



Universidade
Federal
Fluminense



Título: Análise Situacional das Comunidades Terapêuticas na Política Nacional sobre Drogas no Brasil: Diagnóstico e Plano de Ação

Relatório técnico apresentado pela mestranda Luana Ferreira Braga Benirschke ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Cláudia Henschel de Lima, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Volta Redonda
2025

ANÁLISE SITUACIONAL DAS COMUNIDADES TERAPÊUTICAS NA POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS NO BRASIL: DIAGNÓSTICO E PLANO DE AÇÃO

ANÁLISE SITUACIONAL DAS COMUNIDADES TERAPÊUTICAS NA POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS NO BRASIL: DIAGNÓSTICO E PLANO DE AÇÃO

Relatório técnico-conclusivo apresentado pela mestranda **Luana Ferreira Braga Benirschke** ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação da docente **Professora Doutora Claudia Henschel de Lima**, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



Resumo

03

Contexto

04

Descrição da situação-problema

06

Objetivos da proposta

07

Análise situacional e diagnóstico

08

Plano de ação

11

Responsáveis pela proposta de
intervenção e data

21

Referências

22

Protocolo de recebimento

23

RESUMO

O presente relatório técnico-conclusivo é derivado da dissertação de mestrado intitulada *Canto dos Malditos: uma análise sobre o papel das Comunidades Terapêuticas no Panorama da Política de Álcool e Drogas no Brasil* desenvolvida no âmbito do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), da Universidade Federal Fluminense, Campus Volta Redonda.

A pesquisa teve como objetivo geral investigar as dinâmicas das Comunidades Terapêuticas (CTs) no contexto da Política Nacional sobre Drogas no Brasil. Compreendendo a ascensão das CTs como dispositivos centrais nas Políticas sobre drogas no Brasil, especialmente entre 2016 e 2022, percebendo sua viabilidade política dentro dos fluxos de problemas, soluções e decisões institucionais, bem como os discursos estatais e midiáticos que reforçam práticas proibicionistas e abstencionistas, associando o uso de substâncias à criminalidade e à desordem social.

Além disso, a pesquisa investiga de que forma a racionalidade punitiva tem sido acionada para legitimar a centralidade das CTs nas políticas sobre drogas, reforçando práticas de contenção, estigmatização e negação da autonomia de sujeitos historicamente marginalizados. Busca-se desvendar os mecanismos institucionais, discursivos e políticos que sustentam essa configuração, bem como os impactos concretos sobre os direitos humanos e as possibilidades de cuidado em liberdade para os usuários de substâncias.

O desenvolvimento teórico e documental seguiu rigorosamente o formato acadêmico exigido para dissertação de mestrado, contemplando revisão bibliográfica e análise normativa, conforme os parâmetros metodológicos estabelecidos pelo programa.

A partir dessa base, foi possível fundamentar a elaboração do presente relatório técnico-conclusivo, estruturado em dois eixos principais: Diagnóstico e Plano de Ação.

No eixo Diagnóstico, realizou-se uma análise situacional das Comunidades Terapêuticas, considerando aspectos institucionais, operacionais e normativos, com foco na sua inserção e atuação dentro da Política Nacional sobre Drogas.

Já no eixo Plano de Ação, foram propostas diretrizes e estratégias voltadas ao aprimoramento da gestão pública e ao fortalecimento das práticas adotadas por essas instituições, com vistas à promoção de políticas mais eficazes, humanizadas e alinhadas aos princípios da saúde pública e dos direitos humanos.



CONTEXTO

Este relatório técnico-conclusivo contempla os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) no âmbito da Agenda 2030. A pesquisa está alinhada, em especial, aos seguintes ODS:

- ODS 3 – Saúde e Bem-Estar: Promover o acesso à saúde de qualidade e ao bem-estar para todos, em todas as idades.
- ODS 4 – Educação de Qualidade: Assegurar educação inclusiva, equitativa e de qualidade, promovendo oportunidades de aprendizagem ao longo da vida.
- ODS 10 – Redução das Desigualdades: Reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles, com foco na inclusão social e econômica.
- ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes: Promover sociedades pacíficas e inclusivas, garantir o acesso à justiça e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas.



Ao abordar a análise situacional das Comunidades Terapêuticas no contexto da Política Nacional sobre Drogas, este relatório contribui diretamente para o fortalecimento de políticas públicas que dialogam com esses objetivos globais, reforçando o compromisso com o desenvolvimento sustentável, a equidade e a justiça social.

Nas últimas décadas, o Brasil tem vivenciado transformações significativas nas políticas públicas voltadas ao cuidado de pessoas que fazem uso problemático de álcool e outras drogas.

A partir dos anos 2000, com o avanço da Reforma Psiquiátrica e a consolidação da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), emergiu um modelo de cuidado centrado na redução de danos, na escuta qualificada e na promoção da autonomia dos sujeitos. Essa abordagem, alinhada aos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) e aos direitos humanos, propõe práticas comunitárias e intersetoriais que rompem com a lógica manicomial e com os dispositivos de exclusão historicamente associados ao tratamento da dependência química.

CONTEXTO

Contudo, a partir de 2016, observa-se uma inflexão na política nacional, marcada pela ascensão das Comunidades Terapêuticas (CTs) como principal alternativa institucional. Essa mudança ocorre em um contexto de avanço conservador, austeridade fiscal e reconfiguração das coalizões políticas, que favorecem modelos centrados na abstinência, na contenção e na moralização do uso de substâncias. As CTs, muitas vezes vinculadas a redes religiosas e parlamentares, apresentam alta “implementabilidade” no curto prazo, por utilizarem estruturas privadas e exigirem menor qualificação técnica. Essa expansão ocorre mesmo diante de denúncias recorrentes de violações de direitos e da ausência de comprovação científica sobre sua efetividade.

A consolidação das CTs como política dominante não pode ser explicada apenas por critérios técnicos ou clínicos. Ela resulta de uma articulação complexa entre elementos simbólicos, políticos e estruturais que moldam a agenda pública, fortemente influenciada pela racionalidade punitiva (Henschel *et al.*, 2015). Essa lógica associa o uso de drogas à criminalidade e à desordem social, legitimando práticas de isolamento e disciplinamento, especialmente de sujeitos negros, pobres e periféricos. Ao mesmo tempo, a fragilização da RAPS — agravada pela Emenda Constitucional nº 95 e pela descontinuidade de políticas intersetoriais — compromete sua capacidade de expansão e de resposta às demandas sociais.

Diante desse cenário, esta pesquisa busca compreender os fatores que explicam a prevalência das CTs na política brasileira de álcool e outras drogas, utilizando o Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984) como ferramenta analítica. Ao investigar como problemas, soluções e fluxos políticos se alinham para abrir janelas de oportunidade na formulação da agenda pública, pretende-se identificar estratégias para reverter ou reorientar essa trajetória. O objetivo é contribuir para o fortalecimento de políticas públicas que promovam cuidado em liberdade, inclusão social e respeito à diversidade dos sujeitos, reafirmando os princípios da Reforma Psiquiátrica e da abordagem de Redução de Danos.



DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

2011

- *Policy* (CTs) já existia
- *Problems* ainda “diluídos”
- *Politics* não favorecia expansão massiva → CTs foram normatizadas, mas com expansão limitada

2016–2019

- *Problems* (crises + indicadores + austeridade) aumentaram
- *Policy* (CTs) eram soluções disponíveis e “implementáveis”
- *Politics* (turnover conservador + coalizões evangélicas/parlamentares + orçamento via FUNAD) favoreceu acoplamento → Janela aberta → PNAD 2019, NT11, grande incremento de recursos.

Pós 2019

- Acoplamento consolidado por instrumentos orçamentários e legais;
- Emergem sinais de contra-corrente (denúncias, fiscalização) que podem abrir janela para reversão se articulados estrategicamente.



Por que a alternativa técnica (RAPS/RD) não prevaleceu plenamente?

- Menor aceitabilidade política em contexto conservador e moralizante
- Necessidade de investimento contínuo e maior capacidade técnica para expansão da RAPS (dificuldade em curto prazo, especialmente com EC95)
- CTs apresentaram alta “implementabilidade” imediata: uso de estruturas privadas, mobilização de redes religiosas e parlamentares, menor exigência de equipes especializadas
- Disputa simbólica: soluções “visíveis” (internação, retirada do usuário da rua) ganham apoio eleitoral em momentos de pânico social.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

Apresentar análise situacional conclusiva sobre o papel das Comunidades Terapêuticas (CTs) na Política Nacional sobre Drogas no Brasil, com base na pesquisa desenvolvida no âmbito do PROFIAP/UFF, e propor plano de ação para realinhamento das políticas públicas aos princípios da Reforma Psiquiátrica.

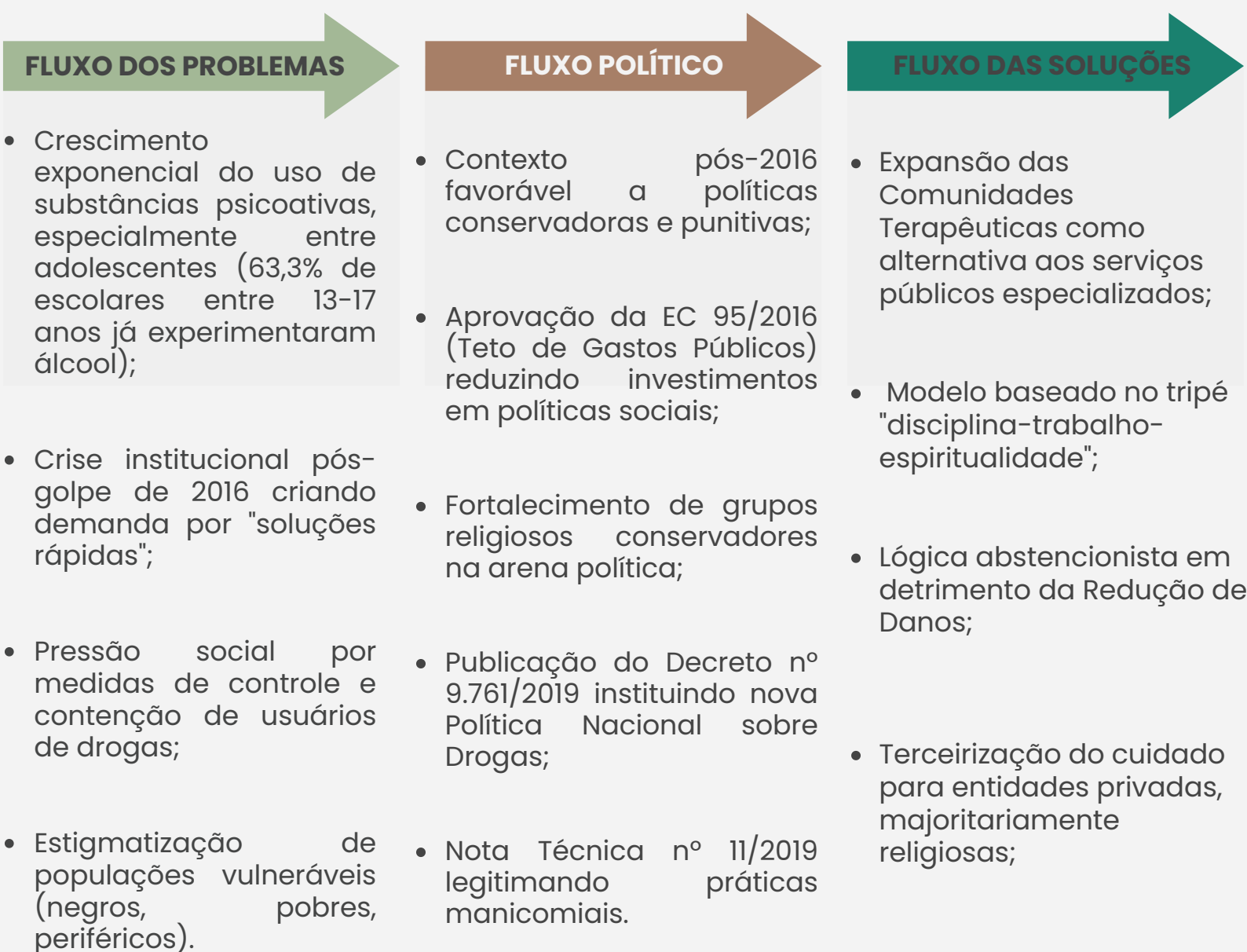
→ Objetivos específicos

- Diagnosticar a situação atual das CTs no panorama das políticas de saúde mental brasileiras;
- Aplicar o Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon para compreender os processos decisórios no período 2016-2022;
- Propor recomendações técnicas para gestores públicos das áreas de saúde, educação e assistência social;
- Estabelecer diretrizes para o fortalecimento da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS).

ANÁLISE SITUACIONAL E DIAGNÓSTICO

O Relatório apresenta a análise situacional das Comunidades Terapêuticas à luz do Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon com vistas a construir um diagnóstico preciso de sua expansão no quadro de formulação da Política Nacional sobre Drogas no Brasil e fundamentar o Plano de Ação em Políticas Públicas para álcool e drogas.

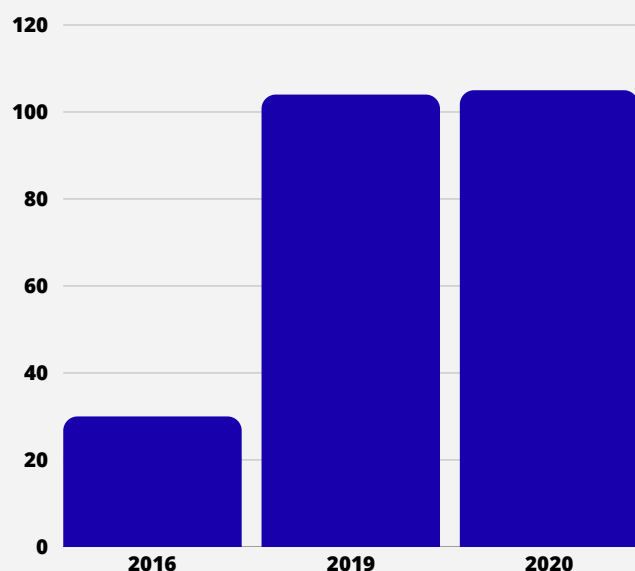
2.1 APLICAÇÃO DO MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON



2.2 DIAGNÓSTICO QUANTITATIVO

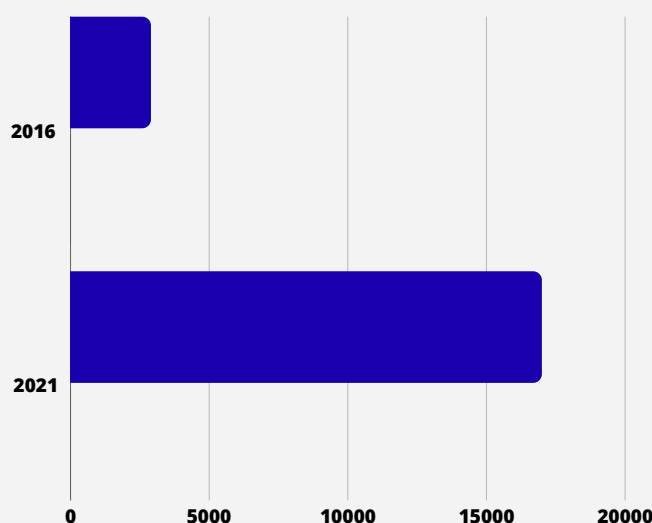
→ Crescimento do Financiamento às CTs

- 2016: Aproximadamente R\$ 30 milhões;
- 2019: R\$ 104,8 milhões;
- 2020: R\$ 105,2 milhões;
- Crescimento de **249%** no período



→ Expansão de Vagas

- 2016: 2.900 vagas financiadas;
- 2021: 17.000 vagas financiadas;
- Crescimento de 486,21%

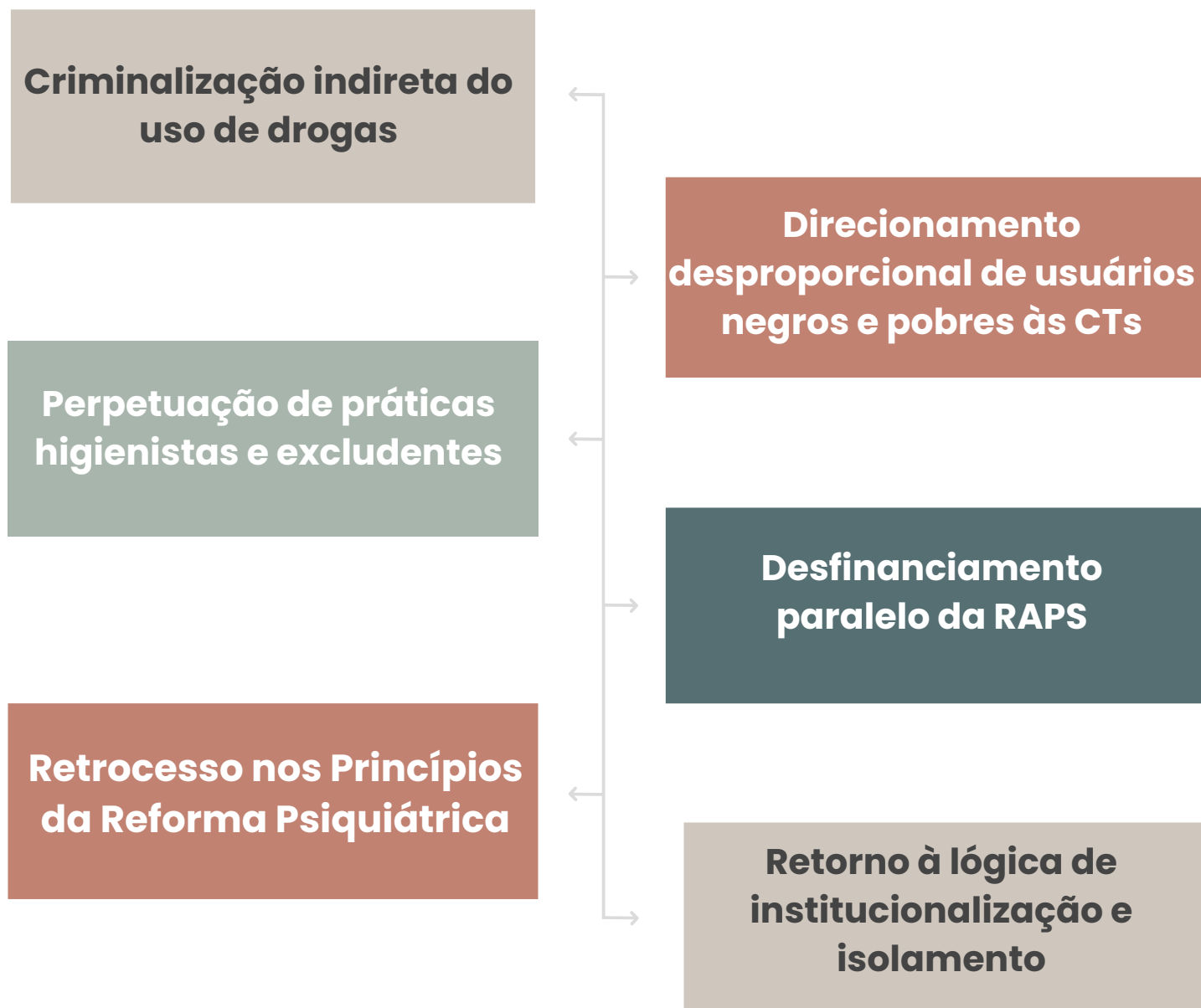


→ Problemas Estruturais Identificados

- 14% dos projetos não preveem contratação de médicos;
- 28% não incluem psicólogos ou profissionais de saúde mental;
- 67% não contemplam enfermeiros/profissionais de enfermagem;
- 603 CTs cadastradas nacionalmente (2023)

2.3 ANÁLISE QUALITATIVA DOS IMPACTOS

Racionalidade Punitiva



PLANO DE AÇÃO



Com base no diagnóstico quantitativo e qualitativo anterior, o relatório apresenta um Plano de Ação em Políticas Públicas para Álcool e Drogas, dividido em quatro escalas de ação com uma estimativa de tempo de execução, que pode ser reavaliada.



Com isso, pretendeu-se cobrir o processo completo, que inclui a implementação imediata, ações de curto, médio e longo prazo para alcançar os objetivos propostos.

PLANO DE AÇÃO

Recomendações estratégicas para atores que defendem uma política alinhada à Reforma Psiquiátrica



AÇÕES IMEDIATAS (0-6 meses)

R1 – Moratória no Financiamento de Novas CTs

- Suspensão temporária de novos credenciamentos;
- Auditoria nas CTs atualmente financiadas;
- Criação de comissão técnica para revisão dos critérios de funcionamento.

R2 – Fortalecimento dos Mecanismos de Fiscalização para alinhamento aos princípios da Reforma Psiquiátrica

- Implementação de visitas regulares;
- Parceria com Ministério Público e órgãos de controle.
- Criação de ouvidoria especializada para denúncias;
- Políticas de redução de danos nos territórios



PLANO DE AÇÃO

Recomendações estratégicas para atores que defendem uma política alinhada à Reforma Psiquiátrica



AÇÕES DE CURTO PRAZO (6-18 meses)

R3 – Expansão e Qualificação da RAPS

- Ampliação de CAPS AD em territórios de alta vulnerabilidade;
- Ampliação dos consultórios na rua.

R4 – Formação e Capacitação Profissional

- Programa nacional de formação em Redução de Danos;
- Especialização em saúde mental para equipes da Atenção Básica;
- Educação permanente sobre direitos humanos e autonomia dos usuários.



PLANO DE AÇÃO

Recomendações estratégicas para atores que defendem uma política alinhada à Reforma Psiquiátrica



AÇÕES DE CURTO PRAZO (6-18 meses)

R5 – Revisão Normativa

- Revisão do Decreto nº 9.761/2019 que aprova a PNAD;
- Elaboração participativa de nova Política Nacional sobre Drogas.



PLANO DE AÇÃO

Recomendações estratégicas para atores que defendem uma política alinhada à Reforma Psiquiátrica



AÇÕES DE MÉDIO PRAZO (18–36 MESES)

R6 – Implementação de Modelo Territorial

- Criação de Serviços Residenciais Terapêuticos (SRTs) para casos de alta complexidade;
- Desenvolvimento de programa de acompanhamento familiar;
- Implementação de projetos de geração de renda e inclusão social

R7 – Articulação Intersectorial

- Protocolos de integração entre saúde, educação e assistência social;
- Programas de prevenção nas escolas baseados em evidências científicas;



PLANO DE AÇÃO

Recomendações estratégicas para atores que defendem uma política alinhada à Reforma Psiquiátrica



AÇÕES DE MÉDIO PRAZO (18–36 MESES)

R8 – Participação Social e Controle Democrático

- Incrementação de fóruns e conferências de saúde mental;
- Inclusão de usuários e familiares nos espaços decisórios;
- Fortalecimento dos conselhos dos conselhos municipais de Políticas para Álcool e Drogas



PLANO DE AÇÃO

Recomendações estratégicas para atores que defendem uma política alinhada à Reforma Psiquiátrica



AÇÕES DE LONGO PRAZO (36 + MESES)

R9 – Mudança de Paradigma Cultural

- Campanhas nacionais de desconstrução do estigma;
- Formação de multiplicadores comunitários alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (AGENDA 2030)

R10 – Sustentabilidade Financeira

- Garantia constitucional de financiamento mínimo para saúde mental e de álcool e drogas;
- Criação de fundos específicos para RAPS;
- Transparência e *accountability* nos gastos públicos

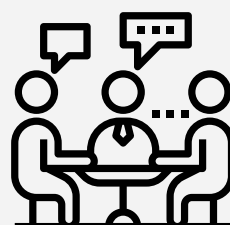


PLANO DE AÇÃO

Recomendações estratégicas para atores que defendem uma política alinhada à Reforma Psiquiátrica

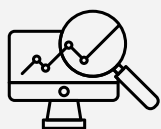
INSTITUIÇÕES PARCEIRAS RECOMENDADAS

- MDH – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
- FIOCRUZ – Centro de Estudos e Pesquisas em Emergências e Desastres em Saúde
- Conselho Nacional de Saúde – Comissão Intersetorial de Saúde Mental
- Ministério Público Federal – Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão



PLANO DE AÇÃO

Os indicadores abaixo são uma sugestão visando observar o progresso e o desempenho do plano de ação. Eles não esgotam o campo dos indicadores de monitoramento, mas podem auxiliar o gestor público no fornecimento de informações para a tomada de decisões, com foco na melhoria da gestão pública e na responsabilidade por resultados.



INDICADORES DE MONITORAMENTO

QUANTITATIVOS

- Aumento no número de CAPS AD em 36 meses;
- Cobertura de 80% dos municípios com população >20.000 hab. por serviços especializados

QUALITATIVOS

- Diminuição de denúncias de violação de direitos;
- Maior garantia de estabilidade dos quadros mais graves de uso abusivo de álcool e outras drogas;
- Aumento da satisfação dos usuários e familiares;
- Melhoria nos indicadores de reinserção social

PLANO DE AÇÃO



CRONOGRAMA DE IMPLANTAÇÃO

FASES	OBJETIVOS
Fase 1 (0-6 meses)	Mobilização institucional e ações emergenciais
Fase 2 (6-18 meses)	Implementação das reformas estruturais
Fase 3 (18-36 meses)	Consolidação do novo modelo
Fase 4 (36+ meses)	Avaliação e aperfeiçoamento contínuo

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

Elaboração do Relatório

Responsável Técnico: Luana Ferreira Braga Benirschke

Formação: Mestranda em Administração Pública (PROFIAP/UFF)

Função: Analista de Gestão em Saúde – Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)

E-mail: luana.benirschke@fiocruz.br

Orientação

Orientação Acadêmica: Profa. Dra. Claudia Henschel de Lima

Instituição: Universidade Federal Fluminense – Campus Volta Redonda

E-mail: claudialima@id.uff.br

Data de Elaboração: Agosto de 2025

Prazo de Validade: 24 meses

Próxima Revisão: Agosto de 2027

REFERÊNCIAS

AMARANTE, Paulo. **Nova Política Nacional de Saúde Mental é 'retorno à política de mercantilização da vida'**. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 12 dez. 2018. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=Nova-Politica-Nacional-de-Saude-mental-e-retorno-a-politica-de-mercantilizacao-da-vida>. Acesso em 17 jul. 2025.

BASTOS, Francisco Inácio Pinkusfeld Monteiro et al. (Org.). **III Levantamento Nacional sobre o uso de drogas pela população brasileira**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/ICICT, 2017. 528 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Nota Técnica n. 11/2019**. Esclarecimentos sobre as mudanças na Política Nacional de Saúde Mental e nas Diretrizes da Política Nacional sobre Drogas. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019**. Aprova a Política Nacional sobre Drogas. Brasília: Casa Civil, 2019.

CONECTAS; CEBRAP. **Financiamento público de comunidades terapêuticas brasileiras entre 2017 e 2020**. São Paulo: CONECTAS, 2021.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). **Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas** - 2017. Brasília: CFP, 2018.

COSTA, Pedro Henrique Antunes da. **Comunidades terapêuticas nas políticas antidrogas: mercantilização e remanicomialização**. Serviço Social em Debate, Carangola, v. 3, n. 2, p. 22-39, 2021.

FRENTE DA SAÚDE MENTAL. **Raio X das Comunidades Terapêuticas, 2023**. Disponível em: <https://www.frentedasaudemmental.com.br>.

HENSCHER DE LIMA, Claudia et al. **A Política Nacional para Álcool, crack e outras drogas no Rio de Janeiro e o retorno da racionalidade punitiva**. Passagens: Revista Internacional De História Política e Cultura Jurídica, 7(3), 582-598, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perfil das comunidades terapêuticas brasileiras**. Brasília: 2017. (Nota Técnica, n. 21).

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Boston, MA: Little, Brown and Company, 1984.

PASSOS, Rachel Gouveia et al. (org.). **Comunidades terapêuticas no Brasil: entraves e desafios para a atenção psicossocial**. São Paulo: Hucitec, 2024.

CONFIDENCIAL - DOCUMENTO TÉCNICO
Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ
Programa de Pós-Graduação em Administração
Pública - PROFIAP/UFF

Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

A

Fundação Oswaldo Cruz,

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado, derivado da dissertação de mestrado *Canto dos malditos: Uma análise sobre o papel das Comunidades Terapêuticas no panorama da Política de Álcool e Drogas no Brasil*, de autoria de Luana Ferreira Braga Benirschke.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada Universidade Federal Fluminense.

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um Relatório Técnico Conclusivo e seu propósito é apresentar uma conclusão fundamentada sobre o assunto para orientar decisões, validar ações e subsidiar medidas corretivas.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço psb.vch@id.uff.br

Rio de Janeiro, 03 de setembro de 2025.

Registro de recebimento

Andréa da Luz Carvalho
Coordenadora – Geral de Gestão de pessoas

Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

A

Secretaria Municipal de Assistência e Prevenção às Drogas,

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado, derivado da dissertação de mestrado *Canto dos malditos: Uma análise sobre o papel das Comunidades Terapêuticas no panorama da Política de Álcool e Drogas no Brasil*, de autoria de Luana Ferreira Braga Benirschke.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada Universidade Federal Fluminense.

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um Relatório Técnico Conclusivo e seu propósito é apresentar uma conclusão fundamentada sobre o assunto para orientar decisões, validar ações e subsidiar medidas corretivas.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço psb.vch@id.uff.br

Rio de Janeiro, 03 de setembro de 2025.

Registro de recebimento

Neuza Maria Ferreira Jordão
Secretária Municipal de Assistência e Prevenção às Drogas

Discente: Luana Ferreira Braga Benirschke, Mestranda

Orientadora: Professora Doutora Claudia Henschel de Lima

Universidade Federal Fluminense

03 de setembro de 2025.