2021-2025

CONAD

Guia Metodológico

Plano Nacional de Políticas sobre Drogas

Diagnóstico, Elaboração, Monitoramento e Avaliação

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL

341.5555
G943 Guia metodológico: Plano Nacional de Políticas sobre Drogas 2021-2025 diagnóstico, elaboração, monitoramento e avaliação / organização Hugo Torres do Val ... [et al.] - Brasília : Ministério da Justiça e Segurança Pública, Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, 2020. 56 p.

ISBN: 978-65-87762-01-2

1. Plano Nacional de Políticas sobre Drogas (Brasil) . 2. Drogas política - Brasil. I. Do Val, Hugo Torres, org. II. Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas.

CDD

Ficha elaborada pela Biblioteca do Ministério da Justiça e Segurança Pública

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS

MINISTRO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA - Presidente do CONAD
André Luiz de Almeida Mendonça - Titular
Tercio Issami Tokano - Suplente

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS - Secretaria Executiva do CONAD
Luiz Roberto Beggiora - Titular
Diogo Dominici Soriano - Suplente

MINISTRO DA CIDADANIA
Onyx Dornelles Lorenzoni - Titular
Antônio José Barreto de Araújo Junior - Suplente

SECRETARIA NACIONAL DE CUIDADOS E PREVENÇÃO ÀS DROGAS
Quirino Cordeiro Júnior - Titular
Cláudia Gonçalves Leite - Suplente

GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Rodrigo Piovesano Bartolomei - Titular
Guillermo Esnarriaga Arantes Barbosa – Suplente

MINISTÉRIO DA SAÚDE
Maria Dilma Alves Teodoro - Titular
Priscilla Carvalho - Suplente

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA
Paulo César do Nascimento Silva – Titular
Renata de Morais Souza - Suplente

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
Eric do Val Lacerda Sogocio - Titular
Rodrigo Bertoglio Cardoso - Suplente

MINISTÉRIO DA MULHER, FAMÍLIA E DIREITOS HUMANOS
Angela Vidal Gandra da Silva Martins - Titular
Maurício José Silva Cunha - Suplente

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Maria Luciana da Silva Nóbrega - Titular
Gláucia Barbosa P. de Campos - Suplente

MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Arthur Cezar Rocha Cazella - Titular
Maurício Santos Silva - Suplente

MINISTÉRIO DA DEFESA
Antônio Carlos Barbosa Nardin Lima - Titular
Patrícia Helena Ribeiro de Souza Chagas - Suplente

REPRESENTANTE DE ÓRGÃO ESTADUAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS
Renato Bastos Figueiroa – Titular
Andreza Rafaela Abreu Gomes - Suplente

REPRESENTANTE DE CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS
Aloisio Antônio Andrade Freitas - Titular
Walfran Fonseca dos Santo - Suplente

GUIA METODOLÓGICO:
PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS 2021-2025
DIAGNÓSTICO, ELABORAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

ORGANIZAÇÃO
Hugo Torres do Val
Claudia Gonçalves Leite
Deborah Domicelli de Oliveira Cruz
Gustavo Camilo Baptista
Luiz Roberto Beggiora
Paula Christiane Brisola
Quirino Cordeiro Junior

ORIENTAÇÃO TÉCNICA-METODOLÓGICA
Deborah Domicelli de Oliveira Cruz
Hugo Torres do Val

REDAÇÃO
Cláudia Gonçalves Leite
Gustavo Camilo Baptista
Hugo Torres do Val
Miguel Lodi Carvalho

REVISÃO
Danielle Akemi Watanabe Hobo
Deborah Domicelli Cruz
Diogo Domínici Soriano
Helena Melo Moura

DIAGRAMAÇÃO E CAPAS
Camila Cantarino Mesquita
Elisângela Galvão Silva de Magalhães
Ryone Valeriano Novais de Oliveira

Sumário

Introdução 6
Visão geral do modelo 9
Governança 10
- Conformidade normativa 12
- Convergência estratégica 13
- Dimensões e atributos do plano 15
- Participação, transparência e prestação de contas 18
- Coordenação federativa 19

Etapas de desenvolvimento do plano 20
Diagnóstico setorial: análise executiva da questão das drogas 22
- Análise da Legislação Pátria 25
- Análise de Compromissos e Agenda Internacional 25
- Análise de Problemas 26
- Análise de Tendências, Incertezas, Oportunidades, Riscos e Desafios 28
- Análise da Intervenção Governamental 30

Elaboração e aprovação do plano 32
Execução e monitoramento 35
Avaliação e Revisão 36
Referências 39
Anexo I – Resolução Conad Nº 02/2020 41
Anexo II – Modelo para Análise da Legislação Pátria Aplicada à Política sobre Drogas 46
Anexo III – Modelo para Análise de Agendas e Compromissos Internacionais 47
Anexo IV – Modelo para Análise de Problemas 48
Anexo V – Modelo para Análise de Tendências, Incertezas, Oportunidades, Riscos e Desafios 50
Anexo VI - Modelo para Análise da Intervenção Governamental 52
Anexo VII – Modelo para Detalhamento de Objetivos Estratégicos, Diretrizes e Metas 54
Anexo VIII – Modelo para Detalhamento de Iniciativas e Compromissos 55

Introdução

A questão das drogas, no Brasil e no mundo, constitui um grave problema de saúde pública, com reflexos nos diversos segmentos da sociedade. Os serviços de segurança pública, educação, trabalho, saúde, sistema de justiça, assistência social, dentre outros, e os espaços familiares e sociais são repetidamente afetados, direta ou indiretamente, pelos reflexos e pelas consequências do uso das drogas (BRASIL, 2019a).

Assim, considerando a complexidade e a transversalidade da política sobre drogas, faz-se necessário um enorme esforço de coordenação entre diversas áreas diferentes para realização de formas integradas de intervenção a fim de solucionar os problemas sociais enfrentados.

Surge então a figura do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas - Planad, como instrumento auxiliar na organização e coordenação de esforços integrados no tratamento dos problemas relacionados à questão das drogas.

A importância de um instrumento central de planejamento das políticas sobre drogas foi consignada com a aprovação da Lei nº 13.840/2019, que promoveu uma série de mudanças na Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006), dentre as quais se destaca a previsão da necessidade de elaboração do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas com vigência quinquenal.

Essa alteração legislativa definiu também os objetivos que fundamentam a elaboração do Planad, 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;

VII - fomentar a criação de serviço de atendimento telefônico com orientações e informações para apoio aos usuários ou dependentes de drogas;

VIII - 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;

IX - 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;

X - 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;

XI - articular as instâncias de saúde, assistência social e de justiça no enfrentamento ao abuso de drogas;

XII - promover estudos e avaliação dos resultados das políticas sobre drogas.

Desse modo, o Planad é um documento de relevância estratégica e tática setorial no que tange à coordenação de esforços governamentais para o enfrentamento da questão das drogas no País.

Por meio dele, a Política Nacional sobre Drogas - Pnad - se torna realidade e reflete as escolhas estratégicas e táticas realizadas pelo governo (organizado na forma do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas) a fim de promover as mudanças desejadas pela sociedade.

Há de se destacar que o Planad tem o objetivo de tratar da política sobre drogas em um sentido abrangente, o que inclui tanto as drogas ilícitas como as lícitas causadoras de dependência, de forma a dar atenção também a questões de uso/abuso de álcool, tabaco e remédios controlados.

A metodologia apresentada a seguir representa o resultado de uma série de estudos técnicos que envolveram especialmente as seguintes questões referentes ao plano:

i) **Legislação aplicada à formatação do plano**: foi realizada uma revisão acerca dos principais dispositivos que trouxessem mandamentos em relação ao plano, contidos na Lei nº 11.343/2006 (considerando especialmente as alterações feitas pela Lei nº 13.840/2019), na Lei nº 13.971/2020, no Decreto nº 5.912/2006, no Decreto nº 9.203/2017, no Decreto nº 9.761/2019 e no Decreto nº 9.926/2019.

ii) **Recomendações e determinações de órgãos de controle**: consistiu na verificação dos requisitos a serem observados no plano a fim de manter total conformidade com o Acórdão nº 280/2020 do Tribunal de Contas da União. O referido

acórdão baseou-se em avaliação operacional dos atos de gestão relacionados de Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas (PIECOD), o qual foi considerado pelo referido órgão de controle como insuficiente para direcionar as ações de política sobre drogas no período avaliado e resultou em uma série de recomendações e determinações do TCU a serem observados agora no Plano Nacional de Políticas sobre Drogas;

iii) **Literatura sobre boas práticas aplicáveis a planos**: consistiu em levantamento de documentos de grande relevância do governo que pudessem auxiliar na definição dos processos de planejamento, monitoramento e avaliação do plano. Nesse sentido foram utilizados para presente metodologia as contribuições, especialmente, dos seguintes documentos: "Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas" - Tribunal de Contas da União (2014); "Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante" – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Casa Civil (2018) e "Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post" - Casa Civil (2018); "Guia Metodológico de Indicadores: Orientações Básicas Aplicadas à Metodologia do Plano Plurianual PPA 2016-2019" - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2018); "Indicadores: Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública" - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012); "Guia de Elaboração de Modelos Lógicos" - Ministério da Educação (2018); e "Manual de Informação de custos do Governo Federal" - Ministério da Fazenda (2018).

iv) **Experiências e modelos de planos**: consistiu no levantamento e análise de diversos planos setoriais nacionais, como Plano Nacional de Assistência Social, Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, Plano Nacional de Educação, Plano Nacional de Saúde, além de planos estaduais sobre drogas e de experiências internacionais, com a verificação dos planos nacionais de países como Estados Unidos da América (National Drug Control Strategy), Austrália (National Drug Strategy), Alemanha (National Strategy on Drug and Addiction Policy). Ademais, levou-se em conta também a Estratégia Hemisférica sobre Drogas e Plano de Ação Hemisférico da Organização dos Estados Americanos - OEA, principal instrumento de planejamento a nível hemisférico. Vale dizer que nenhum dos modelos retrocitados foi apropriado integralmente pela presente metodologia, de forma que foram adotadas diferentes características de cada plano naquilo que se verificou mais adequado.

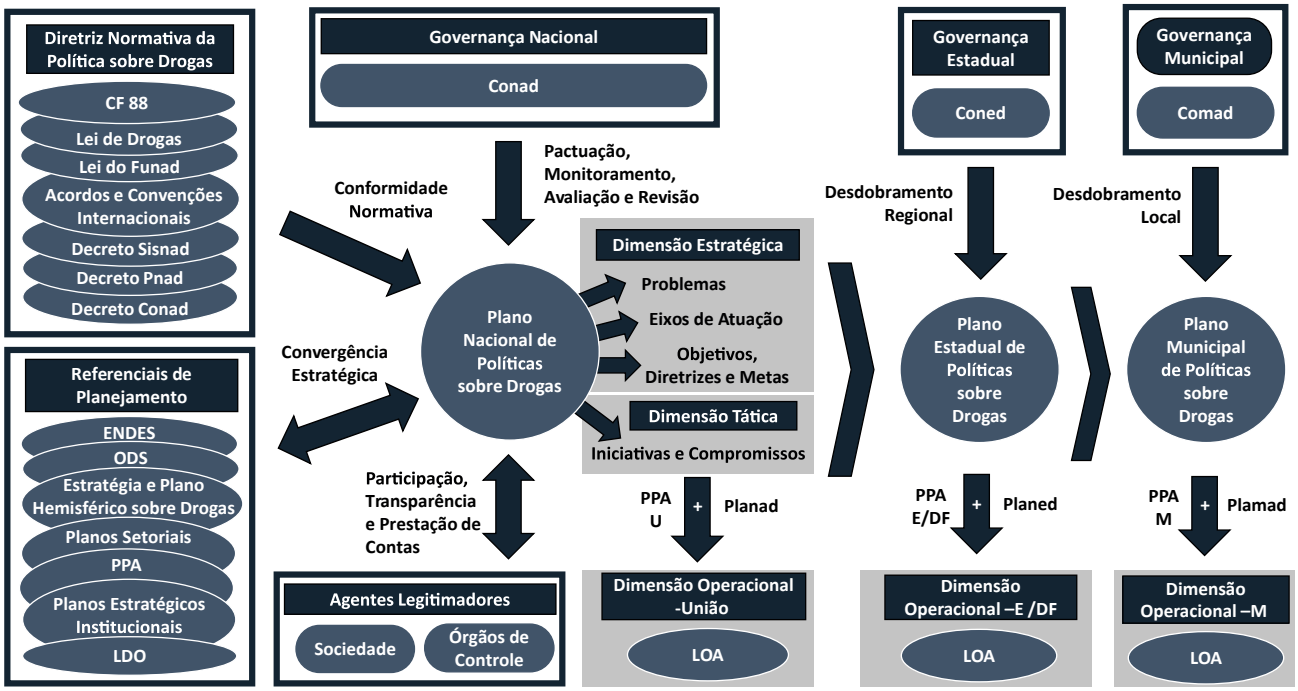
A partir dessa base sólida de estudos e referências técnicas, apresentamos a seguir o detalhamento da metodologia do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, que consiste num verdadeiro sistema de planejamento, monitoramento e avaliação para o Plano, aprovado por meio da Resolução do Conad nº 02/2020 (Anexo I).

Visão Geral do Modelo

O modelo adotado para o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas foi definido a partir das seguintes bases consideradas essenciais para o adequado planejamento, monitoramento e avaliação da política pública: governança; conformidade normativa; convergência estratégica; organização por dimensões e atributos; participação, transparência e prestação de contas; e coordenação federativa.

A figura abaixo sintetiza essa visão macro acerca do modelo plano, cujos pressupostos de elaboração serão detalhados nos tópicos a seguir.

Figura 1 - Modelo do Planad e seus pressupostos



Fonte: Elaboração Própria

Governança

O Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (Sisnad), instituído por meio da Lei nº 11.343/2006, representa o conjunto ordenado de princípios, regras, critérios e recursos materiais e humanos que envolvem as políticas, planos, programas, ações e projetos sobre drogas, incluindo-se nele, por adesão, os Sistemas de Políticas Públicas sobre Drogas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Esse sistema foi construído com a finalidade de articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com a prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas, além da repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas.

O Sisnad assegura a orientação central e a execução descentralizada das atividades realizadas em seu âmbito, nas esferas federal, distrital, estadual e municipal. Sua governança é feita por meio Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad), órgão superior permanente, normativo e deliberativo coletivo da política sobre drogas.

A estrutura e atuação do Conad foi regulamentada por meio do Decreto nº 9.926, de 19 de julho de 2019. O Conselho é composto por doze representantes do governo federal (incluindo o presidente do Conselho), um representante de órgão estadual responsável pela política sobre drogas e um representante de conselho estadual sobre drogas. O Ministro da Justiça e Segurança Pública é o presidente do colegiado e o papel de Secretaria-Executiva é exercido pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad/MJSP).

O Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas tem importantes funções de orientação da política sobre drogas. Nesse sentido, o Conad tem a competência de aprovar e reformular o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, além de acompanhar sua execução (atividades de monitoramento e avaliação).

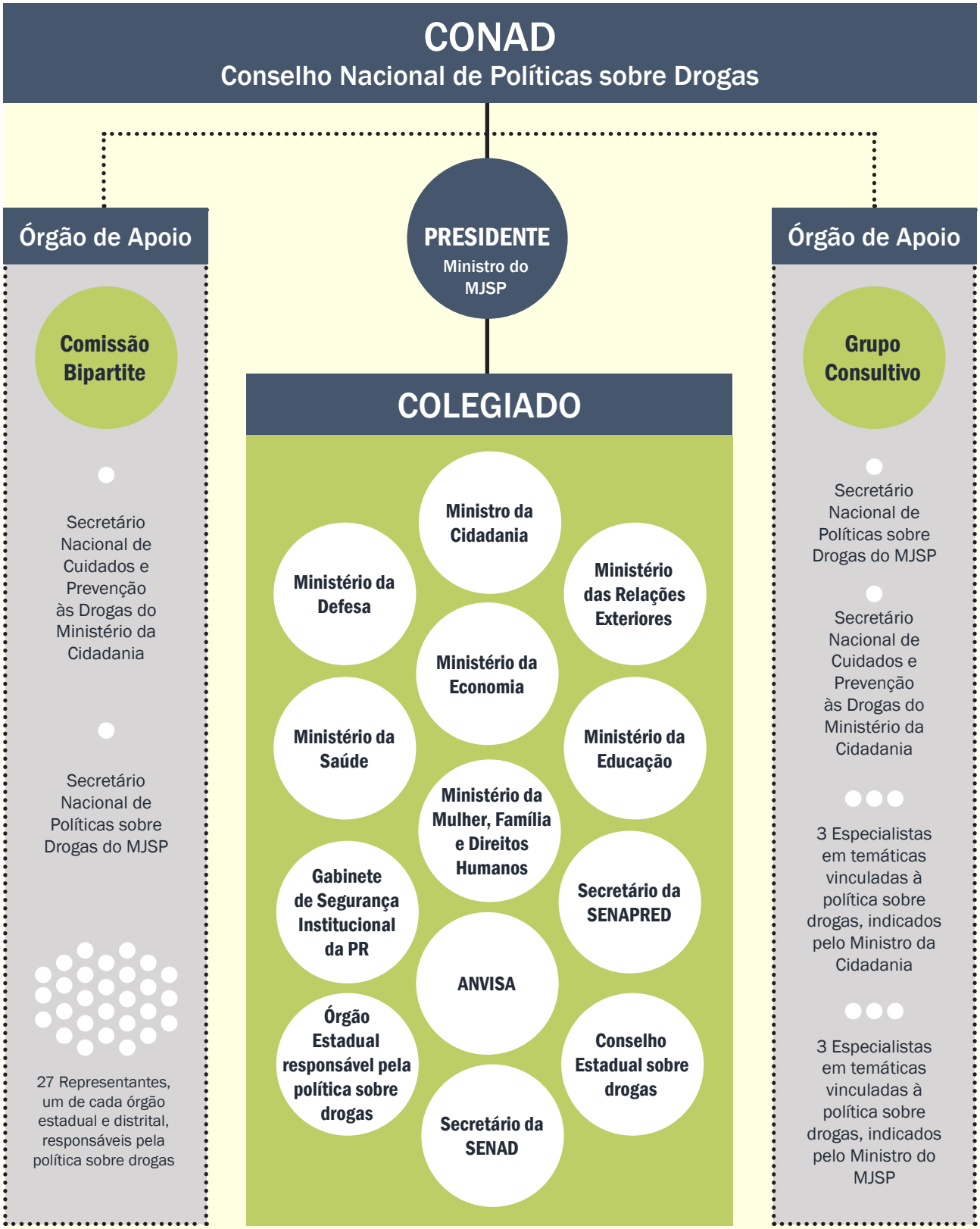
O Conad é ainda assessorado por dois órgãos de apoio: a Comissão Bipartite e o Grupo Consultivo.

A Comissão Bipartite é composta pelo Secretário Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania (Senapred/MC), que a preside, pelo Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senad/MJSP) e por 27 representantes de órgão estadual e distrital responsável pela política sobre drogas. No âmbito do Planad, essa comissão participará em todas as etapas de sua elaboração e acompanhamento, buscando a integração de iniciativas federais com os estados e DF. Além disso, tem a importante atribuição de que seus representantes funcionem como multiplicadores do Planad nos estados, promovendo seu desdobramento em planos estaduais de políticas sobre drogas.

O Grupo Consultivo é composto pelo Secretário da Senad/MJSP (coordenador do grupo), pelo Secretário da Senapred/MC e por 6 especialistas em temáticas vinculadas à política sobre drogas, sendo 3 indicados pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública e os outros 3 indicados pelo Ministro da Cidadania. Esse grupo também participa de toda a elaboração e acompanhamento do Planad. Nesse processo, dá-se destaque para seu

papel na revisão da análise executiva da questão das drogas no Brasil (assunto que será tratado mais a frente nesse guia) bem como no apoio à elaboração de iniciativas pelos órgãos baseadas em boas práticas e evidências científicas.

Figura 2 – Estrutura Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas e Órgãos de Apoio



Fonte: Senad/MJSP (2020)

Conformidade Normativa

Essa perspectiva trata de evidenciar a necessidade de que o Planad esteja em conformidade com a legislação vigente acerca da política sobre drogas. Assim, deverão ser observadas as disposições das seguintes fontes normativas:

- Constituição Federal de 1988;
- Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006);
- Lei do Fundo Nacional Antidrogas – Funad (Lei nº 7.560/1986);
- Acordos e convenções internacionais ratificados pelo Brasil, como os pactuados no âmbito da Comissão de Narcóticos das Nações Unidas (CND), da Comissão Interamericana de Controle do Abuso de Drogas (CICAD) da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização Mundial da Saúde (OMS);
- Decreto do Sisnad (Decreto nº 5.912/2006);
- Decreto da Pnad (Decreto nº 9.761/2019);
- Decreto do Conad (Decreto nº 9.926/2019); e
- Outros normativos relacionados a drogas.

A fim de garantir a efetiva observância dos normativos, a metodologia do Planad prevê a abordagem desse assunto a partir de duas ações: sistematização da legislação na Análise Executiva da Questão das Drogas e realização de revisão, por parte do Grupo Consultivo, da versão preliminar da proposta do Planad no que tange à observância das diretrizes e dos dispositivos relevantes dos referidos normativos.

Convergência Estratégica

O alinhamento estratégico é um ponto fundamental para o sucesso de um plano, uma vez que este deve ser harmonizado com outros eventuais planos e iniciativas governamentais em curso, de forma que convirjam para um mesmo ponto ou sentido a fim de que sejam solucionados os problemas sociais relacionados à demanda e à oferta de drogas. Dessa forma, alguns referenciais de planejamento precisam ser levados em conta no processo de elaboração do Planad, os quais descrevemos a seguir.

Atualmente, o principal documento de orientação estratégica de longo prazo do governo federal é a **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES)**. Esse documento, baseado nos objetivos fundamentais previstos na Constituição Federal, define a intervenção governamental baseada em eixos, diretrizes e orientações no horizonte de 2020 a 2031. Dessa forma, esses seriam os campos de ligação ao Planad.

No campo internacional, no âmbito da Organização das Nações Unidas, o Brasil aderiu aos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)** que apresenta uma agenda de objetivos e metas a serem alcançados até 2030 acerca de diferentes temáticas, inclusive redução da oferta e da demanda por drogas. Isto posto, o Planad deverá considerar em seus objetivos os compromissos assumidos no âmbito dos ODS.

A **Estratégia Hemisférica sobre Drogas**, por sua vez, representa o principal documento de planejamento de longo prazo a nível hemisférico em que o Brasil faz parte. Essa estratégia foi pactuada no âmbito da CICAD e o acompanhamento de sua execução é feita periodicamente por meio do Mecanismo de Avaliação Multilateral (MAM). Assim como a ENDES, a Estratégia Hemisférica é composta por eixos e diretrizes, os quais serão utilizados como pontos de ligação ao Planad.

Os **Planos Setoriais** correspondem aos diversos planos específicos de determinadas áreas de atuação governamental. Exemplo desses planos são: Plano Decenal de Assistência Social, Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, Plano Nacional de Saúde, Plano Nacional de Educação etc. Seus formatos e vigência variam consideravelmente de forma que se torna difícil o estabelecimento de um padrão para convergência entre esses planos e o Planad. Assim, no momento de elaboração do Planad deve-se avaliar a compatibilidade dos atributos do plano com os objetivos, indicadores, metas, iniciativas ou ações contidas nos planos setoriais.

O **Plano Plurianual - PPA**, por sua vez, representa o instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para o horizonte de quatro anos. O PPA 2020-2023 se divide em programas temáticos e programas de gestão. Os programas temáticos, juntamente com seus objetivos e metas correspondem aos pontos de intersecção com o Planad, de forma que estes deverão ser refletidos nos objetivos ou iniciativas do plano, a depender de sua característica.

Os **Planos Estratégicos Institucionais** correspondem aos instrumentos elaborados por cada Ministério ou Entidade para organização de suas atividades. Conforme a Instrução Normativa nº 24 de 18 de março de 2020 da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, o plano estratégico representa o produto do planejamento estratégico, que documenta, no mínimo, a cadeia de valor, a missão, a visão, os valores, os objetivos, os indicadores, as metas e os projetos estratégicos. Esses quatro últimos itens, caso se relacionem com a temática drogas também devem ser considerados no Plano Nacional de Políticas sobre Drogas.

O Planad deve ainda ser compatível com as metas e prioridades definidas no âmbito da **Lei de Diretrizes Orçamentárias**, no que for aplicável.

Diante do exposto, percebe-se que há uma série de instrumentos de planejamento que influenciam e serão influenciados pelo Plano Nacional de Políticas sobre Drogas. Nesse sentido, é necessário que os membros do Conad e demais participantes desse processo de planejamento façam um levantamento prévio de todos os dispositivos contidos nesses planos que possuam correlação com o Planad, a fim de facilitar o processo de convergência estratégica.

Dimensões e Atributos do Plano

O Plano Nacional de Políticas sobre Drogas abrange as dimensões estratégica e tática da política sobre drogas.

A dimensão estratégica inclui, em primeiro lugar, a definição dos **problemas centrais** relacionados à questão das drogas a serem enfrentados. Esse trabalho será fortemente subsidiado pelo diagnóstico setorial intitulado "Análise Executiva da Questão das Drogas no Brasil", onde serão levantados e analisados os problemas a partir de evidências e bases técnicas e científicas.

Identificados os problemas, serão definidos os objetivos estratégicos do Plano, organizados em cinco **eixos** da política sobre drogas:

i) **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 e conscientizar e incentivar a diminuição dos riscos associados ao uso, ao uso indevido e à dependência de drogas lícitas e ilícitas;

ii) **Tratamento, Cuidado e Reinserção Socia**l: abrange ações de atenção, cuidado, apoio, mútua ajuda, recuperação, tratamento, proteção, promoção, e reinserção social de usuários e dependentes de álcool e outras drogas;

iii) **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;

iv) **Pesquisa e Avaliação**: engloba as ações de expansão do conhecimento científico, desenvolvimento de indicadores, estatísticas e avaliação de políticas, programas e projetos;

v) **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.

Os **objetivos estratégicos** do plano devem refletir a mudança desejada na sociedade, de forma a evidenciar o impacto social ou os principais resultados da atuação governamental. Cumpre destacar que cada objetivo estratégico pode fazer parte de apenas um eixo, mas um mesmo eixo pode conter vários objetivos vinculados.

Os objetivos estratégicos conterão diretrizes e metas. As **diretrizes** são instruções norteadoras dos programas, ações e projetos das políticas sobre drogas a fim de garantir sua efetividade. Dessa forma, exercem influência direta na definição das iniciativas do plano. Este é um ponto de ligação entre o Planad e a Política Nacional sobre Drogas. Assim, as diretrizes do plano deverão contemplar as já definidas na Pnad, sem prejuízo da incorporação de outras diretrizes que os órgãos partícipes do Plano entendam relevantes ou que estejam contidas em políticas públicas que tenham relação à questão das drogas.

As **metas** representam a quantificação do resultado ou impacto almejado, mensurado partir de indicadores. Assim, o conjunto de metas corresponde à medida de alcance de cada objetivo. Cada objetivo pode conter uma ou mais metas. Havendo mais de uma meta por objetivo, o órgão responsável deverá indicar aquela que considerada prioritária para o seu alcance. Atenção especial a se dar quanto às metas é a necessidade de que sejam elaboradas com base em indicadores mensuráveis e adequados à demonstração do fenômeno desejado. Cada objetivo estratégico e meta deverá ser relacionada a um órgão ou entidade, que terá a responsabilidade pelo seu monitoramento.

A dimensão tática, por sua vez, reflete as iniciativas e compromissos do governo no horizonte do plano para alcance dos objetivos e metas fixados. As **iniciativas** correspondem às ações estratégicas a serem executadas pelo governo na forma de atividades e projetos. Além de visar ao alcance do objetivo e de suas metas, as iniciativas constituem respostas às oportunidades, riscos e desafios identificados no diagnóstico setorial. Sua definição deve ser baseada em evidências que justifiquem sua escolha e considerar as recomendações de melhoria da política pública apresentadas no diagnóstico setorial. Cumpre observar ainda que cada iniciativa se vincula a apenas um único objetivo, mas um objetivo pode conter várias iniciativas.

Os **compromissos** refletem a dimensão objetiva das entregas imediatas das iniciativas. O termo compromisso foi escolhido justamente por demonstrar aquilo que o governo se propõe a entregar em termos de quantidade ou qualidade de produtos ou serviços para a sociedade. Assim, toda iniciativa deverá ser definida em termos de compromissos, baseados em indicadores específicos, objetivos e mensuráveis. As iniciativas e compromissos deverão também ser vinculadas aos órgãos ou entidades responsáveis pela sua implementação, os quais terão a atribuição de apresentar informações de monitoramento sobre o seu avanço.

A dimensão operacional extrapola o escopo do Planad, de forma que está essencialmente ligada às atividades mais operacionais do órgão e à Lei Orçamentária Anual, a qual possui competência para a fixação das despesas que viabilizarão a execução da política sobre drogas. O elemento de ligação entre a dimensão tática e a operacional estará nas iniciativas. O órgão, ao elaborar a iniciativa indicará a fonte de recursos que será utilizada para sua execução, dividida em orçamentária (recursos previstos na LOA - caso em que indicará a ação orçamentária e o plano orçamentário) ou extraorçamentária (casos de financiamento pela iniciativa privada, por bancos de fomento ou por organizações internacionais multigovernamentais – como ONU, OEA etc.). Nos casos em que a iniciativa não ensejar dispêndio de recursos, não haverá necessidade dessa vinculação a fontes. Esse caso pode ocorrer, por exemplo, no caso de iniciativas que consistam em elaboração de leis, normas, em mudanças de caráter gerencial etc.

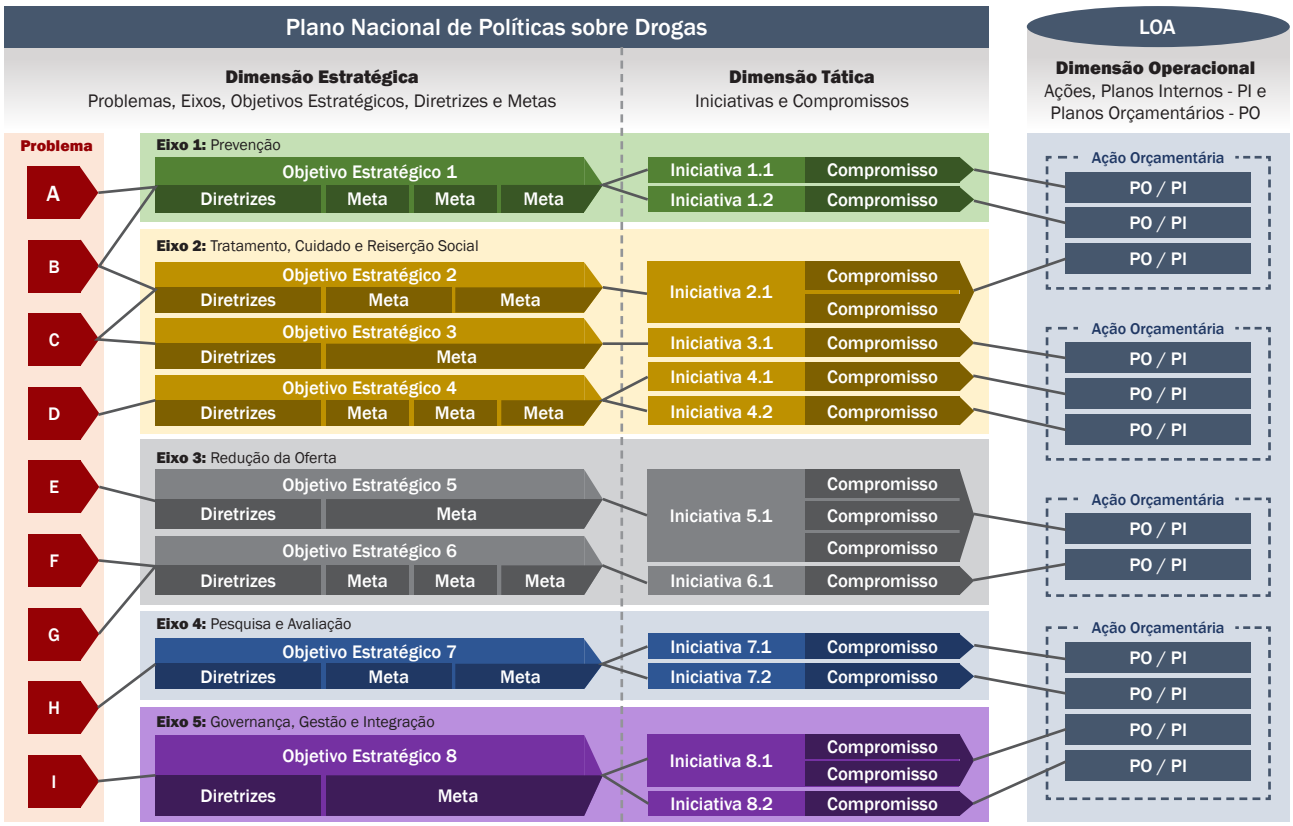
A partir dessa ligação entre iniciativas e ações orçamentárias, a presente metodologia prevê um mecanismo de definição de priorização entre iniciativas. Assim,

no momento de elaboração do Planad, quando identificado que mais de uma iniciativa é vinculada a uma mesma ação orçamentária, o órgão ou entidade responsável deverá indicar o nível de prioridade entre elas, considerando sua relevância e impacto na política sobre drogas. Assim, em casos de contingenciamento ou insuficiência de recursos, a iniciativa com maior prioridade deverá ser privilegiada.

Recomenda-se o acompanhamento da execução orçamentária relacionada às iniciativas de maneira individualizada por meio de planos orçamentários (PO) específicos ou por meio da criação de planos internos (PI), um mecanismo do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) que também permite a realização desse tipo de controle. A adoção dessa dinâmica não é obrigatória, tendo em vista que cada órgão tem liberdade para definição de seus PO e PI da maneira que entenderem mais adequada para gestão de seus recursos, mas é incentivada por esse guia por facilitar a verificação de aspectos de economicidade e eficiência relacionados às iniciativas.

Por fim, a figura a seguir sintetiza a relação entre as dimensões de planejamento e seus atributos. Sua leitura da esquerda para a direita reflete a ordem de construção do plano, baseada na solução de problemas, enquanto a leitura da direita para a esquerda, reflete a operacionalização de um modelo lógico, uma vez que estabelece a ligação entre insumos (fontes de recursos), atividades-chave (iniciativas), produtos (compromissos), resultados e impactos (metas e objetivos estratégicos para alteração da realidade).

Figura 3 - Dimensões e Atributos do Planad



Fonte: Elaboração Própria

Participação, Transparência e Prestação de Contas

Essa última perspectiva tem importante função na legitimação do Planad. A Lei de Drogas, após sua alteração em 2019, previu em artigo específico a necessidade de ampla participação social no processo de elaboração do plano. Dessa forma, a fim de atender a esse mandamento, o Planad tem seu processo de elaboração dividido em dois momentos: o primeiro, de proposição inicial por parte dos agentes governamentais e o segundo para obtenção de propostas e contribuições da sociedade.

Assim, a proposta inicial do Plano será elaborada de forma conjunta pelos órgãos e entidades governamentais convidados pelo Conad, pelos especialistas do grupo consultivo do Conad, pelos representantes dos estados na Comissão Bipartite e pelo representante da Confederação Nacional de Municípios.

Construída a proposta do plano, esta será submetida à consulta pública para que toda a população possa apresentar contribuições e propostas para sua melhoria. Nessa oportunidade, qualquer pessoa (inclusive os membros de conselhos de políticas públicas, de organizações da sociedade civil e outros agentes dos estados, Distrito Federal e municípios) poderá apresentar propostas e contribuições acerca do plano.

A partir das contribuições apresentadas, os membros do Conad promoverão reanálise do plano, promovendo as alterações e melhorias cabíveis, fundamentadas em parecer. Aprovado o Plano, este será publicado e objeto de ampla divulgação nos mecanismos oficiais de que dispõe o governo, especialmente nos sites dos órgãos que fazem parte do Conad. O plano será disponibilizado também, de maneira contínua, em página própria do site do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Outro aspecto de grande relevância é a observância do princípio da transparência e a prestação de contas das ações realizadas, tanto para a sociedade em sentido amplo, quanto para seus representantes no Congresso e para os órgãos de controle.

Nesse sentido, o Planad prevê em sua metodologia o monitoramento e a avaliação periódica de sua execução, que resultarão em Relatórios de Monitoramento Quadrimestral e um Relatório Anual de Avaliação, os quais serão publicados tempestivamente na página do Conad, em área específica acerca do plano no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Por fim, as revisões do Planad observarão os mesmos mecanismos de participação que serão realizados nesse processo de elaboração inicial.

Coordenação Federativa

Uma das finalidades do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas é a de funcionar como um indutor da atuação governamental coordenada a nível federal, estadual e municipal. Essa visão alinha-se à disposição da Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006), que define que a "organização do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas assegura a orientação central e a execução descentralizada das atividades realizadas em seu âmbito, nas esferas federal, distrital, estadual e municipal".

Conforme explicado no capítulo anterior, o processo de elaboração do Planad contará com a participação dos estados e do Distrito Federal por meio da Comissão Bipartite do Conad (composta pelos órgãos estaduais responsáveis pela política sobre drogas), bem como dos municípios, a partir da Confederação Nacional de Municípios (CNM), além da possibilidade de participação da sociedade por meio de consulta pública para apresentação de contribuições ao Plano.

Etapa fundamental após a aprovação e publicação do Planad é o seu desdobramento em Planos Estaduais e Distrital de Políticas sobre Drogas (Planed) e Planos Municipais de Políticas sobre Drogas (Plamad). Assim, os estados, Distrito Federal e municípios serão incentivados a elaborar seus próprios planos ou a adaptá-los, no caso de já possuírem esses instrumentos aprovados. Para isso, o Conad, a partir de proposta conjunta da Senad e da Senapred, apresentará oportunamente um guia com as orientações para desdobramento do plano nas esferas estadual e municipal.

Esse trabalho de desdobramento contará especialmente com a atuação dos representantes dos estados e Distrito Federal da Comissão Bipartite do Conad, que funcionarão como multiplicadores da metodologia nos estados, Distrito Federal e municípios.

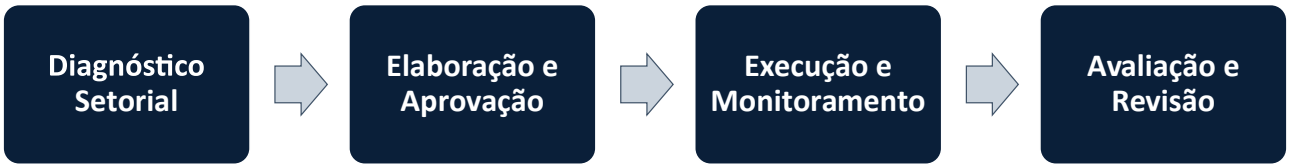
As orientações para elaboração dos planos, estaduais, distritais e municipais preverão a realização de processo similar ao nacional, com a realização prévia de diagnósticos técnicos e elaboração do plano pelo governo com participação da sociedade e dos municípios, aprovados no âmbito de seus Conselhos de Políticas sobre Drogas e publicados por meio de decreto.

A realização dos diagnósticos e planos a nível nacional, estadual, distrital e municipal permitirá um acompanhamento abrangente da execução da política sobre drogas e da construção de uma rede de cooperação e influência mútua entre os entes federativos.

Etapas de Desenvolvimento do Plano

A fim de garantir um alto nível de qualidade, em observância às melhores práticas e experiências de outros planos nacionais e internacionais, o processo de desenvolvimento do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas envolve quatro fases principais: i) diagnóstico setorial; ii) elaboração e aprovação; iii) execução e monitoramento; iv) avaliação e revisão.

Figura 4 - Etapas de desenvolvimento do Planad



Fonte: Elaboração Própria

A primeira etapa consiste na realização de um diagnóstico setorial. Essa etapa envolve vários procedimentos a fim de se obter uma visão abrangente da situação em que o País se encontra. Nesse escopo, será feito o levantamento da legislação nacional, dos acordos e compromissos internacionais, análise de problemas sociais relacionados às drogas, análise de tendências, incertezas, oportunidades, riscos e desafios nacionais e internacionais da política sobre drogas, bem como a análise das políticas, programas e ações governamentais existentes. Ao final, será publicado o documento: "Análise Executiva da Questão das Drogas no Brasil", documento que será base para elaboração do Planad.

A elaboração e aprovação do plano consiste na etapa de efetivo planejamento, debate e pactuação dos objetivos estratégicos, diretrizes, metas, iniciativas e compromissos do governo para solucionar os problemas vinculados à questão das drogas. Consiste num processo de construção coletiva entre diversos órgãos governamentais a fim de se definir intervenções integradas e coordenadas para alcance do efetivo impacto social desejado. Trata-se ainda de um processo participativo, contando com a contribuição dos estados, Distrito Federal, municípios e da sociedade civil.

A terceira etapa consiste na execução e monitoramento do plano, momento em que os órgãos e entidades envolvidos aplicarão suas equipes e recursos na materialização das iniciativas e compromissos definidos no plano. Será feito, no âmbito do Conad, o monitoramento quadrimestral da implementação plano, como um todo, e mensal com relação a assuntos prioritários, visando à garantia de acompanhamento e adoção de providências de forma tempestiva para o alcance dos resultados desejados. Esse processo prevê a publicação constante de Relatórios de Monitoramento Quadrimestral do Planad.

A última etapa consiste na avaliação e revisão do Plano. Esse processo ocorrerá todo início de ano, momento em que os órgãos apresentarão os resultados obtidos no ano anterior acompanhado de análises situacionais, destacando aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade na sua execução. Ao final da avaliação também poderá ser feita a revisão do Plano, se verificada necessidade de novos objetivos, metas, inciativas ou compromissos ou de ajustes nos existentes para compatibilização com a realidade do novo período. O resultado dessa etapa será a publicação do Relatório de Avaliação Anual do Planad e a publicação da revisão do plano aos quais se dará ampla publicidade.

Diagnóstico Setorial: Análise Executiva da Questão das Drogas no Brasil

As melhores práticas em planejamento de políticas públicas destacam a necessidade de que a escolha por uma intervenção governamental seja baseada em evidências e estudos técnicos que apresentem um diagnóstico setorial da temática tratada.

Nesse sentido, a metodologia do Planad prevê como primeira etapa do desenvolvimento do plano a realização desse diagnóstico em forma de uma Análise Executiva da Questão das Drogas no Brasil. O termo "análise executiva" é utilizado por se tratar de um estudo técnico realizado pela própria equipe governamental envolvida com a política sobre drogas.

A análise executiva será particionada na análise das seguintes questões: legislação pátria; compromissos e agenda internacional; problemas sociais; tendências, incertezas, oportunidades riscos e desafios; e intervenção governamental. A figura abaixo sintetiza as etapas desse processo, que serão detalhadas nos tópicos seguintes deste capítulo.

Figura 5 - Estrutura da Análise Executiva da Questão de Drogas no Brasil

Fonte: Elaboração Própria

Esse trabalho será fruto de construção coletiva de órgãos e entidades governamentais envolvidos com a política sobre drogas. Para tanto, o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas oficiará os órgãos e entidades relacionados com a política sobre drogas com convite para indicação de representantes para participação no processo de elaboração da Análise Executiva e do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas.

Serão convidados para participação nesse processo: representantes das unidades finalísticas e das setoriais de planejamento dos órgãos membros do Conad, especialistas do Grupo Consultivo do Conad, representantes dos estados na Comissão Bipartite do Conad, representante da Confederação Nacional de Municípios e representantes outros órgãos de relevante atuação na temática drogas, a critério do Conad.

As unidades finalísticas correspondem às Secretarias ou Entidades vinculadas ao Ministério que tratam de assuntos com influência direta ou indireta da temática drogas naquela pasta. Já as setoriais de planejamento de cada Ministério costumam fazer parte das Secretarias-Executivas dos Ministérios, com responsabilidade direta sobre os planos setoriais, planos estratégicos institucionais e aos atributos do plano plurianual da pasta como um todo.

A título de exemplo, no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) há diferentes áreas com competências relevantes que possuem interseção com a política sobre drogas. Assim, devem participar da "Análise Executiva da Questão das Drogas no Brasil" representantes da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, do Departamento Penitenciário Nacional, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Secretaria de Operações Integradas, da Secretaria Nacional de Justiça, além da Secretaria-Executiva do MJSP.

A participação desses diversos atores (ao invés de apenas um representante do Ministério) fornecerá uma pluralidade de visões acerca da temática, o que é um fator fundamental para geração de valor e consolidação de conclusões mais corretas acerca da questão das drogas no Brasil.

Ao final da realização dos cinco tipos de análises previstas, a Secretaria-Executiva do Conad (Senad) organizará um ciclo de oficinas, a fim de que sejam expostos os resultados dos trabalhos e estes sejam debatidos pelo grupo a fim de se promover ajustes e a validação dos elementos finais do documento.

Essa atividade é fundamental por promover o compartilhamento de conhecimento sob diversas óticas, permitindo a obtenção de uma visão sistêmica da política sobre drogas, o que influi na qualidade dos trabalhos e propostas de futuras intervenções a serem apresentadas pelos agentes envolvidos nesse processo.

Após as oficinas, será consolidada a versão final do documento "Análise Executiva da Questão das Drogas no Brasil", que será objeto de aprovação e divulgação pelo Conad em evento (presencial ou virtual, em função da pandemia do coronavírus) que marcará não só a entrega desse importante documento de diagnóstico setorial da política sobre drogas, mas também o início da elaboração do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas.

O processo completo do diagnóstico setorial pode ser verificado no quadro a seguir, que apresenta o cronograma das atividades em termos de semanas previstas para sua realização. Nos tópicos em sequência são apresentadas as informações detalhadas acerca de cada análise que será efetuada.

Quadro 1 - Cronograma: Análise Executiva da Questão das Drogas no Brasil

Responsável	Atividade	Duração prevista para as atividades (cada marcação corresponde a uma semana)																			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Órgãos/Entidades convid. pelo Conad	Indicação dos representantes que participarão da análise executiva (data limite)	■																			
Senad	Envio de e-mail de contato com partícipes destacando datas e atividades previstas		■																		
Senad	Análise da legislação pátria			■	■	■															
MRE	Análise de compromissos e agendas internacionais			■	■	■															
Órgãos/Entidades convid. pelo Conad	Análise de problemas centrais			■	■	■															
Senad e Senapred	Apoio técnico/revisão dos documentos			■	■	■	■														
Especialistas do GC - CONAD e MRE	Análise de tendências, incert., oport., riscos e desafios - cenário nacional e internacional							■	■												
Senad, Senapred e Órgãos/Entidades convid. pelo Conad	Oficina de discussão dos resultados apresentados									■											
Senad e Senapred	Apoio técnico/revisão dos documentos e condução da oficina de discussão de resultados							■	■	■											
Órgãos/Entidades convid. pelo Conad	Análise da intervenção governamental										■	■	■	■							
Senad e Senapred	Apoio técnico/revisão dos documentos										■	■	■	■	■						
Senad e Senapred	Consolidação da versão preliminar da Análise Executiva														■						
Senad, Senapred e Órgãos/Entidades convid. pelo Conad	Oficina de exposição e discussão de resultados da Análise Executiva															■					
Senad e Senapred	Consolidação da versão final da Análise Executiva com resultados da oficina																■	■			
MJSP	Realização de ajustes de diagramação e arte																		■	■	
Conad	Evento de aprovação e divulgação da Análise Executiva da Questão das Drogas no Brasil																				■

Fonte: Elaboração Própria

Análise da Legislação Pátria

Toda a atuação governamental é baseada em disposições constitucionais e em medidas legais aprovadas pelo legislativo em resposta às demandas da sociedade. Há ainda diversos normativos editados pelo poder executivo a fim de viabilizar a execução das disposições legais na forma de políticas públicas.

Dessa forma, essa primeira etapa do diagnóstico tem o objetivo de apresentar a legislação vigente aplicada à política sobre drogas no Brasil, de forma a destacar as principais disposições dos normativos vigentes. Sabe-se que uma série de compromissos internacionais foram ratificados por decretos, tornando-se assim parte dos normativos pátrios. Entretanto, para fins didáticos, esse assunto será abordado de forma detalhada somente no capítulo "Compromissos e Agenda Internacional".

A análise da legislação pátria será realizada pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, na forma do Anexo II. Além do levantamento e descrição da legislação básica aplicada de modo geral à política sobre drogas, esse tópico deverá contemplar o levantamento dos normativos específicos editados por cada órgão ou entidade, de forma a gerar um grande repositório de informações sobre o universo da legislação relacionada ao Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas. Para isso, a Senad poderá solicitar informações aos demais órgãos partícipes do grupo de trabalho de construção da análise executiva acerca de normativos específicos por eles editados na temática drogas.

Análise de Compromissos e Agendas Internacionais

A história da política nacional sobre drogas tem forte correlação com a evolução internacional dos debates acerca da temática. Os organismos internacionais de debate da questão das drogas exercem importante influência nos rumos da política pública, na medida em que pactuam e monitoram compromissos e acordos acerca do tema. Assim, é de suma importância o tratamento da visão internacional em tópico específico da análise executiva.

Nesse sentido, o presente tópico tem o objetivo de situar a participação do Brasil no cenário internacional e os compromissos assumidos diante de organismos regionais e multilaterais, como OEA, ONU e OMS. O trabalho será organizado logicamente nos seguintes tópicos: i) participação do Brasil em organismos internacionais; ii) marco legal internacional acerca da política sobre drogas; iii) repositório de convenções, acordos, resoluções e outros compromissos assumidos pelo Brasil; iv) Estratégia Hemisférica sobre Drogas.

Esse trabalho será realizado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), considerando sua preponderância na temática, que contará com o auxílio dos demais órgãos e entidades, no que for necessário. O modelo e as orientações detalhadas para esse trabalho se encontram no Anexo III do presente Guia.

Análise de Problemas

O presente tópico é central para o diagnóstico setorial e será a base para construção do Planad. Conforme se demonstrou no tópico relativo às dimensões e atributos do plano, os problemas são elementos a partir dos quais serão definidos os objetivos estratégicos que orientarão a intervenção governamental.

Essa etapa consiste no levantamento e análise dos problemas centrais relacionados às drogas, com a participação de todos os órgãos, entidades e especialistas convidados para participação da análise executiva da política sobre drogas. No âmbito do Planad, os problemas se dividem em dois tipos: "problemas finalísticos" e "problemas-meio".

Os problemas finalísticos, ou sociais, são aqueles que afetam diretamente a sociedade, como: consumo de substâncias psicoativas, tabagismo, consumo abusivo de álcool, tráfico de drogas. Dessa forma, são problemas essencialmente relacionados aos eixos tradicionais da política sobre drogas (prevenção; tratamento, atenção e reinserção social; e redução da oferta).

Os problemas-meio, ou governamentais, são aqueles relativos às dificuldades enfrentadas pelo governo em questões essenciais para adequada operacionalização da política sobre drogas, relacionados aos eixos "pesquisa e avaliação" e "governança, gestão e integração". Exemplos de problemas-meio seriam a baixa disponibilidade de informações estatísticas e avaliações da política sobre drogas, bem como a dificuldade de integração e governança da política sobre drogas.

Para a realização do levantamento e análise dos problemas, a metodologia prevê a utilização de uma ferramenta chamada "árvore de problemas", muito abordada na literatura acadêmica e indicada pelos guias práticos de avaliação ex ante e ex post de políticas públicas da Casa Civil da Presidência da República (2018). Essa ferramenta consiste na construção de um diagrama em que é apresentado um problema central e a partir dele se faz um levantamento das causas e consequências relacionadas a esse problema.

Senad e Senapred apresentarão propostas iniciais de árvores de problemas a serem discutidas pelos partícipes da avaliação executiva em videoconferência específica sobre cada problema. Serão abordados os seguintes problemas centrais: i) tráfico de drogas e produção não autorizada; ii) consumo de drogas ilícitas; iii) consumo abusivo de álcool; iv) tabagismo; v) uso abusivo de medicamentos controlados; vi) baixa disponibilidade de informações estatísticas e avaliações da política sobre drogas; vii) dificuldade de governança e integração da política sobre drogas. A critério dos partícipes, poderão ser incluídos outros problemas centrais. A árvore de problemas poderá ser segmentada para tratar de públicos específicos afetados (exemplo: crianças e adolescentes; população em situação de rua; população carcerária etc.).

A partir da identificação do problema, das suas causas e consequências, os órgãos e entidades com competências pertinentes ao tema trabalhado realizarão a caracterização geral do problema, de forma a descrever o fenômeno, identificar indicadores a ele relacionados, além de indicar os públicos e as regiões mais afetadas. A partir dessa base, deverá ser construída uma análise do problema, de forma a evidenciar especialmente a evolução do problema a partir dos indicadores e de outras referências técnicas, como artigos, estudos e pesquisas acerca do problema.

Finda a análise do problema, o órgão ou entidade preencherá uma ficha de cadastro dos indicadores-chave relacionados ao problema. Essa atividade também é de extrema importância, uma vez que esses indicadores poderão ser utilizados na elaboração do Planad para definição das metas dos objetivos estratégicos, a fim de se verificar se a mudança desejada está efetivamente ocorrendo. Os modelos e as orientações adicionais para a análise do problema constam do Anexo IV do presente documento. A seguir, apresenta-se o detalhamento dos cronogramas e fases de realização desse trabalho.

Quadro 2 - Análise de problemas – cronograma e fases

Análise de Problemas	
Fase 1 - Videoconferências de elaboração da árvore de problemas (1 videoconferência por problema, a ser realizada em um turno - aprox. 2h30-3h de reunião) - Estimativa de 7 problemas centrais	**Duração prevista: 1 semana**
Momento 1 - 30 minutos - Abertura e explicação da ferramenta da árvore de problemas	**1 videoconferência por turno em 1 semana**
Momento 2 - 1h - Rodadas de discussão entre partícipes do esboço inicial de árvore proposto pela Senad/Senapred para proposição de melhorias, de forma a ajustar ou acrescentar causas e consequências que se mostrarem relevantes, além da identificação de públicos e regiões mais afetadas	
Momento 3 - 30 min- 1h - Pactuação da árvore de problemas	
Momento 4 - 30 min -Orientações para realização da análise dos problemas e pactuação daqueles que apresentarão os textos de análise (contextualização das causas e consequências, apresentando evidências/ indicadores sobre o assunto)	
Fase 2 - Textos de análise do problema e fichas de indicadores-chave	**Duração prevista: 2 semanas**
Elaboração e envio dos textos de contextualização do problema, com evidências acerca das causas e consequências. Preenchimento e envio da ficha de indicadores-chave relacionados ao problema	**1 semana**
Revisão e ajustes dos textos e das fichas de indicadores	**1 semana**
Fase 3 - Consolidação e ajustes finais	**Duração prevista: 1 semana**
Consolidação versão final ajustada das árvores, textos e fichas de indicadores-chave em capítulo específico de análise de problemas	**1 semana**

Fonte: Elaboração Própria

Análise de Tendências, Incertezas, Oportunidades, Riscos e Desafios

A discussão acerca de cenários, tendências e riscos vem ganhado cada vez mais espaço nos processos de planejamento. Nos últimos anos, foram publicados alguns documentos nacionais de elevada importância considerando essa ótica, como o estudo "Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento" (IPEA e ASSECOR, 2017) e o livro "Violência e Segurança Pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo" (IPEA, 2015). No campo internacional, algumas produções específicas sobre drogas se destacam nessa temática, como o "Informe sobre el Consumo de Drogas en las Americas - 2019 " (CICAD, 2019), o "World Drug Report" (UNODC, 2019), além dos documentos "Nuevos Desafíos en Politicas de Drogas" (CICAD/OEA) e "New challenges, threats and realities in preventing and addressing the world drug problem in compliance with relevant international law, including the three drug control conventions" (UNODC, 2016).

Assim, essa etapa consiste em fazer uma revisão da literatura e discussão com os partícipes da análise executiva a fim de identificar quais são as tendências, incertezas, riscos e desafios da política sobre drogas no horizonte do plano (2021 a 2025).

Esse trabalho será realizado inicialmente por dois grupos de atores: os especialistas do Grupo Consultivo do Conad, que realizarão essa análise no que se refere ao cenário nacional, e o Ministério das Relações Exteriores, que realizará a análise internacional, que contarão com o apoio dos demais órgãos e entidades no que for necessário. Os modelos e orientações específicas para realização desse trabalho constam do Anexo V deste Guia.

Tendências são eventos cuja perspectiva de direção e sentido é suficientemente consolidada e visível para se admitir sua permanência no período futuro considerado, enquanto incertezas são questões as quais não se sabe ao certo qual será seu comportamento futuro, os quais muitas vezes se apresentam como sinais ínfimos, pouco percebidos, mas imensos em suas potencialidades (MARCIAL, 2011).

As tendências deverão ser classificadas como oportunidades ou riscos para a política sobre drogas. A partir de então deve-se identificar quais são os principais desafios a serem enfrentados com relação às drogas no período. Os modelos e orientações específicas para realização desse trabalho constam do Anexo V deste Guia.

Essas informações poderão ser utilizadas na elaboração do Plano, por exemplo, na definição de objetivos e iniciativas a fim enfrentar os desafios, reduzir os riscos e potencializar as oportunidades verificadas.

Após o trabalho inicial realizado por estes atores, os resultados serão discutidos com os demais partícipes da análise executiva em videoconferência específica. Essa discussão é fundamental para agregar valor a partir das múltiplas visões dos atores governamentais acerca do assunto. Ao final da videoconferência deve estar pactuada a relação final de tendências, incertezas, oportunidades, riscos e desafios da política sobre drogas. O quadro a seguir apresenta o cronograma e as fases de realização da análise, como um todo.

Quadro 3 - Análise de tendências, incertezas, oportunidades, riscos e desafios – cronograma e fases

Análise de Tendências, Incertezas, Oportunidades, Riscos e Desafios	
Fase 1 - Orientação e elaboração das análises iniciais	**Duração prevista: 2 semanas**
Videoconferência para orientação do trabalho e resposta a eventuais dúvidas	**1º dia da semana**
Identificação das tendências e incertezas, classificação como oportunidades ou riscos, indicação dos desafios com base na análise anterior - envio do documento	**1 semana (a mesma da videoconferência)**
Revisão, ajustes da análise feita e preparação de slides para a oficina	**1 semana**
Fase 2 - Oficina de debate das tendências, incertezas, oportunidades, riscos e desafios da política sobre drogas (Videoconferência)	**Duração prevista: 1 turno**
Momento 1 - 30 min - Abertura da Oficina e explicação do trabalho e dos conceitos utilizados	**1 turno na semana seguinte ao término da fase 1**
Momento 2 - 30 min - Apresentação por parte do Ministério das Relações Exteriores no que se refere às tendências, incertezas, oportunidades, riscos e desafios da política sobre drogas sob a ótica internacional	
Momento 3 - 1h00 - Debate do assunto sob a ótica internacional	
Momento 4 - 30 min - Apresentação por parte de representante dos especialistas do Grupo Consultivo do Conad quanto às tendências, incertezas, oportunidades, riscos e desafios da política sobre drogas no cenário nacional	
Momento 5 - 1h30 - Debate do assunto sob a ótica nacional	
Fase 3 - Consolidação e ajustes finais	**Duração prevista: 1 semana**
Consolidação da versão final ajustada do capítulo específico de análise de tendências, incertezas, oportunidades, riscos e desafios.	**1 semana (a mesma da fase 2)**

Fonte: Elaboração Própria

Análise da Intervenção Governamental

Este último tópico trata da análise da intervenção governamental até o momento, formada pelas políticas, programas e ações realizadas pelo Estado com a finalidade de superar os problemas relacionados à questão das drogas.

Essa etapa constitui uma forma de auto avaliação de cada órgão ou entidade partícipe da elaboração da "Análise Executiva da Questão das Drogas no Brasil", que fará um levantamento das suas políticas, programas e ações e analisará seu desenho e resultados obtidos até o momento, apresentando ao final recomendações de melhoria para os exercícios futuros. Ressalta-se que as políticas, programas ou ações a serem analisadas não precisam estar restritas à uma finalidade específica de enfrentamento de um problema relacionado às drogas. Assim, outras intervenções com finalidades mais abrangentes, mas que tenham alguma relação com a questão das drogas também devem ser analisadas. As ações e programas voltados para a população de rua (um grupo seriamente afetado pelas drogas) representam um exemplo de intervenção passível de análise.

Um mesmo órgão pode fazer essa análise sobre diversas políticas, programas ou ações diferentes. Não há limitação quanto ao número de análises a serem feitas por cada órgão, de forma que este deve avaliar qual o nível de detalhamento mais adequado para análise. Para fins desse trabalho, é preferível que sejam realizadas mais análises de políticas, programas e ações com escopo preciso, do que poucas análises com escopo excessivamente abrangente e impreciso. Este trabalho se divide nas etapas apresentadas a seguir e os modelos para sua realização constam do Anexo VI deste Guia.

Em primeiro lugar, o órgão fará a caracterização da política pública, programa ou ação definida e analisará seu modelo lógico. A caracterização envolve a descrição das seguintes informações sobre a intervenção governamental: i) denominação; ii) data de início e término (se houver); iii) objetivo; iv) problema sobre o qual atua; v) causas-raiz que visa solucionar do problema ou consequência que visa atenuar; vi) instituição responsável; vii) mecanismos de implementação; viii) atores envolvidos; ix) público-alvo, beneficiários e prioridades; x) abrangência territorial; xi) base legal e normas aplicáveis; xii) fontes de financiamento; xiii) bases de dados e sistemas de informação utilizados; xiv) mecanismos de monitoramento, supervisão e controle; xv) mecanismos de transparência; xvi) existência de outras políticas ou programas que atuem no mesmo problema; xvii) forma de coordenação com as políticas, programas ou ações orientadas para o mesmo problema. Essa caracterização atende às boas práticas trazidas pelo Guia Prático de Análise Ex Post da Casa Civil da Presidência da República (2018).

A análise do modelo lógico envolve o desenho do modelo da política pública, e a explicação da teoria do programa, com o apontamento das evidências que embasam esse modelo. O modelo lógico consiste numa representação gráfica da dinâmica de realização do programa, considerando relações lógicas de causa e consequência entre a aplicação dos insumos, realização das atividades, entrega de produtos, alcance resultados e promoção de impacto na sociedade. A teoria do programa consiste na explicação do

modelo e dos pressupostos do programa para a sua eficácia e efetividade. Essa etapa será construída considerando as boas práticas apresentadas no "Guia de Elaboração de Modelos Lógicos" do Ministério da Educação – 2018, que pode ser consultado em caso de dúvidas sobre a aplicação da ferramenta.

A segunda fase consiste na análise dos resultados alcançados, considerando os últimos cinco anos (2016 a 2020). Destaca-se que 2020 conterá apenas com as previsões dos resultados. Nesse tópico serão apresentados pelos órgãos e entidades a apuração de indicadores que evidenciem produtos entregues, resultados alcançados e impactos promovidos na realidade que se desejava alterar. Adicionalmente, o órgão apresentará uma análise global da política, programa ou ação avaliada. Recomenda-se que os órgãos e entidades consultem seus registros administrativos, sistemas de informação, bem como relatórios de avaliação do PPA e relatórios de gestão de anos anteriores, a fim de obter as informações necessárias à realização desse trabalho.

Por fim, o órgão realizará uma análise SWOT (Strenghs, Weakness, Opportunities, Threats) e, como uma conclusão de tudo o que foi analisado, apresentará recomendações para o programa avaliado a serem observadas nos exercícios futuros. A análise SWOT é uma ferramenta clássica da administração para análise dos aspectos internos (forças e fraquezas) e externos (oportunidades e ameaças) relacionados a uma política pública. As recomendações finais acerca do programa, por sua vez, funcionarão como importantes subsídios para a elaboração das iniciativas e compromissos do Planad ou mesmo como aspectos a serem observados na execução dessa política nos exercícios seguintes.

Quadro 4 - Análise da intervenção governamental – cronograma e fases

Análise da Intervenção Governamental	
Fase 1 - Orientação e elaboração das análises iniciais	**Duração prevista: 4 semanas**
Videoconferência para orientação do trabalho, explicação dos conceitos e ferramentas utilizadas para análise das políticas, programas e ações governamentais (modelo lógico, indicadores, análise swot).	**1º dia da semana**
Elaboração e envio da primeira parte da ficha de análise de políticas, programas e ações governamentais (caracterização geral e modelo lógico)	**1 semana (a mesma da videoconferência)**
Revisão e ajustes em relação à 1ª parte da ficha	**1 semana**
Elaboração e envio da segunda parte da ficha de análise de políticas, programas e ações governamentais (informações de execução orçamentária e indicadores de produto, resultado e impacto)	
Revisão e ajustes em relação à 2ª parte da ficha	**1 semana**
Elaboração e envio da 3ª parte da ficha de análise de políticas, programas e ações governamentais (análise swot e recomendações)	
Revisão e ajustes em relação à 3ª parte da ficha	**1 semana**
Fase 2 - Consolidação e ajustes finais	**Duração prevista: 1 semana**
Consolidação da versão final ajustada do capítulo especifico de análise da intervenção governamental	**1 semana**

Fonte: Elaboração Própria

Elaboração e Aprovação do Plano

A etapa de elaboração do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas se inicia no dia do evento de publicação da "Análise Executiva da Questão das Drogas no Brasil". Nessa ocasião será feita apresentação acerca da dinâmica das oficinas de elaboração do Planad. Considerando o cenário enfrentado pelo Brasil no presente ano, em virtude da pandemia causada pelo coronavírus, o evento e as oficinas poderão ocorrer de maneira apenas virtual, a depender das circunstâncias do período.

As oficinas serão organizadas em uma semana, com suas atividades divididas nos eixos do Planad, com aproximadamente um dia de trabalho para cada eixo, e contarão com os mesmos partícipes da análise executiva da questão de drogas, podendo ainda haver o convite a outros órgãos ou entidades que tenham relação com os assuntos que serão tratados naquele eixo.

Nas oficinas, será realizado o desenho geral do plano em suas dimensões estratégica (problemas, eixos, objetivos estratégicos, diretrizes e metas) e tática (iniciativas e compromissos). Caso haja dúvida com relação ao significado desses elementos, sugerimos a leitura da seção "Dimensões e Atributos do Plano" do presente guia, onde se conceitua e apresenta a relação entre cada um deles.

Os partícipes desse processo deverão se preparar previamente, de forma a terem em mãos um levantamento de informações dos demais instrumentos de planejamento de sua área que contemplem questões de impacto na temática drogas, a exemplo de indicadores e metas contidas no PPA, em planos setoriais, em planos estratégicos institucionais etc. Assim, a convergência entre os instrumentos de planejamento governamental será facilitada, de maneira a evitar que haja conflito de disposições entre atributos de diferentes planos.

A abordagem de cada oficina será direcionada a partir do principal elemento de ligação entre o diagnóstico setorial e o plano: os problemas centrais da questão das drogas. Assim, em cada eixo serão selecionados os problemas a eles vinculados e far-se-á elaboração de propostas de objetivos estratégicos, diretrizes e metas para sua solução. Definida a dimensão estratégica, os atores deverão trabalhar na dimensão tática do plano, que envolve o desenvolvimento das iniciativas e compromissos do governo a serem executadas com a finalidade de alcançar os objetivos pactuados.

Após a realização das oficinas, seus resultados serão documentados pela Senad e Senapred e encaminhados aos órgãos e entidades que participaram das oficinas para que promovam o detalhamento de informações específicas acerca dos atributos do Plano que estejam sob sua responsabilidade (objetivos estratégicos, diretrizes, metas, iniciativas e compromissos). Os modelos para detalhamento desses atributos constam dos Anexos VII e VIII deste Guia.

Nessa ocasião será feita também pelos partícipes das oficinas uma revisão quanto ao atendimento dos compromissos internacionais, convergência estratégica com demais planos existentes e alinhamento com a Política Nacional sobre Drogas, Política Nacional sobre o Álcool, Política Nacional de Controle do Tabaco, Política Nacional de Saúde Mental, Política Nacional de Educação Permanente em Saúde, Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e outras políticas eventualmente aplicáveis. A partir das informações complementares encaminhadas pelos partícipes da elaboração do plano, será realizada a consolidação do plano.

O Conad, por meio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, submeterá a proposta inicial do Planad à consulta pública a fim de promover a ampla participação social. Nessa oportunidade, qualquer pessoa (inclusive os membros de conselhos de políticas públicas, de organizações da sociedade civil e outros agentes dos estados, Distrito Federal e municípios) poderá apresentar propostas e contribuições acerca do plano.

As propostas e contribuições apresentadas na consulta pública serão objeto de análise dos membros do Conad, os quais apresentarão parecer quanto à aceitação ou à rejeição das alterações sugeridas no Plano naqueles assuntos que lhes forem pertinentes.

Finda a análise e a apresentação dos pareceres, a versão final do Planad será consolidada pela Senad e pela Senapred, com a realização dos ajustes de arte e diagramação para aprovação e publicação.

A aprovação do plano será realizada em reunião do Conad, na forma disposta pelo Decreto nº 9.926/2019. Aprovado o plano, este será encaminhado para a Casa Civil da Presidência da República acompanhado da exposição de motivos para sua publicação por decreto. Com a publicação do decreto de instituição, será realizado evento de lançamento e divulgação do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas. A partir de então, o Planad será disponibilizado continuamente em sua versão digital na página do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas.

Após a publicação do Planad será iniciado processo de desdobramento do plano a nível estadual e municipal. Conforme explicado na seção “Coordenação Federativa”, os Estados, Distrito Federal e municípios serão incentivados a elaborar seu próprio plano ou a adaptar seus planos caso já possuam esse instrumento aprovado. Nesse contexto o Conad apresentará um guia para desdobramento do Planad em Planos Estaduais de Políticas sobre Drogas (Planed) e Planos Municipais de Políticas sobre Drogas (Plamad).

Esse trabalho contará especialmente com a atuação dos representantes dos estados e Distrito Federal da Comissão Bipartite do Conad, que funcionarão como multiplicadores da metodologia. Estes conduzirão a elaboração dos planos estaduais de forma similar ao nacional, baseados em diagnósticos técnicos, com participação da sociedade e dos municípios e aprovados no âmbito de seus Conselhos Estaduais de Políticas sobre Drogas (Coned). Esses mesmos representantes dos estados terão a função de transmitir os conhecimentos e promover a mobilização de representantes municipais para a criação de planos municipais seguindo o modelo sugerido pelo Conad.

Quadro 5 - Cronograma: Elaboração e Aprovação do Planad

Responsável	Atividade	Duração prevista para as atividades (cada marcação corresponde a uma semana)																		
		21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39
Senad, Senapred e Órgãos/Entidades convid. pelo Conad	Realização das oficinas temáticas de elaboração do Planad	■																		
Senad e Senapred	Documentação dos resultados da oficinas		■																	
Órgãos/Entidades convid. pelo Conad	Detalhamento dos atributos do plano			■	■	■														
Senad e Senapred	Apoio técnico, revisão e validação do plano			■	■	■	■													
Conad/MJSP	Submissão da Proposta Inicial de Planad à consulta pública							■	■	■	■									
Senad e Senapred	Consolidação de contribuições encaminhadas via consulta pública											■								
Membros do Conad	Análise das contribuições, com emissão de parecer												■	■						
Senad e Senapred	Consolidação da versão final do Planad														■					
MJSP	Realização de ajustes de diagramação e arte														■	■				
Conad	Aprovação do Planad																■			
Conad/MJSP Casa Civil	Encaminhamento de proposta de Decreto do Plano e publicação																■	■	■	■
Conad	Realização do Evento de lançamento e divulgação do Planad																			■
Comissão Bipartite - Conad	Início dos trabalhos de desdobramento do plano a nível estadual e municipal																			■

Fonte: Elaboração Própria

Execução e Monitoramento

Elaborado o plano, entramos na etapa de execução e monitoramento. Nesse momento, os órgãos e entidades da política sobre drogas alocam suas equipes e recursos nas suas atividades operacionais a fim de implementar as iniciativas pactuadas no plano e atender aos compromissos firmados. A execução é uma etapa sob responsabilidade dos respectivos órgãos e entidades, que deverão observar os ditames da legislação vigente.

Os aspectos de monitoramento, avaliação e revisão do plano, apresentados neste capítulo e no seguinte, incorporam as boas práticas contidas no "Referencial de Avaliação da Governança em Políticas Públicas" do Tribunal de Contas da União (2014) e observa aos princípios de capacidade de resposta, prestação de contas e responsabilidade e transparência, contidos no Decreto nº 9.203/2017.

Para o acompanhamento da execução do plano, a presente metodologia prevê a realização de ciclos quadrimestrais de monitoramento em que serão realizadas reuniões do Conad que debaterão os avanços e necessidades de providências a serem adotadas na execução das atividades relacionadas ao plano. Essa temporalidade foi escolhida uma vez que representa um período razoável para a efetiva execução e demonstração do resultado dos trabalhos, ao mesmo tempo em que viabiliza a tomada de providências de maneira tempestiva caso não se esteja alcançando de maneira satisfatória as metas e compromissos pactuados.

A fim de viabilizar essa dinâmica, os órgãos responsáveis por objetivos, metas, iniciativas e compromissos encaminharão informações à Secretaria Executiva do Conad (Senad) acerca do avanço dos trabalhos, com a apuração dos indicadores relacionados e apresentação de análise situacional da execução de cada iniciativa até a primeira quinzena do mês seguinte ao fim de cada quadrimestre.

De posse dessas informações, a Senad preparará o material que subsidiará a reunião do Conad de discussão dos resultados verificados e indicação de eventuais providências. Tal reunião será realizada na primeira semana do segundo mês subsequente ao fim do quadrimestre. As informações do monitoramento e as deliberações de providências definidas nas reuniões serão registradas em Relatórios de Monitoramento Quadrimestral do Planad, elaborado pela Secretaria Executiva do Conad (Senad), aos quais será dada ampla publicidade no site do Conselho.

Além desse formato de monitoramento, o plenário do Conad ou seu Presidente poderão deliberar pelo monitoramento intensivo de elementos do Planad. Nesse caso, os órgãos ou entidades responsáveis por objetivos ou iniciativas alvo desse monitoramento deverão encaminhar ao Conad informações mensais acerca das metas e compromissos a elas relacionados, indicando os avanços, problemas enfrentados e providências.

Com relação ao monitoramento quadrimestral, explicamos a seguir, de maneira mais clara, a questão dos períodos de realização. Com relação ao primeiro

quadrimestre (janeiro a abril), os órgãos enviarão até 15 de maio à Senad as informações de monitoramento do Plano. Na primeira semana de junho ocorrerá a reunião de monitoramento do Conad, cujos resultados e providências constarão do relatório de monitoramento do primeiro quadrimestre, a ser aprovado pelo conselho juntamente com a ata ou memória da reunião.

Quanto ao segundo quadrimestre (maio a agosto), as informações deverão ser enviadas até 15 de setembro e a reunião ocorrerá na primeira semana de outubro, tendo como resultado o relatório de monitoramento do segundo quadrimestre.

O terceiro quadrimestre, por sua vez, apresenta dinâmica diferenciada, uma vez que não trata mais de resultados intermediários, mas do resultado final da execução do plano no ano de referência. Dessa forma, em vez do monitoramento tradicional, será feita a avaliação dos resultados anuais da execução do Planad, detalhada no tópico a seguir.

Avaliação e Revisão

A etapa de avaliação, conforme introduzido no parágrafo anterior, consiste num processo de julgamento abrangente acerca dos resultados obtidos durante o ano no âmbito do plano. Assim, esse processo envolve a realização de uma avaliação gerencial acerca do efetivo alcance dos objetivos, cumprimento das diretrizes e realização das iniciativas, de forma contemplar uma análise da ação governamental sob os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

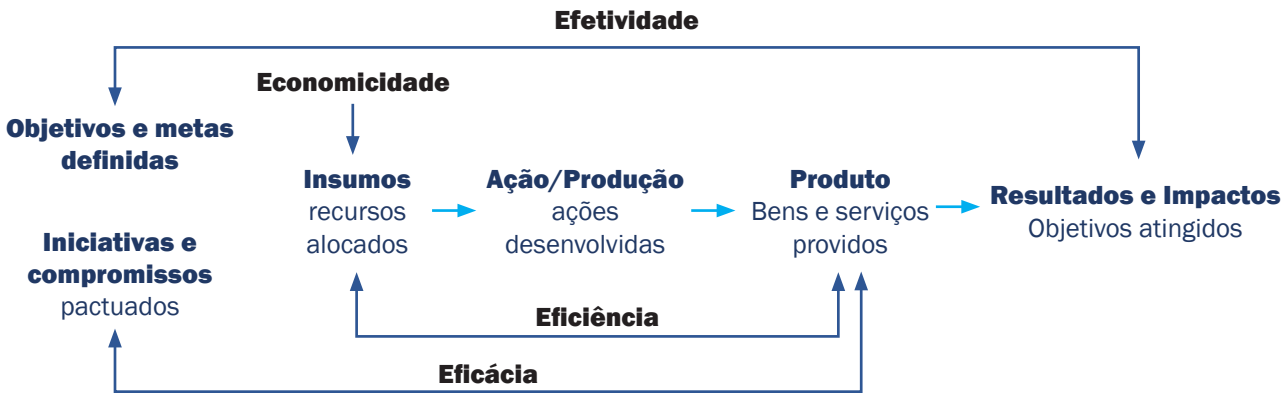
A economicidade diz respeito à minimização dos custos de consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição. A economicidade será medida conforme disposto no Manual de Informação de Custos do Governo Federal (2018), a partir da comparação entre custo unitário de referência e custo unitário realizado. De acordo com esse manual, o custo de referência corresponde ao período anterior objeto de comparação, a fim de verificar a economia obtida de forma comparativa entre determinados períodos de tempo.

A eficiência se relaciona com à noção de produtividade, ou seja, o quanto se consegue entregar (produtos ou serviços) a partir dos meios disponibilizados. De acordo com referido manual de custos, a eficiência pode ser medida a partir da comparação do custo unitário médio previsto para o período com o custo unitário realizado.

A eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações (BRASIL, 2010). Esse conceito aplicado aos atributos do Planad se vincula às iniciativas, a partir da verificação da efetiva realização dos compromissos firmados em termos de suas entregas imediatas.

Por fim, a efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio prazo (resultados) e longo prazo (impactos). Nessa análise, faz-se a comparação entre efeitos da intervenção sobre o seu público-alvo (impactos observados) e os objetivos pretendidos (impactos esperados). Dessa forma, no âmbito do Planad a efetividade é apurada a partir da verificação quanto ao alcance das metas vinculadas aos objetivos estratégicos definidos.

Figura 6 - Aspectos de avaliação considerados no Planad



Fonte: Adaptado de Brasil, 2010.

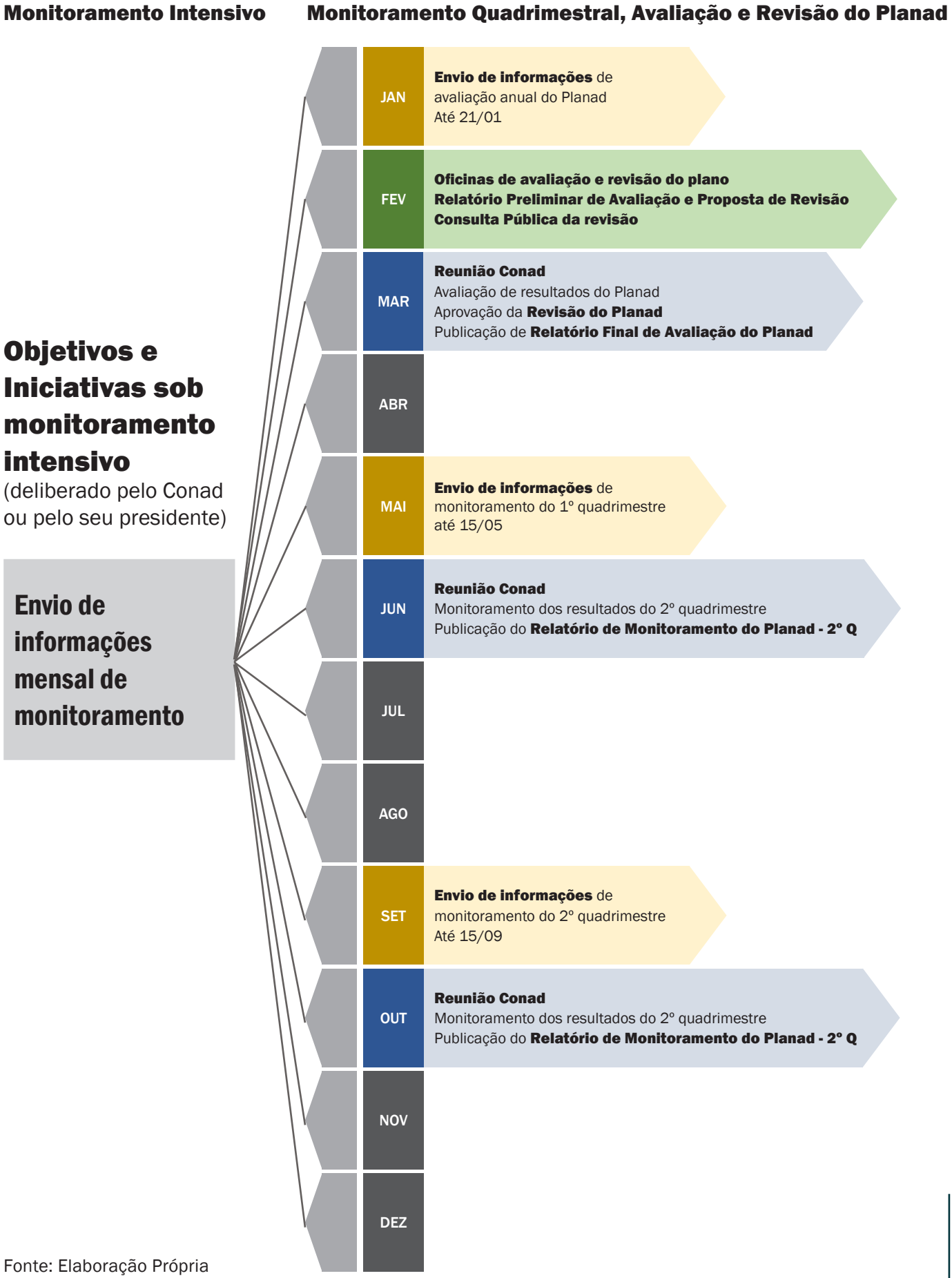
Além da análise desses aspectos, no âmbito da avaliação, o órgão ou a entidade responsável deverá destacar os pontos fortes, avanços e os pontos que precisam ser melhorados na execução da política pública. Ao final, deverão ainda ser apresentadas as perspectivas, riscos e desafios na implementação das iniciativas no próximo exercício. Essas informações deverão ser encaminhadas pelos órgãos e entidades responsáveis por elementos do Plano para a Senad até o dia 21 de janeiro de cada ano.

A partir dessas informações será elaborado um Relatório Preliminar de Avaliação do Planad, documento que subsidiará oficinas temáticas com os órgãos e entidades partícipes do plano e com o Grupo Consultivo do Conad para avaliação de resultados e levantamento perspectivas para os anos futuros e deliberação sobre eventual necessidade de revisão do Plano e pactuar essa proposta.

Caso deliberada pela necessidade de revisão, a proposta pactuada será submetida pelo Conad à consulta pública a fim obter a ampla participação social nesse processo, nos mesmos moldes da elaboração inicial do plano. As contribuições apresentadas na consulta pública serão consolidadas pela Senad e analisadas pelos membros do Conad, os quais emitirão parecer que definirá a aceitação ou não aceitação da proposta.

A partir dos pareceres dos membros do Conad, será elaborada versão final da revisão do Plano. Em reunião específica, a se realizar no mês de março, o Conad deliberará sobre a aprovação do relatório de avaliação e a revisão do Planad. A proposta de revisão será encaminhada para a Casa Civil da Presidência da República para publicação na forma de decreto. Tanto o Relatório de Avaliação Anual como a revisão do Planad deverão ser amplamente divulgados e mantidos continuamente no site do Conad para acesso público.

Figura 7 - Mecanismos de Monitoramento, Avaliação e Revisão do Planad



Fonte: Elaboração Própria

Referências

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex ante. v. 1. Brasília: Ipea, 2018.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex post. v. 2. Brasília: Casa Civil, 2018.

_____. Decreto nº 5.912, de 27 de setembro de 2006. Regulamenta a Lei no 11.343, de 23 de agosto de 2006, que trata das políticas públicas sobre drogas e da instituição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

_____. Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019. Aprova a Política Nacional sobre Drogas. Brasília, 2019a.

_____. Decreto nº 9.926, de 19 de julho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento - Assecor. **Brasil 2035**: cenários para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, Assecor, 2017.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Violência e Segurança Pública em 2023**: cenários exploratórios e planejamento prospectivo. Brasília: IPEA, 2015.

_____. Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986. Cria o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso, dispõe sobre os bens apreendidos e adquiridos com produtos de tráfico ilícito de drogas ou atividades correlatas, e dá outras providências.

_____. 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.

_____. Lei nº 13.840, de 5 de junho de 2019. 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, para dispor sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas.

_____. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.

_____. Ministério da Educação. **Guia de Elaboração de Modelos Lógicos**: 2018.

_____. Ministério da Fazenda. **Manual de Informações de Custos do Governo Federal**. Brasília: 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Guia Metodológico de Indicadores**: Orientações Básicas Aplicadas à Metodologia do Plano Plurianual PPA 2016-2019. Brasília: 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores**: Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública. Brasília: 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 280/2020. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 12/02/2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília: TCU, 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de análise de problemas para auditorias**. Brasília: TCU, 2013.

CICAD - COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS. Estrategia Hemisférica sobre Drogas. CICAD, 2010.

CICAD - COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS. Nuevos Desafíos en Politicas de Drogas. CICAD, 201-.

MARCIAL. E. C. **Análise estratégica**: estudos de futuro no contexto da Inteligência Competitiva. Brasília: Thesaurus Editora, 2011.

OEA - ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Cenários do Problema das Drogas nas Américas 2013-2025**. OEA, 2012.

UNODC - UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **New challenges, threats and realities in preventing and addressing the world drug problem in compliance with relevant international law, including the three drug control conventions**. UNODC, 2016

UNODC - UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2019**. UNODC, 2019.

Anexo I – Resolução Conad nº 02/2020

RESOLUÇÃO Nº 2, DE 24 DE JULHO DE 2020

Estabelece a metodologia de planejamento, monitoramento e avaliação da política sobre drogas no âmbito do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas - Planad, e aprova seu Guia Metodológico.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 9.926, de 19 de julho de 2019, resolve:

Art. 1º O Plano Nacional de Políticas sobre Drogas - Planad é o instrumento de planejamento estratégico e tático setorial, indutor da coordenação da atuação governamental a nível nacional na temática drogas.

Art. 2º O Planad, elaborado segundo a metodologia disposta nesta Resolução, terá como escopo toda a política pública sobre drogas, de forma a englobar as ações de redução da oferta e da demanda por drogas lícitas ou ilícitas.

Art. 3º Fica aprovado o Guia Metodológico do Planad, documento de orientação técnica detalhada acerca da metodologia a ser aplicada nos processos de planejamento, monitoramento, avaliação e revisão do Plano, que estará disponível no endereço eletrônico https://legado.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/conad/planad.

CAPÍTULO I

DOS PRESSUPOSTOS, DIMENSÕES E ATRIBUTOS DO PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS - PLANAD

Art. 4º O Plano Nacional de Políticas sobre Drogas se baseia nos seguintes pressupostos:

I - governança nacional: CONAD como centro de governança nacional da política sobre drogas, com atuação efetiva na pactuação do plano, bem como nos seus processos de monitoramento, avaliação e revisão;

II - conformidade normativa: atendimento às diretrizes e aos dispositivos do arcabouço normativo da política sobre drogas;

III - convergência estratégica: o processo de elaboração do Planad deve ser harmônico aos diferentes instrumentos de planejamento governamental vigentes;

IV - organização por dimensões e atributos: definição clara das dimensões estratégica e tática do Plano e dos atributos que as caracterizam;

V - participação, transparência e prestação de contas: adoção de processo participativo a partir de realização de consulta pública acerca do plano, além da divulgação do plano e de relatórios relacionados ao seu monitoramento e avaliação em site para livre acesso pela sociedade; e

VI- coordenação federativa: incentivo ao desdobramento do plano nacional em planos estaduais, distritais e municipais, bem como à cooperação e troca de informações entre os entes federativos.

Art. 5º O Plano Nacional será organizado por meio dos seguintes atributos:

I - problemas centrais: correspondem às principais situações indesejadas relacionadas à questão das drogas a serem alvo da ação governamental para mitigação ou resolução;

II - eixos: representam as subdivisões da política sobre drogas nas seguintes linhas de atuação:

a) 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 e conscientizar e incentivar a diminuição dos riscos associados ao uso, ao uso indevido e à dependência de drogas lícitas e ilícitas;

b) 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;

c) 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;

d) pesquisa e avaliação engloba as ações de expansão do conhecimento científico, desenvolvimento de indicadores, estatísticas e avaliação de políticas, programas e projetos; e

e) 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.

III - objetivos estratégicos: representam a mudança a ser promovida a partir da atuação governamental;

IV - metas: representam a quantificação do resultado ou impacto almejado no âmbito do objetivo estratégico;

V - diretrizes: são instruções norteadoras para execução das iniciativas vinculadas a determinado objetivo estratégico do plano, a fim de viabilizar sua efetividade;

VI - iniciativas: correspondem às ações estratégicas a serem executadas pelo governo na forma de atividades e projetos; e

VII - compromissos: refletem a dimensão objetiva das entregas imediatas das iniciativas que o governo se compromete a realizar.

Parágrafo único. Os atributos relacionados nos incisos de I a V representam a dimensão estratégica do Planad e os incisos VI e VII representam sua dimensão tática.

CAPÍTULO II

DO PLANEJAMENTO

Art. 6º O planejamento do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas contará com a participação dos órgãos e entidades do CONAD, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios, de especialistas na temática drogas e da sociedade em geral.

§ 1º Os representantes dos estados e do Distrito Federal correspondem aos membros da Comissão Bipartite do CONAD.

§ 2º Os especialistas na temática drogas correspondem aos membros do Grupo Consultivo do CONAD.

§ 3º Para representação dos municípios, a Confederação Nacional dos Municípios será convidada para participação no processo de planejamento do Planad.

§ 4º A ampla participação social na elaboração do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas se efetivará por meio de consulta pública.

§ 5º A critério do CONAD, outros órgãos e entidades poderão ser convidados a contribuir na fase de planejamento do Planad.

Art. 7º O Plano Nacional de Políticas sobre Drogas será elaborado com base em diagnóstico setorial prévio da política sobre drogas, que contemplará análises acerca dos seguintes aspectos:

I - legislação brasileira;

II - agendas e compromissos internacionais;

III - problemas centrais relacionados à questão das drogas;

IV - tendências, incertezas, oportunidades, riscos e desafios a serem enfrentados no horizonte do Plano; e

V - intervenção governamental, de forma a contemplar as principais políticas públicas, programas e ações relacionadas à temática drogas.

§ 1º O diagnóstico setorial será coordenado pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas - Senad, em conjunto com a Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas - Senapred, e será realizado com a participação dos representantes governamentais previstos no art. 6º desta resolução.

§ 2º A análise constante do item II do caput será realizada pelo Ministério das Relações Exteriores, que contará com o apoio dos demais partícipes previstos no art. 6º desta resolução.

Art. 8º A proposta inicial do plano será elaborada por meio da realização de oficinas envolvendo os partícipes governamentais previstos no art. 6º e submetida à consulta pública pelo CONAD.

Parágrafo único. As contribuições e propostas apresentadas no âmbito da consulta pública serão compiladas pela Senad e distribuídas conforme a pertinência temática aos membros do CONAD, que emitirão parecer quanto à sua aceitação.

Art. 9º Após a realização dos ajustes no plano com base nas contribuições apresentadas na consulta pública, o CONAD se reunirá para deliberar sobre a aprovação do plano.

Art. 10. Aprovada a proposta final do plano, será elaborada minuta de decreto de instituição do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas 2021-2025.

Parágrafo único. A minuta de decreto será submetida ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública para deliberação final e posterior encaminhamento à Casa Civil da Presidência da República por meio do Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal - Sidof.

CAPÍTULO III

DO DESDOBRAMENTO EM PLANOS ESTADUAIS, DISTRITAIS E MUNICIPAIS

Art. 11. O CONAD incentivará o desdobramento do Planad por meio da edição de guias ou manuais de orientação da elaboração de planos estaduais, distritais e municipais de políticas sobre drogas.

Art. 12. Os representantes dos estados e Distrito Federal no âmbito da Comissão Bipartite atuarão como multiplicadores da metodologia apresentada pelo CONAD para a realização dos planos estaduais, distritais e municipais.

CAPÍTULO IV

DO MONITORAMENTO

Art. 13. O processo de monitoramento do Planad ocorrerá, ordinariamente, em periodicidade quadrimestral.

§ 1º Os órgãos ou entidades responsáveis por objetivos e iniciativas do plano deverão encaminhar até o final da primeira quinzena do mês subsequente ao final do quadrimestre as informações relativas à apuração do alcance de suas metas e compromissos, além de análise situacional quanto à execução de cada iniciativa.

§ 2º As informações encaminhadas serão compiladas pela Senad e disponibilizadas para realização da reunião do CONAD de monitoramento do Plano, que ocorrerá na primeira semana do segundo mês subsequente ao fim do quadrimestre de referência.

§ 3º As informações de monitoramento e as providências deliberadas na reunião do CONAD serão consignadas no Relatório de Monitoramento Quadrimestral do Planad, que será disponibilizado no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Art. 14. O plenário do CONAD ou seu Presidente poderão deliberar pelo monitoramento intensivo de objetivos ou iniciativas do Planad. Parágrafo único. Os órgãos ou entidades responsáveis por objetivos ou iniciativas alvo de monitoramento intensivo deverão encaminhar ao CONAD informações mensais quanto à execução das metas ou compromissos a elas relacionados, indicando os avanços, problemas enfrentados e providências.

CAPÍTULO V

DA AVALIAÇÃO E REVISÃO

Art. 15. Ao final do último quadrimestre do ano será realizada a avaliação abrangente da execução do Planad, contemplando os seguintes aspectos:

I - análise quanto ao alcance dos objetivos, cumprimento das diretrizes e realização das iniciativas, incluindo verificação da sua economicidade, eficiência, eficácia e efetividade;

II - identificação pontos fortes, avanços e os pontos que precisam ser melhorados na execução da política pública; e

III - apresentação de perspectivas, riscos e desafios na implementação das iniciativas e alcance dos objetivos para os próximos exercícios do plano.

§ 1º Os órgãos ou entidades responsáveis por objetivos e iniciativas do plano deverão encaminhar até 21 de janeiro à Senad as informações relativas à avaliação de sua execução na forma do disposto no caput.

§ 2º As informações encaminhadas serão compiladas pela Senad e disponibilizadas para realização de oficinas temáticas de avaliação do Planad, com a participação dos executores do Plano e dos especialistas em políticas sobre drogas do Grupo Consultivo do CONAD.

§ 3º Ao final das oficinas temáticas de avaliação do Planad, os partícipes desse processo aprovarão proposta de Relatório de Avaliação Anual e deliberarão sobre eventual revisão do plano, apresentando ao CONAD proposta de documento revisão, se for o caso.

Art. 16. Apresentada proposta de revisão do Planad, o CONAD a submeterá a consulta pública e realizará os mesmos procedimentos previstos nos arts. 8º, 9º e 10 desta resolução, na análise de propostas, aprovação e publicação do documento revisado.

Art. 17. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA

Anexo II – Modelo para análise da legislação pátria aplicada à política sobre drogas

LEGISLAÇÃO BÁSICA APLICADA À POLÍTICA SOBRE DROGAS

1. A questão das drogas na Constituição

Orientação: apresentar o conteúdo dos dispositivos constitucionais acerca da temática.

2. O Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (Sisnad) - Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006) e Decreto nº 5.912/2006.

Orientação: apresentar os principais dispositivos que caracterizam a política sobre drogas, o Sisnad, os mecanismos de redução da demanda, da oferta, gestão, pesquisa e avaliação. Destacar as mudanças recentes (Lei 13.840/2019 e Lei 13.886/2019).

3. Lei do Fundo Nacional Antidrogas – Funad (Lei 7.560/86)

Orientação: apresentar principais aspectos do Funad, financiamento e aplicação dos recursos, além dos avanços recentes (Lei 13.886/2019).

4. Decreto do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Decreto 9.926/2019)

Orientação: apresentar a nova composição do Conad, seus órgãos de apoio (Grupo Consultivo e Comissão Bipartite) suas competências.

5. Decreto da Política Nacional sobre Drogas (Decreto nº 9.761/2019)

Orientação: apresentar visão geral com as questões de destaque da nova política nacional sobre drogas.

REPOSITÓRIO DE NORMATIVOS DA POLÍTICA SOBRE DROGAS

Quadro 6 - Modelo de repositório de normativos da política sobre drogas

Título	Data de Publicação	Tipo de normativo	Eixo da Política sobre Drogas	Órgão/ Entidade	Ementa

Fonte: Elaboração Própria

Anexo III – Modelo para análise de agendas e compromissos internacionais

PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL

Orientação: apresentar uma visão geral de cada fórum e organismos internacionais na temática drogas dos quais o Brasil participa, de forma a explicar suas principais competências, composição e atividades.

MARCO LEGAL INTERNACIONAL DA POLÍTICAS SOBRE DROGAS

Orientação: apresentar os principais marcos legais firmados no âmbito dos organismos relacionados à temática drogas, com a exposição dos aspectos de maior destaque relacionados a cada um deles. Exemplos (rol não exaustivo): Convenção Única sobre Entorpecentes (CND,1961); Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (CND,1971); Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (CND,1988); Convenção-Quadro para Controle do Tabaco (OMS, 2003).

REPOSITÓRIO DE CONVENÇÕES E ACORDOS INTERNACIONAIS DOS QUAIS O BRASIL É SIGNATÁRIO

Quadro 7 - Modelo de repositório de convenções e acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário

Título	Organismo / País a que se vincula o acordo	Data de pactuação da convenção ou acordo	Normativo de incorporação à lei brasileira	Data de ratificação	Eixo da Política sobre Drogas	Órgão/ Entidade vinculada	Ementa

Fonte: Elaboração Própria

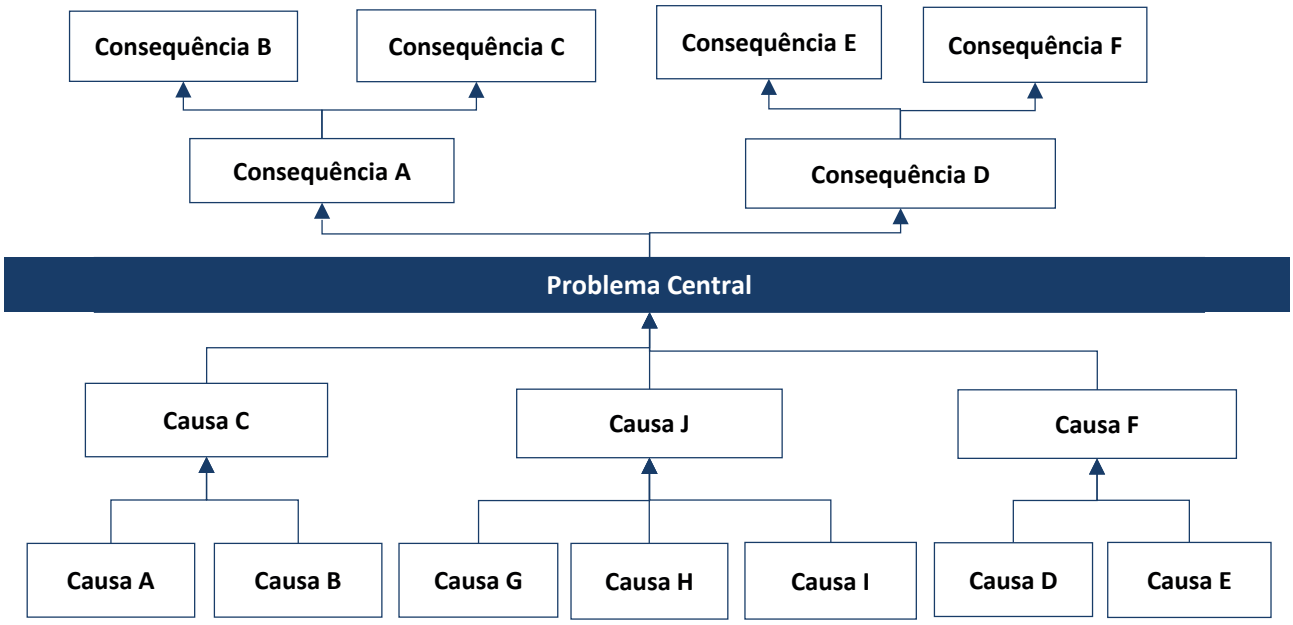
ESTRATÉGIA HEMISFÉRICA SOBRE DROGAS

Orientação: apresentar visão geral da estratégia hemisférica sobre drogas, de forma a destacar seus princípios, eixos, diretrizes principais e explicar sobre o Mecanismo de Avaliação Multilateral (MAM).

Anexo IV – Modelo para análise de problemas

CONSTRUÇÃO DAS ÁRVORES DE PROBLEMAS

Figura 8 - Modelo de árvore de problemas



Fonte: Elaboração Própria

Orientação: Durante a reunião de discussão para revisão, melhoria e validação de cada árvore de problemas proposta, deve-se seguir as seguintes diretrizes de condução: i) deve-se encorajar os participantes a exporem qualquer pensamento, sem inibições e preconceitos, pois a criatividade é bem-vinda; ii) deve-se incentivar a apresentação de ideias, pois quanto maior o número de pensamentos expostos, melhor para encontrar as boas ideias); iii) deve-se estimular os participantes a desenvolverem as ideias uns dos outros; iv) não pode haver críticas sobre as ideias expostas, o debate deve ser construtivo (BRASIL, 2013, apud DAYCHOUM, 2007).

Ao final da videoconferência da árvore de problemas, os partícipes desse processo indicarão os itens da árvore sobre os quais apresentarão texto de contextualização para a análise do problema.

ANÁLISE DOS PROBLEMAS

Orientação: Cada problema será objeto de análise específica a ser apresentada a partir de texto descritivo que o caracterize e indique suas causas e consequências, especificando as evidências que subsidiam as relações estabelecidas (estudos, pesquisas, registros administrativos etc.). Nessa contextualização deve-se dar destaque aos indicadores relacionados ao problema, com a apresentação da sua evolução ao longo do tempo nos últimos anos (conforme a disponibilidade dessas informações). Também deverão ser indicados os públicos e as localidades mais afetadas pelo problema.

FICHA DE INDICADORES-CHAVE RELACIONADOS AOS PROBLEMAS CENTRAIS

Quadro 8 - Ficha de indicadores-chave relacionados aos problemas centrais

Dados Básicos do Indicador		
1. Denominação	**2. Descrição**	**3. Unidade de Medida**
Nomeia o indicador de forma sucinta e clara.	Explica a racionalidade por trás do indicador, dando significado técnico preciso à sua existência em determinado contexto.	Unidade de medição determinada para o indicador. São exemplos: %, kilograma etc.
4. Período ou data a que se refere	**5. Polaridade**	**6. Fórmula de cálculo**
"Período ou data a que normalmente se refere o valor informado do indicador. Ex: mês, ano."	O sentido desejado de variação do indicador em termos do desempenho esperado para o programa ou política. É dividido em "quanto maior melhor", "quanto menor melhor"e "não se aplica".	Fórmula matemática que representa o modo de calcular o indicador, a partir das suas variáveis.
7. Fonte(s) dos dados	**8. Forma de apuração**	**9. Periodicidade de apuração**
Base(s) ou publicações de origem dos dados que compõem o indicador.	Descrição das etapas percorridas (passo a passo) para obter os dados e calcular os indicadores de tal modo que seja possível a um ator externo obter os mesmos resultados.	Define de quanto em quanto tempo há valor atualizado disponível para o indicador (ou para o conjunto de suas variáveis). Deve ter como base racional a frequência com que os dados são coletados.
10. Data de divulgação ou disponibilização	**11. Órganização/Unidade responsável pela disponibilização**	**12. Forma de disponibilização do indicador**
Data em que normalmente os dados do indicador são divulgados em mídias eletrônicas, bancos de dados governamentais, pesquisas, entre outros. Deve deixar claro o "delay" entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação. Exemplo: junho do ano seguinte ao ano de referência do indicador; 30 dias após a data que se refere o indicador etc.	Aponta qual organização ou organizações são responsáveis por calcular o indicador, independentemente dos responsáveis por produzir os dados de suas variáveis. Sugere-se informar, inclusive, a unidade responsável dentro de cada organização responsável.	Forma de disponibilização do indicador ou dos dados necessários para calculá-lo (links de acesso ao indicador, comunicação administrativa, publicações, pesquisas, entre outros).
13. Máxima desagregação territorial	**14. Outras desagregações possíveis**	**15. Limitações do indicador**
Explicita qual é a menor unidade territorial para a qual é possível calcular o indicador. Pode ser nacional (caso em que não há desagregação), região, estado, município, território, entre outras	São outras formas, que não a geográfica, de agrupamento, reagrupamento, ou totalização de informações de acordo com recortes de interesse para cálculo e análise. Podem ser por gênero, raça, faixa etária, escolaridade, renda, deficiência, entre outras.	Restrições que foram consideradas no cálculo dos indicadores e que devem ser observadas quando de sua análise e utilização. Exemplos de limitações seriam: comportamento sazonal do indicador que influencia seu valor, amostras utilizadas, limitações espaciais, entre outros.

Histórico de valores apurados no âmbito do indicador*				
2016	**2017**	**2018**	**2019**	**2020 (parcial)**

*Os órgãos ou entidades preenchedores poderão apresentar histórico mais ou menos amplo do que o acima representado, a depender da efetiva disponibilidade da informação.

Fonte: Adaptado a partir do Guia Metodológico para Indicadores (BRASIL,2018)

Anexo V – Modelo para análise de tendências, incertezas, oportunidades, riscos e desafios

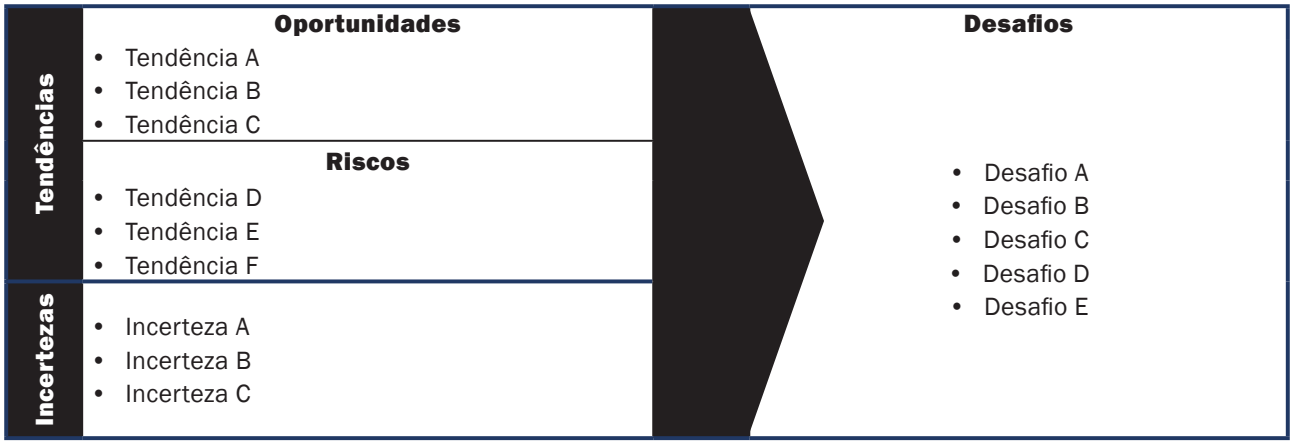
ANÁLISE DO CENÁRIO INTERNACIONAL

Orientação para análise do cenário internacional (MRE): apresentar uma contextualização sobre o avanço da agenda internacional no que se refere à temática drogas, informando as tendências discutidas recentemente nos organismos internacionais e as incertezas existentes quanto à questão das drogas no cenário internacional para os próximos cinco anos. Recomenda-se utilizar para esse trabalho, além de registros do próprio MRE, documentos produzidos pelos organismos internacionais que identificam tendências e desafios acerca do assunto, como o "Informe sobre el Consumo de Drogas en las Americas - 2019 "[1] (CICAD, 2019), o "World Drug Report"[2] (UNODC, 2019), além dos documentos "Nuevos Desafíos en Politicas de Drogas"[3] (CICAD/OEA), "New challenges, threats and realities in preventing and addressing the world drug problem in compliance with relevant international law, including the three drug control conventions"[4] (UNODC, 2016) e "Cenários do Problema das Drogas nas Américas 2013-2025"[5] (OEA, 2012).

Identificadas e explicadas as incertezas e tendências, essas devem ser classificadas em oportunidades e riscos, caso seus impactos prováveis sejam, respectivamente, positivos ou negativos para a realidade brasileira. A partir delas devem ser elencados os desafios que se verificam para a política sobre drogas brasileira, a fim de mitigar riscos e aproveitar as oportunidades verificados a nível internacional.

Assim, como produto deverá ser elaborado o quadro de incertezas, tendências (classificadas como riscos ou oportunidades) e os desafios, conforme modelo abaixo.

Figura 9 - Quadro-resumo de tendências, incertezas, oportunidades, riscos e desafios



Fonte: Elaboração Própria

[1] Disponível em: http://cicad.oas.org/Main/ssMain/HTML%20REPORT%20DRUG%202019/mobile/index.html.
[2] Disponível em: https://wdr.unodc.org/wdr2019/.
[3] Disponível em: http://www.cicad.oas.org/Main/AboutCICAD/Reference/CUMSILLE_Nuevos%20Desafios_SPA.PDF.
[4] Disponível em: https://www.unodc.org/documents/ungass2016/FactSheets/new_challenges.pdf.
[5] Disponível em: http://www.oas.org/documents/por/press/escenarios_drogas2013-2025_POR.pdf

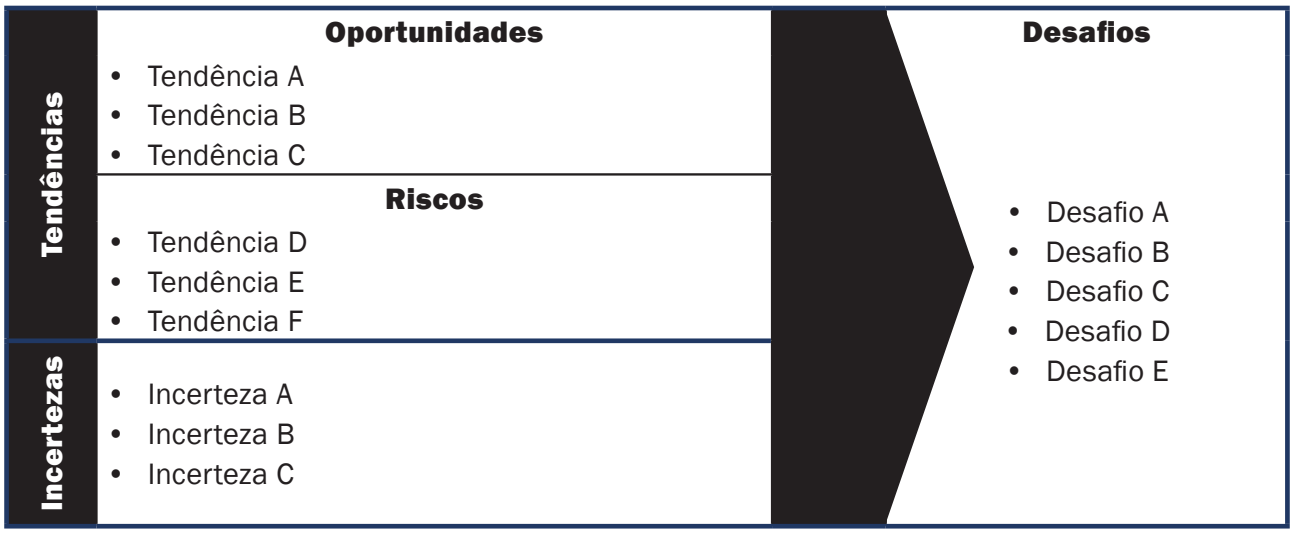
ANÁLISE DO CENÁRIO NACIONAL

Orientação para análise do cenário nacional (especialistas do Grupo Consultivo): apresentar contextualização acerca das incertezas e tendências da realidade brasileira relacionadas à política sobre drogas nos próximos cinco anos. Para esse trabalho, recomenda-se a verificação da evolução dos indicadores-chave da política sobre drogas (identificados na fase de análise dos problemas), bem como as tendências e incertezas identificadas em estudos prévios, como "Brasil 2035: Cenários para o Desenvolvimento" – (IPEA e Assecor, 2017), "Violência e Segurança Pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo" (IPEA, 2015) e outras publicações que sejam consideradas relevantes pelos especialistas.

Identificadas e explicadas as incertezas e tendências, essas devem ser classificadas em oportunidades e riscos, caso seus impactos prováveis sejam, respectivamente, positivos ou negativos para a realidade brasileira. A partir delas devem ser apresentados os desafios que se verificam para a política sobre drogas brasileira, a fim de mitigar riscos e aproveitar as oportunidades verificados a nível internacional.

Ao final as informações devem ser dispostas em um quadro-resumo de tendências, incertezas, oportunidades, riscos e desafios da política sobre drogas, nos moldes abaixo.

Figura 10 - Quadro-resumo de tendências, incertezas, oportunidades, riscos e desafios



Fonte: Elaboração Própria

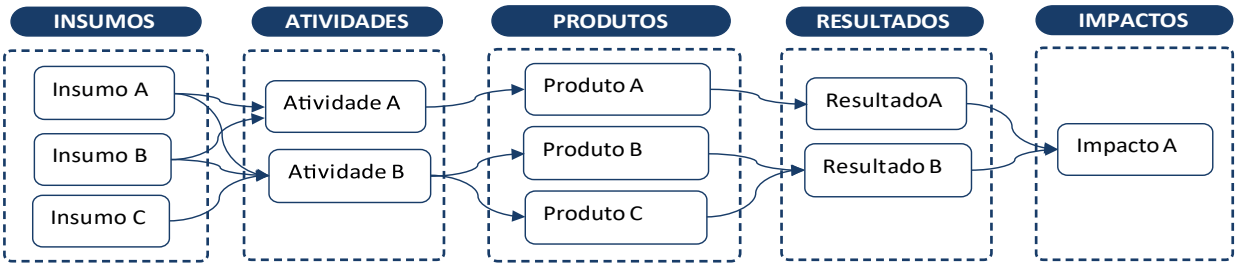
6 Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170606_brasil_2035_cenarios_para_desenvolvimento.PDF.

7 Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/151211_livro_violencia_seguranca.pdf.

Anexo VI - Modelo para análise da intervenção governamental

Quadro 9 - Fase I - Caracterização da Política, Programa ou Ação e Análise do Modelo Lógico

Caracterização			
1. Denominação da Política Pública/ Programa /Ação	**2. Data de início**	**2. Data de término**	**4. Objetivo**
Nome que identifica a política, programa ou ação para a sociedade	Marco de início da realização	Marco de término da realização. Caso ainda esteja sendo realizada, informar "em execução".	Reflete a finalidade da política, programa ou ação.
5. Problema central sobre o qual atua	**6. Causas do problema central a serem solucionadas ou consequências a serem atenuadas**		**"7. Instituição responsável pela coordenação "**
Apresenta o problema central sobre o qual a política,programa ou ação atua.	Reflete sobre quais causas ou consequências do problema a política, programa ou ação atua. Normalmente a intervenção é dirigida às causas. Entretanto, em questões que envolvam saúde, faz-se necessário atuar também sobre as consequências (ex: tratamento de intoxicação causada pelo consumo de drogas).		Órgão ou entidade que coordena a implementação. Se possível, detalhar a unidade responsável.
"8. Mecanismos(s) de implementação "	**"9. Atores envolvidos na implementação "**		**10. Público-alvo, beneficiários e prioridades**
"Caracterização da forma de execução da política, programa ou ação. Ex: execução direta, convênios, contratações etc."	Descrição de todos os parceiros de implementação.		Público-alvo é o grupo de pessoas que se quer atingir; Beneficiários correspondem aos grupo elegíveis em virtude dos critérios de participação no programa; Prioridades representam os critérios utilizados para estabelecimento de preferência entre beneficiários de maneira equânime.
11. Abrangência Territorial	**12. Base legal e normas aplicáveis**		**13. Fonte(s) de Financiamento**
Descrição das regiões/estados/municípios/ locais onde a política, programa ou ação analisada se realiza.	Arcabouço normativo que sustenta/regula a polític, programa ou ação.		Recursos Orçamentários ou Extraorçamentários - especificar ações orç. e planos orç. ou detalhar a fonte de recurso extraorçamentário.
14. Bases de dados e sistemas de informação	**15. Mecanismo(s) de monitoramento, supervisão e controle**		**16. Mecanismo(s) de transparência**
Descrição das bases e sistemas de informação utilizados no âmbito da política, programa ou ação.	Descrição dos meios utilizados para monitoramento, supervisão e controle. Ex: relatórios de monitoramento, registros administrativos de resultados, controles via sistemas de informação etc.		Descrição de que informações costumam ser divulgadas e como é dada essa transparência para a sociedade.
17. Há outras políticas e programas governamentais orientadas para o mesmo problema? Quais são?		**"18. Existe coordenação/integração entre essa política/programa com outros programas orientados ao mesmo problema? Como acontece essa coordenação? "**	
Descrição das demais políticas que tem foco no mesmo problema e causa específica.		Explicação sobre a existência e forma de coordenação/integração com outras políticas, programas ou ações.	
Modelo Lógico e Teoria do Programa			
19. Modelo Lógico (representação visual da dinâmica de realização do programa estabelecendo as relações de causa e efeito)			



20. Teoria do Programa	**21. Evidências que embasam a teoria do programa**
Descrição da lógica do programa, apresentando seus pressupostos e relações de causa e efeito entre as ações, produtos, resultados e impactos. Demonstra como a política, programa ou ação incide sobre as causas do problema.	Indicação dos estudos, pesquisas ou relatórios nacionais ou internacionais que demonstram a eficácia e efetividade da política, programa ou ação adotada.

Fonte: Elaboração Própria

Quadro 10 - Fase II – Análise da Implementação e Resultados em Anos Anteriores do Modelo Lógico

Implementação e Resultados em Anos Anteriores						
22. Recursos Desembolsados para Implementação da Política/Programa/Ação nos últimos 5 anos						
Ação Orçamentária	**Plano Orçamentário**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Código e título da ação orçamentária que financia a política, programa ou ação. Caso seja financiamento extraorçamentário, indicar neste campo o nome da fonte.	Código e título do plano orçamentário (PO) relacionado. Caso não haja plano orçamentário específico ou se trate de financiamento extraorçamentário, informar "Não se aplica".	Valor executado (liquidado)	Valor executado (liquidado)	Valor executado (liquidado)	Valor executado (liquidado)	Valor autorizado (dotação atual)
23. Produtos entregues pela Política/Programa/Ação nos últimos 5 anos						
Indicador	**Fonte**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020 (previsão)**
24. Resultados obtidos em virtude da implementação da Política/Programa/Ação nos últimos 5 anos						
Indicador	**Fonte**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020 (previsão)**
25. Impactos verificados pela implementação da Política/Programa/Ação nos últimos 5 anos						
Indicador	**Fonte**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020 (previsão)**
26. Análise global do desempenho da Política/Programa/Ação						
Consiste em análise acerca da execução da política, programa ou ação. Deve-se analisar: i) a evolução do dispêndio com a política pública, destacando, se possível, os custos unitários dos serviços/produtos providos à sociedade; ii) as entregas em termos de produtos/serviços, bem como os resultados de médio prazo obtidos; e iii) impactos gerados para a sociedade. Nessa oportunidade, devem ser destacadas as melhorias implementadas ao longo dos anos e as dificuldades enfrentadas. É válido destacar também boas práticas identificadas em casos específicos (localidades e parceiros com casos de sucesso) que possam ser expandidas de forma a agregar valor no âmbito de toda a política, programa, ação.						

Quadro 11 - Fase III – Análise SWOT e Recomendações

Análise SWOT e Recomendações	
27. Pontos fortes	**28. Pontos Fracos**
"Características internas e gerenciáveis que influenciam positivamente a execução e o alcance de resultados da política/programa/ação. Ex: servidores capacitados; equipamentos e instalações adequadas."	"Características internas e gerenciáveis que influenciam negativamente a execução e o alcance de resultados da política/programa/ação. Ex: falta de integração com outros programas; ausência de indicadores adequados; rotatividade de cargos da alta gestão etc."
29. Oportunidades	**30. Ameaças**
"Aspectos externos ao governo que influenciam positivamente a execução e o alcance de resultados da política/programa/ação. Ex: alto nível de apoio popular à política pública"	"Aspectos externos ao governo que influenciam negativamente a execução e o alcance de resultados da política/programa/ação. Ex: redução do crescimento econômico pressionando a redução dos gastos públicos; surgimento de novas drogas etc."
31. Recomendações para os futuros exercícios	
A partir da análise dos elementos identificados na análise SWOT, devem ser apresentadas neste campo as recomendações para a melhoria da política, programa ou ação, de forma a aproveitar as oportunidades e se proteger das ameaças nos futuros exercícios a fim de ampliar o alcance dos resultados pretendidos em favor da sociedade. Essas recomendações serão levadas em conta no momento da elaboração dos objetivos e iniciativas do Planad 2021-2015.	

Fonte: Elaboração Própria

Anexo VII – Modelo para detalhamento de objetivos estratégicos, diretrizes e metas

Quadro 12 - Ficha de detalhamento de objetivos estratégicos, diretrizes e metas do Planad

Objetivo Estratégico		
1. Título do Objetivo Estratégico	**2. Eixo da Política sobre Drogas**	**3. Problema central sobre o qual atua**
Frase sucinta que explicite o propóstio do objetivo estratégico. Deve refletir a mudança desejada na sociedade, de forma a evidenciar o impacto social ou o principal resultado dejado com a atuação governamental.	Eixo da política sobre drogas a que o objetivo se vincula.	Apresenta o problema central sobre o qual o objetivo atua. Relação de problemas centrais constante da "Avaliação Executiva da Questão das Drogas no Brasil".
4. Objetivo(s) da Política Nacional sobre Drogas englobados pelo objetivo estratégico	**5. Instituição responsável pelo monitoramento**	**6. Responsável pela prestação de informações de monitoramento**
Indicação dos objetivos da Pnad englobados pelo escopo do objetivo estratégico do Planad.	Instituição que coordenará o monitoramento do objetivo.	**Nome** **E-mail** **Telefone** **Unidade /Área**

Diretrizes
7. Lista de diretrizes
Representam as orientações para a execução da política pública no âmbito do objetivo. Deve-se indicar a lista de diretrizes da Pnad aplicáveis ao objetivo, sendo possível acrescentar outras que se entendam relevantes.

Meta (s) (se houver mais de uma meta, acrescentar linhas na planilha nos mesmos moldes abaixo)						
8. Meta 1						
8.1. Título da meta						
Frase sucinta que explicite de forma clara a quantificação do resultado ou impacto que se deseja alcançar ao final do período do plano.						
8.2. Indicador	**8.3. Fórmula de cálculo**	**8.4. Unidade de medida**	**8.5. Periodicidade de apuração**	**8.5. Fonte(s) dos dados**		
Nome do indicador.	Equação matemática que representa o modo de calcular o indicador, a partir das suas variáveis.	Unidade de medição determinada para o indicador.	De quanto em quanto tempo há valor atualizado disponível para o indicador. Deve ter como base racional a frequência com que os dados são coletados.	Base(s) ou publicações de origem dos dados que compõem o indicador.		
8.7. Linha de Base da Meta		**8.8. Segmentação da meta por ano** (valor do indicador que o órgão/unidade deseja alcançar em cada período)				
Ano	Ano da apuração mais recente	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Meta total**
Valor Apurado	Valor mais recente anual apurado	meta para 2021	meta para 2022	meta para 2023	meta para 2024	meta para 2025	∑ meta 2021 a 2025

Convergência Estratégica		
9. Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES)	**10. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**	**11. Estratégia Hemisférica sobre Drogas**
Indicação dos eixos, diretrizes e orientações da ENDES relacionados ao objetivo estratégico do Planad.	Indicação dos objetivos e metas dos ODS relacionados ao objetivo estratégico do Planad	Indicação dos eixos e diretrizes da Estratégia Hemisférica relacionados ao objetivo estratégico do Planad

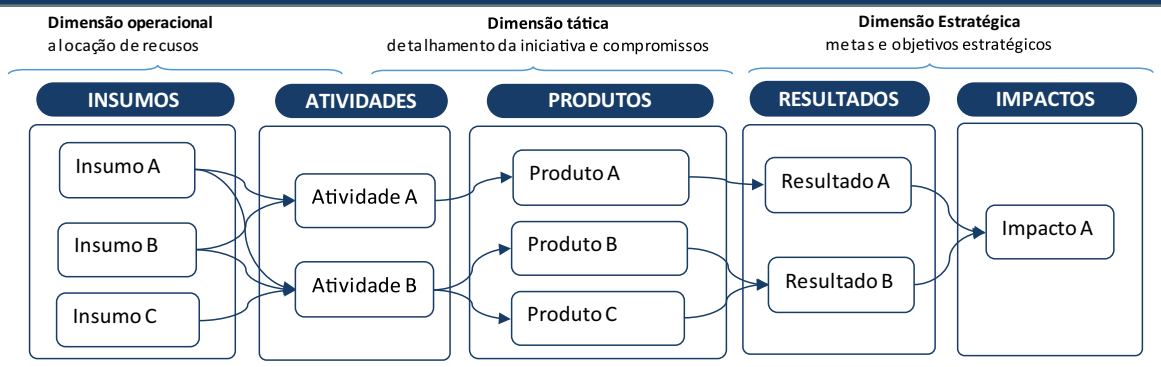
12. Planos nacionais setoriais	**13. Plano Plurianual (PPA)**	**14. Planejamento Estratégico Institucional (PEI)**	**15. Lei de Diretrizes Orçamentárias**
Indicação dos planos setoriais e respectivos atributos (objetivos, diretrizes e metas) relacionados ao objetivo estratégico do Planad	Indicação dos programas, objetivos e metas do PPA relacionados ao objetivo estratégico do Planad	Indicação dos planos estratégicos institucionais e respectivos atributos (objetivos e metas) relacionados ao objetivo estratégico do Planad	Há na LDO alguma disposição ou prioridade relacionada ao objetivo? Se sim, indicar o artigo.

Fonte: Elaboração Própria

Anexo VIII – Modelo para detalhamento de iniciativas e compromissos

Quadro 13 - Ficha de detalhamento das iniciativas e compromissos

Iniciativa			
1. Denominação da Iniciativa	**2. Data de início**	**3. Data de Término**	**4. Objetivo Estratégico do Planad**
Nome que identifica a iniciativa para a sociedade. Pode ser, por exemplo, o nome do projeto, do programa ou uma frase que deixe claro o objeto da ação governamental etc.	Marco de início da realização da iniciativa	Marco de término da realização. No caso de ação continuada, informar "indeterminado".	Indicação do objetivo do Planad que a iniciativa se encontra vinculada, de forma a influir positivamente para seu alcance
5. Instituição responsável pela coordenação	**6. Atores envolvidos na implementação**		**7. Responsável pela prestação de informações de monitoramento**
Órgão ou entidade que coordena a implementação. Se possível, detalhar a unidade responsável.	Descrição de todos os parceiros de implementação.		**Nome** **E-mail** **Telefone** **Unidade/Área**
8. Problema sobre o qual atua	**9. Causas do problema a serem solucionadas ou consequências a serem atenuadas**		**10. Público-alvo, beneficiários e prioridades**
Apresenta o problema central sobre o qual a iniciativa atua. Relação de problemas centrais constante da "Avaliação Executiva da Questão das Drogas no Brasil".	Apresenta as causas e consequências do problema sobre os quais a iniciativa atua. É preferível que se atue sobre as causas por ser mais efetivo. Eventualmente, pode ser necessário atuar sobre as consequências (ex: tratamento de intoxicação causada pelo consumo de drogas).		Público-alvo é o grupo de pessoas que se quer atingir; Beneficiários correspondem aos grupo elegíveis em virtude dos critérios de participação no programa; Prioridades representam os critérios utilizados para estabelecimento de preferência entre beneficiários de maneira equânime.
11. Abrangência Territorial	**12. Mecanismos(s) de implementação**		**13. Base legal e normas aplicáveis**
Descrição das regiões/estados/municípios/ locais onde a política, programa ou ação analisada se realiza.	Caracterização da forma de execução da política, programa ou ação. Ex: execução direta, convênios, contratações etc.		Arcabouço normativo que sustenta/regula a iniciativa.
14. Bases de dados e sistemas de informação	**15. Mecanismo(s) de monitoramento, supervisão e controle**		**16. Mecanismo(s) de transparência**
Descrição das bases e sistemas de informação utilizados no âmbito da iniciativa.	Descrição dos meios utilizados para monitoramento, supervisão e controle da iniciativa. Ex: relatórios de monitoramento, registros administrativos de resultados, controles via sistemas de informação etc.		Descrição de que informações serão divulgadas sobre a iniciativa e como será dada essa transparência para a sociedade.
17. Há outras políticas, programas ou ações governamentais orientadas para o mesmo problema? Quais são?		**18. Existe coordenação/integração entre essa iniciativas com outras políticas, programas ou ações governamentais orientados ao mesmo problema? Como acontece essa coordenação?**	
Descrição das demais políticas que tem foco no mesmo problema e causa específica.		Explicação sobre a existência e forma de coordenação/integração com outras políticas, programas ou ações governamentais.	
Modelo Lógico e Teoria da Iniciativa			
19. Modelo Lógico (representação visual da dinâmica de realização da iniciativa, estabelecendo as relações de causa e efeito)			



20. Teoria da Iniciativa	**21. Evidências que embasam a teoria da Iniciativa**
Descrição da lógica da iniciativa, apresentando seus pressupostos e relações de causa e efeito entre as ações, produtos, resultados e impactos. Demonstra como as atividades englobadas da iniciativa incidem sobre as causas do problema.	Indicação dos estudos, pesquisas ou relatórios nacionais ou internacionais que demonstram a eficácia e efetividade da iniciativa.

Compromissos (s) (se houver mais de um compromisso acrescentar linhas na planilha nos mesmos moldes abaixo)							
22. Compromisso 1							
22.1. Título do Compromisso							
Frase sucinta que explicite de forma clara a quantificação da entrega em termos de bens ou serviços prestados no âmbito da iniciativa. Está intimamente ligada ao (s) produto (s) previstos no modelo lógico.							
22.2. Indicador		**22.3. Fórmula de cálculo**		**22.4. Unidade de medida**	**22.5. Periodicidade de apuração**		**22.6. Fonte(s) dos dados**
Nome do indicador.		Equação matemática que representa o modo de calcular o indicador, a partir das suas variáveis.		Unidade de medição determinada para o indicador.	De quanto em quanto tempo há valor atualizado disponível para o indicador. Deve ter como base racional a frequência com que os dados são coletados.		Base(s) ou publicações de origem dos dados que compõem o indicador.
22.7. Linha de Base		**22.8. Segmentação do compromisso por ano** (valor do indicador que o órgão/unidade deseja alcançar)					
Ano	Ano da apuração mais recente	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Compromisso total**
Valor Apurado	Valor mais recente anual apurado	compromisso para 2021	compromisso para 2022	compromisso para 2023	compromisso para 2024	compromisso para 2025	∑ compromissos 2021 a 2025
Fonte de Financiamento, Estimativa de Custos e Priorização							
23. Fonte de Financiamento		**24. Ação Orçamentária**		**25. Plano Orçamentário - PO**		**26. Priorização**	
Indicação da fonte como "orçamentária", "extraorçamentária" ou "não se aplica". Se orçamentária, preencher os campos 24 a 26. Se extraorçamentária, especificar qual é a fonte que será utilizada		(informar código e título da ação que irá custear a iniciativa)		(informar código e título do PO que irá custear a iniciativa)		Define o nível de prioridade em relação às outras iniciativas vinculadas à ação orçamentária. Deve variar de 1 - Prioridade Máxima - até o nº total de iniciativas vinculadas à ação orçamentária. Ex: se há 3 iniciativas vinculadas à ação orçamentária, a priorização vai de 1 a 3, sendo classificada com 1 a de maior prioridade e 3 a de menor	
27. Valor executado com a iniciativa no ano anterior		**28. Estimativa de custos por ano para execução da iniciativa** Trata-se apenas de uma estimativa para suporte ao planejamento, não havendo qualquer obrigação gerada por essa previsão. Para sua efetivação, é necessária a previsão dos recursos nas leis orçamentárias de cada ano, além da observância, pelo órgão ou entidade responsável pela iniciativa, de todos os requisitos e limites estabelecidos nas legislações e normativos referentes ao orçamento, como Constituição Federal, Lei 4.320/64, Lc 101/2000, leis de diretrizes orçamentárias de cada ano, Portarias da SOF etc.					
2020		**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Total Estimado 2021 a 2015**
Valor Executado (liquidado)		Estimativa de custos (R$) para 2021	Estimativa de custos (R$) para 2022	Estimativa de custos (R$) para 2023	Estimativa de custos (R$) para 2024	Estimativa de custos (R$) para 2025	∑ estimativa de custos 2021 a 2025

Fonte: Elaboração Própria

CONSELHO NACIONAL DE
POLÍTICAS SOBRE DROGAS

MINISTÉRIO DA
**JUSTIÇA E
SEGURANÇA PÚBLICA**

PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL