UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

João Coelho Brasil

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DAS POLÍTICAS SOBRE DROGAS DE MINAS GERAIS: planejamento, arranjos de implementação e orçamento

Belo Horizonte

2023

João Coelho Brasil

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DAS POLÍTICAS SOBRE DROGAS DE MINAS GERAIS: planejamento, arranjos de implementação e orçamento

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Ludmila Mendonça Ribeiro

Belo Horizonte

2023

AGRADECIMENTOS

Expresso minha profunda gratidão a todas as pessoas que contribuíram para a realização deste trabalho. Cada conversa, discussão e conselho tiveram um impacto significativo em minha jornada e no resultado final desta monografia.

Dedico especial atenção para expressar meu sincero agradecimento a minha orientadora e parceira de pesquisa, Ludmila Ribeiro, por sua orientação valiosa e expertise ao longo deste processo. Sua dedicação, paciência e *insights* críticos foram essenciais para o desenvolvimento e aprimoramento desta monografia.

Agradecer, também, a meu tio, Roberto Pires, pelos sábios conselhos e por me ajudar a guiar este trabalho com qualidade e honestidade científica. Desde quando iniciei meus estudos em Gestão Pública, se tornou uma grande referência para mim. Grato pela disponibilidade em compartilhar seu conhecimento e por me incentivar a explorar novas perspectivas.

Aos meus amigos e familiares, sou imensamente grato pela amizade, encorajamento e compreensão durante todo esse processo. O apoio emocional e o incentivo que recebi de vocês foram inestimáveis e me deram a força necessária para seguir em frente mesmo nos momentos mais desafiadores.

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar os arranjos institucionais das políticas sobre drogas em Minas Gerais de 2003 a 2021. Os elementos dos arranjos foram constituídos com base na estrutura governamental, objetivos e estratégias prioritárias, programas, ações e orçamento e caracterizam o planejamento e a implementação dessas políticas. A metodologia consiste na análise documental dos instrumentos de planejamento governamental de Minas Gerais em cinco diferentes mandatos. Os resultados mostram as áreas prioritárias no planejamento, ou seja, na definição de prioridades e estratégias de longo prazo, nos arranjos de implementação - o desenho de implementação nos permite observar os atores com maior protagonismo sobre a execução da política e na execução orçamentária, indicando as áreas das políticas sobre drogas com maior dispêndio financeiro. Conclui-se que, em geral, o grau de alinhamento observado entre as unidades de análise é médio e representa distorções entre o planejamento e a implementação das políticas. Ou seja, há um desalinhamento entre os objetivos declarados e o que de fato é colocado em prática. Além disso, a falta de precisão das rúbricas orçamentárias das ações sobre drogas cria constrangimentos para a compreensão dos gastos reais relacionados às drogas em Minas Gerais. A elaboração de uma nova metodologia para dar mais clareza a esses gastos pode subsidiar a elaboração do orçamento estadual sobre drogas.

Palavras-chave: políticas públicas; políticas sobre drogas; planejamento; arranjos de implementação; orçamento público.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the institutional arrangements of drug policies in Minas Gerais from 2003 to 2021. The elements of the arrangements were constituted based on the governmental structure, objectives and priority strategies, programs, actions and budget and characterize the planning and the implementation of these policies. It is argued that the degree of alignment between planning, implementation arrangements and budget affects the outcomes of public policies. The methodology consists of documental analysis of government planning instruments in Minas Gerais in five different mandates. The results show the priority areas in the planning, that is, in the definition of priorities and long-term strategies, in the implementation arrangements - the implementation design allows us to observe the actors with greater protagonism in the execution of the policy and in the budget execution, indicating areas of drug policy with the greatest financial outlay. It is concluded that, in general, the degree of alignment observed between the units of analysis is medium and represents distortions between policy planning and implementation. In addition, the lack of precision in the budget for actions on drugs creates constraints for understanding actual expenditures related to drugs in Minas Gerais. The elaboration of a new methodology to give more clarity to these expenses, can subsidize the elaboration of the state budget on drugs.

Keywords: public policies; drug policy; planning; implementation arrangements; public budget.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Mapeamento de programas, ações e responsáveis no mandato Aécio I 33

Tabela 2 - Ações por função e subfunção no mandato Aécio I 35

Tabela 3 - Execução orçamentária das ações no mandato Aécio I 35

Tabela 4 - Mapeamento de programas, ações e responsáveis no mandato Aécio II 38

Tabela 5 - Ações por função e subfunção no mandato Aécio II 40

Tabela 6 - Execução orçamentária das ações no mandato Aécio II 42

Tabela 7 - Mapeamento de programas, ações e responsáveis no mandato Anastasia 47

Tabela 8 - Ações por função e subfunção no mandato Anastasia 48

Tabela 9 - Execução orçamentária das ações no mandato Anastasia 50

Tabela 10 - Mapeamento de programas, ações e responsáveis no mandato Pimentel 53

Tabela 11 - Ações por função e subfunção no mandato Pimentel 54

Tabela 12 - Execução orçamentária das ações no mandato Pimentel 56

Tabela 13 - Mapeamento de programas, ações e responsáveis no mandato Zema 58

Tabela 14 - Ações por função e subfunção no mandato Zema 60

Tabela 15 - Execução orçamentária das ações no mandato Zema 61

Tabela 16 - Grau de alinhamento entre planejamento, implementação e orçamento 63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPS	Centros de Atenção Psicossocial
CONAD	Conselho Nacional Antidrogas
CONFEN	Conselho Federal de Entorpecentes
FHEMIG	Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
FUNAD	Fundo Nacional Antidrogas
FUNCAB	Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso
GEPAR	Grupos Especializados em Policiamento em Áreas de Risco
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
PLANAD	Plano Nacional de Políticas sobre Drogas
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMMG	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
PNAD	Política Nacional Antidrogas
PNCT	Programa Nacional de Controle do Tabagismo
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PROERD	Programa Educacional de Resistência às Drogas
SENAD	Secretaria Nacional Antidrogas
SESP	Secretaria de Estado de Segurança Pública
SISNAD	Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	METODOLOGIA	12
3	O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	15
4	ARRANJOS INSTITUCIONAIS: CONSTITUINDO ELEMENTOS	22
4.1	**Os arranjos institucionais de políticas públicas sobre drogas no Executivo federal**	25
4.1.1	*Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD*	27
4.1.2	*Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD*	29
4.1.3	*Plano Nacional de Políticas sobre Drogas - PLANAD*	30
5	ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS EM MINAS GERAIS	31
5.1	**A política sobre drogas no governo Aécio Neves I**	33
5.2	**A política sobre drogas no governo Aécio Neves II**	37
5.3	**A política sobre drogas no governo Antônio Anastasia**	46
5.4	**A política sobre drogas no governo Fernando Pimentel**	52
5.5	**A política sobre drogas no governo Romeu Zema**	57
6	CONCLUSÃO	62
7	REFERÊNCIAS	66

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar os arranjos institucionais das políticas sobre drogas em Minas Gerais de 2003 a 2021. Para isso, buscou-se constituir os elementos dos arranjos com base na estrutura governamental, objetivos e estratégias prioritárias, programas, ações e orçamento. Tais elementos nos permitem observar as características do planejamento e implementação das políticas em questão, principalmente analisando o grau de alinhamento entre planejamento, arranjos de implementação e orçamento. A hipótese deste trabalho é de que a consistência (ou inconsistência) entre essas três unidades de análise pode afetar o resultado das políticas públicas. Essa análise parte do referencial teórico do ciclo de políticas públicas, modelo que nos permite simplificar e reduzir as complexidades para análise das políticas públicas sobre drogas, temática relevante e de ampla discussão no Brasil.

A problemática das drogas é um tema complexo e multidimensional, que envolve questões de saúde pública, segurança, economia, cultura e direitos humanos. O Brasil é um dos maiores consumidores de drogas ilícitas do mundo, e os problemas decorrentes do tráfico e do uso abusivo afetam toda a sociedade, desde os indivíduos e suas famílias até as instituições e o Estado (UNODC, 2022). Além dos problemas de saúde, como dependência química e overdose, as drogas estão diretamente relacionadas à violência, criminalidade, corrupção e desigualdade social. Por isso, é fundamental que os governos adotem políticas públicas efetivas para enfrentar essa questão, promovendo a prevenção, o tratamento e a repressão ao tráfico, e investindo em programas sociais e econômicos que ajudem a reduzir a vulnerabilidade dos grupos mais afetados pela questão das drogas. Contudo, as políticas sobre drogas demonstraram-se amplamente ineficazes não somente no Brasil, mas em diferentes partes do mundo (Lemgruber, 2021).

É necessário refletir sobre como os governos lidam com a questão das drogas no Brasil. Essa reflexão também pode ser ampliada para como os governos subnacionais enfrentam esses problemas. De fato, a literatura enfatiza esforços governamentais de prevenção, tratamento, reinserção e repressão em âmbito federal. Entretanto, é

perceptível uma ausência de estudos sobre drogas no campo de políticas públicas na esfera estadual. Assume-se, portanto, uma escassez de pesquisas sobre as políticas sobre drogas dos governos estaduais no Brasil. Essa ausência cria dificuldades não só para analisar essas políticas, mas também de compreender seus arranjos institucionais.

As políticas sobre drogas não fazem parte do *mainstream* das políticas públicas brasileiras e muitas vezes essas pautas são marginalizadas e apresentam dificuldades para ascensão a agenda governamental. Associado a isso, não só compreender como os governos estaduais se organizam e atuam em relação às drogas, é importante refletir sobre quanto e como se gasta com esses programas e ações. Atualmente, no entanto, não há uma clareza em relação a como enquadrar os gastos governamentais sobre drogas de maneira específica e qual o montante dispensado para esses fins (Ipea, 2021). Desse modo, a análise de arranjos institucionais constitui-se como um eficaz instrumento para compreensão de como o governo se organizou para lidar com o problema das drogas, sendo uma forma de observar como a administração pública definitivamente age em relação a uma determinada temática que reivindica intervenção governamental.

Pretende-se constituir os elementos dos arranjos institucionais e analisá-los à luz do planejamento, dos arranjos de implementação e da execução orçamentárias dos programas e ações sobre drogas desde 2003. O recorte temporal estabelecido visa proporcionar a possibilidade de comparar os arranjos dessas políticas antes e depois da Lei Federal nº 11.343/2006, a Lei de Drogas. Trata-se, portanto, de uma observação da estrutura de governo, analisando os atores, objetivos, estratégias e ações que nortearam essas políticas em cinco diferentes mandatos no Executivo mineiro (2003-2021).

Na próxima seção, trataremos das considerações metodológicas deste trabalho. Na terceira seção, o ciclo de políticas públicas é apresentado como referencial teórico para estruturação da análise. Já no quarto capítulo, os arranjos institucionais serão abordados como um instrumento de análise do processo de constituição das políticas públicas, além das especificidades do caso das políticas sobre drogas no Brasil. Em seguinte, serão apresentados os arranjos dessas políticas em Minas Gerais a partir de

elementos específicos, tais como a estrutura governamental, objetivos, estratégias, programas, ações e orçamento, de forma que seja possível analisar o grau de alinhamento entre planejamento e implementação e se, de fato, os objetivos pactuados estão alinhados com o que se coloca em prática. Finalmente, são apresentadas as conclusões e as referências que subsidiram este trabalho.

2. METODOLOGIA

A metodologia do trabalho consiste na análise documental e foi desenvolvida para análise dos arranjos institucionais envolvidos nas políticas públicas. Foram constituídos quatro elementos para análise dos arranjos institucionais: i) estrutura governamental; ii) objetivos e estratégias; iii) programas e ações; e iv) orçamento. O conjunto desses elementos nos permite ter uma visão pragmática sobre o papel das diferentes áreas do Executivo mineiro em relação às políticas sobre drogas.

A estrutura governamental consiste no aparato administrativo cuja atribuição é formular e executar os programas e projetos do governo. O principal foco é identificar os atores responsáveis pelas ações sobre drogas e as suas funções. Observar que determinado órgão estadual possui maior protagonismo sobre essas ações em um mandato é um indicativo de como o governo prioriza competências e investimentos em áreas específicas.

Para isso, foram analisados os documentos do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG de 2003 até 2021 afim de observar quais órgãos se incubia de executar cada ação. O PPAG é o instrumento normatizador do planejamento da administração pública estadual de médio prazo. É a referência para a formulação dos programas governamentais, orientando acima de tudo as proposições de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais. No período analisado, foi possível observar 14 diferentes órgãos do Executivo mineiro responsáveis por ações que envolvem, direta ou indiretamente, as drogas.

Os objetivos e estratégias nos permitem observar as prioridades do mandato, a direção que o governo pretende mobilizar seus recursos e o que ele pretende alcançar. Nesse sentido, foram analisados os cinco últimos documentos do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI (PMDI 2003-2020, PMDI 2007-2023, PMDI 2011-2030, PMDI 2016-2027 e PMDI 2019-2030), com o objetivo de mapear as estratégias do governo relacionadas às questões das drogas e suas respectivas áreas temáticas. O PMDI é o instrumento de planejamento de longo prazo em que determina objetivos, metas e diretrizes para o desenvolvimento sustensável do estado a partir de bases integradas. A Constituição Estadual determina a integração entre o PMDI e os instrumentos de planejamento e orçamento, como a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Assim, foram identificadas 10 estratégias de governo que, de alguma forma, se entrelaçam com a temática de drogas, seja na área de segurança pública, saúde, assistência social, entre outras. Essas estratégias podem envolver o fortalecimento das ações de prevenção ao uso de drogas, o enfrentamento do tráfico e do crime organizado, a consolidação das redes de atenção à saúde, a institucionalização da política sobre drogas, a descentralização da política, entre outras iniciativas.

Os programas são os instrumentos de organização da atuação governamental e articulam um conjunto de ações que visam a concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. Eles podem ser dividos em programas finalísticos e programas de gestão. Os primeiros referem-se as ações para, diretamente, enfrentar um problema da sociedade. Por outro lado, os programas de gestão objetivam apoiar a gestão e a manutenção da ação governamental. A ação, ou ação orçamentária, é o instrumento que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser um projeto ou uma atividade.

Programas e ações foram mapeados através dos PPAGs de 2003 até 2021. Os programas contam com ações, que representam as iniciativas concretas desenvolvidas pelo governo para enfrentar o problema das drogas. Para reconstruir este

quebra-cabeças, foram identificados os principais programas e ações implementados em cada mandato, bem como suas características e abrangência. Mapeou-se, portanto, 68 programas e 87 ações que envolvem direta ou indiretamente a temática das drogas. A partir de então, constituiu-se uma base de dados com todos os programas e ações mapeados desde 2003 até 2021, referente aos cinco mandatos analisados. Além do órgão responsável pela execução do programa, a base continha outras informações como o objetivo do programa, ação, finalidade da ação e o responsável por cada ação.

Por meio da análise orçamentária buscou-se compreender como o governo organizou e executou o orçamento destinado às políticas sobre drogas. Entender como se deu a execução orçamentária dessas ações nos permite verificar como as políticas foram implementadas e o grau de alinhamento entre os objetivos declarados e o que se coloca em prática. Para isso, foram utilizadas informações disponíveis no Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, a fim de identificar os recursos financeiros destinados a essas políticas em cada mandato e dados da execução, tais como valores empenhados, liquidados e pagos. Ao obter o percentual de pagamento dessas ações, também conseguimos verificar se, por mais que uma ação faça parte do desenho de implementação, ela pode não ter tido nenhum valor executado e, portanto, não foi implementada. Os dados orçamentários foram cruzados com os dados dos PPAGs. A base de dados pode ser acessada em <https://encurtador.com.br/dhRU8>.

Essa análise dos arranjos institucionais permitiu uma compreensão mais aprofundada das políticas sobre drogas em Minas Gerais, revelando a estrutura de governo, os objetivos e estratégias, os programas e ações implementados e o orçamento executado ao longo dos anos. Esses elementos são essenciais para uma análise abrangente e fundamentada das políticas públicas sobre drogas no âmbito do planejamento governamental e revela as áreas prioritárias do governo durante a implementação das políticas. Ademais, considerando o planejamento, os arranjos de implementação e o orçamento como unidades de análise distintas, é possível verificar o grau de alinhamento entre elas.

Feitas as considerações metodológicas, na próxima seção, será apresentada uma breve revisão sobre as etapas do ciclo de políticas públicas. Em seguida, serão constituídos os elementos para análise dos arranjos institucionais, destacando sua importância como ferramenta para compreender o processo de formação das políticas públicas. No quarto capítulo, as políticas sobre drogas serão analisadas. A quinta seção apresentará as conclusões do trabalho e, por fim, serão apresentadas as referências que subsidiaram este trabalho.

3. O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas constituem-se como um meio de ação governamental cujo êxito político, econômico ou social está condicionado às capacidades dos atores políticos e burocráticos de captar necessidades e transformá-las em práticas efetivas de governo. O processo de constituição das políticas públicas pode ser entendido a partir de um conjunto de etapas que, não necessariamente são lineares, mas representam o processo de elaboração das políticas públicas em um ciclo.

Mesmo não refletindo fielmente a realidade, o ciclo de políticas públicas é considerado um importante instrumento analítico para o campo da análise de políticas públicas, pois "ajuda a organizar as ideias, faz que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos" (Secchi, 2011, p. 34). A seguir serão analisadas cada uma das sete etapas principais, conforme modelo do ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2011).

3.1 Identificação do problema

Antes da implementação de uma política pública, os agentes públicos em conjunto com a sociedade definem o que é um problema a ser tratado pelas áreas governamentais. Para as políticas sobre drogas não é diferente. Mais ainda, apresentam explícitas divergências sobre como abordar o problema (Teixeira et. al, 2016). Uma

autoridade política pode entender que a melhor alternativa de ação para redução do consumo de drogas é a internação compulsória e a criminalização do uso. Ao mesmo tempo, outro agente compreende que a redução de danos e a regulamentação do mercado é a solução mais adequada. Logo, é perceptível um alto grau de subjetividade para delimitação de um problema.

Desde então, os diferentes atores debatem, conflituam e contrastam opiniões para definir qual é o problema a ser abordado pelo governo. Em outras palavras, para qual direção o governo deverá mobilizar seus recursos e habilidades com o objetivo de resolvê-lo ou, pelo menos, minimizá-lo. Segundo Gusfield (1981), quando atores coletivos se mobilizam em torno de um assunto específico, discutindo e debatendo opiniões, verifica-se a formação de um problema público. Um problema é a "discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível" ou "a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública" (Secchi, 2011, p. 34).

A identificação de um problema público envolve a percepção do problema, entendido como um conceito subjetivo, a definição ou delimitação do problema e a avaliação da possibilidade de resolução (Sjoblom, 1984 apud Secchi, 2011). Assim, logo que um problema é definido como algo passível de intervenção pública, este pode entrar na lista de prioridades do governo. Em outras palavras, pode ascender a agenda governamental.

3.2 Formação da agenda

A agenda governamental consiste em um conjunto de problemas considerados relevantes e que são passíveis de ação governamental. Cob e Elder (1984 apud Secchi, 2011) apontam três diferentes tipos de agenda. A agenda política refere-se ao conjunto de problemas em que a comunidade política entende como digno de atenção por parte do governo. A agenda formal refere-se aos problemas em que o poder público decidiu enfrentar. Por fim, a agenda da mídia consiste em problemas perceptíveis pelos meios de comunicação.

Trata-se, portanto, da lista de problemas que são alvos em dado momento de séria atenção, tanto do governo como da sociedade, mas estritamente relacionados às autoridades. Kingdom (2003) buscou identificar quais as razões por quais certos temas são priorizados na agenda governamental em detrimento de outros. Ele desenvolveu o Modelo de Múltiplos Fluxos, que compreende o governo como uma organização rodeada por três fluxos decisórios independentes - problemas (*problems stream*); soluções ou alternativas (*solutions stream*); e político (*politics stream*). Ao se convergirem, em momentos críticos, formam janelas de oportunidade (*policy windows*) e favorecem as mudanças na agenda, operacionalizadas pelos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) (Capella, 2018).

No caso de Minas Gerais, o governo estabelece suas prioridades e estratégias de longo prazo na construção do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI. É uma forma de se pensar o caminho para o futuro. Ao incluir um objetivo na agenda por meio desse instrumento de planejamento, considera-se que a administração pública mineira entende determinado problema relacionado às drogas como relevante e o enquadra em um eixo específico de atuação, seja segurança pública, saúde ou desenvolvimento social. Isso pode demonstrar a área de atuação prioritária em relação às drogas em um determinado mandato. A partir daí, é possível refletir se o que é considerado um problema público, em um momento específico, foi colocado como prioridade de governo. Uma vez que um problema é incluído na agenda, surge a necessidade de estabelecer as soluções mais adequadas. Para isso, é necessário formular as possíveis alternativas.

3.3 Formulação de alternativas

A formulação de alternativas refere-se ao momento em que medidas, soluções e ações serão efetivamente desenvolvidas para enfrentar um problema da agenda governamental. Conforme apontado por Capella (2018), assim como no processo de formação da agenda, a formulação de alternativas também é um processo intrinsecamente político. A formulação da agenda e das alternativas não constitui um

processo sequencial ou linear. Portanto, a busca por soluções pode ocorrer sem uma definição clara do problema a ser enfrentado.

Nesse contexto, a definição das alternativas envolve uma análise dos possíveis custos e benefícios que cada solução proporcionará em relação às outras, no enfrentamento de um problema específico. Durante essa etapa, são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações para alcançar os objetivos estabelecidos (Secchi, 2011). É importante ressaltar que um objetivo pode ser alcançado por meio de diferentes estratégias, e é nesse momento que se define a direção a ser seguida.

Como antecipado, podemos considerar a inclusão de determinado objetivo no PMDI como parte do processo de formação de agenda. Em seguida, a partir do estabelecimento das prioridades, formula-se os diversos programas, ações e metas no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG para operacionalizar a consecusão dos objetivos pactuados. Assim, nessa etapa ocorre o desenho de implementação das políticas sobre drogas e a formação dos arranjos de implementação, "relativo aos esforços interinstitucionais de implementação das políticas públicas" (Pires e Gomide, 2021, p. 50).

3.4 Tomada de decisão

A tomada de decisão é a etapa que ocorre após a formulação das alternativas de enfrentamento de um problema público. Nesse estágio, os interesses dos atores envolvidos são considerados e as intenções, ou seja, os objetivos e métodos para lidar com o problema, são explicitados (Secchi, 2011).

Segundo Secchi (2011), existem três abordagens para compreender a dinâmica de escolha das alternativas de solução para problemas públicos: (i) Os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de soluções; (ii) Os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas; (iii) Os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas. Essas abordagens destacam diferentes perspectivas sobre como os tomadores de decisão

abordam a escolha de alternativas de solução. A escolha pode ser impulsionada pelos problemas identificados, pelas soluções disponíveis ou por uma combinação dos dois.

Essa etapa do ciclo está fortemente associada ao poder. A definição das prioridades é feita pelos tomadores de decisão, mas compartilhada e também submetida a outros agentes que fazem parte da mesma arena política. Bachrach e Baratz (1962) assumiram que não somente decidir formalmente sobre algo é uma tomada de decisão. A outra face do poder, considerada "invisível", e que diz respeito a não decidir sobre algo, é considerada uma decisão e se reflete na tentativa de impedir que temas potencialmente perigosos para os interesses de determinados atores se refletem em ação pública. Após a tomada de decisão, inicia-se o processo de execução dos programas e ações.

3.5 Implementação

A etapa de implementação ocorre após a tomada de decisão e envolve os primeiros esforços operacionais para executar a política pública planejada no âmbito político. É importante ressaltar que a implementação também é um processo politizado, embora seja geralmente atribuída aos burocratas de médio escalão e nível de rua. No ciclo de políticas públicas, a implementação precede os primeiros esforços de avaliação (Secchi, 2011).

Sabatier (1986 apud Secchi, 2011) descreve dois modelos amplamente difundidos de implementação entre os formuladores de políticas. Esses modelos são conhecidos como *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima). Eles representam diferentes formas de transmissão de autoridade e refletem as dinâmicas de interação entre a tomada de decisão e a implementação.

O modelo *top-down* é caracterizado pela clara separação entre o momento da tomada de decisão e o da implementação, ocorrendo em fases consecutivas. Essa abordagem está fortemente ligada à perspectiva wilsoniana de separação entre política e administração. De acordo com essa lógica, os políticos são responsáveis pela

formulação e direcionamento das políticas, enquanto os burocratas têm a função de executá-las. Assim, a formulação é considerada uma etapa política, enquanto a implementação tem um caráter técnico.

Por outro lado, o modelo *bottom-up* apresenta uma abordagem diferente. Ele se caracteriza pela maior liberdade dos burocratas e das redes de atores em auto-organizar e moldar a implementação das políticas públicas. Nesse modelo, os implementadores têm maior autonomia para modificar a política pública no dia a dia. Ao mesmo tempo, eles têm uma maior participação no processo de tomada de decisão, e os formuladores de políticas legitimam o conhecimento técnico dos burocratas.

Pressman e Wildavsky (1973) foram um dos pioneiros em associar falhas de programas governamentais com o processo de implementação, etapa antes pouco estudada no campo de políticas públicas. Questões relacionadas ao *gap* entre a formulação e a implementação, discrepâncias de expectativas e o papel dos atores locais são um dos principais pontos discutidos e revelam as complexidades desta etapa.

A implementação de políticas públicas, portanto, pode ser analisada a partir de diferentes olhares. No caso das políticas sobre drogas de Minas Gerais, a implementação das políticas será analisada por meio do processo de alocação de recursos e da execução orçamentária. Tais aspectos nos permitem refletir sobre quais os programas e ações prioritários, ou seja, que recebem maior investimento e quais recebem menos. Também é possível observar quais fazem parte do desenho de implementação, mas na prática não tiveram nenhum recurso executado e, portanto, são ações governamentais consideradas descontinuadas ou nem mesmo iniciadas.

3.6 Avaliação

A avaliação de políticas públicas é uma etapa complexa e essencial que nos permite analisar o sucesso ou a falha dos programas e ações colocados em prática frutos da ação pública. No modelo simplificado do ciclo de políticas públicas, a avaliação

procede a etapa de implementação (*ex post*), mas hoje é amplamente difundido que ela pode ser realizada antes da implementação (*ex ante*) ou mesmo durante. Secchi (2011) define essa etapa como uma fase do ciclo

> em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de *feedback* sobre as fases antecedentes (p. 49).

O processo avaliativo pode enfatizar a eficiência, a eficácia ou a efetividade de uma política pública. O desenho da avaliação demonstra quais atributos e particularidades da política que se deseja analisar para produzir informações e gerar *feedbacks*. Os principais critérios para avaliação são: economicidade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade (Secchi, 2011).

Dessa maneira, a avaliação pode levar a continuação, a reestruturação ou a extinção da política pública (Secchi, 2011). Essa etapa não é objeto de análise deste trabalho, mas como veremos mais a frente, programas relacionados às drogas são continuados, modificados e extintos ao longo dos mandatos analisados e essa dinâmica pode ocorrer sob influência dos esforços avaliativos.

3.7 Extinção

Como todo ciclo, o ciclo de políticas públicas tem um fim a partir do momento da extinção de uma política pública. Segundo Giuliani (2005 apud Secchi 2011), existem três causas para a extinção de uma política pública: "o problema que originou a política é percebido como resolvido, os programas ou as ações são percebidos como ineficazes ou o problema perdeu importância e saiu das agendas políticas e formais" (p. 53).

A resistência à extinção pode ocorrer dependendo do tipo de política pública. As políticas de tipo distributiva são difíceis de serem extintas, pois pequenos grupos conseguem se articular mais facilmente do que grandes grupos (Secchi, 2011). Além disso, a política pode manter-se viva mesmo quando o problema inicial não está mais

presente, pois elas se institucionalizam e criam "vida própria". Assim, a extinção ocorre seguindo a mesma lógica da "janela de oportunidade" (Secchi, 2011). No caso das políticas de drogas em Minas Gerais, é perceptível o processo cíclico de criação e extinção dos programas e ações governamentais, semelhante ao que se apresenta neste modelo teórico.

4. ARRANJOS INSTITUCIONAIS: CONSTITUINDO ELEMENTOS

A maneira como as regras, mecanismos e processos são estruturados dentro da arena política (*policy arena)* sobre drogas caracteriza-se como um fator determinante que estabelece as capacidades do governo para formular, implementar e avaliar políticas de prevenção, atenção, reinserção social e repressão ao consumo e ao tráfico de drogas, atingindo ou não seus objetivos. Indo além, também determina como a administração pública irá alocar recursos para os programas e ações governamentais. Todo esse conjunto de normas, atores, objetivos, programas, formas de financiamento e e execução orçamentária pode ser caracterizado como um arranjo institucional, ou seja, uma forma de organização das instituições.

Segundo Lotta e Favareto (2016), a heterogeneidade territorial e um conjunto de políticas altamente fragmentadas são características do Governo Federal brasileiro. Diferentes arranjos institucionais foram experimentados com o intuito de construir políticas efetivas capazes de se adequar a este contexto. Nesses arranjos, destaca-se a presença de três componentes:

> i) articulação de temáticas intersetoriais; ii) construção de modelos de gestão de políticas com coordenação entre os entes federativos e a sociedade civil; iii) a busca de enraizamento nos contextos locais de implementação das políticas. (p. 50).

Dessa maneira, o governo brasileiro experimentou buscar coordenar e articular diferentes ações fragmentadas, mas que possuíam uma sinergia em relação aos seus objetivos. No caso das políticas sobre drogas, é perceptível que para atender às suas necessidades, são necessárias ações que envolvem, pelo menos, as áreas de

desenvolvimento social, saúde, justiça e segurança pública. Assim, essas políticas são caracterizadas por forte complexidade e pela intersetorialidade.

É admitido, logo, que a compreensão do processo de políticas públicas necessita de uma observação de seus arranjos institucionais (Pires & Gomide, 2014). Lotta e Vaz (2015) utilizam o conceito de arranjos institucionais complexos para definir "a forma de coordenação das políticas envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados, abrangendo diferentes etapas do ciclo das políticas públicas" (p. 173). Os arranjos se caracterizam, portanto, como "um conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses de uma política pública específica" (Pires & Gomide, 2014, p. 20). Nesse sentido, em volta de uma política específica, a administração pública irá organizar seu aparato para executar programas e projetos. Desenvolve-se um arranjo de instituições, regras e funções bem definidas, além de recursos humanos, financeiros e tecnológicos, inseridos em ambientes com variados níveis de complexidade.

Um dos principais elementos de um arranjo institucional de políticas públicas são as próprias instituições. Na versão weberiana, as instituições são formas estabelecidas de regular o comportamento humano e estão entrelaçadas com a estrutura social, pois influenciam a maneira como as pessoas agem e como as relações sociais são estabelecidas. Muito há de se imaginar que as instituições referem-se apenas às organizações formais. Contudo, ao se distanciar de uma compreensão mais restrita, define-se instituições como as regras do jogo (North, 1990; Jepperson, 1993), transcendendo a esfera puramente formalista. Acrescenta-se uma dimensão informal dificilmente percebida através das normas ou documentos oficiais e que são perceptíveis a partir de observações cotidianas. As instituições informais são os valores, crenças, significados e costumes intrínsecos a um determinado ambiente institucional. No caso das políticas sobre drogas, podemos considerar, por exemplo, como uma instituição formal a própria legislação federal e como uma instituição informal as opiniões e valores dos indivíduos a respeito das diretrizes e objetivos das políticas.

Outro elemento de arranjos institucionais a ser considerado é a burocracia e os atores políticos responsáveis pela elaboração de uma determinada política. Na concepção de Weber (1982), burocracia refere-se às funções, normas, competências e critérios de contratação de funcionários para exercer as funções na administração pública. De certa forma, todos os atores políticos envolvidos em uma política são considerados relevantes para a análise dos programas governamentais. A observação desses atores ajuda a compreender as estruturas organizacionais, os processos administrativos e as capacidades das instituições, além da utilização de recursos, a eficácia da gestão e o cumprimento de objetivos e metas.

Um outro componente relevante dos arranjos institucionais são os arranjos legais. Trata-se do conjunto de regras formais que prescreve as ações dos atores e os limites e as possibilidades de cada agente. Além disso, esse conjunto normativo estabelece os princípios e diretrizes das políticas públicas. A compreensão dos arranjos legais é de suma importância para o entendimento dos processos e mecanismos que regulam os atores e interesses de uma política pública.

O orçamento de uma política pública também é um essencial elemento dos arranjos. A maneira como o orçamento é estruturado, com as respectivas receitas e despesas das ações orçamentárias são aspectos importantes para a compreensão de uma política pública e nos permite observar como determinada política vem sendo executada e quais as ações prioritárias. As características orçamentárias influenciam a capacidade de articulação e implementação da política.

Importante notar que poderíamos destacar diversos outros elementos característicos dos arranjos institucionais a serem analisados. Entretanto, objetiva-se analisar os arranjos institucionais das políticas sobre drogas com base na estrutura de governo, objetivos e estratégias, programas, ações e orçamento. Considera-se que esses elementos constituem parte da dinâmica do planejamento e da implementação dessas políticas e são capazes de projetar de forma adequada os arranjos institucionais que se busca analisar, apesar de não serem completamente suficientes. A incorporação de cada uma dessas dimensões em uma estrutura analítica irá subsidiar o estudo dos

arranjos institucionais das políticas sobre drogas no Estado de Minas Gerais desde 2003.

4.1 Os arranjos institucionais de políticas públicas sobre drogas no Executivo federal

No decorrer do século XX, o Brasil adotou uma política sobre drogas, amplamente experimentada por várias outras nações. Essa política se originou da transposição das diretrizes e recomendações introduzidas pela Convenção Internacional do Ópio, realizada em Haia, em 1912, para a legislação nacional. Com isso, o país estabeleceu sua primeira norma legal relativa ao tema, o Decreto-Lei nº 891/1938, que unificou medidas de prevenção, tratamento e repressão ao uso de drogas no Brasil (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023).

A Lei nº 6.368/1976 promoveu mudanças significativas no Decreto-Lei nº 891/1938, estabelecendo um conjunto de medidas voltadas à prevenção e repressão do tráfico e uso ilícito de drogas, sejam elas entorpecentes ou capazes de gerar dependência física ou psicológica (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023). Essa aprovação marcou o início de uma série de esforços visando consolidar a política brasileira de drogas.

Em 1980, o Decreto nº 85.110 foi criado, estabelecendo o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes e a regulamentação do Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN). Ambos serviram como base para a criação dos atuais órgãos governamentais responsáveis pela Política Nacional sobre Drogas. Em 1986, a Lei nº 7.560 instituiu o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB), estabelecendo regras sobre os bens confiscados em decorrência do tráfico ilícito de drogas ou atividades relacionadas. Esse fundo deu origem ao atual Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD).

Em 1993, a Secretaria Federal de Entorpecentes foi criada dentro do Ministério da Justiça para supervisionar tecnicamente ações de prevenção, fiscalização e repressão

ao uso indevido de drogas e substâncias que possam causar dependência física ou psicológica, fornecendo estrutura para a organização do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023).

Em 1998, o CONFEN foi transformado no Conselho Nacional Antidrogas (CONAD) e a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) foi criada (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023). Embora as leis anteriores fossem bastante abrangentes em relação às ações de redução da oferta e da demanda, em 2002, o Decreto nº 4.345/2002 instituiu a Política Nacional Antidrogas (PNAD), o primeiro documento a sintetizar a política de drogas do país. Nesse mesmo período, a Lei nº 10.409/2002 foi sancionada, fazendo várias alterações na Lei nº 6.368/1976, mas mantendo partes significativas relacionadas à redução da oferta de drogas.

No entanto, a Lei nº 11.343/2006, a Lei de Drogas, é considerada um marco na política de drogas no Brasil, por estabelecer uma abordagem mais focada na saúde pública e na redução de danos, além de propor medidas alternativas à prisão para usuários de drogas. A nova lei trouxe avanços e retrocessos para a política pública de drogas no Brasil. Entre os avanços, destacam-se o enfoque na redução de danos, buscando diminuir os prejuízos causados pelo uso de drogas, em vez de focar apenas na repressão policial. Em relação às alternativas penais, a lei prevê medidas alternativas à prisão para usuários de drogas, como a prestação de serviços à comunidade e o tratamento médico. Além disso, a lei estabelece que usuários de drogas devem ser tratados de forma diferente dos traficantes, que devem ser punidos com mais rigor.

Por outro lado, alguns retrocessos foram identificados, tais como o aumento da pena para tráfico de drogas, o que resultou em um aumento significativo da população carcerária no Brasil (IPEA, 2018) e vai na contramão das melhores práticas internacionais. Ainda mais, a lei manteve a criminalização do porte de drogas para consumo pessoal, o que prejudica principalmente os usuários mais vulneráveis, que não têm condições de pagar por tratamento médico. A falta de investimento em políticas públicas também foi um ponto negativo. A lei não foi acompanhada de

investimentos suficientes em políticas públicas de prevenção ao uso de drogas e tratamento de dependentes químicos até o ano de 2013 (IPEA, 2021), o que limitou seus resultados positivos.

4.1.1 Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD

O Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD) foi instituído pela Lei de Drogas de 2006. De acordo com o art. 3º da lei:

> "O Sisnad tem a finalidade de articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com:
> I - a prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas;
> II - a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas." (BRASIL, 2006).

Além disso, um dos objetivos do Sisnad é:

> "promover a integração entre as políticas de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas e de repressão à sua produção não autorizada e ao tráfico ilícito e as políticas públicas setoriais dos órgãos do Poder Executivo da União, Distrito Federal, Estados e Municípios" (BRASIL, 2006).

A partir da criação do Sisnad, é possível observar um esforço do governo federal para estabelecer um modelo de governança das ações sobre drogas mais integrado com os diferentes níveis de governo, buscando assegurar as condições para a coordenação, a integração e a articulação das atividades. A organização do Sisnad assegura a orientação central e a execução descentralizada das atividades realizadas em seu âmbito, nas esferas federal, distrital, estadual e municipal.

> Esse sistema busca dividir as competências entre os entes federativos, ao mesmo tempo em que objetiva conferir sinergia às ações da política de drogas por meio do planejamento e da coordenação interfederativa e intersetorial. Ele, desta forma, é um conjunto ordenado de princípios, regras, critérios e recursos materiais e humanos que envolvem as políticas, planos, programas, ações e projetos sobre drogas, incluindo-se nele, por adesão, os Sistemas de Políticas Públicas sobre Drogas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021).

O sistema inclui 3 níveis federativos de políticas públicas setoriais que também são organizadas no Brasil em sistemas interfederativos tais como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Também se entrelaça com programas intersetoriais para drogas específicas, como o Programa Nacional de Controle do Tabagismo (PNCT) (Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, 2022).

O Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD) é o órgão superior permanente do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (SISNAD). Ao Conad, compete discutir e aprovar o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, acompanhar e avaliar a gestão dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas, identificar e difundir boas práticas sobre drogas para as três esferas de governo, articular com os conselhos estaduais, distrital e municipais de políticas sobre drogas, entre outras atribuições. O conselho é presidido pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública e composto por diversos outros ministérios, agências estatais e sociedade civil.

O Decreto nº 9.761 de 2019 é o normativo mais recente e atualizado da Política Nacional sobre Drogas. Ele estabelece os pressupostos e objetivos da política, além de apresentar princípios e diretrizes para aplicação de legislações no brasil sobre os eixos de prevenção, tratamento, acolhimento, recuperação, apoio, mútua ajuda e reinserção social, redução de oferta, estudos, pesquisas e avaliações sobre drogas.

A Política Nacional sobre Drogas é constituída pela integração de diversas legislações, tais como a Lei de Drogas, 3 convenções internacionais no âmbito da Organização das Nações Unidas (Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961; Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971; e a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988), bem como Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas de 19 de abril de 2016 (Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, 2022).

Para melhor compreensão deste arranjo institucionais, vale detalhar os diplomas que estruturam essa seara, quais sejam: o Fundo Nacional Antidrogas – FUNAD; e o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas – PLANAD (2022-2027).

4.1.2 Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD

Em 19 de dezembro de 1986, a Lei nº 7.560 estabeleceu e organizou o Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), anteriormente conhecido como Fundo de Prevenção, Recuperação e Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB). O principal objetivo do FUNAD é financiar ações, projetos e programas relacionados à política sobre drogas.

Os recursos para o FUNAD provêm de várias fontes, incluindo dotações específicas do orçamento da União, doações de organizações ou indivíduos, rendimentos de vendas de bens apreendidos ou utilizados em atividades ilícitas relacionadas às drogas, multas e emolumentos relacionados ao controle de drogas e medicamentos controlados, recursos de outras origens, bem como recursos provenientes do perdimento em favor da União de bens, direitos e valores relacionados ao tráfico de drogas (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023).

Esses recursos são destinados principalmente a ações de redução da oferta e da demanda, campanhas, estudos e capacitações relacionadas à temática das drogas. Eles também são utilizados para gerenciar o FUNAD e cumprir as responsabilidades da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), responsável pela gestão do Fundo.

Os projetos de redução da oferta visam equipar e custear atividades de fiscalização, controle e repressão ao uso e tráfico ilícitos de drogas e produtos controlados. Por outro lado, os programas de redução da demanda estão relacionados à prevenção, atenção, cuidado, tratamento e reintegração social de usuários de drogas (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023).

4.1.3 Plano Nacional de Políticas sobre Drogas - PLANAD

Diferentemente da Política Nacional sobre Drogas que estabelece princípios e diretrizes, o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas (PLANAD) é um "instrumento de articulação intersetorial e interfederativa para o estabelecimento de objetivos estratégicos, metas e compromissos com prazos definidos para sua implementação" (Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, 2022). O PLANAD 2022-2027 (p. 14) prevê, pelo menos, os seguintes objetivos:

- promover a interdisciplinaridade e integração dos programas, ações, atividades e projetos dos órgãos e entidades públicas e privadas nas áreas de saúde, educação, trabalho, assistência social, previdência social, habitação, cultura, desporto e lazer, visando à prevenção do uso de drogas, atenção e reinserção social dos usuários ou dependentes de drogas;
- viabilizar a ampla participação social na formulação, implementação e avaliação das políticas sobre drogas;
- priorizar programas, ações, atividades e projetos articulados com os estabelecimentos de ensino, com a sociedade e com a família para a prevenção do uso de drogas;
- ampliar as alternativas de inserção social e econômica do usuário ou dependente de drogas, promovendo programas que priorizem a melhoria de sua escolarização e a qualificação profissional;
- promover o acesso do usuário ou dependente de drogas a todos os serviços públicos;
- estabelecer diretrizes para garantir a efetividade dos programas, ações e projetos das políticas sobre drogas;
- fomentar a criação de serviço de atendimento telefônico com orientações e informações para apoio aos usuários ou dependentes de drogas;
- articular programas, ações e projetos de incentivo ao emprego, renda e capacitação para o trabalho, com objetivo de promover a inserção profissional da pessoa que haja cumprido o plano individual de atendimento nas fases de tratamento ou acolhimento;
- promover formas coletivas de organização para o trabalho, redes de economia solidária e o cooperativismo, como forma de promover autonomia ao usuário ou dependente de drogas egresso de tratamento ou acolhimento, observando-se as especificidades regionais;

- propor a formulação de políticas públicas que conduzam à efetivação das diretrizes e princípios da PNAD;
- articular as instâncias de saúde, assistência social e de justiça no enfrentamento ao abuso de drogas; e
- promover estudos e avaliação dos resultados das políticas sobre drogas.

Esse plano é essencial para compreensão dos arranjos da políticas sobre drogas no Brasil, pois é por meio dele que se estabelece objetivos estratégicos e mecanismos de integração interfederativa para execução dos programas e ações.

Neste capítulo, apresentamos os arranjos institucionais das políticas sobre drogas, abordando os principais marcos legais relacionados a esse assunto, com destaque para as mudanças decorrentes da publicação da Lei 11.343/2006. Pode-se argumentar que, nesse caso, a legislação contribui para a constituição do problema público, conforme proposto por Gusfield (1981). Isso implica que os entes federados (União, Estados e Municípios) agora precisam desenvolver estratégias de intervenção mais focadas na redução de danos, em vez de seguir predominantemente a lógica da segurança pública.

O objetivo das próximas seções é compreender a posição do estado de Minas Gerais nessa dimensão durante o período de 2003 a 2021. Para isso, serão apresentados (i) a estrutura governamental, analisando os atores, objetivos e estratégias que orientaram as políticas sobre drogas nesse período, buscando entender o processo de formação de agenda e planejamento das prioridades dessas políticas; (ii) os arranjos de implementação das políticas sobre drogas, a partir da análise dos programas e ações constantes nos instrumentos de planejamento; e (iii) as áreas de atuação que demandaram maior execução orçamentária, o que pode indicar a existência de discrepâncias entre planejamento, arranjos de implementação e orçamento.

5. ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS EM MINAS GERAIS

A análise das políticas sobre drogas em Minas Gerais será realizada a partir de uma perspectiva macro-governamental, ou seja, trata-se da observação dos arranjos de governo e não exclusivamente de uma única política pública, aproximando-se do que se apresenta em Menicucci (2010) sobre a política de saúde e em Peres et. al (2014) sobre a política de segurança pública.

Além disso, cabe fazer algumas pontuações a fim de garantir a clareza conceitual sobre o assunto a ser tratado nesta seção. Toni (2021) define planejamento estratégico governamental como

> um conjunto de referenciais teóricos, processos administrativos, aplicação de ferramentas e técnicas organizacionais que objetivam definir uma visão de futuro de médio e longo prazo, bem como as principais instituições e processos que asseguram coerência e efetividade entre meios e fins para o seu alcance (p. 13).

No caso de Minas Gerais, o principal instrumento de planejamento de longo prazo é o PMDI. Dessa maneira, é por meio desses planos que veremos o planejamento como uma unidade de análise, que possui intersecções com a etapa de formação de agenda do ciclo de políticas públicas e reflete a visão de futuro do Estado, bem como as ações, atores e áreas prioritárias das políticas sobre drogas.

Por conseguinte, Pires e Gomide (2018) definem os arranjos de implementação como configurações relacionais, envolvendo os múltiplos atores que intervêm na implementação de uma política pública específica e os instrumentos que definem sua forma particular de articulação. Na mesma linha, Cavalcante e Pires (2018 apud Pires e Gomide, 2021), ao se referir aos arranjos de implementação, chamam atenção para "o modo específico de governança implícito na sua condução, e não para modelos teóricos abstratos ou prescritivos de governança" e concluem que o arranjo de implementação "revela quem são os atores envolvidos e os papéis que cada um exerce, além da forma como eles interagem na produção de uma ação, um plano ou um programa governamental específico" (p. 51). Assim, os arranjos de implementação das

políticas sobre drogas de Minas Gerais serão observadas através dos programas e ações, além dos seus respectivos responsáveis.

Finalmente, a estruturação do orçamento e a execução orçamentária diz respeito a etapa de implementação das políticas. É por meio da observação dos documentos do PPAG que conseguimos ver o desenho da implementação, ou seja, programas e ações que serão executados. Já o orçamento apresenta uma perspectiva de como os programas e ações mapeados estão sendo realmente executados.

5.1 A política sobre drogas no governo Aécio Neves I (2003-2006)

O primeiro governo de Aécio Neves (2003-2007) teve com um de suas principais políticas o chamado "choque de gestão", que consistia em um conjunto de medidas objetivando reduzir despesas e modernizar a estrutura estatal. É importante ressaltar que esse período é interessante para analisar a mudança na abordagem do problema público, conforme proposto por Gusfield (1981), uma vez que ocorreu antes da aprovação da nova Lei de Drogas. Se houve de fato uma mudança na maneira de encarar o problema, seria esperado que esse governo tivesse uma abordagem mais enfatizada na repressão, uma vez que a política de redução de danos, baseada na lógica da saúde, começou a ser questionada somente em 2006. Portanto, os efeitos concretos dessa mudança seriam esperados alguns anos depois, principalmente após 2007.

No PMDI 2003-2020, foi identificada uma iniciativa estratégica governamental sobre drogas: "Aumentar o enfrentamento integrado contra o crime organizado e promover campanhas efetivas de prevenção ao uso de drogas" (PMDI, 2003, p. 106). Assim, o único macro-objetivo de governo desse mandato relacionado às drogas estava dentro da área da segurança pública e do eixo "Melhoria da Segurança Pública".

A partir da análise dos documentos do PPAG nesse mandato, apesar de se ter identificado apenas uma iniciativa estratégica no PMDI sobre a questão das drogas, foi possível verificar uma diversidade de ações que, não somente, estavam no campo da segurança pública. A Tabela 1 apresenta os programas e ações mapeados no Aécio I.

Tabela 1 - Mapeamento de programas, ações e responsáveis no mandato Aécio I

Programa	Ação	Responsável
Apoio à Administração Pública	Operacionalização das Ações do Conselho Estadual Anti-Drogas	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes
Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas	SOS Drogas	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes
Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas	Programa Segundo Tempo	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes
Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas	Apoio à Estruturação da Rede Complementar de Suporte Social ao Dependente Químico - Proteção Social Básica	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes
Programa Estadual Antidrogas	Apoio às Ações do Fundo Estadual de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes
Programa Estadual Antidrogas	Municipalização das Ações Antidrogas	Fundo Estadual de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes
Rede de Suporte Social ao Dependente Químico	Apoio às Entidades Filantrópicas de Atendimento, Assistência e Reinserção Social dos Dependentes Químicos	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes
Rede de Suporte Social ao Dependente Químico	Mobilização Comunitária para Ações Antidrogas	Fundo Estadual de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes
Redução da Criminalidade em Minas Gerais	Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública	Secretaria de Estado de Defesa Social

Fonte: PPAG 2003-2007.

As ações sobre drogas desse mandato foram executadas, em grande parte, pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes. Além disso, também foram mapeadas ações executadas pelo Fundo Estadual de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes e pela Secretaria de Estado de Defesa Social. Vale destacar que, por mais que a única iniciativa estratégica sobre drogas esteve na área da segurança pública, a maioria das ações percentem a outras áreas temáticas (Tabela 2). A função reflete a missão institucional do órgão. A subfunção combina-se com a função típica da área ou do setor, embora não se restrinja a ela.

Tabela 2 - Ações por função e subfunção no mandato Aécio I

Ação	Função	Subfunção
Apoio à Estruturação da Rede Complementar de Suporte Social ao Dependente Químico - Proteção Social Básica	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Apoio às Ações do Fundo Estadual de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Apoio às Entidades Filantrópicas de Atendimento, Assistência e Reinserção Social dos Dependentes Químicos	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública	Segurança pública	Informação e inteligência
Mobilização Comunitária para Ações Antidrogas	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Municipalização das Ações Antidrogas	Assistência social	Assistência comunitária
Operacionalização das Ações do Conselho Estadual Anti-Drogas	Direitos da cidadania	Administração geral
Programa Segundo Tempo	Desporto e lazer	Desporto comunitário
SOS Drogas	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos

Fonte: PPAG 2003-2007 e Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

No que se refere a execução orçamentária dessas ações, a Tabela 3 detalha os valores empenhados, liquidados e pagos por ação. É possível verificar a porcentagem de pagamento de cada uma delas durante o mandato em análise.

Tabela 3 - Execução orçamentária das ações no mandato Aécio I

Ação	Valor empenhado (A)	Valor liquidado (B)	Valor pago (C)	Pagamento % (C/B)
Apoio à Estruturação da Rede Complementar de Suporte Social ao Dependente Químico - Proteção Social Básica	1.835.473,83	R$ 1.676.065,40	1.477.485,16	88,15%

Ação	Valor empenhado (A)	Valor liquidado (B)	Valor pago (C)	Pagamento % (C/B)
Apoio às Ações do Fundo Estadual de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes	79.892,43	79.791,43	67.415,59	84,49%
Apoio às Entidades Filantrópicas de Atendimento, Assistência e Reinserção Social dos Dependentes Químicos	530.000,00	530.000,00	490.000,00	92,45%
Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública	974.465,93	485.185,69	468.683,55	96,60%
Mobilização Comunitária para Ações Antidrogas	93.311,65	93.311,65	93.226,65	99,91%
Municipalização das Ações Antidrogas	20.000,00	20.000,00	20.000,00	100,00%
Operacionalização das Ações do Conselho Estadual Anti-Drogas	9.544,00	9.544,00	R2.546,00	26,68%
Programa Segundo Tempo	4.898.129,62	4.897.619,85	4.822.136,44	98,46%
SOS Drogas	38.819,54	38.669,54	38.933,73	100,68%

Fonte: PPAG 2003-2007 e Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.
Valores absolutos do ano de execução da ação (R$).

Quando analisamos a última coluna, qual seja, "Pagamento %" alguns números chamam a atenção. Inicialmente, há alta porcentagem de pagamento das ações com exceção para a ação *2082 - Operacionalização das Ações do Conselho Estadual Anti-Drogas* que apresentou percentual de pagamento de 26,68%. Sobressai, especificamente, a ação *4628 - Programa Segundo Tempo*, vinculada ao programa Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas e executada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes, que apresenta o maior volume financeiro nesse mandato em análise. De acordo com o PPAG 2003-2007, a finalidade dessa ação é

> Promover a ampla mobilização dos adolescentes, na faixa etária de 12 a 18 anos, oriundos das classes menos favorecidas, em situação de risco pessoal e social, dando ênfase à formação dos valores da cidadania e qualificação profissional, além de afastá-los da marginalização, da ameaça dos males da droga, da evasão escolar, e promover a integração do convívio familiar.

Podemos destacar também a ação *4352 - Apoio à Estruturação da Rede Complementar de Suporte Social ao Dependente Químico - Proteção Social Básica*, vinculada ao programa Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas que possui o segundo maior aporte financeiro. A ação também é executada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes e possui a finalidade de

> acolher, orientar, apoiar ações de reinserção social e de prevenção, credenciar entidades na rede complementar de suporte social de atenção ao dependente químico e encaminhar o dependente químico e familiares aos serviços de atenção ao usuário de álcool e outras drogas (PPAG, 2006, p. 241).

Em resumo, a única iniciativa estratégica sobre drogas nesse mandato era voltada para segurança pública, o que era, em parte, esperado porque a Lei de Drogas de 2006 ainda não existia e, no marco legal anterior, a política era efetivamente de enfrentamento. Exatamente em razão deste marco, é importante sublinhar a existência de maior diversidade de ações para além da segurança pública, sendo a maioria delas executadas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes e com funções relacionadas aos direitos da cidadania, desporto e lazer e assistência social. Além disso, essas ações representam a maior parte dos recursos alocados para essas políticas. A única ação voltada para segurança pública era a *1687 - Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública* que objetivava realizar atividades táticas e de inteligência policial visando a potencialização do combate ao crime organizado. É perceptível, portanto, que mesmo com a diretriz estratégica do PMDI, na prática o governo pode atuar com finalidades diversas dos macro-objetivos pactuados.

5.2 A política sobre drogas no governo Aécio Neves II (2007-2010)

Com a popularidade em alta, Aécio Neves conseguiu se reeleger para o mandato 2007-2010. Por mais que o PMDI é um plano estratégico de médio/longo prazo, é comum que os governos elaborem um novo plano durante o primeiro ano de seu mandato, modificando e atualizando as prioridades. Nesse mandato não aconteceu diferente. Por outro lado, em decorrência das mudanças no quadro institucional da política de drogas, com a aprovação da Lei 11.343/2006, que estabeleceu a

importância de uma abordagem mais preventiva e menos repressiva em relação ao tema, seria esperado que houvesse uma profunda reformulação nessa área durante o período de 2007 a 2010.

Ao analisar o documento do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023, constata-se que o plano prevê um objetivo estratégico relacionado às drogas: "Prevenir a violência, o uso de drogas, as doenças sexualmente transmissíveis e a gravidez precoce" (PMDI, 2007, p. 31). Essa iniciativa encontra-se vinculada a área "Protagonismo Juvenil", mas é possível observar que ela possui interseções com a área de segurança pública e saúde. Em outras palavras, embora o PMDI 2007-2023 priorize, em termos discursivos, uma única estratégia relacionada às drogas associada à juventude, na prática, observa-se uma maior dispersão da temática entre várias secretarias. Isso pode indicar uma mudança de rumos na abordagem do tema. A Tabela 4 apresenta os programas e ações identificados no governo de Aécio Neves durante seu segundo mandato (Aécio II).

Tabela 4 - Mapeamento de programas, ações e responsáveis no mandato Aécio II

Programa	Ação	Responsável
Apoio à Administração Pública	Operacionalização das Ações dos Conselhos Estaduais da Juventude, de Desportos e Anti-Drogas	Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude
Atenção Assistencial à Saúde	Apoio Técnico e Financeiro à Implantação de Centros de Atenção Psicossocial - CAPS	Fundo Estadual de Saúde
Gestão Integrada de Ações e Informações de Defesa Social	Cinturão de Segurança de Minas Gerais	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
Gestão Integrada de Ações e Informações de Defesa Social	Cinturão de Segurança de Minas Gerais - PC	Polícia Civil do Estado de Minas Gerais
Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas	Proteção Social Básica - Apoio à Estruturação da Rede Complementar de Suporte Social ao Dependente Químico	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes
Minas Olímpica	Promoção do Minas Olímpica Nova Geração	Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude
Prevenção Social da Criminalidade	Constituição de Rede de Serviços e Projetos de Atendimento ao	Secretaria de Estado de Defesa Social

Programa	Ação	Responsável
	Usuário de Droga	
Produção e Difusão Cultural	Produção e Transmissão de Programação Artística, Cultural e Jornalística	Rádio Inconfidência
Rede Complementar de Suporte Social de Atenção ao Dependente Químico	Papo Legal - Diálogos Comunitários para Prevenção ao Uso e Abuso de Drogas	Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude
Rede Complementar de Suporte Social de Atenção ao Dependente Químico	Concurso de Frases , Desenhos e Projetos - Viva Feliz Sem Drogas	Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude
Rede Complementar de Suporte Social de Atenção ao Dependente Químico	Fomento às Organizações Não Governamentais na Área de Reinserção Social do Usuário de Álcool e Outras Drogas	Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude
Rede Complementar de Suporte Social de Atenção ao Dependente Químico	Vivendo e Aprendendo - Formação de Agentes Multiplicadores de Atenção ao Dependente Químico	Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude
Rede Complementar de Suporte Social de Atenção ao Dependente Químico	Minas Pela Vida - Municipalização das Ações Antidrogas	Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude
Rede Complementar de Suporte Social de Atenção ao Dependente Químico	Ação Pela Vida	Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude
Rede Complementar de Suporte Social de Atenção ao Dependente Químico	Prevenção em Movimento	Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude
Rede Complementar de Suporte Social de Atenção ao Dependente Químico	Rede Viva	Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude
Rede Complementar de Suporte Social de Atenção ao Dependente Químico	Centro de Referência em Álcool, Tabaco e Outras Drogas	Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude
Rede de Suporte Social ao Dependente Químico	Formação de Conselheiros e Agentes Multiplicadores de Atenção ao Dependente Químico	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes
Rede de Suporte Social ao Dependente Químico	Estruturação do Observatório Mineiro de Informações sobre Drogas - OMID	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes
Rede de Suporte Social ao Dependente Químico	Municipalização das Ações Antidrogas	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e

Programa	Ação	Responsável
		Esportes
Redução da Criminalidade em Minas Gerais	Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública	Secretaria de Estado de Defesa Social

Fonte: PPAG 2007-2010.

Considerando a amplitude das ações e a própria intersetorialidade dessas políticas, diversos atores possuíram competências voltadas para as drogas durante o segundo mandato de Aécio Neves. Há uma série de ações que abrangem campos como desenvolvimento social, esportes, juventude, segurança pública, cultura e saúde. Destaca-se, também, a criação da Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude que absorveu a responsabilidade pela maioria das ações e que vai de encontro com o eixo temático "Protagonismo Juvenil" do PMDI apresentado anteriormente.

Além disso, os outros órgãos que possuem responsabilidades na execução das políticas analisadas são: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes, Secretaria de Estado de Defesa Social, Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, Rádio Inconfidência, Polícia Civil do Estado de Minas Gerais e o Fundo Estadual de Saúde. Nessa linha, a Tabela 5 apresenta ações por área e subárea temática. É possível observar o surgimento de ações relacionadas a cultura e a saúde, além do crescimento de ações na área de segurança pública, o que, em tese, vai na contramão do arranjo institucional criado em 2006 com a Lei 11.343. Os programas cujas funções são os direitos da cidadania e subfunção os direitos individuais, coletivos e difusos continuam em maior quantitativo.

Tabela 5 - Ações por função e subfunção no mandato Aécio II

Ação	Função	Subfunção
Ação Pela Vida	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Apoio Técnico e Financeiro à Implantação de Centros de Atenção Psicossocial - CAPS	Saúde	Assistência hospitalar e ambulatorial
Centro de Referência em Álcool,	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e

Ação	Função	Subfunção
Tabaco e Outras Drogas		difusos
Cinturão de Segurança de Minas Gerais	Segurança pública	Policiamento
Cinturão de Segurança de Minas Gerais - PC	Segurança pública	Policiamento
Concurso de Frases , Desenhos e Projetos - Viva Feliz Sem Drogas	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Constituição de Rede de Serviços e Projetos de Atendimento ao Usuário de Droga	Segurança pública	Custódia e reinserção social
Estruturação do Observatório Mineiro de Informações sobre Drogas - OMID	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Fomento às Organizações Não Governamentais na Área de Reinserção Social do Usuário de Álcool e Outras Drogas	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Formação de Conselheiros e Agentes Multiplicadores de Atenção ao Dependente Químico	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Públical	Segurança pública	Informação e inteligência
Minas Pela Vida - Municipalização das Ações Antidrogas	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Municipalização das Ações Antidrogas	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Operacionalização das Ações dos Conselhos Estaduais da Juventude, de Desportos e Anti-Drogas	Desporto e lazer	Administração geral
Papo Legal - Diálogos Comunitários para Prevenção ao Uso e Abuso de Drogas	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Prevenção em Movimento	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Produção e Transmissão de Programação Artística, Cultural e Jornalística	Cultura	Telecomunicações
Promoção do Minas Olímpica	Desporto e lazer	Desporto comunitário

Ação	Função	Subfunção
Nova Geração		
Proteção Social Básica - Apoio à Estruturação da Rede Complementar de Suporte Social ao Dependente Químico	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Rede Viva	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Vivendo e Aprendendo - Formação de Agentes Multiplicadores de Atenção ao Dependente Químico	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos

Fonte: PPAG 2007-2010. Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

A execução orçamentária das ações sobre drogas pode ser analisada por meio da Tabela 6.

Tabela 6 - Execução orçamentária das ações no mandato Aécio II

Ação	Valor empenhado (A)	Valor liquidado (B)	Valor pago (C)	Pagamento % (C/A)
Ação Pela Vida	6.295.120,05	6.282.312,45	5.630.114,28	89,62%
Apoio Técnico e Financeiro à Implantação de Centros de Atenção Psicossocial - CAPS	1.799.999,88	899.999,88	0,00	0,00%
Centro de Referência em Álcool, Tabaco e Outras Drogas	2.150.122,34	2.033.941,08	1.740.332,03	85,56%
Cinturão de Segurança de Minas Gerais	41.559.388,72	19.166.339,53	19.157.798,97	99,96%
Cinturão de Segurança de Minas Gerais - PC	9.526.701,06	1.094.888,80	1.062.152,80	97,01%
Concurso de Frases , Desenhos e Projetos - Viva Feliz Sem Drogas	126.199,73	125.023,73	110.673,36	88,52%
Constituição de Rede de Serviços e Projetos de Atendimento ao Usuário de Droga	783.881,50	783.881,50	783.881,50	100,00%
Estruturação do Observatório Mineiro de Informações sobre Drogas - OMID	145.035,50	74.710,01	58.002,36	77.64%

Ação	Valor empenhado (A)	Valor liquidado (B)	Valor pago (C)	Pagamento % (C/A)
Fomento às Organizações Não Governamentais na Área de Reinserção Social do Usuário de Álcool e Outras Drogas	5.483.700,45	5.363.249,60	4.563.473,87	85,09%
Formação de Conselheiros e Agentes Multiplicadores de Atenção ao Dependente Químico	103.685,00	103.496,50	103.496,50	100,00%
Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Públical	858.123,42	393.117,20	353.591,19	89,95%
Minas Pela Vida - Municipalização das Ações Antidrogas	867.992,66	787.174,24	692.556,34	87,98%
Municipalização das Ações Antidrogas	146.304,32	135.574,32	33.574,32	24,76%
Operacionalização das Ações dos Conselhos Estaduais da Juventude, de Desportos e Anti-Drogas	225.926,60	220.675,49	215.429,67	97,62%
Papo Legal - Diálogos Comunitários para Prevenção ao Uso e Abuso de Drogas	120.240,00	53.917,08	48.996,08	90,87%
Prevenção em Movimento	2.390.073,00	2.355.397,80	2.337.515,55	99,24%
Produção e Transmissão de Programação Artística, Cultural e Jornalística	670.874,14	670.874,14	670.874,14	100,00%
Promoção do Minas Olímpica Nova Geração	2.471.760,83	2.471.760,83	2.180.093,07	88,20%
Proteção Social Básica - Apoio à Estruturação da Rede Complementar de Suporte Social ao Dependente Químico	1.371.548,91	1.365.418,58	776.763,58	56,89%
Rede Viva	3.709.419,62	3.564.985,11	3.316.213,66	93,02%
Vivendo e Aprendendo - Formação de Agentes Multiplicadores de Atenção ao Dependente Químico	337.672,56	230.844,77	211.617,72	91,67%

Fonte: PPAG 2007-2010 e Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.
Valores absolutos do ano de execução da ação (R$).

Nesta ocasião, verifica-se um percentual de pagamento menor que do mandato anterior. Destaque para a ação *4107 - Apoio Técnico e Financeiro à Implantação de Centros de Atenção Psicossocial - CAPS*, do Fundo Estadual de Saúde, que teve 0%

do valor empenhado pago. A finalidade dessa ação consistia em "incentivar técnica e financeiramente os municípios e os consórcios intermunicipais de saúde a implementarem CAPS-I, para atenção à saúde mental infanto-juvenil, e CAPS-AD, para atenção à saúde mental dos usuários de álcool e drogas" (PPAG, 2009, p. 461).

Nesse segundo mandato, observa-se uma ampliação das áreas temáticas das ações relacionadas às drogas, como mais programas na área de segurança pública, saúde e cultura, reflexo da característica multisetorial dessas políticas. Ainda mais, destaque para o crescimento do número de ações: no mandato anterior eram nove, enquanto no segundo mandato foram mapeadas vinte e uma ações. Dessa vez, há ações cujos responsáveis são: Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, Radio Inconfidência, Polícia Civil do Estado de Minas Gerais e Fundo Estadual de Saúde. No mandato anterior, esses órgãos não possuíam nenhuma ação diretamente relacionada à questão das drogas, apesar de que poderiam atuar com algum envolvimento diante dessa problemática.

Nota-se, também, o surgimento da Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude que absorveu grande parte das competências da Secretaria de Desenvolvimento Social e Esporte e é responsável pela execução do programa "Rede Complementar de Suporte Social de Atenção ao Dependente Químico" (antes chamado de Rede de Suporte Social ao Dependente Químico). O programa contemplava o maior número de ações (12 de 21) e possuía o objetivo de:

> promover, implantar, ampliar, articular e efetivar a melhoria das diversas ações e serviços de atenção ao usuário de álcool e outras drogas, desenvolvidos por órgãos governamentais e não governamentais nas atividades de redução de demanda (prevenção, tratamento, reinserção social) e redução dos danos sociais e à saúde nos diversos municípios do Estado (PPAG, 2009, p. 33).

Por meio desse programa, é possível identificar duas ações com considerável montante financeiro pago: *4427 - Fomento às Organizações Não Governamentais na Área de Reinserção Social do Usuário de Álcool e Outras Drogas* e *4099 - Ação pela Vida*, ambas executadas pela Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude. A primeira objetiva "promover a reinserção social do usuário de álcool e outras drogas, bem como

o restabelecimento dos vínculos sociais e afetivos por meio da qualificação profissional, do aumento da escolaridade e do desenvolvimento de suas habilidades" (PPAG, 2008, p. 85). Já a segunda, busca:

> promover a atenção aos usuários de álcool, tabaco e outras drogas e aos seus familiares de forma descentralizada, visando ao fortalecimento dos laços sociais, à promoção da saúde e da qualidade de vida, diminuindo a vulnerabilidade individual e social (PPAG, 2009, p. 33).

A ação *1039 - Cinturão de Segurança de Minas Gerais* da Polícia Militar de do Estado de Minas Gerais possui o maior volume financeiro pago (R$ 19.157.798,97), contudo no que se refere às drogas, esses gastos podem ser considerados indiretos já que estão ligados às políticas sobre drogas e ações de outra natureza, "para as quais a precisão de mensuração do valor depende de indicadores externos que levem à compreensão da estimativa do valor relacionado às ações relativas às drogas" (IPEA, 2021, p. 8). A finalidade dessa ação é proteger e fortalecer as regiões de divisa do estado de Minas Gerais.

Seguindo a abordagem proposta por Campos (2015), que considera a Lei 11.343/2006 como um copo meio cheio em relação à saúde e meio vazio em relação à segurança pública, os dados de Minas Gerais sugerem que, do ponto de vista da política pública, houve um aumento nas ações relacionadas à saúde em comparação com o aumento das ações na área da segurança pública. Essa constatação indica uma mudança na ênfase das ações governamentais em relação às drogas, priorizando cada vez mais abordagens voltadas para a saúde, conforme preconizado pela lei. Isso pode refletir uma mudança de paradigma na abordagem do problema das drogas, com maior ênfase na prevenção, redução de danos e tratamento, em contraposição a uma abordagem predominantemente repressiva. Por isso, é importante analisar os dados específicos e as proporções entre as ações relacionadas à saúde e à segurança pública para uma avaliação mais precisa do impacto dessas mudanças na política de drogas em Minas Gerais.

5.3 A política sobre drogas no governo Antônio Anastasia (2011-2014)

O mandato de Antônio Anastasia iniciou-se em 2010 após uma vitória no 1º turno das eleições. Esse governo tinha o objetivo de dar continuidade a gestão desenvolvida por Aécio Neves e apresentou a terceira geração do Choque de Gestão. Além disso, uma das principais estratégias desse mandato seria integrar políticas públicas a partir da criação de redes de desenvolvimento integrado.

Nesse sentindo, o novo PMDI (2011-2030) elaborado pelo governo Anastasia propunha a seguinte estratégia governamental: "Integrar os órgãos públicos e instâncias não governamentais de todas as esferas, criando instâncias para coordenação das ações intersetoriais, em especial na política sobre drogas" (PMDI, 2011, p. 58). Assim, institui-se uma importante primazia no planejamento das políticas sobre drogas, a partir do reconhecimento da necessidade de se coordenar ações de diferentes áreas a fim de ser mais eficiente na execução dessas políticas.

Além disso, no eixo *4.4 Rede de Defesa e Segurança* do PMDI (2011-2030), é reforçado a necessidade de "implementar políticas preventivas, em especial para o controle do uso do *crack*, que tem relação direta com a criminalidade" (PMDI, 2011, p. 62). Nessa rede integrada, um dos objetivos consiste em combater o consumo e o tráfico de drogas. E para atingir tal objetivo, o documento contempla a estratégia "Aumentar a efetividade das políticas sobre drogas", enfatizando a necessidade de "intervenção nos espaços urbanos propícios ao tráfico e ao consumo" (p. 64).

No eixo *4.5 Rede de Desenvolvimento Social e Proteção*, o PMDI apresenta uma estratégia complementar as estratégias prioritárias que consiste em "desenvolver programas e ações integrados de prevenção à violência, às doenças sexualmente transmissíveis, à gravidez precoce e ao uso de álcool e drogas" (PMDI, 2011, p. 69). Dessa forma, o mandato de Anastasia demonstrou um esforço para integração das diferentes ações sobre drogas. Agora, é necessário verificar se definitivamente esse

esforço foi colocado em prática. A Tabela 7 apresenta os programas e ações sobre drogas no mandato de Antônio Anastasia.

Tabela 7 - Mapeamento de programas, ações e responsáveis no mandato Anastasia*

Programa	Ação	Responsável
Aliança pela Vida	Assistência à Saúde aos Dependentes Químicos	Secretaria de Estado de Defesa Social
Aliança pela Vida	Rede Complementar de Suporte Social e Atenção ao Dependente Químico: Prevenção e Tratamento do Consumo de Álcool e Outras Drogas	Secretaria de Estado de Defesa Social
Aliança pela Vida	Rua Livre de Drogas	Secretaria de Estado de Defesa Social
Aliança pela Vida	Atenção ao Usuário de Álcool, Crack e outras Drogas	Secretaria de Estado de Defesa Social
Aliança pela Vida	Território Aliança - Estratégia de Descentralização da Política sobre Drogas	Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude
Apoio à Administração Pública	Operacionalização das Ações dos Conselhos Estaduais da Juventude, de Desportos e de Antidrogas	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
Atenção à Saúde	Apoio Técnico e Financeiro à Ampliação dos Centros de Atenção Psicossocial	Fundo Estadual de Saúde
Atendimento Hospitalar, Ambulatorial e Emergencial	Complexo de Saúde Mental	Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
Fomento à Gestão Local de Políticas sobre Drogas	Municipalização e Descentralização de Políticas sobre Drogas	Secretaria de Estado de Defesa Social
Gestão dos Complexos Hospitalares da FHEMIG	Gestão da Política Hospitalar - Complexo de Saúde Mental	Fundo Estadual de Saúde
Rede Complementar de Suporte Social de Atenção ao Dependente Químico	Prevenção ao Uso/Abuso de Alcool, Tabaco e Outras Drogas e Atenção ao Dependente Químico e seus Familiares	Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude
Rede Complementar de Suporte Social de Atenção ao Dependente Químico	Centro de Referência em Capacitação, Atendimento, Orientação e Promoção de Pesquisas sobre Drogas	Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude
Redes Integradas de Serviços de Saúde	Modelagem e Implantação da Rede de Atenção em Saúde	Fundo Estadual de Saúde

Programa	Ação	Responsável
	Mental	

Fonte: PPAG 2011-2014.
Anastasia renunciou no último ano do mandato sendo substituído por Alberto Pinto Coelho*

As ações sobre drogas desse mandato não foram executadas majoritariamente por um único órgão de governo característico da proposta de planejamento multisetorial e integrado. Destacam-se a Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude e a Secretaria de Estado de Defesa Social como os principais responsáveis por essas ações. Além disso, é notável uma ampliação do papel de órgãos de saúde, especialmente o Fundo Estadual de Saúde e a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais. Um maior número de programas e ações executados por esses dois órgãos indica um esforço governamental em relação às ações de tratamento aos dependentes químicos e uma maior fatia do orçamento para ações sobre drogas no campo da saúde. A Tabela 8 apresenta as ações por função e subfunção.

O programa Aliança pela Vida da Secretaria de Estado de Defesa Social detinha sobre seu escopo a maior quantidade de ações. O objetivo do programa era

> estruturar ações integradas de prevenção, acolhimento e tratamento dos usuários e dependentes de álcool e outras drogas e seus familiares, ampliando a capacidade de atendimento e a qualidade dos serviços prestados, com foco na descentralização das políticas e nas intervenções realizadas nos territórios de maior vulnerabilidade (PPAG, 2012, p. 227).

Tabela 8 - Ações por função e subfunção no mandato Anastasia*

Ação	Função	Subfunção
Apoio Técnico e Financeiro à Ampliação dos Centros de Atenção Psicossocial	Saúde	Assistência Hospitalar e Ambulatorial
Assistência à Saúde aos Dependentes Químicos	Saúde	Direitos individuais, coletivos e difusos
Atenção ao Usuário de Álcool, Crack e outras Drogas	Saúde	Direitos individuais, coletivos e difusos
Centro de Referência em	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e

Ação	Função	Subfunção
Capacitação, Atendimento, Orientação e Promoção de Pesquisas sobre Drogas		difusos
Complexo de Saúde Mental	Saúde	Assistência Hospitalar e Ambulatorial
Modelagem e Implantação da Rede de Atenção em Saúde Mental	Saúde	Assistência Hospitalar e Ambulatorial
Municipalização e Descentralização de Políticas sobre Drogas	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Operacionalização das Ações dos Conselhos Estaduais da Juventude, de Desportos e de Antidrogas	Desporto e lazer	Administração geral
Prevenção ao Uso/Abuso de Alcool, Tabaco e Outras Drogas e Atenção ao Dependente Químico e seus Familiares	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Rede Complementar de Suporte Social e Atenção ao Dependente Químico: Prevenção e Tratamento do Consumo de Álcool e Outras Drogas	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Rua Livre de Drogas	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos
Território Aliança - Estratégia de Descentralização da Política sobre Drogas	Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos

Fonte: PPAG 2011-2014 e Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.
Anastasia renunciou no último ano do mandato sendo substituído por Alberto Pinto Coelho*

Ao observarmos a função das ações relacionadas às drogas no mandato de Antônio Anastasia, é perceptível que não há nenhuma ação na área de segurança pública - diferentemente do mandato anterior em que foram mapeadas quatro ações. Além disso, como abordado acima, a ampliação do papel dos órgãos de saúde se reflete em mais ações com a função saúde e subfunção assistência hospitalar e ambulatorial. Quanto à inexistência de ações de segurança pública, vale ressaltar que, por motivos óbvios, o governo não deixou de executar programas e ações de repressão ao consumo e ao

tráfico de drogas. Mas o que se observa aqui é o fato de que essas ações orçamentárias não faziam nenhuma referência direta às drogas e, quando referenciados, os gastos podem ser definidos como indiretos.

A Tabela 9 detalha a execução orçamentária de cada uma das ações do mandato em questão.

Tabela 9 - Execução orçamentária das ações no mandato Anastasia*

Ação	Valor empenhado (A)	Valor liquidado (B)	Valor pago (C)	Pagamento % (C/A)
Apoio Técnico e Financeiro à Ampliação dos Centros de Atenção Psicossocial	480.000,00	480.000,00	240.000,00	50,00%
Assistência à Saúde aos Dependentes Químicos	9.592.131,53	9.347.918,89	3.417.091,63	36,55%
Atenção ao Usuário de Álcool, Crack e outras Drogas	28.576.314,85	20.601.248,10	15.236.598,55	73,96%
Centro de Referência em Capacitação, Atendimento, Orientação e Promoção de Pesquisas sobre Drogas	676.304,43	635.182,19	622.720,89	98,04%
Complexo de Saúde Mental	18.069.565,89	15.531.208,73	13.764.200,31	88,62%
Gestão da Política Hospitalar - Complexo de Saúde Mental	89.049.761,32	80.495.003,79	71.839.768,97	89,25%
Modelagem e Implantação da Rede de Atenção em Saúde Mental	3.504.025,39	1.824.025,39	44.827,41	2,46%
Municipalização e Descentralização de Políticas sobre Drogas	2.794.603,32	2.259.752,05	2.151.951,85	95,23%
Operacionalização das Ações dos Conselhos Estaduais da Juventude, de Desportos e de Antidrogas	49.914,05	49.914,05	44.635,33	89,42%
Prevenção ao Uso/Abuso de Alcool, Tabaco e Outras Drogas e Atenção ao Dependente Químico e seus Familiares	5.220.967,82	5.188.957,82	4.721.094,37	90,98%

Ação	Valor empenhado (A)	Valor liquidado (B)	Valor pago (C)	Pagamento % (C/A)
Rede Complementar de Suporte Social e Atenção ao Dependente Químico: Prevenção e Tratamento do Consumo de Álcool e Outras Drogas	28.096.016,02	27.944.335,40	27.475.545,32	98,32%
Rua Livre de Drogas	216.025,50	216.025,50	216.626,00	100,28%
Território Aliança - Estratégia de Descentralização da Política sobre Drogas	222.870,00	222.870,00	0,00	0,00%

Fonte: PPAG 2011-2014 e Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.
Anastasia renunciou no último ano do mandato sendo substituído por Alberto Pinto Coelho*
Valores absolutos do ano de execução da ação (R$).

A ação *1293 - Território Aliança - Estratégia de Descentralização da Política sobre Drogas* apresentou percentual de 0% de pagamento. O responsável pela sua execução era a Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude e sua finalidade era estruturar ações integradas, ampliando a capacidade de atendimento e a qualidade dos serviços prestados, com foco na descentralização das políticas e nas intervenções realizadas nos territórios de maior vulnerabilidade. Além disso, a ação *4107 - Modelagem e Implantação da Rede de Atenção em Saúde Mental* também apresentou baixo percentual de pagamento, apenas 2,46%. Executada pelo Fundo Estadual de Saúde, essa ação objetiva a modelagem e implantação da rede de atenção em saúde mental do estado de Minas Gerais.

O maior aporte financeiro foi por meio da ação *4001 - Gestão da Política Hospitalar - Complexo de Saúde Mental*, executada pela Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais e vinculada ao programa Gestão dos Complexos Hospitalares da FHEMIG. Os gastos dessa ação também podem ser definidos como indiretos, pois a sua finalidade é prestar assistência hospitalar a pacientes adultos e infanto-juvenil visando ao restabelecimento dos pacientes, de maneira a adquirirem estabilidade, bem como aos usuários de álcool e outras drogas. Assim, os recursos dessa dotação não são exclusivamente direcionados para tratamento de usuários de drogas, mas esse público-alvo pode ser usuário dos serviços financiados por essa ação.

A ação *4082 Rede Complementar de Suporte Social e Atenção ao Dependente Químico: Prevenção e Tratamento do Consumo de Álcool e Outras Drogas* que antes tinha status de programa, tornou-se uma ação e foi vinculado ao programa Aliança pela Vida. A ação teve o segundo maior volume financeiro pago e tinha a finalidade de

> fomentar as estratégias de prevenção do uso e abuso de álcool, tabaco e outras drogas, contribuindo com boas práticas e serviços; promover e disseminar o conhecimento sobre a temática; e viabilizar o atendimento a dependentes químicos e seus familiares, por meio de apoio à manutenção de atividades terapêuticas e à melhoria de infraestrutura das entidades prestadoras de serviço (PPAG, 2014, p. 140).

Assim, no mandato Anastasia, é verificado que no planejamento das políticas sobre drogas foram enfatizadas diversas áreas de atuação, como Planejamento e Gestão, Saúde e Segurança Pública. Contudo, ao observar o arranjo de implementação dos programas e ações, a maioria delas encontra-se nas áreas de saúde e assistência social, as quais também receberam o mais alto aporte financeiro do mandato.

5.4 A política sobre drogas no governo Fernando Pimentel (2015-2018)

Nas eleições de 2014, Fernando Pimentel foi eleito governador de Minas Gerais no primeiro turno. Nesse mandato, o comando do estado teve que lidar com uma forte crise econômica e política que infestava o país. Além disso, tratava-se do primeiro governador de um partido político do espectro ideológico da esquerda desde o início dos anos 2000.

No primeiro ano de seu governo, Pimentel também elaborou um novo PMDI. O PMDI 2016-2027 apresentava três referências às políticas sobre drogas. A primeira, enquanto estratégia prioritária de governo, referia-se a "institucionalizar a política sobre drogas enquanto estratégia de Defesa Social, sem perder seu caráter intersetorial com outras políticas, como saúde, educação, assistência social" (PMDI, 2016, p. 91).

Ademais, o documento trouxe outras duas estratégias complementares relacionadas às drogas. A primeira visa

> ampliar e fortalecer o atendimento das diversas políticas de segurança pública no interior do Estado, em especial as políticas de prevenção social à criminalidade, política sobre drogas, o atendimento socioeducativo, bem como adotar ferramentas de gestão que favoreçam a redução da violência (PMDI, 2016, p. 92).

Já a segunda, objetiva "fortalecer a interface da temática de drogas com os órgãos do Sistema de Defesa Social, tanto na prevenção ao uso, quanto na repressão ao tráfico de drogas" (PMDI, 2016, p. 92). Assim, as prioridades de governo no que se refere às políticas de drogas foram estabelecidas quase que, exclusivamente, para o campo da segurança pública e defesa social. Observa-se um esforço governamental para instituir um sistema de defesa social, englobando objetivos intersetoriais e com foco no combate ao consumo e ao tráfico, redução da violência e na melhoria do atendimento à população.

Tabela 10 - Mapeamento de programas, ações e responsáveis no mandato Pimentel

Programa	Ação	Responsável
Aliança pela Vida	Atenção ao Usuário de Álcool, Crack e Outras Drogas	Fundo Estadual de Saúde
Assistência Hospitalar Especializada	Complexo de Saúde Mental	Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
Convivência Democrática	Segurança Escolar	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
Polícia Ostensiva	Polícia para Cidadania	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
Políticas sobre Drogas	Municipalização e Descentralização de Políticas sobre Drogas	Secretaria de Estado de Segurança Pública
Políticas sobre Drogas	Sistema Integrado de Políticas sobre Drogas	Secretaria de Estado de Segurança Pública
Políticas sobre Drogas	Prevenção do Uso e Abuso de Álcool, Tabaco e Outras Drogas	Secretaria de Estado de Segurança Pública
Políticas sobre Drogas	Prevenção e Descentralização da Política sobre Drogas	Secretaria de Estado de Segurança Pública
Políticas sobre Drogas	Rede Complementar de Suporte Social na Atenção ao Dependente Químico	Secretaria de Estado de Segurança Pública

Programa	Ação	Responsável
Prevenção Social à Criminalidade	Grupos Especializados em Policiamento em Áreas de Risco GEPAR	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais

Fonte: PPAG 2015-2019.

A Tabela 10 traz o mapeamento dos programas, ações e responsáveis no mandato de Fernando Pimentel. Um dos principais pontos de destaque é o surgimento da Secretaria de Estado de Segurança Pública - SESP que se torna a responsável pela maioria das ações e do programa Políticas sobre Drogas. A SESP é a responsável pelo programa cuja finalidade é

> estruturar ações integradas de prevenção, atenção e suporte social para a população geral, usuários e dependentes de álcool, tabaco e outras drogas e seus familiares, ampliando a capacidade de atendimento e a qualidade dos serviços, com foco na descentralização das políticas públicas, intervenção nos territórios de maior vulnerabilidade e reinserção social e produtiva. Objetiva-se também realizar a busca, concentração, guarda e destinação dos bens móveis apreendidos, vinculados a processos versando sobre tráfico ilícito de drogas declarados perdidos ou não em favor da união (PPAG, 2018, p. 900).

Esse programa herdou diversas ações antes vinculadas a outros programas do governo, centralizando as principais ações sobre drogas de Minas Gerais. Por mais que a SESP era a unidade responsável pelo programa, trata-se de um programa multisetorial.

Tabela 11 - Ações por função e subfunção no mandato Pimentel

Ação	Função	Subfunção
Atenção ao Usuário de Álcool, Crack e Outras Drogas	Saúde	Direitos individuais, coletivos e difusos
Complexo de Saúde Mental	Saúde	Assistência hospitalar e ambulatorial
Segurança Escolar	Segurança pública	Policiamento
Polícia para Cidadania	Segurança pública	Policiamento
Municipalização e Descentralização de Políticas sobre Drogas	Segurança pública	Direitos individuais, coletivos e difusos
Sistema Integrado de Políticas sobre Drogas	Saúde	Direitos individuais, coletivos e difusos

Ação	Função	Subfunção
Prevenção do Uso e Abuso de Álcool, Tabaco e Outras Drogas	Segurança pública	Direitos individuais, coletivos e difusos
Prevenção e Descentralização da Política sobre Drogas	Segurança pública	Direitos individuais, coletivos e difusos
Rede Complementar de Suporte Social na Atenção ao Dependente Químico	Saúde	Direitos individuais, coletivos e difusos
Grupos Especializados em Policiamento em Áreas de Risco GEPAR	Segurança pública	Policiamento

Fonte: PPAG 2015-2019 e Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

No mandato de Pimentel, aparece como novidade o fato de as ações sobre drogas estarem restritas a dois grupos de função: segurança pública (60% das ações) e saúde (40% das ações). Dessa forma, é nítido um alinhamento entre o planejamento das prioridades de governo - em que se enfatizam estratégias de segurança pública para as drogas, e da implementação dessas políticas a partir da execução de ações cuja função também seja a segurança pública (Tabela 11).

Diferentemente do último mandato em que não havia nenhuma ação com função de segurança pública, dessa vez as ações dessa área temática predominaram. As ações de função saúde também aparecem mais vezes e representam uma continuidade do mandato anterior, com exceção da ação *4599 - Sistema Integrado de Políticas sobre Drogas* que foi criada nesse período e busca

> implementar estratégias de promoção da saúde e da qualidade de vida, de prevenção seletiva e indicada dos problemas associados ao uso de substância psicoativa, fomentando, integrando e aprimorando o acolhimento de pessoas com problemas associados ao uso nocivo ou dependência de substância psicoativa, num ambiente residencial terapêutico de caráter transitório (PPAG, 2017, p. 570).

A Tabela 12 apresenta a execução orçamentária das ações do mandato de Fernando Pimentel.

Tabela 12 - Execução orçamentária das ações no mandato Pimentel

Ação	Valor empenhado (A)	Valor liquidado (B)	Valor pago (C)	Pagamento % (C/B)
Atenção ao Usuário de Álcool, Crack e Outras Drogas	20.207.808,08	12.003.115,43	11.209.094,97	93,38%
Complexo de Saúde Mental	89.472.973,41	75.828.721,30	46.098.795,85	60,79%
Segurança Escolar	99.999,60	85.999,60	85.999,60	100,00%
Polícia para Cidadania	99.975,26	R$ 0,00	R$ 0,00	0,00%
Municipalização e Descentralização de Políticas sobre Drogas	1.734.906,82	1.642.677,96	1.399.503,36	85,20%
Sistema Integrado de Políticas sobre Drogas	15.494.466,49	15.494.466,49	13.165.865,97	84,97%
Prevenção do Uso e Abuso de Álcool, Tabaco e Outras Drogas	8.117.014,10	8.117.014,10	7.942.452,00	97,85%
Prevenção e Descentralização da Política sobre Drogas	3.017.799,83	2.883.542,70	2.562.703,41	88,87%
Rede Complementar de Suporte Social na Atenção ao Dependente Químico	5.528.332,87	5.528.332,87	5.006.091,44	90,55%
Grupos Especializados em Policiamento em Áreas de Risco GEPAR	199.998,70	R$ 0,00	R$ 0,00	0,00%

Fonte: PPAG 2015-2019 e Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.
Valores absolutos do ano de execução da ação (R$).

É notório, inclusive, um maior protagonismo da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais ao ser responsável por três ações orçamentárias. A ação *1167 - Segurança Escolar* vinculada ao programa da Secretaria de Estado de Educação chamado Convivência Democrática, tem o objetivo de "incrementar ações de prevenção criminal nas comunidades escolares das redes públicas e particulares do estado" (PPAG, 2016, p. 786).

A segunda ação, *1067 - Polícia para Cidadania*, do programa Polícia Ostensiva, trata de "estruturar o projeto polícia para a cidadania, por meio da filosofia de polícia comunitária, direitos humanos e prevenção às drogas, com o envolvimento da comunidade para resolver os problemas locais de segurança pública" (PPAG, 2016, p. 772). E a ação *1140 - Grupos Especializados em Policiamento em Áreas de Risco GEPAR* busca reduzir a incidência de homicídios em áreas de risco do estado de Minas Gerais. Entretanto, essas duas últimas apresentaram 0% de percentual de pagamento, o que pode significar que as ações não foram de fato implementados.

Outro fator relevante da execução orçamentária das ações sobre drogas nesse período é de que as ações de saúde representam mais de 80% das despesas. Aparecem ações com gastos indiretos sobre drogas em ambos os grupos de função, como por exemplo a ação *4089 - Complexo de Saúde Mental* e *1167 - Segurança Escolar*, em que os recursos injetados podem ser direcionados para outros fins que não sejam diretamente relacionados às drogas. Contudo, se considerarmos somente as ações com gastos diretos sobre drogas, a ação *4599 - Sistema Integrado de Políticas sobre Drogas* possui volume financeiro pago maior que todas as outras ações de segurança pública.

Nesse sentido, ao analisarmos a execução orçamentária das ações sobre drogas no mandato Pimentel, fica claro um incongruência da alocação de recursos com as estratégias de governo, em que se gastou mais com ações de saúde mas durante o planejamento das prioridades governamentais enfatizou-se mais ações de segurança pública e defesa social.

5.5 A política sobre drogas no governo Romeu Zema (2019-2021)

O governador Romeu Zema foi eleito nas eleições de 2018 com discurso de renovação política e contrário a gestão do partido do governo anterior. Como os seus antecessores, Zema também elaborou um novo PMDI, revisando os objetivos, estratégias e prioridades governamentais em seu mandato.

O PMDI 2019-2030 possui duas referências sobre as políticas de drogas. A primeira encontra-se na área de Desenvolvimento Social e trata-se de "induzir a estruturação das políticas sobre drogas nos municípios" (PMDI, 2019, p. 63). Esse esforço de municipalização e descentralização é perceptível anteriormente a partir da presença de ações com essa finalidade nos últimos mandatos. Contudo, nesse caso o governo enquadrou essa ação como uma diretriz estratégica, tornando-a mais relevante e institucionalizada.

A segunda referência trata-se de uma diretriz indireta e faz parte da área de segurança pública. De acordo com o PMDI (2019, p. 12), o governo deve

> buscar meios alternativos para modernizar a Polícia Civil, visando ampliar sua formação, sua capacidade de trabalho, de identificação e esclarecimento de crimes e sua articulação com outros órgãos e com a esfera federal, em especial nos temas relacionados ao crime organizado, tráfico de drogas e combate a corrupção.

Para analisar a relação entre a definição de estratégias governamentais e a implementação das políticas, a Tabela 13 apresenta o mapeamento dos programas, ações e responsáveis no mandato em questão.

Tabela 13 - Mapeamento de programas, ações e responsáveis no mandato Zema

Programa	Ação	Responsável
Atenção Hospitalar Especializada	Atenção Integral no Complexo de Saúde Mental	Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
Atenção Hospitalar Especializada	Atenção Integral no Complexo de Barbacena	Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
Atenção Secundária e Terciária à Saúde	Apoio e Fortalecimento da Rede de Atenção Psicossocial	Fundo Estadual de Saúde
Polícia Ostensiva	Segurança Rural	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
Polícia Ostensiva	Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) e Policiamento Escolar	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
Políticas de Integração e Segurança Alimentar e Nutricional	Capacitação e Apoio Técnico aos Municípios para Promoção do Desenvolvimento Regional	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

Programa	Ação	Responsável
Políticas sobre Drogas	Descentralização da Política sobre Drogas	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
Políticas sobre Drogas	Apoio à Rede Complementar de Suporte Social na Atenção ao Dependente Químico	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
Políticas sobre Drogas	Prevenção e Descentralização da Política sobre Drogas	Secretaria de Estado de Segurança Pública

Fonte: PPAG 2019-2023.

A primeira observação relevante é a retomada do protagonismo da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social sobre as ações relacionadas às drogas. No mandato anterior, a Política sobre Drogas estava no escopo da Secretaria de Estado de Segurança Pública e agora encontra-se na pasta de desenvolvimento social. A ação *4128 - Prevenção e Descentralização da Política sobre Drogas* também estava vinculada ao programa, mas era executada pela SESP, pois tratava-se do último ano do PPAG do governo anterior e primeiro ano do mandato de Romeu Zema.

As quatro ações de saúde (*4063 - Atenção Integral no Complexo de Barbacena, 4175 - Atenção Integral no Complexo de Saúde Mental, 4456 - Apoio e Fortalecimento da Rede de Atenção Psicossocial e 4149 - Apoio à Rede Complementar de Suporte Social na Atenção ao Dependente Químico*) que, em geral, referem-se ao tratamento de dependentes químicos, não estavam no escopo da estratégia de governo, sem qualquer menção as políticas sobre drogas na área da saúde.

Tratando-se do desenho de implementação para executar as políticas sobre drogas, por mais que não havia referência as drogas e saúde nos objetivos estratégicos do mandato, a maioria das ações executadas tem função saúde (Tabela 14). Assim, percebe-se um desarranjo entre o planejamento e a implementação dessas políticas.

Tabela 14 - Ações por função e subfunção no mandato Zema

Ação	Função	Subfunção
Apoio à Rede Complementar de Suporte Social na Atenção ao Dependente Químico	Saúde	Direitos individuais, coletivos e difusos
Apoio e Fortalecimento da Rede de Atenção Psicossocial	Saúde	Assistência hospitalar e ambulatorial
Atenção Integral no Complexo de Barbacena	Saúde	Assistência hospitalar e ambulatorial
Atenção Integral no Complexo de Saúde Mental	Saúde	Assistência hospitalar e ambulatorial
Capacitação e Apoio Técnico aos Municípios para Promoção do Desenvolvimento Regional	Administração	Formação de recursos humanos
Descentralização da Política sobre Drogas	Assistência social	Direitos individuais, coletivos e difusos
Prevenção e Descentralização da Política sobre Drogas	Segurança pública	Direitos individuais, coletivos e difusos
Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) e Policiamento Escolar	Segurança pública	Policiamento
Segurança Rural	Segurança pública	Policiamento

Fonte: PPAG 2019-2023 e Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

Uma das estratégias do PMDI 2019-2030 é incentivar a estruturação das políticas sobre drogas nos municípios. Ainda no que concerne ao desenho de implementação, podemos afirmar que dessa vez há um alinhamento com o planejamento, pois a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social executou a ação *4151 - Descentralização da Política sobre Drogas* que possui a finalidade de "induzir a descentralização das políticas sobre drogas nos municípios" (PPAG, 2021, p. 311).

Se desconsiderarmos a ação *4128 - Prevenção e Descentralização da Política sobre Drogas* que foi planejada pelo governo anterior e no mandato em questão foi

transformada na ação *4151 - Descentralização da Política sobre Drogas,* há duas ações de função segurança pública. A primeira é a *4507 - Segurança Rural* e visa primordialmente "prevenir e reprimir os crimes, melhorar a sensação de segurança e a qualidade de vida no meio rural", enquanto a ação *4062 - Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) e Policiamento Escola*r é desenvolvida pela PMMG nas escolas.

Nenhuma possui relação direta com o objetivo estratégico de modernizar a Polícia Civil. Assim, nesse mandato as políticas sobre drogas de segurança pública não foram bem definidas no planejamento estratégico do governo e ainda demonstram uma falta de clareza para mensuração dos reais gastos sobre drogas. Por fim, a Tabela 15 apresenta a execução orçamentária das ações no primeiro mandato de Romeu Zema.

Tabela 15 - Execução orçamentária das ações no mandato Zema

Ação	Valor empenhado (A)	Valor liquidado (B)	Valor pago (C)	Pagamento % (C/B)
Apoio à Rede Complementar de Suporte Social na Atenção ao Dependente Químico	16.998.978,05	16.554.383,54	15.375.776,62	92,88%
Apoio e Fortalecimento da Rede de Atenção Psicossocial	330.165.585,32	146.256.077,44	143.896.747,54	98,39%
Atenção Integral no Complexo de Barbacena	105.323.509,80	99.440.162,06	98.057.636,28	98,61%
Atenção Integral no Complexo de Saúde Mental	198.617.820,61	192.338.009,59	186.784.099,34	97,11%
Capacitação e Apoio Técnico aos Municípios para Promoção do Desenvolvimento Regional	8.176.990,16	8.098.007,88	7.977.061,68	98,51%
Descentralização da Política sobre Drogas	7.895.574,67	7.753.809,85	7.409.858,50	95,56%
Prevenção e Descentralização da Política sobre Drogas	3.750.414,42	3.617.099,08	3.287.061,99	90,88%
Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) e Policiamento Escolar	86.912,00	86.912,00	85.165,07	97,99%

Ação	Valor empenhado (A)	Valor liquidado (B)	Valor pago (C)	Pagamento % (C/B)
Segurança Rural	10.009.145,38	8.723.403,40	8.674.982,17	99,44%

Fonte: PPAG 2019-2023 e Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.
Valores absolutos do ano de execução da ação (R$).

As ações sobre drogas na área de saúde concentram grande parte do volume de recursos pago, porém esses gastos podem ser considerados indiretos visto que suas rubricas orçamentárias envolvem atividades ligadas às políticas sobre drogas e atividades de outras naturezas.

O que se observa, novamente, é uma ausência de clareza quanto aos reais gastos sobre drogas do governo de Minas Gerais. No mandato em questão, com exceção das ações *4149 - Apoio à Rede Complementar de Suporte Social na Atenção ao Dependente Químico, 4151 - Descentralização da Política sobre Drogas e 4062 - Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) e Policiamento Escolar*, os gastos de todas as outras ações podem ser considerados indiretos e não exclusivamente ligado às políticas de drogas.

Por mais que se discuta a dificuldade de mensurar esses gastos, o montante dos gastos das ações de saúde é vastamente maior do que os gastos das ações das funções de assistência social e segurança pública. Assim, verifica-se um desalinhamento entre a definição de objetivos estratégicos e a alocação de recursos, em que prioriza-se aportar mais recursos para ações de saúde, sendo que as diretrizes de governo apontavam para uma priorização de ações de desenvolvimento social e atividade policial.

6. CONCLUSÃO

Neste trabalho, os arranjos institucionais das políticas sobre drogas de Minas Gerais foram analisados e argumentou-se como essa abordagem pode ser empregada para analisar políticas públicas, compreendendo como atores, objetivos, programas, ações e orçamento são mobilizados para alcançar resultados e como o governo prioriza

determinadas áreas em uma política em que uma de suas características principais seja a intersetorialidade.

Ao constituir os elementos para análise dos arranjos, foi possível projetar como se deu parte do processo de planejamento e implementação das políticas sobre drogas em Minas Gerais. O planejamento foi observado a partir de como o governo define suas prioridades de médio e longo prazo e forma a agenda governamental. Os arranjos de implementação referem-se ao conjunto de atores e funções responsáveis por operacionalizar cada um dos programas e ações desenhados nos instrumentos de planejamento. Finalmente, o orçamento é dimensão parte da implementação das políticas e nos permite analisar a alocação de recursos e áreas com maiores gastos a partir dos dados da execução orçamentária. A Tabela 16 sintetiza o grau de alinhamento entre planejamento, arranjos de implementação e orçamento nos cinco mandatos analisados.

Tabela 16 - Grau de alinhamento entre planejamento, implementação e orçamento

Mandato	Área prioritária			Grau de alinhamento
	Planejamento	Arranjo de implementação	Orçamento	
Aécio Neves I (2003-2006)	Segurança Pública	Assistência Social	Assistência Social	Médio
Aécio Neves II (2007-2010)	Assistência Social	Assistência Social	Assistência Social	Alto
Antônio Anastasia (2011-2014)	Planejamento e Gestão, Saúde e Segurança Pública	Saúde e Assistência Social	Saúde e Assistência Social	Médio
Fernando Pimentel (2015-2018)	Segurança Pública	Segurança Pública	Saúde	Médio
Romeu Zema (2019-2021)	Assistência Social	Assistência Social e Segurança Pública	Saúde	Médio

Fonte: PPAGs (2003-2022) e Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.
Elaboração Própria.

Com exceção do segundo mandato de Aécio Neves (Aécio II), todos os outros mandatos apresentaram grau médio de alinhamento entre planejamento, arranjos de implementação e orçamento. Ou seja, pelo menos uma das unidades de análise encontra-se desalinhada em relação às outras. No mandato Aécio I, por exemplo, ações de segurança pública foram definidas como prioridades de longo prazo e foram parte da agenda de governo. Entretanto, os arranjos de implementação foram mobilizados para executar mais ações de assistência social dando maior protagonismo a esta área, além de maior dispêndio financeiro nessas ações. Percebe-se, portanto, uma inconsistência entre os objetivos declarados e o que se colocou em prática.

No mandato de Antônio Anastasia é perceptível situação semelhante. Os arranjos de implementação e o orçamento focam em ações de saúde e assistência social, mas o planejamento de longo prazo engloba estratégias de melhoria da gestão, de saúde e de segurança pública. Nos mandatos de Fernando Pimentel e de Romeu Zema é evidente uma situação distinta. O planejamento está alinhado com o arranjo de implementação, mas a maior alocação de recursos diretos está destinada à área de saúde.

Assim, assume-se que um maior alinhamento entre planejamento, arranjos de implementação e orçamento pode favorecer o desenvolvimento das políticas públicas, de forma que possa atingir seus objetivos previamente pactuados de forma mais consistente. Logo, novos estudos são necessários para demonstrar o impacto desse alinhamento sobre os resultados das políticas sobre drogas no estado de Minas Gerais. Uma possibilidade seria verificar se o mandato Aécio II - único que apresentou grau de alinhamento alto - apresenta melhores indicadores das políticas sobre drogas em relação aos outros mandatos.

Além disso, observou-se que a Lei de Drogas impôs mudanças nos arranjos institucionais no mandato logo após a sua aprovação (Aécio II), já que no planejamento das prioridades e definição de agenda foram enfatizadas ações de assistência social em detrimento de segurança pública. Além disso, após 2011, a saúde representa a área de maior volume financeiro no que tange às políticas de drogas.

Contudo, ao decorrer dos mandatos analisados foi perceptível que a segurança pública retomou seu espaço na formação dos arranjos, principalmente na dimensão do planejamento e nos arranjos de implementação, com maior protagonismo para órgãos dessa área, em especial no governo de Fernando Pimentel. A subjetividade para definição dos problemas, etapa crucial do ciclo de políticas públicas, se demonstra clara ao verificar diferentes abordagens para enfrentamento ao problema das drogas na etapa de planejamento e definição das prioridades.

Vale ressaltar, também, a dificuldade existente para se precisar gastos diretamente relacionado às questões de drogas. No caso das políticas no campo de desenvolvimento social, como as ações são mais direcionadas para este público-alvo, é mais factível precisar seus gastos. Contudo, as ações de segurança pública apresentam predominantemente gastos indiretos em relação às drogas, como por exemplo, por meio da ação Segurança Rural para enfrentamento ao crime no meio rural, entre outras. Em geral, as rúbricas orçamentárias de ações genéricas que afetam diferentes públicos-alvo, mas de certa forma objetivam a redução do consumo ou o combate ao tráfico de drogas, dificultam a compreensão do montante exato gasto com essas políticas sem a presença de indicadores externos.

Ainda mais, este trabalho permite subsidiar o desenvolvimento de uma metodologia para classificar as despesas de maneira correta pelas rúbricas orçamentárias que, de fato, se referem a natureza do gasto e ao objetivo proposto, conforme apontado em Ipea (2021). O estudo recomenda um método capaz de verificar os gastos da União com drogas com maior precisão, facilitando “a compreensão de como cada órgão designa seus recursos para a política de drogas no Brasil” (p. 63) e também pode ser adaptado ao caso de Minas Gerais, formando as bases para a criação do orçamento geral do estado sobre drogas. Finalmente, a metodologia de análise empregada neste trabalho também pode ser aplicada a fim de verificar o grau de alinhamento entre o planejamento e a implementação de diferentes políticas públicas brasileiras que também estão submetidas aos mesmos instrumentos de planejamento.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA. **Decreto-Lei nº 891**, de 25 de novembro de 1938. Aprova a Lei de Fiscalização de Entorpecentes. Brasília: Congresso Nacional, 1938. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0891.htm> Acesso em: 05 de maio de 2023.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto nº 85.110**, de 2 de setembro de 1980. Institui o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1980. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-85110-2-setembro-1980-434379-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 05 de maio de 2023.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA. **Decreto nº 4.345**, de 26 de agosto de 2002. Institui a Política Nacional Antidrogas e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4345.htm> Acesso em: 05 de maio de 2023.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA. **Decreto nº 9.761**, de 11 de abril de 2019. Aprova a Política Nacional sobre Drogas. Brasília: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9761.htm> Acesso em: 05 de maio de 2023.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº 6.368**, de 21 de outubro de 1976. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6368.htm> Acesso em: 05 de maio de 2023.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº 7.560**, de 19 de dezembro de 1986. Cria o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso, dispõe sobre os bens apreendidos e adquiridos com produtos de tráfico ilícito de drogas ou atividades correlatas, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7560.htm> Acesso em: 05 de maio de 2023.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº 10.409**, de 11 de janeiro de 2002. 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, assim elencados pelo Ministério da Saúde, e dá outras providências. Disponível em:

<www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10409.htm> Acesso em: 05 de maio de 2023.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 11.343**, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm> Acesso em: 05 de maio de 2023.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Pela metade: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo**. 2015. 313 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2015.

CAPELLA, Ana. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CONAD. **Plano Nacional de Políticas sobre Drogas**, 2022.

GUSFIELD, Joseph. **The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order**. Chicago, University of Chicago Press, 1981.

DAVIS, Lance; NORTH, Douglass. **Institutional Change and American Economic Growth**. Cambridge University Press, Cambridge, 1971.

IPEA. **Boletim de Análise Político-Institucional - Artigos**, n° 18, 2018.

IPEA. **Análise das Políticas Públicas sobre Drogas no Orçamento Federal (2005-2019)**, 2021.

JEPPERSON, Ronald. Institutions, institutional effects and institutionalism. In: POWELL, Walter; DiMAGGIO, Paul. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago. The University of Chicago Press, 1991.

KINGDON, John W. **Agendas, alternativas and public policies**. 2. ed. Ann Arbor, University of Michigan, 2003.

LEMGRUBER, Julita. et al. **Um tiro no pé: Impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo**. Relatório da primeira etapa do projeto "Drogas: Quanto custa proibir". Rio de Janeiro: CESeC, março de 2021.

LOTTA, Gabriela S. & VAZ, José C. **Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil**. Revista Do Serviço Público, 66(2), 171 - 194. 2015

LOTTA, G & FAVARETO, A. (2016). **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil**. Revista de Sociologia Política, v. 24, n. 57, p. 49-65.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. 2003-2020.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. 2007-2023.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. 2011-2030.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. 2016-2027.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. 2019-2030.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG**. 2000-2003.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG**. 2004-2007.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG**. 2008-2011.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG**. 2012-2015.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG**. 2016-2019.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG**. 2020-2023.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Disponível em: <www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/politicas-sobre-drogas> Acesso em: 01 de abril de 2023.

MENICUCCI, Telma. **Ruptura e continuidade: a dinâmica entre processos decisórios, arranjos institucionais e contexto político – o caso da política de saúde**. Locus: Revista de História 15 (2). 2010.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York. Cambridge University Press, 1990.

PIRES, Roberto & GOMIDE, Alexandre. Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, p. 49-59, 2021.

_____. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

_____. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 25-32, 2018..

PERES, Úrsula. et. al. **Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro**. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo v. 8, n. 1, 132-153. 2014

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

TEIXEIRA, Mirna B.; RAMOA, Marise de L.; ENGSTROM, Elyne & RIBEIRO, José M. **Tensões paradigmáticas nas políticas públicas sobre drogas: análise da legislação brasileira no período de 2000 a 2016**. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2017, vol.22, n.5, pp.1455-1466. ISSN 1413-8123.

TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público**. Brasília: Enap, 2021.

UNODC, **World Drug Report 2022** (United Nations publication, 2022).

WEBER, Max. **Ensaios de sociologia**. 5º edição. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.