

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS NO ORÇAMENTO FEDERAL (2005-2019)



ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS NO ORÇAMENTO FEDERAL (2005-2019)



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS NO ORÇAMENTO FEDERAL (2005-2019)



EQUIPE TÉCNICA

Alexandre dos Santos Cunha

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Camila Callegario Ribeiro

Assistente de pesquisa do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea.

Karine Vargas Pontes

Assistente de pesquisa do PNPD na Diest/Ipea.

Pâmela Vieira Mattos

Assistente de pesquisa do PNPD na Diest/Ipea.

Raquel da Silva Almeida

Auxiliar de pesquisa do PNPD na Diest/Ipea.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	8
3 ESTRUTURAÇÃO DAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO.....	9
4 ANÁLISE AGREGADA DOS GASTOS COM POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DROGAS DO GOVERNO FEDERAL	13
5 ANÁLISE DETALHADA DOS GASTOS DIRETOS E INDIRETOS POR MINISTÉRIOS	14
6 PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA UM ORÇAMENTO SOBRE DROGAS.....	61
7 CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS.....	71

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é avaliar o quanto o Estado brasileiro tem investido na prevenção, no cuidado e no combate às drogas, por meio da execução orçamentária das rubricas designadas para esta finalidade, estabelecidas nos últimos quatro planos plurianuais (PPAs). A avaliação da aplicação dos recursos em gastos sobre drogas nos permite ter a percepção de como os governos se comportaram ao longo do tempo na efetivação dessas políticas públicas.

A fim de elucidar a forma como este trabalho foi elaborado, a seção 2 descreve a metodologia de pesquisa aplicada. Em linhas gerais, utilizou-se o mapeamento de ações, programas e iniciativas relativo à temática de drogas nas peças orçamentárias – leis orçamentárias e PPAs. Identificadas as despesas relativas às drogas nas propostas orçamentárias por meio dos órgãos designados para executá-las, os dados sobre a execução orçamentária foram obtidos por intermédio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), o qual suporta os processos de planejamento e orçamento do governo federal. As despesas foram classificadas como diretas, se mensuráveis; e indiretas, caso não estejam registradas em rubricas orçamentárias, dificultando assim sua mensuração.

Na seção 3, com intuito contextualizar suas principais ferramentas, explicita-se a estruturação das peças orçamentárias federais. São abordadas especialmente as principais características, os marcos e as definições sobre o PPA, instrumento de planejamento que, além de estratégico, pretende dar mais clareza e transparência às prioridades do governo. Essa seção também apresenta uma breve análise dos últimos quatro PPAs federais, vigentes entre 2005 e 2019, período abordado neste estudo.

As seções seguintes abordam o objeto da pesquisa em si. Na seção 4, apresentam-se os gastos agregados em políticas públicas relativos às drogas realizados pelo governo federal; em seguida, na seção 5, detalham-se esses gastos por ministério. Ao longo dos anos analisados, incluindo alterações e junções ministeriais, os órgãos identificados como executores dessas políticas foram: Ministério da Saúde (MS); Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP); Presidência da República; Ministério da Cidadania; Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH); Secretaria de Direitos Humanos; Defensoria Pública da União (DPU); Ministério da Educação (MEC); órgãos da segurança pública; Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Ministério Público da União (MPU); Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase); e Departamento Penitenciário Nacional (Depen).

Em seguida, o escopo central deste trabalho está pautado na disponibilização dos números investigados ao longo do estudo de modo de fácil visualização, apresentando as despesas relativas às políticas públicas sobre drogas e a distribuição da sua execução entre os ministérios no período 2005-2019. Dessa forma, possibilitam-se a comparação e a análise da evolução desta despesa entre anos e órgãos.

Na seção 6, apresenta-se proposta de metodologia para elaboração do *orçamento sobre drogas* da União a fim de sanear as lacunas existentes nas peças orçamentárias. Esta metodologia sugerida foi elaborada com o intuito de guiar o gestor no planejamento e na

execução orçamentária das ações governamentais destinadas ao tema. Por fim, apresenta-se a conclusão do estudo.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia aplicada nesta pesquisa consiste na avaliação dos gastos com políticas sobre drogas realizados pela União no período de 2005 a 2019, utilizando como parâmetro de mapeamento a Lei Orçamentária Anual (LOA), o PPA e os relatórios de gestão divulgados pelos ministérios envolvidos no escopo da pesquisa. Todos os valores utilizados neste estudo estão deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-E) de setembro de 2020.

O procedimento técnico adotado foi o levantamento de dados orçamentários a partir do Siop.

Primeiramente, buscou-se no PPA os programas, as ações, as metas, os objetivos e as iniciativas que envolviam algum tipo de atividade relacionada à temática sobre drogas, a partir das metas preestabelecidas. Na LOA do governo federal, podemos observar a distribuição dos recursos orçamentários de um determinado órgão por meio de rubricas orçamentárias que envolvam o escopo desta pesquisa.

Na avaliação de execução do orçamento, observamos três etapas das despesas públicas: i) empenho; ii) liquidação; e iii) pagamento, presentes na Lei nº 4.320/1964.

O empenho é a etapa em que o governo reserva o dinheiro que será pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído. Isso o ajuda a organizar os gastos pelas diferentes áreas do governo, evitando que se gaste além do planejado.

A liquidação ocorre quando se verifica que o governo recebeu aquilo que comprou. Ou seja, quando se confere que o bem foi entregue corretamente ou a etapa da obra foi concluída como acordado.

Por fim, se estiver tudo certo com as fases anteriores, o governo pode fazer o pagamento, repassando o valor ao vendedor ou prestador de serviço contratado.

Adotamos a despesa liquidada como critério para o estudo da execução orçamentária, esta consiste na etapa das despesas públicas em que se pode verificar que o governo recebeu aquilo que comprou. Considera-se a fase de liquidação a mais confiável para desenvolver a análise dos dados dos gastos com drogas no Brasil, uma vez que empenhos podem ser cancelados, e a liquidação atesta a entrega de um bem ou a execução de um serviço.

Diante das dificuldades para mensurar todos os gastos com políticas sobre drogas realizados pelo governo federal ao longo destes últimos quinze anos, estabelecemos um mecanismo de recorte de gastos diretos e indiretos na avaliação das despesas.

Os gastos diretos são aqueles cuja rubrica orçamentária desenvolve ações exclusivamente relacionadas à política sobre drogas, possibilitando ter mais precisão para mensurar os gastos, uma vez que seus valores estão descritos nas peças orçamentárias. Os gastos indiretos consideram a rubrica orçamentária que envolve ações ligadas às políticas sobre drogas e ações de outra natureza,

para as quais a precisão de mensuração do valor depende de indicadores externos que levem à compreensão da estimativa do valor relacionado às ações relativas às drogas.

Após isso, definiram-se as análises a serem realizadas e dividiram-se em duas partes. Na primeira parte, analisamos de maneira agregada os montantes disponibilizados diretamente para a execução orçamentária em cada ano para cada ministério, a fim de verificar a evolução no período. Na segunda parte, foram detalhados os valores de cada ministério e órgão do grau de execução do orçamento por programas, ação, objetivos, metas e iniciativa.

3 ESTRUTURAÇÃO DAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO

O orçamento público funciona como instrumento de planejamento da ação governamental, utilizado para estimar as receitas que serão arrecadadas e fixar as despesas que serão realizadas durante o exercício. De modo sintético, no orçamento público, considera-se que as receitas são obtidas por meio de impostos, taxas, contribuições e outros mecanismos fixados pela União, e as despesas são definidas por meio de programas e projetos determinados de acordo com as necessidades e prioridades políticas, econômicas, jurídicas e administrativas do país.

É importante considerar que junto com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) nasce a ideia de unificação do processo orçamentário, estabelecido no art. 165, moldado por três instrumentos interdependentes. Estes correspondem ao PPA, à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à LOA, elaborados pelo Poder Executivo e aprimorados pelo Poder Legislativo por meio de emendas.

A CF/1988 considera que o Estado deve exercer a função de planejador por meio de programas nacionais, regionais e setoriais, e PPAs.

Para Nascimento (2009, p. 55), “O PPA é considerado um documento de mais alto grau de hierarquia no sistema de planejamento de qualquer ente público, razão pela qual todos os demais planos e programas devem subordinar-se às diretrizes, objetivos e metas nele estabelecidos”.

O PPA, caracterizado por ser um instrumento de técnica de planejamento das atividades do governo de médio prazo, tem por finalidade estabelecer diretrizes a fim de alocar os recursos públicos de forma eficiente e racional. Ele tem o papel principal de definir metas, diretrizes e objetivos das despesas de investimento, custeio e programas de duração continuada realizados pela administração pública nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), no período de quatro anos.

Esse documento faz referência à execução do orçamento vigente durante três anos de governo atual e do primeiro ano do mandato subsequente. Esta medida obriga a próxima gestão a dar continuidade aos programas em andamento. Além disso, o PPA coordena as ações do governo, de modo a assegurar que as iniciativas não propostas previamente não possam ser cumpridas.

O PPA tenta dar mais transparência e clareza às prioridades de ação do governo e ajudar a sociedade a entender melhor as intenções dos governantes, no que se refere à alocação dos recursos extraídos compulsoriamente dos contribuintes por meio de impostos.

Para entender a estruturação do orçamento federal, é necessário fazer uma breve análise dos últimos quatro PPAs, inseridos no lastro temporal deste estudo entre 2005 e 2019.

Segundo Giacomoni (2010), no PPA 2004-2007, elaborado pela equipe de governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, verificou-se que sua estrutura consistiu em programas e ações que geraram associação entre o plano e os orçamentos anuais além de ter sido configurado por 374 programas e cerca de 4.300 ações. Os programas inseridos no PPA foram elaborados a partir de problemas macroeconômicos e sociais.

No macro-objetivo, especificado, *Garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas*, descrito nesse PPA, constam onze diretrizes que norteiam o documento, entre as quais duas são referentes à questão das drogas: a primeira relaciona-se à *prevenção e combate ao crime organizado, especialmente ao contrabando, ao narcotráfico, ao comércio ilegal de armas e à lavagem de dinheiro*; e a segunda diz respeito à *prevenção ao uso de drogas lícitas e ilícitas*.

Conforme Neto e Cardoso Júnior (2018), os problemas identificados no PPA 2004-2007 estão desdobrados em programas e ações de governo muito abrangentes, o que dificulta perceber quais políticas públicas de fato estão sendo desenvolvidas em um universo de mais de quatrocentos objetivos e 2 mil metas. Isso resulta na falta de transparência no que tange à execução orçamentária das metas.

O PPA 2008-2011 tinha como principais desafios a aceleração do crescimento econômico, a promoção da inclusão social e a redução das desigualdades sociais. Para tanto, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foram implementadas três agendas prioritárias: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social.

Nesses programas e agendas prioritárias, consta um conjunto de programas e ações embasado em dez objetivos estratégicos, entre os quais destaca-se o Objetivo nº 9, que se refere a *promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos*. Neste objetivo, encontra-se a questão do combate ao tráfico de drogas e de armas.

Por sua vez, no PPA 2012-2015, elaborado no governo da ex-presidenta Dilma Rousseff, ocorreu nova mudança de modelo, por meio do qual buscou-se um modo de planejamento voltado para temas e não para problemas. Neste novo modelo, observou-se redução expressiva na quantidade de programas, de mais de trezentos para 65.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão,

O PPA 2012-2015 trouxe inovações à metodologia de elaboração anteriormente vigente. A mudança de estrutura e conceitos relacionados ocorreu, principalmente, com o intuito de dotar o Plano da capacidade de interpretar a realidade na qual é implantado e as especificidades de cada política pública nele inserida e, assim, comunicar melhor os compromissos do governo, evitando a

linguagem rigidamente técnica e facilitando a incorporação das agendas do governo e a apropriação do Plano pela Sociedade (Brasil, 2015, p. 9).

Na questão das políticas públicas sobre drogas, esse PPA estruturou-se pautando diversas metas e ações a partir do programa *Crack, é possível vencer*, criado no fim de 2011. Este programa era coordenado pelo Ministério da Justiça (MJ), em parceria com outros ministérios, configurando-se ação integrada com três frentes de atuação: prevenção, cuidado e autoridade.

Como esse PPA é temático, apresenta-se como macrodesafio¹ a implementação da Coordenação de Políticas de Prevenção, Atenção e Reinserção Social de Usuários de Álcool e outras Drogas no MS.

Nota-se que esse PPA

apresenta um conjunto de objetivos, metas e iniciativas que dão a perspectiva de ampliação da cobertura e da qualidade dos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), principalmente no que diz respeito à saúde mental, através de metas de implementação dos centros de atenção psicossocial, de unidades residenciais terapêuticas temporárias e de leitos de atenção integral da saúde mental, importantes mecanismos para o enfrentamento e prevenção ao uso de drogas como o *crack* (Brasil, 2011b, p. 85).

Na questão da integridade e soberania nacional, por meio do MRE, estabeleceram-se metas de combate ao tráfico de drogas nas fronteiras marítimas, além de metas de segurança para as demais fronteiras brasileiras, percebidas como porta de entrada para drogas, armas e contrabando.

As políticas de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social dos usuários e dependentes de drogas previstas no PPA estão sob a responsabilidade do MJ, MS e MDS.

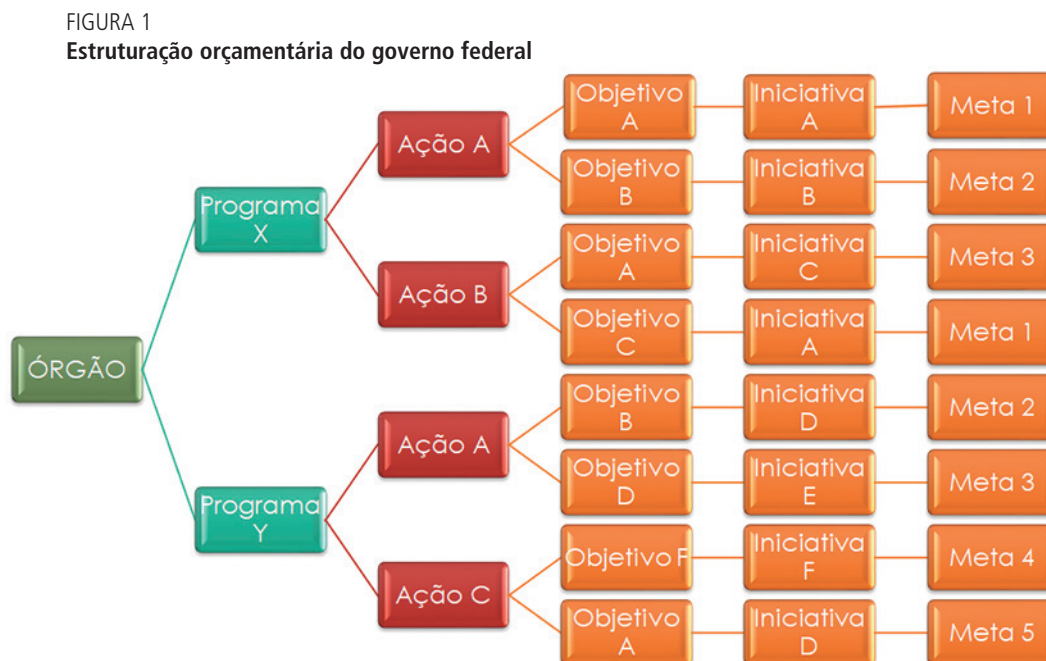
O PPA 2016-2019, também pautando o planejamento por temas, não propôs alterações significativas em relação à estrutura e aos conceitos empregados no PPA anterior.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as alterações ocorreram em dois pontos:

O primeiro foi reforçar o caráter estratégico do Plano, estruturando-o em uma Dimensão Estratégica, contendo uma Visão de Futuro e um conjunto de Eixos e Diretrizes Estratégicas. (...) O segundo ponto teve como foco qualificar o conteúdo dos Programas Temáticos, que passam a expressar com maior clareza as escolhas estratégicas para cada área por meio de seus Objetivos e respectivas Metas, que por sua vez destacam de forma concisa as entregas mais relevantes e estruturantes para a implementação das políticas públicas (Brasil, 2015, p. 10).

No planejamento e na execução do orçamento voltado para a questão das drogas, encontram-se muitos projetos no âmbito das iniciativas e metas, dificultando assim a análise da execução do orçamento, escopo deste estudo. Isso ocorre em virtude de o Siop apresentar a execução orçamentária apenas até a classificação por objetivos. Na figura 1, podemos ver os principais conceitos relacionados à estruturação do orçamento federal.

1. Segundo a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), os macrodesafios são diretrizes elaboradas com base no programa de governo e na visão estratégica, que organizarão a construção dos programas (Enap, 2014).



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O orçamento público, por ser dinâmico, engloba uma variedade de órgãos, programas, ações, objetivos, iniciativas e metas. Esta estrutura é totalmente interligada no sentido de que um programa pode estar dentro de um ou de diversos órgãos, assim como uma ação pode ser encontrada em diversos programas. Isto também funciona no caso dos objetivos, das iniciativas e das metas.

Os programas “representam a forma de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos. Os programas se dividem em: programas temáticos e programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado” (Enap, 2014).

As ações “são um conjunto de operações cujos produtos contribuem para os objetivos do programa governamental. A ação pode ser um projeto, uma atividade ou uma operação especial”.²

Os objetivos “expressam o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território” (Enap, 2014).

As iniciativas “declaram as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras decorrentes de ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas” (Enap, 2014).

As metas são “medidas de *performance* do objetivo, que pode ser de natureza qualitativa ou quantitativa, porém, sua avaliação deve ser possível” (Enap, 2014).

2. Para mais informações, ver *site* do Ministério da Economia (ME): <<https://bit.ly/3DmBVvl>>.

A análise dos gastos com drogas no Brasil é uma tarefa complexa, pois consiste na avaliação não somente de um órgão que compõe a estrutura do orçamento federal, mas também na investigação de cada codificação de despesa pública disponível na estrutura orçamentária especificada nos PPAs do governo federal.

4 ANÁLISE AGREGADA DOS GASTOS COM POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DROGAS DO GOVERNO FEDERAL

Para a realização desta análise, a seguir, serão considerados os órgãos que atuam na implementação de algum aspecto das políticas públicas relacionadas à questão das drogas.

- 1) MJSP: atua na articulação de políticas sobre drogas, na redução de oferta e no combate ao tráfico de drogas e crimes conexos, gestão de bens apreendidos em razão do tráfico de drogas e capacitação/pesquisas em temas de políticas sobre drogas.
- 2) Ministério da Cidadania: atua na prevenção e na reinserção social e no cuidado, por meio das comunidades terapêuticas, além de implementar as atividades do Observatório Brasileiro sobre Drogas (Obid).
- 3) MDH: atua no sentido de fomentar a prevenção ao uso de entorpecentes e drogas afins por crianças e adolescentes, participa na ressocialização e proteção de dependentes químicos e coordena o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo.
- 4) MS: atua no tratamento de pessoas com transtornos decorrentes do uso, do abuso e da dependência de drogas, mantém consultórios de rua, Centros de Atenção Psicossocial (Caps), Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e Unidades Básicas de Saúde (UBS), as quais compõem as redes de atenção à saúde mental.
- 5) Anvisa: atua na regulamentação, no registro, na autorização e no monitoramento do uso de medicamentos controlados e estabelece a lista de substâncias entorpecentes, psicotrópicas, precursoras e outras sob controle especial.
- 6) Órgãos da segurança pública (Polícia Federal – PF, Polícia Rodoviária Federal – PRF e Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp): atuam nas investigações e operações policiais, apreensão de drogas e de bens oriundos dos tráficos, e controle de substâncias precursoras – PF.
- 7) ME: atua na capacitação de professores e orientação de aluno na questão relacionada à prevenção ao uso de drogas.
- 8) MRE: atua no campo da política, da economia, do comércio, da cultura, das finanças e dos consulados com as relações externas, informando, representando e negociando, inclusive, no campo das políticas sobre drogas.
- 9) DPU: atua na defesa criminal.
- 10) MPU: atua na acusação criminal.
- 11) Sinase: atua na implementação de ações voltadas a crianças e adolescentes infratores e sua reinserção no convívio com a sociedade.
- 12) Depen: atua na gestão do sistema prisional e em apoio às unidades federativas em situações de grave crise no sistema penitenciário.

A tabela 1 apresenta as despesas executadas pelos três órgãos diretamente responsáveis pela implementação da política brasileira sobre drogas no período 2005-2019.

TABELA 1
Execução orçamentária dos órgãos públicos federais responsáveis por políticas públicas sobre drogas – gastos diretos (2005-2019)
(Em R\$)

Ano	Órgãos federais/despesas liquidadas				Total ¹	Participação no total do Orçamento da União (%)
	Ministério da Saúde	Ministério da Justiça	Presidência da República	Ministério da Cidadania		
2005	37.476.199	143.801.375	9.128.430	-	190.406.004	0,008
2006	43.512.380	106.522.430	21.268.525	-	171.303.335	0,007
2007	31.956.337	125.163.138	13.001.204	-	170.120.679	0,007
2008	36.506.287	116.197.781	14.830.406	-	167.534.474	0,007
2009	27.286.603	120.503.530	6.755.669	-	154.545.802	0,006
2010	36.799.602	202.145.695	11.208.168	169.426.226	419.579.691	0,017
2011	36.037.208	126.831.146	377.457	-	163.245.811	0,006
2012	70.246.944	224.816.889	-	-	295.063.833	0,011
2013	753.765.625	226.698.883	-	-	980.464.508	0,038
2014	1.554.365.303	227.028.614	-	-	1.781.393.917	0,061
2015	1.646.949.051	225.868.550	-	-	1.872.817.601	0,067
2016	1.485.354.862	335.651.320	-	-	1.821.006.182	0,062
2017	1.545.871.871	317.822.393	-	-	1.863.694.264	0,068
2018	34.368.533	412.860.397	-	-	447.228.930	0,016
2019	22.683.341	421.230.765	-	32.949.534	476.863.640	0,017
Total	7.363.180.146	3.333.142.906	76.569.859	202.375.760	10.975.268.671	0,028

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Corresponde ao gasto direto.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Apesar disso, é importante salientar que essa contabilização de despesas com políticas sobre drogas é mais complexa e requer um esforço importante no sentido de entender que outros órgãos do governo federal também executam algum tipo de política pública relacionada à questão das drogas, sobre as quais se tratará a seguir.

5 ANÁLISE DETALHADA DOS GASTOS DIRETOS E INDIRETOS POR MINISTÉRIOS

Nesta seção, serão apresentadas as análises dos montantes aplicados em políticas sobre drogas no Brasil de forma minuciosa, a fim de identificarmos como o governo federal tem implementado seu papel. Serão apresentados os gastos realizados com ações diretamente ligadas ao enfrentamento dos desafios dessas políticas públicas e as despesas indiretas que não estão aparentes nas codificações orçamentárias, ou seja, a respeito das quais não temos precisão, embora saibamos que permeiam o escopo do desenvolvimento da política pública sobre drogas.

5.1 Gastos diretos com drogas

Consideramos como gastos diretos com drogas aqueles relacionados ao MJ, MS, MDS e seu sucessor, o Ministério da Cidadania.

5.1.1 Ministério da Saúde

O MS é o órgão do governo federal com função de elaborar políticas públicas voltadas para a promoção, prevenção e assistência à saúde do povo brasileiro.

A principal missão desse ministério é a de “promover a saúde da população mediante a integração e a construção de parcerias com os órgãos federais, as Unidades da Federação, os municípios, a iniciativa privada e a sociedade, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e para o exercício da cidadania”.³

O MS possui seis secretarias que desenvolvem as políticas públicas, as quais promovem o bem-estar da população, são elas: Secretaria de Atenção Primária à Saúde (Saps); Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (Saes); Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde (SCTIE); Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai); Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES); e Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS).

As ações específicas sobre drogas são desenvolvidas por meio da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), com dois órgãos executores: o Fundo Nacional de Saúde (FNS) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

O MS desenvolve a Política Nacional de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas, pautada na Lei Federal nº 10.216/2001, que “dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais e redireciona a assistência em saúde mental no país, privilegiando o oferecimento de tratamento às pessoas com transtornos mentais numa rede de serviços base comunitária” (Brasil, 2001).

A principal contribuição do MS consiste no fortalecimento da rede no aspecto da saúde mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de *crack* e outras drogas. Além de garantir o auxílio-reabilitação psicossocial para pessoas em sofrimento mental, egressas de internação em hospitais psiquiátricos, inclusive em hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico, cuja duração tenha sido por um período igual ou superior a dois anos.

A tabela 2 apresenta os valores aplicados pelo MS. Nesse período de quinze anos, somente em 2018 e 2019 ocorreu redução na dotação prevista na LOA.

Nesses valores estão contabilizados os gastos que o MS realizou com políticas relacionadas às drogas.

3. Disponível em: <<https://bit.ly/2VXu6es>>.

TABELA 2
Execução orçamentária do MS (2005-2019)
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	86.295.071.341	85.436.912.740	85.436.912.740	78.424.501.929	99,0	91,8
2006	91.507.532.506	91.579.755.388	91.579.755.388	82.566.286.372	100,1	90,2
2007	98.764.120.836	98.334.476.873	87.365.968.932	87.120.410.790	88,5	99,7
2008	98.271.752.784	101.137.540.974	90.684.297.642	90.501.766.600	92,3	99,8
2009	106.657.294.636	112.729.931.160	97.646.662.192	97.338.214.788	91,6	99,7
2010	113.334.679.389	114.395.792.477	104.053.220.048	103.515.527.653	91,8	99,5
2011	122.860.030.407	125.069.686.990	111.864.485.011	111.636.456.255	91,1	99,8
2012	138.318.627.629	130.858.809.471	118.351.816.912	117.994.043.723	85,6	99,7
2013	141.467.189.003	132.104.142.753	120.585.952.418	119.455.271.092	85,2	99,1
2014	141.969.114.212	136.393.549.911	126.460.744.102	126.018.389.557	89,1	99,7
2015	146.939.767.071	133.838.487.786	124.717.555.879	123.792.906.761	84,9	99,3
2016	133.651.058.791	131.770.561.110	122.923.108.798	122.608.466.753	92,0	99,7
2017	137.627.751.802	139.303.710.647	123.543.817.651	122.957.869.821	89,8	99,5
2018	137.577.328.277	137.193.233.533	125.283.517.845	123.131.205.731	91,1	98,3
2019	136.003.089.498	139.698.297.428	129.224.994.175	126.850.600.568	95,0	98,2
Total	1.831.244.408.182	1.809.844.889.239	1.659.722.809.736	1.633.911.918.394	90,6	98,4

Fonte: Pannel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Na análise das despesas liquidadas do orçamento do MS, observamos que, nesse período de quinze anos, ocorreu um incremento de R\$ 43,8 bilhões, correspondendo a um aumento real no repasse para esta pasta de 51,3%. Foram executados, em média, 90% da dotação inicial.⁴

No mapeamento das questões relativas às políticas sobre drogas ao longo dos últimos quatro PPAs, identificamos quatro programas que englobam oito ações, as quais tratam especificamente sobre essa questão no orçamento do MS.

É importante destacar que existe uma intersetorialidade nas coordenações das ações no MS, que resulta em dificuldade no que tange ao levantamento preciso da totalidade dos gastos previstos na atenção à saúde mental. Uma vez que a saúde mental perpassa suas ações específicas, pois está ligada a atendimentos de alta complexidade, internações em leitos psiquiátricos e produção ambulatorial associada à saúde mental, de capacitação de pessoal e aquisição de medicamentos. Essas ações são coordenadas por diversas áreas.

4. Dotação inicial representa a reserva de recursos prevista na LOA.

QUADRO 1

Mapeamento das ações nos PPAs do MS

Ação 8529 – Serviços extra-hospitalares de atenção aos portadores de transtornos mentais e transtornos decorrentes do uso de álcool e outras drogas
Ação 0843 – Auxílio-reabilitação psicossocial aos egressos de longas internações psiquiátricas no Sistema Único de Saúde (SUS)
Ação 20AI – Auxílio-reabilitação psicossocial aos egressos de longas internações psiquiátricas no SUS (De Volta Pra Casa)
Ação 6233 – Implantação e implementação de políticas de atenção à saúde mental
Ação 20B0 – Atenção especializada em saúde mental
Ação 6177 – Implementação de políticas de atenção à saúde do adolescente e jovem a área técnica de saúde de adolescentes e jovens
Ação 8535 – <i>Crack é possível vencer</i>
Ação 8585 – Atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade

Fonte: PPA 2005-2019. Disponível em: <<https://bitly.com/rTOFV>>.

De acordo com Relatório de Gestão 2003-2006 do MS, a rede de atenção à saúde mental é composta pelos Caps, serviços residenciais terapêuticos (SRTs), Centros de Convivência e Cultura, além das emergências gerais e dos hospitais gerais (Brasil, 2007).

Ação 8529 – Serviços extra-hospitalares de atenção aos portadores de transtornos mentais e de transtornos decorrentes do uso de álcool e outras drogas (PPA 2004-2007)

Esta ação tem como finalidade expandir e melhorar a qualidade da atenção em saúde mental. Ela faz parte do Programa 1312 – Atenção à saúde de populações estratégicas e em situações especiais de agravos, e tem como órgão executor o FNS.

TABELA 3

Execução orçamentária da Ação 8529 (2005-2007)
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	20.829.457	16.131.716	16.131.716	12.472.984	77,4	77,3
2006	22.726.620	16.800.889	16.800.889	12.536.959	73,9	74,6
2007	22.788.633	15.166.849	14.661.556	14.661.556	64,3	100,0
Total	66.344.710	48.099.454	47.594.161	39.671.499	71,7	83,4

Fonte: PAINEL de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

A ação 8529 foi identificada no PPA 2004-2007, porém não ocorreu sua continuidade nos planejamentos subsequentes. Em três anos, o MS destinou a ela R\$ 47,6 milhões. Seu grau de execução está em torno de 76% no acumulado destes três anos observados. Na análise da despesa liquidada, 91,4% foram utilizados em despesas com custeio e 8,6% dos recursos alocados nesta ação foram direcionados para despesas com investimentos.

Ações 0843 e 20AI – Auxílio-reabilitação psicossocial dos egressos de longas internações psiquiátricas no SUS

Estas ações estão inseridas no Programa de Volta para Casa, elas designam os recursos aplicados para o pagamento do auxílio-reabilitação psicossocial de pacientes com transtornos mentais egressos de internações.

Conforme abordado no Relatório de gestão 2003-2006 do MS,

o Programa de Volta Para Casa, é um programa de reintegração social de pessoas acometidas de transtornos mentais, egressas de longas internações, segundo critérios definidos na Lei nº 10.708, de 31 de julho de 2003, que tem como parte integrante o pagamento do auxílio-reabilitação psicossocial. Esta estratégia vem ao encontro de recomendações da Opas e OMS para a área de saúde mental com vistas a reverter gradativamente um modelo de atenção centrado na referência à internação em hospitais especializados por um modelo de atenção de base comunitária, consolidado em serviços territoriais e de atenção diária. Este programa atende ao disposto na Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental, a qual, mais especificamente em seu artigo 5º, determina que os pacientes há longo tempo hospitalizados, ou para os quais se caracterize situação de grave dependência institucional, sejam objeto de “política específica de alta planejada e reabilitação psicossocial assistida (Brasil, 2007).

TABELA 4
Execução orçamentária das Ações 0843 e 20AI (2005-2019)
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	12.260.134	9.341.581	9.341.581	8.523.962	76,2	91,2
2006	15.295.982	15.295.982	15.295.982	13.670.122	100,0	89,4
2007	23.042.006	23.042.006	15.509.934	15.509.934	67,3	100,0
2008	22.428.582	17.660.964	17.373.560	17.373.560	77,5	100,0
2009	23.671.966	23.671.966	23.215.314	23.215.314	98,1	100,0
2010	25.486.311	23.840.062	23.800.183	23.800.183	93,4	100,0
2011	28.588.483	26.232.377	23.146.343	23.146.343	81,0	100,0
2012	28.039.147	27.922.624	23.685.666	23.685.666	84,5	100,0
2013	27.831.055	27.831.055	26.268.994	26.268.994	94,4	100,0
2014	31.468.566	28.678.792	28.624.163	28.624.163	91,0	100,0
2015	29.506.618	26.459.402	26.409.159	26.409.159	89,5	100,0
2016	27.864.455	26.270.888	24.749.619	24.749.619	88,8	100,0
2017	27.441.933	27.441.933	24.353.793	24.353.793	88,7	100,0
2018	29.442.137	21.660.013	21.660.013	21.660.013	73,6	100,0
2019	28.676.774	24.629.008	22.683.341	22.683.341	79,1	100,0
Total	381.044.147	349.978.653	326.117.645	323.674.166	85,6	99,3

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

A Ação 0843 encontra-se registrada no PPA 2004-2007, Programa 1312, denominado Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos.

No PPA 2008-2011, a Ação 0843 passou a ser Ação 20AI, alocada no Programa 1214, denominado Atenção Básica em Saúde, somente a numeração foi modificada, o nome continuou o mesmo: Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações Psiquiátricas no Sistema Único de Saúde (Programa de Volta Pra Casa).

Nos PPAs seguintes, a Ação 20AI continuou existindo, mas foi alocada no Programa 2015, denominado Aperfeiçoamento do SUS.

No período de 2012 a 2015, a ação 20AI persegue o principal Objetivo 0718, que é o de fortalecer a rede de saúde mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de *crack* e outras drogas. No quadriênio seguinte (2016-2019), o objetivo vinculado a esta ação ficou muito mais abrangente, configurando-se no Objetivo 1120, que busca aprimorar e implantar as redes de atenção à saúde nas regiões de saúde, com ênfase na articulação da Rede de Urgência e Emergência, Rede Cegonha, Rede de Atenção Psicossocial (Raps), Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência e da Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas.

Diante da amplitude do Objetivo 1120 (período 2016-2019), que não permeia uma única ação, é importante observar que a Iniciativa 06JR especifica melhor o que essa ação busca. Neste caso, essa iniciativa visa ao fortalecimento e apoio do caráter intersetorial do Programa de Redução do Impacto Social do Álcool e outras Drogas: prevenção, cuidado e reinserção social.

No aspecto da execução orçamentária, apurou-se que ao longo desses quinze anos, o MS gastou com o auxílio-reabilitação psicossocial de pessoas egressas de longas internações psiquiátricas no SUS, considerada a despesa de custeio, o montante de R\$ 326 milhões, o que representa 88% da dotação disponibilizada pelo MS.

Ação 6233 – Implantação e implementação de políticas de atenção à saúde mental

Esta ação tem por objetivo apoiar e fortalecer os programas desenvolvidos em estados e municípios relacionados à atenção da saúde mental, por meio da expansão da rede de saúde mental. Além disso, atua na qualificação de profissionais que prestam serviços no cuidado de pessoas com transtornos mentais na rede extra-hospitalar.

Conforme abordado no Relatório de gestão 2010 do MS, esta

ação se faz necessária para consolidar a rede de saúde mental, dentro dos princípios da Política Nacional de Saúde Mental. Tratam-se de incentivos para que os gestores locais possam expandir e qualificar sua rede de serviços, tais como CAPS, ações de saúde mental na atenção básica, projetos de geração de trabalho e renda, centros de convivência e cultura, encontros, seminários, cursos voltados a profissionais de saúde, usuários da rede, familiares, gestores, dentre outros (Brasil, 2011c).

As diretrizes que pautam essa ação estão relacionadas à implantação e à consolidação da rede aberta de atenção psicossocial, à desinstitucionalização de pessoas longamente internadas e ao fortalecimento de uma política de saúde mental infantojuvenil.

TABELA 5
Execução orçamentária da Ação 6233 (2005-2017)
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	1.343.294	950.058	950.058	468.652	70,7	49,3
2006	1.366.927	1.021.232	1.021.232	984.030	74,7	96,4
2007	1.615.623	781.225	462.368	462.368	28,6	100,0
2008	1.726.061	1.722.821	950.904	950.904	55,1	100,0
2009	1.533.929	1.463.140	283.662	283.662	18,5	100,0
2010	1.699.087	1.569.593	1.436.476	1.436.476	84,5	100,0
2011	2.388.744	1.933.117	435.953	435.953	18,3	100,0
2012	19.597.253	5.148.440	3.762.673	3.762.673	19,2	100,0
2013	21.005.107	4.580.316	456.506	456.506	2,2	100,0
2014	19.684.592	3.427.440	2.031.877	2.031.877	10,3	100,0
2015	19.479.589	6.714.763	2.460.213	2.460.213	12,6	100,0
2016	10.153.040	5.112.031	4.886.498	3.627.521	48,1	74,2
2017	9.879.096	3.780.400	1.289.732	1.289.732	13,1	100,0
Total	111.472.342	38.204.575	20.428.151	18.650.566	18,3	91,3

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Essa ação possui uma baixa execução orçamentária ao longo dos últimos quinze anos. Foram liquidados R\$ 20,4 milhões, o que representa apenas 18% da dotação orçamentária reservada à ação. O destaque vai para 2013, período em que se aplicou apenas 2% do total da dotação anual. Do valor aplicado nesta ação, 99,63% foram destinados ao pagamento de custeio e 0,37% direcionados para investimentos.

Ação 20B0 – Atenção especializada em saúde mental

Segundo apresentado no Relatório de gestão 2013 do MS,

a ação Atenção Especializada em Saúde Mental prevê a ampliação da cobertura de Centros de Atenção Psicossocial – Caps no território nacional, apoiar o processo de desinstitucionalização de pacientes longamente internados em hospitais psiquiátricos e qualificar o atendimento em Saúde Mental com ênfase no tratamento da dependência em *crack*, álcool e outras drogas (Brasil, 2014).

Os pagamentos de incentivos para implantação de pontos de atenção da Raps nos municípios foram distribuídos entre Caps, unidades de acolhimento e serviço residencial terapêutico. Os repasses realizados aos municípios são realizados por meio de transferência fundo a fundo, mediante apresentação de documentos e informações pelos municípios.

Além dos incentivos para implementação dos serviços de Raps, o governo federal publica editais para fomentar os Caps nas Unidades da Federação (UFs).

Essas iniciativas realizadas pelo MS têm por objetivo fortalecer a rede de atenção a usuários de *crack* e outras drogas que não se encontram em estado clínico grave.

TABELA 6
Execução orçamentária da Ação 20B0 (2008-2018)
 (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2008	17.789.650	14.731.816	13.784.616	13.784.616	77,5	100,0
2009	19.661.530	1.075.184	179.197	179.197	0,9	100,0
2010	17.453.026	15.596.143	7.492.975	6.990.046	42,9	93,3
2011	46.586.810	18.463.013	10.107.570	10.107.570	21,7	100,0
2012	283.938.349	96.368.353	33.139.721	33.139.721	11,7	100,0
2013	155.013.132	45.850.623	39.755.799	39.755.799	25,6	100,0
2014	163.885.612	86.776.981	57.985.653	57.985.653	35,4	100,0
2015	163.705.750	24.025.803	11.377.414	11.377.414	6,9	100,0
2016	92.960.931	29.805.040	14.740.962	14.740.962	15,9	100,0
2017	79.992.979	51.288.462	19.835.029	19.835.029	24,8	100,0
2018	58.726.549	24.176.904	12.708.520	10.364.584	21,6	81,6
Total	1.099.714.317	408.158.323	221.107.458	218.260.592	20,1	98,7

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

O MS executou R\$ 221 milhões na ação de atenção especializada à saúde mental no acumulado desses últimos quinze anos, o que representa apenas 20% do total da dotação prevista na LOA.

Os anos de 2009 e 2015 apresentaram execução especialmente baixa, se comparados aos outros. Essa falta de execução de recursos numa política pública tão importante para a sociedade brasileira é passível de questionamento ao MS.

Ação 6177 – Implementação de políticas de atenção à saúde do adolescente e jovem

Desenvolvida pelo MS, esta ação tem por objetivo principal desenvolver políticas públicas voltadas à atenção da saúde da população adolescente e jovem brasileira. Os projetos de promoção à saúde mental e ao enfrentamento do *crack* e outras drogas são desenvolvidos em conjunto com estados e municípios.

Por meio dessa ação, o MS investe na educação de profissionais da saúde com vistas a responder às necessidades em saúde de jovens e adolescentes dos estados e municípios brasileiros e elabora as diretrizes de atenção à saúde mental de adolescentes e jovens usuários de *crack*, álcool e outras drogas na Raps.

Conforme Relatório de gestão 2012 do MS,

Na área de saúde mental, o foco em 2011 foi o desenvolvimento de ações voltadas a expansão e qualificação da rede de serviços existentes, criação de serviços e ações voltadas à atenção em saúde mental, com ênfase na assistência a usuários de crack, álcool e outras drogas, contemplando interface com a política de atenção básica em saúde, política de atenção à urgência e emergência, ações voltadas à qualificação dos profissionais do SUS, articulação com ações de cultura, e ações voltadas

à atenção em saúde mental para populações vulneráveis e específicas, como: criança e adolescente, pessoa em situação de rua, indígenas, pessoas privadas de liberdade, entre outros. Essas estratégias consolidaram a Rede de Atenção Psicossocial, integrante do Plano “Crack, É Possível Vencer”, lançado em 7 de dezembro de 2011 pela Presidenta Dilma Rousseff. A implantação da rede de atenção resultou na ampliação e mudança da lógica de financiamento da rede de atenção psicossocial, com pactuação na tripartite (Brasil, 2013).

TABELA 7
Execução orçamentária da Ação 6177 (2005-2012)
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	11.132.031	11.052.844	11.052.844	2.906.769	99,3	26,3
2006	11.367.099	10.394.277	10.394.277	3.312.464	91,4	31,9
2007	11.416.673	8.420.791	1.322.479	1.313.472	11,6	99,3
2008	10.138.814	9.554.599	4.397.207	4.324.906	43,4	98,4
2009	11.504.468	9.940.111	3.608.430	3.608.430	31,4	100,0
2010	12.403.338	10.603.503	4.069.968	4.069.968	32,8	100,0
2011	15.544.573	12.382.264	2.347.342	2.347.342	15,1	100,0
2012	15.074.810	11.889.889	9.658.884	9.658.884	64,1	100,0
Total	98.581.808	84.238.278	46.851.430	31.542.234	47,5	67,3

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Na análise da execução orçamentária da implementação de políticas de atenção à saúde do adolescente e jovem, identificou-se dotação prevista na LOA de R\$ 98,5 milhões no acumulado entre 2005 e 2012 para o desenvolvimento desta ação. No entanto, foram repassados R\$ 46,8 milhões, menos de 50% do planejado.

*Ação 8535 – Estruturação de unidades de atenção especializada em saúde:
Plano Orçamentário 0009 – Craque é possível vencer*

Diferentemente da análise das outras ações aqui em estudo, cujo valor foi utilizado de forma integral, nessa ação realizamos o recorte pelo plano orçamentário, de maneira a viabilizar que somente as despesas realizadas para a estruturação de unidades de atenção especializada em saúde, no que se refere ao atendimento de pessoas usuárias de drogas, fossem contabilizadas.

Em 2013, não foram aportados recursos na LOA para esse plano orçamentário, mas ao longo do ano foram aportados créditos extraordinários de R\$ 76,9 milhões, o que viabilizou sua execução. Em 2016, ocorreu incremento de R\$ 16 milhões ao orçamento estabelecido na LOA, possibilitando a execução da maior dotação inicial.

TABELA 8
Execução orçamentária da Ação 8535 (2013-2016)
 (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2013	-	53.067.109	28.215.816	28.215.816	0	100,0
2014	43.520.357	16.738.599	11.248.338	11.248.338	25,8	100,0
2015	101.026.773	12.749.676	10.199.818	8.742.702	10,1	85,7
2016	26.386.655	39.927.390	35.310.018	35.310.018	133,8	100,0
Total	170.933.785	122.482.774	84.973.991	83.516.874	49,7	98,3

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.sioop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Esse plano orçamentário apresentou execução, em média, de menos de 50% do que estava programado na LOA. O repasse para a execução de política de saúde mental especializada – *Crack é possível vencer* – chegou a R\$ 84,9 milhões no acumulado de quatro anos.

Ação 8585 – Atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade – Plano Orçamentário 0002: Crack, é Possível Vencer e o Plano Orçamentário 000F: Raps/Crack

Esta ação trata do atendimento de alta e média complexidade federal das unidades de saúde situadas em diversas localidades do país. Desse modo, é possível entender o quanto o governo federal gastou com procedimentos de média e alta complexidade nas redes de saúde básica. Assim como na seção anterior, realizamos o recorte por plano orçamentário, o que possibilita verificar o planejamento e a execução do orçamento desta ação no que tange à questão das drogas.

TABELA 9
Execução orçamentária do Plano Orçamentário 0009: Crack é possível vencer (2013-2017)
 (Em R\$)

Plano orçamentário	Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
0002 – <i>Crack, é possível vencer</i>	2013	-	99.322.036	91.096.923	91.096.923	0	100
	2014	506.214.393	117.056.121	116.537.171	116.537.171	23,0	100
	2015	121.426.410	186.328.124	185.406.353	185.404.095	152,7	100
	2016	134.641.239	182.195.973	179.741.736	179.741.736	133,5	100
	2017	163.657.099	206.956.078	206.615.754	206.615.754	126,2	100
Total		925.939.141	791.858.333	779.397.938	779.395.680	84,2	100

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.sioop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Na execução do Plano Orçamentário *Crack é possível vencer*, relativo à estruturação de unidades especializadas em saúde, observou-se que as despesas liquidadas são superiores à dotação orçamentária especificada na LOA de 2013, 2015, 2016 e 2017. Isso é possível em função dos créditos adicionais incorporados ao longo do ano.

Em 2013, esse plano foi suplementado em R\$ 97,7 milhões. Em 2015, em R\$ 65,1 milhões, em 2016, em R\$ 47,6 milhões e, em 2017, em R\$ 43,3 milhões. Esses incrementos impactaram a execução diretamente, se comparados com os recursos disponibilizados na LOA.

No período 2014-2017, o governo federal repassou para o Plano Orçamentário *Crack, é possível vencer*, da Ação 8585, o montante de R\$ 779 milhões. Este valor representa 84% da dotação inicial acumulada nestes quatro anos.

TABELA 10

Execução orçamentária do Plano Orçamentário 000F – Raps/crack (2013-2017)
(Em R\$)

Plano orçamentário	Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
000F – Raps/crack	2013	-	572.900.506	567.971.587	567.971.587	0	100,0
	2014	1.102.069.342	1.354.050.900	1.337.938.101	1.337.938.101	121,4	100,0
	2015	1.390.332.395	1.415.538.617	1.411.096.094	1.411.093.694	101,5	100,0
	2016	-	1.232.368.360	1.225.926.029	1.225.780.363	0	100,0
	2017	1.147.400.984	1.294.830.320	1.293.777.563	1.293.522.400	112,8	100,0
Total		3.639.802.720	5.869.688.703	5.836.709.373	5.836.306.146	160,4	100,0

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

A Raps, instituída pelo MS por meio da Portaria nº 3.088/2011, busca atender pessoas com sofrimento ou transtorno mental e necessidades decorrentes do uso do *crack*, álcool e outras drogas.

A finalidade do Raps é criar e ampliar o atendimento à saúde para pessoas com necessidades decorrentes de drogas, no âmbito do SUS.

A Portaria nº 3.088/2011, criada pelo MS, especifica os objetivos do Raps no seu art. 4º.

Art. 4º São objetivos específicos da Rede de Atenção Psicossocial:

- I) Promover cuidados em saúde especialmente para grupos mais vulneráveis (criança, adolescente, jovens, pessoas em situação de rua e populações indígenas);
- II) Prevenir o consumo e a dependência de *crack*, álcool e outras drogas;
- III) Reduzir danos provocados pelo consumo de *crack*, álcool e outras drogas;
- IV) Promover a reabilitação e a reinserção das pessoas com transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de *crack*, álcool e outras drogas na sociedade, por meio do acesso ao trabalho, renda e moradia solidária;
- V) Promover mecanismos de formação permanente aos profissionais de saúde;
- VI) Desenvolver ações intersetoriais de prevenção e redução de danos em parceria com organizações governamentais e da sociedade civil;
- VII) Produzir e ofertar informações sobre direitos das pessoas, medidas de prevenção e cuidado e os serviços disponíveis na rede;
- VIII) Regular e organizar as demandas e os fluxos assistenciais da Rede de Atenção Psicossocial; e

- IX) Monitorar e avaliar a qualidade dos serviços por meio de indicadores de efetividade e resolutividade da atenção (Brasil, 2011a).

A tabela 11 apresenta o total gasto pelo MS em ações referentes a questões relativas à prevenção, ao cuidado e ao combate às drogas. Com objetivo de dimensionar as despesas, compara-se o total gasto com as oito ações mapeadas no PPA com as despesas totais do órgão.

TABELA 11

Comparação dos gastos totais do MS com a despesa com drogas (2005-2019)
(Em R\$)

Ano	Despesa total liquidada (A)	Despesas liquidadas com drogas (B)	Participação no total do ministério (B/A) (%)
2005	85.436.912.740	37.476.199	0,04
2006	91.579.755.388	43.512.380	0,05
2007	87.365.968.932	31.956.337	0,04
2008	90.684.297.642	36.506.287	0,04
2009	97.646.662.192	27.286.603	0,03
2010	104.053.220.048	36.799.602	0,04
2011	111.864.485.011	36.037.208	0,03
2012	118.351.816.912	70.246.944	0,06
2013	120.585.952.418	753.765.625	0,63
2014	126.460.744.102	1.554.365.303	1,23
2015	124.717.555.879	1.646.949.051	1,32
2016	122.923.108.798	1.485.354.862	1,21
2017	123.543.817.651	1.545.871.871	1,25
2018	125.283.517.845	34.368.533	0,03
2019	129.224.994.175	22.683.341	0,02
Total	1.659.722.809.736	7.363.180.147	0,44

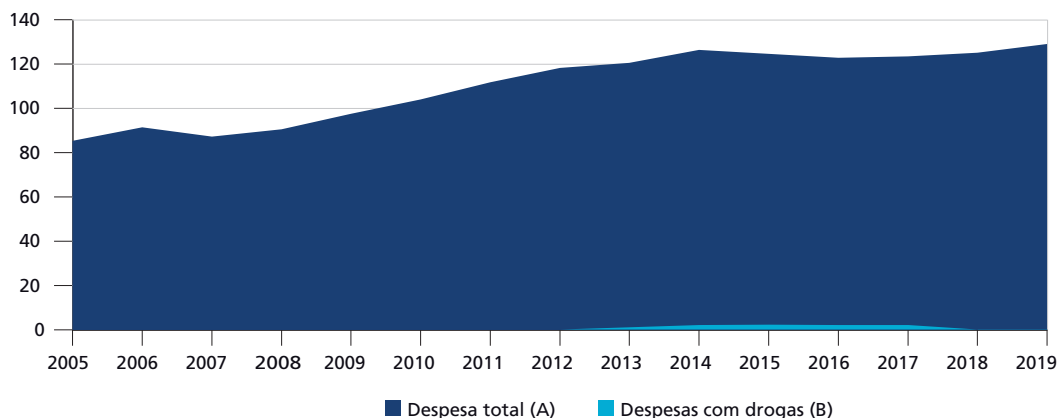
Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

O total aplicado em ações relacionadas à questão das drogas pelo MS ao longo desses quinze anos foi de R\$ 7,3 bilhões, o que representa 0,44% do total aplicado pelo órgão.

De 2014 a 2017, observou-se aporte maior de recursos nas despesas com políticas sobre drogas, decorrente da contabilização dos gastos com Raps vinculados ao Programa *Crack é possível vencer*, instituído no governo Dilma Rousseff.

GRÁFICO 1
Despesas liquidadas pelo MS (2005-2019)
(Em R\$ bilhões de 2020)



Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

5.1.2 Ministério da Justiça, Ministério da Segurança Pública,⁵ Ministério da Justiça e Segurança Pública e Presidência da República

De acordo com a descrição institucional do sítio eletrônico desse órgão da administração pública, o MJSP tem entre suas funções: defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais; coordenação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp); defesa da ordem econômica nacional e dos direitos do consumidor; combate ao tráfico de drogas e crimes conexos, inclusive por meio da recuperação de ativos que financiem essas atividades criminosas ou dela resultem; e prevenção e combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. As competências regimentais atualizadas e detalhadas do MJSP podem ser verificadas na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, e no Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019.

O ministério em questão acolhe a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), que integra, juntamente com outros órgãos das esferas federal, estadual e municipal, o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (Sisnad), instituído pela Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. A Senad tem por missão garantir a aplicação da justiça por meio da transformação dos bens apreendidos em razão de crimes relacionado às drogas e por objetivo promover a ordem jurídica com a gestão de ativos e reduzir a oferta de drogas no país. Para tanto, atua, especialmente, em dois eixos no âmbito da política sobre drogas: redução da oferta de drogas e combate ao tráfico de drogas e crimes conexos; e gestão dos recursos apreendidos em decorrência de atividades criminosas relacionadas às drogas e aos crimes conexos. A Senad exerce, ainda, a função de secretaria executiva do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad), cujo presidente é próprio ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública. As competências dessa secretaria estão listadas de forma mais completa no art. 20 do Decreto nº 9.662, de 2019.

Por sua vez, a Senad é o órgão gestor do Fundo Nacional Antidrogas (Funad), criado e disciplinado pela Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986, denominado, à época, de Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso (Funcab), com a finalidade principal de financiar

5. Disponível em: <<https://bit.ly/2Uxs5VH>>.

ações, projetos e programas relacionados à política sobre drogas. A destinação dos recursos do fundo é voltada especialmente para ações de redução da oferta e da demanda, campanhas, estudos e capacitações relacionadas à temática drogas. Os recursos são também aplicados na própria gestão do Funad e nas despesas decorrentes do cumprimento das atribuições da Senad. A redução da oferta consiste em projetos de reaparelhamento e custeio das atividades de fiscalização, controle e repressão ao uso e tráfico ilícitos de drogas e produtos controlados. A diminuição da demanda está relacionada a programas de prevenção, atenção, cuidado, tratamento e reinserção social de usuários de drogas.

Resumida a institucionalidade que permeia a questão das drogas no âmbito do MJSP, é momento de apresentar o mapeamento dos gastos realizados por este ministério no período de 2005 a 2019. Para um panorama geral, a tabela 12 expõe as despesas gerais liquidadas pelo órgão.

TABELA 12
Gastos totais com o MJ e o MJSP (2005-2019)
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	10.897.900.487	9.925.185.869	9.925.185.869	8.977.061.593	91,1	90,4
2006	10.650.550.300	11.785.025.440	11.785.025.440	10.402.019.213	110,7	88,3
2007	13.639.004.274	13.873.515.527	12.634.484.825	12.536.068.160	92,6	99,2
2008	15.043.601.172	15.528.400.528	13.693.593.244	13.661.608.297	91,0	99,8
2009	16.552.434.072	15.843.009.319	14.285.106.386	14.234.561.540	86,3	99,6
2010	17.088.983.250	16.566.921.239	15.042.207.503	14.966.195.203	88,0	99,5
2011	17.892.582.893	15.374.237.637	14.002.876.633	13.987.206.768	78,3	99,9
2012	18.747.415.579	15.885.779.876	13.215.659.397	13.201.642.297	70,5	99,9
2013	16.644.914.299	16.045.699.019	13.200.446.496	13.129.041.258	79,3	99,5
2014	16.019.155.955	15.099.494.782	12.505.817.554	12.351.989.922	78,1	98,8
2015	15.486.715.404	13.703.802.073	12.215.998.057	12.097.158.080	78,9	99,0
2016	14.308.910.296	14.973.556.116	13.568.493.239	13.506.581.792	94,8	99,5
2017	15.682.030.108	16.002.349.522	14.406.139.314	14.372.849.303	91,9	99,8
2018	16.709.714.578	15.727.226.771	13.768.270.033	12.992.399.480	82,4	94,4
2019	17.461.144.550	17.078.990.072	14.142.333.946	13.313.971.500	81,0	94,1
Total	232.825.057.217	223.413.193.791	198.391.637.936	193.730.354.404	85,2	97,7

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Sobre as despesas relativas a políticas sobre drogas, nos PPAs do período, foram encontrados oito programas a serem executados pelo ministério em questão, que trazem, entre suas ações, iniciativas e objetivos alguma abordagem específica sobre a temática das drogas. Os programas serão listados a seguir.

- 1) Programa 0662 – Combate à criminalidade (PPAs 2004-2007 e 2008-2011): tem como objetivo “intensificar o combate à criminalidade no país mediante o fortalecimento da repressão às organizações criminosas e das demais operações policiais de competência federal, buscando a integração permanente com os demais órgãos de segurança pública”. No âmbito deste programa, constam ações e iniciativas especialmente sobre combate ao tráfico.

- 2) Programa 0665 – Gestão da Política Nacional sobre Drogas – PNAD (PPA 2008-2011): tem como objetivo ampliar a capacidade nacional de reduzir a demanda e a oferta de drogas. É importante destacar que este programa foi de 2005 a 2010 todo executado pela Presidência da República. Em 2011, último ano do PPA 2008-2011, houve transferência de sua gestão e execução para o MJSP. Posteriormente, o programa foi extinto, mas o MJ desenvolveu outras ações e programas sobre o tema.
- 3) Programa 1453 – Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci (PPA 2008-2011): teve como objetivo, de acordo com o texto do PPA, enfrentar a criminalidade e a violência, nas suas raízes sociais. O programa continha uma ação relacionada ao enfrentamento do *crack* e outras drogas. Esta ação, no PPA seguinte, passou a estar conectada ao Programa 2060 – Coordenação de políticas de prevenção, atenção e reinserção social de usuários de *crack*, álcool e outras drogas, destacado adiante.
- 4) Programa 2060 – Coordenação de políticas de prevenção, atenção e reinserção social de usuários de *crack*, álcool e outras drogas (PPA 2012-2015): como o próprio nome indica, este programa é inteiro e diretamente voltado à temática das drogas. Dessa vez em uma abordagem menos judicial. Todas as suas ações abordam este mesmo tema nas áreas de desenvolvimento de políticas públicas em geral sobre drogas, como enfrentamento, prevenção e capacitação.
- 5) Programa 2065 – Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas (PPA 2012-2015): entre seus objetivos, consta o de promover o acesso amplo e qualificado dos povos indígenas aos direitos sociais e de cidadania por meio de iniciativas integradas e articuladas em prol do desenvolvimento sustentável desses povos, respeitando sua identidade social e cultural, seus costumes e suas tradições e instituições. Entre as iniciativas para promover este objetivo, está especificamente a de articular a promoção da adequação de políticas públicas, programas e ações de combate ao uso de álcool e drogas, considerando as especificidades étnico-cultural e territoriais dos povos indígenas, por isso a relevância incontestável para este trabalho.
- 6) Programa 2070 – Segurança pública com cidadania (PPA 2012-2015): conta com dois objetivos que se relacionam à temática drogas. Um no sentido de aprimorar o combate à criminalidade com medidas de prevenção, assistência, repressão e fortalecimento das ações integradas para superação do tráfico de drogas, entre outros; outro no sentido de induzir a formação, a capacitação e a valorização dos atores e profissionais de segurança pública, tendo como meta a capacitação de profissionais de segurança para atuar nas cenas de uso de *crack* e outras drogas.
- 7) Programa 2081 – Justiça, cidadania e segurança pública (PPA 2016-2020): tem entre seus objetivos fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com ênfase nas organizações criminosas, tráfico, corrupção, lavagem de dinheiro e atuação na faixa de fronteira. Entre as iniciativas listadas para o alcance desse objetivo, observa-se a sistematização dos dados de segurança pública no âmbito do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp).
- 8) Programa 2085 – Redução do impacto social do álcool e outras drogas: prevenção, cuidado e reinserção social (PPA 2016-2020): este é integralmente dedicado ao assunto drogas. Suas ações tratam da rede de cuidados e reinserção social de adictos, assim como da prevenção ao uso de drogas e a gestão da política pública sobre drogas.

Analisando-se cada um desses programas no nível de suas ações, temos o seguinte quadro de execução orçamentária.

- 1) Ação 2680 – combate ao crime organizado, ao tráfico ilícito de drogas e armas e à lavagem de dinheiro: no período estudado deste trabalho, esta ação foi executada de 2005 a 2007, o que se deu exclusivamente por meio do Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal (Funapol). Ela fez parte do Programa 0662 – Combate à criminalidade. A execução se deu conforme consta na tabela 13.

TABELA 13

Execução orçamentária da Ação 2680 (2005-2007)
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	36.008.618	1.032.410	1.032.410	994.290	2,9	96,3
2006	73.071.080	22.294	22.294	22.294	0,0	100,0
2007	16.533.807	19.872	0	0	0,0	-
Total	125.613.505	1.074.576	1.054.704	1.016.584	0,8	96,4

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

- 2) Ação 2726 – combate ao crime organizado, ao tráfico ilícito de drogas e armas e à lavagem de dinheiro: executada no período 2005-2019, fez parte de diferentes programas ao longo do tempo: 0662 – combate à criminalidade; 2070 – segurança pública com cidadania; e 2081 – justiça, cidadania e segurança pública. Sua execução está demonstrada na tabela 14.

TABELA 14

Execução orçamentária da Ação 2726 (2005-2019)
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Executado (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	138.229.834	142.768.966	142.768.966	103.548.875	103,3	72,5
2006	73.989.482	106.500.136	106.500.136	103.815.417	143,9	97,5
2007	98.183.524	182.367.631	125.163.138	125.158.825	127,5	100,0
2008	152.510.616	226.212.630	116.197.781	115.963.514	76,2	99,8
2009	115.605.657	122.410.075	120.503.530	120.287.624	104,2	99,8
2010	293.942.120	196.329.537	167.628.561	165.890.714	57,0	99,0
2011	152.720.338	213.942.296	118.313.804	118.292.312	77,5	100,0
2012	236.463.994	219.750.890	124.760.343	124.736.517	52,8	100,0
2013	224.586.493	231.196.671	146.775.584	145.715.071	65,4	99,3
2014	159.217.551	196.266.257	137.000.002	131.102.356	86,0	95,7
2015	241.257.264	242.951.268	161.157.077	157.041.620	66,8	97,4
2016	255.728.000	230.253.768	140.877.094	140.479.505	55,1	99,7
2017	248.828.064	193.305.544	115.801.881	115.661.848	46,5	99,9
2018	252.950.017	280.105.774	131.712.305	131.473.107	52,1	99,8
2019	279.814.612	284.913.205	136.660.227	136.335.311	48,8	99,8
Total	2.924.027.565	3.069.274.647	1.991.820.426	1.935.502.617	68,1	97,2

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

- 3) Ações que compõem o Programa 0665 – Gestão da PNAD: programa executado pelo MJSP apenas em 2011 e foi composto, nesse ano, por três ações: 2272 – gestão e administração do programa; 4902 – capacitação de agentes do Sisnad; e 8236 – apoio a projetos de interesse do Sisnad.

TABELA 15

Execução orçamentária das ações que compõem o Programa 0665 (2011)
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A)	Pagamento (C/B) (%)
2011	0	26.831.879	8.517.341	8.464.519	-	99,4
Total	0	26.831.879	8.517.341	8.464.519	-	99,4

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

- 4) Ação 20EV: enfrentamento ao *crack* e outras drogas (nacional): esta ação fez parte de dois programas no período analisado. Em 2010, ela foi executada pela unidade orçamentária do próprio MJSP, sendo parte do Programa 1453 – Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Em 2012 e 2013, também houve execução desta ação, ela estava vinculada ao Programa 2060 – Coordenação de políticas de prevenção, atenção e reinserção social de usuários de *crack*, álcool e outras drogas, tendo sido executada pelo Funad. As despesas executadas desta ação estão especificadas na tabela 16.

TABELA 16

Execução orçamentária da Ação 20EV (2010-2013)
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2010	0	182.536.902	34.517.135	31.875.697	-	92,3
2011	0	0	0	0	-	-
2012	0	0	0	0	-	-
2013	24.225.700	116.873.329	5.685.949	4.923.791	23,5	86,6
Total	24.225.700	299.410.231	40.203.084	36.799.488	166,0	91,5

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

- 5) Ação 20IE – política pública sobre drogas: tem por objetivo promover a gestão transversal das políticas públicas relativas a álcool e outras drogas. No decorrer do tempo, também foi realocada de programa. No PPA 2012-2015, ela estava contida no Programa 2060 – Coordenação de políticas de prevenção, atenção e reinserção social de usuários de *crack*, álcool e outras drogas. No PPA 2016-2019, ela foi inserida no Programa 2085 – Redução do impacto social do álcool e outras drogas: prevenção, cuidado e reinserção social. Nos dois momentos, a ação foi executada pelo Funad. A execução anual se deu conforme consta na tabela 17.

TABELA 17
Execução orçamentária da Ação 20IE (2012-2019)
 (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2012	3.271.348	3.009.344	2.115.952	2.113.653	64,7	99,9
2013	148.520.216	47.529.281	5.219.714	5.112.419	3,5	97,9
2014	224.144.567	160.861.888	12.839.582	12.834.226	5,7	99,9
2015	227.183.027	126.183.983	13.284.511	12.161.423	5,8	91,5
2016	47.950.550	19.073.407	4.424.373	4.351.977	9,2	98,4
2017	51.845.709	21.429.905	2.552.183	2.552.183	4,9	100,0
2018	25.136.874	24.972.457	835.353	763.863	3,3	91,4
2019	36.624.479	29.377.759	8.806.608	8.806.608	24,0	100,0
Total	764.676.773	432.438.023	50.078.275	48.696.351	6,5	97,2

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

- 6) Ação 20R9 – prevenção de uso e/ou abuso de drogas: teve a mesma movimentação entre programas descrita na ação anterior (Ação 20IE). Seu objetivo é fortalecer a prevenção do uso de álcool e outras drogas, com ênfase nas crianças, nos adolescentes e jovens. Em todos os momentos, esta ação foi também executada pelo Funad, conforme demonstrado na tabela 18.

TABELA 18
Execução orçamentária da Ação 20R9 (2012-2019)
 (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2012	16.883.787	5.047.173	0	0	0	-
2013	170.785.244	65.736.405	2.989.970	2.967.960	1,8	99,3
2014	106.012.509	96.504.018	7.557.251	7.162.529	7,1	94,8
2015	162.594.265	56.271.826	6.302.173	5.531.760	3,9	87,8
2016	19.244.503	12.992.127	4.377.682	4.377.682	22,7	100,0
2017	30.932.545	7.130.400	0	0	0,0	-
2018	32.058.439	9.744.342	70.842	0	0,2	0
2019	4.567.800	3.013.200	0	0	0,0	-
Total	543.079.093	256.439.492	21.297.918	20.039.932	3,9	94,1

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

- 7) Ações 4902 – capacitação de agentes do Sisnad e 8236 – apoio a projetos de interesse do Sisnad: em apenas um ano, essas duas ações foram executadas, completando o conjunto de ações que fazem parte do Programa 2060 – Coordenação de políticas de prevenção, atenção e reinserção social de usuários de crack, álcool e outras droga. A execução de ambas também ficou a cargo do Funad e se deu nos montantes expostos na tabela 19.

TABELA 19
Execução orçamentária das ações 4902 e 8236 (2012)
 (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2012	246.209.257	96.753.244	9.100.251	8.195.763	4 3,7	90,1
Total	246.209.257	96.753.244	9.100.251	8.195.763	3,7	90,1

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
 Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

- 8) Ação 2384 – promoção do desenvolvimento sustentável dos povos indígenas: faz parte do Programa 2065 – Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas, e está no âmbito de iniciativas de combate ao uso de álcool e drogas entre os povos indígenas. Sua execução foi realizada pela unidade orçamentária da Funai, conforme valores expostos na tabela 20.

TABELA 20
Execução orçamentária da Ação 2384 (2012-2015)
 (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2012	40.833.675	22.595.993	13.241.406	13.241.406	32,4	100,0
2013	66.562.121	54.534.870	34.263.340	33.278.567	51,5	97,1
2014	54.031.835	41.008.118	29.812.563	27.373.773	55,2	91,8
2015	48.588.425	35.569.101	23.346.986	18.837.087	48,1	80,7
Total	210.016.055	153.708.082	100.664.294	92.730.832	47,9	92,1

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
 Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

- 9) Ação 2679 – repressão ao tráfico ilícito de drogas e atividades de controle e fiscalização de produtos químicos: existiu por um ano, no âmbito do Programa 2070 – Segurança pública com cidadania, e foi relacionada ao objetivo de aprimorar o combate à criminalidade, com ênfase em medidas de prevenção, assistência, repressão e fortalecimento das ações integradas para superação do tráfico de drogas, entre outros. Ela foi executada pelo Funapol.

TABELA 21
Execução orçamentária da Ação 2679 (2012)
 (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2012	38.139.269	21.004.340	9.255.599	9.006.412	24,3	97,3
Total	38.139.269	21.004.340	9.255.599	9.006.412	24,3	97,3

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
 Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

- 10) Ações 8858 – valorização de profissionais e operadores de segurança pública, e 2320 – sistema integrado de educação e valorização profissional: serão expostas conjuntamente por tratarem de assuntos paralelos, também no âmbito do Programa

2070 – Segurança pública com cidadania, mas relacionadas ao objetivo de induzir a formação, a capacitação e a valorização dos atores e profissionais de segurança pública, desenvolvendo e fomentando ações voltadas à educação, melhoria das condições de trabalho e promoção dos direitos. A primeira foi executada pelo MJSP e a segunda pelo Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). A execução total dessas ações está demonstrada na tabela 22.

TABELA 22
Execução orçamentária das Ações 8858 e 2320 (2012-2015)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2012	154.179.930	96.858.529	66.343.339	62.585.641	43,0	94,3
2013	106.283.824	68.016.473	31.764.327	31.677.680	29,9	99,7
2014	117.900.559	83.263.895	39.819.217	39.758.899	33,8	99,8
2015	80.659.951	28.636.749	21.777.804	21.615.977	27,0	99,3
Total	459.024.264	276.775.646	159.704.686	155.638.197	34,8	97,5

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

- 11) Ações diversas do Programa 2081 – Justiça, cidadania e segurança pública: esse grupo de ações se une pelo objetivo em comum de fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com ênfase nas organizações criminosas, tráfico, corrupção, lavagem de dinheiro e atuação na faixa de fronteira. As ações agrupadas são desenvolvidas majoritariamente pela unidade orçamentária da PF, mas também pelo FNSP e pelo próprio MJSP. Algumas delas tratam da construção de superintendências regionais em vários estados.

A execução do conjunto de ações está exposta na tabela 10. Vale ressaltar que se trata de todas as ações vinculadas ao objetivo mencionado, exceto a Ação 2726, que teve sua execução exposta à parte na tabela 14.

TABELA 23
Execução orçamentária das ações variadas com o Objetivo 1041 (2016-2019)
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A)	Pagamento (C/B)
2016	283.039.064	284.243.248	178.801.088	178.801.088	63,2	100,0
2017	211.679.221	274.733.649	190.298.539	164.219.688	89,9	86,3
2018	356.628.437	365.853.933	274.392.842	267.566.035	76,9	97,5
2019	423.211.099	379.316.670	275.763.931	275.388.751	65,2	99,9
Total	1.274.557.821	1.304.147.499	919.256.400	885.975.561	72,1	96,4

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

- 12) Ação 215S – redes de cuidados e reinserção social de pessoas e famílias que têm problemas com álcool e outras drogas: tem por objetivo articular, expandir e qualificar a rede de cuidado e reinserção social das pessoas e famílias que têm problemas com álcool e outras drogas. Esta ação foi executada pelo Funad.

O montante executado por esta ação está exposto na tabela 24.

TABELA 24
Execução orçamentária da Ação 2155
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2016	100.381.800	80.721.974	7.171.082	7.047.847	7,1	98,3
2017	74.432.552	75.159.470	9.169.791	9.076.053	12,3	99,0
2018	72.442.045	125.735.847	5.849.055	5.849.055	8,1	100,0
Total	247.256.396	281.617.291	22.189.928	21.972.954	9,0	99,0

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Reunindo todos os totais das despesas das ações selecionadas que tangem à temática de drogas, mapeados no planejamento orçamentário, consolida-se o total gasto pelo MJSP por ano no período selecionado, exibido na tabela 25.

TABELA 25
Gastos realizados pelo MJSP – ações selecionadas e relacionadas a drogas (2005-2019)
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	174.238.452	143.801.375	143.801.375	104.543.166	82,5	72,7
2006	147.060.562	106.522.430	106.522.430	103.837.711	72,4	97,5
2007	114.717.331	182.387.504	125.163.138	125.158.825	109,1	100,0
2008	152.510.616	226.212.630	116.197.781	115.963.514	76,2	99,8
2009	115.605.657	122.410.075	120.503.530	120.287.624	104,2	99,8
2010	293.942.120	378.866.438	202.145.695	197.766.411	68,8	97,8
2011	152.720.338	240.774.174	126.831.146	126.756.831	83,0	99,9
2012	735.981.261	465.019.513	224.816.889	219.879.391	30,5	97,8
2013	740.963.599	583.887.029	226.698.883	223.675.489	30,6	98,7
2014	661.307.022	577.904.177	227.028.614	218.231.783	34,3	96,1
2015	760.282.931	489.612.927	225.868.550	215.187.867	29,7	95,3
2016	706.343.917	627.284.525	335.651.320	335.058.099	47,5	99,8
2017	617.718.092	571.758.968	317.822.393	291.509.771	51,5	91,7
2018	739.215.812	806.412.353	412.860.397	405.652.059	55,9	98,3
2019	744.217.991	696.620.834	421.230.765	420.530.670	56,6	99,8
Total	6.856.825.700	6.219.474.948	3.333.142.906	3.224.039.210	48,6	96,7

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Com o intuito de visualizar o peso que esses gastos com questões relativas a drogas representam para o MJSP, comparam-se as despesas liquidadas totais do ministério com o seu total destinado para drogas liquidado, resumidos na tabela 26. Como revelado no grá-

fico 2, esse peso é bem pequeno, ou seja, a dimensão do gasto com ações que se relacionem às políticas sobre drogas é muito pequena em relação ao universo total de gastos do MJSP.

TABELA 26
Despesas liquidadas pelo MJSP (2005-2019)
(Em R\$)

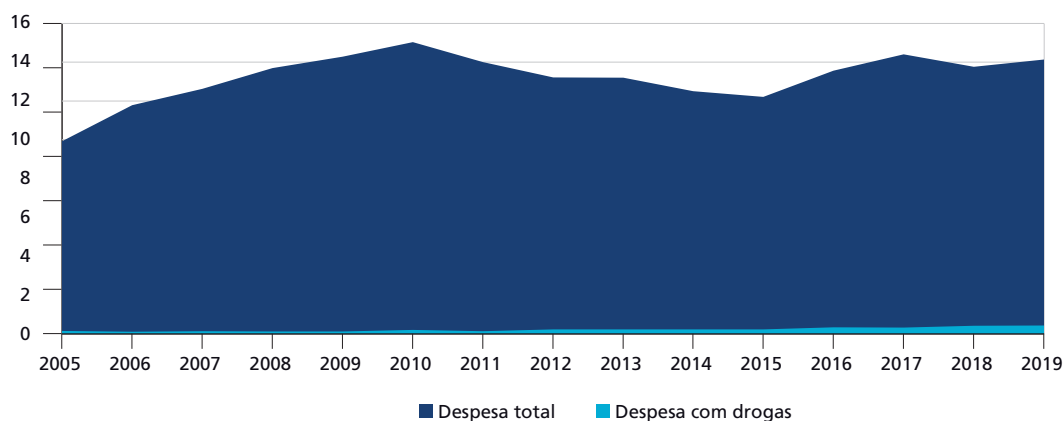
Ano	Despesa total (A)	Despesa com drogas (B)	(B)/(A) (%)
2005	9.925.185.869	143.801.375	1,4
2006	11.785.025.440	106.522.430	0,9
2007	12.634.484.825	125.163.138	1,0
2008	13.693.593.244	116.197.781	0,8
2009	14.285.106.386	120.503.530	0,8
2010	15.042.207.503	202.145.695	1,3
2011	14.002.876.633	126.831.146	0,9
2012	13.215.659.397	224.816.889	1,7
2013	13.200.446.496	226.698.883	1,7
2014	12.505.817.554	227.028.614	1,8
2015	12.215.998.057	225.868.550	1,8
2016	13.568.493.239	335.651.320	2,5
2017	14.406.139.314	317.822.393	2,2
2018	13.768.270.033	412.860.397	3,0
2019	14.142.333.946	421.230.765	3,0
Total	198.391.637.936	3.333.142.906	1,7

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

GRÁFICO 2
Despesas liquidadas pelo MJSP (2005-2019)
(Em R\$ bilhões de 2020)



Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

5.1.3 Presidência da República

A Presidência da República foi responsável por executar as ações relativas a políticas sobre drogas, mais especificamente pela execução do Programa 0665 – Gestão da PNAD, entre 2005 e 2011. Em 2011, último ano do PPA 2007-2011, houve uma transição da execução desse programa para o MJ. Nos anos seguintes, esse programa específico foi extinto e a presidência não desenvolveu mais ações ou programas na área.

A fim de contextualizar, são expostas na tabela 27 as despesas totais da Presidência da República no período analisado.

TABELA 27
Gastos totais da Presidência da República (2005-2019)
 (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	3.982.867.843	3.385.317.980	3.385.316.986	2.957.468.970	85,0	87,4
2006	3.844.871.729	3.434.479.638	3.434.479.638	3.182.098.533	89,3	92,7
2007	4.309.135.128	5.090.482.195	4.102.154.704	3.716.991.818	95,2	90,6
2008	7.171.840.903	6.668.655.808	4.972.060.000	4.869.361.226	69,3	97,9
2009	7.924.475.943	9.340.505.701	6.220.151.285	5.977.303.819	78,5	96,1
2010	8.834.164.541	9.191.440.599	6.622.269.276	6.011.889.227	75,0	90,8
2011	8.069.605.617	6.974.878.982	5.642.015.541	5.409.886.378	69,9	95,9
2012	8.066.103.884	8.354.302.173	5.596.657.131	5.489.251.537	69,4	98,1
2013	2.882.351.820	2.696.441.372	2.261.657.799	2.220.015.684	78,5	98,2
2014	2.784.352.398	2.638.577.618	2.352.326.277	2.314.143.879	84,5	98,4
2015	2.875.926.196	2.472.047.048	2.177.942.391	2.111.530.389	75,7	97,0
2016	2.492.372.547	2.409.628.576	2.171.919.458	2.155.270.317	87,1	99,2
2017	7.426.430.728	6.415.880.414	5.141.785.397	5.095.450.486	69,2	99,1
2018	7.045.319.068	7.854.046.475	5.458.609.604	5.201.943.007	77,5	95,3
2019	2.317.517.789	2.245.237.933	1.906.324.885	1.798.355.008	82,3	94,3
Total	80.027.336.136	79.171.922.512	61.445.670.373	58.510.960.277	76,8	95,2

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Para a análise das despesas específicas em ações e iniciativas que se refiram diretamente à temática de drogas, é necessário destacar a execução do Programa 0665. Este é composto por uma série de ações em que, como se esperava, todas se relacionam ao tema do estudo. Por isso, serão apresentadas as despesas de todo o programa na tabela 28, exceto a parte que, em 2011, passou a ser executada pelo MJ e, portanto, foi contabilizada anteriormente como despesa sua.

TABELA 28
Programa 0665 (2005-2011)
 (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	16.565.184	9.128.430	9.128.430	7.025.106	55,1	77,0
2006	25.586.307	21.268.525	21.268.525	14.491.288	83,1	68,1
2007	25.096.797	19.920.835	13.001.204	12.565.024	51,8	96,6
2008	22.000.572	21.285.407	14.830.406	13.574.337	67,4	91,5
2009	30.015.551	20.335.086	6.755.669	6.748.903	22,5	99,9
2010	40.998.979	152.946.953	11.208.168	9.088.616	27,3	81,1
2011	47.886.346	458.784	377.457	375.571	0,8	99,5
Total	208.149.735	245.344.018	76.569.858	63.868.844	36,8	83,4

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Esse é o total gasto pela presidência em programas referentes às drogas. Com objetivo de dimensionar as despesas, compara-se o total gasto com esse programa específico com as despesas totais do órgão. Os montantes estão expressos na tabela 29.

TABELA 29
Gastos liquidados pela Presidência da República (2005-2019)
 (Em R\$)

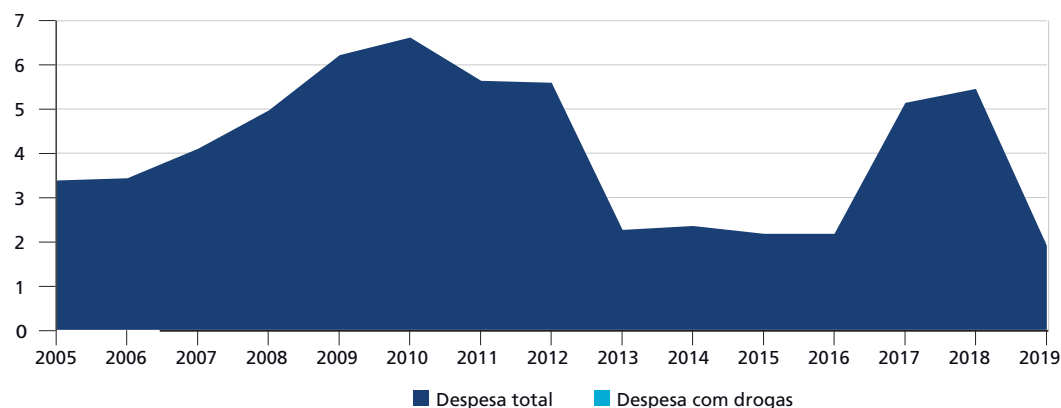
Ano	Despesa total (A)	Despesa com drogas (B)	(B)/(A) (%)
2005	3.385.316.986	9.128.430	0,27
2006	3.434.479.638	21.268.525	0,62
2007	4.102.154.704	13.001.204	0,32
2008	4.972.060.000	14.830.406	0,30
2009	6.220.151.285	6.755.669	0,11
2010	6.622.269.276	11.208.168	0,17
2011	5.642.015.541	377.457	0,01
2012	5.596.657.131	0	0
2013	2.261.657.799	0	0
2014	2.352.326.277	0	0
2015	2.177.942.391	0	0
2016	2.171.919.458	0	0
2017	5.141.785.397	0	0
2018	5.458.609.604	0	0
2019	1.906.324.885	0	0
Total	61.445.670.373	76.569.858	0,12

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

GRÁFICO 3
Despesas liquidadas pela Presidência da República (2005-2019)
 (Em R\$ bilhões de 2020)



Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

5.1.4 Ministério da Cidadania

A atual concepção organizacional desse ministério é dada pelo Decreto nº 10.357/2020, que compõe sua base jurídica e regulamenta sua estrutura regimental. De acordo com tal ato normativo, relaciona-se ao tema da pesquisa as seguintes competências do Ministério da Cidadania:

- V - Políticas sobre drogas, quanto a:
- educação, informação e capacitação para a ação efetiva com vistas à redução do uso indevido de drogas lícitas e ilícitas;
 - realização de campanhas de prevenção do uso indevido de drogas lícitas e ilícitas;
 - implantação e implementação de rede integrada para pessoas com transtornos decorrentes do consumo de substâncias psicoativas;
 - avaliação e acompanhamento de tratamentos e iniciativas terapêuticas;
 - redução das consequências sociais e de saúde decorrente do uso indevido de drogas lícitas e ilícitas; e
 - manutenção e atualização do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas;
- VI - Articulação, coordenação, supervisão, integração e proposição das ações do governo e do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad quanto aos aspectos relacionados ao tratamento, à recuperação e à reinserção social de usuários e dependentes, e ao Plano Integrado de Enfrentamento ao *Crack* e outras Drogas;
- VII - Atuação em favor da ressocialização e da proteção dos dependentes químicos, sem prejuízo das atribuições dos órgãos integrantes do Sisnad (Brasil, 2020).

Observadas tais atribuições do Ministério da Cidadania, ressalta-se a sua função na educação para a redução do uso de drogas, com a realização de campanhas de prevenção; a implantação e implementação de rede integrada para pessoas com transtornos decorrentes do consumo de substâncias psicoativas; a avaliação e o acompanhamento de tratamentos e iniciativas terapêuticas; a redução das consequências sociais e de saúde

decorrente do uso indevido de drogas lícitas e ilícitas; e a manutenção e atualização do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas.

Nesse sentido, é notório o fundamental papel desse ministério na execução das políticas sobre drogas.

Para fins de apuração dos gastos diretos com a política de drogas do Ministério da Cidadania, foi mapeada a Ação 20EV – enfrentamento ao *crack* e outras drogas realizada em 2010, e o Programa 2085 – Redução do impacto social do álcool e outras drogas: prevenção, cuidado e reinserção social.

O Programa 2085 migrou do MJSP para o Ministério da Cidadania em 2019, com a finalidade de este ministério ficar responsável pelo tratamento de dependentes químicos, focado na abstinência dos usuários.

Ação 20EV – enfrentamento ao crack e outras drogas

Esta ação foi executada apenas em 2010, pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), sob a gestão do MDS, no qual 47,7% foram executados pelo Programa Proteção Social Especial; 33,8%, pelo Programa 1384 – Proteção Social Básica; e 18,4%, pelo Programa 0152 – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei – Pró-Sinase.

TABELA 30
Execução orçamentária da Ação 20EV (2010)
(Em R\$)

Programa	Subfunção	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
1385 – Proteção social especial	244 – Assistência comunitária	0	81.396.311	80.932.290	80.888.114	NA ¹	99,9
1384 – Proteção social básica	244 – Assistência comunitária	0	57.307.669	57.292.208	57.292.208	NA ¹	100,0
0152 – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo	243 – Assistência à criança e ao adolescente	0	31.204.760	31.201.728	31.201.728	NA ¹	100,0
Total		-	169.908.740	169.426.226	169.382.050	NA¹	99,9

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Não se aplica.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Programa 2085 – Redução do impacto social do álcool e outras drogas: prevenção, cuidado e reinserção social

Este programa é realizado pelos Ministérios da Justiça e da Cidadania, inscrito no PPA 2016- 2019, e opera sob os seguintes objetivos:

- 1071: fortalecer a prevenção do uso de álcool e outras drogas, com ênfase em crianças, adolescentes e jovens;

- 1072: articular, expandir e qualificar a rede de cuidado e reinserção social das pessoas e famílias que têm problemas com álcool e outras drogas;
- 1073: promover a gestão transversal das políticas públicas relativas a álcool e outras drogas; e
- 1074: fomentar a rede de proteção de crianças e adolescentes e suas famílias com problemas decorrentes do uso e/ou do comércio ilegal de álcool e outras drogas.

TABELA 31
Execução orçamentária da Ação 2085 (2019)
 (Em %)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2019	96.343.942	90.891.597	32.949.534	32.949.534	34,2	100,0
Total	96.343.942	90.891.597	32.949.534	32.949.534	34,2	100,0

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

A execução orçamentária do Programa 2085 demonstra que por meio do Ministério da Cidadania só houve ações executadas em 2019, quando estas vieram transferidas do MJ.

TABELA 32
Análise do Programa 2085 por objetivos e ações (2019)
 (Em %)

Objetivos/ações	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
1071 – Fortalecer a prevenção do uso de álcool e outras drogas	15.895.919	16.123.147	767.997	767.997	4,8	100,0
20R9 – Prevenção de uso e/ou abuso de drogas	15.895.919	16.123.147	767.997	767.997	4,8	100,0
1072 – Articular, expandir e qualificar a rede de cuidado	74.077.683	72.108.547	31.056.850	31.056.850	41,9	100,0
215S – Redes de cuidados e reinserção social de pessoas e famílias que têm problemas com álcool e outras drogas	74.077.683	72.108.547	31.056.850	31.056.850	41,9	100,0
1073 – Promover a gestão transversal das políticas públicas	6.370.341	2.659.902	1.124.687	1.124.687	17,7	100,0
20IE – Política pública sobre drogas	6.370.341	2.659.902	1.124.687	1.124.687	17,7	100,0
Total	96.343.942	90.891.597	32.949.534	32.949.534	34,2	100,0

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

5.2 Gastos indiretos com drogas

Diante do levantamento apurado nas leis de orçamento federal, foram verificadas despesas de difícil mensuração em relação aos gastos com políticas sobre drogas, em virtude de atribuições de órgãos da administração federal apresentarem uma relação indireta com a temática. Essa questão das despesas indiretas parte da premissa de que a União realiza o gasto com ações sobre drogas, porém não apresenta nenhuma codificação nas leis orçamentárias que precise o valor gasto com essa finalidade.

Para tanto, será necessário aprimorar a precisão da análise do gasto, utilizando parâmetros exógenos que nos levem ao valor exato ou aproximado dos gastos pela instituição que exerce alguma atividade indiretamente relacionada à política sobre drogas.

Os ministérios e/ou órgãos identificados como responsáveis por gastos indiretos com políticas sobre drogas são: MRE; MDH/Secretaria dos Direitos Humanos; DPU; ME; MPU; Anvisa; Sinase; Ministério da Cidadania/Desenvolvimento Social; e Depen.

5.2.1 Ministério das Relações Exteriores

O MRE,⁶ conhecido como Itamaraty, é o órgão do Poder Executivo responsável pela política externa e pelas relações internacionais do Brasil nos planos bilateral, regional e multilateral. O Itamaraty faz o assessoramento do presidente da República na formulação, no desempenho e no acompanhamento das relações do Brasil com outros países e organismos internacionais.

De acordo com o art. 33 do Decreto nº 4.118, de 7 de fevereiro de 2002, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, as áreas de competência do MRE são:

- I) política internacional;
- II) relações diplomáticas e serviços consulares;
- III) participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras;
- IV) programas de cooperação internacional; e
- V) apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais (Brasil, 2002a, art. 33).

O MRE promove os interesses do país no exterior, presta assistência aos cidadãos brasileiros e apoia a atuação de empresas brasileiras em mercados estrangeiros.

Além disso, o Itamaraty organiza as visitas oficiais ao Brasil de chefes de Estado e de governo e demais altas autoridades estrangeiras, bem como prepara e operacionaliza as visitas do presidente da República, do vice-presidente da República e do ministro das Relações Exteriores a outros países.

6. Para mais dados, ver: <<https://bit.ly/3y13VA0>>.

TABELA 33
Execução orçamentária do MRE (2005-2019)
 (Em %)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	3.346.004.208	3.539.239.901	3.539.239.901	3.247.576.232	105,8	91,8
2006	3.293.286.816	3.174.294.245	3.174.294.245	3.102.766.786	96,4	97,7
2007	3.882.095.969	3.263.440.816	3.226.836.240	3.221.218.439	83,1	99,8
2008	3.250.486.398	3.920.908.772	3.891.158.646	3.829.951.556	119,7	98,4
2009	3.390.427.659	3.158.114.053	3.109.848.414	3.109.742.260	91,7	100,0
2010	3.646.021.726	3.629.273.612	3.555.579.857	3.550.578.238	97,5	99,9
2011	3.525.538.109	3.466.062.992	3.433.489.934	3.432.808.937	97,4	100,0
2012	3.119.926.291	3.878.667.241	3.753.036.132	3.745.455.197	120,3	99,8
2013	3.202.109.176	3.605.335.288	3.555.898.108	3.555.400.786	111,0	100,0
2014	3.140.269.963	3.646.177.797	3.575.429.321	3.575.364.016	113,9	100,0
2015	3.016.842.051	4.196.754.536	4.130.431.113	4.124.976.178	136,9	99,9
2016	3.362.862.659	3.535.837.083	3.357.023.549	3.355.215.452	99,8	99,9
2017	3.932.210.227	3.518.981.743	3.417.693.933	3.413.942.368	86,9	99,9
2018	3.267.329.164	3.815.882.777	3.706.366.260	3.660.401.531	113,4	98,8
2019	3.773.959.775	3.827.260.163	3.719.133.514	3.673.518.185	98,5	98,8
Total	51.149.370.192	54.176.231.019	53.145.459.165	52.598.916.161	103,9	99,0

Fonte: Paineis de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
 Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Na apuração da parcela dos recursos repassados ao MRE, ligados a questões sobre drogas, identificamos no PPA 2012-2015 uma iniciativa e um objetivo que tratam do tema. A Iniciativa 04P5 pretende promover o diálogo e a cooperação internacional nos âmbitos bilateral, regional e multilateral, em coordenação com parceiros estratégicos do Brasil, no enfrentamento ao problema mundial das drogas e aos ilícitos transnacionais e à corrupção, no âmbito da Ação 2367 – análise e divulgação da política externa brasileira, de relações internacionais e da história diplomática do Brasil.

No Siop, consegue-se observar a ação e o objetivo aos quais esta iniciativa está sendo direcionada. Então de maneira genérica, na tabela 34, será apresentada a execução orçamentária da Ação 2367, implementada pela unidade orçamentária Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), ainda que não se possa mensurar qual o valor preciso do gasto correspondente a essa iniciativa.

TABELA 34
Execução orçamentária da Ação 2367 (2016-2019)
 (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2016	9.202.325	6.729.258	4.983.370	4.983.370	54,2	100,0
2017	8.773.229	6.392.984	5.668.601	5.668.601	64,6	100,0
2018	5.634.476	5.847.596	5.664.566	5.651.262	100,5	99,8
2019	6.898.594	4.391.459	4.155.717	4.143.953	60,2	99,7
Total	30.508.625	23.361.298	20.472.253	20.447.186	67,1	99,9

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

No período entre 2012 e 2016, ocorreu também a execução do Objetivo 0901, que busca aprofundar a participação nos esforços de reforma da governança e a agenda de relacionamento com os organismos políticos multilaterais, dos quais o país é membro, e ampliar o diálogo com aqueles cujas atividades acompanha.

O Objetivo 0901, no que se refere à política sobre drogas, conta com as seguintes iniciativas:

- implementar mecanismos de diálogo e cooperação internacional na área do enfrentamento ao problema mundial das drogas e aos ilícitos transnacionais; e
- aprofundar a participação, no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em atividades do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) sobre o problema mundial das drogas.

Na tabela 35, apresentamos os gastos do Objetivo 0901, cuja parcela destinada especificamente às iniciativas citadas anteriormente é de difícil mensuração.

TABELA 35
Execução orçamentária do Objetivo 0901 (2012-2016)
 (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2012	93.170.822	91.189.543	89.871.961	89.871.963	96,5	100,0
2013	88.087.532	91.406.122	90.320.435	90.320.436	102,5	100,0
2014	88.227.613	91.997.669	89.556.211	89.556.210	101,5	100,0
2015	117.783.438	120.218.424	115.127.478	114.863.822	97,7	99,8
2016	2.672.849	2.147.769	2.146.680	2.145.924	80,3	100,0
Total	389.942.254	396.959.527	387.022.765	386.758.354	99,3	99,9

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

5.2.2 Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos/Secretaria dos Direitos Humanos

Foram mapeadas iniciativas no âmbito do MDH e da Secretaria de Direitos Humanos. Porém, tais iniciativas não se formataram como programas ou ações orçamentárias. Dessa forma, não é possível mensurar os montantes que possivelmente foram gastos em qualquer iniciativa que tangencie a questão das drogas.

No âmbito do MDH, encontra-se listada a iniciativa sobre o desenvolvimento de metodologias de atendimento integrado, considerando as especificidades de crianças e adolescentes indígenas, quilombolas, de comunidades tradicionais, habitantes de áreas remotas, em situação de rua, de uso e abuso de álcool e outras drogas, em sofrimento psíquico, com deficiência e para adolescentes LGBT, entre outros. Contudo, não há objetivo ou ação específica sobre a questão das drogas.

No âmbito da Secretaria de Direitos Humanos, foi identificada iniciativa sobre articulação governamental visando à construção de política de drogas calcada na redução de danos e não criminalização do usuário, assegurado o direito irrestrito ao tratamento adequado e o acesso à justiça e implementação de protocolo de tratamento para usuários de drogas baseado na redução de danos e nos direitos humanos dos usuários. Tal iniciativa não se transformou em uma ação ou objetivo orçamentário. Dessa forma, não é possível mensurar suas despesas especificamente.

5.2.3 Defensoria Pública da União

A DPU⁷ é considerada, pela CF/1988, no art. 134, função essencial à Justiça, ao lado do Ministério Público e da Advocacia Pública, responsável pela orientação jurídica e defesa dos necessitados, em todos os graus, perante o Poder Judiciário da União.

Segundo o art. 1º da Lei Complementar (LC) nº 80/1994, a defensoria é uma instituição permanente, alterada pela LC nº 132/2009.

Os defensores públicos federais atuam em diversas áreas, tanto na esfera coletiva quanto na individual (LC nº 80/1994, art. 4º). Além de ações civis públicas (ACPs) em prol dos direitos humanos, portadores de necessidades especiais, consumidores, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, os defensores atuam na área penal (crimes contra o sistema financeiro, crimes contra a ordem tributária, crimes contra a administração pública, tráfico internacional de drogas, júri federal etc.), tributária, seguridade social (assistência social, previdência e saúde), trabalhista, internacional e muitas outras.

7. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/2WcTyg9>>.

TABELA 36
Execução orçamentária da DPU (2005-2019)
 (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	90.010.590	68.648.337	68.648.337	65.061.979	76,3	94,8
2006	126.707.800	96.531.924	96.531.924	86.105.756	76,2	89,2
2007	147.537.657	152.228.442	138.864.939	137.735.140	94,1	99,2
2008	176.491.646	182.196.324	168.381.181	168.324.105	95,4	100,0
2009	240.063.383	257.357.212	235.807.113	235.778.562	98,2	100,0
2010	290.819.464	316.228.852	287.994.069	282.882.822	99,0	98,2
2011	337.104.614	389.453.832	352.262.317	352.255.309	104,5	100,0
2012	379.982.381	390.616.020	353.151.954	352.947.161	92,9	99,9
2013	355.271.425	428.809.439	403.635.155	401.332.650	113,6	99,4
2014	463.182.601	488.026.403	449.291.958	449.116.414	97,0	100,0
2015	643.852.800	568.167.844	506.942.187	506.940.074	78,7	100,0
2016	569.512.356	557.119.659	518.111.142	518.042.667	91,0	100,0
2017	659.221.917	653.561.162	597.204.590	597.163.824	90,6	100,0
2018	632.249.384	627.712.938	580.534.267	560.905.062	91,8	96,6
2019	638.205.384	599.969.165	562.213.733	541.298.028	88,1	96,3
Total	5.750.213.403	5.776.627.555	5.319.574.866	5.255.889.552	92,5	98,8

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Na análise do PPA 2012-2015, observamos que, no Programa Cidadania e Justiça, existe o Objetivo 0878, que busca garantir o acesso à justiça e ao sistema de garantia de direitos, por meio da prestação da assistência jurídica integral e gratuita a todos os cidadãos que dela necessitarem, de forma permanente e contínua em todas as localidades-sede do Poder Judiciário da União, abarcando a prestação de assistência jurídica preventiva, informativa e consultiva; a resolução extrajudicial de conflitos e a assistência judicial na defesa dos direitos dos necessitados.

No Objetivo 0878, existe uma meta que trata diretamente da política sobre drogas. Esta meta consiste em levar assistência jurídica gratuita a comunidades terapêuticas de pessoas com transtornos decorrentes do uso do *crack* e a seus familiares.

A tabela 37 trata da execução orçamentária do Objetivo 0878, que abrange diversas metas. Significa dizer que não há como individualizar o valor gasto com a meta relacionada especificamente com a política sobre drogas.

TABELA 37
Execução orçamentária do Objetivo 0878 (2012-2015)
 (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2012	146.406.817	145.197.263	110.132.856	109.936.865	75,2	99,8
2013	168.706.156	168.695.406	143.521.121	141.369.138	85,1	98,5
2014	471.039.623	470.701.542	432.448.578	432.273.034	91,8	100,0
2015	628.386.718	551.677.538	490.706.877	490.704.764	78,1	100,0
Total	1.414.539.314	1.336.271.748	1.176.809.432	1.174.283.801	83,2	99,8

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

5.2.4 Ministério da Educação

O MEC é

um órgão da administração federal direta e tem como área de competência os seguintes assuntos: a política nacional de educação, da educação infantil, a educação em geral, compreendendo o ensino fundamental, o ensino médio, o ensino superior, a educação de jovens e adultos, a educação profissional, a educação especial e a educação a distância, a avaliação, informação e pesquisa educacional, a pesquisa e extensão universitária, o magistério e a assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes. Para o cumprimento dessas competências, o MEC poderá estabelecer parcerias com instituições civis e militares que apresentam experiências exitosas em educação.⁸

Na análise do PPA 2016-2019, identificamos, no Programa 2080 – Educação de qualidade para todos, o Objetivo 1007, que visa ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em colaboração com os sistemas de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.

No Objetivo 1007, identificamos a Iniciativa 06TW, que trata da produção de material didático e pedagógico para prevenção de uso e abuso de drogas.

A dificuldade de identificação dos valores empregados nas iniciativas, não divulgados no Siof, impede a precisão do valor que o ME aplicou em políticas públicas relacionadas à questão das drogas. Na tabela 38, observamos as despesas do ME na sua totalidade.

8. Disponível em: <<https://bit.ly/3yYTwHa>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

TABELA 38
Execução orçamentária do ME (2005-2019)
 (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	44.746.454.355	42.630.565.298	42.630.565.298	38.488.522.987	95,3	90,3
2006	44.788.601.157	49.447.942.831	49.447.942.522	44.793.741.214	110,4	90,6
2007	54.807.677.288	57.059.837.351	51.709.154.572	48.937.455.838	94,3	94,6
2008	59.275.081.926	61.705.245.798	55.800.327.714	54.173.223.976	94,1	97,1
2009	72.619.059.025	74.902.530.819	66.984.792.799	65.207.650.498	92,2	97,3
2010	86.489.887.644	92.115.028.030	82.689.597.153	80.413.317.844	95,6	97,2
2011	101.453.369.535	101.970.172.293	87.096.731.085	85.280.522.805	85,8	97,9
2012	111.976.251.614	114.381.700.801	94.794.153.397	94.215.902.707	84,7	99,4
2013	115.837.045.972	120.467.548.639	102.187.354.337	99.629.283.962	88,2	97,5
2014	126.531.234.550	123.986.765.117	107.492.780.005	106.766.630.800	85,0	99,3
2015	125.510.328.782	118.829.862.389	106.292.574.224	104.450.829.295	84,7	98,3
2016	112.573.397.582	113.109.170.956	102.677.152.275	102.301.709.406	91,2	99,6
2017	118.019.419.155	115.990.788.202	106.445.248.281	106.047.841.271	90,2	99,6
2018	113.084.159.335	115.245.782.502	108.441.883.586	103.217.442.467	95,9	95,2
2019	125.922.983.025	121.032.434.533	108.813.353.632	103.535.618.523	86,4	95,1
Total	1.413.634.950.945	1.422.875.375.559	1.273.503.610.879	1.237.459.693.591	90,1	97,2

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

5.2.5 Agência Nacional de Vigilância Sanitária

A Anvisa⁹ foi criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Ela é uma agência reguladora sob a forma de autarquia de regime especial, vinculada ao MS. A agência exerce o controle sanitário de todos os produtos e serviços (nacionais ou importados) submetidos à vigilância sanitária, tais como medicamentos, alimentos, cosméticos, saneamentos, derivados do tabaco, produtos médicos, sangue, hemoderivados e serviços de saúde. Tem sede e foro no Distrito Federal e está presente em todo o território nacional por meio das coordenações de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados.

Na análise das suas rubricas orçamentárias, não conseguimos identificar o gasto específico com drogas. Por isso, consideramos as despesas da Anvisa com drogas como indiretas.

9. Para mais dados, ver: <<https://bit.ly/3swZMmL>>.

TABELA 39
Execução orçamentária da Anvisa (2005-2019)
 (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	726.315.042	669.589.168	669.589.168	574.671.768	92,2	85,8
2006	815.464.299	726.904.908	726.904.908	604.234.247	89,1	83,1
2007	822.816.090	780.093.388	645.604.108	641.267.190	78,5	99,3
2008	780.559.208	909.321.662	805.319.256	805.239.087	103,2	100,0
2009	894.138.404	1.010.079.119	891.823.920	891.053.646	99,7	99,9
2010	963.299.078	1.032.733.870	937.598.104	937.352.686	97,3	100,0
2011	1.051.501.726	1.022.293.987	929.019.318	928.793.727	88,4	100,0
2012	1.043.389.959	973.719.207	849.567.505	849.361.298	81,4	100,0
2013	1.005.110.702	934.091.650	812.289.024	811.843.726	80,8	99,9
2014	998.589.377	1.004.141.628	943.399.255	943.342.577	94,5	100,0
2015	983.514.895	920.956.307	888.397.651	888.303.454	90,3	100,0
2016	956.534.835	898.014.755	840.683.210	840.562.997	87,9	100,0
2017	1.010.217.990	959.225.082	879.197.821	878.828.196	87,0	100,0
2018	905.501.070	834.243.458	789.403.784	747.625.683	87,2	94,7
2019	877.084.256	789.468.043	749.115.481	708.511.384	85,4	94,6
Total	13.834.036.929	13.464.876.235	12.357.912.515	12.050.991.666	89,3	97,5

Fonte: Pannel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
 Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

5.2.6 Ministério Público da União

O MPU é regido pela LC nº 75/1993. Em sua composição, este órgão com: Ministério Público Federal (MPF); Ministério Público do Trabalho (MPT); Ministério Público Militar (MPM); e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

Esse órgão possui a função de assegurar a defesa da ordem jurídica; do patrimônio nacional, do patrimônio público e social, do patrimônio cultural, do meio ambiente, dos direitos e dos interesses da coletividade, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso; defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e o controle externo da atividade policial. Trata-se da investigação de crimes, da requisição de instauração de inquéritos policiais, da promoção pela responsabilização dos culpados, do combate à tortura e aos meios ilícitos de provas, entre outras possibilidades de atuação. Os membros do MPU têm liberdade de ação tanto para pedir a absolvição do réu quanto para acusá-lo.

Embora tenha um papel significativo na questão do combate às drogas ilícitas no país, no entanto, quando nos debruçamos em suas peças orçamentárias, encontramos apenas a Ação 4515 – ações judiciais na repressão ao tráfico ilícito de substâncias entorpecentes, de 2005 a 2012. Essa ação não abrange na integralidade os gastos com drogas realizado pelo MPU.

TABELA 40
Execução orçamentária da Ação 4515 (2005-2012)
 (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	638.549	638.286	638.286	-	100,0	0,0
2006	620.024	610.538	610.538	2.428	98,5	0,4
2007	596.171	-	-	-	-	-
2008	560.715	-	-	-	-	-
2009	537.592	-	-	-	-	-
2010	169.909	-	-	-	-	-
2011	1.592.496	512.784	512.784	512.784	32,2	100,0
2012	1.507.481	150.414	150.414	150.414	10,0	100,0
Total	6.222.935	1.912.022	1.912.022	665.626	30,7	34,8

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Na análise da execução da Ação 4515, o governo federal reservou R\$ 6,2 milhões para destinar a esta política pública, mas executou apenas 30% do previsto na LOA.

Para melhor precisar os gastos, seria necessário tratar os dados dos inquéritos policiais relacionados a crime por tráfico de drogas, ao longo dos quinze anos, além de identificar nos grupos de pessoas, custeio e investimento, o quanto está relacionado às varas criminais. Espera-se que esses objetivos venham a ser alcançados a partir dos dados que se encontram em produção no contexto da pesquisa *Processamento criminal por delitos de drogas no Brasil*, atualmente em execução por meio de parceria entre Senad e Ipea.

TABELA 41
Execução orçamentária do MPU (2005-2019)
 (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	3.778.045.035	3.741.499.915	3.741.499.915	3.548.354.685	99,0	94,8
2006	4.903.868.443	4.700.032.945	4.700.032.945	4.405.893.005	95,8	93,7
2007	5.794.762.813	5.219.251.333	4.682.966.554	4.680.383.915	80,8	99,9
2008	5.705.693.112	5.797.890.464	5.401.179.959	5.399.372.885	94,7	100,0
2009	5.987.514.849	5.850.625.581	5.506.604.400	5.504.855.873	92,0	100,0
2010	6.122.953.286	6.022.069.056	5.616.936.631	5.612.299.333	91,7	99,9
2011	6.124.256.740	6.068.891.344	5.481.063.435	5.475.115.046	89,5	99,9
2012	5.941.929.479	5.841.372.329	5.418.658.872	5.413.159.762	91,2	99,9
2013	6.303.161.547	6.435.088.488	5.920.766.992	5.915.318.037	93,9	99,9
2014	6.604.322.208	6.650.663.917	6.154.957.690	6.150.115.231	93,2	99,9
2015	7.213.357.437	6.925.799.196	6.440.302.648	6.434.206.876	89,3	99,9
2016	6.371.374.628	6.593.817.866	6.390.074.986	6.387.406.928	100,3	100,0

(Continua)

(Continuação)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2017	7.257.704.241	7.089.417.491	6.947.046.462	6.944.382.525	95,7	100,0
2018	7.071.907.452	6.910.029.888	6.802.553.632	6.793.792.616	96,2	99,9
2019	7.224.714.146	7.185.380.113	7.084.451.050	7.080.301.094	98,1	99,9
Total	92.405.565.417	91.031.829.926	86.289.096.170	85.744.957.810	93,4	99,4

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

5.2.7 Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

Na análise dos gastos indiretos com drogas, também devemos considerar o Sinase, que envolve um conjunto ordenado de critérios relativo à execução de medidas socioeducativas, aplicadas aos adolescentes em conflito com a lei.

Esse sistema foi criado pela Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que regulamenta a execução de medidas socioeducativas destinadas a adolescentes que cumprem ato infracional, tais como: advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida; inserção em regime de semiliberdade; e internação em estabelecimento educacional.

O MDH, por meio da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, articula ações com instituições do sistema de justiça; governos estaduais, municipais e distrital; e outros ministérios.

Identificamos no mapeamento do PPA o Programa 0152 – Reinserção social do adolescente em conflito com a lei – 2005 a 2011. Para entender o gasto com políticas sobre drogas em outros exercícios, seria necessário observar a quantidade de adolescentes em conflito com a lei recolhidos em função de atos ilícitos ligados a drogas.

TABELA 42

Execução orçamentária do Programa 0152 (2005-2011) (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	54.164.994	24.005.872	24.005.872	11.535.698	44,3	48,1
2006	67.566.041	26.437.179	26.437.179	26.258.258	39,1	99,3
2007	48.739.878	95.064.996	59.726.067	49.900.933	122,5	83,5
2008	159.344.251	106.580.820	81.830.849	81.830.849	51,4	100,0
2009	159.092.542	143.980.711	44.557.945	42.798.823	28,0	96,1
2010	144.865.422	151.960.580	93.970.086	93.949.255	64,9	100,0
2011	81.584.587	91.584.817	59.666.408	59.554.726	73,1	99,8
Total	715.357.715	639.614.975	390.194.405	365.828.542	54,5	93,8

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Na análise da execução orçamentária do Programa 0152, identificou-se que o governo federal reservou R\$ 715 milhões no acumulado de 2005 a 2011, mas repassou somente 54% do valor previsto.

Os órgãos que integram a execução das despesas desse programa são a Presidência da República, o MJ, o Ministério de Esporte e o MDS.

No período de 2012 a 2019, as despesas com o sistema socioeducativo passaram a ser registrados no Programa 2062 – Promoção dos direitos da criança e do adolescente.

TABELA 43
Execução orçamentária do Programa 2062 (2012-2019)
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2012	719.709.961	516.371.876	438.667.878	438.596.604	61,0	100,0
2013	822.918.881	595.582.558	293.358.594	291.584.134	35,6	99,4
2014	228.394.982	148.100.343	29.866.678	29.839.774	13,1	99,9
2015	247.970.457	62.110.281	13.961.931	13.958.701	5,6	100,0
2016	90.262.133	57.700.666	1.352.419	1.352.419	1,5	100,0
2017	72.860.263	47.310.438	1.382.819	1.382.819	1,9	100,0
2018	98.536.916	208.965.542	121.933.153	119.830.143	123,7	98,3
2019	61.141.700	147.872.820	45.587.778	44.562.936	74,6	97,8
Total	2.341.795.293	1.784.014.522	946.111.249	941.107.531	40,4	99,5

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Esse programa engloba diversas ações que ultrapassam o sistema socioeducativo. Entretanto, identificamos, no nível orçamentário, o Plano 0001 – Brasil protege: apoio à construção, reforma, equipagem e ampliação de unidades de atendimento a adolescentes em conflito com a lei no período 2013-2014, cujo montante liquidado foi de R\$ 19,8 milhões. O Plano Orçamentário 0002 – Sinase, executado de 2013 a 2019, custou ao governo federal o montante de R\$ 5,3 milhões.

Por fim, é preciso realizar uma análise aprofundada da quantidade de crianças e adolescentes que ingressaram no sistema socioeducacional em decorrência de infração relacionada à questão das drogas. Assim, este gasto, considerado indireto, poderá ser mensurável.

5.2.8 Ministério da Cidadania/Ministério do Desenvolvimento Social

O Ministério da Cidadania é um órgão do Poder Executivo federal que atua nas ações relacionadas ao desenvolvimento social e ao esporte. Conforme descrito em sua página eletrônica,¹⁰ fazem parte da sua estrutura básica: a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social; a Secretaria Especial do Esporte; o Conselho Nacional de Assistência

10. Disponível em: <<https://bit.ly/3m5wCKj>>. Acesso em: nov. 2020.

Social (CNAS); o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família (PBF); o Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; o Conselho Nacional do Esporte; a Autoridade Pública de Governança do Futebol (APFUT); a Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD); e o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES).

A tabela 44 demonstra o desempenho orçamentário do Ministério da Cidadania no período 2005-2019. Nota-se dotação atípica em 2017 e 2018 devido à participação do Programa 2061 – Previdência Social, que teve R\$ 603 bilhões executados em 2018, 83% do valor liquidado pelo ministério no ano. O Programa Previdência Social foi executado pelo Ministério da Previdência Social até 2016 e em 2019 passou a ser executado pelo ME.

TABELA 44

Execução do órgão orçamentário: 55000 – Ministério da Cidadania (2005-2019)

(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	33.973.854.099	33.507.003.758	33.506.999.810	33.016.838.675	98,6	98,5
2006	43.985.791.818	44.547.862.469	44.547.860.922	43.993.307.918	101,3	98,8
2007	48.323.469.522	49.111.763.111	48.991.473.801	48.693.858.072	101,4	99,4
2008	53.459.114.631	53.913.145.134	53.568.375.739	53.176.985.679	100,2	99,3
2009	58.595.465.353	59.736.548.479	59.343.269.129	59.065.812.327	101,3	99,5
2010	66.139.163.801	66.961.979.132	66.391.500.804	66.238.600.356	100,4	99,8
2011	68.473.162.037	73.121.988.232	72.361.380.905	71.944.334.644	105,7	99,4
2012	83.107.158.797	85.211.367.290	83.261.795.043	81.185.697.216	100,2	97,5
2013	88.567.382.768	91.309.489.719	88.140.608.210	85.930.526.763	99,5	97,5
2014	91.871.654.306	94.762.625.459	91.953.624.437	89.956.975.569	100,1	97,8
2015	91.474.825.955	89.985.699.544	86.933.046.538	85.077.738.882	95,0	97,9
2016	88.365.664.907	91.134.490.485	89.410.797.145	88.659.472.082	101,2	99,2
2017	726.211.481.097	726.457.097.810	725.623.877.918	704.822.537.235	99,9	97,1
2018	735.574.549.388	729.753.380.237	726.921.649.533	688.990.795.215	98,8	94,8
2019	62.444.450.957	102.723.089.920	99.874.846.235	97.674.637.215	159,9	97,8
Total	2.340.567.189.436	2.392.237.530.779	2.370.831.106.168	2.298.428.117.848	101,3	96,9

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

A PNAD foi atualizada pelo Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019, seguindo o disposto na Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que “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” (Brasil, 2006). Tal atualização também revogou o Decreto nº 4.345, de 26 de agosto de 2002, que “institui a Política Nacional Antidrogas e dá outras providências” (Brasil, 2002b).

Segundo a página eletrônica do Ministério da Cidadania,¹¹

a Nova Política Nacional sobre Drogas busca construir uma sociedade mais saudável por meio da prevenção, do tratamento, do acolhimento e da recuperação e reinserção social. A lei prevê o reforço das comunidades terapêuticas, que oferecem acolhimento, assistência e tratamento para pessoas com dependência química. Outra mudança é a promoção da abstinência em vez da redução de danos. Nesse sentido, o Ministério da Cidadania ficará responsável pelo tratamento de dependentes químicos – focado na estratégia da abstinência dos usuários.

O que muda: foco na abstinência dos usuários; reconhecimento das comunidades terapêuticas como forma de cuidado, acolhimento e tratamento do dependente químico; integração entre os entes da federação, a cooperação nacional e internacional, pública e privada para o fortalecimento dessa política, por meio de ações de redução de oferta e redução de demanda; garantia de capacitação aos diversos agentes da esfera pública ou privada atuantes na área da política sobre drogas; reconhecimento das diferenças entre o usuário, o dependente e o traficante de drogas, tratando-os de forma diferenciada.¹²

Para esta pesquisa, foram selecionados os programas relacionados à política sobre drogas no período de 2005 a 2019.

Programa 1385 – Proteção social especial

Este programa tem como objetivo aumentar o alcance da Seguridade Social brasileira não contributiva, a partir da concretização de atenções socioassistenciais de proteção social especial, de modo a promover a redução de risco pessoal e social em decorrência da exposição a situações de extrema vulnerabilidade, tais como abandono, violência física, psíquica e/ou sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua, entre outras que caracterizam o fenômeno da exclusão social dos indivíduos e famílias que não tiveram seus direitos concretizados, visando a orientação, o convívio e o resgate de vínculos familiares e comunitários.

TABELA 45
Execução orçamentária do Programa 1385 (2006-2011)
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2006	334.193.228	263.784.495	263.784.495	207.392.424	78,9	78,6
2007	401.540.405	315.745.279	314.725.653	250.661.066	78,4	79,6
2008	416.100.143	351.964.697	315.873.308	242.059.873	75,9	76,6
2009	296.582.164	309.134.144	267.693.448	265.076.996	90,3	99,0
2010	457.444.816	433.501.271	358.402.073	357.791.247	78,3	99,8
2011	325.218.118	420.295.163	411.607.924	411.607.924	126,6	100,0
Total	2.231.078.874	2.094.425.049	1.932.086.901	1.734.589.529	86,6	89,8

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3CPBv05>>.

12. Disponível em: <<https://bit.ly/3snP5TN>>.

As ações executadas pelo Programa Proteção Social Especial estão listadas na tabela 46 e serão detalhadas na sequência.

TABELA 46
Execução orçamentária do Programa 1385 (2006-2011)
(Em R\$)

Ação	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
20EV – Enfrentamento ao crack e outras drogas	–	81.396.311	80.932.290	80.888.114	NA ¹	99,95
2272 – Gestão e administração do programa	1.013.495	496.809	327.894	178.851	32,35	54,55
2A65 – Serviços de proteção social especial à família (e a indivíduos)	342.639.558	356.477.729	354.574.709	348.976.536	103,48	98,42
2A69 – Serviços específicos de proteção social especial	1.156.805.429	1.291.473.347	1.290.532.904	1.286.977.108	111,56	99,72
2B31 – Estruturação da rede de serviços da proteção social especial	730.620.391	364.580.854	205.719.104	17.568.919	28,16	8,54
Total	2.231.078.874	2.094.425.049	1.932.086.901	1.734.589.529	86,60	89,78

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores

Nota: ¹ Não se aplica.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Ação 2A65 – Serviços de proteção social especial a indivíduos e famílias/serviços de proteção social especial de média complexidade

Esta ação foi executada exclusivamente pelo Ministério da Cidadania de 2006 a 2018. Intitulada como *Serviços de proteção social especial a indivíduos e famílias* quando realizada por meio do Programa 1385 – Proteção social especial entre 2006 e 2011. Depois, passou a ser chamada de *Serviços de proteção social especial de média complexidade* e executada pelo Programa 2037 – Fortalecimento/consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) entre 2012 e 2018. Durante todo o período, esta ação fez parte da execução do FNAS, no âmbito da subfunção assistência comunitária.

TABELA 47
Execução orçamentária da Ação 2A65 (2006-2018)
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2A65 – Serviços de proteção social especial a indivíduos e famílias (Programa 1385)						
2006	92.776.451	66.569.874	66.569.874	60.971.701	71,8	91,6
2007	90.289.504	82.989.442	82.655.683	82.655.683	91,5	100,0
2008	9.345.243	7.121.262	6.103.939	6.103.939	65,3	100,0
2009	6.297.243	11.999.053	11.792.617	11.792.617	187,3	100,0
2010	52.923.174	28.060.428	28.038.680	28.038.680	53,0	100,0
2011	91.007.944	159.737.670	159.413.916	159.413.916	175,2	100,0

(Continua)

(Continuação)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2A65 – Serviços de proteção social especial de média complexidade (Programa 2037)						
2012	768.815.310	570.896.933	569.163.008	569.163.008	74,0	100,0
2013	778.252.184	635.748.064	556.727.637	556.536.397	71,5	100,0
2014	835.688.967	658.677.940	461.450.573	433.475.321	55,2	93,9
2015	655.776.802	557.900.986	329.942.048	329.942.048	50,3	100,0
2016	385.442.848	551.470.401	310.421.029	310.421.029	80,5	100,0
2017	412.751.305	416.098.620	415.197.502	415.197.502	100,6	100,0
2018	314.926.185	323.850.412	322.248.730	320.792.572	102,3	99,5
Total	4.494.293.160	4.071.121.086	3.319.725.236	3.284.504.412	73,9	98,9

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Ação: 2A69 – Serviços específicos de proteção social especial/serviços de proteção social especial de alta complexidade

Esta ação foi executada exclusivamente pelo MDS de 2006 a 2018. Intitulada como *Serviços específicos de proteção social especial* quando realizada pelo Programa 1385 – Proteção social especial entre 2006 e 2011. Depois passou a ser chamada de *Serviços de proteção social especial de alta complexidade* e executada pelo Programa 2037 – Fortalecimento/consolidação do Suas, entre 2012 e 2018. Durante todo o período, a ação fez parte da execução do FNAS, no âmbito da subfunção assistência comunitária.

Entre 2012 e 2018, essa ação teve o seguinte objetivo: 0370 – ampliar o acesso das famílias e indivíduos em situação de riscos sociais e violação de direitos aos serviços de acompanhamento e atendimento especializados; assegurar o funcionamento e expandir a rede de proteção social especial; qualificar os serviços ofertados e induzir a estruturação da rede de unidades de prestação de serviços de média e alta complexidade, de acordo com padrões estabelecidos nacionalmente.

TABELA 48

Execução orçamentária da Ação 2A69 (2006-2018) (Em %)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2A69 – Serviços Específicos de Proteção Social Especial (Programa 1385)						
2006	156.742.222	147.286.151	147.286.151	146.420.723	94,0	99,4
2007	155.004.439	165.591.161	165.590.890	165.590.890	106,8	100,0
2008	222.318.542	227.931.711	227.385.023	227.385.023	102,3	99,8
2009	154.587.518	255.919.933	255.900.831	253.284.379	165,5	99,0
2010	242.979.948	242.176.000	242.176.000	242.102.085	99,7	100,0
2011	225.172.761	252.568.391	252.194.009	252.194.009	112,0	99,9

(Continua)

(Continuação)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2A69 – Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade (Programa 2037)						
2012	226.122.150	150.451.451	125.313.125	125.313.125	55,4	83,3
2013	352.097.172	252.771.800	141.446.401	141.446.401	40,2	56,0
2014	330.859.952	308.019.930	221.916.803	220.825.446	67,1	71,7
2015	307.824.506	326.071.426	196.947.596	196.947.596	64,0	60,4
2016	239.165.845	314.321.686	202.553.528	202.553.528	84,7	64,4
2017	229.806.478	230.401.300	230.401.300	230.401.300	100,3	100,0
2018	199.622.948	207.537.730	206.779.964	205.390.384	103,6	99,0
Total	3.042.304.480	3.081.048.671	2.615.891.622	2.609.854.889	86,0	84,7

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.sioop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Ação: 2B31 – Estruturação da rede de serviços da proteção social especial

Esta ação foi executada exclusivamente pelo MDS no período 2006-2018. Sempre intitulada como *Estruturação da rede de serviços da proteção social especial*, ela fez parte do Programa 1385 – Proteção social especial entre 2006 e 2011 e depois passou a ser executada pelo Programa 2037 – Fortalecimento/Consolidação do Suas entre 2012 e 2018. Durante todo o período, esta ação fez parte da execução do FNAS, no âmbito da subfunção assistência comunitária.

Entre 2012 e 2018, ela teve o seguinte Objetivo: 0370 – ampliar o acesso das famílias e indivíduos em situação de riscos sociais e violação de direitos aos serviços de acompanhamento e atendimento especializados; assegurar o funcionamento e expandir a rede de proteção social especial; qualificar os serviços ofertados e induzir a estruturação da rede de unidades de prestação de serviços de média e alta complexidade, de acordo com padrões estabelecidos nacionalmente.

TABELA 49

Execução orçamentária da Ação 2B31 (2006-2018) (Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2B31 – Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Especial (Programa 1385)						
2006	84.157.869	49.928.469	49.928.469	-	59,3	0,0
2007	155.749.653	66.667.867	66.151.185	2.235.641	42,5	3,4
2008	184.436.358	116.911.724	82.384.346	8.570.911	44,7	10,4
2009	135.697.404	41.215.159	-	-	0,0	-
2010	161.541.695	81.868.532	7.255.103	6.762.368	4,5	93,2
2011	9.037.413	7.989.102	-	-	0,0	-

(Continua)

(Continuação)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2B31 – Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial (Programa 2037)						
2012	262.844.387	174.073.740	-	-	0,0	-
2013	117.255.857	66.722.980	-	-	0,0	-
2014	102.106.122	61.469.851	10.541.232	9.135.189	10,3	86,7
2015	69.615.379	24.310.818	-	-	0,0	-
2016	107.343.554	74.357.789	10.307.044	10.307.044	9,6	100,0
2017	77.689.976	101.303.964	-	-	0,0	-
2018	52.128.509	98.731.303	41.683.333	41.683.333	80,0	100,0
Total	1.519.604.176	965.551.298	268.250.712	78.694.486	17,7	29,3

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Programa 2037 – Fortalecimento/consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas)

Criado em 2012, esse programa absorveu algumas ações do Programa 1385 – Proteção social especial, extinto em 2011. Entre 2012 e 2018, tais ações foram responsáveis por atingir o seguinte objetivo:

0370 – Ampliar o acesso das famílias e indivíduos em situação de riscos sociais e violação de direitos aos serviços de acompanhamento e atendimento especializados; assegurar o funcionamento e expandir a rede de proteção social especial; qualificar os serviços ofertados e induzir a estruturação da rede de unidades de prestação de serviços de média e alta complexidade, de acordo com padrões estabelecidos nacionalmente (Brasil, 2011b).

Além de incorporar o Objetivo 0370, esse programa amplia a atuação do Ministério da Cidadania adotando um novo objetivo:

0282 – Ampliar o acesso das famílias em situação de vulnerabilidade social ao acompanhamento familiar e ao atendimento pela proteção básica e especial; qualificar os serviços e promover sua articulação com os benefícios e transferência de renda; assegurar o funcionamento da rede de proteção social básica e expandi-la nos territórios intramunicipais e de extrema pobreza; e induzir a estruturação de unidades públicas de prestação de serviços socioassistenciais, de acordo com padrões estabelecidos nacionalmente (Brasil, 2011b).

QUADRO 2

Ações por objetivos do Programa 2037

0370 – Ampliar o acesso das famílias e indivíduos em situação de riscos sociais e violação de direitos aos serviços de acompanhamento e atendimento especializados; assegurar o funcionamento e expandir a rede de proteção social especial; qualificar os serviços ofertados e induzir a estruturação da rede de unidades de prestação de serviços de média e alta complexidade, de acordo com padrões estabelecidos nacionalmente.
00RH – Auxílio emergencial pecuniário assistencial aos beneficiários do PBF, do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) afetados por calamidade em Brumadinho-MG.
00S1 – Auxílio emergencial pecuniário para os pescadores profissionais artesanais domiciliados nos municípios atingidos pelo derramamento de petróleo na costa brasileira.
20V5 – Ações complementares de proteção social básica.
217M – Desenvolvimento integral na primeira infância – Criança Feliz.
217M – Desenvolvimento integral na primeira infância – Criança Feliz.
218V – Promoção do desenvolvimento humano nos diferentes ciclos de vida.
219E – Ações de proteção social básica.
219F – Ações de proteção social especial.
219G – Estruturação da rede de serviços do Suas.
2A60 – Serviços de proteção social básica.
2A65 – Serviços de proteção social especial de média complexidade.
2A69 – Serviços de proteção social especial de alta complexidade.
2B30 – Estruturação da rede de serviços de proteção social básica.
2B31 – Estruturação da rede de serviços de proteção social especial.
8662 – Concessão de bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho.
0282 – Ampliar o acesso das famílias em situação de vulnerabilidade social ao acompanhamento familiar e ao atendimento pela proteção básica e especial; qualificar os serviços e promover sua articulação com os benefícios e transferência de renda; assegurar o funcionamento da rede de proteção social básica e expandi-la nos territórios intramunicipais e de extrema pobreza; e induzir a estruturação de unidades públicas de prestação de serviços socioassistenciais, de acordo com padrões estabelecidos nacionalmente.
20V5 – Ações complementares de proteção social básica.
2A60 – Serviços de proteção social básica.
2B30 – Estruturação da rede de serviços de proteção social básica.

Fonte: Paineis de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

A relação de ações por objetivo do Programa 2037 demonstra a complexidade da proteção social. Nota-se também que não está inscrita nenhuma ação exclusiva à política sobre drogas. A execução orçamentária desse programa está demonstrada a seguir, não havendo possibilidade de identificar nem separar o dispêndio exclusivo com o tema da pesquisa.

TABELA 50
Execução orçamentária da Ação 2037 (2012-2019)
 (Em %)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2012	48.445.162.843	48.713.534.805	48.301.348.389	46.285.454.288	99,7	95,8
2013	51.024.889.187	51.746.597.123	50.831.180.210	48.645.956.859	99,6	95,7
2014	52.781.155.702	54.003.607.978	52.886.462.752	50.954.792.869	100,2	96,3
2015	53.872.925.501	53.697.283.198	52.551.682.682	50.725.917.242	97,5	96,5
2016	53.269.996.779	57.064.713.240	55.952.684.880	55.257.855.167	105,0	98,8
2017	57.475.969.204	61.033.598.756	60.744.980.035	59.681.137.593	105,7	98,2
2018	60.479.665.496	60.424.243.714	60.118.676.160	57.935.345.903	99,4	96,4
2019	32.334.347.378	63.639.883.252	63.002.340.873	60.874.254.077	194,8	96,6
Total	409.684.112.090	450.323.462.065	444.389.355.981	430.360.713.999	108,5	96,8

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Por fim, a tabela 51 apresenta como foi realizada a alocação dos programas do Ministério da Cidadania.

TABELA 51
Síntese das despesas executadas pelo Ministério da Cidadania (2005-2019)
 (Em R\$)

Programas	Liquidado (B)	Participação (%)
Demais programas do Ministério da Cidadania	1.924.307.287.526	81,17
Programas de proteção social especial	446.321.442.882	18,83
Programas de políticas sobre drogas	202.375.760	0,01
Ministério da Cidadania	2.370.831.106.168	100,0

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

5.2.9 Departamento Penitenciário Nacional

O Depen é responsável pelo Sistema Penitenciário Federal (SPF). Sua principal missão, de acordo com a Portaria nº 103/2019, é “Combater o crime organizado, isolando suas lideranças e presos de alta periculosidade, por meio de um rigoroso e eficaz regime de execução penal, salvaguardando a legalidade e contribuindo para a ordem e a segurança da sociedade” (Brasil, 2019).

Pela estrutura organizacional do governo federal, o Depen funciona no MJSP. Para avaliar as despesas executadas por este departamento, deve-se considerar a rubrica orçamentária do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), que é codificado como unidade orçamentária. Em média, 58,1% do orçamento com o sistema penitenciário é gasto com despesas de custeio, que engloba manutenção da infraestrutura, alimentação e cuidado aos presos e pagamento de auxílios dos mais diversos para os servidores e funcionários que exercem atividades nesta

área. Os 41,9% restantes estão alocados no sistema penitenciário em obras de infraestrutura, construção e modernização do sistema penal brasileiro.

Percebe-se a não existência de rubricas orçamentárias que identifiquem o gasto com prisões relacionadas às drogas. Esta dificuldade de lastrear orçamentariamente este tipo de despesa faz sentido, pois não há como fracionar os gastos de manutenção, pessoal e infraestrutura do gasto a partir da tipificação do crime ao qual o preso praticou. Diante desta dificuldade, apresentaremos os gastos totais realizados pelo Funpen nos últimos quinze anos, pela etapa da despesa liquidada.

Para se chegar a um número mais preciso sobre os gastos com ações relacionadas à temática drogas, será necessário recorrer a um indicador que extrapole a análise do orçamento – verificação realizada pelo Depen.

TABELA 52
Execução da unidade orçamentária: 30907 – Funpen (2005-2019)
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial (A)	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Execução (B/A) (%)	Pagamento (C/B) (%)
2005	578.978.078	337.504.290	337.504.290	167.912.268	58,3	49,8
2006	362.693.871	627.237.926	627.237.926	247.118.205	172,9	39,4
2007	421.263.925	399.648.202	79.075.373	77.908.045	18,8	98,5
2008	385.020.965	423.680.889	36.963.833	36.823.977	9,6	99,6
2009	413.517.768	181.489.171	47.401.279	47.334.497	11,5	99,9
2010	432.554.189	153.664.043	41.807.050	41.650.428	9,7	99,6
2011	429.851.097	145.280.200	47.732.803	47.732.248	11,1	100,0
2012	656.158.006	627.774.655	38.829.597	38.764.238	5,9	99,8
2013	547.508.792	475.183.104	58.186.208	58.113.102	10,6	99,9
2014	658.288.170	429.001.617	68.666.008	68.659.594	10,4	100,0
2015	657.907.242	321.759.350	61.661.892	55.691.948	9,4	90,3
2016	769.578.074	1.673.718.311	1.373.862.386	1.323.143.717	178,5	96,3
2017	758.407.290	1.094.646.142	974.672.312	974.400.021	128,5	100,0
2018	599.587.145	420.030.900	294.485.209	294.245.167	49,1	99,9
2019	361.971.366	662.138.624	205.946.086	205.068.820	56,9	99,6
Total	8.033.285.978	7.972.757.424	4.294.032.250	3.684.566.276	53,5	85,8

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

Na análise do orçamento do Funpen, percebe-se que de 2007 a 2015 foi executado, em média, 10% do orçamento previsto. Nesse período, não ocorreram investimentos expressivos no sistema penal brasileiro. Os valores aplicados foram direcionados basicamente para o custeio das unidades prisionais.

Os anos de 2016 e 2017 merecem destaque, pois neles ocorreram suplementos orçamentários, possibilitando aos gestores aplicarem recursos além do planejado na LOA.

A aplicação de recursos nesse período foi direcionada para a construção e ampliação de estabelecimentos penais nas UFs.

6 PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA UM ORÇAMENTO SOBRE DROGAS

6.1 Contextualização

Nos últimos anos, ao analisar o orçamento executado sobre a temática drogas no Brasil, bem como a legislação pertinente ao assunto no país e no campo internacional e as indicações da Organização das Nações Unidas (ONU), percebe-se que esse tema deve ser abordado de forma multissetorial.

Atuar em resposta aos danos causados pelo uso de drogas e comércio de drogas ilícitas é um dos desafios das atuais políticas sociais e os aspectos desse desafio implicam diretamente nos direitos humanos. No âmbito da ONU, é estritamente reconhecido que o combate ao problema das drogas deve ser feito de acordo com todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. Além disso, a questão das drogas abrange a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e vários objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS),¹³ aos quais o Brasil manifestou adesão. A PNAD tem correlação com a evolução internacional dos debates acerca da temática, na medida em que os organismos internacionais pactuam e monitoram compromissos e acordos acerca do tema.

No Brasil, o instrumento atual de planejamento das políticas sobre drogas foi con-signado com a aprovação da Lei nº 13.840/2019, que promoveu uma série de mudanças na Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006), prevendo a necessidade de elaboração do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas (Planad) e definindo os objetivos que fundamentam sua elaboração, a saber:

- I) Promover a interdisciplinaridade e integração dos programas, ações, atividades e projetos dos órgãos e entidades públicas e privadas nas áreas de saúde, educação, trabalho, assistência social, previdência social, habitação, cultura, desporto e lazer, visando à prevenção do uso de drogas, atenção e reinserção social dos usuários ou dependentes de drogas;
- II) Viabilizar a ampla participação social na formulação, implementação e avaliação das políticas sobre drogas;
- III) Priorizar programas, ações, atividades e projetos articulados com os estabelecimentos de ensino, com a sociedade e com a família para a prevenção do uso de drogas;
- IV) Ampliar as alternativas de inserção social e econômica do usuário ou dependente de drogas, promovendo programas que priorizem a melhoria de sua escolarização e a qualificação profissional;
- V) Promover o acesso do usuário ou dependente de drogas a todos os serviços públicos; VI - estabelecer diretrizes para garantir a efetividade dos programas, ações e projetos das políticas sobre drogas;

13. Trata-se de um plano de ação para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade por meio de um conjunto de dezessete objetivos e metas de desenvolvimento sustentável a serem alcançados até 2030. A questão das drogas abrange a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e vários ODS, incluindo o fim da pobreza, a redução das desigualdades e, é claro, a melhoria da saúde, com suas metas sobre uso de drogas, HIV e outras doenças transmissíveis. O Objetivo 16 sobre paz, justiça e instituições fortes é particularmente importante, exigindo atenção aos direitos humanos nos ODS.

- VI) Fomentar a criação de serviço de atendimento telefônico com orientações e informações para apoio aos usuários ou dependentes de drogas;
- VII) Articular programas, ações e projetos de incentivo ao emprego, renda e capacitação para o trabalho, com objetivo de promover a inserção profissional da pessoa que haja cumprido o plano individual de atendimento nas fases de tratamento ou acolhimento;
- VIII) Promover formas coletivas de organização para o trabalho, redes de economia solidária e o cooperativismo, como forma de promover autonomia ao usuário ou dependente de drogas egresso de tratamento ou acolhimento, observando-se as especificidades regionais;
- IX) Propor a formulação de políticas públicas que conduzam à efetivação das diretrizes e princípios previstos na Lei nº 11.343/2006 para as atividades de atenção e as de reinserção social do usuário e do dependente de drogas e respectivos familiares;
- X) Articular as instâncias de saúde, assistência social e de justiça no enfrentamento ao abuso de drogas; e
- XI) Promover estudos e avaliação dos resultados das políticas sobre drogas (Brasil, 2006).

Esses objetivos previstos na legislação sobre drogas, citada anteriormente, norteará o processo de elaboração da proposta de metodologia do *orçamento sobre drogas* brasileiro, atrelado ao planejamento e à execução da política pública, observando os conceitos de transparência e eficiência das políticas públicas. A transparência é fundamental para elevar o grau de controle da eficiência, tanto pela população quanto pelos órgãos de controle interno e externo. Este mecanismo facilita o alinhamento das políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo ao previsto nos planos e nas legislações pertinentes à temática.

6.2 Justificativa para a elaboração da metodologia

Atualmente, como observamos ao longo deste trabalho, encontramos algumas lacunas no que tange à relação do PPA com a execução do orçamento de políticas sobre drogas, o que dificulta a mensuração dos gastos e o monitoramento da aplicação dos recursos. Ao mapear o orçamento do governo federal, nos deparamos com diversos entraves que dificultaram a mensuração exata sobre o quanto o governo federal tem aplicado na política pública sobre drogas.

Os principais entraves encontrados após a investigação no PPA das ações de políticas sobre drogas foram: descontinuidade de programas e projetos com a mudança de PPA ao longo dos anos; programas e projetos relativos a ações de políticas sobre drogas que migraram de um ministério para outro de maneira descontinuada; ações de políticas sobre drogas previstas no PPA como metas e iniciativas, sem possibilidade de identificar e mensurar o montante aplicado, uma vez que a execução do orçamento é apresentada até a codificação do *plano orçamentário*.

Diante disso, surge a proposta de metodologia do *orçamento sobre drogas* da União, que ordenará a mensuração dos gastos com políticas sobre este tema, pautará diretrizes e orientará os gestores no momento da elaboração do PPA e da LOA. Pretende-se que a despesa com ações relativas às drogas tenha rubricas orçamentárias específicas, possibilitando mensuração da execução orçamentária e monitoramento dos gastos de forma mais efetiva e transparente.

A proposta da metodologia do *orçamento sobre drogas* parte do princípio de que o planejamento orçamentário das políticas públicas para esse tema é o instrumento fundamental

para que o Brasil desenvolva ações de maneira integrada entre os órgãos responsáveis pela execução destas políticas. A política sobre drogas deve ser transversal a diversas áreas de atuação do Estado, de forma que se faz essencial a transparência, a coordenação entre áreas e a realização de formas integradas de atuação. A organização das ações e definição das áreas que ofertaram o serviço são fatores *sine qua non* para gerar retornos positivos e eficientes que impactem a vida dos usuários e dependentes químicos, de seus familiares e da sociedade como um todo.

Como explanado neste trabalho, o PPA representa instrumento de planejamento governamental que define as prioridades da administração pública federal em forma de programas, ações, objetivos, metas e iniciativas no horizonte de quatro anos. Ele também orienta a elaboração e execução do orçamento anual e representa, portanto, no ciclo orçamentário, a tão importante etapa de planejamento da política e do gasto público. Dessa forma, para que se estabeleça transparência e clareza quanto ao gasto em relação às drogas, objeto deste trabalho, é necessário que o PPA seja elaborado de forma a possibilitar a identificação das iniciativas planejadas sobre essa temática.

6.3 Metodologia do orçamento sobre drogas: gasto direto

O realinhamento do planejamento orçamentário das políticas públicas sobre drogas proposto por esta metodologia tem como ideia principal conduzir o gestor a classificar as despesas de maneira correta pelas rubricas orçamentárias que, de fato, dizem respeito à natureza do gasto e ao objetivo proposto.

A proposta é criar um método, no orçamento, de verificação dos gastos com drogas com maior precisão, e para alcançar esse objetivo vamos indicar um ajuste nas rubricas orçamentárias dividido por cinco eixos. O propósito é facilitar a compreensão de como cada órgão designa seus recursos para a política de drogas no Brasil.

Em concordância com a metodologia aplicada para a realização do Plano Nacional sobre Drogas (2021-2025), desenvolvido pelo Conad, utilizaremos os eixos temáticos descritos no quadro 3 para distribuir as rubricas orçamentárias das despesas com drogas realizadas pela União.

QUADRO 3
Distribuição dos eixos

1. Prevenção	Envolve ações de educação preventiva com foco no indivíduo e no seu contexto sociocultural, buscando desestimular o uso inicial de drogas, promover a abstinência, conscientizar e incentivar a diminuição dos riscos associados ao uso, ao uso indevido e à dependência de drogas lícitas e ilícitas.
2. Tratamento, cuidado e reinserção social	Abrange ações de atenção, cuidado, apoio, mútua ajuda, recuperação, tratamento, proteção, promoção e reinserção social de usuários e dependentes de álcool e outras drogas.
3. Redução da oferta	Consiste em ações de repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas, além da regulação de substâncias controladas e ações de desenvolvimento sustentável.
4. Pesquisa e avaliação	Engloba as ações de expansão do conhecimento científico, desenvolvimento de indicadores, estatísticas e avaliação de políticas, programas e projetos.
5. Governança, gestão e integração	Contempla as ações de coordenação e integração, além da promoção da transparência e da realização da prestação de contas da política sobre drogas para a sociedade.

Fonte: Val *et al.* (2020, p. 15).

Na metodologia do *orçamento sobre drogas*, devem ser considerados todos os órgãos que executam ações que se refiram a um ou vários dos eixos descritos anteriormente. Observa-se neste trabalho que os órgãos listados a seguir foram os responsáveis por executar as políticas públicas relativas à política de drogas nos últimos anos, mas nada impede que outros órgãos ganhem atribuições nessa temática, tendo em vista a inerente multissetorialidade das políticas públicas relativas às drogas. Segue lista dos órgãos executores dessas políticas:

- MJSP;
- Presidência da República;
- Órgãos da segurança pública;
- Ministério da Cidadania;
- MDS;
- MRE;
- MDH;
- Secretaria de Direitos Humanos;
- ME;
- MS;
- Anvisa; e
- Ministério da Cidadania.

A questão da multissetorialidade também é refletida quando se pretende categorizar as políticas públicas relativas às drogas por funções de governo, que, de acordo com a Portaria nº 42/1999 da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), são o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. As ações sobre drogas podem ser classificadas em diversas funções de governo e cada função pode atuar em mais de um dos eixos descritos anteriormente. O quadro 4 mostra quais delas potencialmente se relacionam à temática.

QUADRO 4
Funções de governo

6 – Segurança pública
7 – Relações exteriores
8 – Assistência social
9 – Previdência social
10 – Saúde
11 – Trabalho
12 – Educação
13 – Cultura
14 – Direitos da cidadania
16 – Habitação
19 – Ciência e tecnologia
27 – Desporto e lazer

Fonte: Brasil (1964).
Elaboração dos autores.

O quadro 5 reorganiza as despesas públicas com políticas sobre drogas, distribuídas pelos eixos: prevenção; tratamento/cuidado/reinserção social; redução de ofertas; pesquisa/avaliação e governança. A hipótese que seguimos para direcionar os programas e as ações é embasada no Planad e na experiência vivenciada dos últimos quinze anos. O intuito de indicar de maneira global as rubricas orçamentárias a serem seguidas por todos os órgãos que executam políticas públicas sobre drogas atreladas ao *plano orçamentário* dará a oportunidade de mensurar o valor das despesas, uma vez que, estará presente no *site* do Siop a execução destes recursos. É essencial que cada programa e/ou ação seja identificado conforme o eixo correspondente, seguindo sua finalidade.

QUADRO 5
Metodologia para um orçamento sobre drogas da União

Eixo	Programa	Ações	Plano orçamentário
1. Prevenção	Redução do impacto social do álcool e outras drogas – eixo prevenção	Ações multissetoriais continuadas de prevenção ao uso e abuso de entorpecentes. Implantação de projetos pedagógicos e articulação com os estabelecimentos de ensino público e privado, com a sociedade e a família para a prevenção do uso de drogas. Estabelecimento de políticas de formação continuada sobre a temática para profissionais do Estado.	Ações de prevenção de uso e/ou abuso de drogas. Ações de formação permanente na temática de álcool e outras drogas.
	Redução do impacto social do álcool e outras drogas – eixo cuidado	Articulação, expansão e qualificação contínuas da rede de cidadãos e reinserção social das pessoas com problemas de uso de entorpecentes e seus familiares. Incentivo ao emprego, à renda, à capacitação, à organização e ao cooperativismo para o trabalho do usuário ou dependente de drogas egresso de tratamento ou acolhimento.	
2. Tratamento, cuidado e reinserção social	Proteção social básica e especial – eixo cuidado	Fortalecimento da rede de atenção psicossocial.	Ações de reinserção social para pessoas com problemas no uso de entorpecentes e seus familiares.
	Fortalecimento do SUS – eixo cuidado	Fomento à criação e operacionalização de serviço de atendimento com orientações e informações para apoio aos usuários ou dependentes de drogas.	
3. Redução da oferta	Inserção social e econômica do usuário ou dependente de drogas – eixo cuidado	Ações diversas de repressão e combate ao tráfico de drogas e crimes correlatos, sempre orientadas pelos princípios de cidadania e direitos humanos.	Ações de repressão ao tráfico ilícito de drogas e atividades de controle e fiscalização de produtos químicos.
	Segurança pública: redução da oferta de drogas – eixo redução	Produção e incentivo a estudos e avaliação dos resultados das estatísticas e das políticas sobre drogas. Efeivação das diretrizes e princípios previstos na Lei no 11.343/2006, que institui o Sisnad.	Ações de produção e difusão de conhecimento na temática de álcool e outras drogas.
4. Pesquisa e avaliação	Pesquisa e produção e conhecimento sobre a temáticas de drogas – eixo pesquisa	Estímulo à participação social na formulação, implementação e avaliação das políticas sobre drogas	
	Redução do impacto social do álcool e outras drogas – eixo gestão	Promoção da gestão transversal das políticas públicas relativas a álcool e outras drogas.	Ações sobre gestão da política pública sobre drogas e articulação da sua intersetorialidade.

Elaboração dos autores.

6.4 Metodologia do orçamento sobre drogas: gasto indireto

Esta metodologia permeia o conjunto de órgãos da justiça criminal e do sistema socioeducativo e penitenciário, que atuam em ações criminais e cíveis no seu amplo aspecto. A natureza das atividades desses órgãos extrapola as questões de divisão pela ótica orçamentária, não sendo possível criar rubricas específicas para gastos com políticas de drogas no Brasil. Tais órgãos estão listados a seguir:

- MPU;
- DPU;
- Sinase; e
- Depen.

Diante das dificuldades de fracionar o custo das atividades dos órgãos descritos antes a fim de encontrar o valor relativo às ações que perpassam ações ligadas às drogas, optou-se por categorizar as despesas desses órgãos na modalidade indireta. Para tanto, propomos neste trabalho, indicadores capazes de comunicar de maneira mais precisa o gasto com política sobre drogas nestes casos. Os indicadores selecionados estão pautados no trabalho *Um tiro no pé: impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo*, elaborado pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), publicado em março de 2021 (Lemgruber, 2021).

6.4.1 Ministério Público da União

Um indicador apropriado para medir a atuação do órgão deve expressar a realização de investigações próprias e a representação dos processos criminais distribuídos e das sentenças judiciais proferidas. O indicador definido para medir o peso da política de drogas no trabalho do Ministério Público resulta da composição dos seguintes critérios:

- percentual de inquéritos criminais tramitados, relativos à Lei de Drogas, sobre o total de inquéritos criminais tramitados no ano;
- percentual dos processos criminais relativos à Lei de Drogas distribuídos em primeira instância sobre o total de processos criminais distribuídos em primeira instância no mesmo ano; e
- percentual das sentenças criminais em primeira instância relativas à Lei de Drogas proferidas sobre o total de sentenças criminais em primeira instância proferidas no mesmo ano.

6.4.2 Defensoria Pública da União

Diferentemente do MPU, a DPU não atua em todos os processos criminais, uma vez que parte dos acusados tem acesso a advogados particulares e alguns alternam a representação entre advogados e defensores públicos, de modo que o órgão não atua necessariamente ao longo de todo o processo. Definiu-se, então, um indicador simples capaz de estimar a parcela do trabalho relativo à defesa de acusados por crimes da Lei de Drogas sobre o total do trabalho do órgão na área criminal. Sendo assim, usamos como indicador o seguinte critério:

- percentual dos processos criminais relativos à Lei de Drogas distribuídos em primeira instância com participação da defensoria sobre o total de processos criminais, distribuídos em primeira instância com participação deste órgão.

6.4.3 Sistema socioeducativo

Podemos construir um indicador baseado na quantidade daqueles que cumprem medidas infracionais relacionadas às drogas sobre o total de adolescentes cumprindo medidas infracionais em geral. Dessa forma, utiliza-se a seguinte proporção:

- percentual de adolescentes em privação e restrição de liberdade por infrações relacionadas a drogas sobre o total de adolescentes cumprindo medida de privação ou restrição de liberdade.

6.4.4 Sistema Penitenciário

Definiu-se um indicador simples, baseado na proporção do número de pessoas presas por crimes relacionados às drogas sobre o total de apenados no sistema, tanto provisórios quanto já condenados. Sendo assim, temos:

- percentual das pessoas presas por crimes relacionados a drogas sobre o total de presos.

Por fim, os indicadores aqui apresentados não se esgotam em sua essência, podemos atrelar novos fatores fora do orçamento que levem a um número mais preciso, neste caso da modalidade indireta. No caso da modalidade direta, propomos uma readequação das rubricas orçamentárias, buscando-se maior rigor na forma de planejamento e execução do orçamento por parte dos gestores públicos. A proposta da metodologia do *orçamento sobre drogas* pode ser um marco para a melhoria na execução das políticas públicas neste tema no país e servirá de exemplo a ser seguido por estados e municípios brasileiros.

7 CONCLUSÃO

A política voltada às drogas e implementada pelo governo federal cumpre diversos objetivos amplos, como a prevenção e o combate ao uso e o atendimento aos usuários por meio de tratamento, acolhimento e assistência social. Assim, é possível encontrar políticas públicas direta ou indiretamente ligadas ao tema em diversas funções de governo, como saúde, educação, assistência social e justiça.

O principal objetivo desta pesquisa foi mensurar, por meio da execução orçamentária, o gasto do governo federal com a política nacional voltada às drogas. Neste trabalho, a principal dificuldade encontrada foi a impossibilidade de quantificar todas as ações desenvolvidas, uma vez que muitas delas são implementadas em conjunto com outras medidas que não são voltadas ao tema, ou porque se encontram em níveis de detalhamento na peça orçamentária cuja execução não se encontra disponível ou não se pode mensurar. Cabe aqui, portanto, uma crítica em relação ao planejamento orçamentário voltado a esta causa, pois parte dele se torna difícil de mensurar e, por consequência, de se analisar sua efetividade. Uma melhor distinção das diversas atividades voltadas para as políticas sobre drogas iria contribuir para uma implementação e fiscalização mais eficazes dessas políticas públicas.

Do ponto de vista institucional, a política para as drogas concentra suas atividades no MS, no MJSP, por meio do Funad, e no Ministério da Cidadania. Esses três órgãos representam praticamente a totalidade dos gastos diretos com o tema. A tabela 53 apresenta os gastos diretos executados com a política de drogas pelo governo federal nos últimos quinze anos no Brasil.

TABELA 53
Gastos diretos com a política de drogas do governo federal (2005-2019)

Ano	Total ¹
2005	190.406.004
2006	171.303.335
2007	170.120.679
2008	167.534.474
2009	154.545.802
2010	419.579.691
2011	163.245.811
2012	295.063.833
2013	980.464.508
2014	1.781.393.917
2015	1.872.817.601
2016	1.821.006.182
2017	1.863.694.264
2018	447.228.930
2019	476.863.640
Total²	10.975.268.671

Fonte: Painel de orçamento federal. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Ao ano (a.a.).

² Corresponde aos gastos diretos.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E/set. 2020.

O MS desenvolve a política pública de cuidado a pessoas usuárias de drogas por meio de uma rede de saúde de atenção mental em estados e municípios brasileiros. Os Caps, os SRTs e as comunidades terapêuticas integram esta rede. Os serviços médicos extra-hospitais fornecidos custaram aos cofres federais R\$ 289 milhões no acumulado de 2005 a 2019.

Às pessoas que passam por um longo período internadas o MS disponibiliza um auxílio financeiro para dar suporte na reinserção desta população à sociedade. Nesses últimos quinze anos, o governo federal disponibilizou R\$ 326 milhões para esta finalidade.

Preocupado com a saúde dos jovens e adolescentes brasileiros, o MS desenvolve, em conjunto com estados e municípios, projetos de promoção à saúde mental de modo a enfrentar o consumo de drogas e *crack*. Para atender esta demanda, foram gastos R\$ 46,8 milhões.

A rede de atenção psicossocial, cujo objetivo é prevenir o uso e abuso de substâncias psicoativas e promover a reabilitação e a reinserção das pessoas com transtorno mental e

com necessidades decorrentes do uso de drogas, tem um orçamento executado acima do previsto na LOA, devido ao aumento de recursos disponíveis para atender a demanda e ampliar o atendimento à saúde das pessoas com necessidades decorrentes do uso de drogas.

Ao longo desses quinze anos, o total aplicado em ações relacionadas à questão de drogas pelo MS foi de R\$ 7,3 bilhões, o que representa 0,44% do total aplicado no órgão.

O MJSP atua em várias frentes relacionadas à temática das drogas. Este órgão trata da rede de cuidados e reinserção social, prevenção ao uso de drogas e gestão da política pública sobre drogas.

O combate à criminalidade é realizado por meio da repressão às organizações criminosas e ao tráfico ilícito de drogas, cujas ações são realizadas pela PF. A execução da despesa dessas ações não acompanhou o planejamento orçamentário. Foi liquidado apenas 1% do que estava previsto na LOA, no acumulado dos anos em estudo. Na questão da prevenção e repressão ao tráfico de drogas, foram executados 68% do previsto no orçamento.

A política pública sobre drogas executa ações de prevenção, cuidado e reinserção social por intermédio do Funad. Para esta finalidade, o MJSP gastou, de 2005 a 2015, R\$ 50 milhões.

Na análise do planejamento de ações selecionadas e realizadas pelo MJSP, verificou-se que o gasto nesses quinze anos com o tema drogas chegou a R\$ 3,3 bilhões. Se comparamos este montante ao valor total aplicado no ministério, esse gasto representa apenas 1,68%.

Sob a ótica orçamentária, é possível perceber que o planejamento orçamentário vem sendo realizado de maneira não satisfatória, pois ao fim dos exercícios as despesas liquidadas somam em média 49% do autorizado na LOA, ou seja, grande parte do orçamento reservado a esta política pública no MJ não é gasto, portanto não se concretiza efetivamente em ações. Esta prática de não execução é recorrente em diversas rubricas orçamentária analisadas neste estudo.

No Ministério da Cidadania, em 2010, registrou-se o gasto de R\$ 169 milhões com o enfrentamento ao *crack* e outras drogas. Em 2019, nas atribuições deste ministério, incorporaram-se o cuidado, a prevenção e a reinserção dos usuários de drogas na sociedade. Nesse ano, foram gastos R\$ 32,9 milhões. Para além dos gastos diretos com drogas, esta instituição executa orçamento em ações relativas à proteção social de grupos vulneráveis, inclusive para usuários de drogas, no entanto, não se consegue identificar esta despesa de maneira específica.

Em relação às despesas indiretas, a análise é complexa e incompleta, pois é necessário utilizar parâmetros exógenos que precisem de fato quanto a instituição gastou com o tema drogas. Como constatado nesta pesquisa, não há dados claros e precisos da codificação orçamentária que defina os gastos com drogas nas instituições identificadas como executoras de políticas públicas relacionada a drogas.

Como instituições executoras, consideramos nove: MRE; MDH; DPU; ME; MPU; Anvisa; Sinase; o Ministério da Cidadania/Desenvolvimento Social; e o Depen.

Cada uma dessas instituições possui sua especificidade e dificuldade de mensurar o valor executado por ela com o tema drogas. Como o entrave está na falta de transparência da designação dos recursos públicos, de modo a entender o quanto o Brasil gasta com políticas sobre drogas, é importante rever como as peças orçamentárias são criadas e a forma de planejamento e execução desenvolvida pelas instituições que promovem o gasto indireto.

Cabe registrar ainda a necessidade de se criar parâmetros de apuração desses valores, assim como acontece com o *orçamento sobre criança*. Por isso, neste estudo, propomos metodologia de apuração do orçamento de drogas da União, cujos moldes contábeis possam ser replicados tanto para estados quanto para municípios.

REFERÊNCIAS

ABRINQ – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS FABRICANTES DE BRINQUEDOS. **De olho no orçamento criança**. 2. ed. São Paulo: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, jul. 2017. Disponível em: <<https://bitly.com/5QoKc>>.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 1964.

_____. Lei Federal nº 10.216/2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 abr. 2001.

_____. Decreto nº 4.118, de 7 de fevereiro de 2002. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, edição extra, p. 1, 8 fev. 2002a.

_____. Decreto nº 4.345, de 26 de agosto de 2002. Institui a Política Nacional Antidrogas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 3, 27 ago. 2002b.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 ago. 2006.

_____. Ministério da Saúde. **Saúde mental no SUS: acesso ao tratamento e mudança do modelo de atenção**. Relatório de gestão 2003-2006. Brasília: MS, jan. 2007. 85 p.

_____. Portaria nº 3.088/2011. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de *crack*, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 2011a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. **PPA 2012-2015: mensagem presidencial**. Brasília, 2011b. Disponível em: <<https://bit.ly/2W9qwh0>>.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. **Relatório de gestão 2010**. Brasília: MS, mar. 2011c.

_____. Ministério da Saúde Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. **Relatório de gestão 2012**. Brasília: MS, mar. 2013.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. **Relatório de gestão 2013**. Brasília: MS, mar. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. **PPA 2016-2019: mensagem presidencial**. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3z1xoLX>>.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional – (Depen). Portaria Gab-Depen nº 103, de 18 de fevereiro de 2019. Aprova o plano e o mapa estratégico do Sistema Penitenciário Federal para o período 2019-2023. **Boletim de Serviço, Brasília**, n. 36, 21 fev. 2019.

_____. Decreto nº 10.357, de 20 de maio de 2020. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Cidadania e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, ed. 96, seção 1, p. 8, 21 maio 2020.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Orçamento público: conceitos básicos**. Módulo 2 – enfoque no orçamento. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3zfl0nj>>.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2010.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Metodologia orçamento & direitos: referenciais políticos e teóricos**. Brasília: Inesc, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3kb2BpQ>>.

LEMGRUBER, J. (Coord.). *et al.* **Um tiro no pé: impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo**. Relatório da primeira etapa do projeto Drogas: quanto custa proibir. Rio de Janeiro: CESeC, mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/2Wwz422>>. Acesso em: abr. 2021.

NASCIMENTO, E. R. **Finanças públicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Ferreira, 2009.

NETO, R. M.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. Nem causalidade, nem casualidade: uma análise quantitativa dos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 8, n. 1, p. 57-80, 2018.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Políticas sobre drogas e desenvolvimento sustentável é tema de nota técnica do UNODC**. ONU, 28 jun. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3CXNKYy>>. Acesso em: abr. 2021.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Diretrizes internacionais sobre direitos humanos e política de drogas**. ONU; PNUD; UNAIDS, mar. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3z5bGqs>>.

VAL, H. T. do *et al.* Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Guia metodológico: Plano Nacional de Políticas sobre Drogas 2021-2025 diagnóstico, elaboração, monitoramento e avaliação**. Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Brasília: MJSP, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3slAKqM>>.

SITES

INTERNATIONAL BUDGET. **Open budget survey**. Disponível em: <<https://bit.ly/3j0MXOt>>. Acesso em: abr. 2021.

SENADO FEDERAL. SIGA Brasil. **Painel do especialista**. Painel eletrônico. Disponível em: <<https://bit.ly/3AWdHGg>>.

LOAs – LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS. Período de 2005 a 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3AZHcqH>>.

PPAs – PLANOS PLURIANUAIS. Período de 2004 a 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3D14U7O>>.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Orçamento temático dos ODS**. Disponível em: <<https://bit.ly/3stTEMa>>. Acesso em: abr. 2021.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.
