

Relatório de Mapeamento de Documentos Regulatórios sobre Álcool, Tabaco e Outras Drogas



A presente publicação foi desenvolvido durante a gestão federal de 2018 a 2022, em colaboração com a Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania (SENAPRED), no contexto da parceria estabelecida com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). Com a publicação deste documento, e considerando a mudança de administração federal, a parceria foi renovada com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senad/MJSP), inserida no quadro da nova gestão do Governo Federal, a partir de 2023. Portanto, é importante destacar que alguns segmentos deste documento podem refletir a configuração em vigor na gestão anterior à sua efetiva publicação.

Idealização

Secretaria Nacional de cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania (SENAPRED) – Gestão Governo Federal 2018-2022

Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senad/MJSP) – Gestão Governo Federal 2023-atual

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)

Equipe responsável

Coordenação

Nara de Araújo

Elaboração

Caio Incrocci

Jéssica Chiareli

Revisão

Nathália Lúcia Mendes de Souza

Bruno Fortuna

Projeto gráfico e diagramação

Gabriella Carvalho

APRESENTAÇÃO

O projeto de Apoio à Implantação do Sistema Nacional de Prevenção do Uso de Álcool e Outras Drogas (SINAP) é realizado sob o acordo assinado entre o Escritório das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), desde 2022, visando viabilizar assessoria técnica no âmbito da prevenção do uso de drogas ao Governo Federal. O objetivo desta parceria é oferecer insumos para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Prevenção do Uso de Álcool e Outras Drogas (SINAP) por meio de construção do modelo teórico do sistema, desenvolvimento da plataforma online, elaboração de diretrizes nacionais de prevenção, fortalecimento de ações de prevenção do uso problemático de drogas no país, assim como de ações de gestão, comunicação e advocacy.

Em 2022, o projeto prestou apoio ao órgão do Governo Federal responsável pela gestão das ações de prevenção do uso de álcool e outras drogas juntamente à Secretaria Nacional de Cuidado e Prevenção às Drogas (SENAPRED), junto ao Ministério da Cidadania. Com a transição do Governo Federal, para a nova gestão, iniciada em janeiro de 2023, a Secretaria Nacional de Política sobre Drogas e Gestão de Ativos (SENAD), no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, retomou as competências relacionadas a prevenção e reinserção social, assumindo, portanto, as ações de implementação do Sistema Nacional de Prevenção do Uso de Drogas (SINAP), no escopo do projeto, com adequações de acordo com a agenda de prevenção da Secretaria.

As atividades implementadas nessa parceria foram organizadas em três eixos estratégicos:

Eixo 1: Assessoria Técnica: Contribuição técnica e atualizada com o desenvolvimento de ferramentas necessárias para a implantação do SINAP pela SENAD. São previstas a elaboração de uma proposta de modelo teórico, mapeamento de documentos regulatórios, criação de um banco de artigos e construção de proposta de Diretrizes Nacionais de Prevenção do Uso de Drogas, baseadas em evidência.

Eixo 2: Fortalecimento das ações de prevenção do uso de drogas no Brasil: Fortalecimento de ações de prevenção por meio da formação de gestores e aprimoramento de três programas de prevenção adaptados para implementação no

Brasil: programas Elos e #Tamojunto, voltados ao ambiente escolar; o Famílias Fortes, voltado para as famílias.

Eixo 3: Fortalecimento das Ações de Gestão, Comunicação e Advocacy: Facilitação do acesso a informações qualificadas sobre prevenção do uso de álcool e outras drogas a partir da implementação de uma Plataforma Informativa. Esse instrumento deverá consolidar os levantamentos nacionais sobre produção científica, programas e materiais, além de ações, eventos e trocas de experiência em sensibilização e advocacy.

Este produto contempla o Eixo 1, referente à assessoria técnica, e tem como objetivo principal: a descrição da proposta de mecanismo de coordenação de vários setores e níveis (nacional, estadual e municipal/local) que deverão ser envolvidos. Para tanto, contém a descrição de fluxos, atores e fóruns relevantes com base nas Diretrizes Internacionais sobre a Prevenção do Uso de Drogas do UNODC. Para além, este documento visa estabelecer o enquadramento legal e teórico, nacional e internacional, que orientem a implementação e o escopo de ação do Sistema Nacional de Prevenção do Uso de Álcool e Outras Drogas (SINAP), no Brasil.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Introdução.....8

CAPÍTULO 01. Método e Procedimentos.....10

Etapa 1: Levantamento virtual de leis, decretos e normativas voltadas para drogas e tabaco nos âmbitos federal, estadual e municipal

Etapa 2: Levantamento de Documentos Regulatórios Sobre Álcool

Processamento de dados

CAPÍTULO 02. Resultados.....16

Nível Nacional

Nível Estadual

Nível Municipal

Documentos Regulatórios sobre Álcool

Discussão dos Resultados

Considerações finais.....34

Referências Bibliográficas

Anexo

Anexo I - Link de acesso normativas

Lista de Siglas e Abreviaturas

APS	Alcohol Policy Scoring
CAPS-AD	Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas
CdE	Centro de Excelência para a Redução da Oferta de Drogas Ilícitas
COMAD	Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas
CONAD	Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas
CONED	Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
FDE	Estratégia Federal de Desenvolvimento
FUNAD	Fundo Nacional Antidrogas
FUNCAB	Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso
LOA	Lei Orçamentária Anual
MC	Ministério da Cidadania
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
OBID	Observatório Brasileiro de Informações Sobre Drogas
PAHO	Pan American Health Organization
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
RAPS	Rede de Atenção Psicossocial
SENAD	Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas
SENAPRED	Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas
SINAP	Sistema Nacional de Prevenção do Uso de Álcool e Outras Drogas
SISMUD	Sistema Municipal de Políticas sobre Drogas
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

INTRODUÇÃO

A existência de uma estrutura legal e normativa representa a base para o desenvolvimento dos Sistemas Nacionais de Prevenção, tal como preconizado no “International Standards on Drug Use Prevention: Second updated edition” publicado pelo UNODC em 2018, e no relatório técnico “Drug prevention: exploring a systems perspective”, elaborado pelo European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA, 2019).

Segundo as Diretrizes Internacionais do UNODC (2018), o enquadramento regulamentar de apoio aos Sistemas Nacionais de Prevenção é uma das bases estruturais que garantem sua implementação e operacionalidade. Nesse sentido, as normativas referentes à prevenção do uso de álcool e outras drogas devem contemplar as diferentes, diferenciando os usos de substâncias, assim como devem garantir que os seus sistemas nacionais reconheçam e atuem em diferentes gradações de iniquidades sociais.

Segundo o Relatório Técnico do EMCDDA (2019), a estrutura normativa sobre prevenção também deve promover a interlocução de atores governamentais, tais como gestores, com atores acadêmicos, da comunidade e da sociedade civil, visando a elaboração de políticas e leis que supram as necessidades de cada contexto e sejam sustentadas a partir de evidências científicas. O documento ainda recomenda que, com o propósito de garantir uma implementação efetiva de um Sistema Nacional de Prevenção, os instrumentos legais devem dispor sobre a distribuição de competências entre diferentes atores e órgãos governamentais e não governamentais, responsáveis pela gestão e operacionalização das estratégias de prevenção, tal como estabelecer fluxos entre estes, a fim de garantir sua implementação eficaz.

Neste sentido, é necessário que a legislação vigente preveja diferentes níveis de centralização da gestão de estratégias voltadas para as temáticas de álcool e outras drogas, de modo a estabelecer fluxos funcionais de hierarquia e tomada de decisão (EMCDDA, 2019). Ou ainda, que preveja a articulação intersetorial entre diferentes órgãos entre os níveis nacional e local, atuando de forma simultânea, integrada e coordenada em áreas como saúde, educação, assistência social, entre outros (UNODC, 2018; EMCDDA, 2019).

Para além disso, é indicado que estas leis, normas e decretos voltados para a

prevenção também regulamentem o financiamento contínuo, a disponibilidade de serviços, estrutura e mão de obra qualificada, para exequibilidade das estratégias previstas, a fim de que se possa atingir sua sustentabilidade, ao longo do tempo (UNODC, 2019).

As orientações acerca da estrutura regulamentar voltada para Sistemas Nacionais de Prevenção, estabelecidas internacionalmente e apresentadas brevemente até o momento, podem e devem ser adaptadas dependendo do contexto e da estrutura normativa de cada país ou região. Logo, ressalta-se a importância de que documentos que regulamentam a prevenção sejam alicerçados por diretrizes nacionais de atuação e de parâmetros de qualidade baseados em evidências, a fim de garantir maior eficácia das estratégias, ou ainda evitar que haja desperdício de financiamento e de mão de obra especializada em ações pouco ou nada eficazes.

No que tange a este relatório, tem-se como objetivo principal: a partir de um levantamento de leis, decretos e políticas sobre álcool e outras drogas no Brasil, compreender como se dá a estrutura legal da prevenção, a partir do que é preconizado nas diretrizes internacionais. Ressalta-se que este se configura enquanto um primeiro esforço para estabelecer diretrizes nacionais de prevenção, nas quais também seja possível sistematizar um enquadramento regulamentar de apoio às ações de prevenção.

Para tanto, este relatório é dividido em três seções: 1) apresentação dos métodos e procedimentos utilizados para o levantamento de dados; 2) apresentação dos resultados do mapeamento de documentos regulatórios; 3) discussão dos resultados a partir do que é preconizado nas diretrizes internacionais para Sistemas Nacionais de Prevenção; e 4) considerações finais.

CAPÍTULO 01.

Método e procedimentos

O mapeamento dos documentos regulatórios utilizados neste relatório foi realizado em duas etapas, as quais serão detalhadas na sequência. São estas: Levantamento virtual de leis, decretos e normativas voltadas para drogas, incluindo tabaco, nos âmbitos federal, estadual e municipal; Levantamento de documentos regulatórios sobre álcool, para o qual se utilizou do banco de dados produzido e disponibilizado pela Professora. Dra. Zila Sanchez, da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

Etapa 1: Levantamento virtual de leis, decretos e normativas voltadas para drogas e tabaco nos âmbitos federal, estadual e municipal

Para o levantamento de documentos regulatórios sobre drogas e tabaco, este foi realizado por meio de três processos simultâneos, correspondentes a cada nível da federação. Em âmbito **federal**, este foi realizado por meio de busca virtual em sítios oficiais do governo no qual foram investigadas, normativas, leis e decretos acerca da prevenção do uso de drogas em âmbito nacional, as quais garantem o funcionamento e a gestão das políticas sobre drogas neste âmbito.¹

Quanto ao nível **estadual**, a busca foi feita por meio do site “Portal da Legislação²” que reúne as legislações presentes nas 27 unidades federativas. A busca foi realizada por meio dos buscadores “Drogas” e “Tabaco”. Para aqueles estados os quais não foi possível acessar a legislação por meio deste portal, foi feita a busca manual diretamente nos sites das assembleias legislativas, utilizando-se dos mesmos buscadores.

Quanto ao nível **municipal**, o levantamento foi feito por meio da plataforma virtual “<https://leismunicipais.com.br/>” que, por sua vez, reúne documentos regulatórios relativos às cidades brasileiras. Para esta busca, foram utilizados também os descritores “Drogas” e “Tabaco”. Assim como no levantamento estadual, para aquelas cidades cuja legislação não estava disponível neste site,

¹ Para o levantamento de documentos regulatórios em nível Federal, contou-se, também, com as informações disponibilizadas pela Profa. Dra. Zila Sanchez, descritas na seção seguinte.

² <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/legislacoes-estaduais>

foram acessados os sítios oficiais das respectivas câmaras municipais, a fim de levantar os documentos. Cabe ressaltar que, tendo em vista o grande número de cidades brasileiras, optou-se, neste primeiro momento, em restringir o mapeamento municipal das 26 capitais estaduais.

Para o fim deste mapeamento, foram estabelecidos como critérios de elegibilidade e exclusão no referido levantamento:

Critérios de elegibilidade:

- Leis e decretos federais sobre drogas e tabaco no Brasil, promulgados e em vigor até 1º de setembro de 2022, relacionados às bebidas alcoólicas.

Critérios de exclusão:

- Documentos regulatórios que tratam de outras substâncias não psicotrópicas que não sejam de uso controlado;
- De documentos que tratem destas substâncias para fins diferentes do consumo humano;
- Declarações de utilidade pública e os projetos de lei, por não possuírem força normativa.

Ao todo, compõem o banco de documentos regulatórios foram levantados 970 documentos regulatórios que cumpriam os critérios de elegibilidade e exclusão. Dentre estes, leis, decretos e resoluções, dos quais, 41 em âmbito federal, 551 em nível estadual e 378 documentos levantados nas 26 capitais. Foram encontrados documentos regulatórios para todos os estados e capitais, com exceção do município de Macapá, capital do Amapá, para o qual não foi possível identificar um banco de leis.

Para o processamento dos dados, foram elaboradas três planilhas em formato de Excel, as quais foram preenchidas conforme as seguintes informações: instrumento legal regulatório, que aponta a qual lei, decreto ou resolução se referem; a descrição da medida³; e o link para acesso do texto integral. Para as planilhas de documentos estaduais e municipais, foram incluídas, também, colunas referentes aos estados e cidades a que se referem, respectivamente.

Para a análise das legislações levantadas em nível estadual e municipal, foi elaborado um sistema de classificação, inspirado a partir do que é preconizado nas

³ Nesta coluna, também, foram inseridas informações destacadas dos próprios textos das leis referentes, de excertos que se referem à regulamentação de substâncias, quando pertinente.

Diretrizes Internacionais de Prevenção do UNODC (2018) e do EMCDDA (2019), pelas quais se buscou categorizar os documentos regulatórios levantados, a partir de sua descrição. Ao todo foram elaboradas 10 categorias, descritas na sequência:

- **Diretrizes:** Diz respeito aos documentos que estabelecem as diretrizes para as estratégias sobre álcool, tabaco e outras drogas;
- **Gestão de políticas:** diz respeito aos documentos pelos quais se organiza e regulamenta a gestão de política sobre drogas, define órgãos, atores e fluxos relevantes;
- **Implantação de estratégias:** diz respeito aos documentos pelos quais se define a implementação de ações, políticas e programas voltadas para drogas, entre outras intervenções de modo geral, com a população;
- **Datas especiais:** diz respeito aos documentos pelos quais se define datas e eventos voltados para o tema das drogas, como dias, semanas ou mês específico voltados para a temática;
- **Financiamento:** Diz respeito aos documentos que regulamentam a destinação de recursos para a execução de política sobre drogas;
- **Serviços:** Diz respeito aos documentos por meio dos quais é disponibilizada, ou que regulamentam, mão de obra ou estrutura de determinados serviços para a execução de políticas sobre drogas;
- **Pesquisa:** diz respeito aos documentos pelos quais é instituída parceria com atores acadêmicos para avaliação e monitoramento de programas, ou ainda são estabelecidas estratégias de levantamentos de dados;
- **Fiscalização:** Regulamenta ou proíbe a venda, distribuição e disponibilidade de substâncias lícitas;
- **Consumo:** Regulamenta ou proíbe o consumo e/ou posse de substâncias lícitas;
- **Outros:** Refere-se aos demais documentos levantados, os quais não se adequam às demais categorias.

As informações sobre a categorização dos documentos regulatórios levantados foram inseridas na coluna “Categoria”, nas planilhas referentes aos estados e

capitais.

Uma vez que as leis e decretos levantados em nível nacional dizem respeito à estrutura legal e normativa para a gestão de políticas sobre drogas em território nacional, estas não foram categorizadas neste sistema de classificação. Deste modo, estas foram descritas detalhadamente na seção de resultados.

Etapa 2: Levantamento de Documentos Regulatórios Sobre Álcool

Quanto à **segunda etapa** do levantamento, esta diz respeito ao banco de documentos regulatórios voltados para a temática de Álcool, realizados pela equipe de pesquisadoras e pesquisadores composta por: Camila W. Lopes de Oliveira, do Departamento de Psiquiatria e Psicologia Médica da Universidade Federal de São Paulo, São Paulo; Camila Vieira Mendes, Gabriela Arantes Wagner e Zila M. Sanchez, no âmbito do Departamento de Medicina Preventiva da Universidade Federal de São Paulo; Maristela G. Monteiro, *Noncommunicable Diseases and Mental Health Department*, Pan American Health Organization (PAHO); e André Kipper^{4,5}

Conforme Oliveira (2021), estes dados foram acessados em um levantamento virtual das informações disponíveis em sites oficiais das 27 unidades federativas e do governo federal, por meio das buscas por “álcool”, “bebida alcoólica” e “bebidas alcoólicas”, a fim de extrair os documentos regulatórios vigentes até o mês de dezembro de 2019. Para além, foi realizada, por meio de busca manual nos sites do Ministério da Saúde e de Administração Fiscal (Oliveira et al., 2021).⁶

Foram estabelecidos como critérios de elegibilidade e exclusão no referido levantamento:

Critérios de elegibilidade:

- “Portarias, leis e decretos federais sobre o álcool no Brasil, com base nas leis e decretos promulgados e em vigor até 31 de dezembro de 2019, relacionados às bebidas alcoólicas.” (OLIVEIRA, 2021, p 38).

Critérios de exclusão:

4 In Memoriam

5 Os resultados da análise realizada a partir dos dados levantados podem ser verificados no artigo: de Oliveira, C. W. L., Mendes, C. V., Kiepper, A., Monteiro, M. G., Wagner, G. A., & Sanchez, Z. M. (2021). Analysis of gaps in alcohol policies in Brazil using the Pan American Health Organization's Alcohol Policy Scoring. *International Journal of Drug Policy*, 97, 103322.”

6 As tabelas contendo os resultados e sites oficiais nos quais foram retirados os dados apresentados podem ser acessados por meio da dissertação de Oliveira (2021).

- Documentos regulatórios que tratam do álcool para fins diferentes do consumo humano;
- Declarações de utilidade pública e os projetos de lei por não possuírem força normativa.

Ao total, foram compartilhadas 387 normativas referentes aos níveis federal e estadual. Estes documentos, por se tratarem de resultados de levantamentos diferentes, estão dispostos em uma planilha separada, nomeada “Leis de Álcool”. Tal como disposto na dissertação e artigo que tratam da análise destes materiais, os resultados serão apresentados conforme descrito nestes documentos e estarão em uma seção separada.

Processamento de dados⁷

Para a organização dos resultados obtidos pelo levantamento de documentos regulatórios, foram elaboradas quatro tabelas em formato “.xlsx”, as quais foram preenchidas a partir das informações disponíveis acerca das normativas identificadas. Deste modo, as tabelas que contém os resultados deste levantamento são: **Tabela 1: Banco de Normativas Federais**, relativa aos normativas levantados na etapa 1, em nível nacional; **Tabela 2: Banco de Normativas Estaduais**, referente aos documentos levantados na etapa 1, junto às unidades federativas; **Tabela 3: Banco de Normativas Municipais**, referentes aos documentos levantados na etapa 1, no âmbito das capitais; e **Tabela 4: Banco de Normativas sobre Álcool**, referente aos documentos levantados na segunda etapa. Estas quatro tabelas podem ser acessadas por meio dos links disponibilizados para cada uma, estes que estão contidos no Anexo I, ao final deste relatório.

No que diz respeito às informações disponibilizadas estas se diferem vagamente para cada uma das quatro. Para a **tabela 1**, as informações levantadas estão dispostas conforme as seguintes colunas: “Instrumento Legal Regulatório”, que diz respeito ao tipo de documento (Lei, Decreto, Resolução, etc...), seu número e a data; “Descrição da Medida⁸”, que detalha sua atuação; “Categoria”, a qual foi preenchida a partir dos sistemas de classificação mencionados na etapa 1; e “Link”, que dá o caminho de acesso ao documento. A **tabela 2** contém, para além destas mencionadas, a coluna relativa a Unidade Federativa, a que se referem os documentos. Na **tabela 3**, foi incluída uma coluna relativa ao muni-

⁷ O baco de dado com as normativas levantadas para a elaboração deste relatório podem ser encontradas no repositório da plataforma virtual do Sistema Nacional de Prevenção do Uso de Álcool e Outras Drogas (SINAP): <http://sinap.mj.gov.br>

⁸ Para as tabelas 1, 2 e 3, nesta coluna ainda, foram inseridos excertos adicionais retirados do corpo dos documentos, os quais disseram especificamente sobre as temáticas de álcool, tabaco ou drogas, para os casos em que se julgou pertinente.

cópia, junto às demais colunas mencionadas anteriormente.

Uma vez que os dados apresentados na **tabela 4** são oriundos de método e objetivo diferentes, tal como foram submetidos a outro processo de categorização, esta foi mantida separada das demais, contendo as informações relativas aos documentos sobre álcool nos níveis federal e estadual. Para esta tabela, estão dispostas as colunas: Unidade Federativa; Instrumento Legal Regulatório; Descrição da Medida; Objetivo; e Categoria.

Destaca-se que, devido ao grande número de documento regulatórios levantados, não foi viável importar os resultados para formato de PDF, de modo que ficassem explícitos e de fácil compreensão. Logo, por este motivo, optou-se por apresentar estes resultados em formato de tabelas.

9 Esta coluna contém excertos adicionais retirados do corpo dos documentos a que se referem. Esta coluna foi mantida a fim de garantir fidelidade à tabela original.

CAPÍTULO 02.

Resultados

Nível Nacional

No que diz respeito ao enquadramento regulamentar em nível nacional, de modo diferente do que é apresentado no âmbito do produto P1.1 desta etapa, que apresenta o marco legal nacional para a prevenção, aqui será apresentado brevemente como se dá a regulamentação das políticas sobre drogas, incluindo tabaco, a partir das categorias apresentadas para análise dispostas anteriormente. Desta maneira, Serão apresentadas quais leis, decretos, portarias, entre outras normativas, pelas quais são definidas: diretrizes, gestão, datas especiais, pesquisa, financiamento, serviços e fiscalização.

Tendo em vista as diferenças de escopo, abrangência e contexto a que se referem as normativas federais, estaduais e municipais, optou-se, para esta seção, focar apenas nestas 5 categorias. Entretanto, nas seções seguintes, referentes aos resultados por estados e capitais, serão descritos os resultados para todas as categorias. Outra diferença acerca da apresentação dos resultados em nível federal para os resultados em nível estadual e municipal é que, tendo em vista a quantidade de documentos levantados para estes dois últimos, optou-se uma análise de cunho quantitativo, enquanto, para o nível federal, buscou-se os apresentar de forma descritiva, nos casos que se fizerem pertinentes.

De modo geral, são instâncias máximas da regulamentação das políticas sobre álcool e outras drogas, no Brasil, a Política Nacional sobre Drogas (PNAD), pelo Decreto nº 9.761/2019, e pela Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, conhecida como Lei de Drogas, e alterada pela Lei 13.840 de 2019. Por sua vez, o Decreto nº 9.761/2019 regulamenta a PNAD, estabelecendo as **diretrizes nacionais**, pelas quais é promovida a governança sobre drogas em território nacional.

Já quanto à Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, esta altera as Leis nos 11.343, de 23 de agosto de 2006, 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 8.981, de 20 de janeiro de 1995,

8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, 8.069, de 13 de julho de 1990, 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e 9.503, de 23 de setembro de 1997, os Decretos-Lei nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e 5.452, de 1º de maio de 1943, e dispõe sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Por meio desta normativa, o SISNAD divide as competências e coordena as ações nos três níveis federativos. Contém, ainda, princípios, regras, diretrizes, critérios, recursos materiais e humanos a que recorrem às políticas, planos, programas, ações e projetos no âmbito das políticas sobre drogas.

No que tange à **gestão das políticas** sobre álcool, tabaco e outras drogas, esta se dá no âmbito do poder executivo e, atualmente, tem como principais atores responsáveis o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Ministério da Cidadania (MC). No âmbito do MJSP, a gestão se dá por meio da Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas (SENAD), que tem origem na Secretaria Nacional de Entorpecentes (criada pela Lei nº 8.764, de 20 de dezembro de 1993), e cujas competências estão descritas no Decreto nº 9.662, de 2019. No que tange ao Ministério da Cidadania, a gestão se dá pela Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas (SENAPRED), cujas competências são regulamentadas pelo Decreto nº 10.357, de 20/05/2020, alterado pelo Decreto nº 10.680, de 19/04/2021. Ambos os órgãos compõem, atualmente, a comissão bipartite do Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas (CONAD), cuja estrutura, atuação, competências e diretrizes estão estabelecidas no Decreto Nº 9.926, de 19 de julho de 2019.

O CONAD¹⁰ é o órgão responsável pela gestão da SISNAD. Para além, este é a instância superior dos Conselhos Estaduais de Políticas sobre Drogas (CONEDs) e Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas (COMADs), responsáveis, por sua vez, pela gestão das políticas de drogas em nível local, de modo intersetorial. Compõe o rol de atribuições do CONAD, também, a aprovação de diretrizes para a implementação do PNAD, tal como pode ser verificado pela Resolução CONAD nº 1, de 09 de março de 2018¹¹.

No que tange às **datas especiais**, o Brasil adotou o dia 26 de junho como Dia

10 É importante destacar que em 2023 foi sancionado o Decreto n. 11.480/2023 que redefiniu a estrutura e funcionamento do conselho em nível federal. Uma vez que esta publicação é anterior ao decreto mencionado, o funcionamento do CONAD detalhado neste documento ainda segue a legislação anterior. Para maiores informações acesse: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/subcapas-senad/conad/decreto_11480.pdf

11 Aprova as diretrizes para o realinhamento e fortalecimento da Política Nacional sobre Drogas - PNAD, programas, projetos e ações dela decorrentes sob responsabilidade e gestão da União Federal.

Nacional de Combate às Drogas, alinhada à data criada no âmbito da Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução nº 42/112, de 7 de Dezembro de 1987. A agenda é celebrada no Brasil, por meio de eventos que se dão no território, tal como seminários, convenções, congressos, entre outros, que abordam o tema.

No que diz respeito ao **financiamento**, em nível federal, este se dá por meio da Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986 que cria o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB), posteriormente alterado pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, que altera seu nome para Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), e transfere sua Gestão para a SENAD. O FUNAD regulamenta os bens apreendidos e adquiridos pelo tráfico ilegal de drogas, entre outras atividades correlatas, e preve sua distribuição.

Para além, cabe ressaltar que estão previstas, enquanto instrumentos para o financiamento para as políticas sobre drogas, em nível nacional, a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano Plurianual (PPA) e a Estratégia Federal de Desenvolvimento (FDE), pelas quais é aprovada a destinação circunstancial de recursos, os quais também podem ser direcionados para as políticas sobre Drogas.

No âmbito dos **serviços** voltados para a prevenção, cuidado e tratamento de transtornos associados ao uso e abuso de álcool e outras drogas, tem-se como principal responsável, a Rede de Atenção Psicossocial, gerida no âmbito do Ministério da Saúde, regulamentada por meio da portaria nº 588, de 21 de dezembro de 2017, que dispõe sobre os serviços, estrutura e mão de obra no âmbito da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), em território nacional. Tem-se como destaque, por exemplo, os Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS-AD), dentre outros serviços regulamentados também pela Portaria SAS/MS 544 de 07 de maio de 2018. Para além deste, destaca-se a atuação das comunidades terapêuticas, no âmbito do cuidado e tratamento, regulamentadas pela Portaria nº 563 de 19 de março de 2019 e Portaria nº 562 de 19 de março de 2019, ambas no âmbito do Ministério da Cidadania.

Para **pesquisa**, referente ao levantamento de dados acerca do consumo de álcool, tabaco e drogas, em nível federal, destaca-se o Observatório Brasileiro de Informações Sobre Drogas (OBID), que tem como objetivo a monitoração de dados sobre drogas para gerar políticas baseadas em evidências. Regulamentado pelo Decreto nº 9.761 de 11 de abril de 2019 e pelo decreto nº 9.662 de 01 de janeiro de 2019, o OBID está sob incumbência da SENAPRED/MC. Para além, tem-se, por meio de parceria entre o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e a

SENAD, o Centro de Excelência para a Redução da Oferta de Drogas Ilícitas (CdE), que contribui com informações qualificadas sobre a oferta de drogas no país e compartilha informações científicas sobre o mercado ilícito¹².

Quanto à **fiscalização**, foram levantadas 12 normativas em nível federal, pelas quais se busca regulamentar a oferta de drogas lícitas, como álcool, tabaco e medicamentos de uso controlado em território nacional em diferentes contextos. São estas, da mais antiga, para a mais recente: Decreto-lei nº 891, de 25 de novembro de 1938, Lei nº 8.918, de 14 de julho de 1994, Lei nº 9.243, de 26 de dezembro de 1995, Portaria nº 344, de 12 de maio de 1998, Lei nº 10.167, de 27 de dezembro de 2000, Decreto nº 6.489, de 19 de junho de 2008, Decreto nº 6.871, de 4 de junho de 2009, Lei nº 12.971, de 9 de maio de 2014, Lei nº 13.106, de 17 de março de 2015, Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016, Lei nº 13.546, de 19 de dezembro de 2017, Portaria nº 3.733, de 22 de novembro de 2018. Para esta categoria, ainda estão previstos os códigos de trânsito e transporte.

Quanto ao **consumo**, foram listadas as normativas que regulamentam as leis voltadas para tabaco no âmbito federal, em determinadas circunstâncias, são estas: Lei nº 9.294 (15 de julho de 1996), Decreto nº 2.018 (1º de outubro de 1996), Lei nº 10.167 (27 de dezembro de 2000), Portaria Interministerial nº 1.498 (22 de agosto de 2002).

Nível Estadual

Em relação ao número total de normativas por estado, aqueles que apresentaram maior número de legislações voltadas para álcool e outras drogas foram os estados de Minas Gerais, Paraíba e o Distrito Federal, todas com 38 documentos regulatórios cada, seguidos por: São paulo (n=34), Mato Grosso do Sul (n=33), Rio de Janeiro (n=33) e Pernambuco (n=30). Aqueles estados que apresentaram menor número de normativas sobre estas temáticas são: Sergipe (n=9), Alagoas (n=8), Santa Catarina (n=7), Tocantins (n=5) e, por último, o estado do Rio Grande do Norte, com apenas 3 legislações. As demais unidades federativas apresentaram entre 10 e 29 documentos.

Para a categoria de **diretrizes**, assim como o nome sugere, foram selecionadas aquelas normativas que apresentam diretrizes para a implementação de políticas sobre drogas no âmbito dos estados. No total, para esta classificação, foram levantados 39 documentos regulatórios, referentes a 18 unidades federativas diferentes. Aqueles estados que se mostraram mais expressivos foram,

o Distrito Federal, com seis legislações (n=6), seguido dos estados do Amapá, Bahia, Goiás, Paraíba, Pernambuco e Rio de Janeiro, com três normativas para cada (n=3). Os estados que não apresentaram nenhuma legislação para esta categoria foram: AC, CE, ES, PA, PI, RN, RR, RS e TO.

Compuseram esta classificação legislações que, conforme identificado na descrição da medida, apresentam: as diretrizes (n=3), planos estaduais (n=4), políticas estaduais sobre drogas (n=3), programas (n=6)¹³, sistemas (n=5), entre outros, que contêm em seu texto apenas diretrizes e orientações voltadas para políticas sobre drogas. Cabe ressaltar que, no caso daquelas legislações que dissertam sobre “sistemas”, tal como encontrado no âmbito do Distrito Federal e do estado do Maranhão, diferem entre os estados, apresentando, para alguns, apenas orientações, ou ainda modelos de implementação, por meio dos quais são discriminados atores e fluxos responsáveis pela gestão de políticas de drogas. Nestes casos, aqueles documentos que se enquadram neste último modelo, adentraram à categoria de “gestão de políticas”.

No que diz respeito à **gestão de políticas**, adentraram esta categoria aqueles documentos que regulamentam a gestão de políticas de drogas em nível estadual¹⁴ e, portanto, estabelecem determinados órgãos estaduais responsáveis pela gestão de políticas de drogas, em sua totalidade, tais como secretarias, coordenadorias, diretorias entre outros. Foram considerados também, aqueles documentos que designam determinados atores como responsáveis pela implementação projetos, ações e intervenções contínuas, voltadas para álcool e outras drogas, como, por exemplo, a Lei 3946 de 2007 do Distrito Federal, que compete à polícia militar a responsabilidade pelo Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD).

Ao todo, foram levantados 123 documentos regulatórios nesta categoria, no âmbito de 23 unidades federativas. Os estados que apresentaram maior número de leis e decretos pelos quais se regulamenta a gestão de políticas sobre drogas foram São Paulo e Rio de Janeiro, com 12 normativas para cada, seguidos de Minas Gerais (n=11), Distrito Federal (n=9), Goiás (n=8), Paraná (n=8), Espírito Santo (n=8), Mato Grosso do Sul (n=7), Pernambuco (n=7) e Pará (n=6). Os estados que apresentaram apenas uma normativa selecionada nesta categoria são: Amazonas, Amapá, Paraíba, Tocantins e Santa Catarina. Não foi possível identificar

¹³ Nesta categoria, foram consideradas também as legislações que dissertam sobre programas que regulamentam a gestão de políticas em nível estadual. Cabe ressaltar que aquilo que é compreendido enquanto “Programa”, difere largamente entre os documentos levantados, podendo se referir desde a modelos de gestão de políticas estaduais, até intervenções pontuais, ou ainda campanhas de sensibilização. Para esta categoria, foram incluídos aqueles “programas” que abordam sobre as orientações para a implantação de políticas sobre drogas.

¹⁴ Para esta categoria, foram selecionados aqueles documentos que regulamentam “programas” enquanto plano de gestão de políticas de drogas.

normativas referentes à gestão de políticas sobre drogas nos estados do Acre, Alagoas, Bahia e Sergipe. Os demais estados apresentaram entre 2 e 5 legislações nesta categoria.

Compuseram esta classificação, também, documentos que regulamentam os Conselhos Estaduais de Políticas sobre Drogas (CONEDs). Neste sentido, foram encontradas 27 normativas sobre estas entidades, em 16 diferentes unidades federativas, sendo estes: DF, GO, MS, MT, AP, PA, RO, CE, MA, PB, PE, RS, PR, MG e SP. Entretanto, cabe ressaltar que não há padronização entre as leis e decretos voltados para os conselhos estaduais, é possível destacar, por exemplo, os casos dos estados de GO, MS, PA, RO, CE, MA e PR, que apresentam mais de uma normativa, voltadas para o conselho. Estas normativas também diferem quanto aquilo que regulam, ou ainda apresentam diferenças acerca da composição de seus membros.

Em relação aos documentos que compuseram a categoria de **implantação de estratégias**, foram identificados aqueles que estabelecem, implementam, regulamentam ou determinam a implantação de programas¹⁵, intervenções e/ou ações que visam a prevenção do uso de álcool e outras drogas em nível estadual. Cabe destacar que, para esta classificação, foram incluídas todos os tipos de ações, implementadas em todos os níveis, as quais ainda se encontram vigentes.

Esta foi a categoria que apresentou maior número de legislações, totalizando 221 leis e decretos, correspondendo a quase metade do total de documentos levantados nos estados (n=552). As Unidades Federativas que se mostraram mais expressivas, em ordem decrescente, foram: o estado da Paraíba (n=19), Mato Grosso do Sul (n=15), Espírito Santo (n=14), Distrito Federal (n=13), Minas Gerais (n=13), Mato Grosso (n=13), Rio de Janeiro (n=12) e Ceará (n=10). Estados estes que somam 109 legislações, quase metade do total levantado para esta categoria.

Os estados que apresentaram menor número de normativas referentes à implantação de estratégias foram AM, BA, RO, RS e SE, com quatro cada um (n=4); AC e SC, ambos com três (n=3); AL com duas (n=2); e RN com apenas uma (n=1). Não foi encontrada nenhuma normativa para esta categoria no âmbito do estado do Tocantins. Os demais estados apresentaram entre 5 e 9 documentos regulatórios. A região que se mostrou mais expressiva foi a região Nordeste, com

15 Para o caso das normativas que adentraram esta categoria, foram considerados apenas os programas entendidos enquanto ações e/ou intervenções voltadas para drogas em nível estadual.

63 normativas para esta categoria, no total, entretanto é aquela que apresenta maior número de estados.

Cabe ressaltar que foram encontradas diferentes ações, programas e intervenções, que diferem largamente entre si, tanto no que diz respeito ao público (como, no caso de ações voltadas para escolares, para adultos no trânsito, ou para a população em geral) e diferentes contextos (como por exemplo escolas, rodovias, cinemas, entre outros). Foram identificados também diferentes níveis de complexidade, tem-se, como exemplo, a inclusão de frases de efeito, tais como “diga não às drogas” e outras variações em diversos locais, como cartazes, outdoors, carteiras escolares, ou mesmo em talões de cheque¹⁶; em contraste à obrigatoriedade de inclusão de debates sobre álcool e drogas nos currículos escolares, identificada em seis diferentes estados¹⁷. De modo geral, apesar do grande número de documentos que regulam estas estratégias, sobressaltam-se aquelas voltadas apenas para a transmissão de informações sobre os malefícios do uso de álcool e outras drogas.

Já em relação aos documentos regulatórios voltados ao **financiamento**, estes se configuram a partir daqueles que garantem estrutura financeira para a implantação das políticas em questão. Foram identificadas 28 normativas voltadas para fundos estaduais direcionados a políticas de drogas, distribuídas em 14 diferentes estados, sendo estes: AL, CE, DF, ES, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PR, RJ, RO e RS. Aqueles que apresentaram maior número de legislações para esta categoria foram o Distrito Federal e o estado de Rondônia, com quatro documentos encontrados para cada, seguidos do estado do Maranhão (n=3), Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Paraná, com duas para cada (n=2). Não foram encontrados documentos relativos a financiamento em 13 estados, sendo estes: AL, AM, AP, BA, PB, PE, PI, RN, RR, SC, SE, SP e TO.

Nesta classificação, sobressaltam-se aquelas normativas que regulamentam, estabelecem ou alteram fundos estaduais sobre drogas, sendo estas 25 das 28 iniciativas levantadas. As demais dizem respeito a inclusão de verba no orçamento anual (Lei nº 4370/2018, do estado de Rondônia), à destinação de verba pública (Lei nº 2492/2011, do estado de Rondônia), ou para fomento de editais (Lei Ordinária Nº: 11251/2021, do estado do Espírito Santo).

Ainda acerca da distribuição de recursos para políticas sobre álcool e outras drogas, foram encontradas, ainda, outras formas de financiamento nos levan-

16 Como no caso dos estados do Rio de Janeiro, Goiás e no Distrito Federal.

17 Nos estados do Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso, Espírito Santo e Ceará.

tamentos realizados junto aos estados. Tem-se como exemplo, normativas encontradas no âmbito dos estados de Pernambuco¹⁸ e Rondônia¹⁹, que oferecem crédito suplementar para órgãos responsáveis pela gestão de políticas de drogas. Para além destas, foram identificadas também legislações por meio das quais é feita a destinação de recursos por meio de Leis Orçamentárias Anuais, no âmbito dos estados.

Nos dois exemplos mencionados, por se tratar de ações pontuais, não foram consideradas vigentes e, por este motivo, não compõem o banco de dados resultante do mapeamento. Todavia, entende-se da importância de os mencionar, uma vez que dizem respeito a uma parte significativa do financiamento de políticas sobre álcool, tabaco e outras drogas. Muito embora, cabe a ressalva de que estes se configuram como recursos intermitentes os quais, por sua vez, podem ter impacto direto na continuidade das políticas que dependem destes fundos.

Referente à **regulação de datas especiais**, esta foi a terceira categoria mais numerosa, para a qual foram identificados 61 documentos regulatórios, nos quais está prevista a implementação de datas voltadas para reforço dos esforços relacionados ao consumo de drogas no âmbito de 24 diferentes estados. Aqueles para os quais não foi possível identificar normativas para esta classificação foram Rio Grande do Norte, Roraima e Santa Catarina.

Estas leis estão vinculadas à circulação de campanhas e realização de eventos estaduais, e concentram-se na transmissão de informações sobre drogas e/ou das consequências danosas de seu uso ou abuso. É importante destacar que, ainda que estas medidas se tratem de estratégias voltadas para a prevenção do uso de drogas, optou-se pela separação de ambas as categorias por dois motivos: 1) Devido ao grande número de ações voltadas para a implementação de datas especiais; 2) Uma vez que, ainda que estejam previstas ações e intervenções com a comunidade, visando a temática de álcool e outras drogas em alguns destes documentos, este não é feito seu foco.

Para a categoria de **serviços**, foram incluídos aqueles documentos que criam

18 Decreto do Executivo nº 53.350: Abre ao Orçamento Fiscal do Estado, relativo ao exercício de 2022, crédito suplementar no valor de R\$ 200.000,00 em favor da Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas. Disponível em <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=67243&tipo=>

19 Lei nº 4146/2017: Autoriza o Poder Executivo a abrir Crédito Adicional Especial e Suplementar por Anulação, até o montante de R\$ 7.882.000,00, em favor das Unidades Orçamentárias Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG, Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, Infraestrutura e Serviços Públicos - DER, Corpo de Bombeiros Militar - CBM, Secretaria de Estado da Educação - SEDUC, Instituto Estadual de Desenvolvimento da Educação Profissional - IDEP, Superintendência de Estado de Políticas sobre Drogas - SEPOAD, Fundo Estadual de Saúde - FES, Secretaria de Estado da Agricultura - SEAGRI, Secretaria de Estado da Assistência e do Desenvolvimento Social - SEAS e Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Rondônia- IPEM/RO. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/livros/detalhes.aspx?coddoc=28241>

e/ou disponibilizam serviços de caráter governamental voltados para a prevenção, tratamento e cuidado voltados para as consequências do uso e abuso de álcool e outras drogas. Foram identificadas 11 normativas no total, referentes a nove diferentes estados, sendo estes: Acre, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro e São Paulo. Os estados que se mostraram mais proeminentes foram Rio de Janeiro e Paraíba, com dois documentos para cada.

Foram incluídas nesta categoria, também, aquelas normativas que dispõem sobre a disponibilização de espaço público, ou estrutura física para a implementação de ações voltadas para a temática, como é o caso dos exemplos da Lei Nº 11.911, de 27.01.92, do estado do Ceará, e da Lei Nº 2.374, de 21 de dezembro de 2001, no estado do Mato Grosso do Sul, respectivamente.

Para além das normativas mencionadas, foram encontradas também, em formato de declaração de utilidade pública, a disponibilização de serviços privados voltados para a prevenção, tratamento e cuidado de transtornos relacionados ao uso e abuso de álcool e outras drogas. Todavia, por não possuírem forma normativa, não foram incluídos neste levantamento.

Para a categoria de pesquisa, foram levantados sete documentos regulatórios (n=7), no total, referentes a quatro diferentes estados (n=4): Espírito Santo (n=1), Minas Gerais (n=1), Paraná (n=2) e Rio Grande do Sul (n=4). Destas, uma dispõe sobre a criação de um observatório de informações sobre drogas, no âmbito do estado do Espírito Santo (Decreto-R Nº 04774/2020); uma institui uma Comissão de Estudos da Política Estadual sobre Drogas, em Minas Gerais (Decreto sem número de 10 de maio de 2006); e cinco (n=5) dizem respeito a criação de grupos de trabalho interdisciplinares voltados à produção de informação (Resolução Conjunta nº 001/2011 SETI/SEJU, de 09 de Maio de 2011 - PR, Resolução SETI/SEJU 007 de 15 de Outubro de 2010 - PR, Decreto nº 53.707/2017 - RS, Decreto nº 53.689/2017 - RS e Decreto nº 53.708/2017 - RS). Não foram encontrados documentos que regulamentam a formação de parcerias diretas com universidades, fundações e centros de pesquisa.

No que tange ao tabaco, foram desenvolvidas duas categorias pelas quais se avaliou as normativas as quais são voltadas exclusivamente para esta substância, outros fumígenos ou ainda em relação aos cigarros eletrônicos, são elas: Fiscalização, voltadas para a regulamentação da venda, disponibilidade e distribuição; e Consumo, que, como o nome diz, regulamenta e/ou proíbe seu uso em determinados contextos. Para a categoria de **fiscalização**, foram levantados

21 documentos regulatórios, em 10 diferentes unidades federativas, sendo estas: AC, DF, ES, MG, MS, MT, PB, PE, PI e RR. Os estados que se mostraram mais expressivos foram Minas Gerais (n=5) e Paraíba (n=4), além do Distrito Federal (n=3).

Já no que tange à categoria de **consumo**, foram identificadas 28 normativas no âmbito de 17 unidades federativas. Aqueles estados que apresentaram maior número de documentos que regulam o uso de fumígenos são Pernambuco (n=4), Mato Grosso (n=3) e a Paraíba (n=3). Não foram identificadas normativas para os seguintes estados: AC, AL, ES, MA, MG, PI, RN, RO, RR e SC.

Quanto à categoria “**outros**”, foram incluídas aquelas legislações que não foram abarcadas nas demais categorias, ou por não cumprirem os critérios estabelecidos para inclusão, ou que se mostraram demasiadamente diferentes ou complexas, de modo que se relacionassem a apenas uma das categorias propostas. No total, para “outros” foram identificadas 30 normativas, referentes a 15 diferentes Unidades Federativas. O estado que se mostrou mais expressivo foi São Paulo, com oito documentos regulatórios (n=8) nesta categoria. Ainda que não se pretenda debater com profundidade os resultados para esta classificação, são destacados dois casos: O primeiro se refere a documentos que dissertam sobre a obrigatoriedade de comunicação sobre estado alterado de consciência por parte de serviços de saúde, identificados em 8 documentos; o segundo diz respeito à Lei nº 3.528/2019, do estado do Tocantins que “Cria o Cadastro Estadual de Usuários e Dependentes de Drogas no Estado do Tocantins e dá outras providências”.

Nível Municipal

No âmbito do levantamento de documentos regulatórios sobre drogas e tabaco em âmbito municipal, foram consideradas apenas as capitais estaduais. Ao todo, foram levantadas 385 normativas, referentes a 25 cidades. Tal como mencionado, não foi possível identificar as leis no âmbito das políticas do município de Macapá, no estado do Amapá. Aqueles capitais que apresentaram maior número de leis e decretos foram: Belo Horizonte/MG (n=54), Cuiabá/MT (n=45), Manaus/AM (n=35), Goiânia/GO (n=31) e Rio de Janeiro/RJ (n=30). Aqueles que apresentaram menor frequência são, Fortaleza/CE (n=5), Natal/RN (n=5), Aracaju/SE (n=5) e Maceió/AL, com apenas duas legislações.

No que tange à categoria de **diretrizes**, tal como no âmbito estadual, foram levantados aqueles documentos que dissertam apenas acerca dos critérios,

orientações e fundamentos para as políticas sobre drogas em nível municipal. No total, foram levantados 47 documentos, sendo que aquelas capitais que mostraram maior frequência foram: Goiânia/GO (n=8), Campo Grande /MS (n=7), São Paulo/SP (n=6) e Belo Horizonte/MG (n=5). Aqueles estados que apresentaram apenas uma normativa relativa a essa classificação foram: Rio Branco/AC, Manaus/AM, Curitiba/PR, Natal/RN e Porto Alegre/RS. Não foi possível identificar nenhuma lei ou decreto para as capitais dos estados de AL, AP, CE, ES, MA, PA, PI, RO, RR, SC, SE, e TO.

Mostrou-se expressivo o número de planos municipais que estabelecem as diretrizes para as políticas sobre drogas e tabaco, para tal, foram encontradas 24 normativas, no âmbito das capitais dos estados do: AM, BA, GO, MG, MS, PE, RN e RS. Foram encontradas também legislações que dissertam sobre programas municipais voltados para estas temáticas, configurando 16 documentos, no âmbito de 10 estados. Cabe a ressalva de que a definição de programas, também em nível municipal, varia largamente entre as cidades, e apresentam desde diretrizes até regulamentação da implementação de serviços específicos. Neste caso, foram incluídos apenas aqueles que apresentam exclusivamente critérios e orientações para implementação de políticas sobre drogas e tabaco.

No que tange à categoria de **gestão de políticas**, foram levantadas 83 normativas, distribuídas entre 18 capitais estaduais. Os municípios para os quais não foi possível identificar nenhuma normativa, são as capitais dos estados do: AC, AL, CE, MA, PB e RS.

Compuseram esta classificação, as leis e decretos buscam organizar a governança local para a gestão das políticas sobre drogas, estabelecendo fluxos e competências para a gestão e intervenção no âmbito das políticas sobre drogas. Assim, foram incluídos aqueles documentos que criam ou regulamentam órgãos municipais voltados para a gestão, regulamentação de regimes internos, criação de comitês voltados para a temática, entre outros. Ressalta-se aquelas normativas que dissertam sobre os Conselhos Municipais de Políticas Sobre Drogas, os quais assumem diferentes nomenclaturas. Para este caso, foram identificadas 34 legislações, dispostas em 17 diferentes capitais. Aqueles municípios para os quais não foi possível identificar informações sobre os conselhos municipais, foram as capitais dos seguintes estados: AL, AP, CE, MA, PA, PI, RN, SC e SP.

Cabe ressaltar ainda, que foi encontrado um documento que regulamenta a criação de um Sistema Municipal de Políticas sobre Drogas (SISMUD), no âmbito

do município de Natal/RN, pela Lei nº 6.604/16. Este documento apresenta maior complexidade, e dispõe de elementos, os quais são respectivamente a mais de uma categoria, tais como, estabelecimento de diretrizes ou ainda financiamento. Entretanto, focou-se na dimensão da gestão para sua classificação.

Para a dimensão de **implementação de estratégias**, esta foi a mais numerosa, com um total de 106 normativas, no âmbito de 18 diferentes capitais. Aquelas que apresentaram maior número de legislações voltadas para esta categoria, foram os municípios de João Pessoa/PB (n=16), Goiânia/GO (n=11), São Luís/MA (n=11), Rio de Janeiro/RJ (n=11), Manaus/AM (n=10) e Campo Grande/MS (n=10). Para as cidades de Maceió/AL, Fortaleza/CE e Natal/RN, foi encontrada apenas uma normativa para cada. Não foram identificadas legislações voltadas para a implementação de estratégias nas capitais dos estados do AP, MT, PE, PI, RO, RS, SE e TO.

De modo similar ao levantamento dos estados, as estratégias identificadas variam largamente entre si. Entretanto, cabe fazer alguns destaques, tais como, a quantidade de campanhas regulamentadas nestes documentos, totalizando 23 documentos, dispostos em 10 estados. Foram identificados, também, a inclusão da temática juntamente aos currículos escolares, previstas em 4 documentos, no âmbito dos municípios de Maceió/AL, Vitória/ES, Belo Horizonte/MG e João Pessoa/PB. Por último, cabe o destaque de que, para esta classificação, também foram incluídos documentos que dissertam sobre “programas”, os quais, para este caso, dizem respeito antes a ações e intervenções.

No que tange à categoria de **financiamento**, esta se mostrou a menos expressiva, com apenas 6 normativas, identificadas para os municípios de Belo Horizonte/MG, Curitiba/PR, Rio de Janeiro/RJ, Aracaju/SE. Destas, cinco dissertam acerca de fundos municipais de saúde, e uma diz respeito à realização de convênio. Cabe destacar que, assim como no âmbito dos estados, foram identificadas legislações que dispõem de fundos voltadas para as políticas de álcool, tabaco e outras drogas como, por exemplo, por meio da lei orçamentária anual (Lei nº 10.219, de 13 de junho de 2014, de Fortaleza/CE), ou estimam receita fixa voltada para as políticas sobre drogas (Lei nº 11.336, de 30 de dezembro de 2021, em Belo Horizonte/MG).

Entretanto, estas não cumpriam o critério de vigência e, portanto, não foram incluídas no banco final. Todavia, tal como identificado no âmbito estadual, salienta-se a discrepância de normativas voltadas para esta categoria quando comparadas às demais, ou ainda para a pouca quantidade de normativas que

garantam o financiamento contínuo destas políticas.

Quanto à categoria de **serviços**, foram identificadas 19 normativas no total, no âmbito de 10 diferentes municípios, sendo aqueles mais expressivos, Rio de Janeiro/RJ (n=6), Belo Horizonte/MG (n=5), São Paulo/SP (n=3) e São Luís/MA (n=3). As cidades para as quais não foi possível identificar legislações para esta classificação, correspondem às capitais dos estados de: PB, ES, PR, RR, BA, SC, PA, AC, AL, CE, RN, AP, PI, RO, RS, SE e TO.

Destes, ressalta-se a criação de centros especializados voltados para prevenção, tratamento e cuidado de transtornos associados ao uso e abuso de álcool, tabaco e outras drogas, em 12 casos, dispostos em cinco diferentes capitais. Os centros especializados diferenciam-se dos Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS-AD), os quais estão previstos no âmbito do SUS e, para os quais, encontrou-se apenas uma legislação, diante da busca realizada, no âmbito do município de Manaus/Am, pela Lei nº 2.927/2022.

Nesta categoria, também, adentraram aqueles documentos que regulamentam mão de obra voltada para acompanhamento de escolares, pela qual, é prevista ações de cuidado e prevenção do uso de álcool e outras drogas. Para estes casos, foram identificados 9 documentos, nas capitais de Goiás, Maranhão, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Dentre as profissões regulamentadas nestas leis estão, assistentes sociais e profissionais da psicologia.

Quanto à categoria de **Pesquisa**, foi identificada apenas uma normativa, o Decreto nº 15.285 em Vitória/ES, que “Cria o grupo de monitoramento e avaliação de morbimortalidade por causas externas no município de Vitória e dá outras providências”.

Tal como no âmbito dos estados, para as categorias de fiscalização e de consumo, foram selecionadas aquelas leis voltadas para tabaco e outros fumígenos, considerados lícitos. No total, para a classificação de **“consumo”**, foram identificadas 26 normativas, no âmbito de 16 capitais. De modo geral, não foram encontradas muitas normativas por município para esta categoria, sendo aqueles mais expressivos o Rio de Janeiro/RJ (n=5) e Palmas/TO (n=3). Não foram identificadas legislações para as capitais do AC, AL, AP, BA, MA, MG, MS, PE, RN e RR.

Para a categoria de **Fiscalização**, foram levantadas 22 normativas, referentes a 16 diferentes capitais. Aqueles que apresentaram maior número de documentos voltadas para a fiscalização da oferta, venda, distribuição ou proibição de fumígenos foram Vitória/ES (n=5), Campo Grande/MS (n=2) e Recife/PE (n=2). Os

municípios para os quais não foi encontrada nenhuma normativa que adentrou esta fiscalização foram as capitais referentes aos estados do AL, AP, MA, MG, PB, PR, RJ, RN, RS e SC.

Para a categoria, **“outros”**, assim como no âmbito estadual, foram incluídas aquelas que não se enquadram nas demais. No total, foram levantados 13 documentos regulatórios no total, distribuídas em 11 diferentes municípios, sendo estes as capitais dos estados do AC, AM, AM, ES, MG, MT, PB, PI, RJ, RJ, RR, SC, BA. Para esta categoria, cabe ressaltar alguns exemplos que se diferem dos demais. Para um destes casos, observou-se a obrigatoriedade de os serviços de saúde notificarem ocorrência de uso de bebidas alcoólicas e outras drogas, em Cuiabá/MT e Florianópolis/SC.

Outro caso que merece atenção diz respeito à Lei nº 1453 de 06 de dezembro de 2001, de Rio Branco/AC e a Lei nº 5350, de Vitória/ES, que preveem a obrigatoriedade de realização de exames toxicológicos em escolares, para avaliar uso de drogas. Ainda que estas medidas possam ser compreendidas enquanto pertencentes ao no âmbito da prevenção ao uso de drogas, optou-se por não as inserir na categoria de “implementação de estratégias” uma vez que se compreende que estas normativas não correspondem às diretrizes de prevenção internacionais.

Documentos Regulatórios sobre Álcool

No que tange às políticas de álcool, estas foram avaliadas pela equipe mencionada na segunda etapa da sessão de método e procedimentos, cujos resultados podem ser identificados por meio da publicação de Oliveira et al. (2021). Esta seção busca recuperar brevemente alguns pontos de discussão, entretanto os resultados mais detalhados podem ser encontrados no artigo mencionado, ou ainda na dissertação resultante do mapeamento, em Oliveira (2021).

Segundo apontam os autores, a estratégia de avaliação dos documentos regulatórios levantados se deu segundo os dez domínios estabelecidos no *“Global Strategy on Alcohol”* (OMS, 2010), para posteriormente serem classificados conforme o *Alcohol Policy Scoring (APS)*, elaborado e disponibilizado pela Organização Mundial da Saúde (OMS, 2018) (Oliveira et al., 2021; Oliveira, 2021).

Segundo Oliveira et al. (2021), há lacunas na legislação brasileira, no que tange à implementação de normativas que sejam custo-efetivas. Neste sentido, ainda que haja certo nível de autonomia na esfera subnacional, regiões que gozam de menos recursos estão sujeitas à maior iniquidade e à falta de gestão adequada

de recursos públicos. Como é o caso nas regiões norte e nordeste, quando comparadas com as regiões sul e sudeste as quais, por sua vez, obtiveram maiores escores, na pontuação adotada.

Segundo o artigo, a maioria das leis e normativas brasileiras estão concentradas nos domínios *Leadership, Awareness e Commitment and Availability of Alcohol*. No que tange a este primeiro, este diz respeito na conscientização para a redução do consumo de álcool e na mudança de atitudes relacionadas ao álcool. Entretanto, há evidências de que as políticas voltadas para campanhas de conscientização devem estar associadas a outras políticas, a fim de que obtenham eficácia (Oliveira et al., 2021). No que tange ao segundo domínio mencionado, correspondendo à disponibilidade de álcool, não há legislação em nível federal que vise o controle de venda de bebidas alcoólicas como, por exemplo, de um sistema de licenciamento de álcool.

Outro ponto de análise que se faz expressivo para o âmbito deste relatório, diz respeito ao domínio de *“Drink-Driving Policies”*. O reforço de legislações tais como a Lei nº. 11.705 de junho de 2008 obteve bons resultados na prevenção de acidentes de trânsito desde sua implementação.

Em *“Marketing of alcoholic beverages”*, a legislação existente também se mostrou pouco efetiva. Uma vez que a Lei nº 9.929 de 1996 proíbe apenas marketing de bebidas com teor alcoólico acima de 13%, esta não inclui cervejas e vinhos, os quais podem exibir programadas sem restrição de horários. Esta decisão é particularmente danosa para jovens e adolescentes, de modo a influenciar em seus hábitos de consumo (Oliveira et al, 2021).

Outro ponto expressivo diz respeito ao *“Price policies”*. Segundo as análises realizadas por Oliveira et al. (2021), a legislação vigente no período realizado não é suficiente para impactar na acessibilidade dos preços. Questão que implica em uma tensão estabelecida entre os ganhos da indústria do álcool e a saúde da população.

Discussão dos Resultados

De modo geral, é possível identificar que há, nos três níveis federativos um enquadramento regulamentar robusto, no que tange às políticas sobre álcool, tabaco e outras drogas no Brasil, as quais abrangem todas as categorias estabelecidas com base nas diretrizes internacionais. Todavia, como objetivo desta seção, serão feitas algumas observações a partir de questões levantadas em relação aos resultados apresentados, e debatidas a partir do sistema de classi-

ficação utilizado, a fim de identificar lacunas, potencialidades e necessidades de aprimoramento na legislação brasileira sobre o tema.

No que tange às **diretrizes**, foram identificadas orientações contundentes em nível nacional, estabelecidas na PNAD e no SISNAD, as quais deveriam ser tomadas como base para a implementação de estratégias em todo o território nacional. Todavia, não foi possível identificar seu reflexo direto no estabelecimento de diretrizes estaduais e municipais, de modo que apenas 16 estados e 13 capitais apresentaram documentos voltados para este propósito.

Deste modo, ressalta-se a necessidade de incorporação e tradução das diretrizes nacionais para os contextos locais por meio do estabelecimento de critérios e orientações para legislações que abranjam suas necessidades e idiossincrasias. Cabe destacar ainda que, esta categoria requer uma análise qualitativa dos documentos identificados nos estados e capitais, a fim de verificar se estão alinhados às diretrizes nacionais, buscando apontar, também, os casos na contramão do que é preconizado em nível federal.

No que diz respeito à **gestão de políticas**, em nível federal, há centralização da gestão pela SENAD e SENAPRED, em atuação em conjunto no CONAD, o qual, por sua vez, também prevê articulação intersetorial com os demais setores e órgãos federais. Entretanto, no que tange aos níveis estadual e municipal, não foram encontradas normativas que regulamentam este órgão em nove estados e capitais. Em um breve paralelo, conforme pode ser verificado nos resultados apresentados no produto P1.1 desta etapa do projeto, que propõe modelo teórico do SINAP, a partir da apresentação dos resultados do levantamento junto aos conselhos estaduais, foi verificada a atuação de apenas oito destes. Desta forma, ainda que estejam regulamentados, isso não garante sua implementação e ação.

Para além da atuação dos conselhos de políticas sobre drogas, é possível identificar grande diferença na maneira em que são distribuídas as competências e atribuições para a gestão de políticas sobre álcool, tabaco e outras drogas em nível federal, estadual e municipal. Cabe destacar que, diante da organização política adotada para o País, é admitido certo nível de dinamismo em diferentes organizações políticas para a execução de políticas em diferentes contextos. Entretanto, entende-se que a discrepância entre as competências atribuídas a diferentes órgãos e atores em nível estadual e municipal, ou ainda os fluxos díspares identificados, devam ser devidamente abordados e regulamentados, a fim de garantir controle e eficácia da gestão de políticas sobre álcool tabaco e

outras drogas em nível local.

No que tange às normativas que dissertam sobre a **implementação de estratégias** voltadas para álcool, tabaco e outras drogas, no que tange aos âmbitos estadual e municipal estas são numerosas e difusas, no que diz respeito às suas características. Ainda que seja possível verificar ações e intervenções consonantes em diferentes estados e capitais, como ilustrado em alguns exemplos trazidos na seção de resultados, foi identificado grande número de iniciativas que são implementadas apenas em nível local e não estão previstas em outras leis ou decretos.

Cabe ressaltar ainda que, para esta categoria, não foram identificados documentos que preveem que as ações e intervenções que regulamentam sejam submetidas a processos de avaliação e monitoramento, a fim de garantir sua efetividade. Para além destas, foram identificados casos os quais, mesmo que sejam dispostos enquanto medidas de prevenção, estão na contramão daquilo que é preconizado nas diretrizes internacionais. Também em comparação com o mapeamento de iniciativas, realizados no âmbito do produto P1.1, a que este projeto se refere, cabe a ressalva de que a identificação de documentos que regulamentam a implementação destas iniciativas e ações, não implica, necessariamente, que serão executadas.

No que tange aos documentos que visam a implementação de **datas especiais**, voltadas para a temática de álcool e outras drogas, também foram identificados em grande número e para quase todos os estados e municípios. Todavia, cabe destacar a importância de que, nestes casos, estas não representem apenas datas comemorativas, mas sejam acompanhadas de medidas, ações e intervenções baseadas em evidências científicas.

No que tange ao **financiamento** das políticas, ainda que seja previsto, em nível federal a destinação de recursos pelo FUNAD, medida essa também adotada em alguns estados e municípios, foi possível identificar poucas normativas que regulamentam a destinação de recursos para estas políticas de forma contínua e sustentável. Deste modo, há a recomendação de que a regulamentação proposta para esse âmbito possa garantir maior sustentabilidade para a implementação de estratégias e diretrizes previstas das demais legislações, tal como preconizado nas Diretrizes Internacionais do UNODC (2018).

Para a dimensão de **serviços**, ainda que sejam regulamentados em nível federal, diante da ausência de normativas que regulamentam sua atuação em

alguns estados e municípios, entende-se a necessidade de aprimoramento do enquadramento regulamentar que disponha de estrutura e mão de obra para a implementação de estratégias efetivas voltadas para álcool, tabaco e outras drogas. Medidas estas que, conforme estabelecido nas diretrizes internacionais do UNODC (2018) e EMCDDA (2019) devem prever sua distribuição, organização e coordenação nos três níveis federativos, tal como prever critérios de acompanhamento dos serviços prestados, os quais devem fornecer informações sobre sua atuação.

Para a categoria de **pesquisa**, destaca-se a ausência de documentos que regulam a participação de atores acadêmicos nas políticas voltadas para álcool, tabaco e outras drogas em nível estadual e local. Ainda que seja possível identificar algumas poucas exceções, como no caso do estado do Espírito Santo, ressalta-se a importância do envolvimento destes atores no levantamento e análise de dados locais, que auxiliem a compreender as necessidades e demandas das comunidades, ou ainda que auxiliem na avaliação e monitoramento das estratégias implementadas. Tal como preconizado nas diretrizes internacionais do UNODC (2018), a interlocução entre a comunidade acadêmica e os legisladores é essencial para a promulgação de medidas que sejam baseadas em evidências científicas e que possam garantir sua efetividade.

No que tange às categorias de **consumo e fiscalização**, voltadas para a regulação de substâncias lícitas, em território nacional, foi possível identificar maior consonância entre as medidas levantadas nos estados e municípios. Entretanto, tal como aponta Oliveira et al (2021), é necessário atentar para maior custo-efetividade das medidas promulgadas. Deste modo, ressalta-se que estas não sejam voltadas exclusivamente para a proibição de oferta e consumo, ou ainda sejam unicamente voltadas para a transmissão de informação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe ressaltar que, em virtude do número total de leis levantadas neste mapeamento, a análise e resultados apresentados neste relatório são, principalmente, de caráter quantitativo. Logo, ainda que tenham sido apresentados alguns resultados específicos, estes foram trazidos de modo a ilustrar aquilo que foi levantado no âmbito das categorias previstas. Esta decisão foi tomada também, devido ao tempo e disponibilidade para o levantamento e análise da quantidade de materiais levantados.

Deste modo, este se configura como um esforço inicial para a análise do marco regulatório nacional da prevenção do uso de álcool e outras drogas no Brasil. Movimento este que deve continuar a fim de compor as Diretrizes Nacionais de Prevenção, previstas para o produto P2.1, referente à segunda etapa desse projeto. Entende-se que, a partir de apontamentos, orientações e contribuições por parte dos parceiros, a análise dos documentos regulatórios nacionais pode ser aprimorada e refinada, por meio da identificação de outras possibilidades de análise e discussão dos resultados apresentados neste relatório.

Por último, tendo em vista a distribuição destas normativas em diversos locais, sítios e portais, salienta-se a necessidade de concentração das informações levantadas, tal como é previsto no âmbito do produto P1.4, o qual pretende distribuir na plataforma dedicada ao SINAP, um banco de documentos regulatórios para fácil acesso de gestores e da população. Deste modo, entende-se a importância de que os estados e municípios também sejam encarregados de alimentar esta plataforma, uma vez que esteja no ar, a partir das normas vigentes em seus territórios, as quais possam ser de fácil acesso e estar alinhadas de acordo com as diretrizes estabelecidas.

Referências Bibliográficas

EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION (EMCDDA). **Currículo Europeu de Prevenção**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2019.

EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION (EMCDDA). **Drug Prevention: exploring a systems perspective**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019. (Technical Report)

OLIVEIRA, C. W. L. et al. Analysis of gaps in alcohol policies in Brazil using the Pan American Health Organization's Alcohol Policy Scoring. **International Journal of Drug Policy**, v. 97, p. 103322, 2021.

OLIVEIRA, C. W. L. Identificação de lacunas nas políticas públicas brasileiras para o álcool de acordo com o padrão proposto pela Organização Mundial Da Saúde. Dissertação (Mestrado em Psiquiatria e Psicologia Médica) - Universidade Federal de São Paulo. São Paulo. 2021

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **International Standards on Drug Use Prevention**: Second updated edition. Vienna, 2018.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. (2010). **Global strategy to reduce the harmful use of alcohol**. World Health Organization.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. (2018). **Global status report on alcohol and health 2018**. World Health Organization.

ANEXO I

Link de acesso normativas

Todas as normativas levantadas e mencionadas neste relatório podem ser acessadas no repositório digital da [plataforma digital](#) do Sistema Nacional de Prevenção do Uso de Álcool e Outras Drogas (SINAP). O link pode ser acessado pelo QR Code destacado abaixo:



