Congresso, proibição dos partidos políticos, censura à imprensa e promulgação de leis trabalhistas. Operou-se junto aos EUA uma negociação para equipar as Forças Armadas (BARROS, 1994). Tais fatos podem ter influenciado a concepção criminalizadora das drogas desde o início de sua regulamentação, marcando a formação de um mecanismo de controle sobre a classe trabalhadora. O período foi marcado também pelas pressões dos Tratados Internacionais, que indicavam medidas de enfrentamento às drogas.

Nesse período, as ações de combate ao consumo alcoólico eram estabelecidas através de campanhas centradas na figura do trabalhador. Havia uma preocupação na elaboração de estratégias de controle sobre esse segmento. Mantinham-se vivas as lembranças das tensões em torno das intensas manifestações operárias e populares dos anos anteriores. As estratégias de ação nas campanhas eram diversificadas: palestras e conferências, propaganda (cartazes, folhetos, etc) e Semana Antialcoólica. Nessas campanhas procurava-se envolver a sociedade como um todo numa “cruzada”, na qual o Estado teria o papel central, com o apoio de instituições científicas, religiosas, educacionais, imprensa, clubes desportivos, entre outras (MATOS, 2000).

Antes desse momento, houve um tempo em que o uso e o comércio de drogas não eram vetados no Brasil. Em 1914, foi criado um Clube de Toxicômanos em São Paulo, a exemplo de um clube semelhante em Paris um século antes (ELUF, 2004). Na década de 1920, denunciava-se que as proibições da venda de bebidas alcoólicas e outras medidas de origem fiscal se viam dificultadas por uma

associação de interesses entre os vendedores, produtores e o governo. Se a proibição não era possível, pelo menos medidas restritivas deveriam ser tomadas. Assim, em 1921 o Decreto nº 4294/1921 instituiu penalidades e criou um estabelecimento especial para internação dos intoxicados (cocaína, morfina e ópio), além de reprimir o tráfico de drogas (MATOS, 2000). Em 1931, foi editado o Decreto-Lei 891, que restringia a produção, o uso e a comercialização de substâncias entorpecentes e fornecia a lista das substâncias controladas³⁰ (ELUF, 2004).

Diversas alterações legislativas no curso da História do Brasil culminaram na Lei 6368/76, estabelecida durante a ditadura militar de 64. Essa Lei, de 21 de outubro de 1976, foi sancionada no governo do presidente Ernesto Geisel. Possui 47 artigos e está dividida em cinco capítulos: medidas de prevenção, tratamento e recuperação, dos crimes e das penas, do procedimento criminal e das disposições gerais (BRASIL, 1976). Desde aquela época percebe-se a influência do texto legal na política posta em prática, no sentido de traduzir uma individualização do problema capaz de absolver de responsabilidades o modelo econômico e social pelos danos decorrentes das relações entre sociedade e drogas (ACSELRAD, 2005).

Embora a Lei trouxesse alguns avanços (por exemplo, o de não criminalizar o usuário), também era, no fundamental, criminalizadora (dado que não diferenciava usuário de traficante) (FLACH, 1999; MESQUITA, 2004; VELOSO, 2004). Sua abordagem era jurídico-penal e médico-psiquiátrica, fazendo com que o problema fosse encarado como caso ora de polícia ou ora de doença mental (SÁ, 1999). Com o fim da ditadura militar, remanesceu um arcabouço de legislação dedicada às drogas. Violação de residências sem mandados judiciais, extração de pátrio poder de mães usuárias, internações hospitalares sem autorização dos pacientes em

³⁰ Essa listagem foi ampliada em 1964, após a Convenção Única de Entorpecentes. Essa Convenção foi promulgada em agosto de 1964 e tinha o objetivo de concluir uma convenção internacional que substitua os trabalhos existentes sobre entorpecentes, limitando-se nela o uso dessas substâncias para fins médicos e científicos estabelecendo uma cooperação a uma fiscalização internacional permanente para a consecução de tais finalidades. Abrange principalmente a listagem das substâncias sujeitas à fiscalização, modificações quanto às fiscalizações e medidas sobre o comércio e distribuição (BRASIL, 1964).

questão e estabelecimento de penas iguais ou superiores aos de homicídio nos crimes relacionados às drogas ilícitas são alguns dos exemplos que apontam a necessidade de rediscussão da legislação do país sobre o tema (MESQUITA, 2004).

Alguns artigos dessa Lei expressam bem a cultura da época em que foi elaborada: todo cidadão é instado ao dever de colaborar no combate ao uso e tráfico de substâncias ilícitas. Embora o uso de drogas ilícitas seja considerado uma doença, o tratamento prescrito é a perda da liberdade, embora a pena seja maior para os casos de tráfico (hoje tipificado como crime hediondo). Os responsáveis por escolas e outras instituições devem denunciar e afastar pessoas envolvidas com drogas em suas dependências, podendo vir a perder eventuais subvenções, caso não colaborem. Num tal contexto, a ampliação do poder do Estado no campo do controle social³¹ refletiu os ditames e a linguagem da Lei de Segurança Nacional que, na vigência da ditadura de 64, consagrava uma cultura repressiva (ACSERALD, 2005).

A Lei 6368/76 tem uma expressão no cotidiano, de acordo com a qual os usuários são identificados como dependentes, criminosos e discriminados; há uma permissividade em relação ao consumo de drogas lícitas, álcool principalmente; o controle policial da vida pessoal permite a revista de bolsas, mochilas, exames antidoping, expulsão de casa ou escola e ruptura de contrato de trabalho diante do fato real ou suposto de envolvimento com drogas (ACSELRAD, 2005). Há 29 anos essa Lei está em vigor e estabelece princípios para a prevenção e tratamento dos usuários de drogas, muitos dos quais nunca entraram em vigor, em razão da precariedade dos serviços prestados pelo Estado (FLACH, 1999; ELUF, 2004).

Ainda segundo a Lei 6368, é proibido cultivar, semear e colher qualquer substância entorpecente ou que cause dependência física ou psíquica. Não se pode importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda ou oferecer, fornecer ainda que gratuitamente, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar ou entregar para consumo de qualquer forma

³¹ Aqui expressando o controle do Estado exercido sobre a sociedade, no sentido de vigilância/fiscalização das ações.

essas substâncias. Quem praticar qualquer um desses atos estará sujeito a uma pena de reclusão de 3 a 15 anos, mais 50 a 360 dias/multa (BRASIL, 1976). Trata-se do crime de tráfico de drogas, considerado hediondo pela Lei 8.072/90.

Quem for surpreendido portando pequena quantidade de entorpecente e não for traficante, será considerado usuário e receberá uma pena menor, de 6 meses a 2 anos de detenção e 20 a 50 dias/multa, conforme Artigo 16 da Lei de Entorpecentes (BRASIL, 1990). O que distingue o traficante do usuário é a intenção do agente. A finalidade que será dada à droga determinará qual o artigo de lei que será aplicado ao caso. Cerca de 12,5% dos detentos do sistema prisional brasileiro foram surpreendidos em flagrante com pequeno porte de drogas (quantidades que caracterizam uso próprio) e indiciados pela Lei 6368/76 (tráfico de drogas – Art. 12, Parágrafo 2, inciso 3, com pena de 3 a 15 anos). Nos EUA, por exemplo, há cerca de 1 milhão e meio de pessoas presas devido ao envolvimento com drogas. Geralmente, são presos pela posse ou pela venda de pequenas quantias de drogas. A lei norte-americana, de maneira geral, visto que varia de estado para estado, determina punições longas para sentenças de pessoas com posse repetitiva, uso e pequena escala de distribuição de drogas. A maioria das leis não permite que seja paga fiança (ZALUAR, 2005; MUELLER, 2005).

Nos anos seguintes à promulgação da Lei 6.368, acirrou-se a crise econômico-financeira do país em geral e a crise da previdência social em particular, dado que tanto o planejamento como a gestão do sistema de saúde tornaram-se impraticáveis (COHN, 2003). O descontrole revelou a deterioração de um sistema que servia sobretudo aos propósitos das atividades burocráticas e às necessidades lucrativas das empresas (QUEIROZ; VIANNA, 1992). Os anos 80 foram marcados pelas lutas contra a ditadura militar e por esforços de construção democrática do Estado e sociedade (RAICHELIS, 2000). No que tange à questão das drogas, inicia-se nesse período um debate intenso sobre a descriminalização das drogas, principalmente da maconha (ASSUMPÇÃO, 2005). O sistema de proibição (criminalização) das drogas, atualmente vigente na maioria dos Estados mundiais, foi estruturado a partir da adesão de líderes políticos e governantes que apoiaram a proibição das drogas e construíram um sistema de proibição global sob a influência dos Estados Unidos, de

seus aliados e da Organização das Nações Unidas. A proibição se dá na vertente do consumo, do comércio e da produção (LEVINE, 2003; ROCCO, 1996).

Além disso, havia também a pressão internacional através dos tratados propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU) – responsável por administrar os tratados sobre drogas, e a pressão exercida pelos EUA que, oficialmente, monitora o controle dessas políticas nos países e determina as normas de regulação de drogas no mundo (DRUCKER, 2003).

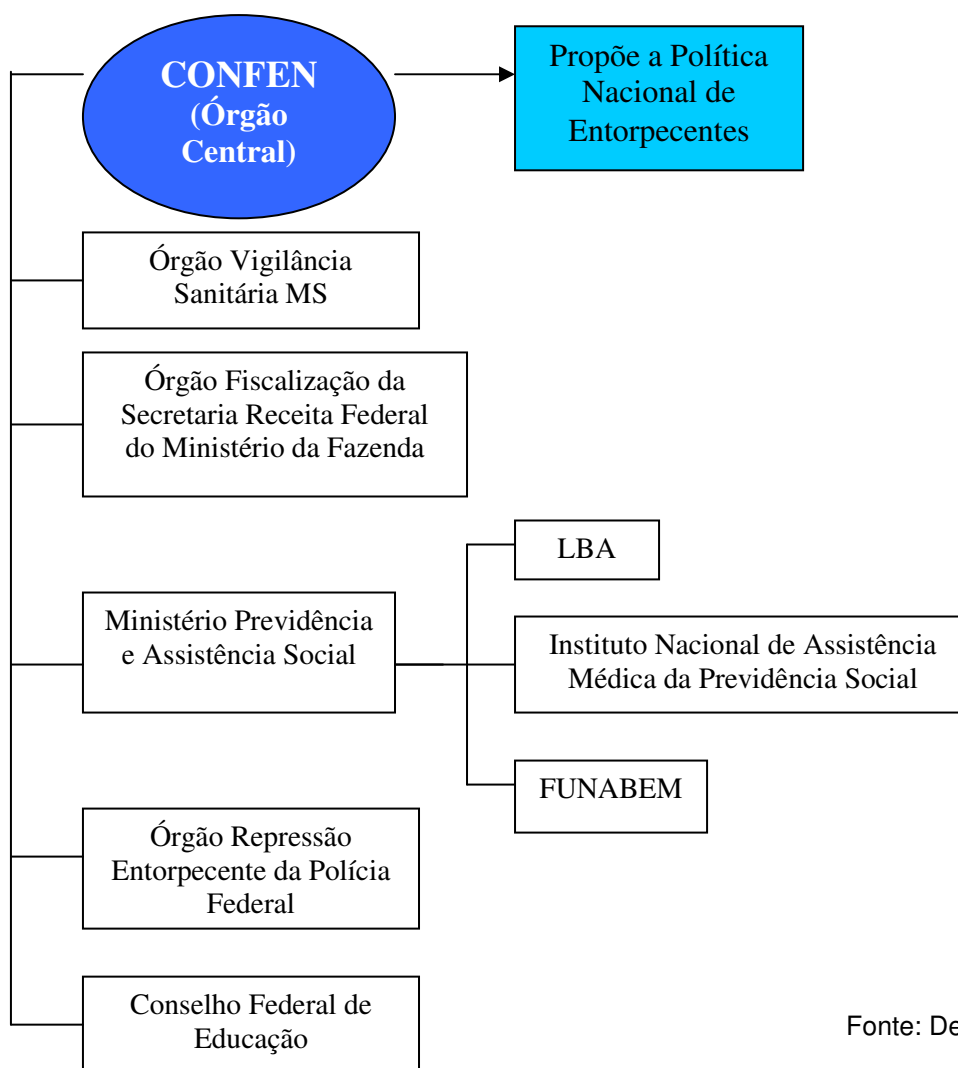
Referindo-se a essa questão, Luiz Mathias Flack, presidente da Secretaria Nacional de Entorpecentes e do CONFEN na década de 1990, declara que

(...) o Brasil, na época, teve uma política própria estabelecida, reconhecida internacionalmente. Nós conseguimos estabelecer que nós não teríamos mais o atrelamento automático com a política norte-americana e preferíamos tratar com a Europa, União Européia. Com os EUA especialmente no multilateral ao invés de bilateral. Porque bilateral é muito difícil com os EUA. De alguma forma um pouco melhor com a União Européia, mas sempre se fica um pouco subjugado, eles têm um poder de retaliação muito grande. Ainda mais que nos organismos internacionais há uma falácia e um equívoco de imaginar que a ONU, as câmaras dos Estados Americanos, todos aqueles países que são, que pertencem, que são membros da ONU, que tem igualdade de condições, igualdade além de pressões específicas dos países poderosos, nós temos uma realidade de sustentação da ONU, dos Estados Americanos, se os EUA querem vetar um encaminhamento, eles ameaçam. Se a Itália quer vetar alguma coisa, faz a mesma coisa, então não é o que quiser fazer (...). O G-8 na verdade se deixar eles estabelecem o que bem entenderem, e os próprios órgãos técnicos da ONU, dos Estados Americanos têm esse direito, então tem-se que fazer muita articulação no sentido da aposta do terceiro mundo ser unido (...).³²

Nesse contexto, no governo de João Figueiredo foi instituído o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes (FIGURA 2) através do Decreto 85.110, em 2 de setembro de 1980. Nele se estruturavam os chamados Conselhos de Entorpecentes (Conselho Federal – CONFEN, Conselhos Estaduais –

³² Entrevista concedida à Maria Lúcia Teixeira Garcia, em Ouro Preto – MG, em 2005.

CONENs e Conselhos Municipais – COMENs) que até 1998, de maneira diversificada, contribuíram para conduzir iniciativas sobre o tema drogas no Brasil (MESQUITA, 2004). Esse Sistema tinha por objetivo formular a Política Nacional de Entorpecentes, compatibilizar planos nacionais com planos regionais, estaduais e municipais, bem como fiscalizar a respectiva execução. Esse Sistema era composto da seguinte forma:



Fonte: Decreto 85.110/1980

FIGURA 2: SISTEMA NACIONAL DE PREVENÇÃO, FISCALIZAÇÃO E REPRESSÃO DE ENTORPECENTES

Em 1986, através da Lei 7560, foi criado o Fundo de Prevenção, Recuperação e Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB) no âmbito do Ministério da Justiça, constituído pelos recursos provenientes do orçamento da União; da alienação de bens e/ou apropriação de valores apreendidos em decorrência do tráfico ilícito de

drogas, utilizados de qualquer forma em atividades ilícitas para sua produção ou comercialização, ou adquirido com recursos provenientes dessas atividades; de emolumentos e multas arrecadadas no controle e fiscalização de drogas e medicamentos; além de financiamentos externos e internos e doações. O FUNCAB destinava-se a dar o aporte financeiro ao desenvolvimento, implementação e execução de ações, programas e atividades de repressão, prevenção, tratamento, recuperação e reinserção social de dependentes químicos, previstos na Política Nacional (BRASIL, 1986). *Pari passu* ao processo de criação do FUNCAB³³, o Brasil vivia o Plano de Estabilização Econômica (Plano Cruzado), o período de transição democrática, convocação de Assembléia Nacional Constituinte, inflação, arrocho salarial e crise política (FURTADO, 1988).

Em 1987, o Governo Federal, através da antiga Divisão Nacional de Saúde Mental (DINSAM), denominado Grupo Técnico de Saúde Mental, elaborou o Programa Nacional de Controle dos Problemas relacionados com o Consumo do Álcool (PRONAL), com o objetivo de organizar a rede de serviços de atenção aos problemas associados com o consumo do álcool, com ênfase nos cuidados primários de saúde e visando a uma redução da ocorrência e do impacto social e econômico provocado pelo consumo inadequado do álcool no país (BRASIL, 1987). A DINSAM não fazia parte do Sistema Nacional de Entorpecentes e o PRONAL foi iniciado com a realização de curso de treinamento de equipes técnicas, porém, por falta de recursos, foi interrompido logo em seguida. A área da saúde em tempos de Nova República foi marcada por concepções antagônicas para a área, pela preparação e realização da VIII Conferência Nacional de Saúde que teve como temática central a noção de saúde como direito; a reformulação do Sistema Nacional de Saúde e financiamento setorial. Bravo (1996) destaca que nesse contexto, o governo brasileiro tenta articular os dois principais ministérios da área (Saúde e Previdência e Assistência Social) que historicamente em decorrência de seus orçamentos, destinava ao Ministério da Saúde um papel subordinado e periférico.

³³ A denominação atual foi alterada para Fundo Nacional Antidrogas – FUNAD e sua gestão transferida do Ministério da Justiça para a Secretaria Nacional Antidrogas do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (art. 13 da MP nº 2.143-32/2001) (BRASIL, 2001).

Tal fato evidencia que a desarticulação dos órgãos governamentais – no caso o Sistema Nacional de Entorpecentes – cujas ações são direcionadas para a repressão no embate com o MS, cujas propostas visam à prevenção, tratamento e ampliação da rede de serviços, claramente numa perspectiva contrária e ainda num papel de subordinação nesse cenário – ajudam-nos a entender porque o PRONAL não foi, a exemplo de outras ações, efetivado.

Após isso, com a Constituição Federal de 1988, o tráfico de drogas passa a ser definido como crime inafiançável, ficando previsto o confisco dos bens de traficantes, a autorização para expropriação de terras para o plantio ilícito, bem como a obrigação do Estado em manter programas de prevenção e assistência para crianças e adolescentes (Art. 5º - XLIII) (BRASIL, 1998). A Lei nº 8.080 de 1990, que regula as ações e serviços de saúde, inclui no seu Artigo 6º – IX a participação do Ministério da Saúde no controle e na fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos como competências de atuação do Sistema Único de Saúde – SUS (BRASIL, 1990), no sentido de atribuir ao Estado a garantia da saúde. Explicita-se aqui a complexidade inscrita em torno das drogas (repressão, prevenção e tratamento), prevista tanto na CF quanto na Lei 8.080.

Assim, somente em 1993 o sistema foi estruturado no governo do presidente Itamar Franco, através da criação da Secretaria Nacional de Entorpecentes, pela Lei nº 8.764, de 20 de dezembro de 1993, vinculada ao ministério da Justiça. Competia a essa Secretaria supervisionar, acompanhar e fiscalizar a execução das normas estabelecidas pelo Conselho Federal de Entorpecentes (BRASIL, 1993)³⁴.

Em 1998, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em substituição à anterior, é criada a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), vinculada à Casa

³⁴ Referindo-se a essa questão, Luiz Mathias Flack, presidente da Secretaria Nacional de Entorpecentes e do CONFEN na época, refere-se ao primeiro como órgão executivo e ao segundo como um órgão normativo. “O CONFEN foi criado exatamente para ser o órgão central, para comandar o sistema nacional (...) estabelecendo políticas (...) atuando através dos representantes dos diversos órgãos”. Como ações, estimulou a criação dos conselhos nas esferas estaduais e municipais (FLACK, 2005).

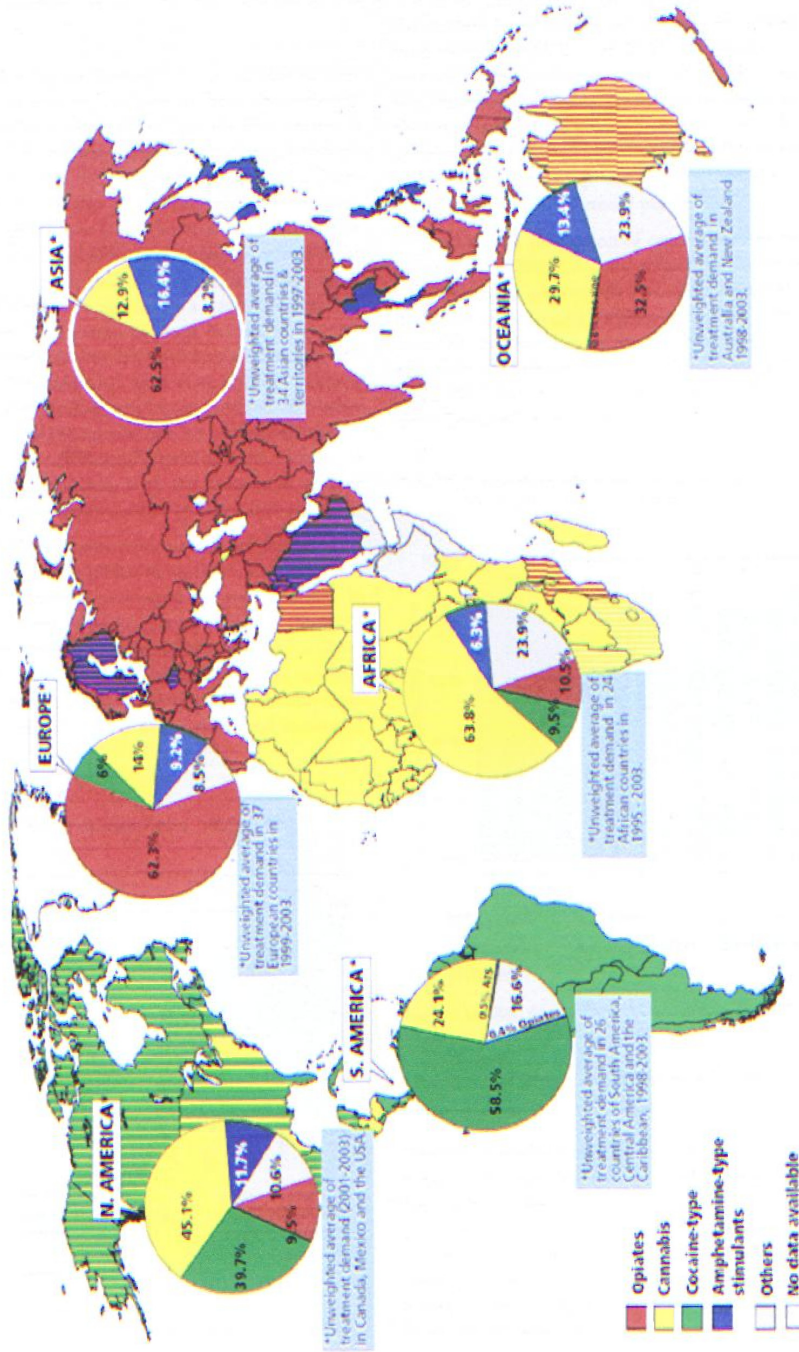
Militar da Presidência da República, logo após a Assembléia Especial das Nações Unidas sobre Drogas. Essa Assembléia solicitou aos Estados-Membros que relatassem bianualmente à Comissão de Narcóticos seus esforços para atingir aos objetivos definidos para os anos 2003 e 2008. Estabeleceram o ano 2003 como a data-alvo para fortalecer estratégias de redução da demanda de drogas em estreito contato com as autoridades de saúde pública, bem-estar social e policial, e também a alcançar resultados mensuráveis e significantes no campo de redução da demanda para o ano 2008. Uma das ações previstas era o desenvolvimento de estratégias visando eliminar ou reduzir significativamente o cultivo ilícito da coca, da *Cannabis* e da papoula, até o ano 2008. Seu papel como fórum de cooperação internacional nessa área foi fortalecido, assim como suas funções administrativas relacionadas ao Fundo das Nações Unidas para o Programa de Controle Internacional da Droga (UNDCP) que, ao final de 2001, passou a integrar o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC). O UNODC colabora com a Comissão de Narcóticos, coordenando questões organizacionais e administrativas e assegurando um permanente sistema de monitoramento das resoluções e decisões adotadas pela Comissão, pelo Conselho Econômico e Social e pela Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU, 2005a).

Segundo dados da ONU (MAPA 2) referentes aos principais problemas de drogas em 2003 e à demanda para o tratamento, apontam que houve aumento para tratamento da maconha na América do Norte, Oceania, Europa, África e América do Sul desde a década de 1990; que a cocaína declinou na demanda total de tratamento na América do Norte e está aumentando na Europa; que os opiáceos declinaram na demanda total do tratamento na região de Oceania e as anfetaminas e estimulantes aumentaram a demanda para tratamento na Ásia, Europa, América do Norte e África. A percepção sobre o desenvolvimento da situação das drogas nos países baseia-se numa escala (grande aumento, algum aumento, nenhuma grande mudança, alguma diminuição, grande diminuição). A análise estatística dessas respostas sugere que o consumo total da droga continua a crescer no nível global. As proporções deslocaram em anos recentes em um sentido ligeiramente mais positivo. Em 2000, baseados nas informações de 96 países, 53% apontavam os níveis de aumento (grande aumento e algum aumento) e em 2003, baseados nas

informações de 102 países, a proporção correspondente era de 44%. Paralelamente, a proporção dos países que vêm declínios aumentou de 21% em 2000 a 25% em 2003 (ONU, 2005b).

MAPA 2: PRINCIPAIS PROBLEMAS DE DROGAS (REFLETIDO NA DEMANDA DO TRATAMENTO) EM 2003

Map 1. Main problem drugs (as reflected in treatment demand) in 2003 (or latest year available)



Sources: UNODC, Annual Reports, Questionnaire DADA/ELTA and National Government Reports.

Vale ressaltar que a lógica que encerra o processo levantado anteriormente permanece, ou seja, o combate à droga como inimiga da sociedade. Por um lado, a criação da SENAD expressou a preocupação do governo brasileiro em mostrar para a comunidade internacional estar assumindo com prioridade o combate às drogas; por outro, representa a manutenção das substâncias ilícitas como o alvo principal da política pública brasileira (OLIVEIRA, 2004). Dados do Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas (CEBRID), sobre o uso de drogas entre estudantes de 1º e 2º graus em 10 capitais brasileiras apontam que o álcool e tabaco são os mais consumidos; a prevalência de consumo de álcool encontra-se em patamares acima de 60%; e há indícios de uma tendência a aumento do consumo de maconha e cocaína. Entre as drogas ilícitas, os inalantes e a maconha são as de maior magnitude nos estudos desenvolvidos, diferente dos solventes, em relação aos quais não foi observado aumento de consumo (GALDURÓZ *et al*, 1997). Tal processo fica evidente com a mudança na denominação, através da Medida Provisória 1689-6/1998, a qual também extinguiu o CONFEN e instituiu o CONAD (QUADRO 3).

MEDIDA PROVISÓRIA 1689-6/98:	
ANTES	DEPOIS
Vinculados ao Ministério da Justiça	Vinculados a Casa Militar da Presidência da República
CONFEN	CONAD
FUNCAB	FUNAD
Vinculada ao Ministério da Justiça	Vinculada ao Gabinete de Segurança Institucional
Secretaria Nacional de <u>Entorpecentes</u>	Secretaria Nacional <u>Antidrogas</u>

QUADRO 3: MUDANÇAS QUANTO À DENOMINAÇÃO E VINCULAÇÃO

Quanto à denominação, houve a mudança de “entorpecentes” para “antidrogas”, embora as ações tenham permanecido sob os mesmos enfoques – centralidade *da e na droga*. Entorpecentes, segundo Ferreira (1975, p. 535), são *o que entorpece; qualquer substância tóxica e entorpecente que produz uma espécie de inibição dos*

centros nervosos, da qual advém um estado de inércia física e moral. A nova denominação daria uma idéia de ações contrárias às drogas, visto que o prefixo anti-significa oposição, contrariedade, contra (FERREIRA, 1975, p. 105) e droga significa qualquer medicamento ou substância alucinógena, entorpecente, excitante (como por exemplo, a cocaína, a maconha), ingeridos, em geral, com o fito de alterar transitoriamente a personalidade (FERREIRA, 1975, p. 493). A denominação tem também seu foco no combate às drogas, ou seja, a droga permanece como centro da discussão.

Com a denominação “antidrogas”, a direção assumida pela Política Nacional Antidrogas a despeito de não aprofundar ou se confrontar, mantém o caráter repressivo presente na política anterior. A noção da droga aparece como uma espécie de “inimigo externo”, que “corrompe a moral” da sociedade. Atribui-se à droga todos os danos e riscos, e advém daí a idéia de uma “sociedade sem drogas”, e que culmina na veiculação das propagandas educativas sob a forma de “metáforas militares” – “Drogas, nem morto”, “Drogas, tô fora” (VELOSO *et al*, 2004). Segundo as autoras, esse enfoque restritivo de análise fragmenta, despolitiza a discussão e reforça o discurso policialesco, moralizador e repressivo. Esse discurso reforça os poderes da droga como alvo principal da estratégia contida na política oficial, cuja matriz fundante é a política repressiva norte-americana.

Quanto à vinculação, o Ministério da Justiça tem por missão garantir e promover a cidadania, a justiça e a segurança pública, através de uma ação conjunta entre o Estado e a sociedade. Tem como uma de suas áreas de competência os assuntos ligados aos entorpecentes, segurança pública, Polícias – Federal, Rodoviária e Ferroviária Federal e do Distrito Federal (BRASIL, 2005). Na mudança ocorrida em 1998, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República passou a coordenar e integrar as ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção do uso indevido de substâncias entorpecentes e drogas que causam dependência física ou psíquica, bem como daquelas relacionadas com o tratamento, a recuperação e a reinserção social de dependentes; e ainda supervisionar, coordenar e executar as atividades do SISNAD. A SENAD é um órgão específico singular desse Gabinete, no qual se encontram a Diretoria de Prevenção

e Tratamento; Diretoria de Política e Estratégias Antidrogas; e Diretoria de Contencioso e Gestão do Fundo Nacional Antidrogas. O CONAD é um órgão colegiado desse Gabinete (BRASIL, 2004).

O GSI é comandado por generais das Forças Armadas, sendo requisitados pelo Ministério da Defesa (BRASIL, 2003). Essa vinculação implica o direcionamento das ações desenvolvidas, o que limita a participação da sociedade civil nesse processo. No início de suas atividades, a SENAD chegou a ser dirigida por um civil, mobilizou a sociedade para debater os rumos da política pública e tentou ser mais abrangente em sua ação. Entre os fatos que ratificam tal afirmação, pode-se destacar a realização do I Fórum Nacional que teve centralidade no diálogo com a sociedade para estabelecer uma Política Antidrogas. Ainda assim, conflitos de natureza política e institucional inviabilizaram o estabelecimento de algo que de fato respondesse à dimensão do fenômeno das drogas (MESQUITA, 2004).

Nessa transição, a SENAD também esteve anteriormente vinculada à Casa Militar da Presidência da República, no governo de FHC, situando as atividades no âmbito da Segurança Pública. Se as medidas de prevenção e tratamento foram centralizadas num órgão de Segurança, cuja condução só é possível a um militar graduado, nota-se a direção priorizada pelo Estado.

A respeito dessa mudança na vinculação da SENAD para a Casa Militar, Flack (2005), faz a seguinte reflexão:

Eu tenho impressão que ela foi oportunística, não oportuna, foi oportunística e equivocada. (...) O Itamarati, pro presidente FHC seria uma coisa interessante pra ele, que traz jornal, uma coisa também é a repercussão. 'Olha, o Brasil tá dando tanta importância ao assunto que eu estou trazendo pra dentro do meu governo, pro meu gabinete, eu estou trazendo o assunto'. E no mesmo sentido o presidente FHC era muito amigo do Clinton, presidente norte-americano, e o Clinton tinha feito isso na reeleição, ele criou a agência de drogas dentro do seu governo na Casa Branca (...), então aquilo rendeu dividendos pro Clinton e ele disse: 'Olha, FHC, faça o mesmo'. E foi o que ele fez. Então, queria criar uma notícia, obviamente todo mundo elogiou (...). Logo depois foi pra Casa Militar, quer dizer, que então é o nascimento, foi o nascimento, na

minha opinião, de oportunidade - a militarização da questão. É claro que o CONAD não se reúne, porque o sistema militar não é o do debate franco, aberto, infelizmente não é, não é, não consegue. A Secretaria imediatamente se acertou com a PF na busca de espaço e acabou feito essa questão de duvidosa inteligência, que acabou a SENAD pros militares, que seria o órgão de supervisão, fazendo prevenção de drogas, que é uma coisa incompatível (...).

Essa Secretaria constitui-se como órgão responsável pela coordenação e articulação da Política Nacional Antidrogas – PNAD (elaborada em 2002), no que se refere à redução da demanda de drogas. Cabe também à SENAD estimular, assessorar, orientar, acompanhar e avaliar a implantação dessa política, integrando ações nas esferas do governo federal, estadual e municipal, bem como estimular a atuação da sociedade civil e a cooperação internacional no âmbito das políticas de drogas. Além da elaboração e distribuição, em nível nacional, de material educativo, com informações sobre o uso indevido de drogas, bem como o oferecimento de serviço gratuito de atendimento ao cidadão, na área de drogas (BRASIL, 1998).

A SENAD foi criada com base na Medida Provisória nº 1.669, de 19 de junho de 1998, depois reeditada sob o nº 2.143 – 33, de 31 de maio de 2001. Visando adequá-la às necessidades burocráticas, sua estrutura foi modificada e aprovada pelo Decreto nº 3.845, de 13 de junho de 2001 (BRASIL, 2001). Sua estrutura se apresenta da seguinte forma:

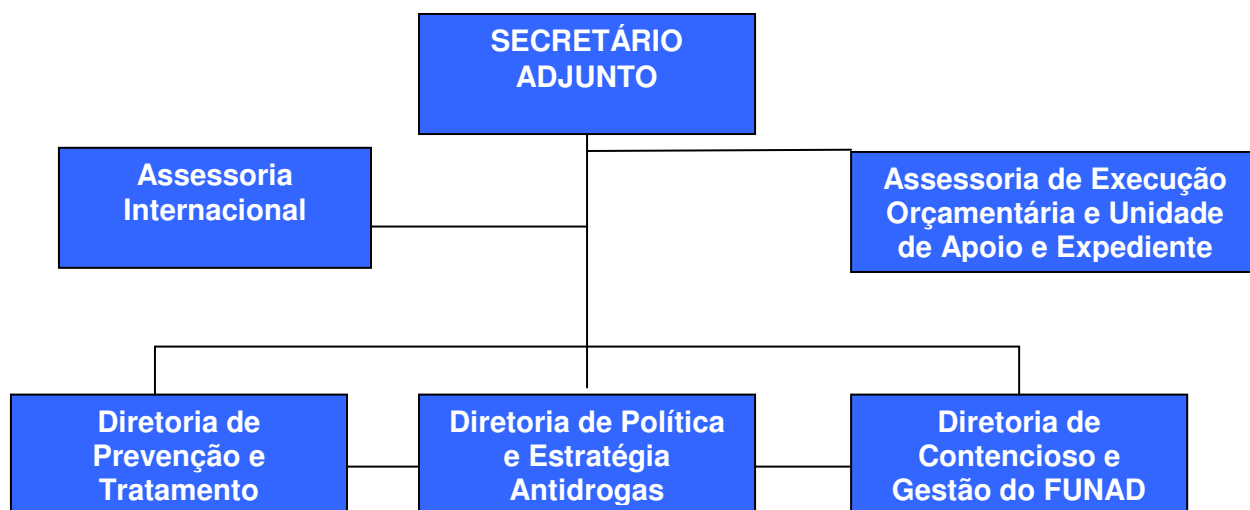


FIGURA 3: ESTRUTURA DA SENAD

A SENAD, além das funções de repressão, ficou com atribuições relativas à prevenção, tratamento e reinserção social dos usuários de drogas, funções atribuíveis aos Ministérios da Saúde, Educação e Assistência Social. Essa sobreposição será alvo de pressões e questionamentos mais efetivos por parte do Ministério da Saúde somente em 2003, com a Política de Atenção Integral aos Usuários de Álcool e outras Drogas. O Ministério da Saúde vem afirmando que é tarefa da Política de Saúde Mental conduzir a Política do álcool e outras drogas, não havendo outro lugar nas políticas públicas para enfrentar os danos causados pelo uso prejudicial dessas substâncias (FERREIRA, 2005). Segundo Cordeiro (2005), a formalização das diretrizes do Ministério da Saúde consistem em estabelecer uma política intersetorial, extra-hospitalar e permanente na lógica da saúde pública.

Segundo Acserald (2005), com a criação da SENAD percebem-se alguns avanços: referência ao combate ao uso *indevido*, sugerindo a distinção entre uso inicial, ocasional, indevido e pernicioso; sugere-se experimentar a proposta de Redução de Danos, como forma de prevenir a hepatite B e C e o HIV, sem preconceitos, como um modelo de política que parte do princípio de que nem todos conseguem chegar à abstinência; afirmação de um modelo aberto, com a participação do governo, sociedade, instituições, cidadãos no desenvolvimento das ações; a prevenção como forma de reduzir conseqüências prejudiciais a saúde. Sugerem-se ações preventivas e educativas no ambiente de trabalho.

Entretanto, a idéia repressiva ainda permanece: quando coloca que o “problema da droga decorre do uso indevido das drogas ilícitas”, afirma que não se leva em conta que maconha e cocaína, tão associadas à violência, têm seu uso tolerado em alguns países (Holanda, Espanha, Portugal, por exemplo) ou foram até permitidas em outra época. O que mudou foram as relações que as pessoas mantêm com as drogas, pois as drogas de ontem não diferem das de hoje; as drogas ilícitas continuam consideradas como “uma ameaça à humanidade, à segurança e à soberania nacional”; não há distinção de idade para o uso de drogas, ou seja, o uso acontece “entre jovens”, o que obscurece a generalização do uso; a erradicação e a abstinência são normas, no sentido de que o desenvolvimento pleno da sociedade só pode ser observado com a erradicação das drogas ilícitas; o Programa de Justiça Terapêutica como alternativa à prisão. Pergunta-se: “Que tipo de relação terapêutica pode ser estabelecida numa situação de constrangimento? E como resolver as implicações éticas do exercício profissional, de Assistentes Sociais e Psicólogos, por exemplo, controlando a realização de exames antidoping exigidos aos jovens sob este programa?”

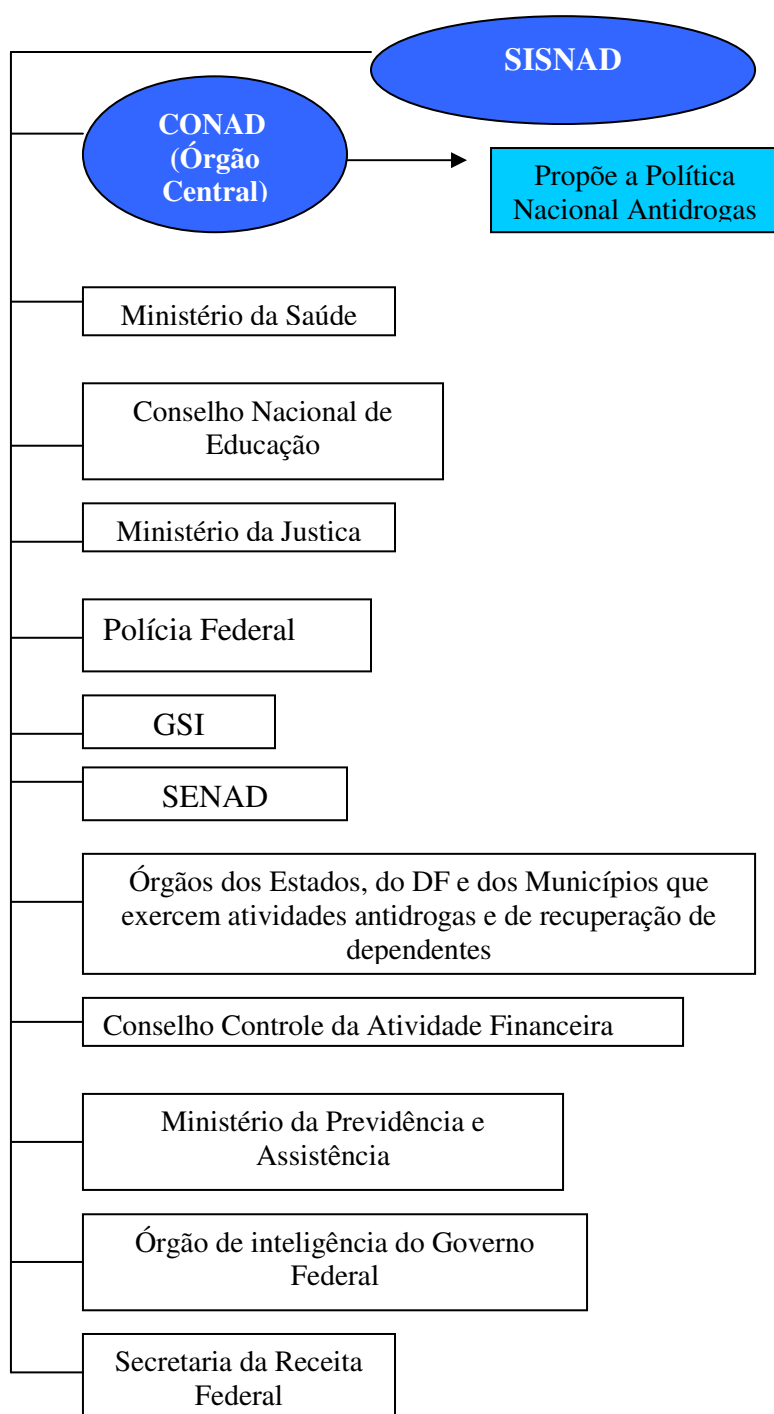
No mesmo ano de criação da SENAD, em 1998, realizou-se em Brasília, o I Fórum Nacional Antidrogas. Foi concebido com os seguintes objetivos: ser de caráter permanente, abrir um diálogo entre a sociedade e o Governo Federal na área das drogas e ouvir sugestões da sociedade para o estabelecimento de uma Política Nacional Antidrogas. 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).

Em 1999, de acordo com a recomendação formulada pela Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) – agência da Organização dos Estados Americanos, o Brasil implantou o Observatório Brasileiro de Informação sobre Drogas (OBID), que iniciou oficialmente suas atividades em 19 de junho de 2002 (BRASIL, 2005). A idéia consistia em montar um sistema integrado que

centralizasse todas as informações sobre drogas do país, dispondo de informações relacionadas com os resultados das pesquisas e estudos sobre prevalência do uso indevido de drogas. Atualmente, o OBID dispõe de alguns artigos na área de drogas, links de acesso para outros sites que discutem o tema e também grupos de discussão nos quais o leitor pode participar, tais como “A fé pode ajudar na recuperação de um dependente? Como cuidar de uma criança usuária de drogas? Qual a melhor forma de prevenir o uso de drogas?” (BRASIL, 2005). As questões apontadas dizem respeito à dependência química e à prevenção, indicando a ausência de discussões sobre as políticas relacionadas, sobre o uso indevido de drogas e suas implicações na sociedade.

Com o intuito de dar continuidade ao enfrentamento da questão, em 2000 institui-se o Sistema Nacional Antidrogas – SISNAD (FIGURA 4), de que trata o art. 3º da Lei 6.368/1976, aprovado em 1998 e atualmente regido pelo Decreto nº. 3696, de 21 de dezembro de 2000. Está a cargo do Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), órgão colegiado constituído por entidades da Administração Pública Federal que possui atribuições deliberativas e normativas. O sistema conta com dois órgãos executivos: a Secretaria Nacional Antidrogas, para a área de redução da demanda, e o Departamento de Polícia Federal, para a redução da oferta (BRASIL, 2002). Tem como um dos seus objetivos: formular a Política Nacional Antidrogas e compatibilizar planos nacionais com planos regionais, estaduais e municipais, bem como fiscalizar a respectiva execução (BRASIL, 2000).

Pressupõe em seus argumentos o princípio básico da responsabilidade compartilhada entre Estado e Sociedade, adotando como estratégia a cooperação mútua e a articulação de esforços entre Governo, iniciativa privada e cidadãos – considerados individualmente ou em suas livres associações (BRASIL, 2002). Contudo, essa responsabilidade compartilhada e a idéia de cooperação mútua entre governo e sociedade apareciam somente no CONAD e mesmo assim de forma restrita. Num total de 15 membros, apenas 02 eram da sociedade civil, os quais deveriam ser indicados, apontando aí o não cumprimento da paridade representativa.

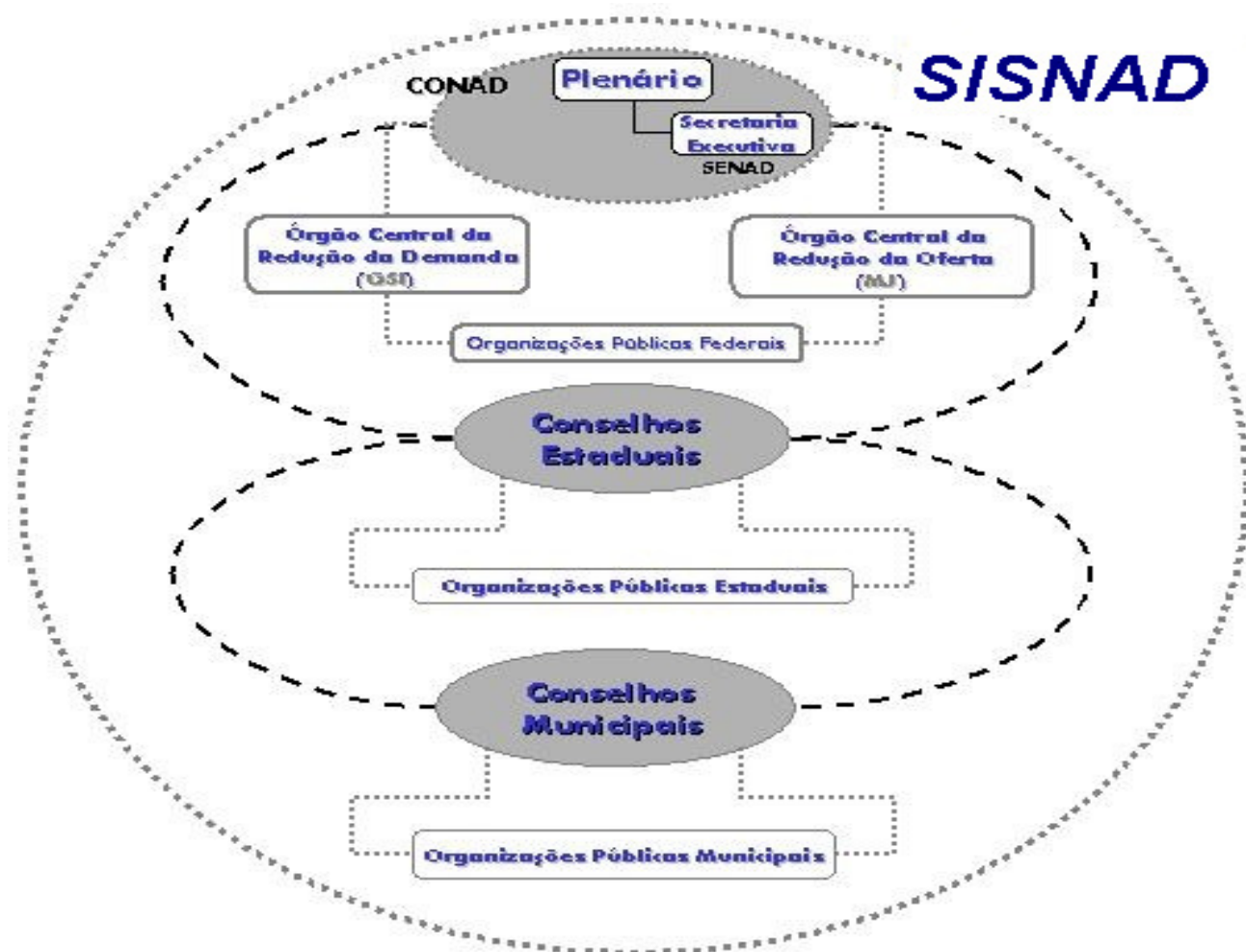


Fonte: Decreto 3696/2000

FIGURA 4: SISTEMA NACIONAL ANTIDROGAS

Com a reformulação da Política Antidrogas no atual governo Lula, a lógica do Sistema permanece, porém a figura de apresentação desse Sistema foi modificada (FIGURA 5). Pela disposição do esquema, 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.



Fonte: BRASIL, 2005

FIGURA 5: ATUAL CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL ANTIDROGAS

Nesse Sistema, o órgão central das atividades de redução da demanda de drogas é o Gabinete de Segurança Institucional, responsável por coordenar e integrar as ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção do uso indevido de substâncias entorpecentes que causem dependência física ou psíquica, bem como aquelas relacionadas com o tratamento, recuperação e a reinserção social de dependentes; e o órgão central das atividades de redução da oferta de drogas é o Ministério da Justiça, responsável pela articulação, integração e proposição das ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de repressão ao uso indevido, do tráfico ilícito e da produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica.

Atua por meio de seus agentes do sistema de segurança pública – Polícias Federal, Rodoviária e Ferroviária Federal e do Distrito Federal e as instituições prisionais (BRASIL, 2005).

Concomitante a essas ações, no mesmo ano de 2000, também se verificam algumas iniciativas da sociedade civil que propõem novas formas de lidar com o que se transformou num “problema” da droga, novas formas de alterar o quadro de violência e descontrole, como a Declaração de Direitos dos Usuários de Drogas, divulgada durante o I Fórum Social Mundial, em Porto Alegre – RS, assinado por instituições, ONGs e parlamentares. Essa Declaração foi elaborada pela Rede de Direitos Humanos, Drogas e AIDS/RDHDA, com sede no Programa Cidadania e Direitos Humanos/PCDH da UERJ; e o Projeto de Lei 2251/2001, que dispõe sobre a prevenção, o tratamento e os direitos fundamentais dos usuários de drogas. Esse projeto é de autoria do Deputado Estadual Carlos Minc (PT-RJ), presidente da Comissão contra a Impunidade e a Violência e do Fórum Permanente por uma Política Democrática de Drogas. Foi aprovado na íntegra pela Comissão de Justiça, já que todos os artigos propostos já estavam garantidos na CF de 88 e pelas comissões de Direitos Humanos e Saúde (ACSERALD, 2005).

Na seqüência, após a formatação do SISNAD e da consolidação da SENAD, em 11 de dezembro de 2001, essa Secretaria, juntamente com o Departamento da Polícia Federal – DPF e outros agentes do Sistema, elaboram a Política Nacional Antidrogas (PNAD), no que tange à redução da demanda e da oferta de drogas (BRASIL, 2002). A PNAD possuía 16 pressupostos básicos, 13 objetivos e sete capítulos com as temáticas: prevenção; tratamento, recuperação e reinserção social; redução dos danos sociais e à saúde; repressão do tráfico; e, por último, estudos, pesquisas e avaliações. Cada tópico temático contém os itens de orientação geral e diretrizes.

A PNAD tinha como objetivos alocar a questão do uso de **álcool e outras drogas como problema de Saúde Pública**; indicar o paradigma da **redução de danos**³⁵ nas ações de prevenção e de tratamento; formular políticas que possam **desconstruir o senso comum de que todo usuário de droga é um doente que requer internação, prisão ou absolvição e mobilizar a sociedade civil, oferecendo-lhe condições de exercer seu controle, participar das práticas preventivas, terapêuticas e reabilitadoras**, bem como estabelecer parcerias locais para o fortalecimento das políticas municipais e estaduais (BRASIL, 2002).

Quanto à Estratégia de Redução da Demanda, prevista na PNAD – que incorpora os princípios que regem a Redução da Demanda de Drogas e seu Plano de Ação adotados pelas Nações Unidas – o principal eixo é a participação dos estados e municípios, por intermédio dos Conselhos Antidrogas. A Estratégia era financiada com recursos dos níveis federal, estadual e municipal. Cumpre salientar que o Governo Federal, em junho de 2002, deu início à execução do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS), ao qual foram incorporadas as ações antidrogas. O PIAPS iniciou suas ações de prevenção ao uso indevido de drogas nas escolas estaduais e municipais das regiões metropolitanas do Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo, abrangendo 78 municípios.

Destaca-se, dentre as ações desenvolvidas nas mencionadas regiões, a capacitação de 3.000 agentes multiplicadores em prevenção e de 750 profissionais de saúde, cobrindo os modelos de tratamento da dependência de drogas (BRASIL, 2005). Em 11 de janeiro de 2002, depois de muitos anos de tramitação, foi promulgada, com inúmeros vetos, a Lei 10.409, que dispõe sobre a prevenção, o tratamento, a fiscalização, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico ilícitos de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica (BRASIL, 2002).

³⁵ Estratégia de saúde pública que visa reduzir os danos causados pelo abuso de drogas lícitas e ilícitas, resgatando o usuário em seu papel autoregulador, sem a preconização imediata da abstinência e incentivando-o à mobilização social (BRASIL, 2002).

Tentando delimitar seu espaço nesse território, em março de 2003, o Ministério da Saúde instituiu a Política para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e Outras Drogas (PAIUAD), elaborada pela Área Técnica de Saúde Mental/Álcool e Drogas. Essa Política destaca a importância dos serviços de saúde voltados à população usuária de drogas e propõe diretrizes de prevenção, tratamento e educação voltados para o uso indevido de álcool e outras drogas. As propostas adotam uma perspectiva intersetorial, envolvendo programas do próprio Ministério da Saúde, de outros setores do governo, de organizações não-governamentais e representações da sociedade civil organizada. E, ainda, a centralidade da lógica da Redução de Danos no interior dessa política, no sentido de reconhecer cada usuário em suas singularidades, traçando com ele estratégias que estão voltadas não para a abstinência como objetivo a ser alcançado, mas para a defesa de sua vida (BRASIL, 2003).

Se considerarmos historicamente o foco das ações na área da saúde, o eixo que se destaca passa pelo binômio recuperação–abstinência. A centralidade da (e na) abstinência é evitada de críticas pelo MS, visto que não se adota a idéia de cuidar do usuário apenas nesse sentido. Segundo Delgado (2004)³⁶, não há uma boa resposta em termos de eficácia de tratamento, mas é preciso construir saídas no campo da saúde pública e não no campo da repressão e da justiça (FERREIRA, 2005). Suas diretrizes são consonantes com os princípios da política de saúde mental vigente, em conformidade com a Lei Federal nº 10.216/2001³⁷, e com as propostas da Organização Mundial de Saúde (BRASIL, 2001). Uma das principais diretrizes do documento refere-se à implantação dos serviços de atenção diária ao usuário, que são os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). Por meio de uma equipe profissional multidisciplinar, os CAPS oferecem serviços para o dependente químico e seus familiares. São medidas de integração e reinserção social, assistência individual ao usuário e à sua família (orientação, assistência médica e psicológica), psicoterapia de grupo, oficinas terapêuticas, assistência domiciliar e atividades comunitárias. Esses centros são públicos e até o final de 2006, o MS prevê a

³⁶ Coordenador Nacional de Saúde Mental, numa palestra proferida no II Encontro de Serviços de Atenção Psicossocial no Rio de Janeiro em 2004, relatada em Ferreira (2005).

³⁷ Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais.

implantação de CAPS em pelo menos 2.000 municípios brasileiros, o que representa 40% do território nacional (BRASIL, 2003)³⁸.

O Ministério da Saúde também controla, por intermédio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o cumprimento das normas para o tratamento do uso indevido de drogas, as quais foram instituídas em 30 de março de 2001. Foi concedido a todas as instituições de tratamento um prazo de dois anos, a partir dessa data, para o cumprimento das normas mínimas de atendimento. Contudo, o Brasil ainda não dispõe de programas de avaliação da eficácia das atividades de tratamento e reabilitação (BRASIL, 2005). O surgimento dessas políticas revela que o país vem avançando na discussão da temática drogas, embora não o suficiente, visto que os fundamentos teóricos da PNAD chocavam-se com as bases conceituais da PAIUAD, sinalizando a dificuldade do Estado brasileiro de adotar uma proposta de política pública menos conservadora e desvinculada dos interesses internacionais (OLIVEIRA, 2004).

Analisando as propostas do então candidato à presidência da República Luís Inácio Lula da Silva, observa-se que em relação ao tema das drogas as campanhas eleitorais de 2002 trazem um discurso tímido. Com a posse, ocorre uma mudança na política de drogas com duas medidas simbólicas: a mudança do nome original da SENAD para Secretaria Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e a proposição de sua colocação junto ao Ministério da Justiça³⁹, que tem capacidade de articular outros Ministérios e a Sociedade Civil para uma resposta de natureza mais ampla (MESQUITA, 2004).

A mudança na denominação para Secretaria Nacional de **Políticas Públicas sobre Drogas** efetivou-se em 2005 (QUADRO 4). Segundo Ferreira (1975, p.1311), a palavra *sobre* é “utilizada para estabelecer uma ligação, determinando a significação e complemento, exprime a idéia de; está associada com um assunto, matéria, base,

³⁸ Dados de 2005 apontam que o número de CAPS ad em funcionamento correspondem a 115 (REIS; GARCIA, 2006).

³⁹ Não efetivado.

acerca de, em relação a, a respeito de”. O Secretário Nacional Antidrogas comenta essa mudança de “anti” para “sobre”:

Vivemos em um País que tem uma drogaria em cada esquina (...). Então, os medicamentos utilizados na cura de doenças também são drogas. O que devemos fazer é conhecer todas as drogas em profundidade para que possamos estar em condições de nos prepararmos quanto aos efeitos, os benefícios, os malefícios e os danos que elas causam (...). Por isso, não podemos continuar como Secretaria Nacional Antidrogas, porque nós não somos antipenicilina, anti-Tylenol. Mas eu sou contra tomar uma dúzia de Tylenol, eu sou contra, estando em perfeita saúde, tomar uma injeção de penicilina. Uma política nacional deve ser uma política sobre drogas e não antidrogas, porque se ela for antidrogas ela vai ser antipenicilina, e não é dessa forma que pretendemos trabalhar (...). Eu não uso a expressão ‘combater a droga’ porque **a droga é uma coisa inerte**, eu não combato as coisas inertes, eu as conheço, para saber utilizá-las ou me defender delas. **Tenho que combater o tráfico**. Este não tem perdão. Temos que combatê-lo de forma rigorosa, determinada (BRASIL, 2005, grifos nossos).

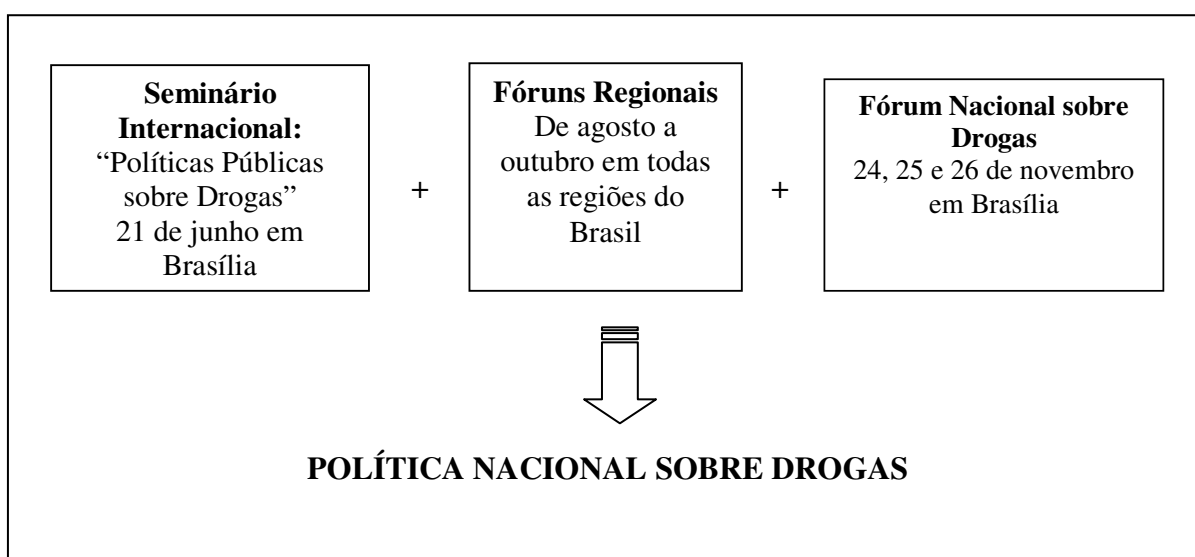
Ao refletir sobre essa mudança na denominação, o Secretário Nacional se restringe à inclusão da preposição *sobre* e não que ela liga dois eixos – políticas públicas e drogas. Não se discute a idéia estabelecida com a incorporação da denominação *políticas públicas*. Pensar a mudança a partir desse foco requer considerar que o problema das drogas deve ser prioridade do Estado, o que permite pensar a reafirmação da sua responsabilidade na condução das políticas. Estabelecer políticas públicas sobre drogas é considerar a formulação e execução, pois sem ações, sem resultados, não há garantia de sua efetivação. É exigir que o Estado implante um projeto de governo, através de programas e de ações voltadas para setores específicos envolvidos com a temática.

O quadro abaixo sistematiza as mudanças ocorridas entre a década de 80 e a proposição atual.

	Década de 1980	1998	2005
Vinculados ao Ministério da Justiça	CONFEN FUNCAB Secretaria Nacional de <u>Entorpecentes</u>	–	–
Vinculados a Casa Militar da Presidência da República	–	CONAD FUNAD	CONAD FUNAD
Vinculada ao GSI	–	Secretaria Nacional <u>Antidrogas</u>	Secretaria Nacional de <u>Políticas Públicas sobre Drogas</u>

QUADRO 4: MUDANÇAS DA DÉCADA DE 1980 AOS DIAS ATUAIS

O que também ocorreu nesse governo foi um realinhamento da PNAD (QUADRO 5). Esse processo começou com o Seminário Internacional sobre Políticas Públicas sobre Drogas, organizado pelo Brasil e realizado em 2004, em 21 de junho, com a presença de representantes de sete países (Itália, Suécia, Suíça, Portugal, Reino Unido, Holanda e Canadá) apresentando suas respectivas políticas (BRASIL, 2005).



Fonte: SENAD, 2005.

QUADRO 5: REALINHAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL ANTIDROGAS

A idéia foi seguida pela SENAD (passados seis anos de sua criação) que organizou em 2004, discussões sobre pontos a realinhar nessa política. Segundo o órgão, foi

adotado um planejamento inovador e que trouxe uma participação dos diferentes setores da sociedade brasileira (CEBRID, 2004). Foram realizados seis subfóruns regionais antes de se chegar ao II Fórum Nacional:

- Subfórum Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná), realizado em Florianópolis, com a participação de 292 pessoas;
- Subfórum Sudeste (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo), realizado em São Paulo, com a participação de 407 pessoas;
- Subfórum Centro-Oeste (Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Tocantins), realizado em Campo Grande, com audiência de 420 interessados;
- Subfórum Norte (Amazonas, Pará, Amapá, Roraima, Acre, Rondônia), realizado em Manaus, com a presença de 474 interessados;
- Subfórum Nordeste I (Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia), realizado em Salvador, com a presença 276 interessados;
- Subfórum Nordeste II (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte), realizado em São Luís, com 675 interessados.

O nosso Estado teve representação em 3 desses fóruns – São Paulo, Florianópolis e Salvador.

Segundo a SENAD, os principais atores do processo foram as Universidades, a Comunidade Científica, a Sociedade Civil em geral e o Governo. A sociedade civil aparece como protagonista nos fóruns regionais e nacional. Contudo, é necessário discutir que tipo de protagonismo se considera, visto que a sociedade presente nesses espaços de discussão se restringiu aos técnicos, especialistas na área de drogas e não à comunidade em geral. Nesse sentido, cabe pensar qual o papel assumido por esses atores e qual a idéia de protagonismo apontada pela Secretaria (QUADRO 6).

Fóruns Atores	Fóruns Regionais sobre Drogas (Fóruns da sociedade)	Fórum Nacional sobre Drogas (Fórum do governo)
Comunidade Científica	Coordenadora	Mediadora
Universidade	Palco	-
Sociedade	Protagonista	Protagonista
Governo	-	Facilitador

Fonte: SENAD, 2005.

QUADRO 6: ATORES E SUAS FUNÇÕES NOS FÓRUNS SOBRE DROGAS

Em todos esses fóruns regionais, representações de alguns segmentos da população das regiões específicas analisou e discutiu a Política Nacional Antidrogas (em vigor há três anos) em oficinas temáticas e propôs sugestões para cada item. A metodologia utilizada quanto às opções de ação nesses fóruns foi a de manter, modificar, incluir ou excluir a partir dos itens originais da PNAD. Todas as sugestões feitas foram em seguida discutidas no III Fórum Nacional sobre Drogas, realizado em Brasília nos dias 24 a 26 de novembro de 2004, contando com a presença de 1.377 pessoas de todo o país. A denominação da Política foi alterada para Política Nacional sobre Drogas e alguns itens foram realinhados (QUADRO 7). Esses resultados foram formatados e encaminhados ao CONAD e, posteriormente, ao Presidente da República para homologação, que ocorreu em 2005 (SENAD, 2005).

PROCEDIMENTOS CAPÍTULOS	Ítems		Orientação Geral e Diretrizes			
	Originais	Atuais	Mantidos	Reformulados	Excluídos	Incluídos
Pressupostos	16	19	03	12	01	04
Objetivos	13	14	-	13	-	01
Prevenção	14	14	-	13	01	01
Tratamento/Recuperação/ Reinserção Social	14	16	-	10	04	06
Redução de Danos	06	17	-	06	-	11
Redução da Oferta	16	21	-	16	-	05
Estudos, Pesquisas e Avaliações	09	10	-	08	-	02
TOTAL	88	111	03	78	06	30

QUADRO 7: CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS⁴⁰

Verifica-se que no item **Pressupostos Básicos**, três itens foram mantidos na íntegra, quatro foram acrescentados, um foi extinto e doze foram reescritos. Verbos como Reconhecer, orientar, atender foram trocados por elaborar e garantir. O termo “sociedade” aparece, e são referidos os Conselhos em todos os níveis de governo e aos Fundos Antidrogas, fatos que não apareciam na antiga Política.

Quanto aos **Objetivos**, 13 foram alterados e somente um foi incorporado (que se refere a assegurar dotação orçamentária e controle social sobre os gastos e ações preconizadas pela atual Política). O termo “ameaça”, representado pelo uso indevido de drogas foi modificado pelo termo “prejuízos sociais e implicações negativas”. E o que se referia a “coibir os crimes relacionados às drogas no sentido de aumentar a segurança dos cidadãos” foi alterado para “difundir o conhecimento sobre os crimes, delitos e infrações relacionados às drogas ilícitas e lícitas”.

Quanto aos capítulos:

1) Prevenção:

- na Orientação Geral, os 05 itens foram reescritos. Acrescentou-se a cooperação e comprometimento da parceria entre a sociedade civil e os órgãos governamentais, numa idéia de “Responsabilidade Compartilhada”. Na disseminação das

⁴⁰ Ressalta-se que essa análise foi feita para fins desse trabalho, não seguindo, portanto a análise realizada pela SENAD, o que leva considerarmos que há concepções diferentes sobre o que é manter, reformular, o que é considerado original e atual, principalmente.

informações que antes eram preconizadas, foram incluídas a participação da família, da escola e do protagonismo juvenil;

- nas Diretrizes, os 08 itens foram reescritos, 01 foi retirado (o que dizia respeito às populações de risco para consumo de drogas, tais como crianças e adolescentes, população em situação de rua, indígenas, gestantes e pessoas portadoras do vírus HIV) e 01 foi acrescentado (no que tange à recomendação de mecanismos de incentivo para que empresas e instituições desenvolvam ações de caráter preventivo e educativo sobre drogas). Os representantes de entidades governamentais e não-governamentais, a iniciativa privada, os líderes estudantis e comunitários, os conselheiros estaduais e municipais foram incluídos no item que garante a capacitação continuada sobre prevenção do uso indevido de drogas, com a mesma idéia da “responsabilidade compartilhada”. Esse termo também é utilizado para as ações de prevenção e promoção da saúde como responsabilidade do empregado e empregador. A família também foi considerada como público alvo dos programas de saúde que eram destinados ao trabalhador.

2) Tratamento, Recuperação e Reinserção Social:

- na Orientação Geral, 04 foram reescritos, 01 foi retirado (sobre reconhecer a implantação da Justiça Terapêutica como canal de retorno do dependente químico) e 02 foram acrescentados (sobre as dotações orçamentárias que serão distribuídas de forma descentralizada, estimulando o controle social e a responsabilidade compartilhada entre governo e sociedade; e a capacitação continuada de todos os setores envolvidos com a área de drogas). Quanto ao item sobre pesquisas científicas, foi acrescentada a garantia de alocação de recursos para suas realizações e aperfeiçoamento.
- nas Diretrizes, 06 itens foram reescritos, 04 incluídos (sobre a criação de taxas específicas para serem arrecadadas sobre as atividades da indústria de bebida e tabaco; a garantia do destino do FUNAD para tratamento, recuperação e reinserção social e ocupacional; estabelecimento de parcerias com universidades para implantação da capacitação continuada; e proposta para que a Agência Nacional de Saúde Suplementar regule o atendimento em saúde para os

transtornos psiquiátricos) e 03 retirados (sobre a priorização das intervenções grupais em detrimento das individuais numa relação de custo-benefício; o estímulo das Instituições Residenciais de Apoio Provisório dedicadas à reinserção social; e o estabelecimento de um plano de reinserção social e ocupacional para as pessoas que cometeram delitos, com a criação de tribunais especiais, penas alternativas e programas específicos para essas pessoas). Nessas Diretrizes, foram especificados os componentes da rede nacional de intervenções para tratamento, recuperação, redução de danos e reinserção social e ocupacional. Ainda foram incluídos os adolescentes em medida socioeducativa, as mulheres, os portadores de qualquer co-morbidade, população carcerária, egressos e trabalhadores do sexo como público-alvo que necessita de uma modalidade de tratamento diferenciado.

3) Redução dos danos sociais e à saúde: verifica-se que esse capítulo foi o que mais sofreu alterações.

- na Orientação Geral, o único item foi reescrito. Havia menção ao uso de drogas, e com a reformulação acrescentaram-se os danos associados ao uso do álcool. Foi também especificado que “grupo social e comunidade” seriam “pessoa, família e sociedade”.
- nas Diretrizes, 05 itens foram reescritos e 11 incluídos (sobre o reconhecimento do agente redutor de danos como profissional da saúde, o estímulo a formação de multiplicadores, a inclusão da RD na abordagem da promoção da saúde e prevenção nos três níveis de ensino, a promoção da divulgação de materiais educativos, o apoio a pesquisas nessa área, a interlocução com o Estatuto da Criança e Adolescente, o comprometimento dos três níveis de governo com o tema; a implantação de políticas públicas de geração de trabalho e renda como elementos redutores de danos sociais, a integração das ações de RD com outros programas de saúde e o estabelecimento das estratégias de RD para minimizar as conseqüências do uso indevido de drogas).

4) Redução da Oferta: houve mudança no título desse capítulo, que anteriormente era “Repressão do Tráfico”.

- na Orientação Geral, os 05 itens foram reformulados, acrescentando-se outros órgãos que devem receber apoio na execução de suas atividades, tais como o FUNAD, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI/MJ). E 02 foram incluídos (sobre assegurar os meios adequados para a promoção da saúde, preservação das condições de trabalho e saúde dos profissionais de segurança pública, incluindo assistência jurídica; e a interação permanente entre Poder Judiciário e MP).
- nas Diretrizes, 11 itens foram reescritos, com a inclusão de alguns termos – havia somente repressão e foi incluída a prevenção; termos como “conscientização” e garantia do anonimato das pessoas e instituições que possam colaborar com as ações; o controle referente aos bens provenientes do tráfico ocorram não somente no Brasil mas também no exterior; e a prioridade das ações de combate no mercado interno sem esquecer das ações repressivas destinadas ao mercado externo. E ainda 03 itens foram incluídos (sobre o planejamento e adoção de medidas que tornem a repressão eficaz e que as ações concentrem na jurisdição penal em que o judiciário e a polícia repressiva tenham condições adequadas para sustentar e promover essas ações; sobre assegurar recursos orçamentários; e assegurar dotações orçamentárias para a Política de Segurança Pública especificamente para os setores de redução de oferta).

5) Estudos, pesquisas e avaliações:

- na Orientação Geral, os 02 itens foram reescritos. Acrescentaram-se a importância de estudos também nas áreas de repressão, RD e reabilitação de usuários.
- nas Diretrizes, 06 itens foram reescritos. Acrescentaram-se a realização periódica e regular de levantamentos abrangentes e sistemáticos sobre o consumo de drogas e não somente a promoção dessas ações, sobre violência e aspectos socioeconômicos e culturais. E também o fomento para a efetivação dessas iniciativas. O papel da mídia e seu impacto também foram destacados e a importância de divulgar os resultados através do OBID. Além disso, mais 02 itens foram incluídos (sobre a definição e divulgação de critérios de financiamento para

os estudos e a garantia da divulgação de informações no OBID a fim de aperfeiçoar a rede de intercâmbio entre as instituições regionais, nacionais e estrangeiras).

A partir dessa contextualização da Política e discussão de suas propostas e diretrizes, os Conselhos Antidrogas como espaços deliberativos possuem peculiaridades que merecem destaque na análise. Apresentaremos o andamento da implementação desses espaços e as características díspares encontradas nos municípios que serão objetos de análise.

4.2 Conselhos Antidrogas

Os Conselhos Antidrogas surgiram com a implementação do Sistema Nacional Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes, na década de 80. Eram denominados Conselhos de Entorpecentes nas instâncias federal, estaduais e municipais – CONFEN, CONENs e COMENs, respectivamente. No Sistema, o CONFEN era o órgão central e responsável por propor a Política Nacional de Entorpecentes. Além disso, era responsável por elaborar planos, exercer orientação normativa, coordenação geral, supervisão, controle e fiscalização das atividades relacionadas com o tráfico e uso de entorpecentes e substâncias que determinem dependência física ou psíquica. Esse Conselho era composto por integrantes da sociedade civil, na representação de um membro da classe médica e um jurista com especialidade na área de drogas (BRASIL, 1980).

A criação desses conselhos identifica uma fase da política de drogas no Brasil, em que limita a ação inovadora desses espaços a interferências pontuais. Exemplos disso: as campanhas de prevenção através da mídia eram sujeitas à avaliação do CONFEN, numa tentativa de repensar o teor repressivo das mesmas; formalizou-se a legalidade do Santo Daime⁴¹ e o CONFEN manteve contato direto com as

⁴¹ O Daime é um chá extraído de duas plantas alucinógenas: do "cipó da vida" e de uma folha. Essas plantas, das quais se produz o chá, são utilizadas no ritual do Santo Daime ou do Culto da União do

comunidades usuárias amparando essa decisão; criação do conselho comunitário no CONEN-RJ, com representação de vários setores da sociedade (ONGs e instituições na área de drogas, universidades, entidades estudantis, etc). Nesse conselho criticava-se a política repressiva e a criminalização do usuário era considerada um problema a ser enfrentado; incentivo à criação de conselhos estaduais e municipais; implantação dos núcleos de estudos e pesquisas em atenção primária e tratamento de dependência de drogas em vários Estados do Brasil, ligados às universidades estaduais (NEPAD/UERJ, PROAD/SP, CETAD/BA, etc). A partir desses núcleos, algumas questões foram discutidas; assim, por exemplo, o conceito de prevenção (evitar que alguma coisa aconteça) foi substituído pelo conceito de atenção primária, ou seja, de um conjunto de medidas que visam a promover uma decisão crítica, instrumento básico nos cursos de capacitação de educadores) (ACSELRAD, 2005).

Em 1998, o governo extinguiu o CONFEN e em seu lugar instituiu o CONAD, com base na Medida Provisória 1689-6. Algumas mudanças ocorreram nessa transição, primeiro quanto à vinculação e denominação e segundo quanto à composição. Porém, ainda se verificava a participação da sociedade civil organizada somente com a indicação governamental (QUADRO 8) (BRASIL, 1998). Posteriormente, o Presidente da República alterou essa composição, pelo Decreto nº 4.513 de 13/12/2002, e concedeu ao Presidente do Conselho o poder de convidar um representante dos Conselhos Estaduais de Entorpecentes ou Antidrogas a compor o CONAD. A escolha desse representante se dava mediante processo de indicação e aprovação dos presidentes dos conselhos estaduais (BRASIL, 2002).

O CONAD integra o SISNAD como órgão normativo e de deliberação coletiva. A ele compete, entre outros aspectos: aprovar a PNAD, consolidada pela SENAD; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas – FUNAD e o desempenho dos planos e programas da Política Nacional Antidrogas

Vegetal e várias outras seitas. O cipó dá "força" e a folha, "luz". Estes rituais são bastante difundidos no Brasil e cultuam as forças e os deuses das florestas. São praticados nas regiões Norte (Amazônia e Acre), como também na região Centro Oeste, nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

(BRASIL, 1998). A partir dessas orientações, instituem-se os Conselhos Estaduais⁴² (COESADs) e Municipais Antidrogas⁴³ (COMADs), que se integrarão na ação conjunta e articulada de todos os órgãos em níveis federal, estadual e municipal que compõem o SISNAD (BRASIL, 1998).

Segundo a atual política, o CONAD organiza-se em Câmaras (FIGURA 6):

- a) Técnicas: promover e propor consensos, estratégias e metodologias relativas às áreas de que trata a Política Nacional Antidrogas. Composta por organizações dos setores público e privado e da sociedade civil organizada que atuem na área da redução da demanda ou da oferta de drogas. Essa composição observará a igualdade do número de representantes do setor público em relação ao conjunto dos demais segmentos, podendo o Plenário do CONAD autorizar sua composição sem a observância do requisito da igualdade de representação. Essas câmaras têm natureza permanente, autonomia de funcionamento e se interligam em estrutura matricial. São divididas em temáticas, estruturais e setoriais. As Câmaras Técnicas Temáticas são as seguintes: Câmara Temática de Interação com a Sociedade; Câmara Temática de Prevenção; Câmara Temática de Tratamento; Câmara Temática de Redução de Danos; Câmara Temática de Reinserção Social e Câmara Temática de Redução da Oferta. As Câmaras Técnicas Estruturais são subdivididas em: Câmara Estrutural de Cooperação Internacional; Câmara Estrutural dos Estados e Câmara Estrutural dos Municípios. E as Câmaras Setoriais serão subdivididas em: Câmara Setorial do Setor Público; Câmara Setorial do Setor Privado; Câmara Setorial do Terceiro Setor e Câmara Setorial do Voluntariado;
- b) Assessoramento: emitir pareceres jurídicos e promover estudos técnicos e científicos, para atender às demandas do Plenário do CONAD ou de sua Secretaria-Executiva, subsidiando-os em suas deliberações e decisões. Composta por membros titulares, representantes de organizações dos setores público, privado, não-governamental do Ministério Público e Outros Poderes e de juristas que atuem na área jurídica e da produção do conhecimento sobre drogas e/ou por especialistas da comunidade científica de reputação ilibada e notório

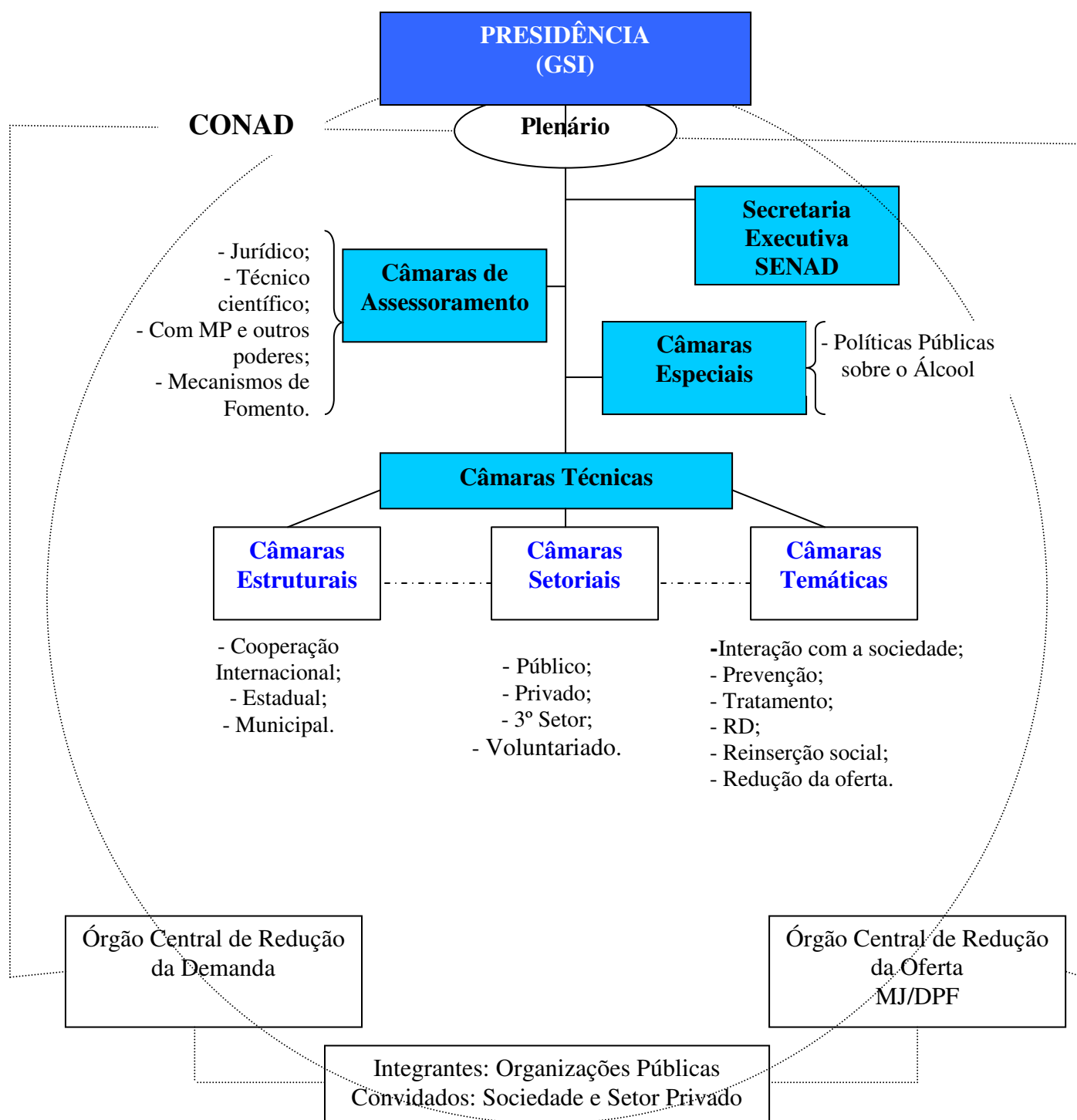
⁴² Em cada estado a denominação e sigla se diferenciam.

⁴³ Em cada município a denominação e sigla também se diferenciam.

conhecimento e experiência na área de redução da demanda e da oferta de drogas, designados pela Secretaria-Executiva do CONAD (ver Anexo). Essa câmara subordina-se diretamente ao Plenário do CONAD e à sua Secretaria-Executiva. São as seguintes: Câmara de Assessoramento Técnico-Científico; Câmara de Assessoramento Jurídico; Câmara de Assessoramento sobre Mecanismos de Fomento e Câmara de Assessoramento na Articulação com o Ministério Público e Outros Poderes;

- c) Especiais: promover estudos e elaborar propostas técnicos/políticos, a partir de necessidades identificadas pelo Plenário do CONAD ou de sua Secretaria-Executiva, e/ou por solicitação do Governo e da sociedade, validadas pelo CONAD, sobre temas específico na área de redução da demanda e da oferta de drogas, não contemplados nas câmaras técnicas temáticas, estruturais e setoriais, subsidiando-os em suas deliberações e decisões. Composta por membros titulares, representantes de organizações dos setores público, privado e não-governamental e pessoas da sociedade civil que atuem na área do conhecimento sobre drogas e políticas públicas, e detentores de experiência na área de redução da demanda e da oferta de drogas, indicados parcialmente pelo órgão coordenador da Câmara e pela Secretaria-Executiva do CONAD (BRASIL, 2005).

Contudo, segundo informações da SENAD, somente a Câmara Especial de Políticas Públicas sobre o álcool está em funcionamento, o que mostra a dissonância entre o que está proposto e o que está efetivado.



Fonte: BRASIL, 2005.

FIGURA 6: ESTRUTURA DO SISNAD COM AS CÂMARAS

Considerando uma análise comparativa entre a composição do antigo CONFEN e a composição do CONAD (QUADRO 8) observa-se que os membros desses Conselhos são em sua maioria representantes do governo e quanto aos que representam determinados segmentos da sociedade civil organizada, são filtrados

após um processo de indicação de membros feita por representantes do governo – atrelados a uma perspectiva legal e clínica. Verifica-se também a ausência de representação de universidades, da Associação Brasileira de Estudos do Álcool e outras drogas (ABEAD)⁴⁴ e de outras entidades da sociedade civil que atuam na área de drogas no Conselho. Tal ausência pode ser exemplificada pelos embates travados ao longo de 2005 pela ABEAD e a SENAD, que questiona o envolvimento de profissionais com indústrias de álcool e tabaco e ainda, a ocupação de cargos na SENAD, por pessoas que possuem esse tipo de relação. Isso gerou um posicionamento da Associação e de vários órgãos afins, elaborando um documento que expressa esse dilema ético⁴⁵.

No atual CONAD, os representantes são os seguintes: **Governo:** presidente do CONAD – Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (formação: Militar – General); Secretário Nacional Antidrogas e Secretário–Executivo do CONAD (formação: Militar – General); Departamento da PF – Diretor de Combate ao Crime Organizado do Departamento de Polícia Federal (formação: Direito – Delegado); Ministério da Justiça – Diretor do Departamento de Políticas, Programa e Projetos da SENASP (formação: Direito); Ministério da Defesa – titular está vago e o suplente é Assessor Militar do Vice–Chefe do Estado Maior da Defesa (formação: Militar Marinha – Capitão); Ministério das Relações Exteriores – Coordenador–geral de Combate a Ilícitos Transnacionais (formação: Diplomacia – Ministro); Ministério da Fazenda – da Secretaria da Receita Federal – o Auditor-Fiscal, Chefe da Divisão de Repressão ao Contrabando e Descaminho, Coordenação-Geral de Administração Aduaneira (formação: Economia

⁴⁴ ABEAD é uma associação que congrega profissionais que trabalham no campo da dependência química no Brasil, com afiliados e representações no país e no exterior reunidos em torno da missão de desenvolver o debate informado e a ação permanente por meio de congressos, simpósios, elaboração de consensos, Jornal Brasileiro de Dependências Químicas, site, entre outros. Participa na preparação e implementação de políticas de prevenção e tratamento do uso de drogas no Brasil e na América Latina há pelo menos 25 anos (ABEAD, 2005).

⁴⁵ Esse dilema está relacionado então ao coordenador da ONG - Centro de Informações sobre Saúde e Álcool (CISA), a qual é patrocinada pela Companhia de Bebidas das Américas (AMBEV). A ABEAD se posiciona contra essa atitude, alegando que existe conflitos de interesses entre essas instâncias sendo incompatível essa relação. A SENAD realizou vários fóruns em 2004, nos quais a ABEAD participou coordenando o grupo de tratamento. Em um dos encontros, o então consultor da CISA trabalhou nesta coordenação, sem declarar conflito de interesses. Em virtude disso, a Associação cobra também um posicionamento da SENAD sobre a questão. Através desse processo, evidencia-se que em uma arena de múltiplos e antagônicos interesses, é fundamental a presença de representantes que possam questionar e confrontar.

e Contabilidade) e o Assessor do Conselho de Controle de Atividades (COAF); Ministério da Educação – Diretora do Departamento de Políticas da Educação Fundamental; Ministério da Previdência Social – Coordenador de Benefícios por Incapacidade (formação: Médico); Ministério da Saúde – o Coordenador da Área Técnica de Saúde Mental (formação: Médico) e o da ANVISA – o Diretor da Diretoria Colegiada (formação: Médico); Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) – Coordenador-Geral de Análise de Ilícitos Transnacionais do Departamento de Inteligência (formação: Engenheiro); da SENAD – Diretora de Prevenção e Tratamento (formação: Serviço Social); Conselhos Estaduais Antidrogas/Entorpecentes – o Presidente do Conselho Estadual de Entorpecentes do Maranhão (formação: Médico);

Sociedade Civil organizada: Representante Jurista (formação: advogado); da Associação Médica Brasileira (AMB) – o Coordenador do Departamento de Dependência Química da Associação Brasileira de Psiquiatria (formação: Médico Psiquiatra);

Ministérios aprovados posteriormente: Cultura – Professor de Antropologia da Universidade Federal da Bahia; Ministério do Trabalho e Emprego – ainda vago; Desenvolvimento Social e Combate à Fome – ainda vago; Subsecretaria de Direitos Humanos da Secretaria-Geral da Presidência da República.

CONFEN	CONAD
Governamentais	Governamentais
–	I - Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (PRESIDENTE)
–	II - Secretário Nacional Antidrogas;
I - Representantes dos seguintes Ministérios, indicados pelos respectivos Ministros:	III- Representantes dos seguintes Ministérios, indicados pelos respectivos Ministros:
a) 2 da Saúde (sendo 1 da ANVISA);	a) 2 da Saúde (sendo 1 da ANVISA);
b) Educação e Cultura;	b) Educação;
c) Previdência e Assistência Social;	c) Previdência e Assistência Social;
d) Fazenda;	d) 2 da Fazenda (sendo 1 da Secretaria da Receita Federal e 1 do Conselho de Controle de Atividades Financeiras;
e) Relações Exteriores;	e) Relações Exteriores;
f) um da Justiça;	f) 2 da Justiça (sendo 1 do órgão de execução das atividades de repressão);
g) Defesa;	g) Defesa;
II- Representante do órgão de repressão a entorpecentes do Departamento da Polícia Federal;	IV - Representante do órgão de repressão a entorpecentes do Departamento da Polícia Federal;
–	V - Representante do órgão de Inteligência do Governo Federal (ABIN);
–	VI - Representante da SENAD;
–	VII- Representante dos Conselhos Estaduais de Entorpecentes ou Antidrogas*;
–	Ministérios aprovados a integrarem o CONAD:
–	VIII- Cultura;
–	IX – Trabalho e Emprego;
–	X – Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
–	XI - Subsecretaria de Direitos Humanos da Secretaria-Geral da Presidência da República.
Sociedade civil Organizada	Sociedade civil Organizada
IV- Jurista de comprovada experiência em assuntos de entorpecentes, indicado e designado pelo Ministro da Justiça;	XII- Jurista de comprovada experiência em assuntos de entorpecentes, indicado e designado pelo Ministro da Justiça;
V - Médico psiquiatra de comprovada experiência e atuação na área de entorpecentes e drogas afins, indicado pela Associação Médica Brasileira.	XII - Médico psiquiatra de comprovada experiência e atuação na área de entorpecentes e drogas afins, indicado pela Associação Médica Brasileira.

* Escolhido mediante processo de indicação e aprovação dos presidentes dos 27 Conselhos existentes.

QUADRO 8: MUDANÇAS NA REPRESENTAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL

Nesses espaços, o Departamento da Polícia Federal, sob autoridade do Ministério da Justiça, é responsável pelo combate e repressão ao tráfico de drogas, executado por meio da Divisão de Repressão de Entorpecentes, com o apoio da unidade de inteligência da própria PF. Esse Departamento coordena a cooperação com as polícias civis e militares estaduais e com as Forças Armadas (BRASIL, 2005). Quanto ao Serviço de Inteligência, a cargo da Agência Brasileira de Inteligência, trabalha na produção de conhecimentos sobre o tráfico, por meio do intercâmbio de informações com serviços de inteligência de outros países (BRASIL, 2005).

No que tange às Forças Armadas, há um debate intenso quanto à sua entrada no combate ao tráfico. O envolvimento desse setor ocorreu nas Operações Rio I e II, em 1994 e 1995, com o objetivo de marcar presença e atuação dos instrumentos do Estado em algumas áreas sob controle do narcotráfico (PROCÓPIO, 1999). Elas⁴⁶ passam então a ser mobilizadas para a luta ao narcotráfico, sendo usadas para o policiamento ostensivo nas grandes cidades. É, como se sabe, uma reivindicação dos norte-americanos junto aos governos latino-americanos. Contudo, o combate às drogas não aparece regulamentado nas diretrizes e nos princípios das Forças Armadas. Em todo caso, lançar mão das Forças Armadas para fins que não lhe são de princípio deriva da própria essência da profissão de homens de armas. A atuação dos militares na política é justificada pela Doutrina de Segurança Nacional, que lhes atribui a responsabilidade pela garantia do que elas consideram como os objetivos Permanentes na Nação (SCHILLING, 2005).

Como vimos, no âmbito da União, o Conselho Antidrogas, conta com a participação da sociedade civil na composição, embora o governo não admita que essa representação seja paritária e resguarde a sua prerrogativa de indicação dos membros. A paridade está sujeita a diversas interpretações, e o debate torna-se

⁴⁶As Forças Armadas são uma organização militar constituída pela Marinha, Exército e Aeronáutica. São instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, geralmente sob a autoridade do Ministro da Defesa ou equivalente, e sob autoridade suprema do chefe de governo ou do chefe de Estado, dependendo do regime político, e destinam-se à defesa do país, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer um destes, da lei e da ordem. Em seu segundo mandato, o presidente FHC fundiu os 3 ministérios em apenas uma pasta, denominada Ministério da Defesa, nomeando um civil para chefiá-la - o senador Elcio Álvares, em 1999 que foi o responsável pela implantação do órgão (BRASIL, 2005).

mais intenso quando levarmos em conta o caráter dos conselhos e suas normas de funcionamento. A questão da participação política da sociedade civil no âmbito desses conselhos emerge como ponto fulcral na discussão e requer que se dedique a ela atenção especial nos momentos em que se discutem competências e a composição dos conselhos, no âmbito federal, estadual e municipal. Há que se garantir a qualidade de participação nesses espaços – que não está definida *a priori*, porque são espaços de luta e de disputa, que tanto podem favorecer experiências democráticas, vivências coletivas, de partilha de poder e intervenção em processos decisórios, quanto podem sucumbir a vícios populistas, coronelistas, clientelistas no trato da coisa pública. O que se pretende assegurar é a representação de grupos coletivos/categorias que estejam envolvidos em ações relacionadas ao tema, havendo critérios definidos a priori e indicações em fóruns específicos.

Embora tenham sido criados na década de 80, os Conselhos Antidrogas não foram criados a partir de pressões da sociedade civil ou da luta de movimentos sociais, como observado em outros conselhos existentes no Brasil. Contudo, esses espaços também são influenciados pelo cenário da hegemonia neoliberal, com a redução dos direitos sociais, desemprego e precarização do trabalho, desmonte da previdência pública, sucateamento das políticas sociais, de forma a debilitar a representação coletiva e controle social sobre o Estado, conquistas da CF de 1988.

Conquistas essas que também dizem respeito ao processo de descentralização do poder federal e da democratização das políticas públicas. Nesse processo, o município foi reconhecido como ente autônomo da federação, transferindo-se para o âmbito local, novas competências e recursos públicos capazes de fortalecer a participação da sociedade civil nas decisões políticas (BRAVO, 2002). No caso dos Conselhos Antidrogas, verificamos nas esferas estadual e municipal a sugestão de ampliação dessa participação, nos respectivos COESADs e COMADs. Esses Conselhos são os órgãos centrais dos respectivos Sistemas Antidrogas, deliberativos e de formação coletiva. Têm um papel de garantir a dinamização do esforço realizado por seus elementos integrantes – os conselheiros – dentro da política de municipalização no que tange a questão das drogas. **Cabe aos Conselhos efetivar as Políticas Estaduais e Municipais Antidrogas e a cada**

membro o acompanhamento e fiscalização do pleno desenvolvimento das ações referentes à redução da demanda de drogas junto aos diversos setores da comunidade (BRASIL, 2002).

Segundo a orientação básica para criação dos COMADs, o primeiro aspecto é o da identificação e contato com as pessoas, movimentos comunitários organizados, instituições e entidades sensíveis ao tema drogas que se disponham à dedicação à causa, de modo que os voluntários selecionados possam vir a compor o COMAD na qualidade de conselheiros, os movimentos comunitários organizados possam colaborar com a causa antidrogas e as entidades possam prestar gratuitamente seus serviços, por meio de doações diversas (BRASIL, 2001).

Segundo Relatório sobre o atendimento aos usuários de álcool e outras drogas na rede SUS de 2001, os Conselhos Municipais e Estaduais de Entorpecentes e Antidrogas devem ser paritários, com a participação de usuários (BRASIL, 2001). Essa indicação está relacionada com a idéia de potencialidade e criatividade desses sujeitos na elaboração da política, já que são esses os que realmente sabem, por perceberem no cotidiano como deve ser uma política pública específica e quais as falhas atuais (BRAVO; PEREIRA, 2002). O documento sugere também a criação de indicadores de qualidade e da aplicação de recursos. Indica, ainda, que as comissões de saúde mental, vinculadas aos Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde, encarreguem-se da questão do álcool e outras drogas (BRASIL, 2001). A questão deve, portanto, ser responsabilidade da saúde mental, por considerarem que sua condução está atrelada à Reforma Psiquiátrica⁴⁷.

Se considerarmos os dados relativos ao Espírito Santo no que tange à redução da demanda, verificaremos aumento do número de organizações não-governamentais

⁴⁷ Reforma Psiquiátrica é o processo histórico de formulação crítica e prática que tem como objetivos e estratégias o questionamento e a elaboração de propostas de transformação do modelo clássico e do paradigma da psiquiatria. No Brasil, é um processo que surge principalmente a partir da conjuntura da redemocratização, em fins da década de 1970, fundado não apenas na crítica conjuntural ao subsistema nacional de saúde mental, mas também, na crítica estrutural ao saber e às instituições psiquiátricas clássicas, no bojo de toda a movimentação político-social que caracteriza esta mesma conjuntura de redemocratização (AMARANTE, 1995). Trata-se de substituir os hospitais psiquiátricos por dispositivos diversificados (TENÓRIO, 2002).

no enfrentamento da questão relacionada ao uso indevido de drogas (SILVA; GARCIA, 2004), e entre as instituições estaduais um esforço de implementação da política estadual de saúde mental, e ao mesmo tempo a manutenção dos investimentos na esfera hospitalar, que absorve 95% dos investimentos (GARCIA *et al*, 2002). As ações na área de prevenção e assistência ao dependente químico são realizadas de forma desarticulada e sem o controle do funcionamento de várias dessas instituições (ESPÍRITO SANTO, 2001). Em 2005, num processo de normatização da assistência ao usuário de álcool e drogas, a coordenação estadual de Saúde Mental reuniu-se com técnicos da área (Hospital Adauto Botelho, alguns municípios convidados, UFES, pessoas que foram convidadas através do Fórum de Saúde Mental, entre outras) para propor o “Protocolo Clínico da Saúde Mental”, dividido em ações na área de álcool e drogas e psicoses/neuroses, para fins didáticos. O objetivo é estruturar a rede pautando-se nas premissas de atendimento e tratamento dessa população.

Em estudo realizado recentemente por Abreu e Garcia (2006) no ES, verificou-se que o consumo de drogas aparece como um problema reconhecido por todos os 78 municípios do estado, segundo os técnicos da área de saúde e/ou ação social. Apenas 39 desses municípios relataram desenvolver ações na área, seja através de atendimentos ambulatoriais, internação ou atividades de prevenção (palestras em escolas e/ou comunidades). Quanto aos municípios que referiram não realizar nenhuma ação na área, a ação se constituía em transferir a questão para outras regiões de saúde. E principalmente para instituição psiquiátrica localizada no município de Cachoeiro de Itapemirim. No entanto, uma análise sistemática da política municipal de saúde destes municípios foi possível identificar que em alguns havia equipe mínima em Saúde Mental e/ou Estratégia de Saúde da Família. Assim, referir que nada faz em nível municipal não significa que nada era (ou estava sendo) feito. Isso evidencia uma desagregação dos serviços que denota a existência de ações focalizadas, desarticuladas e o desconhecimento dos recursos, entre outros aspectos. Os gestores das secretarias municipais de saúde e/ou ação social convivem com um cenário em que não conseguem responder às demandas satisfatoriamente ou não reconhecem as ações assistenciais existentes na rede local como capazes de atender as demandas existentes na área.

Nesse contexto, cabe aos Conselhos atuar como coordenadores das atividades de todas as instituições e entidades responsáveis pelo desenvolvimento das ações. Devem estar atentos aos movimentos comunitários, às entidades organizadas, assim como às representações das instituições federais existentes no âmbito da atuação de cada Conselho e dispostas a cooperar com a causa antidrogas (BRASIL, 2002).

Há 27 Conselhos Estaduais no Brasil, variando conforme o Estado a vinculação desses Conselhos. Por exemplo: no RS ele é vinculado à Secretaria de Saúde, no MA à Gerência de Estado e qualidade de Vida, no RN à Segurança Pública e Defesa Social, em MG à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes, em TO à Secretaria de Estado da Juventude e no ES à Secretaria de Estado da Justiça (BRASIL, 2005). Tais associações mostram que cada Estado enquadra seu Conselho na Secretaria que avalia ser a responsável por tratar o fenômeno das drogas. As vinculações traduzem consigo o foco dado à prevenção e repressão e também uma polarização das estruturas que compõem o Sistema Antidrogas, reflexo de medidas fragmentadas e desconectadas das demais ações de enfrentamento da questão.

No caso do Espírito Santo, o COESAD existe desde 15 de junho de 1999, por meio do Decreto nº 4471-N, o qual foi revogado pelo Decreto Nº 1381-R, em 07 de outubro de 2004. Ele tem como finalidade propor a Política Estadual Antidrogas; elaborar planos; exercer orientação normativa quanto às ações nas áreas de prevenção, tratamento, supervisão, controle e fiscalização das atividades relacionadas com o tráfico e uso de substâncias psicoativas, ou que determinem dependência física e/ou psíquica; e assessorar o processo de implantação de municipalização da Política Antidrogas no Estado do Espírito Santo, em consonância com a Política Nacional Antidrogas, e às Secretarias Estaduais e os demais órgãos, que compõem o Conselho (ESPÍRITO SANTO, 1999). Aos COMADs, na qualidade de órgãos centrais dos respectivos Sistemas Municipais Antidrogas, cabe o papel de garantir a dinamização do esforço a ser realizado por seus elementos integrantes (BRASIL, 2002). Quanto à composição, os Conselhos apresentam representantes da sociedade civil, porém não há paridade numérica e política. Segundo dados da

SENAD (2005), dos Estados brasileiros 25 possuem Conselhos Municipais na área de drogas, exceto Amapá e Roraima. Dos 5560 municípios brasileiros (IBGE, 2002), 568⁴⁸ (10,2%) possuem algum tipo de Conselho, para tratar a questão das drogas, os quais se apresentam com diversas denominações e vinculados a setores diferentes (LEAL; GARCIA, 2005).

Em pesquisa realizada por Leal e Garcia (2005), verificou-se que a região centro-oeste apresenta maior número de conselhos ativos (25,8%), contudo a análise dos dados sobre a região explicitou que a maioria é registrada como Conselhos Comunitários de Segurança Pública, localizados no estado de Goiás (64,7%). Esse estado concentra a maior parte dos Conselhos indicados para tratar a questão das drogas (68%). Nessa região verifica-se que apenas 31,9% possuem a denominação de Conselho Antidrogas. Verifica-se na região Sudeste, que São Paulo é o Estado com maior número de conselhos indicados para tratar a questão das drogas (52,3%), sendo a maioria COMADs (73,6%). Nota-se a quase ausência dessas instâncias nas regiões norte (3,6%) e nordeste (1,5%) (LEAL; GARCIA, 2005), regiões marcadas pela rota do tráfico de drogas e pela ausência de ações de enfrentamento por parte do Estado. Na Amazônia, a disputa para entrar no comércio das substâncias entorpecentes é acompanhada pelo aumento de dependentes, de brutalidade e corrupção inerentes à vida dos narcotraficantes (PROCÓPIO, 2000). A BR-317, que passa por essa região, é o ponto de interligação com outras rotas do tráfico. Ela perde somente para os rios amazônicos, por onde escoam os maiores lotes de cocaína. A gravidade também se encontra no submundo do narcotráfico em Belém, Manaus e Porto Velho. Há omissão nas escolas, nos quartéis, nas universidades e nos meios de comunicação de massa. Em nenhuma comunidade há políticas públicas que motivem a população a rejeitar o uso de drogas ilegais (PROCÓPIO, 2000; GOUVEIA; SANTOS, 2000). No Nordeste encontramos o Polígono da Maconha (região formada por 30 municípios, respondendo hoje pelo abastecimento da droga no país, usando armamento pesado e crueldade); máfias como o Comando Caipira; o narcotráfico se apresenta como um articulador do poder local principalmente na região do Vale São Francisco (inicia-se na Serra da Canastra

⁴⁸ Na Base de Dados da SENAD há 548 Conselhos Municipais, mas uma análise da mesma demonstra que alguns conselhos estão listados em duplicidade e alguns são Conselhos Estaduais. Portanto, o total de Conselhos cadastrados nesse Banco de dados é de 540.

– MG e segue até os estados de Sergipe e Alagoas, 56% dessa região estão cobertos pelo Polígono das Secas), onde o plantio de maconha se apresenta como uma alternativa atraente e lucrativa para os camponeses (IULIANELLI, 2000).

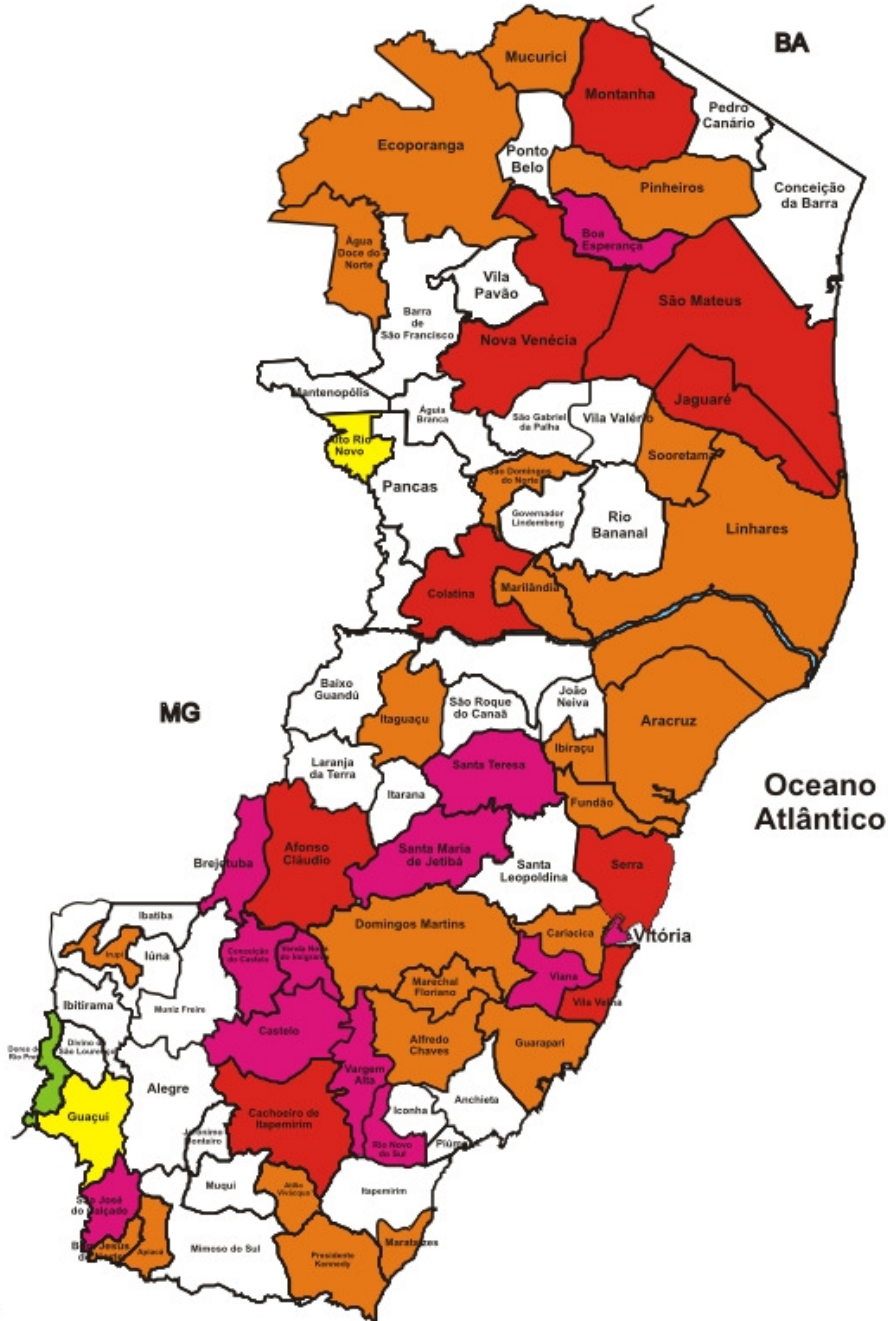
Nesse levantamento verificou-se que a maioria dos Conselhos (53,2%) possui a denominação atual proposta para os conselhos – Conselhos Antidrogas – conforme preconizado pela Política. Seguidos dos Conselhos de Entorpecentes (27,3%), mantendo a antiga denominação. Os Conselhos de Segurança aparecem em terceiro lugar em 13,7% dos municípios para tratar a questão da drogas. Tal fato pode refletir tanto como o tema está atrelado à questão de segurança, ou o quanto há ausência de conhecimento sobre sua existência, como também o acúmulo do debate no interior dos conselhos que não são diretamente destinados para esse tema (LEAL; GARCIA, 2005).

Quanto à vinculação, entre os que estão vinculados a alguma secretaria municipal (29,7%) 20,4% estão ligados à Secretaria de Justiça, Defesa e Cidadania, 4,2% à Secretaria de Promoção e Ação Social, 3,4% à Secretaria de Saúde e 1,6% a outras Secretarias (Educação, Finanças, Segurança e Transporte, por exemplo). Em segundo lugar aparece a vinculação com a Prefeitura Municipal, com 13%, e em seguida a vinculação com outros Conselhos, com 0,7% (Conselho Estadual Antidrogas ou Conselho de Saúde). Por último, aparece a vinculação com a Procuradoria Geral e Coordenadoria da Defesa Civil (0,4%). Esses dados mostram que cada município enquadra seu Conselho na Secretaria que avalia ser a responsável por tratar o fenômeno das drogas. A vinculação diversificada traduz uma polarização das estruturas que compõem o Sistema Antidrogas, reflexo de medidas fragmentadas e desconectadas das demais ações de enfrentamento da questão. Verificou-se também o alto número de conselhos sem a informação quanto à vinculação (56,3%), o que pode indicar, sob vários aspectos, a forma como a consulta foi realizada e a forma como a SENAD obteve as informações, o não retorno dos municípios com as informações atualizadas (LEAL; GARCIA, 2005).

Quanto ao ano de criação desses conselhos, verifica-se que 32,1% surgiram a partir do ano 2000 e 20% entre os anos 80 e 90. De acordo com o banco de dados da SENAD, em aproximadamente 50% dos conselhos esse dado não está registrado. Quanto ao funcionamento, verifica-se que 88,2% estão ativos (BRASIL, 2005). Contudo, ao verificarmos a situação atual dos COMADs no Estado do Espírito Santo, segundo levantamento realizado em 2002, dos 78 municípios, 16 haviam implantado o Conselho, sendo que 5 não haviam nomeados os membros (GARCIA *et al*, 2003). Em 2005, o número de municípios que implantaram o Conselho passou a ser 20, dos quais apenas 10 estavam em funcionamento entre os anos de 2004 e 2005 (ABREU *et al*, 2005). com o levantamento dessa pesquisa até maio de 2006, verificou-se que nenhum conselho estava se reunindo efetivamente para realizar qualquer ação.

E se compararmos os dados dos ES, entre os municípios que possuem o COMAD, algum serviço de Saúde Mental, ou alguma ação em álcool e outras drogas para a população, seja na área de prevenção, tratamento ou repressão – realização de palestras, encaminhamentos para instituições de tratamento, campanhas educativas etc. (MAPA 3), verificamos que, dos 78 municípios, 24 (30,8%) não possuem nenhum desses recursos. E apenas 8 (10,3%) diziam possuir as três opções disponíveis para atuar no enfrentamento ao uso indevido de drogas, o que não significa dizer que os serviços prestados são de qualidade, com a garantia de direitos da população e estruturado em um referencial de organização e planejamento de sistemas e serviços em conformidade com a Política Nacional de Saúde. Exemplo é o município de Cachoeiro de Itapemirim, que concentra 75% da verba de Saúde Mental do Estado numa única clínica psiquiátrica, a Clínica de Repouso Santa Isabel (LEAL; GARCIA, 2002). As ações são realizadas de forma desarticulada e sem o controle sobre funcionamento das instituições. Não se constituindo como uma rede, as ações realizadas têm caráter focal, imediatista e desarticulado, o que acaba por comprometer seus resultados. Esse levantamento também mostrou que 50% dos municípios possuem serviços de Saúde Mental, 14% referiram estar com o COMAD ativo e 40% possuem ações na área de álcool e drogas (ABREU *et al*, 2005).

MAPA 3: MUNICÍPIOS COM SERVIÇOS DE SAÚDE MENTAL, COMADS E AÇÕES EM ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS



Legenda

- Municípios com atendimento em Saúde Mental, COMAD Ativo / Inativo e com Ações na área de Álcool e Drogas
- Municípios com atendimento em Saúde Mental e COMAD Inativo
- Municípios com COMAD Inativo e com Ações na área de Álcool e Drogas
- Municípios com atendimento em Saúde Mental e com Ações na área de Álcool e Drogas
- Municípios com atendimento em Saúde Mental ou COMAD Inativo ou com Ações na área de Álcool e Drogas
- Municípios que referiram não ter nenhuma das ações

O que se percebe é que se discutem conselhos de Criança e Adolescente, Assistência, Educação e Saúde, mas não se problematiza a questão dos conselhos antidrogas. As argumentações dessa ausência seriam: a característica do fenômeno “droga” (inscrevendo o debate na esfera da segurança pública) ou a ausência de mobilização social para o debate da questão (inscrevendo como um problema da esfera médica). Esta pesquisa se contrapõe à polarização constituída, buscando através do estudo ampliar o foco do debate.

Segundo dados do IBGE, em 1999 existiam no Brasil um total de 26.859 conselhos municipais, constituindo instâncias da sociedade civil com o objetivo de articular ações com a Prefeitura e Câmara Municipal. Contudo, os Conselhos Antidrogas não entraram nesse levantamento. Os dados do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), sobre os Conselhos Municipais existentes no Brasil, também seguem essa lógica. Nesse levantamento, os Conselhos de Saúde (98,5%) aparecem em primeiro lugar, seguidos pelos Conselhos de Assistência e Ação Social (91,5%), Educação (91%), Crianças e Adolescentes (71,7%), Emprego e Trabalho (30,3%), Meio Ambiente (21,4%), Turismo (15,6%), Habitação (8%) e Política Urbana (3,4%), sendo considerados os temas prioritários pelos municípios (BREMAEKER, 2001). Quanto aos Conselhos Antidrogas, não são nem sequer citados, refletindo a ausência de conhecimento sobre sua existência ou uma descaracterização em relação aos outros tipos de Conselhos.

Para ilustrar esse aspecto, em contato realizado com pesquisadores do Paraná a respeito do estudo que realizaram sobre os Conselhos Municipais de Curitiba⁴⁹, indagamos sobre os Conselhos Antidrogas. Obtivemos como resposta que esses Conselhos não foram escolhidos para a pesquisa pelo desconhecimento dos autores sobre sua existência no município e sobre suas atribuições (de caráter deliberativo ou apenas consultivo). Outro exemplo é a pesquisa realizada pela Equipe de Participação Cidadão do Instituto Pólis, em março desse ano (2006), que apresenta todos os conselhos no âmbito federal, a vinculação, o caráter, as atribuições e a

⁴⁹ FUKS, M; MONSEFF, R.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. In: Revista Sociologia Política. Curitiba, 21. p. 125-145, nov. 2003.

composição, entretanto o Conselho Nacional Antidrogas não aparece nesse levantamento⁵⁰.

Os dados indicam que o entendimento corrente do Conselho como uma instituição caracterizada pela participação ampliada deve, ao menos, ser avaliada à luz dos dados disponíveis sobre essa realidade. Uma boa compreensão do funcionamento dessa instância exige conhecer as especificidades desses grupos e os impactos dessas especificidades sobre a capacidade de participação e de decisão. Nessa direção, Santos (2006), ao discutir os desafios para a democratização da gestão municipal tomam como foco os conselhos municipais, cita o conselho antidrogas como exemplo de conselho unicamente voltado ao controle social relativo a um problema específico – drogas.

Assim, poderemos compreender o porquê desse tipo de Conselho diferir da lógica que comanda os outros Conselhos Gestores, entendendo que ele têm uma questão a gerir; porém se o concebemos como um conselho temático, o poder público não necessariamente será obrigado por lei a aceitar as propostas. Nesse sentido, de alguma maneira provoca um impacto no Poder Público. A partir daí, verificamos tratar-se de um campo bastante heterogêneo, que nos permite classificar ou não os Conselhos Antidrogas dentro das categorias existentes. Para clarear as indagações, é necessário percorrer o processo de formação desses espaços e considerar que se trata de uma Política em construção no País, influenciada por diversos aspectos apontados anteriormente.

Em face desse conjunto de elementos, demonstra-se a importância de conhecer os conselhos e os atores presentes na organização do processo. Assim, considerando o cenário que se apresenta, várias questões se colocam: Como ocorre a formulação da Política Municipal Antidrogas? Quais as competências e atribuições dos COMADs? Qual a composição dos COMADs? Como a sociedade civil é representada nesses espaços e como ocorre sua participação? Quais as

⁵⁰ Pesquisa realizada pela Equipe de Participação Cidadã – Instituto Pólis, intitulada “Arquitetura da Participação – Conselhos no âmbito federal”, em março de 2006.

competências estabelecidas em lei garantem aos COMADs formas de participação ativa na gestão da política antidrogas no município? Quais as principais estratégias de decisão empregadas nos COMADs? Quais assuntos são discutidos nesses espaços? Os conselhos antidrogas, quanto à sua constituição estrutural e à natureza decisória (como ele foi ou está sendo estruturado), enquadram-se na forma deliberativa ou apenas conselheira/consultiva? Esses são alguns questionamentos que procuraremos abordar através da descrição e análise dos processos ocorridos dentro dos Conselhos. O que acontece, como acontece, quais atores atuam, com quais motivos e com quais resultados, tais são as questões que nortearão o estudo.

5 ANÁLISE DOS DADOS – a realidade revelada pelos COMADs

Os Conselhos Municipais Antidrogas no ES são a seguir enfocados a partir de sua configuração institucional e das práticas que desenvolvem no sentido de estarem ativos ou não. Considerando esse universo, o panorama traçado refere-se a todos os municípios que enviaram alguma documentação ou responderam às inúmeras tentativas de obtenção de informações do seu respectivo conselho, que perfazem um total de 19. Os dados apresentados nesse trabalho apresentaram algumas direções, a partir das quais estruturamos a análise em 2 eixos:

- a) **Processo de Criação:** analisou-se aqui o período de criação dos COMADs no ES; a forma como isso se deu; a organização dos conselheiros e suas atribuições; a configuração da composição; a identificação das organizações (instituições públicas) envolvidas e os atores que se encontram em posição de maior evidência; o caráter dos conselhos e sua vinculação; os objetivos estabelecidos na legislação e a construção do Regimento Interno. Esses aspectos permitem entender o momento de construção desses espaços e pensar como essa etapa de criação necessita de um Projeto de Lei bem elaborado e discutido no município.
- b) **Funcionamento e Manutenção do Conselho:** analisaram-se aqui as etapas que caracterizam e contribuem para que o conselho permaneça exercendo suas atividades, a saber – as relações que se estabelecem entre os atores-chave que representam os grupos de interesse existentes no interior das instituições e dos grupos; as articulações estabelecidas; os elementos necessários para manutenção do conselho (infra-estrutura; recursos); a constituição das pautas; o processo de participação e frequência dos membros; a capacitação constante de conselheiros objetivando melhores proposições de ações; e a transformação da pauta em agenda.

Buscou-se ainda capturar, a partir destes 2 eixos as questões relacionadas com o processo decisório ocorrido nos conselhos e o exercício do controle social conforme definido neste trabalho, no sentido de não limitarmos a análise somente ao planejamento das ações. Para isso, a efetividade dessas ações deve ser

considerada a medida que abrange o que será ou não levado em conta no processo de implementação da política.

5.1 – O processo de criação dos COMADs – (des) encontros

O primeiro eixo se estrutura a partir do processo de criação e implantação dos COMADs nos municípios. Como foi destacado no capítulo 4, estes conselhos começaram a se formar no país a partir das disposições legais de constituição do Sistema de Entorpecentes na década de 1980. No caso do ES, o que se observa é o surgimento a partir do ano 2000, sendo a maioria (68%) em 2001, depois da mudança ocorrida com a instituição do CONAD na década de 1990⁵¹ (GRÁFICO 1). O funcionamento desses conselhos se deu após a entrada em vigor da legislação específica de criação do conselho.

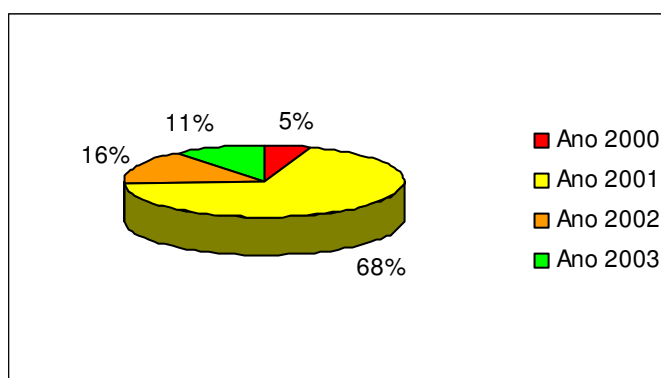


Gráfico 1: Ano de Criação dos Conselhos

Os instrumentos jurídicos para a criação dos conselhos foram a lei e os decretos municipais. Para alguns autores, é mais difícil produzir alterações nos conselhos criados por força da lei do que por decretos e portarias, pois se supõe que foram constituídos a partir de uma discussão, envolvendo o legislativo local e a sociedade (CRUZ, 2000). Cruz traz um questionamento: como ocorre o processo anterior à criação do instrumento jurídico; qual seja, como se dá a discussão entre legislativo municipal e a sociedade local. Os conselhos não devem ser orientados somente a

⁵¹ O município de Vitória criou o conselho Municipal de Entorpecentes na gestão de Vitor Buaiz (1990), sendo extinto em meados da década de 90, não sendo incluído, portanto, neste estudo.

partir do aspecto legal, mas também a partir das implicações com a política social relacionada.

Analisando a constituição concreta dos conselhos, percebemos um processo complexo que está longe de se reduzir ao cumprimento automático da lei. Tanto a elaboração/promulgação da legislação instituidora dos conselhos quanto a sua colocação em prática envolvem claramente um processo de luta que explicita a diversidade de interesses e projetos em jogo, e também o sentido e interesse desigual que cada um dos atores/grupos manifesta. Não há nenhuma obrigatoriedade legal nesse processo. Os municípios são informados pela SENAD e/ou COESAD sobre a necessidade e a importância da existência dos conselhos no âmbito municipal, mas o que se observa é a não-criação na maioria dos casos (dos 78 municípios do ES, apenas 26,9% criaram o COMAD).

Outro aspecto a considerar é que, embora o Conselho seja um colegiado criado a partir de exigências constitucionais (QUADRO 1), nada lhe garante a possibilidade de exercício pleno de suas atribuições. Há limites e entraves nesse processo, visto que os COMADs foram criados sem clareza para se estruturarem e assumirem seu papel.

Diante desse fato, os membros apontaram a dificuldade de produzir alteração na lei e no cumprimento do que não está estabelecido legalmente, inclusive em relação ao que deveria ser de responsabilidade do gestor municipal.

*“Começa com um **projeto de lei** que institui o conselho. Ele **vem com erros, colocando as instituições que não podem participar, não colocando forma de sustentação, não colocando forma de funcionários pros conselhos, sede própria, então não coloca-se nada na lei que obrigue o prefeito municipal a fazer (...)** Porque se não tá na lei, o prefeito não é obrigado e tem que ficar na velha politicagem, que isso eu não sou fã de fazer, né. Você tem que ficar pedindo, pedindo e aí os políticos abrem um sorriso desse tamanho pra você né, você sai dali, acha que ele vai fazer e acabou ali e ele não sabe nem seu nome. Então, a gente precisa colocar na lei tudo isso, nós estamos fazendo isso, acho que **é válido a gente reformular a lei pra que na lei tenha as obrigações do prefeito com os conselhos**” (Membro de Vila Velha).*

Uma questão que ganha ênfase aqui é a forma como se dá a criação dos conselhos e os interesses colocados, visto que não há participação dos possíveis representantes na formulação do projeto de lei e não se estabelece condições mínimas para que esse espaço de discussão e deliberação se efetive. Assim, estar ou não estar na lei passa a ter um sentido que direciona as medidas tomadas pelo gestor municipal. Outro aspecto destacado foi a ausência de debates envolvendo segmentos da sociedade no processo de elaboração das propostas que orientarão a formulação do Projeto de Lei, aqui destacado a partir das indicações tanto da SENAD quanto do COESAD. E, nesse processo, aparecem as recomendações para que o gestor identifique e entre em contato com pessoas, movimentos comunitários organizados, instituições e entidades sensíveis ao tema, que se disponham a ter envolvimento com a causa.

Tal fato mostra a prevalência daquilo que “já está pronto”, do “já constituído”, isto é, o formal, os enunciados e as regras estabelecidas em lei. Nesse sentido, o papel dos conselheiros é o de propor reformulações e adequações da legislação à realidade local de cada município, o que requer o desmonte crítico das categorias que emergem do senso comum, para que possibilitem uma nova configuração tanto na forma do pensar quanto na forma do agir (sujeitos políticos) (SUGUIHIRO, 2000).

Nessa etapa de criação, verificou-se que quanto à denominação o município de Cachoeiro de Itapemirim, foi criado como Conselho de Prevenção e Combate ao Uso de Drogas, porém antes da proposta de mudança da atual política, modificou-se seu registro para Conselho Municipal de Prevenção e Políticas sobre Drogas (COMSOD), em 2005. E o do município de Pinheiros, mesmo tendo sido criado em 2001 – período em que a denominação para Conselho Antidrogas já havia sido estabelecida – surge ainda como Conselho de combate aos entorpecentes (COMDECA). Os demais seguem a denominação proposta pela SENAD – Conselho Municipal Antidrogas (COMAD), a qual não estabelece nenhuma rigidez em relação a isso.

Uma análise da escolha do nome do conselho pode apontar para algumas questões: Cachoeiro de Itapemirim incorpora o debate empreendido (e estimulado) pela

SENAD de mudança na denominação da atual Política. Tal fato traz em seu interior o argumento de que o foco das ações deveria priorizar a prevenção e as políticas sobre drogas. Estabelecer políticas públicas sobre drogas não implica uma identificação exclusiva com o Estado, mas sim fazer estabelecer uma coisa comum a todos e, por isso, algo que compromete, simultaneamente, o Estado e a sociedade. Em contrapartida, a denominação escolhida por Pinheiros manteria a lógica repressiva de caráter militar de combate aos entorpecentes, explicitando uma concepção baseada ainda na tarefa, em que o alvo é a substância psicoativa em si e não a "pessoa humana". Há um combate travado, uma luta contra as drogas, o que impede pensar outras formas de atenção ao problema.

No que tange à iniciativa de criação, ao entrarmos em contato com os municípios que criaram seus conselhos, verificou-se que o movimento partiu do interior do próprio município, através do prefeito ou de técnicos e profissionais comprometidos com a proposta e que atuavam na área.

*“Quando o conselho foi instituído **já existia o Grupo de Ação, Educação e Prevenção das drogas de Guaçuí** – GAPED - era uma ONG que já atuava no sentido na área de prevenção já né, na educação e prevenção ao combate das drogas. (...) e eu era membro desse grupo (...) mas houve além do GAPED, houve uma outra força nisso daí, que foi uma iniciativa que foi a partir do **SENAD** (...) também vinham com a cartilha sobre a orientação de como criar uma COMAD, então ele veio auxiliando e o **Judiciário de uma certa forma veio quase que cobrando do Executivo**”* (Membro de Guaçuí).

*“O vereador fez uma lei de implantação. Na realidade, partiu de uma **secretária** que trabalhava na secretaria (...) **ela que teve a idéia** de começar a querer isso, não sei por que motivos lá, entendeu”* (Membro de Cachoeiro de Itapemirim).

Nesses municípios, é perceptível a presença de instituições que atuam na área, representantes do judiciário e legislativo, a SENAD através do Guia de Orientação e outros atores do município envolvidos com temas afins foram os sujeitos importantes para estabelecer a idéia inicial de criação dessas instâncias. Contudo, não fica visível uma convocação e mobilização de setores amplos da sociedade. Há atores e ações pontuais nesse processo de criação, visto que no caso de Guaçuí, por exemplo, é o representante da ONG que se tornará o presidente do conselho.

A partir desse processo inicial, uma questão que se torna relevante na atualidade é o fato de esses conselhos estarem ativos ou não⁵². Ao serem perguntados se estavam ativos atualmente, dois municípios responderam positivamente (Cachoeiro de Itapemirim e Guaçuí). Contudo, verificou-se que as reuniões não estavam ocorrendo e não foi possível identificar o período de interrupção. Isso nos leva a dizer que “estar ativo”, na concepção desses representantes, não significa a ocorrência de encontros e a efetivação de ações, representando aqui muito mais a esfera do desejo individual de alguns membros em considerarem que o trabalho iniciado não foi abolido completamente.

O membro de Guaçuí, por exemplo, considerou o seguinte:

“(...) eu diria que ele está em férias. Só pra se ter idéia não lembro de quando foi a última reunião. Não lembro” (Membro de Guaçuí).

A partir dessas constatações, uma ex-representante do Comitê Assessor ao COESAD ressaltou que há um grande desafio para criação, funcionamento e manutenção desses conselhos após sua criação. A convocação e mobilização dos diversos segmentos da sociedade e do poder executivo têm relação direta com o processo de criação e funcionamento dos conselhos, na medida em que contribui para a partilha do poder decisório e ampliação da visibilidade.

“(...) o grande desafio realmente é a gente trabalhar no sentido de fortalecer os conselhos que já existem e sensibilizar e mobilizar os prefeitos e as autoridades locais de realmente dar a devida importância que esses conselhos têm no município. (...) eu entendo que a Política Estadual e a Política Nacional só vai ser consolidada a partir do momento de consolidação dos conselhos no município. E aí, nós temos que chamar a comunidade, os educadores, nós temos que convocar todo mundo para essa tarefa. Essa tarefa não é do promotor, não é do juiz, nem dos pobres coitados dos nossos conselheiros municipais antidrogas, porque eles não têm poder de fazer milagre (...)” (ex-membro do Comitê Assessor ao COESAD).

De acordo com alguns representantes, há também uma necessidade de cobrança para que esses conselhos realizem suas ações, cumpram com seus objetivos e enfrentem a correlação de forças que há no município, respaldados por algum órgão

⁵² Para fins deste trabalho, consideramos ativo o conselho que estivesse realizando reuniões ordinariamente.

governamental, seja o Conselho Estadual, a SENAD ou qualquer outra instância de governo.

*“O que **a gente precisava** na realidade, de **alguém falar assim**: “Oh, **tem que funcionar**” (...) nós **precisamos de um punho forte** ali pra dizer: **tem que funcionar. Porque não tá funcionando? Porque vocês não querem conselho aqui?**” (Membro de Cachoeiro de Itapemirim).*

Uma vez criados os conselhos, um desafio se colocava: sua implantação e implementação. Criados entre os anos de 2000 e 2003 e estudados entre 2005/2006, os conselhos buscam refletir uma realidade de acordo com a qual já possuíam no mínimo dois ou três anos de existência e no máximo 5 ou 6 anos. Assim, questionávamos o que aconteceu com esses conselhos após sua criação. Para consolidar uma Política, é necessário considerá-la a partir de um processo que envolve várias instâncias que vão encaminhando decisões em longo prazo, o que requer o desenvolvimento de ações no tempo, mais do que uma decisão única localizada no tempo.

Quando se observa o período de funcionamento efetivo dos conselhos, constata-se que após serem oficialmente criados deram início às suas atividades em aproximadamente seis meses, exceto Cachoeiro de Itapemirim, que teve a nomeação dos membros após três anos. O tempo máximo de funcionamento dos COMADs foi de aproximadamente três anos, verificado em cinco municípios (QUADRO 9). Nesse sentido, o que se verificou, passados esses anos, é que o período de funcionamento foi curto, impossibilitando a consolidação da Política.

CONSELHOS	CRIAÇÃO	FUNCIONAMENTO ANO/TEMPO
Afonso Cláudio	31/12/2001	Até 2004 (3 anos)
Alto Rio Novo	24/10/2002	Até 2003 (1 ano)
Cachoeiro de Itapemirim	09/06/2000 Iniciou somente em 2003	Até 2005 (2 anos)
Castelo	12/05/2003	Destituído no início do mandato
Colatina	10/09/2001	Até 2001 (menos de 1 ano) (reiniciou as atividades em jan/2006)
Dores do Rio Preto	19/10/2001	s/i
Fundão	18/05/2001	Não implantado
Guaçuí	28/12/2001	Até 2004 (3 anos)
João Neiva	11/06/2003	Até 2004 (1 ano e meio)
Linhares	05/07/2001	Não implantado
Marilândia	21/03/2001	s/i
Montanha	04/06/2001	s/i
Nova Venécia	08/05/2001	s/i
Pinheiros	2001	Não implantado
Santa Leopoldina	01/10/2001	Até 2003 (2 anos)
São Gabriel da Palha	01/06/2001	Até 2002 (1 ano)
São Mateus	05/07/2001	Até 2004 (3 anos)
Serra	11/12/2002	Até 2005 (3 anos)
Vila Velha	24/06/2002	Até 2005 (3 anos)

QUADRO 9: CRIAÇÃO E PERÍODO DE FUNCIONAMENTO

O quadro acima mostra a ausência de informações sobre quatro conselhos. Um dos indicadores seria dado pelas atas das reuniões e, em muitos conselhos, não há informações sobre a destinação final desses documentos. Em outros, não houve registro em ata das atividades, conforme relatou a representante do município de Castelo.

*“O **COMAD** do município de Castelo **se reuniu poucas vezes** no início do mandato, não lavrando nenhuma ata. Por este motivo **o conselho foi destituído**”* (informação enviada por fax pela secretária de um dos COMADs inativos).

Manter-se funcionando depende de vários aspectos e segundo os conselheiros, há muitas dificuldades que impedem que isso ocorra.

*“(...) lá nós **temos uma dificuldade** muito grande pra **colocar esse conselho pra funcionar** conforme determinação da própria secretaria estadual como da própria SENAD. É, não sei se é **força política contrária** que não tem interesse nisso. A gente tem batido de frente lá esse ano todinho. Já tô lá há 2 anos como presidente do conselho e, então, é muito difícil colocar em prática mesmo. É que nós tivemos infelizmente, palavras de pessoas que estavam na base da Câmara Municipal e não tinham interesse nenhum em resolver a situação. (...) **Nós estamos lá, né, lutando com o executivo né, com a inércia do executivo** (Membro de Cachoeiro de Itapemirim).*

Nesse município especificamente, há uma correlação de forças entre os diversos atores envolvidos com a temática. Estão presentes: a) ONGs de cunho religioso que recebem subvenção da prefeitura municipal, mas que não estão de acordo com o estabelecido para uma instituição de tratamento, segundo a normatização da ANVISA. Um exemplo pode ser evidenciado no discurso proferido pelo Prefeito à época da posse dos conselheiros, ressaltando que a sua preocupação era organizar um Centro de Tratamento para trabalhar em parceria com pessoas que abraçassem a causa. Nesse mesmo momento, foi convidado um conselheiro que estava sendo nomeado como representante do Movimento de Cursilhos da Igreja Católica para presidir um dos Centros de Recuperação de Dependentes Químicos criado por ele; b) ONG também denominada “comunidade terapêutica religiosa”, vinculada a políticos que estabelecem como lema de campanha a defesa da “causa antidrogas”; c) proprietários de hospitais psiquiátricos conveniados com o SUS, cuja bandeira de luta é a manutenção de instituições com característica asilar, sem sistema de porta de entrada definido e acolhimento de demandas oriundas de todas as regiões do estado do ES, em geral encaminhadas para internação de usuários de drogas por pressão de políticos e/ou familiares. Tal perspectiva coloca-se em uma direção contrária ao proposto pela política vigente de Saúde Mental. Ao mencionarmos esses atores, ficam evidente os interesses estabelecidos pelas instituições, o que traz no interior da política antidrogas do município os conflitos, as contradições e força política dos gestores, expressos nas relações sociais de poder.

O município de Cachoeiro de Itapemirim possui 05 ONGs na área de álcool e drogas (9,3% das ONGs no estado do ES) e 1 hospital psiquiátrico com 400 leitos (395 conveniados com o SUS). O município vem sofrendo pressões para adequar-se à atual política estadual de saúde mental, mas, face à não-implantação de serviços substitutivos, a lógica asilar se mantém (o tempo médio de internação na CTR é de 7

a 9 meses) (SILVA; GARCIA, 2005), e o tempo médio de internação na Clínica Santa Isabel é de 10 meses (SESA, 2006). Algumas ONGs da região também foram alvo de denúncias ao MPES.

Aqui fica evidente a influência da *policies* sobre a *politics*. As decisões políticas tomadas nesse município estão relacionadas com os resultados do jogo estabelecido entre esses atores. O desfecho dos conflitos, negociações e acordos, travados entre os participantes dos diversos âmbitos decisórios fornecerá a direção e a definição das ações do conselho e, conseqüentemente, os produtos gerados pelo Estado. Todos os atores políticos podem encaminhar as mais variadas demandas, e o que será ou não levado em conta dependerá da competição, do jogo em que uns perdem e outros ganham. Nesse sentido, o entrave no processo nada mais é do que reflexo dessas disputas de interesses, o que dificulta responder as demandas sociais existentes no município.

Complementando esse processo conflituoso de criação, uma questão a ser considerada é: no que se refere à vinculação, por onde passam as questões referentes ao tema drogas? Embora isso não fique claro nos documentos enviados pelos conselhos do ES, percebe-se a mesma lógica dos outros COMADs do Brasil. Ou seja, a partir de algumas colocações dos representantes, os municípios, ao instituírem seus conselhos, os enquadram na Secretaria que avaliam ser a responsável por tratar o fenômeno das drogas ou ao Gabinete do Prefeito. Esse atrelamento político faz com que as ações sejam desarticuladas, estabelecendo um vínculo precário, que não significa a garantia de condições para funcionamento. Por serem uma instância autônoma e deliberativa, os conselhos não necessitam de uma secretaria que centralize a demanda específica. Um exemplo disso é a fala de um conselheiro, que entende a vinculação do conselho a alguma instância da prefeitura uma forma de torná-lo um conselho político:

*“O COMAD de Guaçuí tá independente, ele é um conselho, ele atinge a esfera municipal mesmo, é um **espaço municipal**, mas na concepção mesmo da formação dele **não foi pensado em colocá-lo como um conselho vamos dizer, político** né, que fosse fazer parte da, do **organograma da prefeitura**”* (Membro de Guaçuí).

Esse também é um problema discutido no COMAD de São Mateus, que por estar vinculado à Secretaria de Educação realiza suas reuniões no mesmo local. Diante disso, viu-se a necessidade de se instalarem em um outro local considerado neutro, para evitar interferências nas atividades.

Assim como a vinculação influencia em algumas ações dos conselhos, os objetivos e competências definidas em lei definem o papel dessas instâncias na política municipal, de acordo com cada local. A SENAD indica um modelo básico, através do *Guia de Orientação*, para a formatação desse Projeto de Lei, sendo que cada município deve adaptá-lo à sua realidade (BRASIL, 2001). Quanto COESAD, nas instruções do Programa de Capacitação de Conselheiros Municipais Antidrogas, também orienta alguns objetivos a serem considerados na etapa de criação. Essas orientações têm como tema central as Políticas X Missão X Ação do COMAD (QUADRO 10) (ESPÍRITO SANTO, 2002).

A partir dos dados, as atribuições dos conselhos podem ser agrupadas de acordo com o direcionamento dado às ações. Para os fins deste trabalho, interessa assinalar que as funções legalmente estabelecidas a esses órgãos abrangem quatro grandes campos de ações ou práticas no âmbito da Política Municipal Antidrogas: Prevenção; Fiscalização e Repressão; Ações normativas para funcionamento do conselho; e Tratamento (QUADRO 10).

OBJETIVOS	N	INDICAÇÃO SENAD	INDICAÇÃO COESAD
1) PREVENÇÃO			
I - Instituir e desenvolver o Programa Municipal Antidrogas (PROMAD);	16	X	X
II- Postular, perante aos órgãos da área de Educação, a inclusão dos cursos de formação de professores sobre substâncias psicoativas;	04		X
III- Coordenar, desenvolver e estimular programas e atividades de prevenção da disseminação do tráfico e do uso indevido;	15		X
IV- Apresentar sugestões sobre a matéria, para fins de encaminhamento a autoridades e outros municípios;	13		X
V - Estimular estudos e pesquisas na área;	13		X
2) FISCALIZAÇÃO E REPRESSÃO			
VI- Exercer função normativa estabelecendo critérios para registro e autorização de funcionamento das instituições governamentais e não-governamentais que atuem na área de tratamento, prevenção e recuperação. E fiscalizar essas entidades;	04		X
VII - Acompanhar e colaborar com o desenvolvimento das ações de fiscalização e repressão, executadas pelo Estado e União;	15	X	X
3) FUNCIONAMENTO/OPERACIONALIZAÇÃO			
VIII -Propor ao Prefeito e Câmara Municipal, as medidas que assegurem o cumprimento dos compromissos assumidos mediante a instituição da lei;	14	X	X
IX - Providenciar a instituição do REMAD – Recursos Municipais Antidrogas**;	02	X	X
X - Providenciar a elaboração do seu RI;	03	X	
XI - Eleger Presidente, Secretário-Executivo e nomear seus membros;	02	X	
XII - Criar Grupos de Trabalho	01		
4) TRATAMENTO			
XIII - Coordenar, estimular e cooperar com as atividades de todas as instituições e entidades municipais, responsáveis pelo desenvolvimento de ações referentes à redução da demanda*;	14	X	X

QUADRO 10: OBJETIVOS DO COMAD NA LEI DE CRIAÇÃO

*Demanda aqui se refere ao conjunto de ações relacionadas à prevenção, ao tratamento, à recuperação e reinserção social dos indivíduos que apresentem transtorno decorrente do uso indevido de drogas, conforme o Guia de Orientação da SENAD (BRASIL, 2001).

**Ressalta-se que esse objetivo não aparece na Lei de Criação do Conselho de nenhum município, somente no RI daqueles que criaram esse documento.

Se compararmos as orientações da SENAD e do COESAD, verifica-se que há semelhanças nessas indicações em cinco itens, sendo que o COESAD amplia os objetivos em cinco itens além dos propostos pela SENAD (QUADRO 10). O COESAD ainda estabelece como missão dos conselhos:

a) em relação ao Plano Municipal de Ação: a elaboração de um diagnóstico; o estabelecimento de metas nas áreas de prevenção, tratamento, reinserção social, redução de danos, redução de ofertas, estudos e pesquisas; elaboração do orçamento e encaminhamento ao Prefeito, ao qual cabe repassar ao Legislativo para aprovação; o Prefeito homologa e o conselho delibera e fiscaliza a execução desse Plano e o funcionamento do Fundo;

b) em relação ao Fundo Municipal: elaboração do orçamento estabelecendo os parâmetros técnicos e as diretrizes de aplicação dos recursos; acompanhamento e avaliação da execução; realização de auditoria sempre que necessário; mobilização dos diversos segmentos da sociedade no planejamento, execução e controle das ações do Fundo.

Além disso, podem ser acrescentados também como princípios norteadores da eficácia dos conselhos a representatividade, a legitimidade, a autonomia, a transparência, a organização, o poder de negociação e articulação (ESPÍRITO SANTO, 2002). Evidenciam-se aspectos mencionados por diversos autores ao discutirem o papel dos conselhos de políticas públicas. Salienta-se a representatividade de interesses coletivos, o que implica ser transparente nas tomadas de decisões e responsabilizar-se por passar as informações para a instituição que representa. Outro aspecto é a organização do conselho, seja para encaminhar decisões, seja para estabelecer articulações e poder de negociação, resultando na legitimidade das ações. Por fim, um aspecto fundamental é a autonomia, pois a sua ausência acarreta o desenvolvimento de uma representação personalizada que se distancia da representação social efetiva em prol dos interesses públicos. Já a falta de autonomia de algumas entidades acontece principalmente pelo fato de o Poder Público ainda estabelecer com as organizações envolvidas relações de troca de favores, o que faz com que as representações se voltem para os seus próprios interesses, em detrimento, muitas vezes, da defesa dos direitos coletivos. Essa apropriação do espaço público para defesa de interesses privados favorece a cooptação por parte do Estado, na tentativa de legitimar o seu governo como democrático e mascara a cooptação como participação.

Considerando essas categorias, percebe-se que em relação aos princípios básicos indicados pela SENAD e pelo COESAD, apenas um item é apresentado por todos (que enviaram o RI) sem alterações – a proposta de criação e desenvolvimento do Programa/Plano Municipal Antidrogas. Verifica-se, também, que há uma confusão entre “proposição” e “execução”, isto é, as ações abrangem mais execução da política do que o campo de controle, planejamento e articulação com a sociedade. O item mais presente diz respeito à coordenação e desenvolvimento de atividades de prevenção do tráfico e do uso indevido de drogas.

Quanto ao exercício de fiscalização e normatização das instituições que atuam na área de tratamento, apenas quatro municípios (Cachoeiro de Itapemirim, Castelo, Serra e Vila Velha) possuem regulamentação, e o município de João Neiva propõe que o Executivo realize esse cadastramento e fiscalização. Entretanto, ter um conselho regulamentado não significa a sua ocorrência, visto que a análise das atas apontou esse debate em apenas três reuniões dos conselhos, sendo que duas dessas ocorreram em São Mateus, onde se verificou uma tentativa inicial de cadastramento das instituições das diversas áreas que apresentasse ligação com o tema “drogas”; e a outra foi em Serra. Contudo, o processo não avançou. Além disso, se tomarmos como exemplo Cachoeiro de Itapemirim, há instituições que estão fora dos padrões estabelecidos para funcionamento, entidades nas quais foram constatados casos de negligência e até um hospital psiquiátrico que vai contra a lógica preconizada pela Política de Saúde Mental; mesmo diante dessa realidade, o conselho não realiza nenhuma ação e não propõe nenhuma discussão desses aspectos.

Outro ponto que diz respeito à regulamentação do conselho e seu funcionamento é a existência de Regimento Interno. Apesar de muitos especialistas o considerarem uma burocratização, esse instrumento facilita a organização do conselho, ao definir regras para seu funcionamento. Quando não existem essas regras, são maiores as dificuldades no cotidiano do trabalho em conjunto. É importante existir uma normatização que trate da estrutura, da prestação de contas, da contratação de assessorias externas, da forma de reuniões, sua periodicidade, definição da pauta, das deliberações por maioria simples ou absoluta, entre outros aspectos (CRUZ, 2000).

Uma política pública é formada por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância visível da política, estando entre elas os recursos regulamentares; ou seja: o fato de elaborar uma nova regulamentação constitui um recurso que orientará a atuação do poder público em determinada área (MULLER; SUREL, 1998). O que se constatou nos municípios alvos desta pesquisa foi que nove enviaram o RI (Alto Rio Novo, Cachoeiro de Itapemirim, Colatina, Guaçuí, Montanha, Santa Leopoldina, São Gabriel da Palha, São Mateus e Serra). Além dos objetivos expostos na Lei de Criação, acrescentam-se no Regimento outras atribuições do conselho, as quais, para os fins deste trabalho, foram assim divididas: estrutura; prevenção e tratamento; e fundo municipal. Somente São Mateus não estabelece atribuições ao conselho no RI, na Lei de Criação (QUADRO11).

CATEGORIAS	N	SENAD
ESTRUTURA		
Elaborar proposta orçamentária anual e acompanhar a aprovação dessa proposta	07	X
Propor ao município a celebração de convênios	03	
Realizar estudos e pesquisas para construção de diagnósticos do município	02	
PREVENÇÃO E TRATAMENTO		
Promover cursos destinados a habilitar novos membros de entidades que atuem na área	01	
Estimular a comunidade a integrar-se às instituições que atuam na área	01	
Desenvolver eventos e atividades que visem alertar sobre o perigo das drogas	01	
Opinar ao Prefeito sobre os assuntos: projetos e campanhas de esclarecimento público sobre as substâncias psicoativas; programas de intercâmbio técnico-científico com órgãos nacionais e internacionais; propostas de normas legais sobre matérias relacionadas com os objetivos do SISNAD e SENAD; propostas ou projetos de alteração nos currículos dos cursos de formação de professores sobre a natureza e efeitos das substâncias psicoativas	01	
Avaliar periodicamente a conjuntura municipal apresentando relatórios ao município, Promotoria de Justiça local, COESAD e SENAD	03	X
FUNDO MUNICIPAL		
Elaborar e aprovar o Projeto de lei que cria o FUMAD	06	X
Acompanhar e avaliar a execução do Fundo	02	X
Promover realização de auditoria	01	
Adotar providências para a correção dos fatos e atos do poder executivo que prejudiquem o desenvolvimento do Fundo	01	
Mobilizar os diversos segmentos da sociedade no planejamento, execução das ações realizadas com os recursos do Fundo	01	

QUADRO 11: REGIMENTO INTERNO

A construção do RI desses municípios baseia-se no *Guia de Orientação* da SENAD, que foi preparado como sugestão, pressupondo a importância da adequação dos textos sugeridos a cada município em particular conforme sua realidade. Essa orientação sugere quatro objetivos básicos – sobre a elaboração e acompanhamento da proposta orçamentária anual; avaliação periódica da conjuntura municipal com o envio de relatórios para SENAD, COESAD e outros órgãos; elaboração do FUNAD; e acompanhamento e avaliação da execução desse Fundo - seguidos e adaptados por cada conselho.

Quanto à estrutura, a elaboração da proposta orçamentária anual e o seu acompanhamento foi o item mais presente (sete conselhos), o que está diretamente

relacionado com a elaboração e aprovação do Projeto de Lei que cria o Fundo Municipal (apresentado por seis conselhos). Contudo, essa discussão aparece relacionada apenas com a eleição do Comitê REMAD e como um item do Plano de Ação, mas não se discute efetivamente a confecção do orçamento, valores, o que está disponível e para que tipo de ações. Exemplo disso é o COMAD de São Mateus, que menciona em uma reunião a leitura de um anteprojeto do Fundo, mas ao necessitar de recursos para realizar um Seminário de Capacitação para conselheiros depende da verba disponibilizada pela Secretaria de Educação, à qual está vinculado.

Outro aspecto é a ausência de recursos, o que aponta para a não-implementação dos conselhos. Em alguns municípios, a criação não saiu da legislação, o que denota que a formulação da política depende de um conjunto de medidas concretas, entre elas a regulamentação de recursos financeiros (construção de orçamento). A descentralização, então, é aplicada muitas vezes somente através da transferência de poder decisório, de responsabilidades, atribuições ou tarefas, e não no repasse de verbas. E, ainda, além de definir orçamento é preciso considerar como ele será distribuído entre as diferentes áreas que compõem a política e as contradições presentes nessa distribuição. Deve-se ressaltar que o impacto de uma política não é necessariamente proporcional às despesas que ela provoca, ou seja, não são os recursos elevados ou baixos que vão determinar se uma política será mais importante e eficaz.

Quanto à avaliação periódica da conjuntura municipal e sua apresentação ao município, COESAD e SENAD (apontada por três municípios – Santa Leopoldina, Serra e Montanha) no item “Prevenção”, fica condicionada a uma discussão interna. Não há repasse de relatórios para o COESAD e SENAD, fato evidenciado no banco de dados desatualizado dessas instâncias. Também não se identifica nenhuma análise sistemática da realidade local sobre a problemática das drogas elaborada ou solicitada pelos conselheiros, limitando a visão àquilo que se percebe no dia-a-dia do município.

Em Afonso Cláudio, por exemplo, apenas comenta-se sobre índices de consumo de drogas fornecido pelo setor responsável pela repressão à oferta. No entanto, tal informação não gerou propostas de enfrentamento da questão.

“(...) o presidente do conselho fala de sua preocupação com o município, esclarecendo que o delegado lhe informou sobre o índice de usuários de drogas no município” (ata do dia 11/06/2002).

Em Cachoeiro de Itapemirim, no registro da ata do dia 04/09/2003, consta a discussão sobre orçamento, contudo sem maiores detalhes do que se discutiu e como foi o processo.

“(...) o representante do MP sugeriu estudo da lei de responsabilidade fiscal, sendo discutido verba pública e forma de prestação de contas. O representante do Lions Clube colocou que não cabe aos conselheiros que não entendem da lei discutirem a parte jurídica e sugeriu solicitar à Prefeitura apoio da procuradoria geral” (ata do dia 04/09/2003).

O município de Serra apresenta valores para montagem de uma estrutura para o conselho, mas não os discute. Há apenas uma colocação do representante da Secretaria de Promoção Social (SEPROM) esclarecendo

“(...) o percentual gasto com o pessoal é de 50% dessa verba” (ata do dia 29/07/2005).

Para criarem o seu RI, os conselhos consideram a sugestão da SENAD e ainda utilizam outros Regimentos como parâmetro e orientação.

“(...) fizemos o regimento interno, pegamos aí o regimento de várias partes do país e fizemos baseado naquilo ali” (Membro de Cachoeiro de Itapemirim).

A partir da análise das atas, pode-se dizer em termos gerais que os processos de construção do RI expressam um grau de conflito, cuja intensidade foi variável de acordo com as realidades. Girou em torno das definições de competências, atribuições dos membros, inclusão de novos atores.

No município de Afonso Cláudio e Alto Rio Novo o RI apareceu como ponto de pauta em quatro reuniões (QUADRO 12). Em Serra, apareceu em sete reuniões, com questionamentos quanto ao número de membros para quorum; inclusão de novas entidades interessadas na temática; convocação de assessoria jurídica para ajudar na elaboração do Regimento; discussão quanto à necessidade de priorização da elaboração do RI, visto que sem esse documento não seria possível avançar nas ações do conselho; questionamento do Secretário de Defesa Social sobre a inclusão de representantes de Centros de Tratamento, Juizado da Infância e MP, entre outros pontos.

Em Cachoeiro de Itapemirim foi ponto de pauta em nove reuniões (QUADRO 12), nas quais se discutia a elaboração do documento baseada na sugestão da SENAD e em regimentos de outros municípios; foram divididos grupos para discussão e aprovou-se comissão para elaboração. Entretanto, o teor das discussões e o que foi questionado e reformulado não aparece nas atas. Identificou-se também uma mudança na composição, após dois anos de funcionamento: houve redução do número de membros em virtude do problema de quorum para deliberações; retirada do MP como conselheiro; e definição de cinco assentos para as Secretarias Municipais.

Em São Mateus o debate se deu em três reuniões (QUADRO 12). A preocupação dos membros na discussão era a confecção desse instrumento legal e a sua formatação para que se pudesse recorrer às orientações quando necessário. Esse instrumento apresenta, além das atribuições do conselho, as atribuições referentes à estrutura (composta pelo plenário, presidente, secretaria executiva) e as regras de funcionamento e manutenção do conselho.

COMAD	Nº total de Atas	Nº de Atas em que se discute o RI
Afonso Cláudio	21	04
Alto Rio Novo	04	04
Cachoeiro de Itapemirim	24	09
São Mateus	15	03
Serra	19	07

QUADRO 12: COMADs E O DEBATE SOBRE O RI

Registre-se ainda que, em decorrência da submissão do Regimento à Lei, há muitas vezes um impedimento para execução de algumas ações, na medida em que não basta ter uma diretriz no RI se não houver o respaldo na legislação. Vale lembrar que a Lei de Criação é elaborada pelo gestor e aprovada pela Câmara Municipal, enquanto que o RI é elaborado pelos próprios membros atuantes no conselho.

*“Tem que tomar cuidado que **a lei ela tá acima do regimento interno, a gente não pode alterar** alguma coisa do **regimento interno se tá na lei**”* (Membro de Vila Velha).

“(...) o que entrava hoje é justamente essa questão” (Membro de Cachoeiro de Itapemirim).

Outro ponto que merece destaque aqui é o que diz respeito ao caráter desses conselhos, pois é a partir desse entendimento que se nortearão as ações desenvolvidas e a forma de atuação de cada membro. Nota-se uma constante confusão quanto ao papel primordial que esses conselhos deveriam assumir. Ao serem perguntados se seriam deliberativos ou consultivos, alguns membros deixam clara a confusão e o não-entendimento dos termos.

A partir do relato de um representante, fica explicitada a prioridade em relação à execução do tratamento de dependentes químicos como uma das ações que o conselho deve reivindicar junto ao gestor municipal.

*“Os dois. Como é no início então eu acredito que hoje nós **temos** que é, **delegar muitas funções para executivos** né, tem que, nós temos então um projeto de é, **instituir lá no município, lá na região uma, uma, um local para tratar dependentes químicos, pois por enquanto não tem um local**”* (Membro de Guaçuí).

Em pesquisa realizada por Garcia *et al* (2006) durante os anos de 2003-2005, os representantes das secretarias de saúde e ação social referiram não existirem ações desenvolvidas pela municipalidade na esfera do uso indevido de álcool e drogas. O município também não possui Equipe Mínima em Saúde Mental ou a estratégia de saúde da família implantada. Assim, chama a atenção o desconhecimento por parte dos entrevistados das ações realizadas pelo COMAD. Outro aspecto que se evidencia é a priorização do discurso de implantação de instituições de tratamento

sem problematizar para a necessidade de ações em diferentes esferas e em diferentes níveis da atenção em saúde.

Diante de um conselho que ao não executar delega funções para o Executivo sem clareza de quais ações e direções a Política de enfrentamento ao uso indevido de drogas estabelece, nota-se ainda a confusão de papéis. Pergunta-se, então, qual o campo de ação do conselheiro, dado que cada membro realiza suas atividades baseando-se em interesses específicos, de forma desarticulada com os demais conselheiros.

“(...) qual o campo de ação do conselheiro? Nós precisamos definir isso né, cada um sai atirando pra um lado e quem é que tá acertando o tiro? Eu acho que definir a ação do conselheiro é fundamental. O que, que eu tenho que fazer dentro do município como conselheiro?” (Membro de São Mateus).

De acordo com análise documental, verificou-se que o município de Serra estabelece o seu conselho como sendo de caráter **deliberativo**, especificamente de deliberação coletiva; Santa Leopoldina o estabelece como órgão de caráter **consultivo** e **opinativo** em questões como substâncias entorpecentes, que possam causar dependência, que sejam passíveis de abuso, definição de matéria-prima e insumos necessários à produção; Cachoeiro de Itapemirim o caracteriza como órgão de caráter **deliberativo** e de deliberação coletiva, enquanto os demais municípios não identificam claramente essa questão.

No Guia de Orientação da SENAD, não se verifica em nenhum momento menção a essa questão. De acordo com as atribuições que essa Secretaria estabelece, subentende-se que os conselhos antidrogas devam ser deliberativos e não consultivos e executivos. Para o ex-membro do comitê assessor do COESAD, esse é um grande desafio junto aos conselhos.

“(...) a gente na verdade tem que fazer algum trabalho de auxiliar os conselhos de maneira de seu papel que não é de executor, que não é competência dos conselhos. Porque que ta fazendo isso? Ele ta fazendo papel suplementar a, a uma ação omissa do município ou do Estado. Ele ta fazendo o que alguém ta deixando de fazer. Então isso é uma coisa muito grave e muito séria” (ex-membro do comitê assessor do COESAD).

O caráter deliberativo é uma importante conquista legal que fortalece os conselhos, que não são somente consultivos ou de opinião. Mas o conselho se enfraquece quando os segmentos presentes não se articulam e não produzem uma proposta comum para negociar com o Estado ou com as elites da sociedade. Sua deliberação vai para a gaveta ou para uma publicação oficial qualquer e não será implementada. As deliberações só ganham a força de ato de Estado à medida que é garantida a capacidade de interlocução entre os segmentos que compõem o conselho.

Aqui se apresentam duas questões: a clareza do papel do conselho, na medida em que o não-entendimento da função estabelecida para essa instância não ocorre só por parte dos conselheiros, mas também pela sociedade em geral e pelo gestor municipal. Se considerarmos o conselho como sociedade civil e Estado, a deliberação só se tornará um ato de governo quando for homologada pelo gestor e publicada no Diário Oficial.

Ao interferir nessa dinâmica, o conselho passa a atuar como Estado, sendo seu ato mais forte que uma portaria governamental. Há uma tendência cada vez maior para que as deliberações do conselho sejam homologadas, mas a maior parte delas não é bem negociada, pois não se consegue articular o pluralismo dentro do conselho. Mesmo a votação por maioria simples pode ser uma deliberação frágil, caso não tenha sido realizado um estudo técnico ou programático competente para fundamentar o processo de tomada de decisão (SANTOS, 2000).

Pensando ainda nesses aspectos de configuração dos conselhos e na estrutura estabelecida para funcionamento, o RI apresenta as competências e atribuições dos seus representantes. O que se verifica é que os conselhos apresentam estruturas de organização similares, sendo as funções divididas entre Presidente, Vice-Presidente, Secretariado e Conselheiros.

Ressaltamos aqui as atribuições do Presidente e dos conselheiros (QUADROS 13 e 14). Verificou-se que todos os municípios definem que compete ao Presidente convocar e presidir as reuniões e representar o conselho quando for convocado (QUADRO 13). Em Cachoeiro de Itapemirim, Afonso Cláudio e Alto Rio Novo os presidentes estavam presentes em todas as reuniões; em Serra não foi possível

identificar os membros que ocupavam esses cargos; e em São Mateus, na falta do presidente, o vice assumia o papel de presidir as reuniões. Em segundo lugar apareceu o cumprimento do RI e o que se pode identificar é que esse documento não é aplicado na sua totalidade. Funções como elaboração de relatórios, estabelecimento de convênios e articulações com outros órgãos do SISNAD e elaboração de diagnósticos sobre o município e proposta orçamentária são um dos itens não cumpridos. Caberia ao presidente propor e conduzir essas discussões, o que não desresponsabiliza os demais conselheiros de cobrarem a inclusão como ponto de pauta. Muitas vezes, essas propostas não são nem alvo de debate.

Assim, a atribuição “cumprir e fazer cumprir o RI” – presente em 08 COMADs (QUADRO 13) – não é cumprida no momento exato em que o conselho aprova seu regimento.

ATRIBUIÇÕES	N	SENAD
Convocar e presidir as reuniões;	09	X
Organizar a pauta de reuniões; aprovar a inclusão de assuntos extrapauta; conceder vista dos autos da pauta ou extrapauta; julgar o adiamento proposto da votação de assuntos; determinar o reexame de assunto retirado da pauta;	02	
Terá direito a voto nominal e de desempate, se necessário;	01	
Convidar para as reuniões dirigentes de órgãos públicos e privados, sem direito a voto;	02	
Deliberar “ad referendum” do Colegiado em caso de urgência;	01	
Representar o Conselho quando for convocado;	09	X
Organizar a formação de grupos especiais de trabalho;	04	
Apreciar e assinar resoluções, normas, etc e mandar publicar;	06	
Expedir pedidos de informações e consultas às autoridades públicas;	01	
Preparar e submeter à deliberação do plenário a programação das atividades e o orçamento;	04	
Apresentar relatório de atividades do conselho;	02	
Solicitar funcionários e material junto ao poder público para suprir as necessidades do Conselho;	04	
Coordenar e orientar a elaboração das propostas do Plano de Ação;	05	
Encaminhar ao Prefeito e dirigentes das entidades, pedido de dispensa de membro por inobservância ao RI;	04	
Coordenar os trabalhos para a realização da Conferência Municipal;	01	
Exercer outros encargos que o plenário delegar;	02	X
Estabelecer convênios e promover intercâmbio com órgãos do SISNAD;	05	X
Realizar e estimular a realização de estudos e pesquisas;	04	X
Estimular a participação de Instituições e das comunidades;	01	X
Cumprir e fazer cumprir o RI.	08	X

QUADRO 13: ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE

* Cabe ressaltar que os municípios de Santa Leopoldina e Guaçuí apresentam essas atribuições para o cargo de Secretário Executivo.

ATRIBUIÇÕES	N	SENAD
Analisar, emitir parecer e deliberar sobre a política municipal e o plano de ação;	01	
Participar das reuniões;	09	X
Propor o exame de conveniência de não divulgação de matéria retratada nas reuniões; requerer esclarecimentos necessários à votação e apreciação de assuntos; solicitar a inclusão de declarações de voto em ata de reunião; requerer preferência para a votação de assunto incluído na pauta;	01	
Solicitar o adiamento da votação;	01	
Votar e ser votado;	02	
Relatar matérias que lhe foram atribuídas;	01	
Executar tarefas que lhe forem atribuídas;	09	X
Representar o Conselho quando for designado;	04	
Informar ao setor que representa sobre as atividades do Conselho;	07	X
Manter sigilo dos assuntos sempre que determinado;	07	X
Convocar reuniões mediante subscrição de um terço dos membros;	07	X
Manter conduta ética;	08	X
Justificar a sua ausência nas reuniões;	01	
Apresentar matérias e propostas;	07	X
Analisar, emitir e deliberar sobre o orçamento.	01	X

QUADRO 14: ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHEIROS

A dinamicidade dos conselhos pode ser expressa na formulação das atribuições que competiriam aos conselheiros. Entre as atribuições, pode-se destacar a participação nas reuniões (presente nos nove RI recebidos). A participação aqui pode expressar algumas facetas presentes nas atas, a saber: a) participação como presença às reuniões e constituição de quorum para votação; e b) participação como postura propositiva nas reuniões, o que está relacionado com os itens da execução de tarefas que lhes forem atribuídas (presente nos nove RI recebidos) e apresentação de matérias e propostas de ações que contribuam para as discussões da temática (presente em sete RI recebidos).

A presença às reuniões (ou em muitos casos a ausência dos conselheiros às reuniões) foi uma questão presente nos registros das atas.

“O Presidente propôs que cada conselheiro policie os demais para que não falem às reuniões” (ata do dia 16/09/2002 do COMAD de Afonso Cláudio).

Outro aspecto evidenciado diz respeito à conduta ética que o membro deve manter ao assumir o assento no conselho (presente em oito RI recebidos) e a manutenção do sigilo nos casos que forem determinados. Ao considerarem esses itens como relevantes no comportamento dos conselheiros, pode-se inferir que no seu cumprimento outros aspectos seriam contemplados. Por exemplo, votar e ser votado (presente em dois RI), justificar a ausência nas reuniões (presente em um RI), informar ao setor que representa sobre as atividades do conselho (presente em sete RI) são atitudes diretamente relacionadas com o comportamento ético de um conselheiro em exercício de suas funções. É somente nas relações estabelecidas com os outros que o membro poderá visar ao bem comum e sugerir propostas que coincidam com o coletivo.

Além dessas atribuições registradas na legislação, foram colocadas outras atribuições que seriam fundamentais para um conselheiro exercer sua função, como a determinação e a informação sobre a temática.

*“É interessante que ele tenha muita **determinação**. É importante também o **conhecimento**, né **não digo de uso não**, mas é importante ele ter a visão do que que aquilo ali pode causar, e como pode podem chegar a atingir uma determinada família”* (Membro de Guaçuí).

*“a primeira coisa (...) é tentar que as pessoas do conselho que estão engajadas, que elas **tenham informação adequada**, que as vezes você tem a pessoa até engajada, mas sem informação adequada. Que as vezes alguém que tá ali, que **tá querendo se envolver com aquilo é porque ele ou tem um sobrinho ou um filho ou alguém que tá usando droga**, então as pessoas não conseguem nem dimensionar o que, que é, é se ter uma postura é, muito firme em cima disso”* (Membro de Serra).

Essas colocações apontam que é importante a determinação como uma atribuição pessoal e a informação adequada para conhecimento sobre os danos trazidos pelo uso indevido de drogas. Entretanto, é preciso salientar o que pode significar essa “informação adequada”. Há múltiplos focos possíveis para o que se pode entender como uma “informação adequada” no âmbito dos conselhos antidrogas. A busca dessa informação pode significar conhecimento sobre as drogas e seus malefícios para o indivíduo e sociedade e nesse sentido a intervenção seria direta nesses segmentos (seja com ações de tratamento e/ou prevenção); pode significar também o conhecimento para aplicá-lo no ambiente familiar diante da vivência do problema;

e pode ter um sentido mais amplo de ter informações não somente sobre tipos/efeitos das drogas no indivíduo, mas as conseqüências que isso possa gerar para a sociedade, entender essas questões a partir de um debate das políticas públicas e, portanto, a quem cabe o seu enfrentamento. Ou seja, ter informações para compreender o fenômeno como cultural, social, político e econômico, ampliando o leque de atuação do conselho.

Essas informações e o conhecimento da temática discutida no conselho influenciarão a postura a ser assumida pelo conselheiro quando for chamado a compor um COMAD. Portanto, para que esses aspectos se concretizem a composição do conselho requer um destaque, pois é um problema recorrente e difícil de resolver na prática, ao qual se sobrepõe ainda o sentido dado à representação e representatividade.

Nesse sentido, a legislação não prescreve nenhuma norma para a composição dos conselhos, apenas sugere que algumas opções sejam incluídas: representantes da Prefeitura – sendo um do órgão de saúde; e representantes da sociedade civil – Juiz de Direito, Promotor de Justiça, Delegado de Polícia, autoridade da Polícia Militar, autoridade ligada ao serviço militar obrigatório (Junta do Serviço Militar, Delegacia do Serviço Militar, Tiro de Guerra, Unidade ou Subunidade das Forças Armadas), autoridade municipal de Ensino, Líderes Comunitários, representantes dos Clubes de Serviço, Conselho Tutelar, Desporto, Instituições Religiosas, Instituições Financeiras, Área Médica (médico com comprovada atuação – indicação do Conselho Regional de Medicina) e ONGs.

De forma geral, sugere-se que os Centros de Tratamento sejam considerados parceiros, mas não são indicados para comporem o conselho, assim como a mídia local, empresas e associações esportivas. Fica então estabelecido que cada município institui e regulamenta seus representantes no conselho conforme sua realidade.

Quanto à forma de escolha dos representantes do poder público, as leis discriminam que a indicação é prevista como responsabilidade exclusiva e imediata dos prefeitos, que podem, nesse caso, escolher livremente. E na sociedade civil, a escolha das

entidades/organizações é previamente estabelecida na lei de criação, sendo que em relação ao processo de indicação dos representantes desses segmentos não foi possível identificar a opção por eleição interna na instituição ou definição do responsável pela entidade.

Partindo dessas orientações, a *composição* tem um sentido claro relacionado ao “ato ou efeito de compor; entrar na composição de; fazer parte” (FERREIRA, 1975, p. 354). Percebe-se que a composição refere-se principalmente à quantidade numérica, ao fato de um grupo ser ou não paritário em algum aspecto (gênero, cargos, profissão, vinculação institucional, etc). Diz respeito a verificar se uma determinada entidade/grupo faz parte ou não do conselho.

A partir dessas considerações, os dados apresentam as categorias de conselheiros e permitem caracterizar e discutir a composição em dois eixos: por esfera governamental ou sociedade civil e por categoria de conselheiro. O número de componentes dos conselhos variou entre nove e 39 titulares (QUADRO 15).

Municípios	Representantes Governo	Representantes Sociedade Civil	TOTAL	Paridade
Afonso Cláudio	08	04	12	Não
Alto Rio Novo	08	08	15	Sim
Cachoeiro de Itapemirim	05	06	11	Não
Castelo	09	04	13	Não
Colatina⁵³	10	04	14	Não
Dores do Rio Preto	04	05	09	Não
Fundão	04	12	16	Não
Guaçuí	08	09	17	Não
João Neiva	11	28	39	Não
Linhares	08	02	10	Não
Marilândia	06	05	11	Não
Montanha	08	05	13	Não
Nova Venécia	09	03	12	Não
Pinheiros	06	03	09	Não
Santa Leopoldina	07	07	14	Sim
São Gabriel da Palha	09	05	14	Não
São Mateus	07	02	09	Não
Serra	06	06	12	Sim
Vila Velha	12	04	16	Não

QUADRO 15: COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS

Diante desses dados, verifica-se que a sociedade civil organizada é a bancada que ocupa o maior número de assentos em 05 municípios, num total de 122 representantes. E a esfera governamental é a maior bancada nos conselhos em 14 municípios, num total de 148 representantes. O município com maior número de representantes é João Neiva, com 39 conselheiros, e com menor número os municípios de Dores do Rio Preto, Pinheiros e São Mateus, com 09 representantes cada (QUADRO 15).

⁵³ Em evento realizado no Dia de Combate às Drogas em Vitória (junho/2006), o atual presidente do COMAD de Colatina esteve presente e informou que essa composição foi modificada, tornando o conselho paritário. Diante disso foi solicitado que repassassem esses dados atualizados, o que não ocorreu até o momento.

Quanto à paridade numérica, ela ocorreu em três municípios – Alto Rio Novo, Santa Leopoldina e Serra (que se tornou paritário através da homologação no início de 2006). Os municípios em que há disparidade na relação governo X sociedade civil são: João Neiva, numa relação 1:2,5; Fundão, numa relação 1:3; Linhares, numa relação 4:1; Nova Venécia, numa relação 3:1; e Vila Velha, numa relação 3:1 (QUADRO 15).

Quando falamos de “paridade”, não a reduzimos somente a uma questão numérica, de metade-metade. Implica também a correlação de forças, luta pela hegemonia, alianças que devem-se estabelecer para consolidar os projetos e as propostas de encaminhamento no âmbito dos conselhos. Há uma dificuldade em legitimar a representatividade dos segmentos que estão presentes no conselho, quando uma questão a ser considerada é a devolução das informações e discussões para as entidades representadas. Nesse sentido, Raichelis (2000) destaca que muitas vezes os próprios conselhos devem ser submetidos a uma avaliação que possa indicar se efetivamente estão exercendo e cumprindo com seus objetivos.

Pensar quem são os atores instituídos e nomeados como membros dos COMADs vai, então, além da questão numérica. Ter a bancada governamental majoritária não implica necessariamente a tomada de decisões por parte da gestão e, ao contrário, ter a sociedade civil com máxima representação também não implica garantia da participação e exercício do controle democrático. Nesse sentido, entender o conjunto das concepções permite compreender o que ocorre nas deliberações e encaminhamentos dados pelos conselheiros. Um conselheiro pode compor e representar um determinado segmento, mas não ter representatividade no processo.

A idéia de “estar em lugar de” denota pelo menos dois elementos a serem considerados. O primeiro está ligado ao conceito de representação e à forma como esta é efetivada; e o segundo tem a ver com o representado, isto é, com a entidade/grupo que escolhe ou indica seu representante, sua natureza ou suas características e a forma como se relaciona tanto com seu representante como com a comunidade. Nesses casos, é difícil definir “quem” e “de que forma” se poderá eleger um conselheiro, o que gera várias conseqüências para a almejada representatividade (LABRA, 2005).

Partindo dessas considerações, verifica-se que o sentido dado à *representação* pode clarear o papel desempenhado pelo conselheiro, significando simplesmente o “ato de representar”, na reprodução daquilo que se pensa, o espaço que a esse representante foi delegado por alguns poderes conferidos pelo povo, por meio de votos, a fim de que exerçam em nome dele as funções próprias dos órgãos da administração pública” (FERREIRA, 1975, p. 1220). Assim, o conselheiro pode limitar-se ao papel de mero representante com direito a voto nas decisões sem, contudo ter papel politicamente ativo de discussão e entendimento dos assuntos tratados. O ato de representar pode significar a tomada de decisão a partir de quais interesses se quer defender. Por exemplo, um conselheiro pode ao mesmo tempo representar segmentos diferentes, ou ser indicado por entidades alheias ao COMAD (Rotary, Lions, OAB, etc), ou ainda pode ser um político em cargo eletivo (vereador, secretário, etc.), reproduzindo interesses particulares.

Por ser um termo polivalente e controverso, a representação pode ocorrer de várias formas: aquela em que o representante carece de autonomia e atua por instruções que lhe são dadas; por delegação, quando o representante atua com autonomia e defende os interesses dos representados e do bem comum; por mandato, no qual o representante age em obediência às diretrizes do partido político que o indicou; e a sociológica, centrada no organismo que reproduz fielmente as características do corpo político. Refere-se a perfis religiosos, étnicos e raciais, culturais, de sexo, etc. Labra (2005) ressalta que esse último modelo também é criticado por se considerar que seus representantes só defenderiam interesses de um grupo, sem avançar na defesa do interesse geral. E que em um conselho podemos encontrar exemplos de cada uma dessas representações, contudo nenhuma delas individualmente dá conta da representatividade.

Para que a representação tenha sentido é necessário que esteja aliada à *representatividade*, a qual aparece como “qualidade ou condição de representativo; constituída por pessoas que representam algo, delegação; que representa politicamente os interesses de um grupo; chefiar missão junto a (governo, congresso, etc); estar em lugar de, substituir” (FERREIRA, 1975, p. 1220). Associando então essas definições ao que ocorre nos espaços dos conselhos, a representatividade apresenta um significado mais amplo, pois implica postura e

tomada de decisões que expressem realmente a vontade de um grupo, seus ideais, interesses políticos, entre outros aspectos, o que será possível identificar ao analisarmos os encaminhamentos dados nas plenárias dos conselhos e os responsáveis pelas proposições e defesa de interesses. Receber poder, ser porta-voz, representar alguém são funções que explicitam o papel de representante que o conselheiro tem.

Para fins de análise, desdobramos esses aspectos acima destacados em duas direções: quais são os segmentos representados nos COMADs e quais interesses representam. Partíamos do princípio de que para estudar uma política pública é necessário levar em conta o conjunto desses indivíduos, grupos ou organizações, cuja posição é afetada pela ação do Estado dentro de um espaço determinado (MULLER; SUREL, 1998).

No que tange à representação da sociedade civil, ela é diversificada. Apresenta oito principais entidades/organizações com assento no conselho, sendo que a Igreja (entre Católica e Evangélica) aparece com maior representação (35 membros), seguida pelas Associações de Moradores/Representantes dos Distritos (15 membros), Instituições de Ensino (11 membros), Outros Conselhos (11 membros), Instituições de Tratamento (08 membros) e Clubes de Serviço (05 membros). Os Grupos de Mútua-ajuda e a Classe Médica aparecem com menores representações. Entre outras entidades (29 membros) estão a Maçonaria, a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), representantes de comerciários, Fundação Pestalozzi, Centro de Defesa de Direitos Humanos, Sociedades Benéficas não especificadas, Sindicato dos Trabalhadores de Saúde e Sindicato Rural, entre outras (GRÁFICO 2).

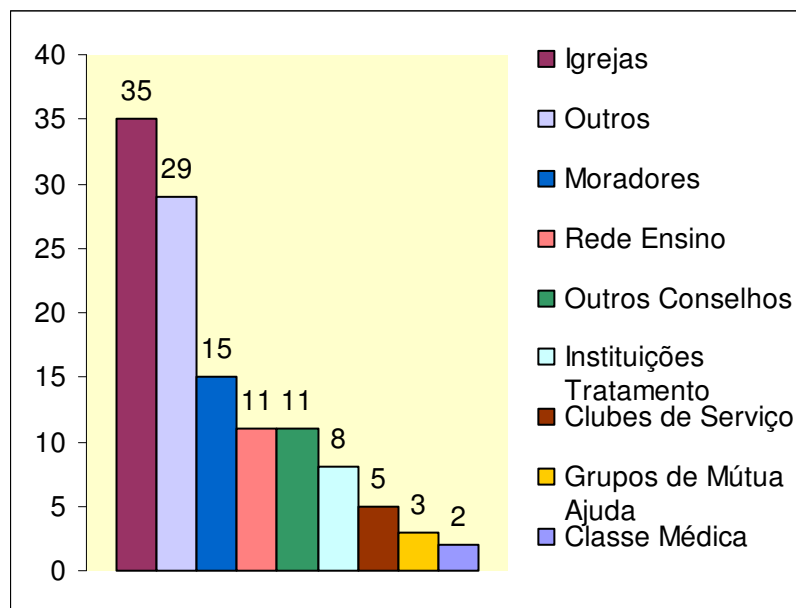


Gráfico 2: Representantes da Sociedade Civil nos COMADs

É possível identificar perfis diferenciados entre as organizações que configuram campos de atuação com projetos e interesses próprios. Existem entidades de diversos tamanhos, algumas conservadoras e outras com propostas progressistas. No que tange à Igreja, ela apresenta maior número de representantes. Quanto ao seu papel, Gramsci (2002) considera que essa instituição constitui uma sociedade civil autônoma, sendo uma importante faixa da sociedade devido à sua estrutura ideológica. A Igreja apóia-se em uma organização poderosa graças a seu material ideológico, o qual é formado principalmente pela literatura e imprensa que ela difunde (PORTELLI, 1977).

A solidez da estrutura hierárquica da Igreja Católica, por exemplo, explica em larga medida sua presença nas negociações políticas das diversas esferas de poder. De outra parte, a progressão de novas religiões pentecostais constitui outro fenômeno considerável, que implica também a participação desse segmento nas esferas de governo. As temáticas vinculadas ao conceito de “droga” têm-se constituído como campo fértil de propagação da sua ideologia. Um dos exemplos se constitui na interpretação fornecida pelas igrejas neopentecostais, na qual a droga incorpora o mal e é através dela que se reafirma a guerra espiritual entre o bem e o mal (BOAS; GARCIA, 2006).

Amparados por esse discurso, um fenômeno vem sendo observado no Brasil, e em específico no ES – o crescimento de Comunidades Terapêuticas Religiosas (CTR), que prestam serviços na área da dependência química (GARCIA *et al*, 2003; GARCIA *et al*, 2006). Em estudo realizado por Silva e Garcia (2005), foram identificadas 22 CTR, que em 2006 já somavam 37, concentradas sobretudo na região da Grande Vitória (59,4%). No município de Cachoeiro de Itapemirim existem 4 CTR, com uma oferta de 160 leitos distribuídos entre Fundação Esperança – Casa da Paz (80 leitos), Projeto Vem Viver (45 leitos), Mãe Peregrina (18 leitos) e Oficina da Vida (17 leitos) (GARCIA *et al*, 2006).

Quanto aos conselhos antidrogas em específico, eles são espaços requisitados (ou que são convocadas) pelas igrejas evangélicas a se fazerem representadas, quer para defender suas perspectivas explicativas do fenômeno, quer para defender esse processo de expansão e de repasse de recursos públicos para as CTR. Identificou-se que em dois conselhos a vice-presidência era ocupada por representantes do segmento evangélico.

Um dado contraditório chama a atenção – a idade dos usuários atendidos por essas CTR, que variam entre a partir de 10 anos de idade (06 instituições), a partir de 14/15 anos (20 instituições) e a partir dos 18 anos (11 instituições). Contrapõem-se frontalmente ao proposto pela PAIUAD e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), reafirmando a lógica da institucionalização, condições precárias de atendimento, confinamento dos usuários de drogas (GARCIA *et al*, 2003). O que chama atenção, ainda, é que essa realidade não é discutida em nenhum conselho, conforme registro das atas. Discute-se para onde encaminhar e a necessidade de se ter um local para encaminhar, portanto não se aponta nenhuma crítica ou debate de fiscalização e controle dessas entidades, o que seria a real competência dos conselhos.

Nos conselhos, o segmento religioso (ou sua filosofia) apresenta-se nos momentos de louvor a Deus nas reuniões, sendo que em Afonso Cláudio isso ocorre no início de todas as reuniões em que a representante da Igreja Católica estava presente; e em Alto Rio Novo essa determinação está aprovada no RI – leitura da Bíblia no início de todas as reuniões e oração ao final; em Cachoeiro de Itapemirim o

representante do Conselho de Pastores (mesmo na suplência) é eleito vice-presidente.

Quanto aos representantes das Associações de Moradores e dos Distritos pertencentes aos municípios, trata-se de um segmento que merece destaque, pois essas organizações cumprem papel mediador fundamental entre as comunidades e os poderes públicos. Possuem assento os representantes de associações de moradores e representantes dos distritos pertencentes aos municípios no interior (Alto Rio Novo, Dores do Rio Preto, Fundão, Guaçuí e João Neiva).

Esse segmento é responsável também por indicar representante não somente para os diversos conselhos e eventos setoriais, mas também para a ampla gama de espaços públicos existentes em quase todas as áreas da atividade estatal (LABRA, 2005).

No que diz respeito do plano cultural, as associações de moradores também tendem a reproduzir em seu interior traços semelhantes aos que atravessam a sociedade brasileira, como oligarquização da cúpula, escassa participação das comunidades, clientelismo, pouca ou nenhuma transparência nas decisões e prestações de contas, entre outras questões. Há ainda o paradoxo entre o enorme crescimento de associações nas últimas décadas e o baixo índice de participação, fato que pode ser atribuído ao descrédito da política como mecanismo de representação e resolução de problemas e/ou a descrença em algumas organizações, entre outros aspectos (LABRA, 2005).

Quanto às instituições de ensino presentes no conselho, verifica-se a presença de representantes de escolas públicas e particulares. Essa percepção condiz com as orientações da SENAD, que enfatiza o problema das drogas como uma questão que afeta a educação, convocando as instituições de ensino para contribuir com as ações do conselho. Esse segmento sugere debate e leitura da legislação, contudo seus membros destacam o envolvimento com atividades nas escolas – seja em eventos de combate as drogas ou na realização de palestras. Destacam, ainda, a importância da participação e convocação das comunidades para o debate, entre outras questões.

E quanto à presença de outros conselhos, verificou-se que eles se dividem em Conselhos Tutelares (cinco municípios), Conselhos de Criança e Adolescente (três municípios), Conselho de Escola (um município, sendo representado pelo segmento de Pais de alunos) e Conselho de Moradores (em dois municípios). Ressalta-se que a inclusão desses conselhos na composição da sociedade civil justifica-se por sua aceitação como espaços que representam os interesses do cada público específico, mesmo que haja nesse contexto a presença do governo. No que tange às propostas desse segmento, o representante do Conselho de Criança e Adolescente mostrou-se mais ativo em Alto Rio Novo, por ocupar o cargo de presidência do conselho, reafirmando aqui o acúmulo de funções dos representantes em vários conselhos.

Uma polêmica que se verificou foi quanto à presença das Instituições de Tratamento no conselho. A análise das atas mostrou que alguns membros sugeriam e votavam a favor da inclusão/permanência dessas entidades e outros sugeriam que se verificassem as entidades da sociedade civil que não compareciam, para serem substituídas pelas instituições de tratamento:

“(....) a clínica não pode tá junto é do conselho, porque ela tem que ser fiscalizada (...) no primeiro ano (...) tinha realmente um representante de alguma das clínicas da cidade, as pessoas se mostraram bastante é, preocupadas em acharem que haveria uma evasão, e foi deixado muito claro pra eles que a nossa missão era trabalhar junto, mas também de fiscalizar essas clínicas” (Membro de Serra).

Essa discussão está associada a uma das atribuições que deve ser estabelecida pelo conselho no que diz respeito ao caráter fiscalizador e normatizador das instituições que prestam serviços na área de dependência química. A questão que se coloca apresenta dois sentidos fundamentais. Primeiro, ao se garantir o assento de uma instituição de tratamento, por exemplo, como se daria o processo de fiscalização nessa entidade, e segundo, quanto ao processo de escolha ou indicação de qual seria a instituição responsável por representar os interesses das demais. Esse problema é mais presente nos municípios onde há várias instituições desse tipo.

No município de Serra, a inclusão das entidades de tratamento está associada, entre

outros objetivos, a interesses políticos e financeiros, em específico a necessidade de garantir repasse de verba para o seu funcionamento. Conforme mostram as discussões descritas nas atas, uma empresa requisita da entidade que patrocina que esta mantenha um assento no conselho com o intuito de conseguir ou manter o financiamento público ou repasse de recursos de empresas privadas em nome da “responsabilidade social”. Essas instituições não são geridas pelo Estado e muitas vezes nem pelo mercado, porém querem receber recursos tanto de um quanto do outro.

*“O representante do Centro de Tratamento pleiteou sua inclusão no conselho e falou da sua preocupação da **inclusão de pessoas por questões políticas e que a CST cobra da entidade a sua inserção no COMAD**” (ata do dia 29/07/2005).*

Aqui se apresenta um tipo de ator privado – o empresariado – dotado de capacidade de influir nas políticas públicas devido à capacidade de afetar a economia do país. E aqui se expressam também as chances que uma determinada categoria possui ao influenciar a tomada de decisões no conselho, o que comprova que a construção da agenda é desigual, visto que o acesso e o controle dos meios de produção, de organização e de comunicação são também desiguais. Essas são situações típicas de um regime capitalista, no qual se consideram tanto o processo de produção das condições materiais quanto o processo que se desenvolve sob relações sociais-históricas-econômicas de produção, marcadas fortemente pelos interesses de grandes empresas privadas. Partindo dessa reflexão, a inclusão ou exclusão de um assunto na pauta de discussão também alcançará enorme variação, conforme esses acessos aos meios de produção e informações.

O jogo de interesses também fica claro no COMAD de São Mateus, através do membro de uma Comunidade Terapêutica Religiosa que comparece a algumas reuniões e solicita apoio financeiro para a concretização de um projeto da Instituição. Confirmando a teia de relações e disputas políticas, foi-lhe dada a resposta de que o COMAD não poderia contribuir por falta de verbas, mas que poderia partir da Câmara, visto que o presidente do COMAD era vereador.

“(...) fez um convite aos membros do conselho a estarem presentes na eleição da nova presidência do Projeto, para cerimônia da posse e confraternização. Também

pediu apoio ao COMAD quanto a capacitação e cursos sobre o assunto tóxico e dependência e ajuda para conseguir patrocínio para Campanha de Verão que o Projeto promoverá” (ata do dia 06/12/2001).

De acordo com o Guia de Orientação da SENAD, os Centros de Tratamento são um dos parceiros a serem convocados pelo COMAD, no sentido de serem elo fundamental no processo inerente à recuperação e reinserção social. Para isso, cabe ao conselho cadastrar junto à SENAD essas instituições existentes no município, incentivar a comunidade a apoiá-los e incentivar também o trabalho desenvolvido pelas Comunidades Terapêuticas e pelos Grupos de Mútua-Ajuda, estimulando os profissionais a participarem no tratamento e recuperação de indivíduos que apresentem transtornos decorrentes do uso indevido de drogas (BRASIL, 2001). Nota-se que em nenhum momento sugere-se que esse segmento tenha assento no conselho.

Associada a essa representação, cabe ressaltar a presença da classe médica. Embora ela apareça em apenas dois municípios (Afonso Cláudio e Vila Velha), o município de Cachoeiro de Itapemirim informou que também garante assento para a categoria, mesmo que ela não seja discriminada na legislação. O saber médico está inscrito na esfera da saúde como uma profissão que historicamente é atribuída à função de cuidar e intervir, quando o problema é da esfera da promoção, prevenção e recuperação da saúde. Aqui, a manutenção do segmento no conselho tem um sentido claro – a intervenção, priorizada como uma das ações. Diz respeito aos atendimentos a usuários, dependentes químicos e familiares executados nos espaços dos conselhos. Há uma confusão entre deliberar, propor e intervir, o que reforça a idéia de que é função do conselho prestar esses tipos de atendimentos e encaminhar, quando necessário, para uma avaliação médica e/ou internação. Nesse sentido, a função do médico nos conselhos é limitada a ações pontuais.

“(...) acho que também colocaram um médico, **médico faz parte do corpo técnico do conselho**, pelo menos **nós entendemos assim**, então colocamos o médico como corpo técnico do conselho e ele faz atividades como médico que nós não, eu não posso fazer o que é obrigação do médico, que ta na alçada dele. **As áreas do projeto que precisam de uma avaliação do psiquiatra a gente passa para o corpo técnico que encaminha para o psiquiatra, psicólogo**” (Membro de Vila Velha).

No caso de Cachoeiro de Itapemirim, notam-se grupos de interesse e a correlação de forças estabelecidas. A garantia do assento dos médicos é de interesse tanto do conselho quanto da Instituição em questão – Clínica Santa Isabel. Por parte do conselho, os membros priorizam as ações interventivas de atendimento aos usuários de substâncias psicoativas, garantindo-lhes vaga de internação. Além disso, por parte da Instituição há interesses nas discussões estabelecidas no interior dos conselhos, mesmo que seja marcando o espaço através da relação de dependência entre os serviços que pode oferecer. Apesar de não comparecerem em nenhuma reunião (conforme mostram as atas), exercem influência na dinâmica do conselho na medida em que tem interesse de garantir a manutenção do repasse da verba que recebe pelas internações do SUS. Esse hospital aumentou seu número de leitos de 50 para 405 em menos de 10 anos (LEAL; GARCIA, 2002), o que vai contra a política atual, que aponta para a adoção dos serviços alternativos à internação psiquiátrica (BRASIL, 2001).

Na identificação desses atores, destaca-se aqui quem tem alguma coisa em jogo na política em questão, ou seja, quem pode ganhar ou perder e quem tem seus interesses afetados pelas decisões e ações que compõem tal política.

*“**Só deixamos o médico, mas por interesse mesmo do que por participação.** Porque interesse? Porque quando a pessoa liga pra lá pro conselho: ‘ah, a gente precisa de uma internação’. E esses **médicos são da Clínica Santa Isabel** (...) nós optamos por mantê-los no regimento interno, mantê-los no conselho, porque sempre que a gente precisava ligava direto pra eles: ‘olha, nós precisamos de uma internação aí’. É mais por isso mesmo, porque tempo pra participar das reuniões eles não tinham”* (Membro de Cachoeiro de Itapemirim).

Em Afonso Cláudio, por exemplo, o médico falou já na 1ª reunião sobre sua atuação na área de drogas e sua monografia de especialização com o tema “O alcoolismo na vida dos adolescentes e jovens”. Diante disso, o conselheiro representante da Vara da Infância sugeriu que fosse o presidente, sendo eleito nessa 1ª reunião, com a aprovação de todos os conselheiros.

O que não se verifica nesses conselhos é a indicação da classe médica pelo Conselho Regional de Medicina, conforme orienta a SENAD. Dessa forma, estaria em consonância com o preconizado pelo CONAD e COESAD, que garantem nas

suas composições o assento desse segmento, mas com um outro sentido, baseado na tradição do legado especialista na formulação e acompanhamento da política de enfrentamento ao uso indevido de drogas.

Quanto aos Clubes de Serviços, verifica-se a presença de representantes do Lions (em dois municípios) e Rotary (em três municípios). Apesar de não ser uma proposta desse segmento, identificou-se uma associação do presidente do Conselho de Afonso Cláudio (representante da classe médica) com o Lions Clube, pois também era presidente desse grupo. No registro em ata, ele disponibiliza a sala do Lions toda semana para atender pessoas dependentes químicas, o que configura também o aspecto relacionado com tratamento oferecido a esse público e familiares.

Por fim, os grupos de mútua-ajuda aparecem em apenas três municípios. Destaca-se aqui o representante do Grupo Amor Exigente, em Cachoeiro de Itapemirim, que mesmo nomeado suplente esteve presente em todas as reuniões. Após 13 reuniões, ocorreu o processo eleitoral e seu representante tornou-se presidente. Já no dia de nomeação, discursou sobre o trabalho que desenvolvia no Programa “Adolescente Inteligente não usa drogas”, sugerindo também que cada conselheiro fizesse um relatório sobre os problemas encontrados no município.

Considerando esse cenário de composição da sociedade civil no conselho, há vários aspectos a serem pontuados. Uma preocupação se dá por parte dos conselheiros no que diz respeito às pessoas que representam a sociedade civil. Isso se destaca principalmente no conselho antidrogas, pelos tipos de assuntos que são abordados, pela complexidade do tema e pelos diversos interesses em jogo.

*“(...) é **tem que ser apresentado o nome da pessoa que deseja participar** né, **não é todo mundo que pode participar**, ali são discutido coisas às vezes muito importantes pra comunidade, então é, (...) **um pouco perigoso** né, então **você não pode** nem sempre **discutir abertamente todas as questões na frente de determinadas pessoas**. É se a pessoa tiver vamos dizer um conhecimento, um reconhecimento popular em alguma ação. A nossa preocupação está mais assim vamos supor que seja um parente de um, de uma pessoa que possa ser um traficante né, então isso é uma pessoa que realmente não é interessante pra colocar lá dentro. Então a nossa preocupação passa mais por aí. Por outro lado se for uma **pessoa que tá desenvolvendo algum trabalho interessante** na comunidade e tá trazendo bons efeitos, grandes resultados, então é, **de repente é***

um parceiro que é interessante trazer para dentro do conselho” (Membro de Guaçuí).

Cabe ainda pensar quais são os objetivos por parte das entidades da sociedade civil ao se inserirem nos COMADs: se são objetivos que dizem respeito à fiscalização, ao exercício da participação, à contribuição para a produção de conhecimento e com o debate político na área de drogas, à forma de acessar recursos públicos para suas entidades, aos objetivos condizentes com as ações realizadas pela instituição, a fim de compreender melhor as ações que são realizadas no município, entre outros aspectos. E, ainda, quais são os objetivos que se pretende ao se defender a participação dessa categoria organizada nos espaços de conflito, sendo destacado aqui pela ex-representante do Comitê Assessor do COESAD a parceria na fiscalização das ações realizadas na área:

*“O que a **sociedade vai realizar? Pensar a política, vai nos ajudar a fiscalizar, porque é parceira, vai nos ajudar a fiscalizar a questão do tráfico, vai nos ajudar a trabalhar a questão** de, as igrejas por exemplo, o que as igrejas podem fazer no sentido de ajudar a trabalhar com as famílias?(...) enquanto as escolas vão fazer em relação a essa matéria transversal, né, implementar isso, como a escola vai, e aí, não tô falando só do governo não, porque a particular talvez tenha mais problema que a pública, né. (...) nós precisamos ajudar a sociedade, que são parceiros, a construir essa questão da própria rede, precisamos fazer uma política de reinserção social. As entidades tratam, mas não tem começo, meio e fim, é só aquele negócio que a gente não sabe como é, com a melhor das boas intenções (...) precisamos exterminar esse negócio nas escolas, nos movimentos comunitários, nas lideranças, chamar todo mundo pra escola e aí vamos fazer cartilha, vamos fazer aqui, qual vai ser a estratégia que nós vamos usar?”* (ex-membro do Comitê Assessor ao COESAD).

Para pensar o papel da sociedade nesses espaços, é preciso considerar o tipo de política com que estamos lidando – permeada por conflitos de interesses, o que constitui ao mesmo tempo uma relação de antagonismo e reciprocidade. E é exatamente por ser contraditória que a política pública permite a participação da sociedade na sua formulação e controle. As funções da política aqui consistem em concretizar direitos conquistados pela sociedade e previstos nas leis, e ainda alocar e distribuir bens públicos. Esse fato está relacionado com o conceito de “publicização” utilizado, o qual defende a dinamização da participação social para que seja cada vez mais representativa da sociedade.

Principalmente no âmbito da sociedade civil, essas propostas de atuação podem ser garantidas através de fóruns de debate que sustentem as posições assumidas pelos representantes dentro do conselho. Isso permitiria uma maior relação entre representantes e representados, exigindo-se que a participação seja acompanhada pela população organizada.

Nesse sentido, a intervenção política de cada conselheiro vai depender, entre outros aspectos, do suporte oferecido pela entidade ou organização que representa. Esse suporte é uma dificuldade para efetivação da representatividade, porque as organizações nem sempre exercem um processo de deliberação coletiva, correndo o risco de se reproduzirem no conselho os vícios tradicionais da representação parlamentar – falta de vinculação efetiva com as bases sociais, de prestação de contas do desempenho do mandato, de responsabilização das decisões e de construção conjunta da agenda (TEIXEIRA, 2000).

Outra questão que dificulta o processo são as novas formas associativas e organizativas (ONGs de variadas naturezas, conjunto heterogêneo de instituições sociais, organizações comunitárias, etc.) que vem-se constituindo desde os anos 90. Esse cenário dificulta o processo de escolha das entidades que devem ter assento nos conselhos e o papel que elas exercem nesse contexto, suas funções, interesses e grau de representatividade (RAICHELIS, 2006).

Complementando a discussão da composição, o papel desempenhado pelo segmento governamental possui características próprias que influenciarão as decisões e deliberações dos COMADs. O governo possui 13 órgãos representados, sendo 06 Secretarias de Governo (60 membros), seguidas pela Polícia Civil (13 membros) e Militar (15 membros), Poder Judiciário⁵⁴ (22 membros), representantes dos setores Administrativos da Prefeitura (13 membros) e Ministério Público⁵⁵ (10 membros) (GRÁFICO 3).

⁵⁴ O artigo 92 da CF de 1988 define que são órgãos do Poder Judiciário: o Supremo Tribunal federal; o Conselho Nacional de Justiça; o Superior Tribunal de Justiça; os Tribunais regionais, federais e Juízes federais; os Tribunais e Juízes do Trabalho; os Tribunais e Juízes eleitorais; os Tribunais e Juízes Militares; os Tribunais e Juízes dos estados e do Distrito Federal e territórios (BRASIL, 1988).

⁵⁵ O Ministério Público, segundo Arantes (1999), tem sido o agente mais importante de defesa de direitos coletivos pela via judicial. A CF de 88, em seu artigo 127, define o MP como “uma instituição permanente essencial à função jurisdicional do estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do

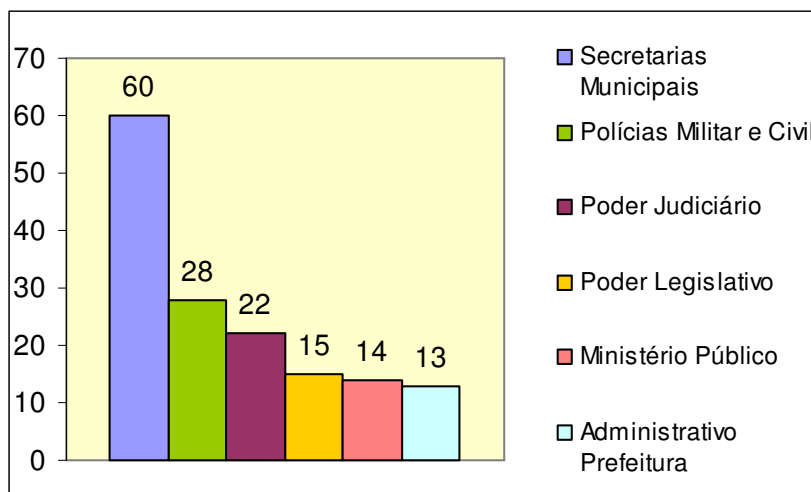


Gráfico 3: Representantes do Governo nos COMADs

Quanto às Secretarias de Governo, verificou-se que a Secretaria de Saúde e Ação Social possui maior número de assentos (31 membros), sendo que em três municípios elas aparecem unificadas, seguida pela Secretaria de Educação (20 membros), Promoção Social e Esportes (06 membros), Direitos Humanos (02 membros) e Turismo, Meio Ambiente e Defesa Social (com 1 membro).

Se partirmos da idéia de que o que caracteriza o público não é somente quem realiza a ação, mas também a legitimidade e a autoridade desses atores, verificaremos que a participação das instâncias governamentais é limitada, pois não há uma autoridade que permita acelerar o processo de implementação das ações. Os governos não são os únicos a fazer política pública, mas podem delegar a execução a outros setores, desde que essa delegação seja legítima. Nesse sentido, por serem representantes governamentais, espera-se que proponham e encaminhem as deliberações e que essas se tornem ato de governo.

Partindo dessas atribuições aos órgãos públicos, destacamos as Secretarias Municipais presentes nos conselhos e as relações que se estabelecem entre os atores no interior dos órgãos de governo.

regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988). Há divergências entre os doutrinários quanto ao posicionamento do MP. A tese dominante não é configurar a instituição como um quarto poder e sim como um órgão do Estado, independente.

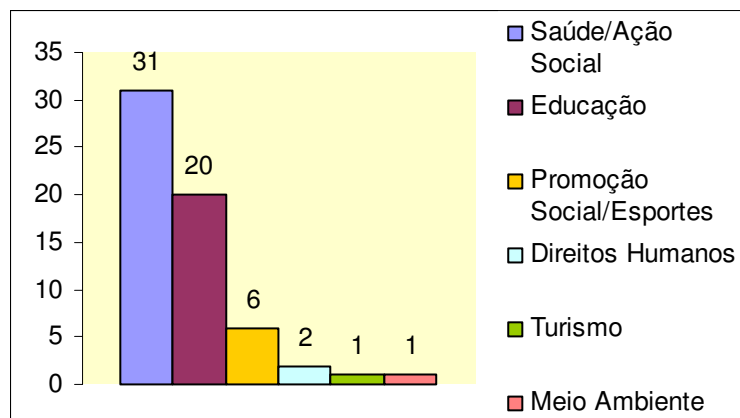


Gráfico 4: Secretarias Municipais nos COMADs

A Secretaria de Saúde e Ação Social é a mais convocada, seguindo a orientação da SENAD, que preconiza a representação da Prefeitura e do órgão de Saúde, não identificando nenhum outro. Em seguida, a Secretaria de Educação possui o maior número de assentos.

No que diz respeito ao papel desempenhado pela Secretaria de Educação, destaca-se aqui o município de Cachoeiro de Itapemirim. O COMAD desse município está vinculado a essa Secretaria e durante os quatro primeiros encontros a Secretaria de Educação esteve presente coordenando as reuniões e falando sobre o apoio que essa instância estabeleceria com o conselho. Em suas falas havia uma ênfase em satisfazer as vontades do gestor municipal, havendo inclusive declarações de que enquanto estivessem na gestão o município teria onde “pedir socorro” no que tange à questão das drogas. E a conselheira representante dessa Secretaria também ressaltava que a educação possuía “professores capacitados para esse trabalho e escolas sensíveis ao problema”, sinalizando que a realização de palestras é uma demanda recorrente.

No que tange à participação da Polícia Civil e Militar, há uma polêmica quanto à inclusão desses segmentos, demonstrando uma preocupação para que se avalie a paridade no conselho, como mostram as atas. Para os fins deste trabalho, consideramos a vinculação aos organismos governamentais, por entendermos que esteja atrelada diretamente à segurança pública, cuja responsabilidade é do Estado. Alguns defendem a vinculação com órgãos do governo e outros como

representantes civis. Segundo a orientação da SENAD, tais categorias representam a sociedade civil organizada, sugestão seguida pelos COMADs.

A presença das Polícias no conselho justifica-se por serem um dos segmentos que terão suas ações afetadas diretamente pelo problema do uso indevido de drogas e pelo tráfico, por serem órgãos vinculados à repressão da oferta, o que pode ser verificado na fala do representante da PM no COMAD de São Mateus:

*“A PM precisa de recursos financeiros, pois a mesma não disponibiliza dos bens necessários (...) e **possui dados de traficantes e endereços dos locais de venda de tóxicos e colocou a disposição do conselho**” (ata do dia 04/10/2001).*

Diante desse relato, reafirma-se a ênfase dada ao problema a partir de um segmento (no caso o responsável pela repressão à oferta), o que confunde o papel do conselho. Colocar à disposição do conselho dados sobre traficantes é acreditar que o “problema” desaparecerá ao eliminar-se o uso. E, nesse caso, a política se ampara nos poderes judiciário e policial a partir de uma resposta repressiva e não na construção de outras saídas que realcem efetivamente o papel do COMAD no município. Essa visão é reflexo do que ocorre em âmbito nacional, pois se nos reportamos ao Conselho Nacional, verificaremos que a cooperação entre as polícias civis e militares se dá através do Departamento da Polícia Federal, o qual é o responsável pelo combate e repressão ao tráfico de drogas, executado por meio da Divisão de Repressão de Entorpecentes.

Quanto ao administrativo da Prefeitura, estão indicados funcionários da administração, do Departamento de Cultura, representante do gabinete do Prefeito, secretaria de governo e Departamento de Comunicação da prefeitura. Isso evidencia que o poder público envia pessoas na qualidade de representantes da função pública que, via de regra, não possuem nenhum poder decisório e muitas vezes trata-se de pessoas alheias aos assuntos que envolvem a política específica. Tal fato dificulta a garantia da representatividade, sendo necessária maior vontade política, por parte dos governos, na nomeação dos seus representantes. Nos municípios que enviaram atas verificou-se ausência desse segmento nas reuniões.

Essa postura por parte do gestor inviabiliza as decisões que cabem ao conselho, pois consiste em uma das estratégias utilizadas para defender interesses. O governo, ao tentar garantir as suas conveniências, acaba por simular, prever e desenhar uma trajetória para as operações consideradas mais importantes. Essa estratégia afeta diretamente a definição da agenda de decisões, na medida em que a disposição dos assuntos e prazos que se estabelece aumenta o horizonte e possibilidades de ação (enquanto diminui o horizonte e as possibilidades de ação de outros). Assim, a viabilidade política não se refere somente à operacionalização e resultados, mas principalmente ao processo de tomada de decisões.

Outro fato que nos chama a atenção é a presença do MP em 14 conselhos como membro efetivo, evidenciando um equívoco no papel designado a esse órgão e o não conhecimento das suas funções em um conselho de políticas setoriais. Isso evidencia que o elaborador/autor do Projeto de Lei de Criação do COMAD nesses municípios desconhecia o processo e a função designada para esse órgão.

*“(...) **colocaram também como conselheiro o MP, sendo que o MP é órgão fiscalizador, então não participa do conselho como conselheiro, participa como parceiro, mas não como conselheiro em si, como aí tá na lei**” (...) (Membro de Vila Velha).*

Verifica-se no município de Cachoeiro de Itapemirim, por exemplo, que o representante do MP ao ser nomeado como membro do conselho não apresenta dúvidas a essa questão. Na cerimônia de posse, compõe a mesa juntamente com o Prefeito, representando os demais conselheiros. E, em seu discurso, diz que o MP está de “braços abertos para dar o apoio necessário ao conselho”, sugerindo que se fizesse um inventário do que existia para que todos pudessem tomar conhecimento e se organizassem para atuar no controle do trabalho.

Nos conselhos, o MP tem que verificar se efetivamente estão funcionando na forma legal e também assessorar sobre algumas questões como orçamento, eleição de membros do conselho, entre outras, mas não com garantia de assento.

No que se refere às Políticas Públicas, o papel do Ministério Público surge basicamente a partir da CF de 1988. O MP faz parte de um capítulo próprio, que é o

“Das funções Essenciais à Justiça”, no qual aparecem também a Defensoria Pública e os advogados. Em seu artigo 129, inciso III, prevê ainda o Inquérito Público como uma das atribuições do MP, isto é, permite a esse órgão fiscalizar as questões pertinentes ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao direito do consumidor. O MP não é um Poder, não é parte do Executivo, do Judiciário ou do Legislativo, o que não significa que ele não tenha poder. O seu papel é de órgão fiscalizador dos três poderes, intermediando de forma autônoma as demandas da sociedade civil perante essas instâncias. Desse modo, o MP pode enfrentar em igualdade de condições o Poder Executivo, que muitas vezes não cumpre o previsto nas políticas públicas. Muitos problemas levantados pelos conselhos podem e devem ser levados ao MP e não ao Judiciário, pois este deve ser procurado no último momento, até porque muitas vezes não tem capacidade, por sua própria dinâmica, para trabalhar com determinadas questões (FRISCHEISEN, 2000).

Assim, o MP vem redefinindo o seu papel, quer frente ao sistema de justiça, quer frente à sociedade, patrocinando causas públicas, intervindo em conflitos de grande alcance. O MP configura-se como um ator político singular: situado na esfera jurídica, tem por função proteger interesses de grupos e segmentos da sociedade (SILVA, 2001).

Analisando a presença das três instâncias de poder do Estado, identifica-se que o Executivo corresponde a 69% dos representantes entre as Secretarias e o administrativo da Prefeitura, seguido pelo Judiciário com 17% e Legislativo com 14% (GRÁFICO 5).

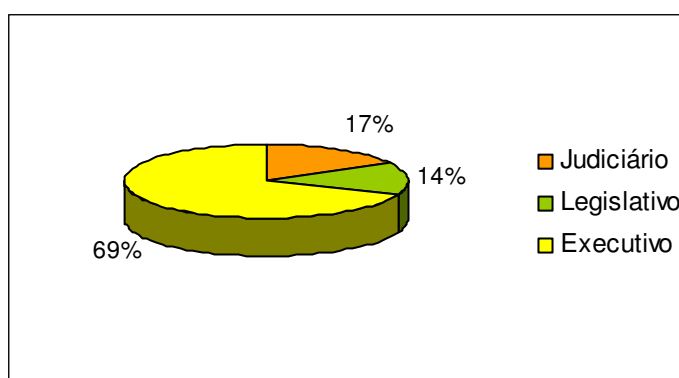


Gráfico 5: As três instâncias de governo nos COMADs

Quanto à presença e participação do Executivo, embora não seja o único fator determinante da autonomia e do bom funcionamento do conselho, ele pode apresentar-se como uma instância que opera de maneira relevante no fortalecimento ou no enfraquecimento dos conselhos. O seu papel é incentivar o reconhecimento social do conselho e otimizar as ações, garantindo que as deliberações sejam colocadas em prática.

Entre os segmentos que terão suas ações afetadas pela problemática do uso indevido de drogas e pelo tráfico mais diretamente estão as Secretarias de Saúde, Ação Social e Educação. É nesses espaços que se podem constatar demandas recorrentes relacionadas à questão das drogas. À Saúde e Assistência cabem atendimentos e encaminhamentos referentes à prevenção do consumo de substâncias psicoativas (SPA), ao tratamento de munícipes que usam e/ou abusam de SPA e familiares, concessão de benefícios, entre outras demandas; e à Educação cabe a prevenção nas escolas, capacitação de professores, articulação com a família, etc.

Quanto ao Judiciário, é composto por 18 representantes, principalmente juízes. Verifica-se que essas representações não dão conta de alguns dos aspectos jurídicos dos conselhos, não havendo contribuição efetiva dos conhecimentos específicos dessa área. E o Legislativo, composto por 15 vereadores, não comparece às reuniões do COMAD de Serra: no início de 2006, os conselheiros sugeriram retirar os dois representantes da Câmara de Vereadores por esse motivo, tendo sido no município de São Mateus identificada a presença dos dois segmentos nas reuniões.

O que vemos é que os conselhos ainda encontram dificuldades em traçar verdadeiras redes capazes de articular as diversas secretarias de governo, as instituições da sociedade civil, os diversos conselhos e ainda os três poderes governamentais (Legislativo, Executivo e Judiciário). Sem essa articulação, coloca-se o desafio de se fortalecer politicamente e de ter expressão enquanto órgão responsável por formular e controlar as políticas públicas, e mais, sem essa articulação as políticas tornam-se fragmentadas e não atendem de fato à coletividade. A Política de enfrentamento ao uso indevido de drogas depende de

decisões de consenso tomadas por governantes na forma de leis, regras ou regulações. A palavra “consenso” indica que as decisões provêm dessas documentações, do consenso entre os especialistas e autoridades da área, dos legisladores ou outras autoridades constituídas em prol do interesse público e da sociedade organizada.

Considerando uma composição marcada por uma representação governamental majoritária em 14 municípios, é preciso entender como ocorre o processo de articulação com outras instâncias e órgãos que não têm assento no conselho. Num cenário em que proliferam conselhos (o que nem sempre é sinônimo do envolvimento de um número maior de pessoas, pois muitas participam de vários conselhos), é preciso estar atento e ter cuidado. Tais aspectos nos ajudam a entender o funcionamento e as medidas de manutenção, compreendidos no segundo eixo de análise.

5.2 Dinâmica de funcionamento

Aqui serão consideradas as etapas que caracterizam e contribuem para que o conselho permaneça exercendo suas atividades, a saber: as articulações estabelecidas; os elementos necessários para manutenção do conselho (infra-estrutura; recursos); a constituição das pautas; o processo de participação e frequência dos membros; a capacitação constante de conselheiros objetivando melhores proposições de ações; e a transformação da pauta em agenda.

Inicialmente, um aspecto deve ser destacado – a fragmentação característica da estratégia neoliberal. Criam-se conselhos de criança e adolescente, conselhos de saúde, conselhos de educação, enfim vários conselhos temáticos que fragmentam questões que estão imbricadas. Uma estratégia de superação dessa fragmentação seria o fortalecimento de articulações nos espaços dos conselhos – articulações dentro dos conselhos e entre conselhos, da mesma área e de áreas diferentes.

Torna-se fundamental a articulação dos conselhos entre si, não só para troca de experiências como para a formulação de propostas conjuntas e análise das

interfaces existentes nas ações. Outro nível de articulação se dá entre os conselheiros, principalmente entre os representantes da sociedade civil. O que facilita a formação de consensos sobre as posições a serem tomadas e o reforço dos argumentos e alianças. E, ainda, a articulação com as entidades representadas, para definir pautas, coletar demandas, discutir propostas e prestar contas e informações. Um outro nível de articulação se daria entre conselho e sociedade como um todo, através dos meios de comunicação de massa, ações coletivas de expressão e mobilização capazes de publicizar as decisões. Seria, por fim, igualmente oportuna a articulação com as entidades não representadas no conselho, a fim de obter apoio para efetivar as ações (TEIXEIRA, 2000).

Segundo o *Guia de Orientação* da SENAD, o intercâmbio entre os COMADs deve ser uma das estratégias utilizadas pelos conselhos, com o objetivo de aprimorar as competências e ações relativas à prevenção, tratamento, recuperação e reinserção social (BRASIL, 2001).

Contudo, a partir do grupo focal realizado, verificou-se que não há nenhum tipo de contato entre os conselhos e seus membros, o que gera proposições fragmentadas e desarticuladas, segundo as quais cada município enfrenta seus problemas individualmente e sem perspectivas de discussões mais amplas e propostas conjuntas para a realização de um Fórum Estadual, por exemplo.

*“O fato é que **não existe nenhuma**, é, nenhuma **integração nem entre os COMADs e nem com relação ao estado** (...). Eu recebi a um tempo atrás uma cartilha mostrando os outros COMADs que tem no Estado. Cheguei até a participar de um fórum estadual relativo as drogas (...) E tem o AA (...) eles têm participado de forma bem interessante”* (Membro de Guaçuí).

E em relação à articulação com o Conselho Estadual através de envio de relatórios e informações sobre o município, verifica-se que essa aproximação não ocorre, apesar de ser uma orientação que se encontra no Guia elaborado pela SENAD e nos itens do RI. O COESAD busca esse contato, inicialmente através das informações básicas da existência e funcionamento desses conselhos, mas aponta que essa não é uma tarefa fácil. A existência das informações atualizadas facilitaria a assessoria e parceria do Conselho Estadual para a implementação dos COMADs.

*“(...) por incrível que pareça, é, **tem** (...) de **prefeituras que nunca responderam a gente** (...) porque a gente tá querendo saber o seguinte: **existe conselho ? Se existe, como foi a criação, quando foi criado, está funcionando?** Entendeu? Neste primeiro momento a nossa preocupação foi assim, fazer esse levantamento, esse conhecimento básico, aí depois sim a gente vê né, tem política, tem um plano. **É tão complicado essa, comunicação com os municípios**, eles responderem um convite, quando **a gente solicitou informação sobre as instituições que eles tinham no município, tinha prefeito que respondeu que não tinha, quando na verdade tinha, entendeu**” (Membro do COESAD).*

O que se verificou foi a solicitação de alguns municípios ao COESAD para elaboração de material, realização de palestras informativas e capacitação de conselheiros. Em análise das atas do COESAD realizada por Garcia (2006), verificou-se que no ano de 2002 o COESAD foi pauta de reunião o Seminário de Capacitação do COMAD do município de São Mateus, reunião com a Câmara Municipal de Nova Venécia para planejamento da Semana de Conscientização sobre as drogas, participação na Semana de Conscientização desses dois municípios, caminhada em comemoração ao Dia Internacional de Combate às Drogas em São Gabriel da Palha, envio de correspondências aos COMADs; em 2003, houve a parceria do COESAD na entrega da documentação referente à criação do COMAD e FUMAD de Ecoporanga⁵⁶, envio de cartilhas sobre drogas às prefeituras de Domingos Martins, Pinheiros e Guarapari, realização de palestra sobre drogas nos municípios de Itapemirim, Jerônimo Monteiro e Mimoso do Sul.

E no que tange à articulação com a SENAD também através de envio de relatórios sobre o conselho, verifica-se que não ocorre, visto que o cadastro dos conselhos do ES no banco de dados dessa Secretaria encontra-se defasado. Apesar disso, alguns conselheiros consideram uma relação mais próxima com a SENAD do que com o Conselho Estadual.

*“O **apoio** que eu vejo que é interessante é a **nível Federal** que eles **costumam mandar pra nós cartilhas**, algum folder e também ajuda a nos mostrar alguns caminhos né, que nós podemos adotar como **campanha de cartazes pra crianças** (...). Então isso é interessante” (Membro de Guaçuí).*

⁵⁶ Cabe ressaltar que o município de Ecoporanga não constava em nenhuma das listagens consultadas para este trabalho. E, feito o contato, obtivemos a informação que nunca foi criado o COMAD, embora conste registro nas atas do COESAD.

Percebe-se que a SENAD tem uma dinâmica de relação, às vezes, direta com os municípios sem passar pela instância estadual. Envia comunicados, convites e informes diretamente ao município, sem que o Conselho Estadual seja informado. No entanto, o banco de dados da Secretaria está desatualizado, pois lá se encontram cadastrados 14 COMADs no ES, e todos como “ativos”.

O envio de relatórios de atividades e aspectos relacionados à conjuntura do município no que tange a temática droga é de fundamental importância para controle democrático, juntamente com o Fundo e com os planos Nacional e Estadual sobre drogas. Daí a necessidade de submeter o Plano Municipal Antidrogas e a prestação de contas do Fundo ao gestor e aos órgãos como a SENAD e Conselho Estadual.

Quanto à articulação e parcerias com outras secretarias municipais, verifica-se também que não existe e quando ocorre são direcionadas para ações pontuais. No caso de São Mateus, por exemplo, a Secretaria de Saúde possui assento, contudo realiza ações desarticuladas, paralelas às ações do conselho.

“(...) a secretaria de saúde manda pra nós de vez em quando um outdoor sobre o fumo, mas não tem nada a ver com conselho. Então, existe atividades paralelas e elas continuam se encontrando, não estão unidas com o mesmo fim, né (...)” (Membro de São Mateus).

Complementando essa idéia de articulação e estabelecimento de parcerias, uma sugestão refere-se ao incentivo das parcerias realizadas junto às universidades e centros de estudos, com o objetivo de proporcionar melhores critérios para a implementação de políticas sociais relacionadas às necessidades do município. Um exemplo foi o I Encontro de COMADs do ES, realizado em janeiro de 2006, a partir de uma iniciativa do Mestrado em Política Social, com o objetivo de proporcionar discussões sobre a temática. A pauta gerada nesse encontro foi a de realização de um segundo momento de debate, no qual a Universidade seria parceira e os representantes dos municípios seriam os atores articuladores do debate. Contudo, para esse encontro (agendado pelos representantes) só compareceu um município – Cachoeiro de Itapemirim – e o representante do COESAD.

Assim, há necessidade da apresentação e discussão junto aos conselheiros de dados estatísticos e pesquisas relativas ao funcionamento do conselho e ao tema drogas, visando a apreender melhor as peculiaridades do campo de atuação. Visando a colaborar com esse objetivo, este estudo e as pesquisas produzidas pelo NEAD seguem nessa direção.

Outras articulações também aparecem, configurando o cenário de interesses colocados nos espaços dos conselhos, como no caso de São Mateus, em que o presidente menciona as parcerias que estava estabelecendo com a UFES e a Petrobrás para conseguir convênio para construção de um ambulatório no município. Nesse processo de diálogo necessário entre conselho e outros segmentos, uma questão merece destaque para reflexão: o processo de constituição da pauta dos conselhos e o que no processo se transforma em agenda.

O que se percebe é que as pautas das reuniões são definidas sem uma discussão mais ampla, pois os relatos nas atas demonstram que são previamente definidas. Considerando as dinâmicas das reuniões transpostas na pauta, os pontos são lidos no início das reuniões e cada conselheiro tem a oportunidade de questionar, pedir inclusão de algum assunto ou retirar outro.

A análise dos pontos de pauta revelou o conteúdo das reuniões, apontando que têm uma frequência maior os assuntos referentes às ações de repressão à demanda (expressas nas proposições nas esferas de prevenção ao uso indevido de álcool e outras drogas ou de tratamento das conseqüências advindas desse consumo) ou de organização do fortalecimento do conselho (expressas na estruturação do conselho e na capacitação de conselheiros) (QUADRO 16).

A) ORGANIZAÇÃO DO CONSELHO	Nº de vezes que apareceu nas atas	COMADs*
1) Eleições Diretoria	11	todos
2) Não envolvimento dos membros com eventos políticos	04	1; 3
3) Elaboração do RI	27	todos
4) Plano de Ação	14	todos
5) Cobrança de presença nas reuniões	09	1; 3; 4; 5
6) Discussão sobre dias e horários de reuniões	15	todos
7) Discussão sobre estrutura física, materiais de trabalho	10	1; 3; 4; 5
8) Discussão sobre Fundo Municipal Antidrogas	05	3; 4; 5
9) Análise da Lei de Criação	04	3; 5
10) Discussão sobre inclusão de novos membros e substituição de outros	16	1; 3; 4; 5
B) CAPACITAÇÃO/FORMAÇÃO DOS CONSELHEIROS		
11) Correspondências enviadas pelo CONAD, SENAD, COESAD, ABEAD/ Convocação para eventos da área/congressos	10	todos
12) Exibição de vídeos	03	1; 3
13) Discussão sobre capacitação e Preparação/Elaboração Curso p/ conselheiros	10	3; 4; 5
C) PREVENÇÃO⁵⁷		
14) Ações nas comunidades com apoio de lideranças religiosas, agentes de saúde, associação de moradores, liderança militar, vereadores, etc.	05	1; 3
15) Palestras	18	1; 2; 3; 4
16) Organização de eventos: Semana Antidrogas, passeatas, caminhadas, Fóruns	19	todos
17) Envolvimento com escolas municipais/secretaria de educação para desenvolvimento de ações	06	1; 3
18) Discussão de medidas de prevenção	18	todos
D) TRATAMENTO		
19) Atendimento a usuários de drogas e familiares	06	1; 3; 4

QUADRO 16: ASSUNTOS EM PAUTA

*1) Afonso Cláudio; 2) Alto Rio Novo; 3) Cachoeiro de Itapemirim; 4) São Mateus; 5) Serra.

⁵⁷ Prevenção aqui consiste na redução da demanda do consumo de drogas e suas ações objetivam fornecer informações e educar crianças e jovens a adotarem hábitos saudáveis e protetores em suas vidas (MEYER, 2004).

Ressaltamos aqui que no processo de construção das atas, no que se refere à fidedignidade ao conteúdo que foi discutido no conselho, muitas vezes pode estar atravessado por esquecimentos e erros, quando não manipulações. O estilo identificado nos conteúdos das atas dos COMADs manifestou-se principalmente através de síntese, limitando-se apenas à descrição da decisão tomada e não do debate que levou à determinada decisão.

Diante desse cenário, se pensarmos que os conselhos são instâncias permanentes, sistemáticas, institucionais, formais e criadas por lei que lhes atribuem competências, os assuntos debatidos nas reuniões e definidos como pontos de pauta indicarão quais os caminhos traçados pelos conselhos e por quais motivos não conseguiram permanecer ativos, consolidando as respectivas Políticas Municipais.

Os assuntos relacionados à organização do conselho corresponderam a 43% do debate, seguidos pelas questões referentes à Capacitação dos conselheiros e Prevenção (26%) e Tratamento (5%) (GRÁFICO 6).

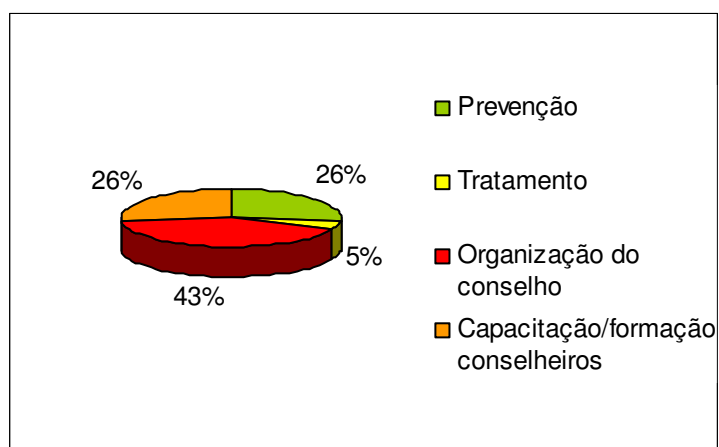


Gráfico 6: Pontos de pautas mais freqüentes nas reuniões dos COMADs

A organização do conselho refere-se à estrutura e funcionamento dos COMADs, aparecendo em primeiro lugar entre os assuntos mais discutidos nas reuniões, constituindo 43% das discussões entre os conselheiros. Vários pontos, como o processo eleitoral dos membros, a elaboração e discussão do RI e o plano de ações, cobranças quanto à presença dos conselheiros nas discussões e definição

de horários para reuniões, estrutura (telefone, material de trabalho, confecção de carimbos/camisas/crachás, carro disponível, espaço físico, funcionários disponíveis, segurança) e organização do Fundo Municipal Antidrogas.

O funcionamento de um conselho exige atividades de caráter permanente, como definição de planos de trabalho, cronogramas de reuniões, produção de diagnósticos e identificação de problemas, conhecimento da estrutura burocrática e de mecanismos legais do setor, cadastramento das entidades governamentais e não-governamentais, acompanhamento das ações governamentais não somente através de relatórios, mas de visitas e entrevistas, entre muitos outros aspectos.

Para que o conselho consiga realizar essas ações, é necessária uma infra-estrutura e suporte administrativo (presente na pauta de 10 reuniões), e o que se observa é que a maioria não dispõe desses elementos, acabando por restringir suas ações a reuniões e atividades burocráticas. Para que esse quadro se reverta, é preciso que o conselho ganhe respeitabilidade e reconhecimento, devendo se tornar visível para a sociedade (TEIXEIRA, 2000).

*“(...) os **conselhos** passam por um **problema de estrutura**, estrutura aí, é **recursos humanos**, é **computador**, é a **mesa**, é o **carro**, é, eu diria o seguinte, a falta de esclarecimento desses conselhos para eles entenderem, essa coisa das drogas ela, até então é desconhecida, nós temos que, esses conselhos não tem base para trabalhar né, não temos informações necessárias realmente para implementar essa política no município bem instrumentada e direcionada”* (ex-membro do Comitê Assessor ao COESAD).

Além disso, a conquista da autonomia e independência em relação às instâncias de governo implica o não-atrelamento ao Executivo, requerendo a implantação do Fundo Municipal e a elaboração de propostas orçamentárias anualmente, como preconiza a legislação.

*“(...) A questão da auto-sustentabilidade dos COMADs, **eles não tem orçamento, não tem rubrica, tudo é com briga, tem que acionar o prefeito**”* (ex-membro do Comitê Assessor ao COESAD).

*“**Falta apoio** na esfera municipal, para o **conselho por parte do executivo**. Já o Judiciário ele tem tempo que apóia, então você tem membro de um conselho que é de um outro conselho também, de outro conselho, e então acaba ficando meio*

*cansativo aparentemente isso né, então é, e o fato de não ter uma estrutura também razoável, você não ter uma secretária por exemplo, que vá fazer as atas, então quer dizer você acaba exigindo dos conselheiros né, uma demanda muito grande e isso acaba é, como também todos também tem lá seus afazeres né. **A estrutura hoje é de fundamental importância, a estruturação do conselho né. Tem que ter uma secretaria tem que ter um espaço físico definido para a reunião, arquivo, e também é necessário estabelecer logo a questão da independência financeira do conselho né (...)** Essa independência é realmente importante e necessária (Membro de Guaçuí).*

Segundo os dados obtidos, nenhum conselho apresentou infra-estrutura adequada para seu funcionamento, não há uma sala adequada para que os conselheiros possam se reunir. Procurando alternativas para solucionar esse quadro, Cruz (2000) enfatiza que várias experiências demonstram que um espaço único tem possibilitado o desenvolvimento de trabalhos conjuntos, bem como facilitado a integração entre os diversos conselhos, sugerindo que não é necessário que cada conselho tenha sua própria sala, pois ela pode ser compartilhada por todos os conselhos.

*“(...) porque o grande **problema do Conselho Municipal é até conseguir que o município deixe, designem pra eles uma sala, o da Serra, por exemplo, funciona dentro da sala do Procon. Os funcionários da prefeitura, por exemplo, quem tá ali de forma muito voluntário, por que é o funcionário, por exemplo, a prefeitura não libera pra fazer esse trabalho**” (Membro de Serra).*

A falta de recursos não diz respeito apenas à entrada de receitas no orçamento, mas também é importante observar quando e como elas estão sendo gastas. Espera-se que os membros do conselho tenham uma preparação para entender o orçamento e da política específica. A partir do registro das atas, observou-se que esse é um entrave técnico, pois muitos não possuem conhecimento sobre a elaboração de um orçamento, necessitando de esclarecimento sobre o que está preconizado para os recursos do Fundo.

Ante esse cenário, outras questões se evidenciavam – sem infra-estrutura e sem recursos, como se dava o processo de participação no interior dos conselhos? Qual a visibilidade obtida por eles? Nessa direção, um importante ponto de debate em várias reuniões foi a cobrança de presença dos conselheiros.

Ao considerarmos a periodicidade das reuniões, embora tivessem definido encontros mensais, as reuniões ordinárias se davam de forma variada, ou seja, às vezes reuniam-se quinzenalmente, bimestralmente e, em época de transição de ano, a retomada das reuniões demorava a ocorrer. Não foi possível identificar as reuniões extraordinárias.

Quanto à frequência dos conselheiros, houve cobrança registrada em nove reuniões dos conselhos. O levantamento foi realizado a partir das assinaturas contidas nas atas, quando era possível identificá-las, e também pela descrição no início de cada ata sobre os membros presentes no dia, sendo portanto números aproximados. Ressalta-se que tais presenças correspondem aos conselheiros titulares e/ou suplentes por segmento representado por reunião. A ausência das entidades só foi considerada quando não havia nenhuma pessoa/conselheiro que representasse o segmento na reunião.

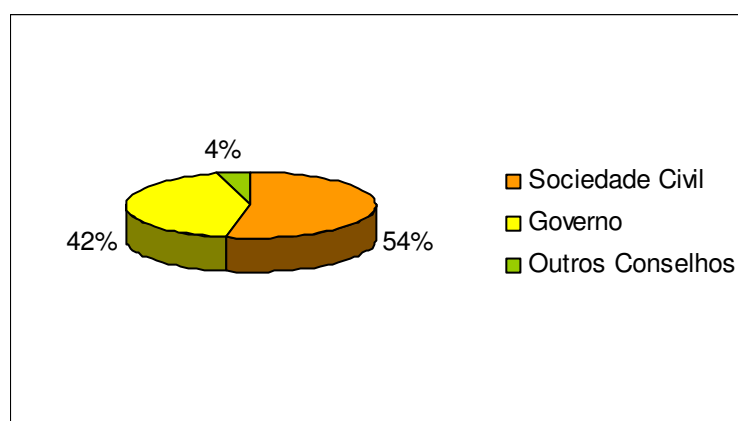


Gráfico 7: Frequência dos conselheiros nas reuniões

Verificou-se a presença significativa dos representantes da sociedade civil nas reuniões (54%), seguidos pela categoria governamental (42%). Entre os membros que mais faltam estão os representantes do Legislativo e Judiciário, destacando-se aqui a baixa frequência de outros conselhos (4%) e evidenciando-se um aspecto – o dos conselheiros que participam de vários conselhos ao mesmo tempo. A pouca rotatividade pode revelar dois pontos: se por um lado o acúmulo de experiências facilita a melhor condução das ações, por outro pode cristalizar, pelo não-comparecimento devido à sobreposição de responsabilidades. Cabe ressaltar que o

COMAD de Alto Rio Novo tem como presidente o representante do conselho de Criança e Adolescente (GRÁFICO 7).

Quanto à presença das Secretarias nas reuniões, a de Educação, foi a que mais compareceu (38%), seguida pelo representante do Trabalho e Habitação (22%), Saúde (17%) e Ação Social (14%). Esse comparecimento mais uma vez expressa o rebatimento das questões discutidas a partir do conselho antidrogas, nas ações da educação, saúde e ação social (GRÁFICO 8).

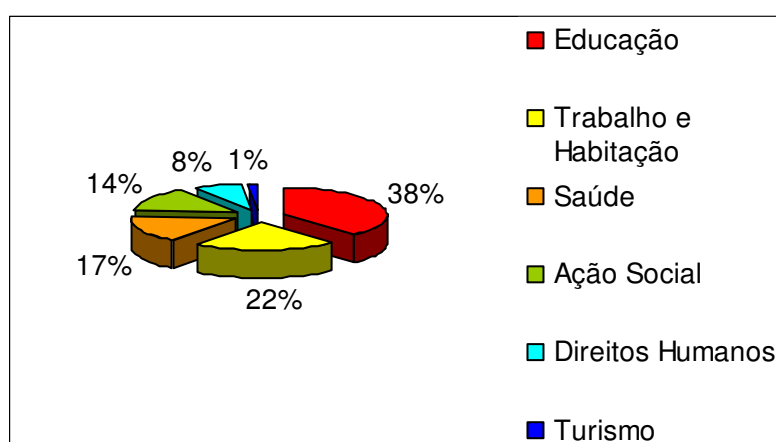


Gráfico 8: Frequência das Secretarias Municipais nas reuniões dos COMADs

A cobrança de presença dos membros que se coloca nos conselhos está ligada à discussão que se estabelece quanto à inclusão de novos representantes e/ou a substituição daqueles que menos comparecem, sendo ponto de pauta em 16 reuniões. Essa inclusão foi pleiteada principalmente por CTRs e a substituição tem a ver com o cumprimento de uma das atribuições do presidente, que é o encaminhamento ao prefeito e dirigentes das entidades, pedido de dispensa de membro por inobservância ao RI.

Nessa direção, vale destacar que algumas alterações foram estabelecidas pelos conselhos no decorrer do funcionamento, o que justifica a presença da Secretaria de Trabalho e Habitação no COMAD de Cachoeiro de Itapemirim. Essa secretaria possuía assento no início de suas atividades, fato que não se verifica após a reformulação do RI desse conselho. Essas alterações na composição indicam uma atribuição que está preconizada na legislação, que é o encaminhamento ao prefeito

e dirigentes das entidades de pedido de dispensa de membro por inobservância ao RI.

“O interesse das pessoas às vezes é meio, fica restrito só no momento do lançamento ou então na hora de festa. Então eu considero que muito dos nomes que foram colocados né, das representações, foi mais pra poder atingir de repente um maior número da população e com certeza o maior número também de é, desistência talvez. É, falta de tempo, e de já ter outro compromisso né, não colocar isso como prioridade. Talvez a falta do recurso dentro do, do Conselho seja um desestimulante ao conselheiro de uma forma geral” (Membro de Guaçuí).

Se considerarmos os conselhos como um dos instrumentos de participação que garantem e viabilizam o princípio preconizado na CF, o desafio torna-se maior para os conselhos na medida em que não há o comparecimento dos conselheiros. A falta às reuniões impede a concretização do conselho como um espaço que seja capaz de publicizar a gestão das políticas públicas.

Constituindo-se como organização do conselho, o processo eleitoral foi assunto de pauta em 11 reuniões. Nos conselhos em que foi possível identificar, três tinham como presidente o representante da sociedade civil e um o do governo. Quanto ao vice-presidente, dois eram da sociedade civil e dois do governo, num mandato de dois anos. O processo eleitoral ocorreu somente uma vez nesses conselhos, visto que na época de eleição de novos membros os conselhos já não estavam se reunindo.

A decisão sobre quem ocupará os cargos no conselho requer algumas considerações. O presidente oriundo da sociedade civil pode ficar em uma situação fragilizada, quando não possui os recursos e as condições para exercer sua função. Dessa forma, torna-se necessário discutir até que ponto a presidência pode ser estratégia para organização da sociedade civil organizada; até que ponto isso implica necessariamente maior participação e exercício do controle social, conforme estabelecido aqui; e se o preenchimento desse cargo pelas entidades da sociedade civil pode contribuir para fortalecimento e discussão dos pontos relevantes no que se refere às ações de enfrentamento ao uso indevido de drogas nos municípios.

Outro ponto de discussão que está ligado a esse processo é a não-ocupação de cargos políticos enquanto estiverem como membros do COMAD (discussão apresentada em quatro reuniões). No município de Afonso Cláudio essa foi uma questão discutida desde a primeira reunião, ficando estabelecido que o membro deveria pedir exoneração com seis meses de antecedência, caso quisesse se candidatar a qualquer cargo político, ficando proibido ao presidente o envolvimento com política, como “subir em palanque para fazer campanha”. Diante dessa determinação, é interessante destacar que o presidente e os conselheiros representantes da câmara e do Amor Exigente pediram afastamento da função no COMAD (ata do dia 01/07/2004) devido às suas candidaturas nas eleições, o que mostra o conselho como um dos espaços de projeção política na comunidade. Depois desse episódio, o conselho não registrou outras reuniões.

“Após ser eleito, o presidente tomou a palavra dizendo que durante o período que permanecer neste conselho não se envolverá em política, e que caso contrário pedirá exoneração do cargo” (ata do dia 11/06/2002).

Para concretizar muitas dessas propostas discutidas na organização do conselho, a discussão do Fundo Municipal Antidrogas é fundamental, verificando-se que foi ponto de pauta em cinco reuniões. A análise revela que a discussão sobre o financiamento da Política Municipal Antidrogas ainda se apresenta de forma reduzida. Não houve deliberação incisiva em relação ao Fundo. O que houve foram discussões pontuais sobre recursos financeiros, quando se organizava algum tipo de evento (semana de combate às drogas, fóruns municipais, curso de capacitação, por exemplo).

Alguns conselhos podem ser criados apenas para cumprir uma exigência legal, em função do recebimento de recursos. Entretanto, isso não se aplica ao COMAD. O repasse de verbas via Fundo não está atrelado a essa exigência e cabe aos conselhos instituírem o REMAD.

“(...) é necessário estabelecer logo a questão da independência financeira do conselho né. O conselho tá previsto na, na sua instituição que vai ter um REMAD, que vai ser é recursos, um comitê REMAD. Esse REMAD irá acompanhar e avaliar a gestão e planos anuais de aplicação orçamentária (...) (Membro de Guaçuí).

A vinculação com órgãos do Executivo não beneficia o COMAD, pelo contrário, emperra as deliberações das reuniões por falta de recursos. Tal situação poderia incentivar o debate e a implantação do REMAD, entretanto faz com que os conselheiros busquem outras fontes de verbas, o que muitas vezes acaba por limitar a discussão interna e a motivação para concretizar a criação do Fundo.

*“(...) eu tenho vergonha de pedir (...) não agüento mais, **o conselheiro antes de fazer o curso pra ele sobre drogas tem que dar o curso de pedinte** (...) eu tenho que ir ali eu tenho que pedir a alguém, eu preciso de uma vaga eu ligo pra um amigo: - irmão vai dá pra você me dá duas cestas básicas por mês que eu preciso internar o fulano de tal numa clínica e eu troquei (...). Aí eu tenho que ligar pro outro pra pedir não sei o que, **a gente fica numa situação complicadíssima** “ (Membro de Vila Velha).*

*“A **prefeitura costuma apoiar algumas vezes com cartazes, uma faixa ou outra. Mas vamos lá, se você precisa é, a gente busca sempre o apoio, dividir né realmente as despesas né, por que também se deixar tudo por conta da prefeitura você acaba criando um vício** né da, a comunidade vai viver sempre é a mercê daquela, daquele agente público né, da prefeitura. E isso não é o que vamos, vamos dizer que nós idealizamos né, então nós **buscamos sempre distribuir realmente é o recurso a busca do recurso na comunidade e órgãos públicos também**” (Membro de Guaçuí).*

Uma questão aqui se coloca: quem deve (e como deve) financiar as ações desenvolvidas pelos COMADs? Na legislação que normatiza a questão, o FUMAD é composto por: dotações constantes do orçamento do Município; contribuições, subvenções e auxílios específicos de órgãos ou Entidades da Administração Direta e Indireta, Federal, Estadual e Municipal; doações de organismos ou entidades Nacionais ou Internacionais, bem como de pessoas físicas e jurídicas nacionais ou estrangeiras; e Receitas decorrentes de aplicação financeiras.

Como a discussão de orçamento requer conhecimentos específicos da área de financiamento, gestão de recursos, critérios de acesso e fontes diferenciadas de verbas, muitas vezes é necessário o trabalho de assessoria de profissionais especializados. Nesse sentido, a parceria e articulação com o Executivo são necessárias para contratações desses profissionais e também o modo como o Fundo será implantado e gerido depende de regulamentação da prefeitura.

Pensando nessa discussão técnica, a capacitação dos conselheiros faz-se necessária para que, após a implementação do Fundo, esses membros saibam administrá-lo, pauta que constituiu 26% dos assuntos debatidos nas reuniões. Assim, verifica-se uma discussão sobre a necessidade de constantes informações e capacitação dos membros. Em alguns conselhos, há leitura e debate de textos específicos e apresentação de vídeos sobre a temática drogas.

Outra via de informação são os cursos de capacitação promovidos pela SENAD, o quanto essas informações são fundamentais para a realização de ações e entendimento sobre a função do conselho e de seus respectivos membros.

*“A **capacitação hoje é um dos maiores problemas** né **que temos**, mas a SENAD chegou a oferecer há dois anos atrás um curso a longa distância, então nós colocamos, **nós tivemos três membros do Conselho participando desse curso a distância e foi oferecido pela Universidade Federal de Santa Catarina**” (Membro de Guaçuí).*

*“**Presidente expôs uma correspondência recebida do CONAD, onde relata sobre um Curso à distância para os conselheiros dos COMADs. Em seguida, foi entregue uma ficha de inscrição que deverá ser preenchida e devolvida ao presidente**” (ata do dia 05/08/2002 do COMAD São Mateus).*

É preciso destacar aqui alguns aspectos referentes à capacitação. O ato de capacitar traz em si como premissa uma perspectiva restrita de que o processo se constrói a partir de uma relação entre aquele que capacita (que, portanto, detém o saber) e aquele que é capacitado (e que, portanto, não sabe). Muito mais que ser ou estar capacitado, o debate hoje tem colocado o foco sobre a processualidade da educação. Nesse sentido, partindo do princípio de que o conhecimento é uma qualidade presente a todos os indivíduos, o que se requer é a educação permanente, qual seja, o estabelecimento de espaços de interação, troca e construção de novos conhecimentos como sínteses dos diferentes conhecimentos existentes. Outra questão aí embutida diz respeito aos conteúdos que serão privilegiados – o que se quer capacitar – e o processo de acordo com o qual eles serão construídos, como será realizado. Nesse sentido, a capacitação evidenciada aqui se refere à idéia de uma habilitação de conselheiros para o exercício de suas funções de acordo com os objetivos propostos, e não uma capacitação que direcione para o estabelecimento de interesses.

A capacitação permanente dos conselheiros é um aspecto relevante para o controle social, devendo ser priorizada pelo gestor e pelos conselheiros, sendo garantidos recursos no orçamento e a cobrança efetiva do conselho em se envolver nesse processo, requisitando de seus membros a freqüente atualização de informações.

*“**Mexer com droga não é um caminho fácil**, você fundar um conselho e se manter funcionando não é fácil né, se a gente olhar aí. Eu vejo a questão das drogas hoje ela é muito complicada, mas é uma questão que **temos que insistir no conhecimento**, porque parar no meio do caminho, ela avança muito mais, né, é, esse assunto né a gente tem que se informar cada vez mais. Informação, ela é acessível, é **você tem vários cursos pela SENAD** (...) do tipo **eu já fiz uns 3 cursos** pela SENAD, mas a gente tem que se informar e buscar pessoas que comunguem com essa, é um grupo aqui, é outro ali, buscar um parceiro no seu município, é, é, se a gente não fizer por baixo, é as coisas ficam difíceis”* (Membro de São Mateus).

*“(...) quando nós preparamos o regimento interno, nós fizemos uma espécie de, de capacitação dos conselheiros, fizemos um curso de vários dias, aí levamos pessoas de, de várias organizações pra falar (...) isso aí **seria até interessante, um curso de conselheiros**, né, porque **nós tínhamos pessoas dentro do conselho** (...) **pessoas que não tinham informação, tinham a vontade**, mas vai fazer o que?”* (Membro de Cachoeiro de Itapemirim).

É preciso, mesmo, pensar a postura frente ao problema, pois há segmentos diversificados nos conselhos que possuem formas diferenciadas de ver o problema e de lidar com ele.

*“(...) o que, que tá acontecendo é, quando reunir um conselho, **a primeira coisa que eu acho que o conselho teria que fazer é, que como tem ali representante de comunidade, representante da, do sei que da família, representante da polícia civil, da polícia militar, uma serie de coisas é, o meu contato com as pessoas do conselho, é que muitos deles não têm nem noção do que, que é a sua função como conselheiro, e acima de tudo não tem um principio básico é, que é relacionado a questão da, da radicalização de que se deve ter, na prevenção, na educação é, contra álcool e drogas é o que eu percebo, porque eu já ouvi de conselheiro coisa assim, ah tá fumando maconha? Menos mal, pelo menos não é cocaína**”* (Membro de Serra).

Aqui se relaciona função de conselheiro com a posição contrária às drogas ilícitas. Retoma-se a questão presente em toda a trajetória de análise das políticas na área de álcool e outras drogas no Brasil (e no mundo): a postura deve ser de combate às drogas ou de inscrevê-la dentro de um foco ampliado que contemple as inúmeras questões presentes na temática. Ao restringir a perspectiva do que deve ser o papel

do conselheiro no interior do COMAD – de combate às drogas – deixa-se de lado a multiplicidade de funções previstas para o conselho.

Um representante coloca que a capacitação é fundamental para entender as funções do COMAD e dos conselheiros. Nessa direção, concordamos que é fundamental que o debate sobre a missão do COMAD requer ser feito para instrumentalizar os conselheiros, não somente no conjunto complexo da tarefa, mas também da temática aí implicada.

*“Precisamos **saber qual é a real missão do grupo, do COMAD para termos sempre a mesma fala**” (ata do COMAD São Mateus do dia 04/10/2001).*

A ex-representante do Comitê Assessor ao COESAD complementa que, quando se fala em capacitação, deve-se pensar numa perspectiva muito mais ampla, que não se limite somente aos membros do conselho. Considerar a rede de atenção e fornecer aos atores envolvidos o acesso à informação. Capacitar não é somente instrumentalizar o conselheiro para o desempenho de suas funções, mas também para que compreenda a realidade, reflita sobre a sua atuação e a dos outros membros dentro do conselho e da entidade que representa. E, ainda, que reflita sobre as repercussões na mudança da política na vida dos usuários e da sociedade em geral.

*“(...) capacitar os conselhos, **conselheiros não só eles, mas todos os profissionais de saúde, da educação, da assistência** (...) pra todos os funcionários que puderem estar envolvidos nesta questão possam dar uma contribuição. É o **professor** fazendo uma orientação entendendo o que, que é um menino chegar drogado na escola, porque que ele chega drogado, como é que ele tem que se comportar diante da situação da criança de do adolescente que usa droga na escola, da família. A questão dos **agentes comunitários, o PSF** (...) todos os profissionais inclusive **policiais** né que são da segurança e tem um papel fundamental. A outra questão que a gente passa também nos municípios é a questão de ajudar os conselhos a, a organizar essas redes de serviços. Os conselhos têm que **trabalhar a rede local**” (ex-representante do Comitê Assessor ao COESAD).*

Assume-se aqui o caráter intersetorial que a temática envolve e que atravessa e desafia diferentes setores, diferentes conselhos e diferentes áreas de conhecimento.

Nesse sentido, o COMAD de São Mateus promoveu uma capacitação para conselheiros e estendeu para os Conselhos Tutelares, Criança e Adolescente e Saúde; Projeto Sentinela; CTR; Polícias Militar e Civil; Poder Judiciário e algumas Secretarias Municipais.

A capacitação dos conselheiros deve ir além dos conteúdos técnicos para o exercício de sua representação, como leis, orçamentos, planos, projetos e outros. O conteúdo ético-político muitas vezes é relegado nessas atividades a um segundo plano, comprometendo a ação do conselheiro e do próprio conselho, no que diz respeito aos princípios democráticos e universalistas, principalmente (SILVA, 2005).

Para que isso se efetive, o compromisso do gestor é fundamental seja disponibilizando recursos ou incentivando a constante atualização das informações através de estudos, pesquisa e elaboração de diagnósticos no município. O desafio é a implantação de educação permanente e que possa abranger as dimensões técnica, política e ética, como competências fundamentais para o exercício da participação em espaços públicos, visto que esses locais são permeados por forças conservadoras que atuam no sentido da manipulação e cooptação.

Para que esse movimento se efetive como compromisso do gestor, é fundamental que sejam disponibilizados recursos ou incentivada a constante atualização das informações através de estudos, pesquisa e elaboração de diagnósticos no município. O desafio é a implantação de educação permanente e que possa abranger as dimensões técnica, política e ética como competências fundamentais para o exercício da participação em espaços públicos, visto que esses locais são permeados por forças conservadoras que atuam no sentido da manipulação e cooptação.

A capacitação deve voltar-se tanto para os conteúdos específicos de cada setor como para as questões do funcionamento do governo. Podem ser encontrados conselheiros que não têm vínculo específico com a área, mas são pessoas com tempo disponível para participar das atividades de um colegiado. Muitas vezes, o conselheiro pode ter conhecimento específico do setor, mas não tem conhecimento

do funcionamento da coisa pública, o que também impede seu bom desempenho (NORONHA, 2000).

Pensar em capacitação é pensar como o conselheiro vai discutir, entre outros aspectos, as ações de prevenção, sendo uma preocupação apontada em 26% dos pontos de pauta. Discutir a prevenção requer trazer à tona a necessidade de falar de um empreendimento dialético, dinâmico e evolutivo. E para isso a necessidade de obter conhecimentos que busquem compreender o uso de drogas como um fenômeno complexo da vida em sociedade que envolve questões de caráter político, econômico e cultural relacionado com a subjetividade humana, com a moral, as relações humanas e institucionais (BUCHER; OLIVEIRA, 1994).

Os assuntos referentes à Prevenção relacionam-se com o estabelecimento de parcerias com as escolas do município para promover ações educativas; organizações de eventos como Semana de Combate às drogas, Dia de Combate ao Fumo, Fóruns; parcerias com a comunidade em geral para a realização de eventos e ações abrangendo as instituições religiosas, vereadores, associações de moradores, empresas, estabelecimentos comerciais; e outras discussões sobre medidas de prevenção.

O *Guia de Orientação* da SENAD afirma que é fundamental o estabelecimento de uma comunicação entre o COMAD e as instituições de ensino, o que reforça o alvo principal do Programa Municipal Antidrogas, que são os jovens. Indica-se essa parceria com os objetivos de incluir a temática droga no Projeto Político-Pedagógico; capacitar os educadores; formar grupos de estudos; desenvolver atividades como “Dia Nacional de Combate ao Fumo” e “Semana Nacional e Municipal Antidrogas”; e promover concursos de redação, cartazes entre os alunos (BRASIL, 2001).

Essas campanhas na mídia e nas escolas, para maiores informações sobre os efeitos do álcool e outras drogas poderão surtir efeito se forem acompanhadas de demais políticas que não sejam contraditórias, já que de nada adiantaria se o educador informasse ao aluno sobre os prejuízos do álcool e de outras drogas,

enquanto as propagandas continuam mostrando situações que incentivam o consumo passando a impressão que o álcool não faz mal (LARANJEIRA, 2004).

*“Nós conseguimos fazer **passeatas**, mobilizamos escolas, fizemos passeatas com mais de duas mil crianças participando, professores. É, **promovemos campanhas de cartazes**, também fizemos **Seminário Antidrogas** (...) foi o primeiro Seminário, aonde participaram membros do Judiciário, MP, área de saúde ligada a tratamento e prevenção né, e tivemos um resultado muito interessante. (...) algumas das ações que nós desenvolvemos lá foi incentivar né o município a trazer o PROERD - Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência⁵⁸ - e também fizemos algumas participações, é, solicitações junto com políticos né, ligados ao Governo Federal, pra poder trazer recursos, porque nós sentimos que um dos nossos maiores problemas hoje lá é, não existe estrutura né”* (Membro de Guaçuí).

Outro conselheiro complementa, dizendo que em seu município a associação de moradores é o principal alvo, pois entendem que é através da comunidade que será possível identificar as pessoas envolvidas com o tráfico. O conselho seria o espaço de denúncia, o que reafirma a idéia da repressão como uma das funções do conselho.

*“(...) a nossa **frente principal de atuação é com a associação de moradores. Pras pessoas denunciarem a receptação. Então, é o principal objetivo nosso nesse primeiro momento**”* (Membro de Cachoeiro).

Diante desses dados, verifica-se que os municípios não ampliam o seu leque de atuação, ficando restritos principalmente à **realização de palestras**, o que limita uma análise mais profunda, pertinente e abrangente sobre os objetivos e funções dos conselhos antidrogas. O conteúdo dessas palestras consiste em aspectos de prevenção, incentivo à comunidade às ações de repressão (denunciarem traficantes), atendimento em rede, aspectos jurídicos, assuntos relacionados à subjetividade/auto-estima/religiosidade, entre outros. O objetivo geralmente é modificar as crenças, atitudes e comportamentos dos adolescentes em relação às drogas, mas embora aumentem o conhecimento, não modificam o consumo.

*“O conselho chegou a conclusão de que **nenhuma outra instituição ou grupo paralelo faria o trabalho de conscientização sobre drogas nas escolas, uma vez que já existe o COMAD que tem reconhecimento a nível nacional e que o***

⁵⁸ O PROERD é um programa educacional de resistência às drogas e à violência desenvolvido pela Polícia Militar do ES em parceria com a Secretaria de Estado da Educação, objetivando prevenir o uso indevido das drogas entre crianças e jovens. Seu modelo está baseado no Projeto DARE (Drug Abuse Resistance Education) desenvolvido nos EUA.

mesmo não tem nenhuma relação com a política” (ata do dia 06/05/2003 do COMAD de Afonso Cláudio).

Alguns aspectos podem ser destacados aqui: a necessidade de se pensar quem são as pessoas que podem realizar a atividade e, conseqüentemente a essa definição (e anterior a ela), qual o conteúdo que se deve enfatizar/enfocar nas palestras. Nessa direção, uma realidade que se vem apresentando hoje: inúmeras pessoas se põem à disposição para ir à escola falar sobre drogas, e o conteúdo prioriza o foco na droga e seus malefícios. Em geral, são policiais, ex-usuários de drogas ou representantes do segmento religioso.

Ao assumirem essa responsabilidade para o conselho, os conselheiros defrontam-se com a realidade hoje de algumas escolas.

“Eu fui numa escola (...) dá uma palestra eu levei dois policiais comigo, eu não dei palestra, sabe o que, que eu fiquei fazendo nós três, os três de arma na mão botando bandido pra fora da escola” (Membro de Vila Velha).

Em uma relação de transferência de conhecimento – “dar uma palestra” – perde-se a dimensão de uma análise da realidade na qual se pretende intervir e uma articulação entre COMAD e escolas. Qual o conteúdo que as escolas demandam? Como o debate será articulado aos demais conteúdos das disciplinas? Que abordagens serão utilizadas a partir da presença de diferentes faixas etárias? Essas e outras questões acabam sendo eliminadas pela simplificação – “fazer palestra”. Assim, a lógica da palestra explicita um conteúdo que é o mesmo – “a droga e o seu malefício ao homem” e o objetivo – “afastar o jovem desse mal”.

Diante desses fatos, alguns representantes colocam que não havendo disponibilidade e não havendo remuneração, há uma sobrecarga de trabalho em cima daqueles que se consideram comprometidos com as funções do conselho.

“(...) acho que é essencial nós temos um pouco que sair do voluntariado, se o conselho não sair do voluntariado, nós vamos ficar engessados, porque que horas nós vamos fazer alguma coisa? Quem vai fazer as palestras? Quem vai fazer? Nós não temos, eu durante muito tempo fiz, sacrifiquei minha vida pra fazer, chegou uma hora que eu tive que dar uma parada (Membro de Vila Velha).

“(...) eu preciso de pessoas pra tá indo nas escolas, pra falar, quem que vai?” (Membro de Cachoeiro de Itapemirim).

Contudo, dar palestras não é competência dos conselhos e as ações realizadas pelos COMADs no ES se resumem ora a dar palestras ora a prestar atendimento aos dependentes químicos e familiares, o que denota claramente uma confusão de papéis que um conselheiro deve assumir. Nota-se também que o não-entendimento do papel do conselho ocorre por parte da população em geral, que requisita constantemente do conselho esse tipo de intervenção. Foram registrados 17 pedidos para realizar palestras nas escolas (nos municípios de São Mateus, Afonso Cláudio, Alto Rio Novo), além das iniciativas tomadas pelo próprio conselho.

Em estudo realizado por Abreu (2006), foi identificado que entre os 39 municípios do ES que realizam ações na área de dependência química, a palestra em escolas foi a 2ª ação mais realizada. Em geral, uma atividade pontual, desarticulada com foco no “perigo” e na “guerra” às drogas.

É necessário discutir também que as campanhas educativas sobre o tema acabam passando mensagens autoritárias, buscando intimidar o público-alvo a não ter contato com as drogas através do medo. O que se verifica são campanhas simplórias, fundadas em uma lógica binária – os dois padrões de campanhas no Brasil são “não às drogas” e “drogas, estou fora”. Essa polarização criaria uma falsa ideia de que ou se está dentro ou se está fora das drogas, ou sim ou não às drogas. Haveria um mundo que diz sim e outro que diz não.

Outro aspecto que se mascara no interior desse discurso é o foco nas drogas ilícitas/proibidas. Dizer não às drogas é, via de regra, dizer não às drogas ilícitas. Não se discutem as drogas como o álcool e o tabaco nesses tipos de campanhas, o que desconsidera os malefícios causados pelo uso indevido dessas substâncias. Esse tipo de campanha retroalimenta e é coerente com o tratamento policial e o discurso da segurança pública. É uma tentativa de repassar um estereótipo negativo com relação ao consumidor de drogas, em vez de transmitir conteúdos e projetos que possam evitar ou reduzir o consumo, ou mesmo incentivar outras práticas saudáveis, como o esporte, cultura e lazer.

Outra questão que se deve questionar é a validade do emprego de recursos financeiros nessas iniciativas isoladas e nos perguntar por que recursos valiosos

permanecem sendo gastos com iniciativas de potencial tão limitado? Lançada essa questão, algumas possibilidades de resposta podem ser elencadas: fazer algo – mesmo sem evidências de sua efetividade; entender que é preferível fazer algo a não fazer nada; como resposta não-problematizadora da demanda da comunidade – evidenciando a existência do problema na sua realidade.

Outro grupo de ações que demandaram discussões em 19 reuniões foi o da organização de eventos como a “Semana de Combate às drogas”. Nota-se que em algumas reuniões ordinárias esse foi o único ponto de pauta debatido e as ações se limitaram a organizar, conseguir recursos e definir funções para cada membro no evento, não sendo discutidos em profundidade os possíveis encaminhamentos que poderia se gerar.

Outras medidas que também foram alvo de discussões (em 18 reuniões) dizem respeito às políticas regulatórias, como por exemplo a criação de leis que impõem uma idade mínima à compra de bebidas alcoólicas, leis que limitam as horas de funcionamento de bares, leis que limitam a hora e o lugar em que bebidas alcoólicas podem ser servidas ou compradas. Algumas dessas leis já existiam em alguns municípios e entraram como pauta de discussão, enquanto outras foram implementadas pelo legislativo no período de funcionamento dos COMADs.

Babor (2003), fazendo uma análise sobre as políticas que propõem a modificação do contexto no qual ocorre o consumo de bebidas alcoólicas, afirma que algumas destas tem baixo custo e apontam resultados avaliados como satisfatórios. Entre essas ações está a estratégia de redução do horário da venda de bebidas alcoólicas. No Brasil, existem em alguns municípios⁵⁹, políticas de restrições sobre o horário da venda de bebidas, entretanto podem ser verificadas contradições como, por exemplo: em Brasília, os postos de gasolina só têm permissão para vender álcool até às 22 horas, no entanto, todos os supermercados que funcionam 24 horas vendem a qualquer hora todos os tipos de bebida (LARANJEIRA, 2004).

⁵⁹ Os casos mais conhecidos são os de alguns municípios de São Paulo (Diadema, Paulínea, entre outros). O município de Serra discutiu a implantação desta estratégia.

Sugere-se ainda, nesse contexto dos Programas Municipais Antidrogas, o “Projeto Ambiência”, destinado a estabelecer ações que adotem em ambientes específicos a segurança contra o malefício das drogas (BRASIL, 2001). Ele abrange, além da escola, ambientes do lar, dos hospitais, empresas, instituições militares, religiosas, casas de detenção, etc. Contudo, essa parceria com a comunidade não é simples e fácil de articular.

“(...) a primeira coisa que eu vejo em questão de conselho é que, era a importância de que o conselheiro tivesse uma noção disso, porque é, eu lembro que uma vez nós chamamos os moradores da Serra, e queríamos discutir com eles a questão de uma lei, que realmente é, acabasse com a questão, é estipulasse a, a distância de bares em volta das escolas, das faculdades e tudo mais (...) falavam assim: ‘mas bar, não vejo problema, só vende cerveja, só vende uma cachacinha e o que, que tem? Nós não temos direito de mexer com isso, isso é comércio’ (Membro de Serra).

Aqui se evidencia a visão de uma determinada comunidade, na qual prevalece a idéia de que o combate deve ser feito às drogas ilícitas e o quanto o comércio de bebidas alcoólicas é lucrativo, não sendo competência do conselho se envolver com essa questão. A formulação de alternativas de ações então dependerá das preferências de cada ator envolvido e da relação custo/benefício de cada segmento, ou seja, das vantagens e desvantagens que cada um tem em relação a cada alternativa proposta, envolvendo aspectos econômicos e simbólicos. Nesse sentido, o processo decisório dependerá desses debates travados com a sociedade.

Tais evidências são fortes o bastante para tirar do Estado o seu papel, fortalecendo a sua omissão em relação ao interesse público. Nesse debate, são as indústrias e a mídia que acabam por exercer seus poderes, legitimando seus interesses. Influenciam a sociedade a pensar que as medidas corretas a serem tomadas são as ligadas aos códigos de conduta, à regulação de indivíduos dependentes com comportamentos desviantes, ao invés de pensar políticas de fiscalização e controle da publicidade, medidas direcionadas ao aumento do preço de bebidas alcoólicas, entre outras.

Nas reuniões dos conselhos, não se percebe nenhuma análise sobre o impacto dessas ações na vida da população e na própria realidade do município. A

preocupação se dá sobretudo com os recursos necessários e com os profissionais disponíveis para que as palestras sejam realizadas.

A análise da realidade local não apareceu como objeto de debate mais qualificado. Isso mostra que não há uma dinâmica constante de análise da realidade, sendo que essa é uma condição primordial para a formulação e acompanhamento do Plano Municipal Antidrogas para o monitoramento das ações.

O que se verificou é que enquanto não se desenvolve a capacidade de ampliar a dimensão prático-crítica nas ações cotidianas dos conselheiros – através da adoção de atitudes investigativas e da formação de capacidade para mudanças no modo de pensar e agir desses membros – torna-se mais difícil a superação das práticas singulares de natureza imediatista, que permita assumir a construção de um projeto social e político mais amplo.

Para que o conselho mantenha-se funcionando e concretizando todas as suas atribuições, é preciso considerar os conselheiros como sujeitos históricos, numa perspectiva dialética, que pode transformar os dados evidenciados pela realidade em fonte de conhecimento através de uma apreensão crítica. É preciso também que eles se considerem atores importantes no processo e que produzam novos saberes capazes de gerar novas atitudes críticas e propositivas.

Entre o que deveria ser e o que se consolida no interior dos COMADs, a questão do tema “tratamento” é uma questão nodal. No que tange ao item “Tratamento”, verifica-se que a ação principal é o atendimento ao usuário de drogas e seus familiares. O que difere do preconizado pelo *Guia de Orientação da Secretaria Nacional*, que orienta aos conselhos nesse item a cadastrar as instituições de tratamento existentes no município junto à SENAD, incentivar a comunidade a apoiar esses centros, incentivar a participação dos profissionais no tratamento e recuperação dos indivíduos, incentivar o trabalho das comunidades terapêuticas e dos grupos de apoio e, ainda, encorajar a formação de grupos de AA e NA. Nesse sentido, percebe-se que a orientação está relacionada com as entidades de tratamento e não com ações desenvolvidas pelo conselho, no que diz respeito ao atendimento de dependentes químicos e seus familiares.

“Eu durante 6 anos encaminhei atendimentos todo dia pelo menos 15 a 20 atendimentos diários de segunda a sexta-feira (...) os dependentes você tem que mandar pra algum lugar (...) aí a gente fica numa sinuca de bico por que eu tenho que escolher (...) eu mandei pelo menos uns 70, 80 por estado do Rio para ser tratar (...) e quem bancou foi o estado do Rio e o nosso estado não banca ninguém. Porque o que acontece é o seguinte, quando você faz parte do conselho antidrogas, quando a turma descobre você e descobre o seu telefone ninguém te liga pra perguntar em que órgão que eu procuro, o que, que você vai fazer por mim? Meu filho tá aqui ou chega na porta da minha sala lá, eu chego lá, quando eu chego nove, abre 12:00, e eu chego lá as 09 da manhã tem dez na porta esperando, três horas antes de abrir. (...) ‘Eu preciso de tratamento, eu preciso de tratamento’ (Membro de Vila Velha).

“Eu enfrento o mesmo problema que ele (...) não tem jeito, a gente tem que encaminhar” (Membro de Cachoeiro).

Para alguns conselhos, realizar o tratamento é tão importante que os municípios de Cachoeiro de Itapemirim e Afonso Cláudio propõem a divulgação na mídia local (rádio e TV) sobre o atendimento oferecido gratuitamente pelo COMAD aos dependentes químicos e seus familiares.

E falando do segmento de usuários, como não há representação deles nas políticas direcionadas às drogas, verifica-se que os interesses desse segmento não são defendidos pelos representantes atuantes no conselho. As ações são direcionadas também para eles, mas sem a participação deles. As entidades presentes não defendem os interesses dessa categoria, apenas determinam o que fazer com eles.

O que fazer com eles em geral significava encontrar um lugar para que o consumo da substância fosse cessado. A lógica da abstinência, assim, é o substrato desse discurso. Que lugar é esse? Que condições são ofertadas a seus usuários? São questões que não aparecem nas atas.

O cadastro e o acompanhamento das instituições de tratamento é uma das competências dos COMADs, o que facilitaria o trabalho do Conselho Estadual no que tange à fiscalização e a SENAD também no controle de funcionamento dessas instituições.

Diante da proliferação das instituições de tratamento, principalmente as Comunidades Terapêuticas Religiosas e Instituições Privadas no ES, e ao movimento de transferência crescente de responsabilidades do Estado para essas instituições, não se percebe que essa é uma preocupação dos conselhos. Ou seja, esse não é um assunto que se transforma em ponto de pauta nas discussões dos conselhos.

Outra ação ligada a essa questão é a iniciativa do COMAD de São Mateus, que confecciona diplomas de reconhecimento do trabalho dessas instituições que atuam na área de drogas. A escolha das entidades é realizada por votação entre os conselheiros e costuma-se promover uma solenidade para entrega desses certificados que, na maioria das vezes, vão para as CTR (além dos Conselhos de Criança e Adolescente, Sentinela, PM, e outros).

O que vimos na trajetória de implementação desses conselhos é que se trata de um percurso que depende de um processo decisório, no qual os papéis assumidos pelo gestor e pelos conselheiros direcionarão o rumo seguido pela Política.

Dois anos de trajetória, dois anos de diálogo e busca dos COMADs, parece pouco acabar o trabalho por aqui. A necessidade, no entanto, de terminar nos leva à certeza de que *“o meio de combater uma idéia é lançar ao seu encontro uma idéia melhor (...). Nunca no mundo uma bala matou uma idéia”* (Monteiro Lobato, “Prefácio a Georgismo e Comunismo”, 1942).

Assim, ante à ausência de problematização dos COMADs no Brasil, este trabalho cumpriu seu objetivo: tentou, como nos lembra Lobato, lançar uma idéia melhor.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo como pano de fundo as mudanças ocorridas na política de enfrentamento ao uso indevido de drogas, a análise dessa experiência demandou um empreendimento de fôlego que começou com a busca dos COMADs do estado do ES. A viagem não se deu somente nesse âmbito, mas, sobretudo, na discussão sobre a formulação e a análise de políticas públicas.

Podemos aqui evidenciar algumas considerações a respeito de todo o processo construído nesta dissertação, entre eles a de que os COMADs se configuram como um fenômeno político, institucional, social e cultural, cuja abordagem exigiria elaborações teóricas e conceituais, incursões históricas e fundamentações empíricas que, no plano mais geral, têm a ver com transformações de toda ordem ocorridas nas relações entre Estado e sociedade no país, sob a influência de fatores internos e externos.

Partindo de uma sociedade neoliberal, na qual o projeto de democracia ampliada se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e tomada de decisão, verifica-se que os Conselhos Antidrogas são um entre vários outros conselhos que se relacionam com as questões que perpassam as políticas públicas.

O neoliberalismo vem afetando sobremaneira a condução das políticas sociais. Há o esvaziamento dos princípios democráticos nacionais, as antipopulares reformas administrativas do Estado, a retirada da responsabilidade estatal na resposta às seqüelas da “questão social” (MONTAÑO, 2002). O que se verifica, no Brasil, é que os investimentos públicos na área social estão intrinsecamente relacionados ao êxito geral da economia, desenhando assim políticas assistencialistas e precárias. O que se comprova é que as políticas sociais são alvo de grandes modificações, transfigurando-se em atuações fragmentadas e que desconsideram o *status* de ‘direito’. Nesse campo, o que se tem concretizado é a criação de um espaço favorável à ocorrência de práticas assistencialistas, focalizadas, clientelistas e precarizadas.

Nesse sentido, pode-se afirmar que, por conta da tradição autoritária brasileira e da concepção de Estado Mínimo da política neoliberal, existe a dificuldade de romper com os desafios, democratizar o Estado e dar visibilidade às decisões políticas. Além da centralização do poder decisório, há também a constatação de que a direção dada às políticas governamentais no Brasil caracteriza-se mais pela preponderância de modos de regulação de acordo com as demandas ou conveniências dos interesses de dirigentes políticos ou de grupos e corporações com influência sobre o Estado.

Influenciados por esse processo e sendo reflexo dele também, os COMADs apontam muitas das características que legitimam um Estado mínimo nas suas intervenções e que transferem responsabilidades sociais para a sociedade civil. Entretanto, é preciso não só valorizar e fazer crescer o protagonismo da sociedade civil, mas, sobretudo, politizá-la nos espaços dos conselhos.

Os conselhos são modelados a partir de um referencial de participação social, correspondendo a uma determinada concepção de relação Estado-sociedade e também a um determinado projeto político. Tais propostas podem colidir ou não com a cultura tradicional paternalista, clientelista. Por isso, os conselhos antidrogas são muitas vezes privados do exercício pleno de seus poderes legais e desprestigiados pela sociedade, por não compreenderem o seu papel.

Qualquer discussão a respeito dos COMADs deve partir da constatação de que eles não surgiram a partir de agenda propositiva dos gestores municipais, mas tornaram-se parte da legislação em todas as esferas de governo. Esses conselhos antidrogas não se encontram mais do que na lei, não fazem parte da vida institucional e social dos municípios. Ainda que esses conselhos sejam um fenômeno legal, devem ser considerados como fenômeno politicamente referenciado na Política Nacional Antidrogas, não sendo resultados desgovernados de uma normatividade oficial destituída de uma razão.

O quadro que se desenha, numa primeira aproximação, é de conselhos que ainda não conseguem se desvencilhar das práticas autoritárias e impositivas por parte

daqueles que detêm o comando. Há uma dificuldade de incorporação do papel de sujeitos políticos, que acabam atuando num simples ato de “fazer parte”, o que impede a concretização da representatividade.

Tomando um tal conjunto de aspectos iniciais, este trabalho permitiu verificar uma série de problemas que abrangem desde os estatutos e o funcionamento até a representatividade dos conselheiros e a inoperância do controle democrático, relativa às precárias condições operacionais e de infra-estrutura, à ausência da participação de alguns setores importantes, à falta de uma cultura de transparência e de difusão de informações na gestão pública e à baixa legitimidade e representatividade de alguns conselheiros nas relações com seus representados. É importante ressaltar que esses problemas são pertinentes a todos os conselhos gestores de políticas públicas, embora com nuances próprias da natureza da área e da política engendrada em cada área.

Um aspecto inicial fundamental diz respeito ao funcionamento de um conselho, ou seja, da estrutura que possui para manter-se funcionando. Os conselhos não possuem sala própria, equipamentos ou funcionários até para as atividades administrativas. Isso dependerá do apoio, indiferença ou rejeição que as autoridades e a sociedade mantêm com esses conselhos e, ainda, da forma de enfrentamento dos entraves da máquina administrativa burocratizada do Estado.

Os conselhos também demonstram um grau incipiente de organização, o que dificulta a criação de canais de participação, comunicação e informação – que consolidaria a visibilidade pública. Encontram dificuldades em traçar verdadeiras redes capazes de articular as diversas secretarias de governo, as instituições da sociedade civil, os diversos conselhos e ainda os três poderes governamentais (Legislativo, Executivo e Judiciário).

Esse contexto gera uma tarefa de discutir novos arranjos, mecanismos de articulação, seja entre os conselhos da mesma temática, entre conselhos de áreas diferentes, instâncias municipais, estaduais e federal, para que haja defesa da integração das políticas sociais.

Destaca-se ainda o não-exercício do caráter deliberativo na maior parte dos municípios. Os conselhos nas três instâncias de governo são dotados de um arsenal de competências legais e têm suas decisões em caráter deliberativo. Contudo, os COMADs apontam para o desafio de manter esse caráter, pois muitas vezes estão assumindo uma postura de órgão consultivo do Poder Público. Tais deliberações só ganham força do ato de Estado na medida em que seja garantida a capacidade de interlocução entre os segmentos que compõem o conselho. Considerando que as deliberações, para ter valor legal, dependem da homologação do titular do executivo, as competências legais são parcialmente exercidas e não correspondem a um poder de ação, dependendo da posição que for assumida. Como enfatiza Carvalho (1995), o poder legal certamente não é o bastante para prover o poder real.

Faz-se necessário o estabelecimento de normas para encaminhamento das deliberações e publicização das reuniões por todos os conselheiros. A não-divulgação contribui para que essas determinações não sejam cumpridas, o que enfraquece o próprio conselho e o seu caráter deliberativo.

Associado ao cumprimento desse ponto, outro aspecto é a composição do conselho. Os atores não variaram muito de município para município, expressando-se em representantes das secretarias municipais de saúde e ação social, educação, vereadores, igrejas, associações de moradores, estabelecimentos de ensino, etc., revelando quase sempre a existência de um bloco político claramente comprometido com interesses institucionais e/ou políticos.

A composição está longe de espelhar um quadro de repartição de poder político e influência social. São favorecidos os setores cuja capacidade de influência sobre o aparelho estatal é mais forte. Os conselhos têm uma representatividade muito mais política do que social, expressando uma coerência entre a sua composição e o projeto político que inspirou sua criação. A composição não segue o princípio da paridade e os critérios de escolha dos representantes são mal conhecidos. O conselheiro é indicado por entidades alheias ao COMAD (Rotary, Lions, OAB, etc.) ou é um político em cargo eletivo (vereador, secretário, etc.), atitude ligada diretamente à falta de representatividade dos conselheiros, geralmente desarticulados das bases e instituições que representam, desmotivados e ausentes

das reuniões, omissos em cumprir o seu papel nos espaços de debates, com pouca capacidade para formular propostas e alternativas efetivas aos problemas das drogas.

Os COMADs são esvaziados da presença e atenção do Executivo local, o que tende a emperrar os processos decisórios. Os dados revelaram uma direção das ações em sintonia com interesses de segmentos ou individuais. O que a realidade mostrou é que os representantes das Secretarias Municipais, da Prefeitura ou de qualquer outra instância governamental desconhecem a sua existência e as suas atribuições. Diante disso, os COMADs precisam de uma identidade política no município para que se constituam como sujeitos do processo político de enfrentamento às questões relacionadas com as drogas.

A formulação das alternativas é um dos momentos importantes nesse processo decisório, visto que é quando os atores colocam claramente suas preferências, manifestam seus interesses e realizam os confrontos. Cada um desses atores possui recursos de poder: seja pela influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, etc. Além disso, cada um possui preferências, isto é, a sugestão de uma alternativa de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator ou grupo. Essas preferências dependem da relação custo/benefício de cada ator, ou seja, das vantagens e desvantagens que cada um tem em relação a cada alternativa proposta, envolvendo aspectos econômicos e simbólicos (prestígio, ambições de poder, ganhos ou perdas eleitorais, etc). Assim, dependendo da posição, os atores podem ter preferências diversas uns dos outros, podendo fazer alianças entre si para entrar na disputa, formando-se arenas políticas distributivas, regulatórias e redistributivas (RUA, s/d).

O que se verificou é que a maior parte do tempo é gasta com assuntos internos e de ações pontuais, sendo raros os debates de temas substantivos. Há um ritual de aprovação de medidas, pois os membros não possuem capacitação adequada sobre determinados temas, como por exemplo, o orçamento e fundo municipal.

Diante do cenário encontrado, alguns desafios são colocados: o estabelecimento de instâncias que orientem e definam melhor as ações do conselho; intensificação de

estudos estratégicos, planejamento e destinação de recursos; e introdução da temática na formação continuada dos conselheiros, tanto para a sensibilização como para o desenvolvimento de uma filosofia, métodos, técnicas e habilidades para atuação no conselho.

Outro desafio é discutir e deliberar sobre determinados temas, buscando consensos e alianças que definam as agendas públicas que representem interesses coletivos. A partir desse elemento, podem-se transformar as deliberações em ações do poder público. Os conselhos deveriam ter a tarefa que transcende a política específica setorial, que no caso da política de combate ao uso indevido de drogas não se pode reduzir à discussão no interior de um único conselho.

Também tem sido desafio para os conselhos a efetiva autonomia dos conselheiros e das próprias entidades, conseqüência da cultura política centralizada e baseada nas relações paternalistas e clientelistas entre o Estado e os segmentos da sociedade. A falta de autonomia faz com que haja apropriação do espaço público para defesa de interesses privados, o que favorece a cooptação por parte do Estado. No caso dos COMADs, pode-se destacar a ação das instituições especializadas no tratamento da dependência química (hospitais psiquiátricos e CTR).

O grau de autonomia dependerá das forças da sociedade civil presentes e da natureza das forças políticas. É preciso ampliar o debate público nos diferentes espaços e a interlocução entre diferentes atores, para que se constitua um conjunto de proposições.

O que se verifica é que os “fazedores” oficiais de políticas (o executivo, legislativo, as agências administrativas e o Poder Judiciário) não cumprem seu papel, sendo antes os “fazedores” não-oficiais (grupos de interesse e demais segmentos da sociedade) que acabam por assumir a direção das ações nos conselhos antidrogas. Nesse sentido, expressam-se demandas recorrentes – ou seja, os problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer nos debates dos conselhos (como por exemplo, a ausência dos conselheiros nas reuniões, quem deve participar ou não do conselho, a necessidade de recursos financeiros, mas que efetivamente não se resolvem); e as demandas reprimidas – que expressam os

“estados das coisas” e as não-decisões – ou seja, temas que incomodam e geram insatisfações para muitas pessoas, mas que não chegam a constituir um item da agenda governamental. O que se verificou nos COMADs é que os temas não se transformam em problemas políticos, na medida em que não se tornam prioridade na agenda. As situações continuam se configurando como “não-decisão”.

A partir dessa configuração, as atividades se resumem a realização de ações rotineiras, pontuais e burocráticas. Limitam-se à realização de palestras e eventos municipais de combate às drogas. E esse envolvimento permanente dos conselheiros em decisões pontuais e de caráter administrativo pode postergar o exercício de funções mais importantes do conselho, como a formulação da agenda que deve ser tematizada pelo governo e pela sociedade.

Para que esse cenário se reverta, o conselho tem que conhecer o estado em que se encontra a população local, que difere muito de um local para o outro. É a partir de elaboração de diagnósticos que poderão analisar e propor ações.

Embora esses acordos estabelecidos nas reuniões sejam contratados em registro formal, como nas atas assinadas por todos os participantes, a contratação não garante o cumprimento do que foi estabelecido entre os membros. Porém, uma dimensão que eles não utilizam é que eventualmente podem acionar esse contrato para comprovar o teor e as condições estabelecidas no acordo e reivindicar que seja deliberado pelo gestor municipal. É um processo complexo, que envolve tanto a transformação de problemas em geração de pauta e a partir daí a transformação em agenda, definindo o tratamento até a resolução das questões. A entrada na agenda consiste em identificar, definir e construir os problemas a tratar.

Para isso, a agenda deve ser previamente discutida entre governo e sociedade civil a partir do processo de discussão. A definição dos campos de decisões deve ser discutida para evitar a dualidade de poderes e, portanto, a não-consolidação das propostas, o que depende diretamente das motivações e proposições dos atores e grupos mobilizados. Numa agenda decisória existe uma relação entre os assuntos submetidos à negociação e a viabilidade relacionada ao encaminhamento das pautas. Por isso, a constituição da agenda dos COMADs é um processo inacabado,

visto que há uma omissão do poder público e pouco tempo de funcionamento (apenas uma gestão).

Todas essas considerações requerem um processo que não necessariamente será rápido, mas deve-se sempre considerar que, apesar das dificuldades, os conselhos são um espaço de partilha de poder, de ampliação da esfera pública e que necessita de participação comprometida, democratização e discussão das políticas públicas. São as contradições presente no interior dos conselhos que têm movido a todos na reflexão, revisão e proposição de mudanças com a ampliação dos espaços de luta e confrontação dos múltiplos interesses inscritos no interior da temática “drogas”.

Idealmente, o processo político dentro da Política Nacional de Políticas Públicas sobre drogas forma um ciclo, começando com uma avaliação sistemática dos problemas relacionados ao uso indevido de drogas, seguida pela implementação de políticas de intervenções/preventivas/repressivas, e terminando com uma avaliação objetiva dos efeitos destas. Mas, geralmente, o processo político não é tão claro assim, sendo contaminado por interesses, valores e ideologias conflitantes, conforme mostrou esse estudo.

O que fica é que o processo de formulação e implementação da política oscila entre aquilo que deveria ser – o mais transparente possível, e corresponder, da melhor forma, às necessidades dos cidadãos que são os consumidores finais da política – e aquilo que efetivamente tem sido. Muitas das ações nesse jogo de interesses ocorrem nos bastidores, subordinadas as considerações políticas ou interesses velados. Sem a devida informação científica, e sem o necessário monitoramento dos seus resultados, não é possível analisar nenhuma política.

Considerando que o processo de construção do problema e de escolha de soluções não se finda com a tomada de decisão e execução, espera-se que inicialmente cada tomada de decisão que ocorreu nos municípios tenha provocado uma modificação no olhar dos atores. A constituição de uma nova representação de problemas pelos ex-conselheiros e gestores municipais pode, nesse momento, gerar a reativação dos conselhos a partir de um novo tratamento dado ao tema.

Independentemente da desenvoltura que encontramos nos diversos municípios, o fato é que precisamos projetar um novo desenho das arenas dos COMADs, em pouco parecido com o anterior, trazendo novas possibilidades de arranjos e soluções no processo de formulação e implementação da Política Municipal de enfrentamento ao uso indevido de drogas.

É certo que a resposta dependerá do modo de olhar para essa realidade, podendo ser um olhar impaciente, descrente ou ideológico, como se fosse a única saída que oportunizasse atender às demandas. Ou, ainda, um olhar de acompanhamento de sua existência concreta e das práticas por eles desencadeadas, em que pese toda uma projeção otimista para mudar essa configuração.

Na verdade, os conselhos não podem ser imaginados como espaços vazios a serem preenchidos ou utilizados por qualquer proposta ou ator social. É nos processos de criação e implementação que se definem as propostas político-ideológicas, nas quais podem surgir segmentos interessados na transformação democrática desses espaços.

O quadro formado revela o quanto a descentralização político-administrativa e a ampliação da participação da sociedade, previstas na CF de 1988, são fundamentais para que os conselhos sejam implementados e dêem conta do seu papel. Ele pressupõe a transferência de poder a partir do nível central (de forma imediata ou gradual) e também a necessidade de acordos políticos formais entre as partes envolvidas.

Com uma alteração desse cenário, o papel do conselho não será somente o da fiscalização e do acompanhamento das atividades do poder público sobre decisões já tomadas. O exercício do controle democrático depende de uma postura propositiva, utilizando-se dos instrumentos legais para o exercício do controle ou outros que podem ser criados.

Nesse sentido, o trabalho não se esgota nessas discussões, em que algumas questões chamaram a atenção. A criação e implementação do Fundo envolve um conjunto de decisões específicas tomadas por níveis político-administrativos

diferentes e, nessa direção, ficam as seguintes perguntas: será que todo esse processo de consolidação dos COMADs não é reflexo da teia em que se encontra a elaboração do Fundo? A complexidade e os diversos interesses nos recursos destinados ao Fundo direcionam o cenário que se configura hoje? E, ainda, a situação que os COMADs têm vivenciado não ocorre em virtude de um processo muito mais amplo do jogo de interesses entre Política de Saúde X Política de Segurança? Como a Política de Segurança, ao inscrever o fenômeno numa cruzada anti-droga e apresentar-se atravessada nos espaços dos conselhos, direciona o rumo das Políticas Públicas sobre drogas?

Diante de algumas indagações entendemos que o caminho é longo e em parte desconhecido. Conhecemos ainda as limitações e ao final deste percurso, parafraseando Vasconcelos (2006), podemos perceber que

“o sonho é contraditório, ambíguo. Ao mesmo tempo que acalenta, perturba; ao aliviar a tensão, inquieta; ao dar esperanças, engana, pode tornar-se uma falácia; ao nos levar a visualizar as possibilidades do ideal, nos afasta do real. Por outro lado, a realidade desmascara, mostra as ilusões quando nos permitimos apreender e nos defrontar com o que ela pode, ser desvelada, nos revelar. Ao permanecermos no sonho, corremos o risco de mais sonhar do que agir, persistindo na mera declaração de princípios” (p. 24).

Assim, os COMADs, ao serem desvelados, revelaram-se um campo fértil, que requer ainda muitas problematizações. Por isso, ao invés de um ponto final, a viagem empreendida fará aqui apenas um ponto de parada para descortinar um novo caminho em direção ao doutorado.

7 REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGROBUSINESS. Disponível em: <<http://www.abag.com.br>>. Acesso em 25 maio 2005.

ABREU, C. C; GARCIA, M. L. T. **Ações da municipalidade frente ao consumo de drogas: um estudo sobre integralidade.** 2006. Monografia (Conclusão de Curso). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2006.

ABREU, M. M. **A relação entre Estado e sociedade civil:** a questão dos conselhos de direitos e a participação do serviço social. Serviço Social e Movimento Social. Universidade Federal do Maranhão. São Luís: EDUFMA, 1999. vol . p. 61-76.

ACSELRAD, G. Políticas de drogas e cultura de resistência. Disponível em <<http://www.fsmt.org.co/aa/ing-upload> >. Acesso em: junho de 2005.

ANDERSON, P. Introdução. In: _____; CAMILIER, P. (org.). **Um mapa da esquerda na Europa Ocidental.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS SOBRE O ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS. **Dilema ético e a relação dos profissionais com as indústrias de álcool e tabaco.** Disponível em <<http://www.abead.com.br>>. Acesso em: 25 ago. 2005.

ABREU, C.C.; BENINCA, F. B; MACIEIRA, M. M de S.; GARCIA, M. L. T. Política de atenção à dependência química no Espírito Santo. O que mudou entre 2001 e 2002. CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS. Ouro Preto/MG. **Anais...** Ouro Preto, 2005.

ALVAREZ. M. C. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo. V. 18, n.1, p. 168-176, jan/mar. 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em jan 2006.

AMARANTE, P.D.C. (org). **Loucos pela vida:** a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil. Rio de Janeiro: SDE/ENSP, 1995.

ANTI. In: FERREIRA, A. B. H. **Novo dicionário da língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975. p. 165.

ARANTES, R. B. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 14, n 39, fev/1999.

ARBEX JUNIOR, J. **Narcotráfico**: um jogo de poder nas Américas. São Paulo: Moderna. 1993.

_____; TOGNOLLI, C. J. **O século do crime**. 2 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

ARENDT, H. **A condição humana**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

ARRETCHE, M. T. da. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E.M. (org). **Avaliação de políticas sociais**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

_____. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18, n 51, 2003.

ASSUMPÇÃO, A. F. A; GARCIA, M. L. T. Entraves e avanços no processo de descriminalização da maconha. CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. **Anais...** XII Congresso Brasileiro de Sociologia. Belo Horizonte/MG. Belo Horizonte, 2005.

BABOR, T. F.; CAETANO, R.; CASSWELL, S. **Alcohol**: no ordinary commodity research and public policy. Oxford Press, 2003.

BARBOSA, A. M. L. Os portadores de deficiência no Conselho de Saúde. In: CARVALHO, M do C. A. A; TEIXEIRA, A. C. C (org). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 63-67.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1977.

BARROS, E. L. de. **O Brasil de 1945 a 1964**. 4 ed. São Paulo: Contexto, 1994.

BAVA, S. C. Os conselhos como instrumentos da sociedade civil. . In: CARVALHO, M do C. A. A; TEIXEIRA, A. C. C (org). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 68-69.

BEHRING, E. R. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In: **Capacitação em serviço social e política social**. Brasília, UNB/CEAD, 2000, p.21-40. Módulo 3.

BENEVIDES, M. V. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1991.

_____. **A questão social no Brasil**: os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais. Disponível em: <<http://www.hottopos.com/index.html>> Acesso em: 20 de ago. de 2005.

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

_____. Lei nº 8.080. 19 de setembro de 1990.

_____. Lei nº 10216. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2002.

_____. Decreto Lei 6368. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1976.

_____. Decreto Lei 85110. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1980.

_____. Decreto Lei 4889-E. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1991.

_____. Decreto Lei 4471-N. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1999.

_____. Decreto Lei 3696. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2000.

_____. Decreto Lei 3845. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2001.

_____. Decreto Lei 4345. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Brasília, 2002.

_____. Decreto Lei 1095-R. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2002.

_____. Decreto Lei 1381-R. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2004.

_____. Decreto Nº 5.083, de 17 de maio de 2004. **Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/gsi>>. Acesso em: 12 mar. 2005.

_____. RESOLUÇÃO Nº 02- CONAD, de 04 de fevereiro de 2005.

BRASIL. Medida Provisória 1669. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1998.

_____. Medida Provisória 1689-6. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1998.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Programa Nacional de Controle dos problemas relacionados com o consumo do álcool – PRONAL**. Brasília, 1987.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências**. Brasília, 2001.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Diretrizes de normatização a assistência a dependência química**. Brasília, 2001.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política do Ministério da Saúde para Atenção Integral a Usuários de Álcool e Outras Drogas**. Brasília, 2003.

_____. GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. **Política Nacional Antidrogas**. Brasília: SENAD, 2002.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Disponível em <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 12 mar. 2005.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br>>. Acesso em 19 de agosto de 2005.

_____. Secretaria Nacional Antidrogas. **Álcool o que você precisa saber**. Brasília. Disponível em: <<http://www.senad.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2000.

_____. Secretaria Nacional Antidrogas. **Fórum Nacional sobre drogas**. Disponível em: <<http://www.senad.gov.br>>. Acesso em: 15 fev. 2005.

_____. Secretaria Nacional Antidrogas. **Boletim Informativo OBID**. Ano IV. Nº. 05 - Maio de 2005. Disponível em <<http://www.senad.gov.br>>. Acesso em 19 de agosto de 2005.

_____. **Conselho Municipal Antidrogas**. Guia de orientação para criação e funcionamento. Brasília: SENAD, 2001.

_____. **Avaliação do Progresso do Controle de Drogas 2001- 2002**. Disponível em< <http://www.cicad.oas.org>>. Acesso em 22 mai. 2005.

_____. FÓRUM NACIONAL ANTIDROGAS. **Relatório do I Fórum Nacional Antidrogas**, 27 a 29 de novembro de 1998. Brasília: SENAD, 1999.

BRASIL Departamento da Polícia Federal. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 20 mai. 2005.

_____. **Agência Brasileira de Inteligência.** Disponível em: <<http://www.abin.gov.br>>. Acesso em: 20 mai. 2005.

_____. **Sistema Nacional Antidrogas.** Disponível em: <<http://www.obid.senad.gov.br>>. Acesso em 20 ago. 2005.

_____. **DECLARACION DE BRASÍLIA.** Conferencia Panamericana de Políticas Públicas sobre Alcohol, 2005. Brasília, 28 a 30 de Novembro de 2005.

BRAVO, M. I. S. Participação social e controle social. In: _____; MATOS, M. C.; ARAÚJO, P. S. X de. (org). **Capacitação para conselheiros de saúde.** Textos de apoio. Rio de Janeiro: UERJ/DEPEXT/NAPE, 2001. p. 77-84.

_____. **Serviço social e reforma sanitária:** lutas sociais e práticas profissionais. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: _____; PEREIRA, P.A.P. (org). **Política social e democracia.** São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

_____; PEREIRA, P. A. P. (org). **Política Social e Democracia.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BRAZ, M.M.R. **Notas sobre o projeto ético-político do serviço social.** In: CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. Assistente Social: ética e direitos. 4 ed. Rio de Janeiro, 2003. p. 405-419.

BELLONI, I; MAGALHÃES, H. de; SOUSA, L. C. de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas:** uma experiência em educação profissional. 2 ED. São Paulo: Cortez, 2001.

BLOCH, R. A. de. **Democratização da gestão pública:** a municipalização da saúde nos municípios brasileiros de pequeno e médio porte. Dissertação (mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1999.

BOAS, L. R. F. S. V; GARCIA; M. L. T. **O mal que habita em mim:** o álcool na Igreja Universal do Reino de Deus. Relatório Final. Universidade Federal do Espírito Santo. 2005.

BREMAEKER, F. J. de. **Os conselhos municipais existentes no Brasil.** IBAM/APMC/NAPI/IBANCO, 2001.

BUCHER, R.; OLIVEIRA, S. R. M. O discurso do combate às drogas e suas ideologias. **Revista Saúde Pública.** São Paulo. v. 28, n. 2, p. 137-145, 1994.

CARVALHO, A. I de. **Conselhos de saúde no Brasil:** participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

_____. Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado. In: FLEURY, S. (org). **Saúde e Democracia: a luta do CEBES**. São Paulo: Lemos Editora, 1997. p. 93-111.

CASTEL, R. As transformações da questão social. In: WANDERLEY, M. B; BÒGUS, L; YASBEC, M. C. (org). **Desigualdade e a questão social**. 2 ed. São Paulo: EDUC, 2004.p. 235-264.

_____. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, M. H. G. de. Avaliação de políticas e programas sociais. **Caderno de Pesquisa**. Universidade Estadual de Campinas. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Campinas, n. 12, 1989.

CENTRO BRASILEIRO DE INFORMAÇÕES SOBRE DROGAS PSICOATIVAS. **I Levantamento domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil: um estudo envolvendo as 107 maiores cidades do país: 2001/E**. A. Carlini. et al. São Paulo: CEBRID/UNIFESP– Universidade Federal de São Paulo, 2002.

_____. **Boletim Informativo**. Nº 54, 2004.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia**. São Paulo: Moderna, 1984.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

COHN, A.; ELIAS, P. E. **Saúde no Brasil: políticas e organização de serviços**. 4 ed. São Paulo, Cortez, 2003.

COMPOSIÇÃO. In: FERREIRA, A. B. H. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1975. p. 354.

CORDEIRO, F. **Respostas dos serviços de saúde brasileiros aos problemas decorrentes do uso de álcool**. In: CONGRESSO PANAMERICANO. Ministério da Saúde. Brasília, 2005.

CORREIA, M. V. C. **Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

_____. **A relação Estado/sociedade e o controle social: fundamentos para o debate**. Serviço Social e sociedade. Cortez: São Paulo, 2004, n 77.

COSTA, M. C. C. **Sociologia: introdução à ciência da sociedade**. 3 ed. São Paulo: Moderna, 2005.

COTRIM, B. H. R. S. C. **A escola e as drogas**: realidade brasileira e contexto internacional. 1992. Tese (Doutorado em Psicologia Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1992.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

_____. **Polêmicas filosóficas do século XX**. São Paulo, 1999.

_____.; TEIXEIRA, A. de P. (org). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

COUTO, C. G. O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo, v. 15, n. 4, 2001.

CRUZ, M. do C. M. Desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos. In: CARVALHO, M do C. A. A; TEIXEIRA, A. C. C (org). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 73-77.

CUNHA, E. da P.; CUNHA, E. S. M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysso et al. (org.) **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG, PROEX, 2002.

DAGNINO, E. (org). Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEMO, P. Metodologia científica em ciências sociais. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1981.

_____. **Participação é conquista**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

DRAIBE, S. A nova institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. In: Dados preliminares da pesquisa **A nova institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais**: os conselhos de expressão nacional. São Paulo: NEPP/Unicamp, 1998.

DROGA. In: FERREIRA, A. B. H. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1975. p. 165.

DRUCKER, Ernest. Deconstructing international policy. **International Journal of Drug Policy**. v. 14, n. 2, p. 201-202, apr. 2003.

DURIGUETTO, M. L. Sociedade civil, esfera pública, terceiro setor: a dança dos conceitos. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n 81, 2005.

ELUF, L.N. As drogas e a legislação brasileira. In: PINSKY, I.; BESSA, M.A. (org). **Adolescência e drogas**. São Paulo: Contexto, 2004.

ENTORPECENTES. In: FERREIRA, A. B. H. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1975. p. 533.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde. **Internações psiquiátricas por síndrome de dependência em álcool ou outras drogas**. Vitória, 2001.

ESPÍRITO SANTO. Estado. COESAD. Ata da reunião de 31 jan 1992. Vitória, 1992.

_____. I Fórum Estadual Antidrogas. In: **Anais...** Vitória: Secretaria de Estado da Justiça, 1999.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA. **Programa de capacitação de conselheiros municipais antidrogas**. COESAD, 2002.

EVANS, P. B. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. **Revista de Economia Contemporânea**. n. 4, jul-dez 1998.

FALEIROS, V de P. **O trabalho da política: saúde e segurança dos trabalhadores**. São Paulo: Cortez, 1992.

FARIA, C. A. P de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, n. 51, fev/2003.

FERRAZ, A. T. R. **Impactos da experiência conselheira sobre as atividades políticas e organizativas dos movimentos sociais na saúde: o caso do movimento popular de saúde de Campinas – São Paulo**. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2005.

FERREIRA, E. A. **Análise de política pública de saúde mental: o caso do Estado do Espírito Santo**. 2005. Dissertação (mestrado em Saúde Mental). Programa de Pós-graduação em Psiquiatria e Saúde Mental, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

FLACH, L. M. **Drogas? Sejamos razoáveis!** São Paulo: Centro de Tratamento Bezerra de Menezes, 1999.

_____. Entrevista concedida a GARCIA, M. L. T. 2005.

FRAGA, P.C.P. Juventude, narcotráfico e violência no Brasil: para além do rural e do urbano. In: RIBEIRO, A.M.M; IULIANELLI, J.A.S. (org). **Narcotráfico e violência no campo**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. n 21, p. 211-259, 2000.

FRISCHEISEN, L. C. O Ministério Público como garantia da efetividade dos conselhos. In: In: CARVALHO, M do C. A. A; TEIXEIRA, A. C. C (org). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 78-82.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E.A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista Sociologia Política**. n. 21. p. 125-145, nov/2003.

FUKS, M. Arenas de ação e debate públicos: conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro. **Dados**. Rio de Janeiro, v.41, n.1, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 15 nov. 2005.

FURTADO, M. B. **Síntese da economia brasileira**. 5 ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1988.

GALDURÓZ, J.C.F.; NOTO, A.R.; CARLINI, E.A. **IV Levantamento sobre o uso de drogas entre estudantes de 1º e 2º graus em 10 capitais brasileiras**: 1997. São Paulo: CEBRID/Escola Paulista de Medicina, 1997.

GARCIA, M. L. T. Programa de Atendimento ao Alcoolista: 15 anos de ensino, extensão e pesquisa. **Revista do HUCAM**. Vitória, ano 4, n. 9, Jan/Fev/Mar/ 2001.

GARCIA, M. L. T. et al. **Rede de atenção ao dependente químico**. UFES, 2002.

_____. **Catálogo das instituições especializadas em dependência química no Estado do Espírito Santo**. Vitória, UFES/Núcleo de Estudos sobre o álcool e outras drogas, 2003.

GARCIA, M. L. T. **Catálogo das instituições especializadas em dependência química no Estado do Espírito Santo**. Vitória, UFES/Núcleo de Estudos sobre o álcool e outras drogas, 2006.

GATTI, B. A. **Grupo focal na pesquisa em Ciências Sociais e Humanas**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

GERSCHAMAN, S. Sobre a formulação de Políticas Sociais. In: TEIXEIRA, S. D. (org). **Reforma Sanitária**: em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez/ABRASCO, 1989. p. 119-137.

GOHN, M. G. Políticas públicas e sociedade civil no Brasil nas últimas décadas. In: CARVALHO, D. B. B; SOUSA, N. H. B de; DEMO, P. (org). **Novos paradigmas da política social**. Brasília, 2002. p. 311-330.

GOHN, M. G. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 3 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOMES, A. L. OS conselhos de políticas e de direitos. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 4. Brasília, UnB/CEAD, 2000.

GOMES, A. L. Histórico da Política de Assistência Social no Brasil. In: CARVALHO, M do C. A. A; TEIXEIRA, A. C. C (orgs). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 22-26.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

_____. **Cadernos do cárcere – Maquiavel**. Notas sobre o estado e a política. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HOBBSBAWN, E. **A era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Cia das Letras, 1994.

HOFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**. Ano XXI, n. 55, novembro/2001.

IAMAMOTO, M. V. & CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 1998.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. **Temporalis**. Brasília, ano 2, n 3, p. 32, jan/jul/ 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo brasileiro 2002**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2003.

IULIANELLI, J. A. S. O gosto bom do bode: juventude, sindicalismo e narcotráfico no Submédio. In: RIBEIRO, A. M.; IULIANELLI, J. A. S. (org). **Narcotráfico e violência no campo**. Rio de Janeiro: DpeA, 2000.

JACOBI, P.R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**. São Paulo, v. 7, n. 30, p. 443-454, 2002.

KINGDON, W.J. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston, Little Brown, 1984.

LABRA, M. E. Conselhos de saúde: dilemas, avanços e desafios. In: LIMA, N. T. (org). **Saúde e democracia: História e perspectivas do SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

LAKATOS, E.M; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1990.

LARANJEIRA, R. **Racionalização de drogas no Brasil**: em busca da racionalidade perdida. Disponível em: <www.abead.com.br/asp/politiccas.asp>. Acesso em: 12 fev. 2004.

LARANJEIRA, R.; ROMANO, M. **Políticas públicas para o álcool**. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo. Programa de pesquisas em políticas públicas. 2003

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____ (org). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução de Rodrigo Leon Contrera. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

LEAL, F.X.; GARCIA, M.L.T. Levantamento das instituições na área de dependência química no Espírito Santo. In: JORNADA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 12^a, 2002, **Anais....** Vitória: UFES, 2002, p. 83.

_____. O grupo de mútua-ajuda: uma análise histórica de sua trajetória no Estado do Espírito Santo. In: JORNADA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 2003, 13^a, 2003. **Anais...** Vitória, 2003, p. 35.

_____. Alcoólicos Anônimos: como se constituem suas lideranças? In: JORNADA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 14^a, 2004. **Anais...** Vitória, 2004, p. 37.

_____. **Começos, recomeços ou não começos: a trajetória dos Conselhos Antidrogas no Brasil**. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS, 2003, Ouro Preto/MG. **Anais...** 2005.

LEHER, R. O Conselho nacional de educação no contexto neoliberal: Participação e consenso fabricado. In: SCHEINVAR, E; ALGEBAIL, E. (org). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 25-39.

LEVINE, H. Global drug prohibition its uses and crises. **International Journal of Drug Policy**. v. 14, n. 2, p. 145-153, apr/2003.

MACIEIRA, M.S. et al. **Núcleo de Estudos sobre o álcool e outras drogas (NEAD)**, Vitória, 2000 [mimeo].

MAcRAE, E. Antropologia: aspectos sociais, culturais e ritualísticos. In: SEIBEL, S.D.; TOSCANO JÚNIOR, A. (org). **Dependência de drogas**. São Paulo: Atheneu, 2000. p. 25-46.

MARQUES, P. E. M. Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, M. K. et al (org). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

MARTINS, E. P. **O conselho de secretários municipais de saúde do Espírito Santo no processo decisório (1997-2000):** um estudo exploratório. Dissertação (mestrado em Saúde Pública). Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro: 2002.

MARTINS, A. de C. Conselhos de direitos: democracia e participação popular. In: SALES, M. A; MATOS, M. C de; LEAL, M. C. (org). **Política social, família e juventude:** uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2006. 2 ed. p. 189-206.

MARX, K. **O Capital:** crítica da economia política: livro I. 19 ed. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MATOS, M. I. S. de. **Meu lar é o botequim:** alcoolismo e masculinidade. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2000.

MESQUITA, F. **A construção de um caminho democrático e humanitário para o Brasil.** Disponível em: <<http://www.reduc.org.br/>> Acesso em: 20 dez 2004.

MEYER, M. **Guia prático para programas de prevenção de drogas.** Disponível em: < www.eistein.br/alcooledrogas>. Acesso em: 14 maio. 2004

MINAYO, M. C. S. (org). **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.

_____ et al. **Fala Galera:** juventude, violência e cidadania na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

_____. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa sem saúde. São Paulo: HUCITEC, 2004.

MIRANDA, A. S. de. **Análise estratégica dos arranjos decisórios na Comissão Intergestores Tripartite.** Tese (Doutorado). Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2003.

MISHRA, R. **O Estado providência na sociedade capitalista.** Oeiras/Portugal: Celta, 1995.

MOLINA, C. G. **Modelo de formación de políticas y programas sociales:** notas de clase. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el desarrollo social. "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales". INDES, 2002.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social:** Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MULLER, P. SUREL, Y. **Análise de Políticas Públicas.** Edições Montchrestien, EJA. Paris, 1998. Tradução livre (não autorizada): Elcylene Leocádio.

MULLER, K. Uma nova legislação sobre drogas no Brasil. 2004. Disponível em: <<http://www.reduc.org.br/artigos01.php>>. Acesso em: 11 abr. 2005.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

NORONHA, R de. Avaliação comparativa dos conselhos municipais. In: CARVALHO, M do C. A. A; TEIXEIRA, A. C. C (org). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 83-86.

O'BRIEN, W.B.; BIASE, Vicent, In: JoiceH. Lowinson, et al. **Substance Abuse**: A Comprehensive Textbook. Baltimore, Maryland: William & Wilkins, 1992, p. XXX.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. GAPI, UNICAMP, 2002. Disponível em < <http://www.campus-oei.org/salactsi/rdagnino1.htm> > Acesso em junho 2005.

OFFE, C. **Capitalismo desorganizado**. 2 ed. São Paulo: Ed. Brasiliense. 1994.

OLIVEIRA, P. S. (org). **Metodologia das ciências humanas**. São Paulo: HUCITEC/UNESP, 1998.

OLIVEIRA, C. J de. O enfrentamento da dependência do álcool e outras drogas pelo estado brasileiro. In: BRAVO, M. I. S. [et al] (org.). **Saúde e Serviço Social**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2004.

OLIVEIRA, F. Os protagonistas do drama: Estado e sociedade no Brasil. In: LARANJEIRA, S. (org). **Classes e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Hucitec, 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comissão de narcóticos 2005**. Disponível em: <<http://www.unodc.org>>. Acesso em: 10 janeiro 2005.

_____. World Drug Report. **United Naciones Office on Drugs and Crime**. Vol. 1: Analysis. United Nations Publication, 2005.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Classificação de transtornos mentais e de comportamento – CID – 10**: descrições clínicas e diretrizes diagnósticas. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.

_____. Proyeto de política de salud mental: paquete e orientación sobre **política y servicios**. OMS, 2001.

PAULA de, J. A. O marxismo como pensamento crítico. **Revista Sociedade Brasileira Economia Política**. Rio de Janeiro, dez 2001, n 9, p. 24-52.

PAZ, R. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In: SCHEINVAR, E; ALGEBAIL, E. (org). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 19-24.

PEREIRA, E. T. **Política Nacional Antidrogas: subsídios a sua constituição e construção.** Dissertação (Mestrado em Atenção à Saúde Coletiva) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2003.

PEREIRA, A. P. P. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Sobre política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, M. I. S. (org) **Política Social e democracia.** Rio de Janeiro: Cortez, 2001.

_____. Política social, cidadania e neoliberalismo: reflexão sobre a experiência brasileira. In: CARVALHO, D. B. B; SOUSA, N. H. B de; DEMO, P. (orgs). **Novos paradigmas da política social.** Brasília, 2002. p. 253-273.

_____. **A questão social e as políticas sociais.** Vitória: UFES/Curso de especialização. Departamento de Serviço Social. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2005.

PESTANA, M. I. G. de S. Avaliação educacional: o sistema nacional de avaliação da educação básica. In: RICO, E. M. (org). **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. Cap. 4, p. 53-64.

PORTELLI, H. Gramsci e Bloco Histórico. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PRADO JÚNIOR, C. **Dialética do conhecimento.** São Paulo: Brasiliense, 1955.

_____. **Notas Introdutórias ao método dialético.** São Paulo: Brasiliense, 1961.

PROCÓPIO, A. O narcotráfico no espaço rural da Amazônia. In: RIBEIRO, A.M.M; IULIANELLI, J.A.S. (org). **Narcotráfico e violência no campo.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

QUEIROZ, M.de S.; VIANNA, A. L. Padrão de política estatal em saúde e o sistema de assistência médica no Brasil atual. **Revista Saúde Pública**, v. 26, n.2, 1992.

RAICHELIS, R. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil: desafios da gestão democrática das políticas sociais. **Capacitação em Serviço Social e Política Social.** Brasília: UnB/CEAD, 1999.

_____. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: **Capacitação em serviço social e política social.** Brasília: UNB/CEAD, 1999, p. 59-70. Módulo 3.

_____. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, M.C.A.; TEIXEIRA, A.C. **Conselhos Gestores de políticas públicas.** São Paulo: Pólis, 2000.

_____. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos de construção democrática. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

REIS, R. dos; GARCIA, M. L.T. **Vitória, PT, Política de Saúde Mental: um resgate histórico da década de 90.** Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2005.

_____. **Centro de Atenção psicossocial em álcool e outras drogas do município de Vitória: entre tramas e atos.** 2006. Monografia (Conclusão de Curso). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2006.

REPRESENTAÇÃO. In: FERREIRA, A. B. H. **Novo dicionário da língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1975. p. 1220.

REPRESENTATIVIDADE. In: FERREIRA, A. B. H. **Novo dicionário da língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1975. p. 1220.

RIBEIRO, A. M. M. Sociologia do narcotráfico na América Latina e a questão camponesa. In: RIBEIRO, A.M.M; IULIANELLI, J.A.S. (org). **Narcotráfico e violência no campo.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

RIBEIRO, A.M.M.; IULIANELLI, J.A.S. (orgs). **Narcotráfico e violência no campo.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

RIZOTTI, M. L. A; LOPES, M. H. C; SANTOS, J. F. dos. Conselhos Municipais de Assistência social: um estudo de suas competências e composições. **Serviço Social em Revista.** São Paulo, v. 2. n. 1, Jul/dez/ 1999. Disponível em <<http://www.ssrevista.uel.br>>. Acesso em: 5/11/2005.

ROCCO, R. **O que é legalização das drogas.** São Paulo: Brasiliense, 1996.

ROCCO, R. Organização do crime, comércio das drogas: alternativas à conjuntura. In: RIBEIRO,A.M.M; IULIANELLI, J.A.S. (org). **Narcotráfico e violência no campo.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

RODRIGUES, T. **Política e drogas nas Américas.** São Paulo: Educ, 2004.

RUA, M. das G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos.** s/d. 19p.

SÁ, D. B de. Projeto para uma nova política de drogas no país. In: ZALUAR, A. (org). **Drogas e Cidadania: repressão ou redução de riscos.** São Paulo: Brasiliense, 1999.

SADER, E. Direitos e esfera pública. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, 24, n. 77, abr/2004.

SANTOS, N. R dos. Implantação e funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil. In: CARVALHO, M do C. A. A; TEIXEIRA, A. C. C (org). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** São Paulo: Pólis, 2000. p. 15-21.

SCHILLING, V. **As Forças Armadas: entre o pó e a farda.** Disponível em <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/500br/exercito_narua.htm>. Acesso em 19 de agosto de 2005.

SEMERARO, G. **Anotações para uma teoria do conhecimento em Gramsci.** Disponível em <<http://www.artnet.com.br/gramsci/arq181.htm>> Acesso em junho 2006.

SEMPRUCH, K. M. Negative consequences of world drug policies. **International Journal of Drug Policy**. v. 13, n. 3, p. 239-240, sep. 2002.

SILVA, C. A. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v 16, n 45, p. 127-144. fev/2001.

_____. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 143 - 186.

SILVA, I. F. **O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no estado do Rio de Janeiro.** Dissertação (mestrado). Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro: 2000.

SILVA, J. A.; GARCIA, M.L.T. As comunidades terapêuticas de tratamento de dependentes químicos no estado do Espírito Santo. **Jornal Brasileiro de Psiquiatria**. Instituto de Psiquiatria da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, v.53, n. 4, p. 243-252, ago/2004.

SILVA, J. A. F. **Sociedade civil e conselhos de Assistência Social: contradição entre o adensamento e o esvaziamento da participação.** Dissertação (mestrado). Faculdade de Serviço Social/UERJ. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Rio de Janeiro: 2005.

SILVA, J. F. Narcotráfico e homicídios no meio rural: um estudo apenas introdutório. In: RIBEIRO, A. M.; IULIANELLI, J. A. S. (org). **Narcotráfico e violência no campo**. Rio de Janeiro: DpeA, 2000. p.228-240.

SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas sociais: concepção e modelos analíticos. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 53, mar/1997.

SILVA, P. L. B; MELO, M. A. B de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Núcleo de estudos de políticas públicas**. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, n48, 2000.

SILVA, R. C. dos S. Medicamentos excepcionais no âmbito da assistência farmacêutica no Brasil. Dissertação (mestrado). Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro: 2000.

SIMIONATTO, I. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, L. E.; BILL, MV.; ATHAYDE, C. **Cabeça de porco**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

SOBRE. In: FERREIRA, A. B. H. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1975. p. 1311.

SOUSA, R. M. S. O controle social em saúde e cidadania. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, 2003. Ano 24, n. 74, p. 68-84, jul/2003.

SOUZA FILHO, R. de. Sociedade civil: Gramsci e o debate contemporâneo de inspiração Habermasiana. **Praia Vermelha**: estudos de política e teoria social. Rio de Janeiro, v.1, n.1, p. 94-121, 1997.

SPINDEL, A. **O que é socialismo**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

SPOSATI, A.; LOBO, E. Controle social e políticas de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v.8, n.4, p. 366-378, out/dez/1992.

STEIN, R. H. Descentralização e assistência social. **Cadernos ABONG**. n.20, 1997.

_____. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil: implementação de políticas sociais e descentralização político-administrativa. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília: UnB/CEAD, 1999.

_____. A descentralização político-administrativa na assistência social. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 59, mar/1999.

SUGUIHIRO, V. L. T. Conselhos de direitos: caminho de sua consolidação. **Serviço Social em Revista**. Londrina, v. 3. n 1, jul/dez/2000. Disponível em: <<http://www.ssrevistauel.br>>. Acesso em nov 2005.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47- 103.

TEIXEIRA, E. C. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M do C. A. A; TEIXEIRA, A. C. C (org). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 99-119.

TEIXEIRA, L H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**. v. 34, n. 123, p. 691 – 708, set/dez. 2004.

TELLES, V da S. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. **Revista Pólis**. São Paulo, n. 14, p. 43-53, 1994.

TENÓRIO, F: A reforma psiquiátrica brasileira, da década de 1980 aos dias atuais: história e conceito. **História, Ciências, Saúde**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 25-59, jan/abr/2002.

TOSCANO JÚNIOR, A. Um breve histórico sobre o uso de drogas. In: SEIBEL, S.D.; TOSCANO JÚNIOR, A. (org). **Dependência de drogas**. São Paulo: Atheneu, 2000. p. 7-23.

VAILLANT, G. E. **The natural history of alcoholism**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1983.

VASCONCELOS, E. M. **Saúde mental e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2000.

VASCONCELOS, A. M. de. **A prática do serviço social: cotidiano, formação e alternativas na área da saúde**. 3 ed. São paulo: Cortez, 2006.

VÁSQUES, S. A. **Filosofia da Práxis**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

VELHO, G. A dimensão cultural e política dos mundos das drogas. In: ZALUAR, A. (org.). **Drogas e cidadania: repressão ou redução de riscos**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

VELOSO, L.; CARVALHO, J.; SANTIAGO, L. Redução dos danos decorrentes do uso de drogas: uma proposta educativa no âmbito das políticas públicas. In: BRAVO, M. I. S. et al (org.). **Saúde e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VENÂNCIO, V. A. S. **A descentralização do setor saúde no município de Campos dos Goytacazes na década de 90**. Dissertação (mestrado). Escola Nacional de Saúde/Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 2001.

VIANA, A. L. D. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 30, n.2, p. 5-43, mar/abr/1995.

_____. Enfoques metodológicos em políticas públicas: novos referenciais para os estudos sobre as políticas sociais. **Revista Brasileira da Administração Pública**. Rio de Janeiro, p.205-215, 1996.

VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992.

WANDERLEY, L. E. Enigmas do social. In: WANDERLEY, M. B; BÒGUS, L; YASBEC, M. C. (org). **Desigualdade e a questão social**. 2 ed. São Paulo: EDUC, 2004. p. 163-234.

WANDERLEY, L. E. Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com Estado e o mercado. In: RICO, E. M. de; RAICHELIS, R. (org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo, Cortez, 1993.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZALUAR, A. **Drogas: um panorama no Brasil e no mundo**. 2004. Disponível em: <http://www.reduc.org.br/artigos01.php>. Acesso em: 11 abr. 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA

1) Histórico:

- Quando surgiu?
- Como surgiu?
- Que fatos/pessoas contribuíram para esse surgimento?
- Quais eram as expectativas iniciais?

2) Características do COMAD:

- Qual a sua vinculação?
- Quais as principais ações desenvolvidas no município?
- Quem define essas ações? Porque?
- Entre essas ações, qual (is) você considera mais importante?
- Entre essas ações, qual (is) você avalia como: alcançaram o objetivo? Ou não alcançaram?
Porque?
- Quais são as prioridades do Conselho?
- Qual a relação com o COESAD e com a SENAD?
- Quem são os membros que compõem o Conselho?
- Quem são os membros que compõem o Conselho?
- Quais os atributos necessários a um Conselheiro Antidrogas?
- Há algum critério para participação dos conselheiros?



3) Sobre a dinâmica das Reuniões:

- Qual a periodicidade das reuniões?
- A falta às reuniões por parte dos conselheiros é um problema no Conselho? Se sim, quem mais falta às reuniões (representantes governamentais ou da sociedade civil)?
- É comum a figura de um conselheiro que nunca comparece às reuniões?
- Quais as principais razões alegadas para se faltar às reuniões?

4) Sobre o entrevistado:

- Qual sua função no Conselho?
- Qual o seu tempo de participação no COMAD?
- Qual o órgão que você representa?
- Você participa (ou já participou) de atividade político partidária?
- Além do COMAD, você já participou (ou participa) de outro Conselho?
- Você foi indicado por alguém para participar do Conselho?
- Você faz parte de alguma organização religiosa?
- Quais as propostas que você têm defendido dentro do COMAD?

APÊNDICE B: I ENCONTRO COMADS

<p style="text-align: center;">  </p> <p>Informações</p> <hr/> <p> Mestrado em Política Social Tel/Fax.: (27) 3335-2587 Campus Universitário Goiabeiras - Vitória ES E-mail: fabiolaxl@yahoo.com.br mestradoempoliticassocial@hotmail.com </p>	<p style="text-align: center;"> Universidade Federal do Espírito Santo Mestrado em Política Social NEPOCSS </p> <p style="text-align: center;"> Encontro dos Conselheiros Antidrogas do ES </p> <p style="text-align: center;">  COMADs </p> <p style="text-align: center;"> VITÓRIA - ES </p>
--	--

Cont.

<p>Esse encontro tem como objetivos reunir os membros dos COMADs do estado do Espírito Santo a fim de promover integração e troca entre os conselheiros e obter informações sobre os processos que ocorrem nesses espaços.</p> <p>Essas informações farão parte da dissertação sobre os COMADs que está sendo realizada no Mestrado em Política Social da UFES. A realidade encontrada, as transições sofridas e seu momento atual apontam para a sua riqueza em termos de estudo.</p> <p>Conduziremos esse estudo na tentativa de responder ou elucidar algumas questões. Acreditamos que os resultados poderão suscitar o debate de questões e contribuirão com o aperfeiçoamento das Políticas de enfrentamento ao uso indevido de álcool e outras drogas em implantação no Brasil ou nos municípios do ES.</p> <p>Dessa forma, a participação dos atores envolvidos nesse processo é importante e indispensável nesse Encontro.</p>	<p style="text-align: center;">Encontro dos Conselheiros Antidrogas do Espírito Santo</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Dia: 06 de Outubro de 2005 Local: Salão Rosa CCJE/UFES</p> <p>Programação</p> <p>09:00h - Abertura</p> <p>09:30 às 09:50h - “Estrutura, ações e relações com os COMADs”: Fernando Zardini Antonio- Secretário de Estado da Justiça, Presidente do COESAD.</p> <p>10:00 às 11:50h - Fala dos Conselheiros Municipais Antidrogas - “A realidade do Conselho Municipal Antidrogas”.</p> <p>Almoço</p> <p>14:00 às 16:00h - Discussão em grupo com o tema “Avanços e entraves no cotidiano dos COMADs”.</p> <p>16:00h - “A trajetória dos Conselhos Antidrogas no Brasil”: Fabiola Xavier Leal - Mestranda em Política Social.</p> <p>17:00h - Coquetel de encerramento</p> <p>Obs: Favor confirmar presença.</p>
---	--

APÊNDICE C: LEGISLAÇÃO SOBRE DROGAS NO BRASIL

ANO	MARCO LEGAL	ÓRGÃO	VINCULAÇÃO
1938	Decreto 891	Regulamentação sobre Drogas	Código Penal
1976	Lei 6368	Sistema Nacional Prevenção Fiscalização e Repressão de Entorpecentes	
1980	Decreto 85110	Instituiu o Sistema Nacional Prevenção Fiscalização e Repressão de Entorpecentes	
1980	Decreto 85110	Política Nacional de Entorpecentes	
1980	Decreto 85110	Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN), Conselhos Estaduais de Entorpecentes (CONENS) e Conselhos Municipais de Entorpecentes (COMENS)	Ministério da Justiça
1986	Lei 7560	Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso - FUNCAB	Ministério da Justiça
1993	Lei 8764	Secretaria Nacional de Entorpecentes	Ministério da Justiça
1998		Reestruturou o SISNAD	Ministério da Segurança
1998	Medida Provisória 1669	Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD	Gabinete de Segurança Institucional
1998		Política Nacional Antidrogas – PNAD	Gabinete da Segurança Institucional
1998	Medida Provisória 1689-6	Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), Conselhos Estaduais Antidrogas (COESADs) e Conselhos Municipais Antidrogas (COMADs)	Gabinete de Segurança Institucional e os demais variam conforme o Estado
1998	Medida Provisória 1689-6	Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD	SENAD
2000	Decreto 3696	Regulamenta o SISNAD	Ministério da Segurança Institucional

(Continuação)

2001	Decreto 3845	Reedita a SENAD	Gabinete de Segurança Institucional
2002	Decreto 4345	Política Nacional Antidrogas – PNAD	SENAD
2002	Lei 10216	Política Atenção Integral ao Usuário de Álcool e Drogas - PAIUAD	Ministério da Saúde
2002	Lei 10409	Modificação da Lei 6368/76	
2003	Resolução CONAD nº 2	Altera organização interna do CONAD	Ministério da Justiça