www.emcdda.eu.int

Drogas em destaque 12

Nota do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência

ISSN 1681-6374

Avaliação da estratégia e do plano de acção da União Europeia (2000-2004)

1. Para que serve a avaliação?

A complexidade e a gravidade do fenómeno da droga, das suas causas e das suas consequências, são largamente reconhecidos, pelo que uma avaliação das políticas neste domínio parece ser particularmente útil. Ao permitirem um julgamento racional sobre o valor dos resultados de uma intervenção publica — isto é, ao efectuarem um julgamento com base em critérios científicos — as avaliações ajudam a identificar necessidades, a melhorar a selecção, planeamento e implementação de respostas e a efectuar uma distribuição mais racional dos recursos.

Possibilitam, também, a adequação das expectativas, por vezes exageradas, colocadas indevidamente sobre certas iniciativas quando ainda não se conhecem os efeitos. As avaliações fornecem, portanto, as bases para que o debate sobre a utilidade das políticas possa ser racional, em vez de «feito a quente».

A avaliação tem-se vindo a impor progressivamente na Europa, pelo menos ao nível dos discursos e das intenções, como uma condição necessária para a acção. A avaliação dos diversos tipos de intervenção (prevenção, tratamento, etc.) e de respostas legais ganhou considerável terreno nos últimos anos.

Apesar de haver ainda muito caminho a percorrer, já existe uma quantidade substancial de literatura que documenta cientificamente o sucesso ou o fracasso de certas respostas para determinados problemas que se colocam na área das drogas e das toxicodependências.

Muitas das estratégias e dos planos concebidos pelos Estados-Membros da União Europeia (UE) preconizam que a avaliação da implementação das políticas, dos seus efeitos (eficácia) e dos custos envolvidos na obtenção desses efeitos (eficiência), deverá constituir uma prioridade. Alguns Estados-Membros lançaram vastos programas para a avaliação das políticas implementadas.

Em muitos casos, tratou-se da primeira vez que um Estado prestou contas perante os cidadãos daquilo que fez, como o fez e dos resultados alcançados.

Nesse sentido, a avaliação é não só uma actividade que permite melhorar a eficácia e a eficiência das acções públicas, mas também uma resposta para a procura de transparência que a sociedade civil tem vindo, desde há muito e legitimamente, a procurar nas democracias modernas.

Definição

***Avaliação:* julgamento sobre o valor de uma intervenção pública, baseado em critérios explícitos e normas.**
Este julgamento pretende, sobretudo, concluir se as necessidades que tinham sido identificadas foram satisfeitas através do desenvolvimento das acções planeadas com esse objectivo (MEANS, 1999).

2. A avaliação, a estratégia e o plano de acção da União Europeia

A estratégia e o plano de acção da UE (2000-2004) não são excepção à tendência geral referida. A prová-lo está o facto de, em ambos os documentos, a avaliação surgir como um dos objectivos prioritários. Ora se o objectivo é legítimo e corresponde a uma prática bastante difundida relativamente a muitas outras acções da UE, a tarefa de o alcançar, neste caso, está longe de ser fácil.

Em primeiro lugar, a articulação entre a estratégia e o plano de acção não é tão clara quanto deveria ser. A estratégia estabelece linhas de orientação gerais, enquanto que o plano de acção as desdobra em objectivos mais precisos alcançáveis através da execução de acções concretas que são especificadas.

Assim, deve existir continuidade e coerência entre estes dois documentos, o que, neste caso, nem sempre acontece. Além do mais, alguns dos objectivos definidos permanecem muito gerais, não havendo critérios que permitam verificar se eles foram ou não atingidos e, portanto, analisar até que ponto é que a estratégia e o plano de acção foram um êxito ou um fracasso.

Em segundo lugar, porque o mandato para a avaliação é feito em termos muito genéricos, sem especificar quais os recursos a disponibilizar para a efectuar, a estratégia e o plano de acção — que são instrumentos não vinculativos — devem ser avaliados conjuntamente, ou seja, em todas as áreas e de modo deveras ambicioso. A avaliação deve contemplar três objectivos:

1. avaliar até que ponto as acções previstas no plano foram implementadas;
2. avaliar até que ponto a implementação do plano vai de encontro aos objectivos definidos na estratégia;
3. avaliar os efeitos das acções implementadas sobre o fenómeno das drogas.

Enquanto que o primeiro destes objectivos já foi parcialmente alcançado através da avaliação intercalar, os dois últimos só serão analisados na avaliação final, prevista para o último trimestre de 2004.

Para responder a estes ambiciosos desafios, a Comissão, que é a entidade responsável pela avaliação, na sequência de uma proposta do OEDT, nomeou um grupo de pilotagem, constituído por representantes dos Estados-Membros, Parlamento Europeu, Europol, OEDT e de algumas direcções da Comissão (Eurostat, JAI, SANCO).
Este grupo de pilotagem, que já se reuniu quatro vezes para definir critérios racionais e realistas para a avaliação (identificando os instrumentos e os métodos), vai monitorizar o processo de avaliação no seu conjunto.

3. As ferramentas para a avaliação da estratégia e do plano de acção

A avaliação dos efeitos que uma determinada política tem sobre o fenómeno a que se refere envolve inevitavelmente dificuldades de ordem técnica e científica. Pressupõe a possibilidade de identificar, com bases científicas, relações de causalidade entre as medidas implementadas e os desenvolvimentos do fenómeno, no período de tempo em análise. No entanto, nas ciências sociais, esta causalidade é, de um modo geral, particularmente difícil de estabelecer porque podem existir outros factores que contribuam para as alterações observadas (evoluções económicas e sociais, outras políticas públicas, etc.).

O reconhecimento de que estas dificuldades também se aplicam à avaliação da estratégia e do plano de acção da UE levou o grupo de pilotagem a procurar enquadrar este exercício num contexto em que, embora tendo presentes estes constrangimentos externos, fosse possível definir objectivos realistas. Com esta finalidade foram desenvolvidas ferramentas destinadas à abordagem dos três importantes objectivos propostos para a avaliação do plano de acção.

Decidiu-se, assim, que a estimativa do grau de execução do plano de acção (fase 1) e dos objectivos da estratégia (fase 2) se deve basear: a) nas respostas dadas pelos Estados-Membros e pelas instituições europeias aos questionários enviados para levantamento das acções implementadas e b) nas sínteses temáticas elaboradas pelo OEDT (ver quadro) descrevendo as metas principais alcançadas nas áreas de intervenção do plano.

Relativamente à terceira fase da avaliação, o impacte sobre o fenómeno das drogas, o OEDT e a Europol conceberam uma ferramenta (designada *snapshot — panorama instantâneo*) que descreve os aspectos pertinentes da situação epidemiológica das drogas e das principais respostas obtidas em 1999 e em 2002-2003 (dados publicados em 2004), com o objectivo de analisar a evolução entre estes dois momentos. Os indicadores e descritores foram, obviamente, escolhidos de modo a dar tanta informação quanto possível sobre as seis metas definidas pela estratégia e pelo plano. No entanto, não é possível fazer aqui uma avaliação de impacte (estabelecer um elo de causalidade entre política e situação) com base, simplesmente, em dados quantitativos agregados.

O mesmo obstáculo interpretativo também se aplica aos resultados do *Eurobarómetro* encomendado pela Comissão: a comparação das panorâmicas de 2002 e 2004 relativamente às opiniões dos europeus, e nomeadamente dos jovens europeus, pode ser interessante, mas não se podem considerar estas opiniões e atitudes como consequência directa das políticas implementadas na EU, designadamente das políticas preventivas.

Apesar destes constrangimentos, teremos disponíveis, pela primeira vez, informações detalhadas sobre tendências. Será que a prevalência de consumo de drogas entre os jovens tem aumentado nos último tempos? Houve aumento nas apreensões de droga? Tem havido melhorias no acesso ao tratamento? Estas são apenas algumas das questões às quais aquelas ferramentas podem dar resposta. Estas informações e sínteses constituirão, sem dúvida, uma base sólida e inédita para ajudar a definir necessidades, esforços e prioridades, tanto à escala nacional como europeia, para os próximos anos.

O OEDT e a Europol contribuem para o exercício da avaliação da estratégia e do plano de acção da União Europeia em matéria de drogas colocando à disposição da Comissão informações, análises e ferramentas metodológicas (panoramas instantâneos/*snapshots* e sínteses temáticas).
Estas informações, análises e ferramentas não podem, todavia, ser consideradas como uma avaliação propriamente dita.

4. Desenvolvimento de práticas de avaliação a nível nacional

A avaliação a nível europeu só fará plenamente sentido quando puder basear-se em avaliações realizadas à escala nacional. Isto porque, por um lado, a maior parte das acções que podem ter um impacte directo sobre o fenómeno são da competência exclusiva dos Estados-Membros e, por outro lado, a estratégia e o plano de acção da UE não cobrem necessariamente todas as iniciativas nacionais. Com efeito, em função daquilo que considera prioritário, cada Estado-Membro implementa acções específicas que devem também ser avaliadas. Nestes casos, uma avaliação da estratégia e do plano de acção da UE não pode deixar de estar subordinada às avaliações nacionais.

Exemplos de indicadores e de parâmetros tidos em consideração para os panoramas instantâneos (*snapshots*)

Meta 2: Reduzir significativamente a incidência dos efeitos nocivos para a saúde (danos) associados ao consumo de drogas.

Indicador 1: Doenças infectocontagiosas relacionadas com o consumo de droga

Parâmetros:
a) Prevalência do VIH (% de infectados) entre os consumidores de drogas por via endovenosa
b) Prevalência de hepatite C (% de infectados) entre os consumidores de drogas por via endovenosa
c) Incidência da sida relacionada com o consumo de droga por via endovenosa na população em geral

Indicador 2: Mortes relacionadas com o consumo de drogas e mortalidade

Parâmetros:
d) Mortes directamente relacionas com o consumo de drogas (número, taxa, variação relativamente ao ano de referência)
e) Taxa de mortalidade (todas as causas) entre o grupo de consumidores de drogas

Indicador 3: Trocas de seringas

Parâmetros:
g) Estimativa do número de seringas distribuídas
h) Método de distribuição

Os Estados-Membros devem, portanto, desenvolver as suas próprias capacidades de avaliação. A avaliação da eficácia deve assentar numa manifesta vontade política que garanta um mandato e os recursos adequados. Isto pressupõe que os Estados-Membros estipulem objectivos claros e precisos para os seus planos de acção bem como um calendário realista para a implementação. Pressupõe, ainda, o desenvolvimento de actividades de recolha da informação pertinente, assim como de programas de investigação e de estudos *ad hoc* sobre o fenómeno, as suas causas e consequências.

No quadro da avaliação, os sistemas de observação sistemática (de rotina) do fenómeno desempenham um papel fundamental, na medida em que fornecem informações que permitem o acompanhamento da implementação das acções públicas. Além disso, estes sistemas contribuem para fazer uma estimativa das situações inicial e final e analisar os esforços já desenvolvidos e a desenvolver.

O OEDT e a sua rede de pontos focais nacionais obtiveram progressos consideráveis neste domínio: ao longo duma década de

trabalho árduo, foi sendo recolhida, tratada e analisada, informação fiável, objectiva e cada mais comparável, relativa à situação epidemiológica, às respostas e às políticas. Actualmente é possível ter quer uma imagem global do fenómeno na Europa quer imagens mais detalhadas de certas regiões da UE.

Este esforço deve manter-se. Uma análise rápida dos indicadores e descritores do OEDT mostra que há ainda muito por onde evoluir, nomeadamente quanto à comparabilidade dos dados. Isto aplica-se particularmente aos Estados que se juntam agora à UE. Sem perseverança e sem os meios adequados, o «panorama instantâneo» (*snapshot*) da Europa manter-se-á incompleto em muitas regiões e sobre diversos assuntos. Está em jogo a qualidade do diagnóstico sobre a situação do fenómeno e a nossa capacidade de melhorar a eficácia das acções implementadas.

Lista das sínteses temáticas efectuadas pelo OEDT

- **Estratégias e planos de acção.**
- **Mecanismos de coordenação nos Estados-Membros.**
- **Despesas públicas nos Estados--Membros.**
- **Evolução das rubricas orçamentais da União Europeia.**
- **Actividades legislativas dos Estados-Membros.**
- **Consumidores de drogas e dispositivos legais.**
- **Respostas legais às drogas sintéticas.**
- **Legislação sobre as drogas e a juventude.**
- **Disposições sobre as drogas nos acordos externos.**
- **Descrição dos processos de avaliação nos Estados-Membros.**

5. Integração da avaliação no processo de decisão política

Avaliar é mais do que observar e monitorizar. A avaliação implica um julgamento de valor baseado em informação e métodos científicos de análise.
Este julgamento pressupõe um acordo prévio sobre os critérios subjacentes e respectiva ponderação.

É igualmente decisivo integrar o julgamento avaliativo no processo de decisão política. Se é certo que não existe avaliação sem conhecimento, também é certo que não pode existir avaliação sem institucionalização. Avaliar não é simplesmente estabelecer um julgamento normativo com base em elementos cognitivos, é também constituir e instituir os elos de ligação entre ciência e política. Aquilo a que se chama dispositivo de avaliação não se limita apenas ao protocolo de avaliação (o conjunto de condições técnicas e científicas), mas compreende igualmente a definição das relações entre os que ordenam a realização da avaliação, o grupo de pilotagem, a equipa de avaliação, e até — numa perspectiva de avaliação pluralista — o conjunto dos outros actores implicados na acção pública, incluindo os destinatários finais e os cidadãos em geral.

É necessário, contudo, ter o cuidado de não cair no erro de pensar que a ciência sozinha pode ditar o sentido das decisões políticas. Na realidade, isto raramente acontece: os resultados das avaliações nem sempre são exaustivos, não excluem todas as ambiguidades e comportam um elevado grau de incerteza. Frequentemente, os resultados obtidos apontam racionalmente para vários cenários: uma intervenção pode ser adequada do ponto de vista económico, mas ter custos inaceitáveis do ponto de vista social. Quem deve decidir? Certamente não apenas os cientistas ou avaliadores.

6. A avaliação enquanto fundamento para uma estratégia racional

Para que seja possível efectuar correctamente uma avaliação é indispensável começar por criar as condições que a viabilizem.
Deve-se também enquadrar o exercício, ou seja, assumir os seus obstáculos e limites, aceitar que nem tudo pode ser avaliado e concentrar os esforços e recursos naquilo que é passível de o ser. Torna-se igualmente necessário conceber documentos que, em larga medida, permitam a avaliação, isto é, convém que os objectivos sejam coerentes, realistas, claros e precisos.
Devem igualmente ser verificáveis, ou seja, passíveis de ser associados quer a dados quantitativos, designados «indicadores» quer a dados qualitativos, designados «descritores».

Isto pressupõe que os responsáveis pela elaboração da estratégia e do plano de acção, no momento de fixarem objectivos e metas, devem ter em conta os sistemas de informação existentes e ter presente que estes sistemas devem ser utilizados para monitorizar as actividades que assegurarão que as prioridades estabelecidas são alcançadas. Para além disto, aqueles responsáveis devem garantir a atribuição dos recursos necessários à implementação destes sistemas de monitorização (competências, financiamentos, meios técnicos e humanos, etc.). Com efeito, para além dos indicadores e descritores já existentes poderá ser necessário desenvolver novos instrumentos para recolha e análise de dados com vista a monitorizar a implementação das acções para as quais ainda não existam sistemas de controlo de execução.

Isto não significa, no entanto, que a decisão política deva ficar subordinada aos obstáculos técnicos e científicos dos sistemas de informação. Existem, obviamente, objectivos politicamente incontornáveis, cujo impacto directo sobre o fenómeno das drogas é, por vezes, difícil de analisar.

Torna-se, também, necessário harmonizar as agendas: a agenda política, a da tomada de decisão e a científica (referente à avaliação). Devem ter-se em conta os prazos necessários à recolha e tratamento da informação, para que não volte a suceder, como no caso presente, que a distância entre a situação de partida e a situação tomada como referência para a avaliação final seja tão curta que impeça que os eventuais efeitos da estratégia e do plano tenham tido tempo de se manifestar.

Poderá ser útil efectuar uma avaliação intercalar do próximo plano de acção (desde que a duração do plano o permita), a qual, em conjunto com os dados fornecidos para a avaliação do plano em curso (2000--2004), permitiria uma análise da evolução do fenómeno, com o distanciamento suficiente para permitir, se necessário, o ajustamento das prioridades definidas.

Por fim, é fundamental que a nova estratégia e o novo plano de acção tenham em conta a mudança de perspectiva associada ao alargamento. Por um lado, porque é plausível que certos aspectos do fenómeno, nos novos Estados-Membros, requeiram uma atenção e um esforço particulares. Por outro lado, porque relativamente a determinados temas, como o tráfico de drogas ou a sida, a situação da Europa a 25 corre um forte risco de colocar dificuldades maiores ou de ordem diferente do que as que existiam na Europa a 15.

Ora, como a avaliação em curso apenas diz respeito a 15 Estados-Membros, os únicos implicados na estratégia e plano de acção da actual UE, as informações sobre a situação, as respostas e as políticas nos outros dez países devem ser reunidas e servir de base complementar ao diagnóstico (avaliação *ex ante*) do fenómeno numa Europa a 25. É sob esta condição que a nova estratégia e o novo plano poderão estar à altura dos desafios que se anunciam.

Drogas em destaque é uma série de notas sobre políticas publicada pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT), de Lisboa. São publicadas três vezes por ano nas 20 línguas oficiais da União Europeia e em norueguês.
Versão original: francês. Reprodução autorizada mediante citação da fonte.

Para obtenção gratuita de exemplares, contacte-nos por correio electrónico (info@emcdda.eu.int).

Rua da Cruz de Santa Apolónia 23-25, P-1149-045 Lisboa
Tel.: (351) 218 11 30 00 • Fax: (351) 218 13 17 11
info@emcdda.eu.int • http://www.emcdda.eu.int

15 5 16 TD-AD-04-001-PT-C

Conclusões

Avaliação da estratégia e do plano de acção da União Europeia (2000-2004) — Considerações sobre as políticas

1. **A avaliação é uma condição essencial à transparência e à legitimidade da acção pública. No caso das drogas, domínio conhecido pelo seu carácter controverso e complexo, a avaliação é, além do mais, uma das ferramentas essenciais para a melhoria das políticas públicas.**
2. **A avaliação da estratégia e do plano de acção da União Europeia é dificultada por uma série de obstáculos, mas, pela primeira vez, as instituições europeias e os Estados-Membros disporão, em finais de 2004, não só de informações pertinentes sobre os progressos alcançados entre o início e o fim do plano de acção, mas também sobre os esforços ainda por envidar.**
3. **A Comissão, com o apoio da Europol e do OEDT, implementou um dispositivo de avaliação original que permite não só medir o grau de realização das actividades previstas pelo plano como também discernir as tendências relativas ao período em questão.**
4. **Para que se possa tirar dela o máximo partido, o dispositivo de avaliação da União Europeia deve todavia poder apoiar-se na avaliação das políticas levadas a cabo pelos Estados-Membros. Isto pressupõe que os Estados-Membros se esforcem por dotar os seus planos de acção de objectivos claros e precisos, de um calendário de execução realista, de ferramentas de informação e de avaliação bem como de recursos apropriados.**
5. **A avaliação deve igualmente encontrar o seu lugar no processo de decisão política. Ela constitui uma ferramenta ao serviço da decisão política, permitindo apontar as implicações e os desafios dos próximos exercícios de planificação e de avaliação e informar as partes interessadas.**
6. **No momento em que os legisladores europeus fixarem os objectivos e as metas da nova estratégia e do novo plano de acção, deverão ter em conta os resultados do exercício da avaliação e assegurar o seguimento das prioridades definidas mediante um dispositivo de indicadores adequados. Deverão ainda ter em conta a mudança de perspectiva ligada ao alargamento da União Europeia.**

Principais fontes de informação

1) Conselho da União Europeia, «Estratégia da União Europeia de Luta contra a Droga (2000-2004)» — *Cordrogue* 64, de 1 de Dezembro de 1999.
2) «Comunicação da Comissão relativa a um plano de acção da União Europeia em matéria de luta contra a droga (2000-2004)» — COM(1999) 239 final, de 26 de Maio de 1999.
3) Conselho da União Europeia, «Plano de acção da UE em matéria de luta contra a droga 2000-2004» — *Cordrogue* 32, de 7 de Junho de 2000.
4) «Report by the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction and Europol on the identification of criteria for an evaluation of the European Union Strategy on Drugs (2000-2004) by the Commission». File NR 2564-144
5) «Comunicação da Comissão relativa à execução do plano de acção da UE em matéria de luta contra a droga (2000-2004)» — COM(2001) 301 final, de 8 de Junho de 2001.
6) «Comunicação da Comissão sobre a avaliação intercalar do plano de acção da UE em matéria de luta contra a droga (2000-2004)» — COM(2002) 599 final, de 4 de Novembro de 2002.
7) Conselho da União Europeia, EMCDDA and Europol report «Presentation of the first baseline for an evaluation of the European Union Strategy on Drugs (2000-2004)». *Cordrogue* 72.
8) *Eurobarometer* 57.2, Special *Eurobarometer* 172 «Attitudes and opinions of young people in the European Union on drugs», **Comissão Europeia**, Outubro de 2002.
9) «Final evaluation of the EU Action Plan on Drugs 2000-2004. Overview of available products/tools: An EMCDDA perspective», 27 de Maio de 2003.
10) OFDT, What contribution could the conclusions of the evaluation of the earlier governmental plan on drugs make to improve the quality of the new one?, Academia Reitox, Estrasburgo, 16 e 17 de Dezembro de 2003.
11) MEANS, «A avaliação dos programas socioeconómicos», Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1999.

Serviço das Publicações
Publications.eu.int

EDITOR OFICIAL: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
© Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência, 2004.
DIRECTOR EXECUTIVO: Georges Estievenart
EDITOR: Joëlle Vanderauwera
AUTORES: Henri Bergeron, Philippe Roux
CONCEPÇÃO GRÁFICA: Dutton Merrifield Ltd, UK
Printed in Italy