



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**  
**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC)**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)**  
**NÚCLEO DE CIÊNCIAS HUMANAS (NCH)**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS (DCS)**  
[www.CienciasSociais.unir.br](http://www.CienciasSociais.unir.br)



**WILLIAM CRISTIAM DA SILVA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS:**  
**REINSERÇÃO SOCIAL POR MEIO DA ATUAÇÃO DE UMA ONG EM PORTO VELHO**

**PORTO VELHO**  
**2018**

**WILLIAM CRISTIAM DA SILVA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS:  
REINserÇÃO SOCIAL POR MEIO DA ATUAÇÃO DE UMA ONG EM PORTO VELHO**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), em formato de Monografia, apresentado como requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais pelo Departamento de Ciências Sociais (DCS) da Universidade Federal de Rondônia (UNIR).

Orientador: Prof. Dr. Gills Vilar Lopes.

**PORTO VELHO  
2018**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Fundação Universidade Federal de Rondônia  
Gerada automaticamente mediante informações fornecidas pelo(a) autor(a)

---

S586p Silva, William Cristiam da.  
Políticas públicas sobre drogas : reinserção social por meio da atuação de  
uma ONG em Porto Velho / William Cristiam da Silva. -- Porto Velho, RO, 2018.

50 f. : il.

Orientador(a): Prof. Dr. Gills Vilar Lopes

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) -  
Fundação Universidade Federal de Rondônia

1.Drogas. 2.ONGs. 3.Políticas públicas. 4.Rondônia. I. Lopes, Gills Vilar.  
II. Título.

CDU 364.6(811.1)

## FOLHA DE APROVAÇÃO

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS:  
REINSERÇÃO SOCIAL POR MEIO DA ATUAÇÃO DE UMA ONG EM PORTO VELHO

William Cristiam da Silva

Monografia defendida e aprovada em 18 de dezembro de 2018, em sessão pública, conforme Ata de TCC nº 07/2018/DCS-UNIR.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Gills Vilar Lopes – Universidade Federal de Rondônia (UNIR)  
*Orientador*

---

Prof. Dr. Luis Fernando Novoa Garzon – Universidade Federal de Rondônia (UNIR)  
*Examinador Interno*

---

Prof. Dr. Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior – Universidade Federal da Paraíba (UFPB)  
*Examinador Externo*

A meus pais Osvaldo e Sebastiana.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço às Forças do Universo que constelaram para que este momento se concretizasse; acredito que, sem essa energia vital, não teria tido a força necessária para a conclusão desta pesquisa.

Aos diversos autores, que muitos nem sei o nome, mas que não fizeram questão, o importante para essas pessoas era contribuir, colaborar de alguma forma.

Não posso deixar de mencionar a professora doutora Márcia Meirelles, que, em outro momento nesta mesma Universidade, foi grande incentivadora para que eu realizasse o trabalho final do curso de Ciências Sociais e que hoje, vivendo outro momento, levo meu pensamento até ela.

Ao professor doutor Gills Vilar Lopes, pela dedicação, empenho, paciência, instrução, orientação, abrindo mão do seu tempo, espaço para ter sua grande parcela na realização deste trabalho, ao senhor que me mostrou e incentivou um sonho que estava adormecido a minha Eterna Gratidão; o Senhor não imagina o que a realização desse trabalho significa para mim, grato, sempre serei grato.

Enfim, às pessoas que fazem parte do meu dia a dia e que com certeza sem o incentivo, tolerância, paciência e compreensão, não seria possível; obrigado, meu muito obrigado, Ana Carla, Ana Beatriz e Sophia, assim como a meus pais Osvaldo e Sebastiana, que, onde quer que estejam dentro desse Universo, estão felizes.

GRATIDÃO.

As atividades de atenção e as de reinserção social do usuário e do dependente de drogas e respectivos familiares devem observar os seguintes princípios e diretrizes: a adoção de estratégias diferenciadas de atenção e reinserção social do usuário e do dependente de drogas e respectivos familiares que considerem as suas peculiaridades socioculturais. (art. 22, inciso II, da Lei de Drogas).

## **RESUMO**

Esse trabalho apresenta a temática da política de droga, perpassando pela Análise de Políticas Públicas (APP), desde seu contexto histórico, como ramo da Ciência Política, até a implementação das ações do governo. Como marco teórico-metodológico têm-se os ditames do Ciclo de Políticas Públicas (CPP), passando pela formação da agenda temática até ser alterada ou, mesmo, paralisada pelo grande jogo de poder que envolve a política até chegar ao cliente final (cidadão). A implementação da política de drogas também encontra eco na atuação de organizações não governamentais (ONGs). É neste sentido que se realiza, aqui, um estudo de caso da Associação Casa Família Rosetta, de Porto Velho, em que grande parte da política pública sobre drogas é implementada para atender a essa demanda social, tendo em vista a sobrecarga das funções do Estado. Logo, o presente trabalho tem como objetivo geral realizar um panorama sobre APP e o CPP, especialmente no que tange à fase de implementação da política sobre drogas em relação à reinserção social de pessoas dependentes químicas na capital rondoniense, utilizando-se, para tanto, da metodologia qualitativa.

**Palavras-chave:** Drogas. ONGs. Políticas Públicas. Rondônia.



## **ABSTRACT**

*This work brings the theme of drug policy from a Public Policy Analysis (PPA) view, since its historical context, as a branch of Political Science, to the implementation of government actions. As a theoretical-methodological framework, we use the Public Policy Cycle (CPP), through the formation of the thematic agenda until it is altered or even paralyzed by the great power game that involves politics until reaching the final client (citizen). The implementation of drug policy is also reflected in the work of non-governmental organizations (NGOs). It is in this sense that a case study of the Rosetta Family House Association, in Porto Velho, is carried out here, where a large part of the public drug policy is implemented to meet this social demand, in view of the overload of state functions. Therefore, the main objective of the present work is to provide an overview of APP and CPP, especially with regard to the drug policy implementation phase in relation to the social reintegration of chemical dependents in the capital of Rondônia, Brazil, through out a qualitative methodology.*

**Keywords:** *Drugs. NGOs. Public Policy. Brazilian state of Rondônia.*

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Esquema 1 – Ciclo da Política Pública (CPP).....	26
Esquema 2 – Modelos de formulação da política .....	27
Esquema 3 – Etapas do tratamento da pessoa dependente química.....	33
Figura 1 – Carta de autorização para realização da pesquisa deste TCC.....	48
Gráfico 1 – Movimentação da triagem na Casa Rosetta de Porto Velho (2015-2017).....	35
Gráfico 2 – Motivos para se buscar ajuda na Casa Rosetta de Porto Velho (2015-2017) .....	37
Gráfico 3 – Balanço mensal da Reinserção Social da Casa Rosetta (2018) .....	38
Gráfico 4 – Vínculo empregatício pós-Reinserção Social (2018) .....	39
Quadro 1 – Contribuições dos autores clássicos de APP .....	19
Quadro 2 – Significados da palavra “política” .....	21

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

APP	Análise de Políticas Públicas
COMAD	Conselho Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas
CONEN	Conselho Estadual sobre Drogas
CPP	Ciclo de Políticas Públicas
CT	Comunidade Terapêutica
EUA	Estados Unidos da América
ONG	Organização não governamental
SENAD	Secretária Nacional de Políticas sobre Drogas
SISNAD	Sistema Nacional de Políticas Públicas
TCC	Trabalho de conclusão de curso

## SUMÁRIO

FOLHA DE APROVAÇÃO.....	4
AGRADECIMENTOS.....	6
RESUMO .....	8
<i>ABSTRACT</i> .....	9
LISTA DE ILUSTRAÇÕES .....	10
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	11
SUMÁRIO.....	12
1 INTRODUÇÃO.....	13
2 CIÊNCIA POLÍTICA, POLÍTICAS PÚBLICAS E ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS ..	16
2.1 A Análise de Políticas Públicas (APP) .....	18
2.2 A atuação das ONGs em face do Ciclo de Políticas Públicas (CPP).....	22
3 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA SOBRE DROGAS POR UMA ONG DE PORTO VELHO.....	31
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	42
REFERÊNCIAS .....	45
APÊNDICE A – Autorização para acesso e pesquisa na Casa Rosetta.....	48
ANEXO A – Excertos da Lei de Drogas sobre reinserção social .....	49

## 1 INTRODUÇÃO

Apesar de haver inúmeras políticas públicas que versam sobre os mais variados tipos de relações sociais, este trabalho de conclusão de curso (TCC) analisa a política de drogas. Mais especificamente, ele se debruça sobre a questão da reinserção social, que busca, de um lado, evitar a reincidência de pessoas dependentes químicas no mundo das drogas e, de outro, prepará-las para o retorno e convívio social.

Atualmente, discussões e debates sobre tal tema transitam sob distintas óticas, desde o combate a seu tráfico, passando por seu consumo – para fins medicinais ou de lazer –, e chegando à sua descriminalização, tanto em termos sociais (GIDDENS, 2012, p. 19-20) quanto legais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

A partir dessa breve contextualização esta monografia se justifica, por um lado, para contribuir, empírica e socialmente, com a implementação da política de drogas e, por outro, para se debruçar, epistemologicamente, sobre um tema que ganha fôlego no Brasil nos últimos anos, principalmente nos ramos das Ciências Sociais. Nesse sentido, levam-se em conta, aqui, as palavras de um dos pais-fundadores da Análise de Políticas Públicas (APP), Lindblom (1981, p. 9): “[o]s cientistas sociais precisam ter o cuidado de não explicar o que as pessoas já sabem”. Assim, se a observação é uma das principais ferramentas de que se vale o cientista social, é inegável a crescente quantidade de pessoas em situação de risco, aparentemente ocasionada pela dependência química, em áreas centrais do município de Porto Velho<sup>1</sup>. Qual seria, então, a contribuição das Ciências Sociais para explicar e, quem sabe, ajudar a analisar tal problema social? Apenas o Estado pode contribuir diretamente para a reinserção dessas pessoas? Essas são as grandes questões motivadoras para a feitura desta monografia.

Diante desse cenário, o presente TCC parte do seguinte problema de pesquisa: de que forma as organizações não governamentais (ONGs) implementam políticas públicas de combate às drogas no município de Porto Velho?<sup>2</sup>

Para responder a essa pergunta, a presente monografia tem como objetivo geral analisar a implementação das políticas públicas sobre drogas, especialmente em relação à reinserção social de pessoas dependentes químicas na capital rondoniense. Nesse viés, seus objetivos específicos são os que se seguem abaixo:

---

<sup>1</sup> Especialmente nas proximidades da estação rodoviária interestadual da capital rondoniense, bem como de seu desativado terminal de integração de ônibus.

<sup>2</sup> A formulação do problema de pesquisa tem como base metodológica Gil (1999, p. 49-50) e Kerlinger (1980, p. 33-38).

1. estudar as políticas públicas a partir da ótica da Ciência Política e a atuação das ONGs em relação a determinadas atividades estatais; e
2. analisar o estado de coisas em relação às políticas públicas para pessoas dependentes químicas, em que pese sua implementação no município de Porto Velho.

A metodologia se pauta tanto no estilo qualitativo quanto quantitativo de pesquisa, cujas fontes primárias são a legislação pátria e dados tabulados a partir de acesso autorizado ao banco de dados da Fundação Casa Rosetta, de Porto Velho, em relação aos meses de janeiro a outubro de 2018. No que concerne aos métodos quantitativos, utiliza-se a estatística descritiva<sup>3</sup>. Já os métodos qualitativos escolhem-se o estudo de caso e a análise documental. Para o primeiro método, aprofunda-se no *case* de uma entidade sem fins lucrativos que atua na capital rondoniense, a Casa Família Rosetta. Apesar de haver outras ONGs que atendem a pessoas dependentes químicas no município Porto Velho, escolhe-se tal Casa por, dentre outros, ela ser a primeira a acolher essas pessoas e manter, desde então, suas atividades ligadas, em grande parte, ao Poder Público. Já para o segundo método, extraem-se os dados a partir de documentos legais, especialmente a Política Nacional sobre Drogas, capitaneada pelo Ministério da Justiça.

A fim de subsidiar epistemologicamente a análise dos dados levantados – e, portanto, situar a pesquisa no âmbito das Ciências Sociais –, elege-se como marco teórico a APP, ou seja, “[...]o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e quando necessário, propor mudanças no rumo ou cursos dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006). A partir do Ciclo de Políticas Públicas (CPP), oriundo da APP, busca-se situar a atuação da ONG em questão na fase de “Implementação da Política”.<sup>4</sup>

Este trabalho se divide em duas seções principais. Na primeira delas, abordam-se as políticas públicas enquanto objeto de estudo precípua da APP, subcampo científico da Ciência Política, bem como toca a contextualização da atuação descentralizada das ONGs. Na segunda, intenta-se responder ao problema de pesquisa já explicitado, mediante a análise dos dados e à luz do marco teórico, aplicado a um estudo de caso em Porto Velho. É nessa segunda seção principal que também se apresentam os principais achados da pesquisa e das análises, com vistas à análise da Implementação das políticas públicas sobre drogas no município de Porto Velho.

---

<sup>3</sup> Portanto, ao se usar a estatística descritiva, não se busca inferir para a população a partir dos resultados da análise da amostra.

<sup>4</sup> Detalha-se tal Ciclo na próxima seção.

Ao final do TCC, apresenta-se o Apêndice A, contendo a carta de autorização para acesso e pesquisa na Casa Rosetta. Vale destacar que, por meio dele, o autor desta Monografia teve acesso a documentos e dados, inclusive eletrônicos, na supracitada instituição, na contrapartida de que a publicação dos resultados da pesquisa impossibilita a identificação individual das pessoas envolvidas, conforme prevê a Resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS) n. 510, de 7 de abril de 2016, que dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2016).

Por fim, o Anexo A apresenta os principais trechos da Lei de Drogas (BRASIL, 2006) que versam sobre a questão da reinserção social e da atuação auxiliadora de entidades.

## 2 CIÊNCIA POLÍTICA, POLÍTICAS PÚBLICAS E ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

Como já falado, este TCC se apoia na Ciência Política, chegando a um de seus subcampos chamado Análise de Políticas Públicas (APP), procurando, ainda que de forma resumida, apresentar o Ciclo de Políticas Públicas (CPP), explicando como agem os governos em relação a uma determinada área.

Esta seção evoca o primeiro objetivo específico, que é abordar as políticas públicas a partir da APP, traçando um panorama da atuação das ONGs em relação à atuação estatal. Com isso, ligam-se epistemologicamente pressupostos e conceitos das Ciências Sociais e, especificamente, da Ciência Política, aplicados às políticas públicas e à questão da atuação complementar das ONGs, a partir de uma variável interveniente, o Estado. Isso se justifica porque esse “[...]complexo de relações humanas, normas e condições normativamente determinadas que designamos por ‘Estado[...]’” (WEBER, 2006, p. 32) encontra-se contemporaneamente “[...]com menos poder e recursos[...]” (ABRUCIO, 1997, p. 18).

A política pública sobre drogas encaixa-se em uma seara social em que, aparentemente, o Estado teria obrigação de atuar, mas lhe faltam recursos. Mas, afinal, o que são políticas públicas?

A definição de política pública é o primeiro ponto de debate quase sempre levantado pela literatura especializada. Contudo, uma das mais conhecidas definições é a de Thomas Dye, que descreve a política pública como tudo aquilo que o governo resolve fazer ou deixar de fazer (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 6). Assim, a política pública está embasada nas ações – e inações quase sempre intencionais – do governo para com a sociedade civil, do mais básico ao mais complexo dos serviços ou produtos.

Hoje, embora “[a]s políticas [públicas] de bem-estar voltadas para os setores de baixa renda e para a previdência social também se veem definitivamente ameaças” (DOS SANTOS, 2000, p. 39), “[s]omente as medidas que um governo adote ou endosse, *por exemplo, a proibição de venda ou uso de tabaco*, constituem de fato uma política pública” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 7, grifo nosso).

Como se vê, a decisão do governo nas ações empreendidas não é tomada de forma simples. Da mesma forma, pelo fato de os estudos sistemáticos sobre política pública serem recentes no Brasil, a análise da decisão governamental – ou seja, das políticas públicas – também se torna não tão trivial, a exemplo de sua construção teórica e de como os agentes envolvidos (*stakeholders*) no processo político elaboram e implementam essas ações (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 12).



Cabe, ainda, remeter ao processo de decisão política, em que pontos básicos passam por escolhas – muitas vezes tidas como “racionais” –, fazendo com que sua efetividade<sup>5</sup>, ou falta dela, passe a depender de fatores de toda a ordem (XIMENES, 2018, p. 88). Quanto ao uso do termo “decisão”, está implícita a ação de realizar uma opção por uma coisa, em detrimento de outra (RUA; ROMANINI, 2014, p. 7). Isso é necessário ressaltar porque, em vários momentos, a política pública implicará a tomada de decisão política, ancorada, muitas vezes, na opinião pública, como ocorre com a temática das drogas.

Decisões políticas e políticas públicas caminham juntas, mas nem sempre trilham na mesma direção, haja vista que “[...]podemos considerar o governo e a política integralmente como um processo de decisão; deste modo, não incorreremos no erro de ver a decisão política como um *aspecto* da política” (LINDBLUM, 1981, p. 10, grifo nosso). Assim, o tema da decisão política mostra-se importante para os objetivos deste TCC, pois, mais à frente, será possível analisar, no caso concreto, de que forma as decisões tomadas em Brasília são implementadas em Porto Velho.

De volta à discussão teórica, Lindblom (1981, p. 7) afirma que da mesma forma com que “[Adam] Smith propôs que as decisões sobre política econômica fossem retiradas, na medida do possível, das mãos dos governos, e transferidas para o mercado”, a questão da racionalidade volta à tona na Academia, por meio das discussões sobre políticas públicas.

Ao analisar, todavia, a literatura originária sobre políticas públicas, observa-se que a sociedade civil, especialmente a classe trabalhadora – representada nos chamados “trabalhadores chão-de-fábrica”, no jargão da literatura especializada –, não é enfatizada. Embora algumas políticas públicas possam ser alcançadas, de certa forma, apenas na esfera da política partidária, têm-se visto, nos últimos anos, uma participação mais ativa da sociedade civil, mesmo intervindo no CPP. Esse processo participativo passa a ser realizado, dentre outros, via Conselhos e ONGs. Assim, compreender, ainda que brevemente, como esses atores não estatais surgem nesse momento de transição – ou de “reformas” – política mostra-se bastante atraente para os estudos de Ciência Política, especialmente para a APP.

---

<sup>5</sup> Entenda-se “efetividade”, à luz da APP, como a “[...]capacidade de gerar impactos na sociedade, indo além do escopo do programa [de governo]” (TRONCO, 2018, p. 33).

## 2.1 A Análise de Políticas Públicas (APP)

A fim de contextualizar os estudos sistemáticos sobre políticas públicas, faz-se necessário rememorar sua matriz história, cuja discussão mais robusta, no âmbito da Ciência Política, toma forma em meados dos anos 1960, nos Estados Unidos da América (EUA).

De acordo com Souza (2006),

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia [*sic*] de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então mais nas análises sobre o Estado e suas instituições do que no procedimento dos governos. Assim, na Europa, a área de políticas públicas vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo –, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

A citação acima vem ao encontro do que também ponderam Ham e Hill ([1993]), ou seja, de que as diferenças de implantação dessa área de estudos e pesquisas entre EUA e Europa tiveram como resultados práticos “[...]o financiamento do governo para a pesquisa em ciências sociais e a indicação de acadêmicos para postos do próprio governo[, que] ocorreram nos Estados Unidos em uma escala muito maior[...]” do que na Europa. De qualquer forma, a emergência de análises mais aprofundadas sobre políticas públicas nas Ciências Sociais marca-se “[...]como um ramo da ciência política[, que surge] para entender como e por que os governos optam por determinadas ações” (SOUZA, 2006). Por sua vez, essa explicação baseia-se nas três perguntas-chave que direcionam a APP, formuladas por Lasswell (1984), um dos fundadores dessa área, em sua obra de referência “Política: quem ganha o que, quando, como”, originalmente publicada em 1936.

Com o florescimento dessa área de estudos políticos, surge a demanda por um novo tipo de cientista social que “[...]observasse a ação do governo na sua totalidade, meios e fins, e que pudesse orientar também as decisões governamentais” (TRONCO, 2018, p. 20). É nesse momento que o governo estadunidense passa a investir, cada vez mais, nessa área tanto na Academia quanto na própria administração pública.

Nesse interim, é possível identificar quatro clássicos dessa área, quais sejam: Charles Lindblom, David Easton, Harold Lasswell e Herbert Simon<sup>6</sup>, conforme o Quadro 1.

---

<sup>6</sup> Aqui entra um grande desafio para a APP brasileira: não haver disponível em português grande parte das obras de referência desses autores, com raras exceções como Lasswell (1984) e Lindblom (1981), mas já esgotadas há mais de três décadas.

Quadro 1 – Contribuições dos autores clássicos de APP

Ano	Autor	Contribuição
1936	Harold Lasswell	introduz a expressão “análise de política pública” no âmbito das Ciências Sociais
1947 e 1955	Herbert Simon	introduz o conceito de racionalidade limitada dos tomadores de decisão públicos ( <i>policymakers</i> <sup>7</sup> )
1959	Charles Lindblom	questiona o racionalismo de Lasswell e Simon e propõe outras variáveis (como relações de poder e integração das fases do processo de tomada de decisão) na formulação e análise de políticas públicas.
1965	David Easton	define política pública como um sistema, abrindo margem para a sistematização do Ciclo de Políticas Públicas (CPP)

Fonte: Elaboração própria.

Fonte dos dados: HAM; HILL, [1993]; LASSWELL, 1984; LINDBLOM, 1981, p. 39; RUA; ROMANINI, 2014, p. 54, 81; SOUZA, 2006, p. 23-24; TRONCO, 2018, p. 20-21, 62.

Vários autores apresentam conceitos diversos sobre o que é política pública. Por exemplo, Critsinelis (2002, p. 44) apregoa que é “[...]o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores para a satisfação de demandas por intermédio da ação governamental[...]”.

Como se percebe, o conceito de políticas públicas é construído, e não dado, de pronto. Tal processo se realiza mediante análises para se obter algo tangível, concreto em suas aplicação e execução, e supostamente balizando a melhor opção para se desenvolver a política. Lindblom (1981, p. 25, grifo nosso) pontua que, “[q]uando dizemos que as políticas são decididas por meio de *análise*, queremos dizer que uma investigação do mérito das várias possibilidades de ação encontrou razões que nos levaram a preferir uma determinada política, em lugar de outras”.

Paralelo à análise da política pública, transita o processo de decisão governamental. Nele, os tomadores de decisão, ou seja, os precursores da formulação política, muitas vezes, tomam para si o poder e votam entre si. Ainda dentro da decisão governamental, pode haver a delegação, em que atores não envolvidos tomam a decisão em nome do governante. Assim, é possível definir política pública de diversas maneiras, tais como: campo de atividade governamental; situação social desejada; proposta de ação específica; norma quanto ao tratamento de determinado problema; e conjunto de objetivos e programas de um governo (RUA; ROMANINI, 2014). Porém, praticamente todas essas definições, de fato, apontam, quase sempre, para uma mesma direção, qual seja, a análise de causas e/ou consequências da ação governamental, que, por sua vez, é um dos objetos precípuos da Ciência Política atual.

<sup>7</sup> De acordo com Cepik (2003, p. 65, grifo do autor), *policy-makers* são os “[...]responsáveis pelas políticas públicas, sejam eles funcionários de carreira, [sejam] dirigentes nomeados ou políticos eleitos[...]”.

Em todo o caso, a definição de política pública mais aceita continua sendo a de Lasswell (1984), *i.e.*, aquela que busca responder às questões “quem ganha o quê? Por quê? E que diferença faz?” (SOUZA, 2006). Se se pegar tal definição abrangente e tentar aplicá-la às políticas públicas sobre drogas em Porto Velho, ter-se-ia a possibilidade de responder a perguntas como: quem ganha com a reinserção social de dependentes químicos?; o que a justifica?; e como ela é implementada? Este TCC objetiva responder à terceira indagação.

Diante dessa gama de definições, este trabalho escolhe uma mais abrangente – ou “compreensiva”, no jargão da área – e que, ao mesmo tempo, compactua com os clássicos da APP, a saber: política pública “é toda ação tomada por um governo para intervir numa realidade *social*” (TRONCO, 2018, p. 12, grifo nosso). Dessa forma, o governo pode agir prevendo certa situação ou intervindo em determinadas áreas, tais como: agricultura, economia, educação, esporte e saúde. Assim, “[a]ções de governo’ são as políticas públicas. E ‘políticas públicas’ são tudo aquilo que um governo faz” (TRONCO, 2018, p. 13) ou deixa de fazer. Todavia, na era dos direitos humanos, é inconcebível uma definição de política pública que não se pautem pelo conjunto de ações que atenda a necessidades sociais de forma lícita, coesa e transparente, respeitando a dignidade de seus usuários, sem distinção sexual, religiosa, racial, étnica etc.

Consoante Rua e Romanini (2014), certamente toda a dificuldade para se compreender o que é uma política pública deriva de dois grandes fatores, quais sejam: (i) da própria literatura especializada; e (ii) da tradução da palavra “*policy*”, que, em português, significa “política”, mas que também enseja três sentidos, conforme descreve Tronco (2018, p. 13). O primeiro sentido de política “[...]tem a ver com as dinâmicas de poder dentro de um grupo ou sociedade e com todo o universo que a acompanha – eleições, negociações, pressão política, etc.”. O segundo sentido é o de “norma de operação”, usado, por exemplo, em “política de atendimento ao usuário” ou “política da empresa”. O terceiro é justamente o de “políticas públicas”.

Nas palavras de Ximenes (2018, p. 88), a política pública concretiza a política e é, ao mesmo tempo, a própria política, que, por ser política, alterna ou é alterada conforme cada cenário que se apresenta ao tomador de decisão.

Como se vê, a literatura especializada traz a palavra “política” com três correspondentes bastante difundidos na Ciência Política, conforme resume o Quadro 2.

Quadro 2 – Significados da palavra “política”

<b>Termo</b>	<b>Significado</b>
<i>polity</i>	instituições artificiais/políticas, geralmente corpo político administrado por um governo (cidade, província, país etc.)
<i>politics</i>	processos envolvendo a política do poder, como em “política internacional”, e a arena própria dos políticos
<i>policy</i>	políticas públicas

Fonte: Elaboração própria.

Assim como o processo de construção da política pública é construído, o da participação social também se molda a ele. Além do processo de despertar sobre o tema, é importante que parte da sociedade tome nota do avanço de uma determinada política pública, participando do seu processo, fiscalizando, acompanhado as contas públicas, participando/assistindo a sessões, enfim tomando corpo em um processo em que a sociedade civil não tinha voz e voto (LINDBLUM, 1981, p. 39).

Dentro de uma democracia participativa como a brasileira, cabe a cada cidadão exercer sua cidadania para além das eleições, passando a saber como e onde agem os agentes a quem se delega o poder de decisão. Entendendo que esses agentes políticos fazem parte de uma engrenagem necessária, não se pode invalidar sua importância e necessidade para a manutenção do Estado democrático de direito, mas hoje a sociedade pode participar de forma mais direta da coisa pública, observando e fiscalizando. Por isso, a APP exige a compreensão do palco em que esses agentes atuam (LINDBLUM, 1981, p. 8).

Com uma participação ativa de entidades diversificadas da sociedade civil organizada, a compreensão da tomada de decisão, e principalmente da política pública, passa a ficar mais clara na prática, podendo vir a exercer pressão em seus representantes que, de certa forma, passam a entender/atender a necessidade da sociedade via políticas públicas melhor elaboradas e direcionadas socialmente.

A importância da participação da sociedade nas diversas fases que envolvem a política pública é um dos focos desta Monografia. É necessário que a sociedade civil tome posse desse tema, se instrua sobre o assunto e entre nesse jogo de poder, haja vista que “[a] grande maioria [da sociedade] participa do jogo com pouca frequência [*sic*], desempenhando papéis menores” (LINDBLUM, 1981, p. 85).

Assim, parte-se do pressuposto de que a política se faz e se vive todos os dias. A participação da sociedade nos seus próprios interesses mostra-se vital para que as tomadas de decisões possam ir em direção a maiores benefícios comuns. Hoje, essa parcela, outrora marginalizada do processo político, tem a oportunidade de ter voz ativa na confecção de políticas públicas, principalmente em Conselhos e ONGs, entidades estas abordadas na próxima subseção.

## 2.2 A atuação das ONGs em face do Ciclo de Políticas Públicas (CPP)

Apesar dos diversos interesses por trás da formulação e implantação de políticas públicas, no Brasil elas conseguem ainda ser minimamente pautadas pela existência de normas e regras de transparência<sup>8</sup>. O cenário social atual se apresenta, portanto, com a possibilidade de aprofundar o tema do combate às drogas, configurando-se, assim, como objeto de políticas públicas.

Uma das formas encontradas para essa transparência e uma maior fluidez na sociedade em suas necessidades é a atuação de ONGs, mesmo que suas funções originárias não fossem direcionadas para suprir necessidades sociais primárias.

De acordo com Carvalho (1995, p. 13), “[n]os países altamente industrializados, surgiram[...] grupos organizados de pessoas que, com base na vivência cotidiana compartilhada, começaram a administrar diretamente a vida comunitária”. Essas organizações buscavam maneiras de evitar as disfunções da burocracia, de que tanto fala Weber (1967), das ações governamentais, mediante trabalhos voltados, geralmente, à totalidade da sociedade – como a legalização do consumo de determinadas substâncias entorpecentes – ou a uma parcela dela que está à margem de uma política pública. Ainda, como relata Carvalho (1995), elas “[v]isavam responder às demandas legítimas de governabilidade de seus associados, que não as viam atendidas pelos canais burocráticos estatais ou privados”.

A ausência ou a má qualidade de um serviço ou produto ofertado pelo Estado leva as sociedades a se organizarem e tomarem a frente no sentido de não ficarem desprovidas de serviços vitais ou vir a sofrer ainda mais para que, finalmente, suas necessidades possam ser atendidas (CARVALHO, 1985, p. 13).

As ONGs, cujas principais características são a descentralização e a antiburocracia, surgem sistematicamente em meados dos anos 1970 e “[v]isavam responder às demandas legítimas de governabilidade de seus associados, que não as viam atendidas pelos canais burocráticos estatais ou privados[...]” (CARVALHO, 1995, p. 13). Desde então, suas linhas de atuação são diversificadas em áreas como saúde, educação, meio ambiente, trânsito e, no caso específico deste TCC, drogas. É nesse viés que Carvalho (1995) aponta que as ONGs:

Constituem-se também no sentido inverso das burocracias estatais. Disputam as áreas de atuação com elas, sendo, portanto, além de antiestatistas, não hierárquicas ou piramidais, pois a autoridade última nesses grupos organizados reside nas assembleias [*sic*] de seus membros e delegados. Por este contrato, líderes e liderados obedecem às regras vindas de baixo para cima.

---

<sup>8</sup>Ainda mais com o advento da Lei de Acesso à Informação (LAI), de 2011.

Com um universo de ações a ser tomado pelo governo em várias frentes, torna-se praticamente inviável para o próprio governo acolher demandas de toda ordem, além da complexidade de acatar determinada política pública, que ele mesmo, aliás, criou. É nesse contexto auxiliar e subsidiário que entra a importância das ONGS no sentido independente de tornar-se um braço do poder público para a execução de suas próprias ações. Dentro desse pensamento, vale destacar que:

Hoje em dia, espera-se que o Estado destine maiores recursos e ofereça melhores benefícios, ao mesmo tempo reduzindo seu tamanho e limitando seu raio de ação. Este paradoxo só pode ser resolvido se a ação social for desenvolvida fora do Estado – ainda que em relação a ele – e de modo mais eficaz do que se fosse feito pela administração pública; daí a importância das ONGs, hoje” (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 1992, p. 44).

Esta pesquisa aborda especificamente a atuação de uma ONG em Porto Velho e sua relação com a política pública de drogas, cujo cunho assistencialista se direciona à pessoa dependente química, a Casa Família Rosetta, que exerce uma extensão das ações governamentais, via oferta de tratamentos, acolhimentos de grupos familiares e reinserção social para essas pessoas, funções estas compactuadas com o governo. Tendo em vista tal contexto, fica clara a necessidade e a importância de determinadas ONGs quanto à implementação da política pública desenvolvida pelo governo, seja ele municipal, seja estadual, seja federal.

As ONGs se apresentam, de certa forma, como um auxiliar de urgência – e, até mesmo, de emergência – por parte do governo, para atender as necessidades da sociedade. No caso desta Monografia, a questão das drogas e seus usuários e dependentes no município de Porto Velho toca especialmente a uma ONG, inserida no que se convencionou chamar “terceiro setor”.

O primeiro setor é formado pelas instituições governamentais; o segundo, pelo comércio e tudo que o envolve, ou seja, fábricas, lojas, entre outros; já o terceiro setor tem como “[...] elemento de identidade [...] o fato de tais instituições serem sem fins lucrativos, [...] e caracterizam-se pela promoção de interesses coletivos” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, 2000, p. 50). Geralmente, os recursos financeiros não advêm principalmente do primeiro setor – governo –, um paradoxo, haja vista que ele é um dos principais executores das próprias políticas públicas. Assim, as ONGs fazem parte do terceiro setor, prestando serviços de utilidade pública, executando e implementando políticas públicas – muitas vezes, no “chão de fábrica” – para determinada situação e em vários setores. É nesse prisma que as Nações Unidas asseveram que:

As ONGs responderam e ainda respondem a diversas urgências e emergências que os setores populares atravessam. Assim, estas instituições defendem os direitos humanos colocados em perigo pela repressão política; enfrentam necessidades urgentes de sobrevivência derivadas da crise econômica e do endividamento; respondem a emergências causadas por fenômenos naturais (terremotos, inundações, epidemias, etc.); acompanham diversos movimentos e organizações sociais na sua luta cotidiana (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 1992, p. 33-34).

Só se pode aplicar o conceito de terceiro setor à APP graças ao próprio surgimento, importância e reconhecimento das ONGs, tendo em vista “[...]que existe [...] um acúmulo de experiências que reconhece a importância crescente da ação de entidades privadas, porém com interesses públicos” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, 2000, p. 50, 2000, p. 51)

Até o terceiro setor executar determinada política pública por meio das ONGs, ocorre um processo de muitas decisões que implicam em um campo voltado para interesses dentro e fora do governo (LASSWELL, 1984), o que dificulta as decisões para a política pública.

É visível que a burocracia, a complexidade que surge para atender comunidades e sociedade civil como um todo, é uma das grandes dificuldades que os governos têm para alcançar novos segmentos e movimentos sociais emergentes, que passam então, como já mencionado, a se mobilizar e, assim, criar, eles mesmos, alternativas para atender suas próprias necessidades.

Dentro da questão da efetividade das políticas públicas sobre drogas, levantada neste TCC, vale lembrar que ainda persiste uma certa burocracia e complexidade no tema. Recentemente no Brasil, houve uma campanha denominada “Crack: é possível vencer”, que poderia ser uma política pública continuada pelos diferentes governos ou poderia ser melhor organizada e reorganizada. Porém, o que se vê é um jogo de poder em que se invalida o que estava sendo feito ou organizado por um governo anterior e se inicia tudo do zero. Esse aparente jogo de poder, junto com as disfunções da burocracia, afeta o receptor da política pública, que é a própria sociedade. Lindblom (1981, p. 59) elucida que “[...]as complexidades do jogo de poder no processo de decisão política – sua falta de direção, imprevisibilidade, [...] frustrações, inversões e inevitáveis falhas – ressurgem multiplicadas na implementação [...] das políticas”.

Este trabalho parte do pressuposto de que a atuação de ONGs no combate às drogas mostra-se como um avanço político e social, mas que, ao mesmo tempo, põe em xeque a importância do próprio Estado. Por um lado, ao delegar funções básicas, seu governo abre mão de atuar diretamente com quem legitima o seu poder, ou seja, o povo. Por outro, ela faz parte de um processo mais amplo de democratização, em que a sociedade passa a participar,



de forma mais ativa, da vida política, com uma visão mais apurada para determinado assunto. É nesse contexto que Gohn (2011, grifo nosso) apregoa que “[o] entendimento dos processos de *participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas* nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira[...]”. Nesse prisma, as ONGs surgem, em tese, longe dos interesses individuais ou vantajosos de certa parcela ou segmento da sociedade, especialmente das que historicamente tomam decisão nos três níveis de governo. Todavia, Carvalho (1995, p. 23) lembra que as organizações não governamentais “[...]provêm da iniciativa da cidadania, dos trabalhadores e de grupos culturais. Organizam-se de uma forma distinta da arregimentação consentida de interesses e necessidades dentro do marco liberal representativo e do seu desvio populista” (CARVALHO, 1995, p. 23). Fazer parte do governo torna menos complexo e difícil atender a certos interesses individuais ou corporativos (GOHN, 2011), de modo que as ONGs trazem um pouco mais de equilíbrio às várias fases das políticas públicas, especialmente à sua implementação, parte fulcral do CPP.

Um ponto relacionado às ONGs é que algumas dessas instituições filantrópicas são de cunho religioso. Com isso, elas podem sair do equilíbrio social e passar para o religioso, atendendo a interesses que, por exemplo, sejam compactuados apenas por uma fração bem restrita da sociedade.

Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 11) esclarecem que “[...]o enfoque na natureza das ferramentas ou dos instrumentos que os governos têm à sua disposição para implementar políticas públicas é, portanto, a melhor forma de análise”, a qual, dentro do universo da APP, torna-se fundamental, pois eleva o nível dos debates, saindo do censo comum e alcançando um patamar maior de aprimoramento social. Em outras palavras, a política pública, enquanto objeto de estudo acadêmico das Ciências Sociais, exige de seus especialistas a explicação da complexidade dos atores envolvidos nas diversas etapas do ciclo de vida de uma dada política. Assim, o CPP mostra-se como:

[...] um dos meios mais populares de simplificar a *policy-making*, para fins analíticos, foi pensá-la como processo, isto é, como um conjunto de estágios inter-relacionados através dos quais os temas políticos (*policy issues*) e as deliberações fluem de uma forma mais ou menos sequencial desde os *insumos* (problemas) até os *produtos* (políticas). (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 12, grifo dos autores).

Ao longo deste texto, falou-se, ainda que superficialmente, do CPP. Aqui, abordam-se as fases ou etapas desse ciclo, dentro da APP. Entende-se sua importância nos estudos sociais da política (*politics*) justamente por esta se encontrar em constante movimento. Conforme a sociedade se organiza, aumentam suas necessidades a serem atendidas por

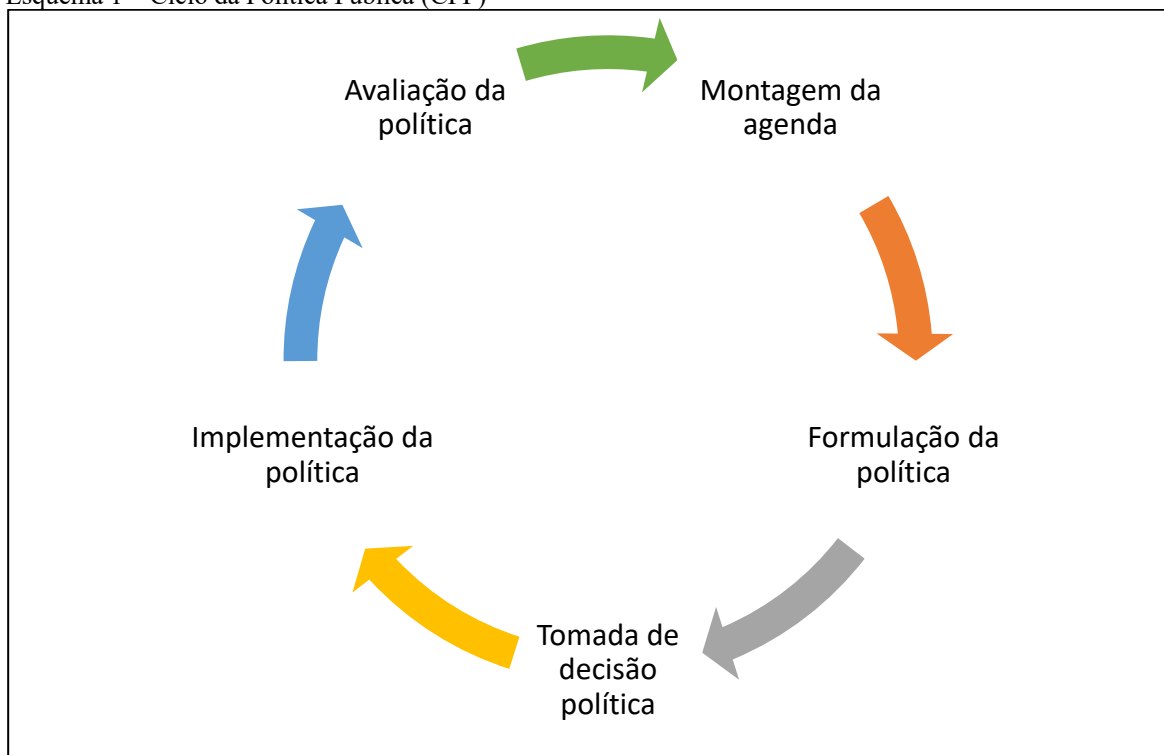
políticas (*policy*). Em relação à utilidade do ciclo de políticas públicas, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 15) colocam que:

Este modelo é útil não só pela forma como separa as distintas tarefas conduzidas no processo de *policy-making*, mas também porque ajuda a esclarecer os diferentes papéis, interativos, desempenhados no processo pelos atores, instituições e idéias [*sic*] que têm a ver com política[...].

Assim, os estágios/etapas/fases do CPP geralmente são os seguintes: (i) montagem da agenda; (ii) formulação da política; (iii) tomada de decisão política; (iv) implementação da política; e (v) avaliação da política.

Esses cinco estágios agem de forma interdependente, de modo que não há juízo de valor entre eles. O que permanece em mente mesmo é o fato de uma determinada política pública ter início, meio e fim, como aponta o Esquema 1.

Esquema 1 – Ciclo da Política Pública (CPP)



Fonte: Elaboração própria.

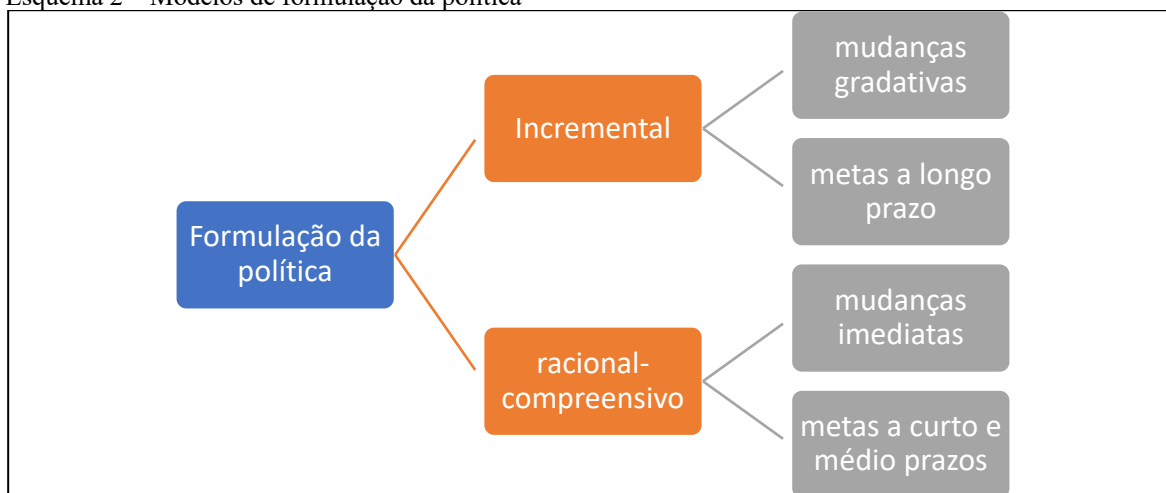
A *Montagem da Agenda*, dentro da arena política, surge com a delimitação de um problema político. É, portanto, aqui que se inicia o Ciclo. Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 103) chegam a afirmar que “[a] montagem da agenda, o primeiro e talvez o mais crítico dos estágios do ciclo de uma política pública, se refere à maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo”. Em outra linha de pensamento, relacionado aos problemas que passam a fazer parte da agenda e assim se tornam uma ação

política, destaca-se que “[q]uando o estado de coisas passa a povoar o mundo governamental e se insere na sua agenda, então o problema passa a ser político, mobilizando [portanto] ação política” (CRITSINELIS, 2002, p. 48, grifo nosso), o que não significa que será ou terá prioridade automática na agenda, pois esse processo exige ações na arena política, geralmente demandadas por interesses individuais ou de grupos de pressão para determinar prioridades na agenda (LINDBLUM, 1981). Para que haja essa tal prioridade na agenda do governo, é preciso mobilizar “[...]a ação política por meio das ações de grupos coletivos ou atores individuais[...], por fim que constitua uma situação de oportunidade política, econômica e social prevista anteriormente” (CRITSINELIS, 2002, p. 48).

O segundo estágio do ciclo é a *Formulação da Política*, que, após a Montagem da Agenda, passa a identificar as possíveis opções para enfrentar os problemas surgidos. Trata-se, pois, de um processo de formular melhor as ideias para a política pública que se pretende empreender e, dentro dela, pode também haver maneiras de serem tomadas decisões mais condizentes com a realidade fática a que se destinam as ações governamentais.

Há praticamente dois modos de pensar a solução de uma determinada demanda, a saber: o incremental e o racional-compreensivo. No primeiro, busca-se “[...]solucionar problemas de maneira gradual, sem introduzir grandes modificações nas situações já existentes, e sem provocar rupturas de qualquer natureza”; já no segundo modelo, “[...]partese do princípio de que é possível conhecer o problema de tal forma que se possa tomar decisões de grande impacto” sobre ele (CRITSINELIS, 2002, p. 50). É o que mostra o Esquema 2, *infra*.

Esquema 2 – Modelos de formulação da política



Fonte: Elaboração própria.

Como se pode inferir do Esquema 2, a formulação para a resolução de problemas sociais colabora no sentido de o governo ter à disposição mais de uma opção para diagnosticar e tratá-los. Isso “[...]envolve a identificação e a determinação das possíveis soluções para os problemas políticos ou[...] a exploração das várias opções ou cursos alternativos de ação disponíveis para enfrentá-los” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 123).

Nesse momento do Ciclo, o jogo de interesses concentra esforços por parte de seus *stakeholders*, com o objetivo de influenciar a decisão tomada na fase da Formação da Agenda. Sejam eles grupos, sejam indivíduos, eles podem, de alguma forma, afetar o andamento da política pública que está em andamento até o seu beneficiário final, que é a sociedade como um todo – ou parcela dela, por meio, por exemplo, de políticas afirmativas. Explicando de uma maneira diferente:

[...]o momento de *formulação de alternativas* constituindo-se um dos momentos mais importantes do processo decisório[...], neste momento, a gama de atores coletivos, individuais, sociais e políticos, além dos *lobbies* dos grupos de pressão[...], utilizando os seus recursos de poder para influenciar e afetar o funcionamento do sistema político[...]. (CRITSINELIS, 2002, p. 48-49, grifo nosso).

É na próxima fase do CPP, a *Tomada de Decisão Política*, que se aprovam ou não as opções que até então vinham sendo debatidas. Assim, o processo neste estágio pode tomar outros cursos ou estagnar (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 157). Esta é a etapa do Ciclo em que se realiza uma checagem dos atributos até então levantados em relação ao assunto em debate. É, por conseguinte, um processo, em tese, mais lento, embora se leve certo tempo para o levantamento e discussão dos pré-requisitos e informações (CRITSINELIS, 2002, p. 50); é como se fossem realizados pequenos testes do que será implementado.

O estágio da *Implementação* da política pública empreende as ações do governo, que podem ser colocadas como a busca de recursos para a realização do que foi projetado desde seu início no Ciclo. A Implementação de políticas permite que, além de o servidor público gerenciar as ações, outros atores que não sejam parte do governo façam também parte do subsistema de rede que auxilia o governo, como é o caso dos cidadãos e das ONGs. Nesse sentido, a etapa da Implementação pode ser definida como “[...]o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos por decisões políticas anteriores” (CRITSINELIS, 2002, p. 54).

O estágio seguinte é o da *Avaliação*, *i.e.*, da medição crítica do que está sendo executado e do que foi identificado no início da Montagem da Agenda. Neste ponto, todo o processo é avaliado em seus reais termos – eficácia, eficiência e efetividade –, diante do problema que se apresenta à sociedade e ao governo, da forma mais simples e objetiva possível. Howlett, Ramesh e Ramesh (2013, p. 199) esclarecem que “[...]o conceito de avaliação de políticas se refere, em termos amplos, ao estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática”. Outro ponto interessante dessa fase é que os atores externos buscam avaliar se a política está sendo efetiva e se deve ser modificada ou, até mesmo, ser interrompida (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 199).

Observadas e destacadas as etapas que compõem o CPP, sob a luz da APP, podem-se identificar os principais processos por que uma política pública passa, desde sua execução e aplicação passando por seus impactos – pretéritos, presentes e/ou futuros – na sociedade e, por conseguinte, a sua avaliação.

Como se observa, as fases do CPP são inter-relacionadas. É nesse sentido que Ximenes (2018, p. 15) relata que “[...]a implementação ocorre em constante diálogo com a etapa da formulação e avaliação, uma vez que ela é sempre revisada no seu decorrer”. Em relação a interesses que envolvem a implementação da política, os atores públicos e burocratas acabam, na maioria dos casos, ditando o ritmo conforme os interesses envolvidos no jogo de poder para a aplicação final da política. Nesse contexto, descreve Ximenes (2018, p. 27, grifo nosso) que, “[...]ao contrário da noção de implementação como uma etapa mecânica e subsequente [*sic*] à formulação das políticas públicas, *o processo de colocar as políticas em funcionamento também é político*, nele ocorrendo negociações e decisões de volume e impactos significativos”.

O Ciclo de Política Pública, entretanto, carrega consigo um viés maniqueísta. Se, por um lado, sua vantagem é a facilitação do “[...]entendimento de um processo multidimensional por meio da desagregação da complexidade do processo em um número indeterminado de estágios e subestágios[...]”; por outro lado, sua principal desvantagem “[...]é que ele pode ser mal interpretado, sugerindo que os *policy-makers* passem a resolver problemas públicos de um modo sistemático e mais ou menos linear” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 16, grifo dos autores), sem dar o tom social que qualquer política pública mereça.

Em todo o caso, é à luz desse Ciclo – e, conseqüentemente, da Análise de Políticas Públicas – que este trabalho de conclusão de curso analisa, na próxima seção, a política pública sobre drogas, especialmente na cidade de Porto Velho.

### 3 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA SOBRE DROGAS POR UMA ONG DE PORTO VELHO

À luz da APP, a política pública pesquisada por este trabalho já passou pelos estágios do CPP, bem como pelo jogo de interesses dos atores envolvidos com a temática.

Como se viu na seção anterior, “[...]a avaliação de políticas públicas torna-se relevante, quando pode oferecer informações não somente sobre o impacto, mas também sobre os resultados ou conseqüências [sic] mais amplas das ações desenvolvidas” (SOUZA; MOURÃO; LIMA, 2007, p. 91).

Nesse sentido, as políticas públicas que se voltam a combater a dependência química levam em conta a visão de mundo de alguns governos, mediante aprovação de leis. Em todo o caso, o clamor por políticas públicas em relação às drogas continua sendo pujante na sociedade brasileira, devido à gravidade que suas externalidades negativas envolvem, bem como seu custo aos cofres públicos, pois se trata também de uma questão de saúde pública, seara esta não aprofundada aqui.

No âmbito das discussões sobre drogas no Brasil, destaca-se a Lei 11.343/2006, comumente conhecida como “Lei de Drogas”, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas (SISNAD), o qual, por seu turno, “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; e define [seus] crimes” (BRASIL, 2006). Essa é a principal lei voltada para o usuário de drogas no País.

Entre os pontos destacados pela norma, um fator que merece destaque aqui é a questão das penas previstas por ela, que, a partir de então, passam a diferenciar traficante e usuário, pois, até o advento da atual política nacional de drogas, as punições eram as mesmas tanto para um quanto para outro. Assim, com tal política pública, “[...]a justiça retributiva, baseada no castigo, é substituída pela [...]restaurativa, cujo objetivo maior é a *ressocialização* por meio de penas alternativas” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 221, grifo nosso).

O(a) usuário(a) passa, assim, a ter tratamento diferenciado e uma outra perspectiva social, tendo em vista que ele(a) nem sempre é dependente ou traficante, podendo, de certa forma, ajudar quem usa drogas a realizar um tratamento. Dentro desse universo, usuário(a) e traficante eram classificados(as) pela lei como iguais, sujeitos(as) às mesmas penas, sendo que existe uma diferença: “[o] usuário é a pessoa que adquire a droga para consumo próprio, [...]dependente ou não. O traficante é aquele que produz ou comercializa determinada droga ilícita” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 285).

Em relação à dependência química, vale salientar que nem todo(a) usuário(a) se torna dependente químico(a). Como explica Medeiros (2013, p. 9), “[d]ependência química ou síndrome de dependência é a perda do controle sobre o uso da droga, em razão da necessidade psicológica e/ou física da mesma”.

Voltada para o município de Porto Velho, está a Associação Casa Família Rosetta – ou, simplesmente, Casa Rosetta –, uma instituição sem fins lucrativos que implementa, entre outros, ações direcionadas a pessoas dependentes químicas, especialmente usuárias de droga<sup>9</sup>. Essa ONG, fundada por Vincenzo Sorce, desenvolve suas atividades no Brasil desde 1992. Além de Porto Velho, a Casa Rosetta possui outras unidades de atendimento para dependentes químicos em Ouro Preto D’Oeste, em Rondônia, sendo, portanto, essas suas duas únicas unidades no Brasil, possuindo também uma unidade em Caltanissetta/Sicília na Itália, atendendo a dependentes químicos(as), e outra casa no país africano da Tanzânia, onde atende crianças soro positivas. Sua missão é “acolher e oferecer um serviço de excelência, para transformar vidas de pessoas com dependência química e deficiências neurológicas e de suas famílias, para uma ação integrativa na sociedade” (CASA FAMÍLIA ROSETTA, 2017).

Dentro da estrutura organizacional da ONG, vale detalhar a área que cabe ao programa de atendimento à pessoa com dependência química, que vai desde o primeiro contato até a sua graduação, que encerra o vínculo terapêutico com a instituição.

A Triagem é o primeiro contato da pessoa dependente química com a Casa Rosetta. Nesse estágio, ela é orientada sobre o programa, sua funcionalidade, o que ele tem para oferecer, são checados exames para ingressar no programa de reinserção social, assim como documentos pessoais, documentos judiciais, relação de medicamentos com receitas apontando o tipo de medicação, a quantidade e o seu horário de consumo, e o laudo psiquiátrico carimbado e assinado pelo profissional de saúde. A pessoa acolhida e seus familiares são orientados quanto ao período de visitas, reuniões da equipe, dentre outros pontos.

O passo seguinte consiste na Comunidade Terapêutica (CT), período em que o(a) acolhido(a) passa a vivenciar o programa com atendimento psicológico. Grupos com monitores do programa colaboram com as atividades laborais do seu dia a dia. Não há um tempo específico para essa etapa do CT, pois está amarrado como o(a) dependente internaliza o que lhe é transmitido, como ele(a) se dá com suas frustrações, sua relação com

---

<sup>9</sup> O amplo escopo assistencialista e social da instituição abarca também crianças com paralisia cerebral.



a família, bem como aprende ou assimila a enfrentar seus problemas, sempre acompanhado(a) e avaliado(a) diariamente por uma equipe especializada.

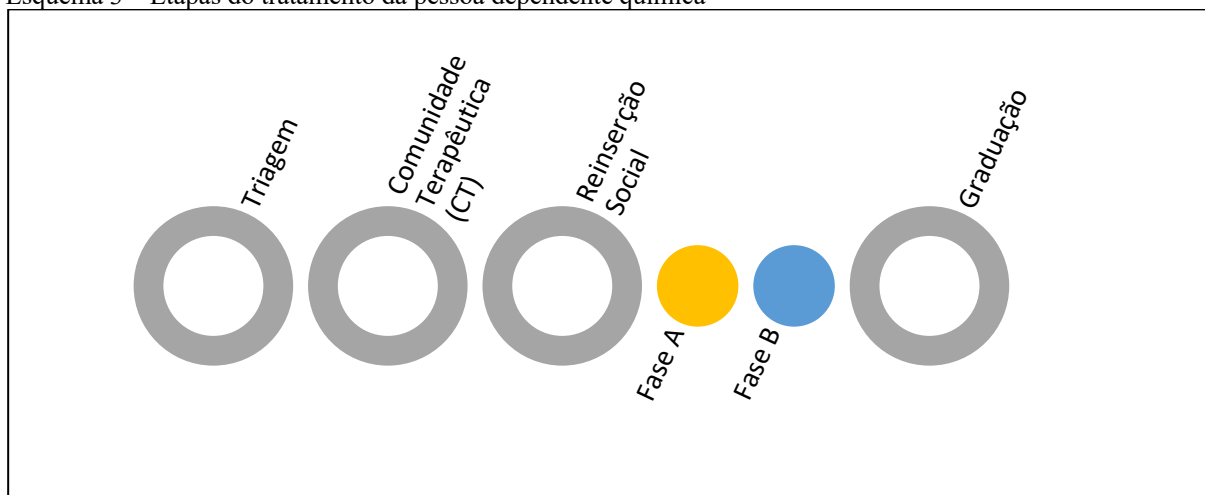
Em seguida, está a Reinserção Social, que, dentro do programa terapêutico da Casa Rosetta, subdivide-se em duas fases, quais sejam:

- A. acolhe-se a pessoa recém-chegada da CT, permanecendo nas dependências físicas da Casa Rosetta, tendo uma liberdade maior de atuação por si próprio, podendo, inclusive: elaborar um currículo e sair para entregá-lo; participar de cursos profissionalizantes; matricular-se na rede pública de ensino – em todos os níveis de educação –; visitar semanalmente seus entes; realizar visitas a locais de lazer públicos e privados, mas sempre com horários e dias previamente agendados; e
- B. a pessoa acolhida passa a viver sua vida de forma mais independente, indo ao trabalho e retornando à sua residência, com a responsabilidade de frequentar uma vez por mês um grupo da Casa Rosetta, junto a seus familiares, para saber como anda o tratamento.

Por fim, a Graduação é a cerimônia realizada anual ou bimestralmente pela instituição, quando se graduam as pessoas que estão na Fase B, sóbrias ininterruptamente há um ano. A Graduação – ou finalização – do programa terapêutico é representado com a entrega de um broche de ouro para a pessoa que realiza o tratamento e passa por todas as etapas do programa.

O Esquema 3 apresenta as etapas a que a pessoa dependente química deve passar pela Casa Rosetta, para, enfim, ser considerada apta à reinserção social.

Esquema 3 – Etapas do tratamento da pessoa dependente química



Fonte: Elaboração própria.

Com o cumprimento dessas etapas, o compromisso terapêutico da pessoa dependente química com a Casa se encerra, mas não o seu vínculo, já que o sentimento nessas pessoas e em seus familiares, percebe-se, é principalmente o de gratidão em relação à instituição que, de certa forma, lhes auxiliou no processo de reinserção social, retransmitindo valores, orientando-os a se autoconhecerem, instruindo-os(as) a lidar com decepções, perdas, dentre outros pontos que até então os(as) levavam ao uso abusivo de drogas lícitas ou ilícitas.

Entre as pessoas que procuram tratamento e ingressam no programa terapêutico da Casa Rosetta, o crack é a droga mais utilizada, sendo geralmente o álcool a porta de entrada para o uso dessa droga. Vale lembrar que o Estado de Rondônia faz divisa com a Bolívia e, dentro dessa área de fronteira, a fiscalização do comércio de drogas é muito complexa, facilitando a entrada de cocaína, matéria prima para o crack. Além disso, outros fatores podem ser agregados para se ter o crack circulando entre a maioria das pessoas dependentes em Porto Velho, tais como: o valor baixo para sua aquisição, bem menor que o da cocaína, ou outras drogas ilícitas; a grande demanda populacional que o período que sucedeu a construção das usinas hidrelétricas, deixando a maioria de seus funcionários sem emprego; com uma demanda maior de pessoas e automóveis circulando na cidade, a falta de planejamento e urbanização para receber essa população, bem como a falta de aparelhos públicos como postos de saúde. Essas diversas causas acima mencionadas culminaram com segmentos da população à margem da sociedade e em estado de vulnerabilidade.

Embora se verse aqui de uma dentre tantas casas de recuperação no Brasil, faz-se necessário apontar para o fato da alta complexidade que é a política sobre drogas, mesmo sendo de remediação de um problema delimitado na fase de formulação da agenda política. Hoje, a Casa Rosetta colabora com o poder público não apenas atendendo ao dependente de droga, mas igualmente a seus familiares, já que eles também participam de grupos, rodas de conversa sobre o tema e tudo o que possa envolver o tratamento. A participação da família, é, pois, fundamental no processo implementação dessa política pública.

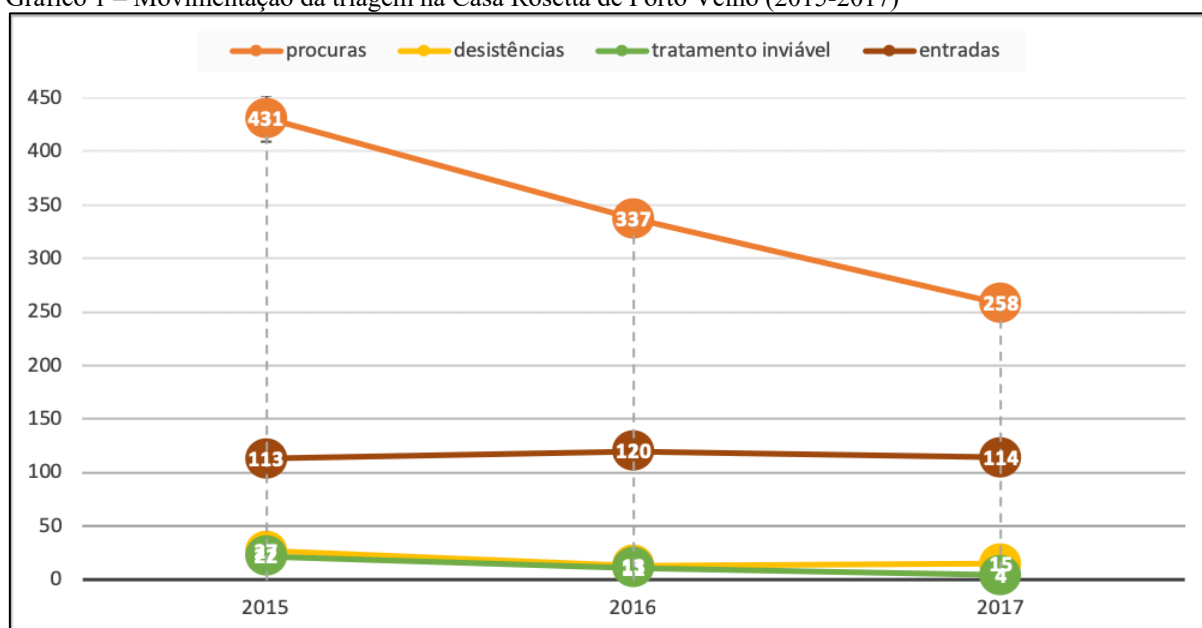
Ressalta-se, novamente, que a política sobre drogas passa a ter nova abordagem em 2006, com a criação da Lei 11.343/2006, em substituição às leis nº 6.368/1976 e 10.409/2002, realizando a distinção entre usuário, dependente e traficante. Com a criação dessa política, um outro destaque fica por conta da implementação da reinserção social do usuário, como parte integrante desse novo projeto de sociedade.

Nesse interim, contudo, a ONG em questão já desenvolvia suas atividades no município de Porto Velho, acolhendo pessoas com dependência química, onde já realizava seus tratamento, recuperação e reinserção social. Realizando um trabalho social que vai além

do tratamento, ela também transmite ensinamentos como: importância dos estudos para que se possam abrir portas futuras; valor social do trabalho e da família; prevenção, já que equipes da organização, quando convidadas, realizam palestras, rodas de conversas em escolas, com familiares etc.

A procura pelos serviços da instituição apresenta grande demanda. Nem sempre a procura se concretiza em internação para fins de tratamento ou o tratamento se materializa em não usar mais drogas, ou seja, em ter uma recaída. Para se ter uma dimensão disso, o Gráfico 1 apresenta a movimentação da Triagem em relação a procura para tratamento e possivelmente o ingresso na CT masculina da Casa Rosetta, entre os anos de 2015 e 2017.

Gráfico 1 – Movimentação da triagem na Casa Rosetta de Porto Velho (2015-2017)



Fonte: Elaboração própria, a partir de banco de dados da Casa Rosetta de Porto Velho.

N.B.: Os dados foram fornecidos pela ONG, onde foi permitido o acesso somente a essa época, não sendo possível o acesso a de outros momentos.

Como já mencionado, a procura para o tratamento nem sempre resulta em ingresso. A procura é realizada geralmente por um membro da família para se informar quais são os trâmites para o ingresso. Assim que é ele(a) é informado(a) sobre o processo para o ingresso, haverá a decisão se é viável ou não organizar tudo aquilo que é necessário para realizar o ingresso. Já o ingresso propriamente dito é o acesso da pessoa dependente química no programa terapêutico, haja vista que se subentende que esta realizou os trâmites do ingresso, quando veio procurar conhecer como era o programa e qual o processo para seu ingresso.

A queda da procura, de acordo com o Gráfico 1, pode ser resultante da distância do local onde as pessoas em tratamento ficam, na CT, que é de 28 (vinte e oito) quilômetros do

município de Porto Velho, enquanto a grande maioria das demais casa de recuperação fica localizada dentro do próprio município de Porto Velho.

Existem também diferenças entre o momento da procura por ajuda e o ingresso, mas, em relação à entrada no tratamento, que, de certa forma, é burocrática – como se observa no estágio da Triagem – por vários motivos, sendo que a pessoa dependente química ingressa com a esperança de ser ajudada pela ONG, em seu programa terapêutico, como uma de suas últimas chances – ou, mesmo, sua última – para se salvar do vício. Afirma-se isso porque, após observações *in loco*, acredita-se que, antes de ir buscar ajuda em uma casa de recuperação, a pessoa já tentara inúmeras possibilidades de “parar sozinho”, sem êxitos. Assim como outros fatores que envolvem a busca por um tratamento nessa seara, está o refúgio das pessoas, cujo principal é a proteção familiar, que, em muitos momentos, acaba sendo o trampolim que a empurra ao submundo das drogas e possivelmente ao da dependência química. Sem seus pilares sociais e morais e sem amplas oportunidades, elas se jogam às ruas, vivendo uma vida de vulnerabilidade social, como mostra a Secretária Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD): “[a]s buscas levaram estes jovens até a instituição de acolhimento, onde desiludidos pelas relações vividas na família, no contexto social e na rua, esperam encontrar apoio para planejar um projeto de vida diferente daquele a eles prometido” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 186).

A passagem acima incita a busca por dados relacionados à pessoa dependente química, especialmente sobre o que pode influenciá-la a usar drogas e conseqüentemente a se tornar uma dependente química. Em muitos casos, fatores como dificuldade em conquistar uma “diária” – já que a maioria não tem ensino fundamental completo –, relações conturbadas dentro do próprio lar, dificuldades em enfrentar seus problemas pessoais, associados a solidão e rótulos, encaminham pessoas a um problema social maior que ela mesma, que é a dependência química.

Em relação aos motivos que levam uma pessoa a se viciar em drogas, observa-se que ela geralmente desencadeia esse processo dentro do âmbito familiar. Em alguns relatos, a própria família faz descaso, deixando a pessoa dependente à mercê dos entorpecentes ilícitos; noutros, encontram forças para procurar algum tipo de ajuda. É nesse ponto que entram as ONGs e, principalmente, as casas de recuperação.

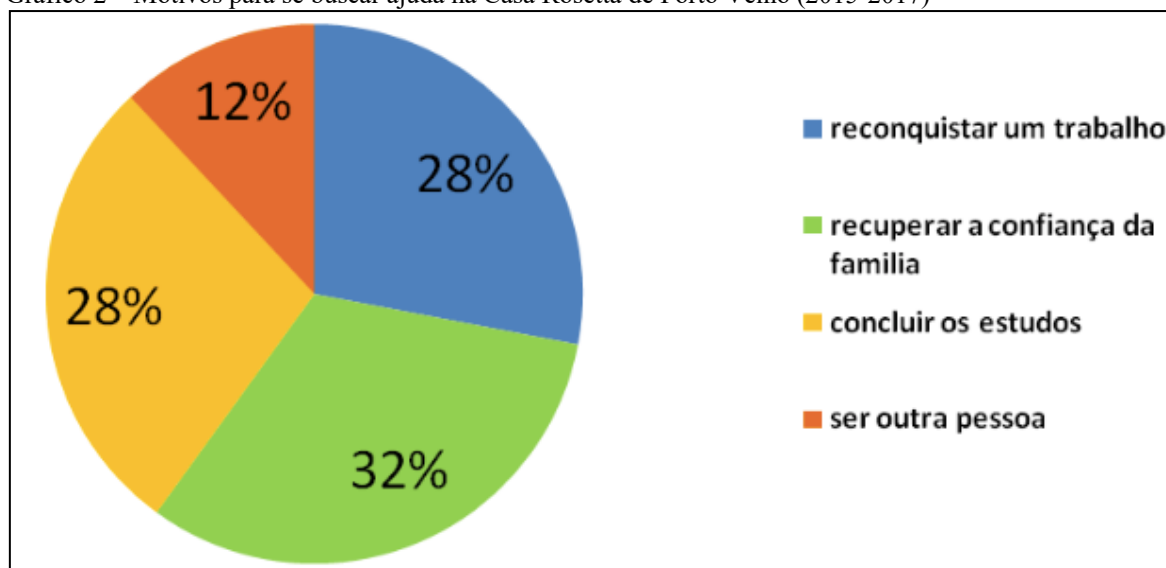
Em quadros mais preocupantes, muitas pessoas não conseguem desfrutar da política pública de combate às drogas, devido à dificuldade de obterem informação ou serem instruídas. Na maioria dos casos, são jovens, cuja mão de obra está, então, perdida para a dependência química e cujas políticas de combate e reinserção social não conseguem

alcançar. É nesse viés de questionamento social que Maciel, Melo e Medeiros (2014, p. 161) apontam para o fato de que:

A trama é tecida da seguinte maneira: o jovem é levado para o mundo das drogas, depois tem que ser morto, porque se tornou um problema social. Diante desse quadro pode-se perguntar que contexto social é esse, onde o jovem é empurrado para o mundo das drogas, da marginalidade, na sequência, é preso, mata ou morre. Este quadro faz questionar o papel da sociedade e do poder público, no que diz respeito à proteção e criação de oportunidades para a formação de seus jovens, dando-lhes direito de ter um projeto de vida.

Outro ponto observado ao longo desta pesquisa é a motivação que leva essas pessoas a procurar ajuda. Abaixo, o Gráfico 2 apresenta os principais motivos para a procura de ajuda na Casa Rosetta.

Gráfico 2 – Motivos para se buscar ajuda na Casa Rosetta de Porto Velho (2015-2017)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela Casa Rosetta.

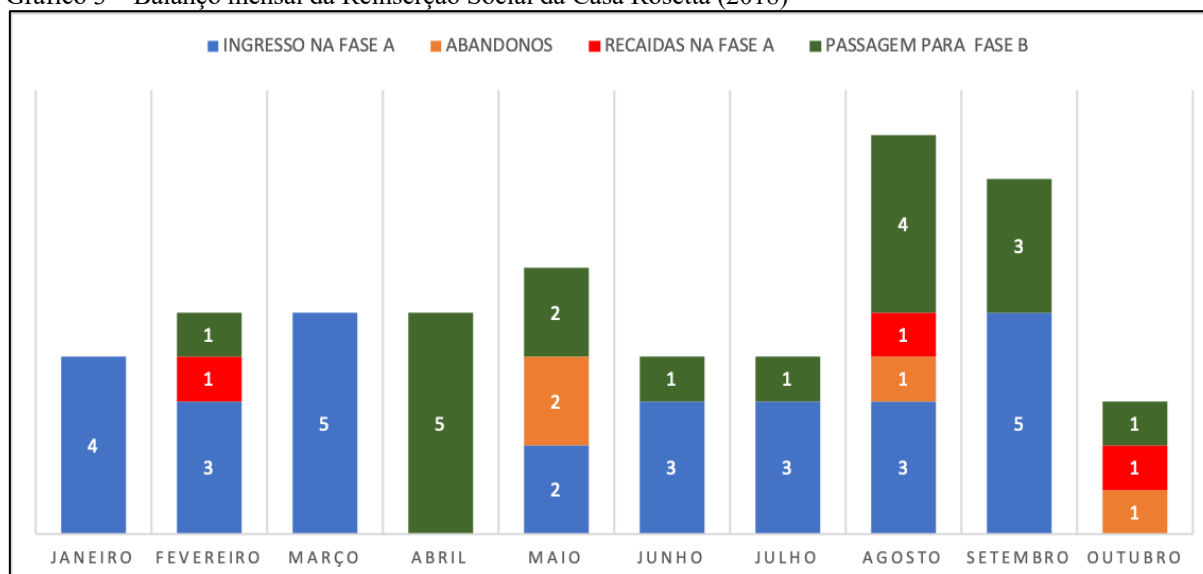
A amostra vista por meio do Gráfico 2 é composta por pessoas que ingressaram no programa da Casa Rosetta, não computando, portanto, as que procuraram ajuda inicial e, por algum motivo, desistiram do ingresso. Uma característica da coleta de dados é que são perguntas não padronizadas, ou seja, quem entrevista realiza a seguinte pergunta aberta “o que te levou a procurar ajuda?”.

Ainda, pelo que aponta o Gráfico 2, alinhado a conversas diretas com as pessoas dependentes químicas na ONG, a maioria de quem ingressa no programa de reinserção social da Casa Rosetta tem o desejo de voltar a viver com seus familiares e de retornar à sociedade por meio do estudo e do trabalho. Em suma, “[o]s sonhos destes jovens são motivados pelo desejo da inclusão social[...]” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 187).

Realizando um trabalho em colaboração com o poder público rondoniense, a ONG em questão atende a pessoas com dependência química, oferecendo uma gama de serviços da qual o Estado também se beneficia, pois ela recebe da sociedade pessoas em estado de vulnerabilidade e as devolve recuperadas do vício e aptas a participarem ativamente da sociedade. A reinserção social é, portanto, ponto-chave da instituição, haja vista que é uma das etapas do seu programa, em que a pessoa dependente química tem a possibilidade de correr atrás de seu emprego, bem como continuar ou iniciar seus estudos.

O Gráfico 3 apresenta o ingresso mensal de pessoas na reinserção social em 2018, após um período na CT, assim como os abandonos nessa fase, desligamentos, recaídas e aquelas que conseguiram passar da Fase A para a B.

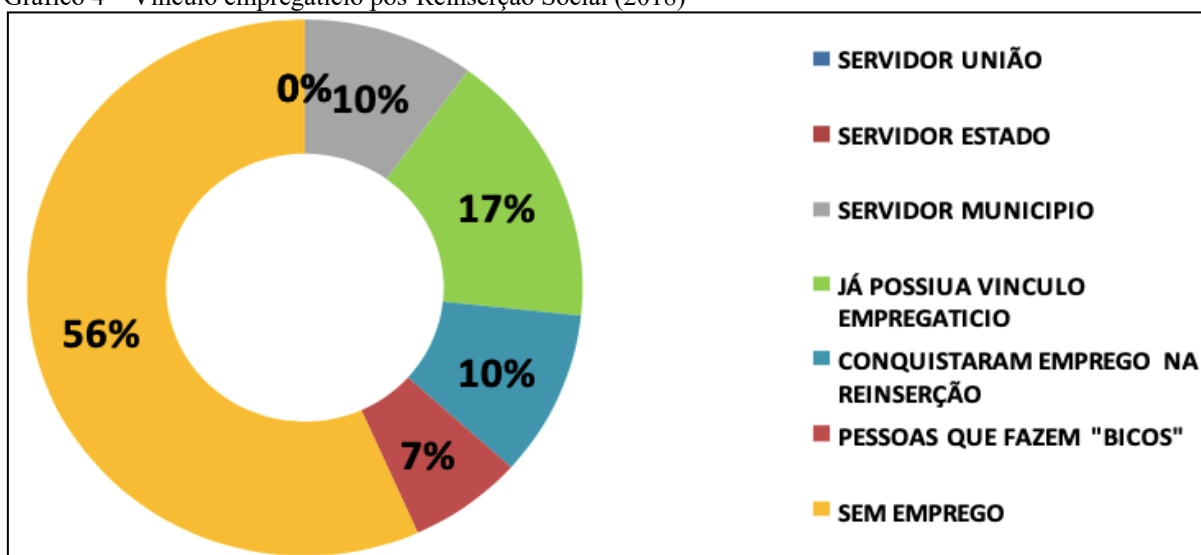
Gráfico 3 – Balanço mensal da Reinserção Social da Casa Rosetta (2018)



Fonte: Elaboração própria, a partir do Balanço mensal/2018 - Reinserção Social “Dom Helder Câmara” / Associação Casa Família Rosetta.

Uma variável interessante na fase de reinserção social é a apresentação ou não de vínculo empregatício, sendo este, como já visto no Gráfico 2, um dos pontos de maior preocupação de quem se encontra nessa fase do programa. Esse cenário é apresentado no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Vínculo empregatício pós-Reinserção Social (2018)



Fonte: Elaboração própria, a partir do Balanço mensal/2018 - Reinserção Social “Dom Helder Câmara” / Associação Casa Família Rosetta.

A necessidade de se criarem redes para essas pessoas se faz de máxima importância, até mesmo para a efetividade da política pública de drogas, já que o Gráfico 4 aponta para um período pós-reinserção social em que a maior parte das pessoas não possui vínculo empregatício. Ademais, o mesmo vale para cursos profissionalizantes, até porque o nível de instrução escolar é baixo entre essas pessoas. Certamente, a falta de interesse em procurar ou realizar um curso profissionalizante por parte de quem está se tratando da dependência química pode ser creditada ao fato de que seu maior interesse é ter uma renda de imediato, o que nem sempre possível.

Como já abordado, o processo político para a construção e execução de políticas públicas envolve complexas variáveis e interesses, além da parte burocrática e do interesse ou não de atores direta e indiretamente envolvidos na implementação da política pública, tendo em vista que a fase de Implementação do CPP “[...] não é linear, é complexa, exige muito tempo, experimentação, disposição para a mudança e conhece muitos contratemplos, envolve marchas e contramarchas” (XIMENES, 2018, p. 93).

O trecho a seguir apresenta objetivos a serem executados com a interação entre União, Estados e Municípios, para tornar a política pública sobre drogas ainda mais efetiva, a saber:

- Contribuir para a inclusão social do cidadão, tornando-o menos vulnerável a assumir comportamentos de risco em relação ao uso de drogas, ao tráfico e a outros comportamentos relacionados;
- Promover a construção e a socialização do conhecimento sobre drogas no país;
- Promover a integração entre as políticas de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social do usuários e dependentes de drogas;

Promover as políticas públicas setoriais dos órgãos do Poder Executivo da União, Distrito Federal, Estados e Municípios. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 222).

Outro ponto relevante nesta discussão diz respeito à atuação dos Conselhos sobre drogas. Nesse requisito, traz-se aqui a referência de Gohn (2011) a uma importante filósofa social: “[p]ara Hannah Arendt, os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal, um governo que tenha como condição de existência a participação e cidadania”. Fica notório que a participação cidadã em todas as fases do CPP é fundamental para uma sociedade mais assistida e representada.

Por exemplo, no município de Porto Velho, seu Conselho Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas (COMAD) foi instituído pela Lei Complementar nº 392/2010. Apesar de ele existir de direito, contudo não há uma atuação efetiva de fato. O COMAD é interligado ao Conselho Estadual sobre Drogas (CONEN) e ao SISNAD. A importância dos conselhos é vital para as fases de Implementação e Avaliação das políticas de drogas, já que é formada por membros da sociedade civil, reforçando o direito de o cidadão fiscalizar a execução dessas ações. É nesse sentido, que a SENAD se refere à Carta Magna brasileira, ao afirma que:

A chamada ‘Constituição Cidadã’, concretizadora de direito, afiança a participação da população no controle e gestão das políticas públicas (Constituição Federal, art. 10; 194, inciso VII; 198, inciso III; 204, inciso II; 206, inciso VI, 1998), transformando assim a participação em um importante mecanismo de democratização e fortalecimento da cidadania. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 299).

Essa participação diz respeito, ao mesmo tempo, a tomar posse do que é, de direito, da sociedade, quer dizer, não delegar somente aos órgãos públicos, mas também ter a oportunidade de gerenciar, ela própria, determinada condução governamental sobre um dado tema (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 300).

Entende-se que não existir um Conselho de fato relacionado às drogas no município de Porto Velho faz com que o(a) cidadão(ã) passa a não ter visão do que acontece a determinado assunto politicamente institucionalizado. Mais que isso, o município fica sem parâmetros para prosseguir à avaliação da política. Outro fator impactante na política sobre drogas é que o Município, dentro de suas atribuições constitucionais, se distancia, ainda mais, da população-alvo. É nesse prisma que “[o] município ressurg[e...] como um espaço privilegiado de poder, pelo seu tamanho e proximidade com os cidadãos[...].” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 301).

Com a participação de membros da sociedade em seus conselhos, a efetividade de uma política pública tem a possibilidade de alcançar melhores e maiores resultados,



aproximando-se da realidade da sociedade e dando-lhe vez, voz e voto na implementação política (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 313).

Uma não atuação eficiente do COMAD no Município de Porto Velho deixa de proporcionar, entre tudo aquilo que já foi relatado aqui, um canal fundamental entre sociedade e governo, independentemente da esfera, haja vista que:

A implementação de um COMAD tem como objetivo proporcionar um diálogo entre atores sociais em prol da integração e da responsabilidade compartilhada nas ações voltadas à prevenção, ao tratamento e à reinserção social de usuários de álcool e outras drogas. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 318).

Observado que não depende exclusivamente do governo municipal a implementação dos conselhos sobre drogas, a população pode, mais uma vez, mobilizar-se e fazer esse direito se transformar, por exemplo, em Projeto de Lei, passando pela Câmara Municipal, e acompanhar o regimento interno do Conselho.

Os demais municípios podem também seguir o exemplo de tantos outros locais em que seus COMADs funcionam, pois se observa empiricamente que os municípios que possuem tais conselhos “[...]começaram a ter uma determinada autonomia e, conseqüentemente [*sic*], formalizou-se a participação da sociedade no movimento de controle social das políticas públicas, através da participação direta nos Conselhos Municipais” (SOUZA; MOURÃO; LIMA, 2007, p. 95).

Como já abordado, sem a presença de um conselho como é o caso do COMAD, no município de Porto Velho, a política pública relacionada a drogas não pode ser avaliada por completo, ficando esta pesquisa em volta especialmente da questão da reinserção social feita pela ONG Casa Rosetta. Apesar dessa ressalva, “[...]a avaliação de políticas públicas torna-se [mais] relevante, quando pode oferecer informações não somente sobre o impacto, mas também sobre os resultados ou conseqüências [*sic*] mais amplas das ações desenvolvidas” (SOUZA; MOURÃO; LIMA, 2007, p. 91).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme ponderam Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 199), “[...]o público em geral também se engaja em suas próprias avaliações sobre o funcionamento e os efeitos da política, com intuito de expressar seu apoio ou oposição a ela ou, ainda, de cobrar algumas mudanças”. Esta monografia se situa entre o apoio às políticas públicas sobre drogas em Porto Velho e a cobrança por mudanças, tal como a implementação de fato do COMAD, respectivamente.

Retomando o novo tipo de cientista social visto na subseção 2.1, “Laswell previa o trabalho de *professionais* devidamente capacitados, *livres para apontar falhas nas decisões dos governantes*, que guiariam as políticas públicas e, conseqüentemente, a sociedade para um caminho virtuoso” (TRONCO, 2018, p.21, grifo nosso). Igualmente, este TCC busca se inserir nessa nova roupagem exigida ao Cientista Social em face dos grandes desafios analíticos – como é a questão da droga – deste início de século.

Observa-se que a participação da sociedade civil nas fases do CPP tem um contexto maior, especialmente nas tomadas de decisão: ela passa, agora, a participar e viver mais de perto a política pública. O cidadão não é mais uma pessoa isolada da sociedade, pois, com a sua participação em conselhos e ONGs, por exemplo, passa, igualmente, a fazer parte de um todo, dando um passo em prol do coletivo, cujo interesse pela vida pública lhe desperta também o interesse para as políticas públicas (GOHN, 2011).

Com tamanha complexidade que envolve a política pública relacionada ao dependente químico, aglutina-se, ainda, o fato de o Estado de Rondônia situar-se em zona de fronteira – com a Bolívia, de onde vem grande parte da cocaína contrabandeada para o Brasil –, onde deveria haver mais controle e vigilância em relação ao ingresso de drogas. Vale salientar que esse combate não é simples.

Como se busca revelar, com a presente pesquisa, ao se tratar de políticas públicas, o município de Porto Velho dá um passo atrás, em relação à participação e ao controle social do combate às drogas.

Como já dito, a APP, na Ciência Política, surge com o interesse em buscar entender e explicar a ação ou omissão voluntária dos governantes. Os estudos de políticas públicas tomam força gradualmente na Academia, passando a perceber e entender a sua importância para a sociedade, ainda que quase desconhecida no Norte brasileiro.

A APP entende que determinada política só alcance a plena efetividade, que é seu grande objetivo, observando o seu ciclo de vida, ou seja, o CPP. Dentro dessas etapas, pode

haver alterações do projeto inicial até o implementado, isso devido ao grande jogo de interesses envolvido na arena política.

Crescimento desorganizado, ciclos historicamente foram nocivos ao desenvolvimento social e ausência do poder público em muitos pontos fundamentais da sociedade rondoniense geraram – e ainda geram – desigualdades que acarretam enormes desafios sociais aos governos e sociedades deste Estado. É nesse ponto que se percebe a importância dos estudos e a participação do Cientista Social e entidades do terceiro setor nas diversas fases do CPP.

Devido à grandeza e à quantidade de demandas, o governo, principal gerador de políticas públicas, não tem competência de executá-las sozinho; com isso, faz-se necessário uma demanda de atendimento descentralizada e articulada em rede, sem deixar o cunho da política ser, de fato e de direito, pública.

No caso específico dessa pesquisa, analisou-se a atuação da ONG Casa Rosetta como parte da política pública sobre drogas no município de Porto Velho, realizando um trabalho de atendimento a dependentes químicos, seja por droga lícita, seja ilícita, ofertando tratamento por meio de grupos terapêuticos, atendimentos psicológicos, laborterapia, grupos com os familiares dos usuários, e, principalmente, da reinserção social para essas pessoas, uma forma de readaptação à sociedade, tendo a oportunidade de resgatar seus princípios, valores e um entendimento melhor relacionado aos problemas que necessitavam enfrentar. Isso tudo são fatores *sine qua non* que levam à dependência química, como apresentados nos gráficos desta pesquisa.

Tratou-se, aqui, de uma política pública aplicada via Lei federal nº 11.343/2006, que implantou o SISNAD e, por meio dele, todas as ramificações que lhe competem. Entre elas, destaca-se o COMAD, órgão colegiado cuja composição deve compreender representantes do governo municipal, entidades ou instituições que já atuam na área da prevenção, tratamento e reinserção social; e representantes da sociedade civil organizada. Mais que isso, o COMAD “[...]deve contar com um corpo técnico que viabilize a atuação do órgão nas áreas de estudos, pesquisas, documentação, acervo, etc.” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 321). Eis aqui mais um objetivo que, embora não explicitado na Introdução, acabou sendo revelado pela presente pesquisa: a criação de um novo campo de atuação para o Cientista Social formado em Porto Velho.

Pode ser que a não efetivação do COMAD de Porto Velho seja uma das falhas da política pública sobre drogas no município, pois dificultou a obtenção de dados e, por conseguinte, a mensuração da efetividade da política em si.

Dentro do que foi apresentado nessa pesquisa, indaga-se quem ganha com a reinserção social. Em uma sociedade que carece de políticas públicas efetivas, a pessoa que procura ajuda para combater sua dependência química consegue encontrar dentro da reinserção social, uma das etapas do programa terapêutico da ONG aqui estudada, um tratamento sem necessitar pagar para tentar recuperar-se. A droga pode alcançar todos os níveis sociais, mas aquela pessoa que não tem condições de pagar por um tratamento é a maior beneficiada na fase de reinserção social, pois ali como já mencionado haverá a possibilidade de ir buscar outros meios para viver na sociedade.

Respondendo a outra questão: o que justifica a reinserção social? Certamente, a carência de muitos que procuram o programa, aliada à falta de políticas, aparelhos públicos e oportunidades de emprego são os principais fatores.

Os números que se apresentam ao longo desta pesquisa partem do banco de dados da ONG pesquisada. Com isso, tem-se em mente que faltou realizar uma análise balizada na perspectiva do governo, o que pode ser um horizonte de pesquisa a ser explorado futuramente.

A falta de fiscalização por um órgão colegiado, como é o caso do COMAD, acaba pulverizando a política pública de reinserção social em Porto Velho, não obtendo dados complementares para análises mais profundas e complexas.

No que concerne às definições sobre políticas públicas relacionadas nesta pesquisa, passando por autores diversos aqui citados, nota-se a palavra “ação” em boa parte das definições para tal tema. Nessa linha de pensamento, não existe ação do governo propriamente dita na reinserção social para dependentes químicos aqui mencionada dentro da política pública sobre drogas no município de Porto Velho. Logo, não se tem de fato, uma política pública sobre droga completas.

O trabalho das ONGs nessa seara é fundamental, mas, sem a devida fiscalização e controle do governo e da sociedade, fica patente a política de drogas na capital rondoniense precisa ser melhor avaliada. Eis aqui um interessante – e fundamental – objeto para futuros estudos sociais no Estado.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, 10).

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. ONGs: identidade e desafios atuais. **Cadernos ABONG**, n. 27, maio 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos2004-2006/2006/Lei/L11343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2004-2006/2006/Lei/L11343.htm). Acesso em: 8 nov. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão discute descriminalização do uso de drogas. **Câmara Notícias**, Brasília, 5 jun. 2018. Saúde. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SAUDE/558374-COMISSAO-DISCRUTE-DESCRIMINALIZACAO-DO-USO-DE-DROGAS.html>. Acesso em: 7 nov. 2018.

CARVALHO, Nanci V. **Autogestão: o nascimento das ONGs**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

CASA FAMÍLIA ROSETTA. Home. Casa Família Rosetta, [Porto Velho], 2017. Disponível em: <http://www.casarosetta.org/home>. Acesso em: 26 nov. 2018.

CEPIK, Marco A. C. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de Inteligência**. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2003.

CRITSINELIS, Marco Falcão. **Políticas públicas e normas jurídicas**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

DOS SANTOS, Theotônio. **A teoria da dependência: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF. **Educação para todos e as ONGS?** Ijuí, RS: Unijuí, 1992.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 6. ed. Tradução: Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Penso, 2012.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória M. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno**. 2. ed. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino. Campinas: UNICAMP, [1993]. Tradução não oficial.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública, seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integral. Tradução: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KERLINGER, Fred N. **Metodologia da pesquisa em Ciências Sociais**. 5. reimp. São Paulo: EPU, 1980.

LASSWELL, Harold. **Política**: quem ganha o que, quando, como. Brasília, DF: Editora UnB, 1984. (Pensamento político, 64).

LINDBLOM, Charles E. **O processo de decisão política**. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Editora UnB. (Pensamento político, 33).

MACIEL, Silvana Carneiro; MELO, Juliana Rízia F. de; MEDEIROS, Katruccy T. (org.). **Pesquisa, prevenção e intervenção às drogas**: desafios no mundo contemporâneo. João Pessoa: Editora UFPB, 2014. vol. 1.

MEDEIROS, Irani. **Drogas**: educar e prevenir. João Pessoa: Ideia, 2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Prevenção do uso de drogas**: capacitação para conselheiros e lideranças comunitárias. 5. Ed. Brasília, DF: Secretária Nacional de Políticas sobre Drogas, 2013.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016**. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana. Brasília, DF: CNS, 2016. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/reso510.pdf>. Acesso em: 14 out. 2018.

PORTO VELHO. Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº 392, de 13 de julho de 2010. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas de Porto Velho, institui o Fundo Municipal de Prevenção às Drogas e dá outras providências. **Leis Municipais**, [s.l.], 2010. Disponível em: <http://leismunicipa.is/aglsn>. Acesso em: 11 nov. 2018.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. Brasília, DF: IGEPP, 2014. v. 1. Disponível em: [http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf). Acesso em: 14 out. 2018.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Édina E. C. M. de; MOURÃO, Ana M. A.; LIMA, Ana M. A. A gestão pública da política de assistência em municípios de pequeno porte: um desafio para enfrentamento da desigualdade social. **Revista de Políticas Públicas**, UFMA, v. 11, n. 2, p. 83-9, jul./dez., 2007.

TRONCO, Giordano B. **O guia de Políticas Públicas para estudantes e gestores**. Porto Alegre: Jacarta, 2018.

XIMENES, Daniel de Aquino (org.). **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília, DF: Enap, 2018.

WEBER, Max. **A 'objetividade' do conhecimento nas Ciências Sociais**. Tradução: Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 2006. (Ensaio comentado).

WEBER, Max. A política como vocação. *In*: GERTH, H. H.; WRIGHT MILLS, C. (org). **Max Weber: ensaios de Sociologia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1967. p. 55-89.

## APÊNDICE A – Autorização para acesso e pesquisa na Casa Rosetta

Figura 1 – Carta de autorização para realização da pesquisa deste TCC



**CASA FAMÍLIA ROSETTA**  
 Rua Marechal Deodoro, 1312 - Areal  
 Porto Velho-RO, CEP 76801-098  
 Telefone: (69) 3224-5112  
 E-mail: ascom.rosetta@gmail.com

**CARTA DE AUTORIZAÇÃO/ANUÊNCIA PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISA**

Eu, Giuseppina Maria Fulco , Diretora Geral da Associação Casa Família Rosetta , tenho e ciência e autorizo, para fins acadêmicos, a realização de pesquisa para subsidiar o trabalho de conclusão de curso (TCC) do estudante de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia (UNIR) WILLIAM CRISTIAM SILVA, cujo título é “Políticas públicas sobre drogas: reinserção social por meio da atuação de uma ONG em Porto Velho”, sob orientação do prof. Dr. Gills Vilar Lopes, do Departamento de Ciências Sociais (DCS-UNIR).

Para tanto, será disponibilizado, ao supracitado discente, acesso a documentos e dados, inclusive eletrônicos, na contrapartida de que a publicação dos resultados impossibilite a identificação individual, conforme prevê a Resolução n. 510, de 7 de abril de 2016<sup>1</sup>.

No que assino, abaixo, automaticamente autorizo a publicação deste Termo como Apêndice do supracitado TCC.

Porto Velho, 14 de Novembro de 2018.

*Giuseppina Maria Fulco*  
 Diretora Geral  
 RNE V-166791-J  
 CPF: nº. 540.214.763-15

---

*Giuseppina Maria Fulco*  
 Diretora Geral

<sup>1</sup> Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana. <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/reso510.pdf>.

Fonte: Elaboração própria.



## ANEXO A – Excertos da Lei de Drogas sobre reinserção social

**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.

Art. 1º Esta Lei 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 e define crimes.

Parágrafo único. Para fins desta Lei, consideram-se como drogas as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo Poder Executivo da União. [...]

Art. 3º 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; [...]

Art. 4º São princípios do Sisnad:[...]

VII - a integração das estratégias nacionais e internacionais 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 seu tráfico ilícito; [...]

IX - a adoção de abordagem multidisciplinar que reconheça a interdependência e a natureza complementar das atividades de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas;

X - a observância do equilíbrio entre as atividades 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 seu tráfico ilícito, visando a garantir a estabilidade e o bem-estar social; [...]

Art. 5º O Sisnad tem os seguintes objetivos:[...]

III - 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;

### TÍTULO III – DAS ATIVIDADES DE PREVENÇÃO DO USO INDEVIDO, ATENÇÃO E REINSERÇÃO SOCIAL DE USUÁRIOS E DEPENDENTES DE DROGAS

#### CAPÍTULO II – DAS ATIVIDADES DE ATENÇÃO E DE REINSERÇÃO SOCIAL DE USUÁRIOS OU DEPENDENTES DE DROGAS

[...]Art. 21. Constituem atividades de reinserção social do usuário ou do dependente de drogas e respectivos familiares, para efeito desta Lei, aquelas direcionadas para sua integração ou reintegração em redes sociais.

Art. 22. As atividades de atenção e as de reinserção social do usuário e do dependente de drogas e respectivos familiares devem observar os seguintes princípios e diretrizes: [...]

II - a adoção de estratégias diferenciadas de atenção e reinserção social do usuário e do dependente de drogas e respectivos familiares que considerem as suas peculiaridades socioculturais;[...]

Art. 24. *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão conceder benefícios às instituições privadas que desenvolverem programas de reinserção no mercado de trabalho, do usuário e do dependente de drogas encaminhados por órgão oficial.[...]*

Art. 64. A União, por intermédio da Senad, poderá firmar convênio com os Estados, com o Distrito Federal e com organismos orientados para a prevenção do uso indevido de drogas, a atenção e a reinserção social de usuários ou dependentes e a atuação na repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas, com vistas na liberação de equipamentos e de recursos por ela arrecadados, para a implantação e execução de programas relacionados à questão das drogas.[...]

Art. 68. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar estímulos fiscais e outros, destinados às pessoas físicas e jurídicas que colaborem na prevenção do uso indevido de drogas, atenção e reinserção social de usuários e dependentes e na repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas.