

As drogas em destaque

Prevenção da droga em meio escolar na UE

Os sistemas de informação e divulgação são essenciais

O Conselho da União Europeia convida os Estados-Membros (5099/1/02 Cordrogue 4 Rev. 1) a «integrar programas de promoção da saúde/prevenção da droga em todas as escolas (...)» e a «promover o desenvolvimento desses programas e, se necessário, adaptar os recursos públicos e as estruturas organizativas implicadas, a fim de obter a realização integral do objectivo anterior.»

O primeiro passo para uma política de prevenção racional consiste em formular uma estratégia oficial de luta contra a droga com objectivos específicos, que inclua acções de prevenção em meio escolar. Os passos seguintes são a definição de metas (de preferência quantificáveis) para uma política de prevenção e a canalização de fundos especificamente destinados à prevenção, através de uma coordenação estreita entre as instituições responsáveis. Apenas alguns Estados-Membros aplicam na íntegra estes mecanismos. O nível de organização da actuação preventiva é um indicador, apesar de muito heterogéneo na UE, do papel do Estado na monitorização, no controlo da qualidade e na avaliação dos programas de prevenção em meio escolar.

Em contrapartida, os sistemas de informação e divulgação são essenciais para dar um *feedback* ao nível político sobre a qualidade da implementação das políticas de prevenção no terreno, ou seja, dos respectivos conteúdos e seu âmbito. Mas são poucos os países que utilizam sistemas de monitorização, facultando aos decisores políticos informações quantitativas e relacionadas com os conteúdos sobre o

âmbito das suas políticas de prevenção em meio escolar. O OEDT desenvolveu, por conseguinte, um protocolo comum com os Estados-Membros a fim de acompanhar mais de perto as actividades de prevenção. Apenas alguns países disponibilizaram informações sobre as despesas directas com a prevenção (ver quadros *online* do Relatório Anual do OEDT) [1].

Poucos Estados-Membros podem afirmar que a selecção, a implementação e o controlo da qualidade das suas medidas de prevenção se efectuam com rigor e de forma completa.

A maior parte dos programas de prevenção nos Estados-Membros não são avaliados, sendo, portanto, difícil tirar ilações de um número suficientemente vasto de experiências europeias. O OEDT publicou

uma monografia científica e linhas de orientação sobre a avaliação da prevenção da droga [2], com a finalidade de prestar apoio à área da prevenção.

A presente nota incide sobre a prevenção em meio escolar, mas uma prevenção abrangente da droga não pode apoiar-se exclusivamente neste tipo de prevenção primária. Taxas elevadas de absentismo e de abandono precoce da escola, associadas às consequências da exclusão social, limitam o efeito geral das intervenções nas instituições educativas.

Como tal, um dos principais objectivos políticos é, de facto, fazer com que os jovens continuem a frequentar a escola — em articulação com intervenções específicas e o trabalho efectuado por equipas de rua junto dos grupos de alto risco.

Definição: Grande parte da prevenção primária no campo das drogas visa evitar ou adiar o início do consumo de drogas ou a toxicodependência, intervindo habitualmente nas escolas. Há que estabelecer uma distinção entre programas convencionais levados a cabo nas salas de aula e a integração de actividades preventivas mais genéricas no quotidiano escolar. A prevenção em meio escolar não deve restringir-se à problemática da droga, devendo incluir também competências sociais e pessoais, muitas vezes com o envolvimento da família.

Panorama das questões políticas fundamentais

1. Nem todas as estratégias nacionais dos Estados-Membros referem expressamente os programas de prevenção em meio escolar ou os especificam nos planos de acção.
2. Entre os factores de sucesso identificados pela investigação realizada encontram-se não só o ensino didáctico, mas também o ensino interactivo, as discussões com grupos de pares, a aquisição de competências sociais, etc.
3. Abordagens inadequadas podem agravar a situação.
4. A qualidade do conteúdo dos programas de prevenção da droga nas escolas da UE pode agora ser melhor avaliada.
5. Muitos dos Estados-Membros não dispõem de informação quantitativa sobre o âmbito das medidas previstas nas respectivas estratégias nacionais.
6. Os decisores políticos podem tirar partido de uma opinião pública favorável para melhorar a qualidade das medidas preventivas e a sua avaliação, insistindo nas normas, nos critérios de qualidade e nos requisitos de avaliação, tal como acontece normalmente com outras intervenções sociais.

«Os programas nacionais de prevenção da droga em meio escolar são essenciais, devendo concentrar-se tanto no desenvolvimento de competências pessoais e sociais que permitam lidar com conflitos e resistir à pressão dos grupos de pares como no estímulo de atitudes críticas. Educar os jovens e as suas famílias sobre a natureza e os perigos do abuso de drogas é importante para apoiar esta estratégia».

MIKE TRACE, PRESIDENTE
CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO OEDT



O . E . D . T .
Observatório Europeu da
Droga e da Toxicodependência

Prevenção da droga em meio escolar — Visão global

1. Da estratégia à realidade

Oito Estados-Membros (Bélgica, Espanha, França, Irlanda, Portugal, Finlândia, Suécia e Reino Unido) já publicaram as respectivas estratégias nacionais de luta contra a droga, nas quais é explicitamente abordada a prevenção em meio escolar. Na Alemanha e na Grécia esses documentos encontram-se numa fase avançada de elaboração. Nalguns deles, a estratégia subdivide-se em acções específicas. Em Espanha, na Grécia e no Reino Unido, foram quantificadas metas concretas tendo em vista a avaliação desses planos de acção.

Todavia, no que diz respeito à prevenção, a logística necessária para pôr em prática estratégias de luta contra a droga varia bastante de país para país. Em grande parte dos Estados-Membros, a organização das actividades preventivas não é estruturada, realizando-se através de instituições locais ou regionais que actuam de modo mais ou menos independente (ver mapa sobre actividades preventivas).

Contudo, a implementação na prática de estratégias de prevenção definidas a nível político não está relacionada com as estruturas organizativas: por exemplo, um país descentralizado como a Espanha dispõe de um sistema coordenado e controlado através de diversos programas escolares nacionais. Na maior parte dos outros países, o Estado não desempenha um papel tão importante no controlo da qualidade, na monitorização e realização de programas preventivos em meio escolar.

«A vasta experiência obtida com acções de prevenção da droga mostra claramente que os programas de prevenção conduzidos ao nível das salas de aula são eficazes para reduzir ou retardar a idade de início do consumo de droga [3]. Mas o sucesso depende em grande parte das medidas seleccionadas, e também do facto de prosseguirem ou não um objectivo claro, se são suficientemente estruturadas, se assentam em factos comprovados e se são objecto de uma avaliação.»

GEORGE ESTIEVENART
DIRECTOR EXECUTIVO DO OEDT

2. Chave do sucesso

Elementos baseados em factos comprovados de programas de prevenção da droga em meio escolar, de reconhecida eficácia, são:

- competências pessoais — capacidade de tomar decisões e de resolver problemas (*cooping*), definição de metas;
- competências sociais — firmeza, resistência à pressão dos grupos de pares;
- conhecimentos — sobre as drogas e as consequências do seu consumo; e
- atitudes — especialmente combater ideias falsas acerca do consumo de droga nos grupos de pares.

As contribuições da investigação identificaram outros aspectos importantes para a realização, com êxito, de programas de prevenção [4]: ensino interactivo, tal como discussões com grupos de pares, em complemento de um ensino meramente didáctico; e competências sociais e capacidade de resistir à droga, associadas a um forte envolvimento da família por forma a alargar o debate ao meio familiar.

Os programas de grande intensidade que incidem em grupos pequenos apresentam os melhores resultados. Todos os programas realizados com êxito lidam com substâncias lícitas e ilícitas [6].

Alguns países da UE já estabeleceram programas de formação para profissionais na área da prevenção, assim como perfis profissionais para o trabalho de prevenção (ver quadros *online* no *site web* do Relatório Anual do OEDT) [1]. É geralmente aceite que o trabalho de prevenção não deve ser realizado por pessoas envolvidas na área do tratamento.

3. É fácil incorrer em erro

As actividades preventivas podem ser contraproducentes se não forem correctamente implementadas [7]. Medidas a curto prazo ou pontuais — tais como exposições orais esporadicamente feitas por especialistas ou elementos das forças de segurança, ou dias dedicados ao tema *Diz Não à Droga* — revelaram-se ineficazes, podendo mesmo contribuir para estimular a curiosidade dos mais novos quanto às drogas.

Informações desadequadas — por exemplo, as que exageram os riscos e os perigos associados ao consumo de drogas ilícitas — também não são eficazes. Se os jovens, através das suas próprias experiências ou contactos, sentirem que foram induzidos em erro, rejeitarão no futuro quaisquer informações sobre drogas veiculadas por canais «oficiais».

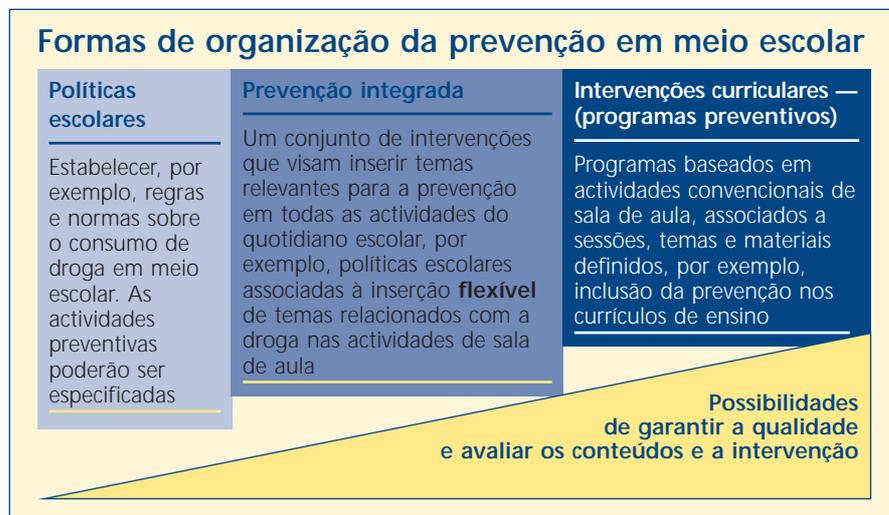
Existe um consenso geral entre os peritos de que as mensagens «ameaçadoras» podem ser vantajosas apenas em condições muito específicas. Qualquer acção de prevenção que omita influências sociais e dos grupos de pares, que não apresente uma interacção nem uma estrutura e se apoie fortemente em afirmações arbitrárias está condenada ao fracasso [3].

4. Inexistência de uma abordagem comum da UE em termos de conteúdo

São numerosos os exemplos de que as estratégias inadequadas atrás referidas continuam a ser utilizadas, amiúde sem controlo por parte de pessoal técnico. Por exemplo, através da base de dados EDDRA (*Exchange on Drug Demand Reduction Action*) (1), o OEDT consegue analisar a prevenção da droga em meio escolar sob o ponto de vista do seu conteúdo.

Uma análise recente mostrou que as abordagens baseadas nas aptidões para a vida e nos grupos de pares, hoje em dia consideradas as mais eficazes, são os modelos mais frequentemente aplicados entre esses programas, embora se concentrem em apenas metade dos Estados-Membros da UE.

O conhecimento da teoria da prevenção e da prática elementar varia muito de país para país, apesar da sua acessibilidade global [5]. Segundo os dados do OEDT, nos países que envidaram grandes esforços para proporcionar aos profissionais formação em matéria de teoria da prevenção e da avaliação e lhes fornecer materiais relevantes, o fundamento científico e a concepção das intervenções tendem a ser superiores. O sucesso só pode ser comprovado através de uma avaliação regular e sistemática, o que actualmente não é a regra geral na UE. No entanto, uma vez que os resultados são passíveis de



(1) Esta base de dados contém informações detalhadas e normalizadas sobre programas de redução da procura de droga levados a cabo nos Estados-Membros da UE e encontra-se disponível na Internet no seguinte endereço: <http://www.reitox.emcdda.org:8008/eddra>.

ultrapassar as fronteiras nacionais e culturais, a investigação internacional pode ser utilizada para orientar o desenvolvimento de programas. No entanto, existe uma necessidade urgente de investigação nesta área ao nível da UE.

A maior parte das medidas implementadas nos Estados-Membros concentram-se nos estabelecimentos do 3.º ciclo do ensino básico e do secundário, lugar privilegiado para a iniciação na droga. Embora contenham elementos específicos relacionados com a droga, não constituem uma abordagem inclusiva especificamente dedicada à problemática da droga. A prevenção primária não especificamente relacionada com a droga deverá começar muito mais cedo. Na Europa, já existem alguns programas em escolas primárias ou jardins de infância que pretendem influenciar o tipo de comportamento que, muitas vezes, conduz a problemas com drogas — por exemplo, na Áustria, em Espanha, na Alemanha e em Portugal.

5. Inexistência na maioria dos Estados-Membros de sistemas de informação e monitorização sobre a prevenção da droga em meio escolar

Na prática, nenhum dos países, excepto a Espanha, a Grécia e a Irlanda, possui informações disponíveis sobre o âmbito das políticas preventivas estruturadas e baseadas em programas. Estes três países implementam programas estruturados e avaliados numa larga escala, que lhes permite pelo menos assegurar uma actuação, qualidade e avaliação adequadas dos programas.

Além disso, procedem à recolha sistemática de informação sobre o âmbito e o conteúdo dos programas de prevenção. A Espanha possui desde longa data um sistema de recolha de informações sofisticado, que abrange todo o país, sobre intervenções preventivas, recolhendo regularmente informação sobre variáveis importantes, como o número de docentes que receberam formação, o número de escolas que implementam programas preventivos e o número de alunos atingidos pelos programas escolares. O Reino Unido e a França mantêm bases de dados de redução da procura, embora não cubram estes assuntos. Por outro lado, os sistemas de monitorização são independentes da organização política do país (federal *versus* centralizada).

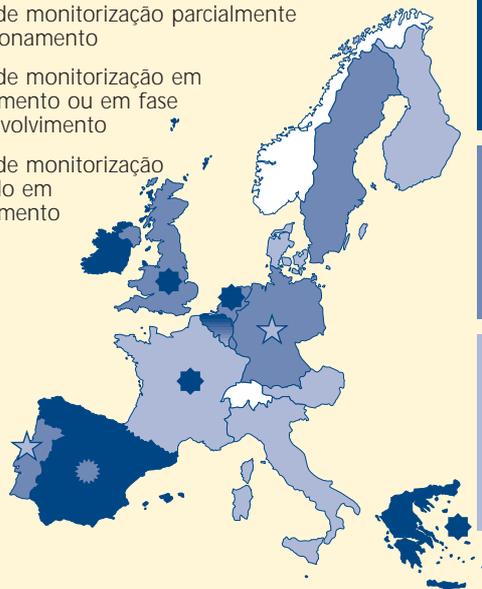
Deste modo, no que se refere a muitos países na UE, assume-se que o grau de implementação de acções preventivas estruturadas em meio escolar é inferior ao declarado nas respectivas estratégias nacionais.

O OEDT está a harmonizar um conjunto de parâmetros comuns, pertinentes para prestar apoio aos Estados-Membros na criação de sistemas de informação, possibilitando-lhes,

Organização da prevenção a nível nacional/sistemas de monitorização de actividades preventivas

Sistemas de monitorização

- ★ Sistema de monitorização parcialmente em funcionamento
- ◆ Sistema de monitorização em funcionamento ou em fase de desenvolvimento
- ☀ Sistema de monitorização sofisticado em funcionamento



Baseada em programas: foca a implementação controlada de programas escolares

Abordagem mista: financiamento de serviços locais associado à implementação de certos programas

Baseada em centros de serviços: através do financiamento de serviços ou instituições locais para a realização de prevenção *ad hoc*

assim, formar uma imagem fiável da amplitude e intensidade dos programas escolares.

6. Os decisores políticos poderiam assegurar reais progressos

Embora a prevenção, ao contrário de outros temas no domínio da droga, tenha um perfil relativamente positivo junto do público, é um assunto que atrai menos empenho político para que se assegurem boas práticas do que outras questões bem mais controversas nesta área. A qualidade da prevenção pode ser melhorada através da implementação de normas para programas, profissionais e serviços, paralelamente a uma coordenação estreita e ao controlo, à semelhança do que se verifica noutras intervenções com efeitos na saúde humana.

Se os programas preventivos forem conduzidos por profissionais com formação específica e qualificados, há menos dificuldades em notificar os sistemas de informação e proceder a uma avaliação, tal como o demonstram as experiências e os dados recolhidos em Espanha, na Irlanda e na Grécia. Na maior parte dos restantes países, são os próprios centros de prevenção locais, os municípios ou até mesmo os centros de tratamento que actuam por iniciativa própria na prevenção em meio escolar, com pouca coordenação e abordagens não normalizadas.

O nível de organização da intervenção (ver mapa) desempenha um papel importante: programas regulares e contínuos que abrangem grande parte das escolas de um país são susceptíveis de uma avaliação e de

um controlo mais eficientes em termos de qualidade do que as actividades esporádicas de carácter episódico levadas a cabo por serviços de prevenção.

Quando uma intervenção preventiva pouco organizada se associa a uma coordenação pouco estruturada, tal repercute-se negativamente na normalização de abordagens. No entanto, a Áustria é um bom exemplo de como políticas sem programas de prevenção supervisionados e de grande âmbito podem ser objecto de uma coordenação e de um controlo da qualidade eficazes, através de reuniões regulares no seio de uma rede interinstitucional densa.

A experiência ao longo da vida [da *cannabis*] entre alunos com idades compreendidas entre os 15 e os 16 anos [na UE] varia entre 8% na Suécia e em Portugal e 35% na França e no Reino Unido [comparando com 41% nos EUA]... Na UE cerca de 80%, em média, dos rapazes e das raparigas de todos os Estados-Membros desaprova o consumo ilícito de drogas à excepção da *cannabis*, cujo consumo é desaprovado, em média, por menos de 70% dos alunos.

RELATÓRIO ANUAL DO OEDT 2001

Prevenção da droga em meio escolar — Considerações sobre as políticas

A presente nota dirige-se aos decisores políticos, resume a situação da prevenção da droga nos estabelecimentos escolares da UE e indica outras fontes para os que desejem aprofundar a questão. Esperamos que as seguintes considerações possam servir de base a futuras considerações políticas.

1. Os resultados mais promissores em termos de intensidade, estrutura e qualidade da prevenção levada a cabo em meio escolar são obtidos em países que definem expressamente, no âmbito das respectivas estratégias nacionais, objectivos específicos para a prevenção em meio escolar e que possuem uma organização logística firme das medidas preventivas e do seu financiamento.
2. Os factos demonstram que os programas eficazes centram-se no fortalecimento das competências interpessoais dos jovens e na sua capacidade crítica de tomar decisões fundamentadas e reflectidas em matéria de droga. Neste contexto, o ensino interactivo revelou-se mais eficaz.
3. Intervenções a curto prazo, isoladas e «moralizadoras» são contraproducentes.
4. O grande potencial de melhoria do conteúdo da prevenção da droga em meio escolar reside na formação intensiva de profissionais e docentes dotando-os de competências neste domínio, em conformidade com os sucessos bem documentados alcançados nalguns países da UE, onde uma abordagem fortemente direccionada para a formação de profissionais em modelos e metodologias preventivas reforça o fundamento científico de numerosos projectos.
5. Os Estados-Membros que possuem sistemas de informação sobre o âmbito da prevenção da droga nas suas escolas têm melhores oportunidades de orientar e intensificar a política de prevenção através desses dados.
6. Comparações das experiências europeias revelaram que as áreas prioritárias para uma actuação política são a coordenação estreita das instituições, bem como a implementação de sistemas de acreditação para projectos no domínio da prevenção, que se baseiem em factos e exijam um mínimo de avaliação e divulgação dos resultados.

Principais fontes

[1] **Observatório Europeu da Droga e da Toxicoddependência (OEDT)** (2000 e 2001), Relatórios Anuais sobre a Evolução do Fenómeno da Droga na União Europeia — 2000 e 2001, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

[2] **Observatório Europeu da Droga e da Toxicoddependência (OEDT)** (2000), *Evaluation: a key tool for improving drug prevention*, EMCDDA Scientific Monograph Series No. 5, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

[3] **Observatório Europeu da Droga e da Toxicoddependência (OEDT)** (1998), *Guidelines for the evaluation of drug prevention, A manual for programme-planners and evaluators*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

[4] **Hansen, W. B.** (1992), *School-based substance abuse prevention: A review of the state of the art in curriculum, 1980-1990*, Health Education Research 1992; 7(3): p. 403-430.

[5] **Becoña Iglesias, E.** (1999), *Bases Teóricas que sustentan los programas de prevención de drogas*, Madrid: Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, Ministerio del Interior (em espanhol)

[6] **NIDA** (1997), *Preventing drug use among children and adolescents: a research-based guide*, Bethesda, MD, National Institute on Drug Abuse. Também disponível no seguinte endereço na Internet: <http://165.112.78.61/DrugPages/Prevention.html>

[7] **Morgan, M.** (2001), *Drug use prevention: an overview of research*, Stationery Office, Dublin.

Na Internet

1. O OEDT e a prevenção da droga em meio escolar: http://www.emcdda.org/responses/themes/prevention_schools_communities.shtml e EDDRA em: <http://www.reitox.emcdda.org:8008/eddra/>

2. Informação sobre a prevenção da droga: <http://www.school-and-drugs.org/>

3. Ministério do Interior: Avaliação da eficácia <http://www.homeoffice.gov.uk/dpas/cdpur20.pdf>

4. Registo internacional de actuações preventivas <http://www.biostat.coph.usf.edu/research/psmg/lrpt/>

5. Sistema de informação IDEA-Prevencción: <http://www.idea-prevencion.com/>

As Drogas em Destaque é uma série de notas sobre políticas, publicada pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicoddependência (OEDT), de Lisboa. São publicadas seis vezes por ano nas onze línguas oficiais da União Europeia e em norueguês. Versão original: inglês. Podem também ser descarregadas a partir do *website* do OEDT <http://www.emcdda.org>. Reprodução autorizada mediante citação da fonte. Para obtenção gratuita de exemplares, contacte-nos por correio electrónico info@emcdda.org Registe-se no portal do OEDT, para actualizações sobre novos produtos.



EDITOR OFICIAL: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

© Observatório Europeu da Droga e da Toxicoddependência, 2002

DIRECTOR EXECUTIVO: Georges Estievenart

EDITORES: Joëlle Vanderauwera, John Wright

AUTOR: Gregor Burkhart,

COLAB.: Danilo Ballotta, Margareta Nilson

CONCEPÇÃO GRÁFICA: Dutton Merrifield, Reino Unido

Printed in Italy