



European Monitoring Centre  
for Drugs and Drug Addiction

PT

# Criação de um observatório nacional sobre droga: um manual conjunto



Organização dos  
Estados Americanos





European Monitoring Centre  
for Drugs and Drug Addiction

# Criação de um observatório nacional sobre droga: um manual conjunto



Organização dos  
Estados Americanos



Inter-American  
Drug Abuse  
Control Commission

## Aviso legal

A presente publicação é propriedade do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (EMCDDA) e da Comissão Interamericana para o Controlo do Abuso de Drogas da Organização dos Estados Americanos (CICAD–OAS) e encontra-se protegida por direitos de autor. O EMCDDA e a CICAD–OAS declinam qualquer responsabilidade, real ou implícita, pela utilização que venha a ser feita das informações contidas neste documento. O conteúdo da presente publicação não reflete necessariamente as opiniões oficiais dos parceiros do EMCDDA e da CICAD–OAS, dos Estados Membros da UE ou de qualquer instituição ou agência da União Europeia.

Na Internet está disponível informação adicional sobre a União Europeia. Poderá aceder-lhe através do servidor Europa (<http://europa.eu>).

Europe Direct é um serviço que responde às suas perguntas sobre a União Europeia.

**Linha telefónica gratuita (\*): 00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* ) Alguns operadores de telecomunicações móveis não permitem o acesso aos números iniciados por 00 800 ou cobram essas chamadas.

Traduzida da versão original, na língua inglesa, publicada em 2010 (ISBN 978-92-9168-425-0)

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2015

ISBN: 978-92-9168-827-2

doi:10.2810/97411

© Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência, 2015

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

*Printed in Spain*

IMPRESSO EM PAPEL BRANQUEADO SEM CLORO



European Monitoring Centre  
for Drugs and Drug Addiction

Praça Europa 1, Cais do Sodré, 1249-289 Lisboa, Portugal

Tel. +351 211210200 | Fax +351 218131711

[info@emcdda.europa.eu](mailto:info@emcdda.europa.eu) | [www.emcdda.europa.eu](http://www.emcdda.europa.eu)

[twitter.com/emcdda](https://twitter.com/emcdda) | [facebook.com/emcdda](https://facebook.com/emcdda)

## Índice

- 5 Prefácio
- 7 Agradecimentos
- 11 **CAPÍTULO 1**  
**Por que precisamos de um observatório nacional sobre droga?**  
Necessidade crescente de monitorização  
«Base na evidência»: um novo conceito na elaboração de políticas  
Da monitorização à avaliação  
O papel fundamental dos observatórios nacionais
- 17 **CAPÍTULO 2**  
**O que é um observatório nacional sobre droga?**  
Definição e objetivos  
Principais funções de um observatório nacional sobre droga  
Desenvolvimento estratégico
- 25 **CAPÍTULO 3**  
**Gestão de um observatório nacional sobre droga — recolha e monitorização de dados**  
Objetivo e estratégia  
Adotar instrumentos de referência internacionais  
Sistema de monitorização europeu: o EMCDDA  
O Observatório Interamericano da Droga (OID)  
Criação de uma rede nacional de referência  
Identificação de fontes de dados e de potenciais parceiros: o mapa de informação  
Formação de uma rede nacional de informação sobre droga  
Criação de uma rede nacional  
Qualidade dos dados
- 49 **CAPÍTULO 4**  
**Gestão de um observatório nacional sobre droga — análise e interpretação**  
Objetivo e estratégia  
Trabalhar com dados quantitativos  
Analisar dados qualitativos  
Interpretação de dados: desafios

- 65 | CAPÍTULO 5  
**Gestão de um observatório nacional sobre droga — comunicação e divulgação de informações**  
Objetivo e estratégia  
Assegurar o valor acrescentado das informações recolhidas  
Conhecer as partes interessadas e avaliar as suas necessidades  
Transformar a comunicação num exercício criativo  
Apresentação de relatórios a organizações supranacionais e internacionais  
Desenvolver uma estratégia de comunicação
- 81 | CAPÍTULO 6  
**Garantias de sucesso de um observatório nacional sobre droga**  
Diagnóstico estratégico  
Fatores estratégicos fundamentais (FEF)
- 93 | CAPÍTULO 7  
**Perguntas difíceis**  
Onde deve o observatório nacional sobre droga ficar instalado?  
Qual deve ser a base jurídica de um observatório nacional sobre droga?  
Que âmbito deve ter o mandato de um observatório nacional sobre droga?  
Quantas pessoas devem trabalhar no observatório nacional sobre droga e que formação deverão ter?  
Quanto custa a criação de um observatório nacional sobre droga?  
Como garantir a independência científica de um observatório nacional sobre droga?  
O observatório nacional sobre droga deve participar na avaliação das políticas nacionais de luta contra a droga?
- 101 | CAPÍTULO 8  
**Conclusões**

## | Prefácio

A criação de uma imagem mais precisa do fenómeno da droga, a abordagem simultânea das questões relativas à oferta e à procura, a identificação precoce das tendências emergentes, a partilha de informações objetivas sobre as boas práticas de planeamento e organização das intervenções e o fornecimento aos decisores políticos dos dados necessários para formularem e avaliarem as estratégias nacionais e regionais de luta contra a droga, são alguns dos desafios comuns em ambos os lados do Atlântico partilhados pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (EMCDDA) e pela Comissão Interamericana para o Controlo do Abuso de Drogas da Organização dos Estados Americanos (CICAD–OAS), cada um do seu lado do Atlântico.

Os observatórios nacionais sobre droga — ou pontos focais nacionais, assim designados na União Europeia — desempenham um papel essencial neste contexto, uma vez que os dados e as informações por eles fornecidos constituem a pedra angular de qualquer sistema de monitorização da droga.

Nas últimas duas décadas, os observatórios nacionais da droga surgiram em grande número e desenvolveram-se rapidamente, como consequência direta das decisões relativas ao estabelecimento de sistemas regionais de monitorização da droga na União Europeia e no continente americano.

No início, não havia qualquer quadro de referência disponível e os observatórios eram criados numa base de tentativa e erro, em função dos diferentes contextos e recursos nacionais. É por isso que hoje existem tantos modelos de observatórios quantos os países que os criaram.

Analisando retrospectivamente este longo processo, afigurou-se necessário formalizar as experiências existentes no terreno e identificar alguns conceitos e princípios fundamentais que sejam válidos independentemente do país ou região.

O EMCDDA e a CICAD–OAS têm, assim, a honra de apresentar o presente manual conjunto sobre a criação de observatórios nacionais sobre droga, que pela primeira vez expõe e descreve de forma clara e informativa os principais processos operacionais e fatores estratégicos fundamentais que são comuns a todos eles.

Tomando como base um grupo muito heterogêneo de observatórios sobre droga situados em continentes diferentes, propusemo-nos extrair o essencial da sua experiência e transmitir o resultado final de modo a poder transpô-lo para outras realidades e condições.

Estruturamos , por isso, o manual em capítulos temáticos para que o leitor o possa utilizar da forma clássica passo-a-passo, ou investir mais tempo e atenção numa fase específica do processo de criação ou consolidação de um observatório nacional sobre droga.

Embora constitua o resultado de um longo processo de elaboração e reflexão, o manual deve ser encarado mais como um ponto de partida do que como um produto acabado.

Por isso o publicamos em conjunto com uma «caixa de ferramentas em linha» onde o leitor encontrará referências bibliográficas, modelos e orientações práticas complementares, bem como outros documentos de trabalho. A caixa de ferramentas será desenvolvida ao longo do tempo, com a ajuda dos leitores e dos observatórios nacionais sobre droga, e constituirá uma plataforma de partilha de materiais práticos e modelos de referência.

Convidamos o leitor a juntar-se a esta comunidade virtual de observatórios nacionais sobre droga e a partilhar as suas opiniões e experiências, a fim de contribuir para o desenvolvimento do manual e da caixa de ferramentas, os quais auxiliarão, por sua vez, outros países a criar os seus próprios observatórios nacionais sobre droga.

**Wolfgang Götz**

Diretor  
EMCDDA

**James Mack**

Secretário Executivo  
CICAD-OAS

## | Agradecimentos

**Autor:** Alexis Goosdeel, Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência, Lisboa.

### **Colaboradores (do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência):**

Paul Griffiths, Dominique Lopez, Cécile Martel, Maria Moreira, Jane Mounteney, André Noor, Klaudia Palczak, Alessandro Pirona, Pedro Duarte Ribeiro, Roumen Sedefov, Sandrine Sleiman. Edição e produção: Marie-Christine Ashby.

### **Colaboradores (do Observatório Interamericano da Droga — CICAD–OAS):**

Francisco Cumsille, Pernell Clarke, Mariah Hynes.

### **Outros colaboradores (por ordem alfabética):**

Alberto Bolognini, Economisti & Associati, Itália

Jean-Michel Costes, *Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies*, França.

Katalin Felvinczi, Instituto Nacional de Prevenção da Droga, Hungria.

Neoklis Georgiades, Observatório Nacional da Droga e da Toxicodependência, Chipre.

Kari Grasaasen, Serviço Nacional da Saúde, Dinamarca.

Odd Horvin, Instituto Nacional de Investigação sobre Álcool e a Droga (SIRUS), Noruega.

Ernestas Jasaitis, Departamento de Controlo da Droga, Lituânia.

Alan Lodwick, UK Focal Point on Drugs, Department of Health, Reino Unido.

Jean Long, Alcohol and Drug Research Unit (ADRU) of the Health Research Board (HRB), Irlanda.

Artur Malczewski, Serviço Nacional de Prevenção da Droga, Polónia.

Viktor Mravcik, Secretariado do Conselho Governamental para a Coordenação da Política de Luta contra a Droga, República Checa.

Monica K Nordvik, Instituto Nacional de Saúde Pública, Suécia.

Alain Origer, Public Health Research Centre (CRP-Santé).

Tim Pfeiffer-Gerschel, Centro Alemão da Droga e da Toxicodependência, Alemanha.

Ieva Pugule, Centro de Economia da Saúde — Ministério da Saúde, Letónia.

Marc Roelants, Unidade Epidemiológica do Instituto Científico de Saúde Pública (IPH), Bélgica.

Sanna Rönkä, Instituto Nacional para a Saúde e Bem-Estar (THL), Finlândia.

Elisabetta Simeoni, Presidência do Conselho de Ministros — Departamento da Política de Luta contra a Droga, Itália.

Ave Talu, Centro Estónio de Observação da Droga, Instituto Nacional de Desenvolvimento da Saúde (NIHD), Estónia.

Manina Terzidou, Instituto de Investigação da Universidade de Saúde Mental (UMHRI), Grécia.

Abdalla Toufiq, *Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies*, França.

Franz Trautmann, Instituto Trimbos, Países Baixos.

Orsolya Varga, Ponto Focal Nacional sobre a Droga, Hungria.

Momtchil Vassilev, Centro Nacional para as Dependências, Bulgária.

Marion Weigl, *Gesundheit Österreich GmbH (GÖG)*, Áustria.

Tomas Zabranszky, Centro de Aditologia, Clínica Psiquiátrica, 1.ª Faculdade de Medicina, Charles University de Praga, República Checa.

O EMCDDA agradece o inestimável apoio prestado pelos membros da rede Reitox à elaboração do Manual.

O EMCDDA e a CICAD também desejam dirigir um agradecimento especial aos participantes na IV Reunião Ibero-americana de Observatórios Nacionais sobre Droga, realizada em outubro de 2008, em La Antigua, Guatemala, pelos seus comentários tão construtivos e os contributos dados para a definição do quadro de diagnóstico estratégico.



1

## CAPÍTULO 1

# Por que necessitamos de um observatório nacional sobre droga?

O que é um observatório nacional sobre droga (OND)? Qual é o seu papel? Que funções e competências tem uma instituição deste tipo? Como lançar um observatório?

Estas são algumas das perguntas a que o presente manual procura responder de forma concreta, começando pela mais importante: Por que necessitamos de um observatório nacional sobre droga?

### Necessidade crescente de monitorização

Com a adoção das Convenções das Nações Unidas <sup>(1)</sup>, os Estados membros da ONU passaram a ser obrigados a apresentar relatórios regulares sobre a sua situação em matéria de droga e as intervenções efetuadas para reduzir a oferta e a procura.

Mais recentemente, outras organizações internacionais e regionais que operam no contexto mais geral da luta contra a droga têm vindo a definir estratégias e planos de ação abrangentes, orientados para a realização de metas e objetivos, e que exigem cada vez mais dados fiáveis para avaliar a situação em matéria de droga e monitorizar a aplicação das medidas adotadas.

Essa preocupação levou ao desenvolvimento e a posteriores alterações da estrutura, do conteúdo e dos objetivos das estratégias da União Europeia em matéria de luta contra a droga, desde a adoção do seu primeiro plano de ação neste domínio, em dezembro de 1990. No continente americano, este processo teve início com a

---

(1) Estas são: A Convenção Única das Nações Unidas sobre Estupefacientes, de 1961 ([http://www.incb.org/pdf/e/conv/convention\\_1961\\_en.pdf](http://www.incb.org/pdf/e/conv/convention_1961_en.pdf)); a Convenção das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971 ([http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1971\\_en.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1971_en.pdf)); e a Convenção das Nações Unidas contra o tráfico ilícito de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, 1988 ([http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_en.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf))

criação em 1986, pela Assembleia-Geral da Organização dos Estados Americanos (OAS), da Comissão Interamericana para o Controlo do Abuso de Drogas (CICAD): o fórum político do hemisfério ocidental sobre todos os aspetos do fenómeno da droga.

Uma das primeiras consequências desta abordagem mais formal foi a constatação de que era necessário criar sistemas de monitorização e observatórios a nível nacional.

## «Base na evidência»: um novo conceito na elaboração de políticas

Em meados da década de 1990, o conceito de «elaboração de políticas baseadas na evidência» impôs-se como uma nova norma de gestão pública (ver caixa infra).

### Política baseada na evidência

Entende-se por política baseada na evidência uma abordagem que «ajuda as pessoas a tomarem decisões esclarecidas sobre políticas, programas e projetos, alicerçando o desenvolvimento e a aplicação das políticas nos melhores dados de investigação disponíveis». Esta abordagem contrasta com a política baseada em opiniões, que depende muito da utilização seletiva de dados (por exemplo, estudos isolados, independentemente da sua qualidade) ou de pontos de vista não comprovados de indivíduos ou grupos, muitas vezes inspirados por posições ideológicas, preconceitos ou especulações.

Fonte: Davies, P., «Is Evidence-Based Government Possible?», Jerry Lee Lecture 2004, 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington D.C., 19 de fevereiro de 2004.

Esta mudança mostra a necessidade de que os governos tomem decisões mais informadas e avaliem se as medidas adotadas foram aplicadas e se tiveram êxito.

Neste domínio, desenvolveram-se duas tendências em simultâneo: os dirigentes políticos necessitam de instrumentos para avaliar se as medidas e intervenções realizadas produziram efeitos e, em caso afirmativo, quais. Por seu turno, o público exige cada vez mais aos seus dirigentes que lhe facultem este tipo de informações.

## Da monitorização à avaliação

Nos últimos 15 anos, aumentaram as iniciativas a nível nacional e regional para avaliar as estratégias de luta contra a droga e outros planos de ação nacionais, bem como o impacto por eles produzido.

Por exemplo, nas duas regiões acima referidas, os dados recolhidos a nível nacional também servem para avaliar os resultados das estratégias regionais de luta contra a droga: na Europa procede-se à avaliação do Plano de Ação da UE, a cargo da Comissão Europeia, e na Organização dos Estados Americanos, é esse o âmbito e objetivo do mecanismo de avaliação multilateral.

A nível mundial, a comunidade internacional deu um apoio suplementar ao reforço e desenvolvimento das redes de informação sobre droga, tendo em vista a avaliação das estratégias de luta contra a droga no âmbito da décima revisão da Declaração Política da Sessão Extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas consagrada à Droga de 1998.

Na verdade, uma nova resolução «convida os Estados membros a redobrem esforços para rever e melhorar os

instrumentos de recolha de dados, de modo a obterem uma avaliação objetiva, científica, equilibrada e transparente dos progressos efetuados e dos obstáculos encontrados na aplicação da Declaração Política e do Plano de Ação (...)» (2).

## O papel fundamental dos observatórios nacionais

A conclusão que podemos retirar dos vários debates realizados nos últimos dez anos ou ainda em curso, envolvendo grupos de trabalho, o público em geral e especialistas na matéria, é muito simples:

- As redes supranacionais ou internacionais de informação sobre a droga só podem funcionar se receberem informações comparáveis e de alta qualidade dos países que nelas participam;
- Os observatórios nacionais sobre droga podem contribuir de forma inestimável para os esforços de recolha, análise e interpretação de dados envidados pela comunidade internacional;
- Um observatório nacional sobre droga é um instrumento essencial para a elaboração de políticas, mas não é um instrumento político. Embora os decisores políticos continuem a ser responsáveis pelas políticas, é cada vez mais consensual que eles necessitam de informações objetivas, factuais, fiáveis e comparáveis para poderem tomar decisões fundamentadas.

(2) «Improving the collection, reporting and analysis of data to monitor the implementation of the Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem» (Resolução 52/12) — Economic and Social Council Official Records, 2009, Suplemento n.º 8 — Comissão de Estupefacientes, Relatório sobre a quinquagésima segunda sessão (14 de março de 2008 e 11–20 de março de 2009), p. 29.

O presente manual pretende responder às necessidades de três grupos, com um objetivo específico para cada um deles:

- países que são ou possam vir a ser candidatos à adesão à UE (3) e países vizinhos (4) que queiram e/ou necessitem de preparar-se para participar no trabalho do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência
- países que façam parte de outros sistemas regionais de recolha de dados sobre droga, como o Observatório Interamericano da Droga CICAD–OAS, para avaliarem a sua situação e elaborarem estratégias suscetíveis de melhorar e/ou consolidar os seus observatórios nacionais
- países terceiros que cooperam com a UE e outras organizações internacionais, designadamente com agências da ONU (5) e com doadores internacionais públicos e privados no domínio da droga que queiram avaliar a eficácia das suas subvenções e atividades.

Relativamente à presente publicação devemos informar o leitor do seguinte:

- O manual tem por base a experiência de criação e desenvolvimento de uma rede europeia de recolha de dados constituída por pontos focais nacionais: a rede Reitox. Embora apresente um quadro concetual, baseia-se na prática do estabelecimento, em 1995, dessa rede, que desde então se expandiu

(3) Também denominados países candidatos (Croácia, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Turquia) ou potenciais candidatos (Albânia, Bósnia-Herzegovina, Kosovo no âmbito da Resolução 1244 do Conselho de Segurança da ONU, Montenegro, Sérvia). Alternativamente: estados terceiros que pediram a adesão ao EMCDDA, como a Noruega.

(4) Países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança (PEV): Argélia, Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Egito, Geórgia, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Moldávia, Marrocos, Territórios Palestinos Ocupados, Síria, Tunísia e Ucrânia.

(5) Como o UNODC, a OMS, o ONUSIDA e o PNUD.

consideravelmente. Tentámos identificar os principais princípios e funções comprovadamente bem-sucedidos ao longo dos anos;

- Não apresentamos um modelo único que deva ser copiado, mas sim medidas estratégicas e operacionais, bem como uma indicação dos tipos de decisões que devem ser tomadas com base numa análise estruturada de cada contexto nacional. O manual fornece uma matriz que o leitor poderá utilizar nessa análise estratégica e operacional;
- Um observatório nacional sobre droga nada é sem dados e informações, os quais são frequentemente produzidos por outras entidades, a diversos níveis (nacional ou local); por conseguinte, a criação de um observatório nacional sobre droga tem de caminhar a par do estabelecimento/reforço de uma rede nacional de informação sobre droga;

- presente manual é o resultado de uma parceria estratégica entre duas organizações regionais, o EMCDDA, da União Europeia, e a CICAD–OAS, do continente americano, que visa reforçar a capacidade de monitorização nacional dos respetivos Estados membros.

O manual divide-se em várias partes:

- O que é um observatório nacional sobre droga (Capítulo 2)
- Gestão de um observatório nacional sobre droga:
  - Recolha e monitorização de dados (Capítulo 3)
  - Análise e interpretação (Capítulo 4)
  - Comunicação e divulgação de informações (Capítulo 5)
  - Garantias de sucesso: diagnóstico estratégico (Capítulo 6)
  - Perguntas difíceis (Capítulo 7)
  - Conclusões



2

## CAPÍTULO 2

# O que é um observatório nacional sobre droga?

Um observatório nacional sobre droga (OND) é uma organização que fornece ao seu país informações factuais, objetivas, fiáveis e comparáveis sobre a droga e a toxicod dependência e as suas consequências.

Os objetivos do OND são:

- fornecer ao público nacional as informações consideradas essenciais para a formulação de políticas e a organização dos serviços relacionados com a droga, bem como informações de interesse geral sobre esta matéria;
- recolher e produzir as informações necessárias para que o seu país cumpra as obrigações que lhe incumbem por força dos programas supranacionais e internacionais de monitorização e controlo da droga.

Para atingir esses objetivos, o OND deve desempenhar três funções principais, com os seus próprios recursos ou em conjunto com outras instituições e peritos nacionais:

- recolha e monitorização de dados a nível nacional;
- análise e interpretação das informações recolhidas;
- elaboração de relatórios e divulgação de resultados.

A publicação mais importante que o OND produz anualmente é o seu relatório nacional ou, pelo menos, uma descrição atualizada da situação nacional.

Complementarmente a este relatório, é previsível que produza estudos específicos e outros relatórios.

Ao determinar ou avaliar a posição de um observatório nacional sobre droga, é igualmente necessário avaliar o seu êxito e a sua sustentabilidade com base em três fatores estratégicos fundamentais:

- o valor acrescentado atribuído
- a disponibilidade e a conjugação de recursos, e
- os processos de produção cooperativos.

### Definição e objetivos

Um observatório nacional sobre droga (OND) é uma organização que visa fornecer, relativamente ao seu país de origem, informações factuais, objetivas, fiáveis e

comparáveis sobre a droga e a toxicod dependência <sup>(1)</sup>, e as suas consequências.

(1) Em função das prioridades nacionais, o âmbito de ação do OND pode incidir exclusivamente nas drogas ilícitas ou abranger também o álcool, o tabaco e outras drogas lícitas (como os medicamentos). No presente manual, apenas focamos as drogas ilícitas, visto serem o principal mandato do EMCDDA e da CICAD-OAS.

Idealmente, um OND faz parte de um sistema mais vasto que congrega os seguintes elementos:

- um **mecanismo de coordenação** nacional da luta contra a droga concertado e equilibrado, que supervisione os diversos atores responsáveis pela implementação da estratégia nacional de luta contra a droga;
- uma **rede nacional de informação sobre droga**, constituída por fontes de informação genéricas e especializadas, e que inclua tanto programas de vigilância sistemática como inquéritos a grupos-alvo específicos.

O OND recolhe e produz informações para dois tipos principais de público: o nacional e o supranacional ou internacional.

**Público nacional:** o OND procura responder às necessidades de informação de quatro grupos de destinatários que constituem o seu público a nível nacional: os decisores políticos, a comunidade científica, os profissionais que trabalham no domínio da droga e o público em geral.

**Público supranacional ou internacional:** o trabalho do OND também é utilizado internacionalmente, no âmbito dos esforços globais de redução dos problemas de droga a nível mundial (Nações Unidas) e supranacional (por exemplo, União Europeia, Organização dos Estados Americanos, etc.).

## Principais funções de um observatório nacional sobre droga

Relativamente ao trabalho do OND, utilizamos o termo «funções principais» para designar os processos mais

importantes que o OND deve desenvolver e executar. Para descrever essas funções, adaptámos o conceito de «processo empresarial».

*O que é um «processo empresarial»?*

Davenport e Short (1990) definem processo empresarial como «um conjunto de tarefas logicamente relacionadas entre si que são realizadas para obter um determinado resultado empresarial». Entende-se por processo «um conjunto de atividades estruturado e quantificado de que deverá resultar um produto específico, destinado a determinado cliente ou mercado. Este conceito implica uma forte ênfase na forma como o trabalho é executado na organização <sup>(2)</sup>.

As três funções principais de um OND são:

- a recolha e monitorização de dados
- a análise e interpretação dos dados recolhidos
- elaboração de relatórios e divulgação de resultados.

Normalmente, o OND executa estas funções em conjunto com outras instituições e peritos nacionais. Consoante os recursos e as competências atribuídas ao OND, bem como os dados e peritos disponíveis no país, são possíveis vários tipos de organização, descritos no Capítulo 7 – Perguntas difíceis.

Estas funções têm quatro características em comum:

*Fronteiras transorganizacionais:* o OND baseia-se num quadro de cooperação com vários parceiros e em práticas intensivas de ligação em rede, que lhe permitem adquirir

---

<sup>(2)</sup> Malhotra, Y., «Business Process Redesign: An Overview», *IEEE Engineering Management Review*, vol. 26, nº 3, outono de 1998.

os conhecimentos e informações necessários. Tem, por isso, de estar permanentemente atento ao ambiente circundante e de adaptar com frequência o *modus operandi* negociado com todos os parceiros.

*Destinatários ou partes interessadas:* nas organizações do setor público ou que dele dependam, as partes interessadas são essenciais para atrair financiamentos e permitir que o OND funcione.

*Processo:* a tónica é posta no modo como as atividades são organizadas e os resultados obtidos. Os processos podem ser estruturados de diferentes formas, em função do contexto, dos recursos e das capacidades, desde que os resultados previstos sejam claramente definidos e produzidos em tempo útil.

*Resultados:* cada uma das funções principais deve produzir resultados, desde dados em bruto a informações específicas, relatórios analíticos, publicações especializadas ou relatórios normalizados.

É importante que estas funções patenteiem a máxima qualidade e respeitem as normas científicas, visto serem determinantes para a reputação do OND e o valor acrescentado atribuído ao seu trabalho.

Na União Europeia, é este o papel desempenhado pelos pontos focais nacionais do EMCDDA que, em conjunto, formam a rede europeia de recolha de dados sobre drogas, denominada Reitox (*Réseau Européen d'Information sur les Toxicomanies*).

## Recolha e monitorização de dados a nível nacional

Por norma, as agências a nível local ou nacional já produzem vários tipos de informações relacionadas com a droga. Nesses casos, o OND pode reunir todas as informações disponíveis para traçar um quadro da situação nacional. Para o efeito, deve começar por identificar as informações existentes e criar um «mapa de informação», documento que identifica e classifica os potenciais fornecedores de dados e organizações parceiras neste domínio.

Parte do trabalho do OND consiste em pesquisar as fontes nacionais de informação relacionada com a droga e identificar os seus pontos fortes e as suas lacunas.

Com base nos potenciais parceiros e fornecedores de dados identificados no mapa de informação, o OND constitui uma rede nacional de informação sobre droga, representativa do *know-how* existente no terreno e essencial para a qualidade dos seus produtos. Essa rede deve ser sustentável e capaz de se aperfeiçoar continuamente, para o OND poder reunir, produzir, analisar e divulgar informação regularmente.

Uma das principais tarefas do OND é formar uma rede nacional de informação sobre droga, em conjunto com os parceiros e recursos identificados no mapa de informação.

O fenómeno da droga e o seu impacto na sociedade estão em permanente mudança, tal como a ciência e o nosso conhecimento e compreensão desse fenómeno. Em consequência, os requisitos da rede de informação devem ser sensíveis à mudança. Por outras palavras, o desenvolvimento da rede de informação sobre droga e as tarefas concomitantes inserem-se num processo contínuo, que constitui a atividade principal do OND e também a que lhe exige mais tempo.

Uma tarefa fundamental consiste em contactar os fornecedores de informação ou dados e motivá-los para participarem e contribuírem para a rede nacional de informação sobre drogas.

Outro elemento permanente do desenvolvimento da rede é o esforço contínuo para melhorar a base de conhecimentos. Esta melhoria pode resultar do aperfeiçoamento dos processos existentes e das normas nacionais de comunicação de informações, e/ou do estabelecimento de novas fontes de informação. A capacidade de sensibilizar e angariar fundos para melhorar a rede é extremamente útil neste contexto.

O OND necessita de pessoal dotado de excelentes competências de comunicação e negociação, e capazes de gerar consensos.

No que respeita à gestão das fontes de dados nos diversos domínios relacionados com a droga e à manutenção de uma vasta rede de informação nesta matéria, o principal desafio que se coloca aos fornecedores de dados sobre a redução da oferta e da procura é aprenderem a colaborar e a partilhar informações com profissionais que trabalham em diferentes áreas e têm objetivos, culturas e tradições profissionais diferenciados.

Para o OND, o desafio reside na manutenção de uma interligação constante e mútua das redes de informação sobre a oferta e a procura, de modo a proporcionar valor acrescentado a todos os parceiros e ser exequível do ponto de vista logístico.

A missão do OND não se limita à recolha de informações e dados existentes: ele desempenha um importante papel no acompanhamento das séries de dados e na promoção, ano após ano, da melhoria da sua qualidade junto dos parceiros, através da prestação de apoio técnico e

metodológico, e da congregação de peritos nacionais de renome, para aumentar a fiabilidade e a validade dos dados.

É necessário que o OND organize e preserve a memória dos dados disponíveis, desenvolvendo uma capacidade científica e metodológica para recolher e analisar dados, garantir a sua qualidade e reforçar as capacidades, tanto internas como da rede.

### **Análise e interpretação das informações recolhidas**

É necessário tratar as informações recolhidas através da rede de informação sobre droga para poderem ser utilizadas de forma prática pelos públicos do OND. Normalmente, isto exige uma conjugação da capacidade analítica do pessoal do OND com o contributo de peritos nacionais.

O OND vai aumentando gradualmente a sua experiência em matéria de interpretação e análise científicas, imparciais e não especulativas dos dados recolhidos, bem como de sintetização das suas conclusões em relatórios estruturados, ensaios e outras publicações. Funciona, assim, como um intermediário do conhecimento, explicando os dados a quem necessita de entendê-los.

A análise e a interpretação das informações recolhidas devem:

- verificar a coerência e a comparabilidade dos dados recolhidos;
- examinar a informação contextual necessária para interpretar os dados corretamente;
- analisar e interpretar os dados em consulta com as respetivas fontes;

- integrar as informações originárias de diferentes fontes e referentes a diversos domínios, a fim de obter uma panorâmica e uma compreensão globais da situação em matéria de droga.

Para levar estas atividades a bom termo, o OND deve colaborar com instituições nacionais e outros peritos, de modo a garantir:

- a construção progressiva de um quadro comum e detalhado da situação da droga no país em causa;
- a validade e a fiabilidade das análises e conclusões;
- a apropriação partilhada dos resultados por todos os parceiros envolvidos.

### Elaboração de relatórios e divulgação de resultados

A elaboração de relatórios e a comunicação de resultados devem ser encaradas como a principal missão do observatório nacional sobre droga. Por conseguinte, este deve desenvolver uma estratégia de comunicação que o ajude a dar resposta e a satisfazer as necessidades existentes, mas que também aborde e antecipe as necessidades futuras de forma proativa e adaptada aos seus diversos públicos.

Em última análise, os produtos do OND contribuem para justificar a sua existência e constituem uma das principais razões para que as autoridades nacionais e as organizações internacionais o financiem.

Geralmente, a principal publicação anual do OND é um relatório anual ou um resumo atualizado da situação nacional. É essencial que o OND atualize todos os anos as informações relativas à situação nacional em matéria de droga, tanto para fins nacionais como internacionais.

Complementarmente ao relatório nacional, é de esperar também que o OND elabore relatórios sobre estudos específicos e que contribua com dados para a avaliação das estratégias e dos planos de ação nacionais.

Entre outras publicações poderão figurar também os relatórios especiais sobre questões de droga com interesse específico para o país em causa, artigos científicos em revistas especializadas, publicações especiais periódicas ou únicas, comunicados de imprensa e outros meios de relacionamento com a comunicação social, e publicações na internet (sítios *web*, listas de endereços, etc.).

### Desenvolvimento estratégico

Para avaliar a posição estratégica de um OND, devemos começar por examinar as questões institucionais, ou seja, o papel, o estatuto e o mandato que lhe foram atribuídos. No entanto, e apesar da sua importância, estas questões não bastam para prever o êxito ou insucesso do observatório nacional.

Para garantir a sua sustentabilidade — o projeto OND — há que proceder a uma análise aprofundada que contemple três fatores estratégicos (ver Capítulo 6):

- O valor acrescentado atribuído: seja qual for a motivação (nacional ou supranacional) subjacente à criação de um OND, é essencial que este cultive uma imagem de competência e serviço às partes interessadas nacionais e locais, uma vez que elas detêm o principal poder de decisão no que respeita à criação e ao financiamento do OND e da rede nacional de recolha de dados;
- Conjugação de recursos: na prática, um OND bem-sucedido resulta de uma conjugação de recursos

locais, nacionais e supranacionais, tanto humanos como científicos e/ou financeiros. Por conseguinte, deve dar-se especial atenção à identificação, articulação e consolidação destes recursos;

- Coprodução: os resultados do OND não são produzidos isoladamente, mas sim através de um processo de coprodução por vezes complexo, que envolve outras

instituições e peritos que possuem dados ou conhecimentos específicos sobre o tema escolhido.

Uma questão fundamental para o desenvolvimento e o reforço do OND reside na sua capacidade e nos seus processos de elaboração de relatórios e outras publicações em colaboração com os parceiros nacionais e locais.



3

## CAPÍTULO 3

# Gestão de um observatório nacional sobre droga — recolha e monitorização de dados

### Objetivo e estratégia

*O que procuramos? Como proceder?*

O principal objetivo do OND é recolher e/ou produzir as informações necessárias para obter uma imagem detalhada da situação existente num dado país, tanto em matéria de oferta como de procura de droga, e as respetivas respostas.

Para isso é necessário:

- Adotar instrumentos de referência internacionais;
- Definir ou adotar um quadro de referência para a elaboração de relatórios;
- Encontrar os dados e peritos que os interpretem;
- Organizar uma rede para recolher os dados a nível nacional;
- Criar e desenvolver gradualmente uma rede nacional de recolha de dados.

### Adotar instrumentos de referência internacionais

*Que tipo de dados/informações são necessários? Existem quadros de referência?*

A monitorização e outras atividades de recolha de dados relacionadas com a droga foram iniciadas há três décadas, em diversas regiões do mundo, sob a égide de várias organizações internacionais e regionais.

No ano 2000, uma reunião de peritos internacionais realizada em Lisboa levou à adoção de um quadro de referência comum para a recolha e a monitorização de dados, partilhado por organizações internacionais e supranacionais, denominado Consenso de Lisboa <sup>(1)</sup>.

A reunião, financiada pelo Programa das Nações Unidas para o Controlo Internacional da Droga (PNUCID) e organizada pelo EMCDDA, juntou vários peritos e representantes de organizações como o Grupo Pompidou do Conselho da Europa, a ONUSIDA, a Comissão Interamericana para o Controlo do Abuso de Drogas da

<sup>(1)</sup> O documento pode ser consultado, na versão integral, no sítio web do UNODC, no seguinte endereço: [http://www.unodc.org/pdf/drug\\_demand\\_gap\\_lisbon\\_consensus.pdf](http://www.unodc.org/pdf/drug_demand_gap_lisbon_consensus.pdf)

Organização dos Estados Americanos (CICAD–OAS), o National Institute on Drug Abuse (NIDA), a Organização Mundial de Saúde, o International Epidemiology Workgroup e a Global HIV Prevention Research Network.

O Consenso de Lisboa identifica 13 domínios de interesse estratégico/político, que são monitorizados através de vários instrumentos, com diferentes formatos, por todas as organizações supranacionais e internacionais:

- Consumo de droga na população em geral (prevalência e incidência);
- Consumo de droga na população jovem (prevalência e incidência);
- Consumo de droga em populações específicas ou vulneráveis;
- Consumo de droga de alto risco (por exemplo, por injeção, toxicod dependência, etc.);
- Utilização dos serviços;
- Morbilidade relacionada com a droga;
- Consultas nas urgências hospitalares relacionadas com a droga;
- Morbilidade psiquiátrica diretamente atribuída ao consumo de droga;
- Mortalidade relacionada com a droga;
- Exclusão e desfavorecimento social;
- Criminalidade relacionada com a droga (infrações à legislação em matéria de droga; percentagem de crimes patrimoniais associados ao consumo de droga; percentagem de crimes violentos associados ao consumo de droga);
- Custos económicos do consumo de droga;
- Informação sobre a disponibilidade e os mercados de droga.

Cada rede regional ou internacional de monitorização da droga desenvolveu o seu próprio modelo com base nesta lista e, apesar de ter em conta as necessidades

específicas e o ambiente institucional respetivo, os dados de base permanecem os mesmos.

Uma vez que o presente manual é uma publicação conjunta do Observatório Europeu da Droga e da Toxicod dependência (EMCDDA) e da Comissão Interamericana para o Controlo do Abuso de Drogas da Organização dos Estados Americanos (CICAD–OAS), proceder-se-á a uma breve introdução aos respetivos quadros de referência. No Capítulo 5, na secção «Apresentação de relatórios a organizações supranacionais e internacionais», serão formuladas observações complementares.

## Sistema de monitorização europeu: o EMCDDA

Na União Europeia, o EMCDDA desenvolveu um quadro de referência para monitorizar o fenómeno da droga, do qual resultou uma rede regional única de recolha de dados, que produz anualmente um conjunto de relatórios nacionais coerentes, harmonizados e normalizados, relativos a 30 países (em breve serão 36).

O EMCDDA é apoiado por uma rede de pontos focais nacionais, ou observatórios nacionais sobre droga — a rede Reitox —, que é responsável pela recolha de dados a nível nacional.

Uma das principais vantagens deste sistema de monitorização reside no seu carácter vinculativo para os Estados-Membros da União e no facto de ser um dos instrumentos da política da UE em matéria de droga <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> Ver mais informações em [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/drugs/strategy/fsj\\_drugs\\_strategy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/drugs/strategy/fsj_drugs_strategy_en.htm)

Como tal, a sua adoção e transposição a nível nacional são obrigatórias para todos os países que pretendam aderir futuramente à União Europeia.

A rede europeia de monitorização desenvolvida pelo EMCDDA <sup>(3)</sup> divide-se em duas grandes secções denominadas «Monitorização da situação — Epidemiologia, criminalidade e mercados», e «Monitorização das respostas — Intervenções, legislação e políticas».

#### *Monitorização da situação – Epidemiologia, criminalidade e mercados*

O trabalho nesta área articula-se em torno de três componentes principais: indicadores-chave epidemiológicos, criminalidade e mercados e ação no domínio das novas drogas.

Situação em matéria de droga: Epidemiologia, criminalidade e mercados	<i>5 indicadores-chave epidemiológicos:</i> Inquéritos à população em geral e à população jovem Consumo problemático de droga Indicador da procura de tratamento Mortes relacionadas com a droga Doenças infecciosas relacionadas com a droga
	<i>Criminalidade e mercados:</i> Criminalidade relacionada com a droga Disponibilidade de drogas ilícitas
	<i>Ação no domínio das novas drogas:</i> Sistema de alerta rápido Avaliação dos riscos Medidas de controlo

<sup>(3)</sup> Esta é uma descrição geral das atividades do EMCDDA. Para informações mais detalhadas, visite as secções do sítio Web do EMCDDA intituladas «situação em matéria de droga» e «respostas»: <http://www.emcdda.europa.eu/>

## Indicadores-chave epidemiológicos <sup>(4)</sup>

O EMCDDA utiliza cinco indicadores-chave epidemiológicos que desenvolveu em estreita colaboração com a rede Reitox, com peritos de toda a Europa e com outras organizações internacionais competentes no domínio da droga e da toxicod dependência, como o Grupo Pompidou do Conselho da Europa.

É com base nestes indicadores que o EMCDDA elabora os seus relatórios sobre as tendências e a evolução do fenómeno da droga na União, mas também servem para analisar a cobertura das respostas ou avaliar o impacto das políticas e intervenções.

### *1. Inquéritos à população em geral e à população jovem*

A prevalência e os padrões do consumo de droga na população em geral são medidos através de inquéritos probabilísticos realizados junto da população adulta e da população escolar. Os dados dos inquéritos à população em geral e à população escolar fornecem informações básicas que ajudam a compreender os padrões de consumo, a perceção dos riscos, as correlações sociais e de saúde, e as consequências do consumo de drogas ilícitas e outras substâncias psicoativas.

### *2. Consumo problemático de droga*

Este indicador-chave permite recolher dados sobre a prevalência e a incidência do consumo problemático de droga (CPD) a nível nacional e local. Entende-se por consumo

<sup>(4)</sup> Para informações mais detalhadas sobre os cinco indicadores-chave epidemiológicos, ver: <http://www.emcdda.europa.eu/themes/key-indicators>

problemático de droga «o consumo de droga injetada ou o consumo prolongado/regular de opiáceos, cocaína e/ou anfetaminas». Dado tratar-se de uma população oculta e de difícil acesso, este indicador recorre a vários métodos indiretos que utilizam os diferentes conjuntos de dados existentes para extrapolar e produzir uma estimativa do número de consumidores problemáticos de droga (por exemplo, o número de consumidores em tratamento ou sob a alçada do sistema judicial e a sobreposição entre estas duas populações são utilizados para estimar o número de pessoas que não se encontram em nenhuma das duas situações). As fontes de dados usadas nessas estimativas diferem de país para país e dependem dos sistemas de recolha sistemática de dados neles existentes.

### 3. *Indicador da procura de tratamento*

O indicador da procura de tratamento é utilizado para descrever a população de consumidores problemáticos de droga que iniciam o tratamento em cada ano, e o número que continua em tratamento de um ano para o seguinte. O indicador da procura de tratamento (IPT) inclui recomendações sobre o método, as definições e os elementos a recolher sobre os consumidores problemáticos de droga que contactam os centros de tratamento da toxic dependência. Esses dados são recolhidos e compilados a nível nacional, e comunicados anualmente.

### 4. *Mortes relacionadas com a droga e mortalidade entre os consumidores de droga*

O objetivo deste indicador é obter dados estatísticos relativos ao número e às características das pessoas que morrem em consequência direta ou indireta do consumo de droga. A mortalidade relacionada com a droga é um fenómeno complexo, responsável por uma percentagem significativa de

mortes de pessoas jovens em muitos países. Este indicador epidemiológico tem dois componentes: as mortes diretamente causadas por drogas ilícitas (mortes induzidas pela droga) e as taxas de mortalidade entre os consumidores problemáticos de droga.

Estes dois componentes podem cumprir vários objetivos metodológicos e de saúde pública, servindo nomeadamente para indicar o impacto global do consumo de droga na saúde e os componentes desse impacto, identificar padrões de consumo particularmente perigosos e detetar novos riscos potenciais.

### 5. *Doenças infecciosas relacionadas com a droga (DRID)*

Este indicador-chave permite recolher dados sobre a amplitude (incidência e prevalência) das doenças infecciosas relacionadas com a droga — designadamente as infeções causadas pelo VIH, o VHC e o VHB — sobretudo entre os consumidores de droga injetada (CDI). Os dados sobre estes consumidores são recolhidos por ano civil e através de dois métodos principais: a) inquéritos aos CDI, incluindo análises serológicas, e b) monitorização das análises de diagnóstico de rotina para detetar novos casos de VIH, hepatite C e hepatite B nessa população.

À luz da situação observada noutros continentes, poderá ser necessário recolher dados relativos a outras doenças infecciosas, que estejam direta ou indiretamente relacionadas com o consumo ou os consumidores de droga, como a tuberculose e as doenças sexualmente transmitidas.

## **| Criminalidade e mercados**

A recolha de dados sobre a disponibilidade de droga e a criminalidade com esta relacionada permite obter um

quadro mais completo da situação, do ponto de vista da aplicação da lei.

#### *Criminalidade relacionada com a droga*

Com base na literatura e nas práticas de avaliação internacionais, a definição de criminalidade relacionada com a droga abarca quatro categorias:

- Crimes psicofarmacológicos: crimes cometidos sob a influência de uma substância psicoativa, devido ao seu consumo agudo ou crónico.
- Crimes económicos compulsivos: crimes cometidos para obter dinheiro (ou drogas) para sustentar o consumo.
- Crimes sistémicos: crimes cometidos no quadro do funcionamento dos mercados de drogas ilícitas, durante as atividades de oferta, distribuição e consumo de droga.
- Infrações à legislação em matéria de droga: crimes cometidos em violação da legislação em matéria de droga (ou com ela relacionada).

#### *Disponibilidade de drogas ilícitas*

A disponibilidade de drogas e os mercados de droga são, simultaneamente, fatores determinantes e importantes consequências do seu consumo, designadamente em termos do local e do modo como interagem com a procura de droga e com as respostas a esse problema a nível local.

As apreensões de droga constituem um indicador quer da atividade policial de redução da oferta quer da disponibilidade de droga, mas quando cruzadas com informações qualitativas servem para confirmar os fluxos de droga.

O preço e a potência/pureza das drogas ilícitas podem influenciar a aparente disponibilidade dessas drogas e refletir fatores relativos à oferta (que afetam o acesso às mesmas). Considera-se, por isso, que são indicadores indiretos da disponibilidade.

### **| Ação no domínio das novas drogas**

Foi conferido ao EMCDDA um papel fundamental na deteção e avaliação das novas drogas sintéticas na União Europeia, através de um mecanismo de intercâmbio rápido de informação sobre as novas substâncias psicoativas.

Este mecanismo assenta numa abordagem em três vertentes <sup>(5)</sup>:

- um «sistema de alerta rápido» para identificar as novas drogas, à medida que vão surgindo no mercado europeu;
- um mecanismo para avaliar os riscos destas drogas; e
- um processo de tomada de decisões (medidas de controlo) para que esses produtos sejam controlados nos Estados-Membros da UE.

O mecanismo de ação no domínio das novas drogas:

- congrega num único instrumento instituições e informações de saúde pública e de aplicação da lei com vista à realização de avaliações de riscos multidisciplinares;
- é regido por um ato específico do quadro normativo da União (uma decisão do Conselho) que permite aplicar as medidas de controlo das substâncias estupefacientes e psicotrópicas em vigor nos Estados-Membros às novas substâncias psicoativas;

<sup>(5)</sup> <http://www.emcdda.europa.eu/drug-situacao/new-drugs>

- obriga os Estados-Membros da UE a aplicar as medidas de controlo que sejam decididas pelo Conselho.

## Monitorização das respostas – Intervenções, leis e políticas

O trabalho nesta área articula-se em torno de quatro componentes principais <sup>(6)</sup>: o portal de boas práticas, a redução da procura, as intervenções no sistema de justiça penal, e as estratégias, mecanismos de coordenação e legislações nacionais.

Respostas – Intervenções, leis e políticas.	<i>Portal de boas práticas:</i> Provas de eficácia Instrumentos de avaliação Normas e orientações
	<i>Redução da procura:</i> Prevenção Redução dos danos relacionados com a droga Tratamento da toxicodependência Reintegração social
	<i>Intervenções no sistema de justiça penal:</i> Situação e assistência aos reclusos consumidores de droga Alternativas à prisão Prevenção da criminalidade relacionada com a droga
	<i>Política e legislação:</i> Estratégias, mecanismos de coordenação e legislações nacionais Despesa pública

## Portal de boas práticas

O EMCDDA desenvolveu um recurso na Internet destinado a profissionais, decisores políticos e investigadores nos domínios da prevenção da toxicodependência, do tratamento, da redução dos danos e da reintegração social.

O portal está centrado nas drogas ilícitas e no policonsumo de droga e é claramente direcionado para a realidade europeia. Os seus principais objetivos consistem em fornecer instrumentos e normas que melhorem a qualidade das intervenções e revelar os exemplos de boas práticas existentes no continente europeu.

## Redução da procura

### *Prevenção*

Em 1994, um novo quadro de classificação, que divide a prevenção em intervenções universais, seletivas e específicas, veio substituir os anteriores conceitos de prevenção primária, secundária e terciária. O princípio orientador da nova classificação é a população-alvo, em função do seu risco de abuso de substâncias e não o objetivo ou conteúdo global da intervenção, como antes acontecia.

### *Redução dos danos relacionados com a droga*

As medidas de minimização dos danos, redução da mortalidade e diminuição da perturbação da ordem pública fazem parte integrante de muitas estratégias nacionais de luta contra a droga e constituem uma clara prioridade política na maioria dos países.

<sup>(6)</sup> Para informações pormenorizadas sobre os principais conjuntos de dados relativos às respostas, ver: <http://www.emcdda.europa.eu/responses>

A recolha de dados neste domínio visa melhorar a base de informação sobre o nível de aplicação de medidas de redução dos danos baseadas na evidência, através da monitorização das estratégias e respostas nacionais, da análise das informações disponíveis e da documentação de projetos práticos, a fim de apoiar a transferência de conhecimentos especializados entre os países europeus.

#### *Tratamento da toxicodependência*

Para reduzir a procura de droga, é essencial garantir a disponibilidade e o fácil acesso a tratamentos específicos e diversificados, bem como melhorar a qualidade dos mesmos.

O EMCDDA recolhe informações através de vários instrumentos de monitorização do tratamento, com o objetivo de:

- conhecer as políticas e intervenções adotadas pelos Estados-Membros para fornecer um tratamento da toxicodependência baseado na evidência. Mais precisamente, existe um instrumento específico para recolher dados sobre as políticas e o quadro organizativo do tratamento da toxicodependência, bem como sobre a disponibilidade, a acessibilidade e a diversificação do tratamento;
- recolher dados que permitam documentar as medidas de garantia da qualidade que os países adotaram para criar e manter serviços de tratamento de elevada qualidade;
- recolher dados quantitativos sobre o número de pessoas abrangidas pelo tratamento da toxicodependência nos Estados-Membros e, mais especificamente, sobre o número de utentes em tratamento de substituição/manutenção.

#### *Reintegração social*

O EMCDDA desenvolveu um instrumento de monitorização das políticas e intervenções adotadas pelos Estados-Membros para evitar uma maior exclusão dos consumidores de droga e aumentar a sua inclusão social. O objetivo é recolher dados que ofereçam uma perspetiva geral da disponibilidade, acessibilidade e diversificação das intervenções destinadas a melhorar a inclusão social e, sobretudo, a empregabilidade das pessoas em tratamento da toxicodependência.

### **| Intervenções no sistema de justiça penal**

Este domínio de ação contempla três vertentes:

- a situação e a assistência aos reclusos consumidores de droga;
- a aplicação de medidas alternativas à prisão aos infratores à legislação em matéria de droga, e;
- a aplicação de medidas alternativas específicas aos delinquentes juvenis, para travar o seu progressivo envolvimento no sistema de justiça penal.

#### *Estratégias, mecanismos de coordenação e legislações nacionais*

A monitorização das estratégias e políticas nacionais e comunitárias e do seu impacto no fenómeno da droga é uma atividade fundamental do EMCDDA. Tem três objetivos principais:

- Monitorizar e descrever as políticas, o seu quadro e o seu contexto;
- Contribuir para a análise política;
- Contribuir para a avaliação das políticas.

Entre os temas específicos abrangidos figuram os seguintes:

- A estratégia (2012–2020) e o plano de ação (2013–2018) da União Europeia em matéria de luta contra a droga;
- A legislação da UE nessa matéria;
- As estratégias/planos de ação nacionais de luta contra a droga;
- A legislação nacional nessa matéria;
- Os acordos de coordenação no domínio da droga;
- A despesa pública com esta relacionada.

## O Observatório Interamericano da Droga (OID)

O Observatório Interamericano da Droga (OID) é o ramo estatístico, de informação e investigação científica, da Comissão Interamericana para o Controlo do Abuso de Drogas (CICAD).

O Observatório auxilia os países a melhorarem a recolha e a análise de dados relacionados com a droga, promovendo a criação de observatórios nacionais e a utilização de métodos e dados normalizados, fornecendo formação científica e técnica aos profissionais que trabalham nesta área e fomentando o intercâmbio de experiências entre eles.

## Epidemiologia do consumo de droga na América Latina e nas Caraíbas

O principal sistema de investigação sobre o consumo de droga existente no OID é o Sistema Interamericano de

Dados sobre o Consumo de Droga <sup>(?)</sup> (SIDUC), um sistema epidemiológico que inclui a realização de inquéritos sobre o consumo de droga. O SIDUC aplica métodos normalizados para produzir dados comparáveis entre os diversos países.

O seu objetivo é obter dados atualizados, fiáveis e suscetíveis de serem comparados de país para país, para que o OID possa monitorizar o problema de droga a nível da região, com base num conjunto de indicadores:

- Prevalência do consumo de drogas ilícitas (ao longo da vida, no último ano e no último mês), bem como de álcool e tabaco;
- Incidência do consumo de substâncias (no último ano e no último mês);
- Idade em que o consumo de substâncias foi iniciado;
- Consumo problemático de drogas, isto é, o abuso e a dependência de substâncias;
- Perceção dos riscos associados ao consumo de drogas.

A fim de cumprir este objetivo, o OID desenvolveu vários questionários e métodos standardizados para realizar inquéritos sobre o consumo de droga junto das seguintes populações: alunos do ensino secundário, estudantes universitários e população em geral (agregados familiares).

Além disso, elaborou ou está a elaborar os seguintes protocolos de investigação das consequências do consumo de droga: serviços de urgência; centros de tratamento e mortalidade associada ao consumo de droga.

Por último, disponibilizou três protocolos standardizados para estudar a relação entre o consumo de droga e a criminalidade nos reclusos adultos, nos delinquentes juvenis e nas pessoas detidas.

---

<sup>(?)</sup> [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/oid/countriesprofile/default\\_eng.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/oid/countriesprofile/default_eng.asp)

Complementarmente à investigação quantitativa, o OID tem realizado estudos qualitativos sobre as crianças de rua e os trabalhadores do sexo, entre outros. Além disso, colabora estreitamente com vários governos nacionais das Caraíbas tendo em vista a criação de redes de informação sólidas a nível nacional. Estas redes, de que são exemplo as existentes em Barbados e na República de Trindade e Tobago, reúnem informações dos muitos setores sociais que participam e contribuem para a luta contra a droga.

### O Programa de Investigação e Desenvolvimento do OID

A investigação epidemiológica constitui o alicerce do trabalho do OID na América Latina e nas Caraíbas e é indispensável a qualquer sistema de informação sobre a droga. Para desenvolver redes sólidas de informação em toda a região, o OID começa por criar uma boa rede epidemiológica em cada país, tendo em vista a obtenção de dados sobre as tendências do consumo de droga a nível regional.

Para prestar maior apoio à investigação e desenvolvimento, o OID constituiu o Grupo de Trabalho Epidemiológico Latino-Americano<sup>(8)</sup> (*Red Latinoamericana de Investigadores en Drogas* — REDLA), que funciona como uma rede de monitorização da droga, além de colaborar com o OID na análise e publicação de estudos sobre o problema da droga na região.

### Informação estatística

O sistema estatístico do OID referente à aplicação da legislação em matéria de droga é o Sistema Estatístico Uniforme Interamericano sobre a Oferta de Droga

<sup>(8)</sup> [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/oid/redla\\_eng.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/oid/redla_eng.asp)

(CICDAT). Este sistema combina a recolha de dados sobre o controlo da oferta com a utilização de um *software* avançado baseado na Internet para compilar estatísticas sobre apreensões de droga, substâncias químicas, armas, equipamentos, veículos, dinheiro e propriedades imobiliárias, bem como sobre as áreas de cultivo e produção, os laboratórios de drogas ilícitas descobertos e as pessoas detidas, julgadas e condenadas por crimes de tráfico e posse de droga, ou de branqueamento de capitais.

Os Perfis Estatísticos em Matéria de Droga por País<sup>(9)</sup> constituem um novo instrumento que utiliza múltiplas fontes para fornecer dados sobre fatores sociais e demográficos, a procura, a oferta e o controlo de droga nos 34 Estados membros.

### Investigação sobre o impacto económico do fenómeno da droga

O programa do OID elabora estimativas dos custos humanos, sociais e económicos da droga no continente americano (Programa *Cost*<sup>(10)</sup>). A metodologia utilizada baseia-se nas «Orientações Internacionais para a Estimativa dos Custos do Abuso de Droga» (*International Guidelines for Estimating the Costs of Drug Abuse*)<sup>(11)</sup>, publicadas pelo *Canadian Centre on Substance Abuse* e a Organização Mundial de Saúde (OMS), e compreende 17 indicadores de quatro domínios: saúde, criminalidade, produtividade do trabalho e outros custos.

Até à data, foram efetuados estudos relativos aos custos na Argentina, Barbados, Chile, Costa Rica, El Salvador,

<sup>(9)</sup> [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/oid/countriesprofile/default\\_eng.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/oid/countriesprofile/default_eng.asp)

<sup>(10)</sup> [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/oid/costos\\_eng.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/oid/costos_eng.asp)

<sup>(11)</sup> Single et al. (2001), *The International Guidelines for Estimating the Costs of Drug Abuse*, The Canadian Centre on Substance Abuse (CCSA).

México e Uruguai. A Colômbia também realizou um estudo sobre a criminalidade atribuível ao consumo de droga através do programa. Estes foram os primeiros estudos que procuraram quantificar o impacto económico do fenómeno da droga nos países da região.

### **Reforço dos observatórios da droga na América Latina e nas Caraíbas**

O OID apoia o desenvolvimento e o estabelecimento de observatórios da droga na região. Para o efeito, começou a colaborar com o Observatório Europeu da Droga e da Toxicoddependência no desenvolvimento de um instrumento metodológico destinado a apoiar a criação e a consolidação de observatórios nacionais sobre droga em toda a região.

### **Criação de uma rede nacional de referência**

Ainda que já exista uma recolha de dados a nível local, o processo de criação de um observatório nacional sobre droga está normalmente relacionado com a necessidade de fornecer dados sobre a situação nacional às organizações sub-regionais ou internacionais.

A primeira coisa a fazer, portanto, é transpor o quadro de referência utilizado na monitorização da droga para um quadro nacional, resumi-lo e organizar os diversos instrumentos de apoio e metodológicos exigidos: um panorama geral das informações necessárias, uma descrição sucinta de cada área ou tema abrangido, bem como a lista de indicadores e os respetivos protocolos. Este trabalho deve ser documentado de forma clara e concisa para ser submetido à apreciação dos decisores políticos.

O mandato nacional do OND pode influenciar a definição do quadro de referência, por exemplo no tocante ao âmbito das suas competências: só drogas ilícitas, ou drogas ilícitas, álcool e tabaco, por exemplo (ver também Capítulo 7: Perguntas difíceis). Muitas vezes, é conveniente redigir um resumo na língua nacional para mobilizar todos os possíveis interessados.

Nesta etapa, deve existir um documento de síntese que descreva em traços largos os objetivos que se pretende atingir nos próximos anos.

*Como proceder?*

### **Orientações internacionais, conjuntos de dados, especificações e protocolos**

Estes elementos variam em função da região geográfica: para a União Europeia, os países candidatos e potenciais candidatos à adesão à UE, todos os elementos do pacote informativo são obrigatórios; os países membros da CICAD–OAS utilizam um quadro de referência diferente, baseado no mandato conferido pelas Resoluções da Assembleia-Geral da OAS <sup>(12)</sup>, enquanto outros países apresentam os respetivos relatórios à ONU.

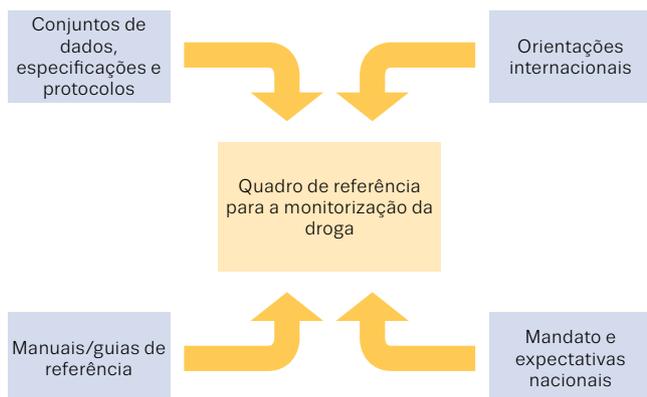
### **Manuais de referência e guias**

Estes materiais são exigidos por alguns protocolos e métodos específicos, havendo alguns exemplos na caixa de ferramentas em linha, no endereço <http://www.emcdda.europa.eu/publicações/joint/ndo-handbook>

---

<sup>(12)</sup> Em especial, a Resolução 2537 sobre a CICAD e a Resolução 2556 que aprova a Estratégia de Luta contra a Droga (ponto 12). Para mais informações ver <http://www.oas.org/consejo/resolutions/resolutions.asp>

FIGURA 1  
Criação de uma rede nacional de referência



### Dicas para a criação de um OND

Quando adotar um quadro de referência nacional para a comunicação de informações:

- Adapte o quadro de referência internacional à luz do mandato do OND, para elaborar o quadro nacional, e traduza-o para a língua nacional;
- Prepare um documento explicativo para apresentar o OND, o seu mandato, os objetivos gerais e específicos, e os produtos e resultados esperados (três páginas, no máximo);
- Prepare uma síntese do quadro de referência nacional, que descreva sucintamente as informações necessárias, realçando os benefícios que ele proporcionará ao país.

## Identificação de fontes de dados e de potenciais parceiros: o mapa de informação

*Para que serve o mapa?*

Antes da fundação do OND, já existe algum tipo de informação relacionada com a droga a nível nacional. No entanto, essa informação não é frequentemente recolhida de forma coordenada e sistemática, um problema que se agrava quando alguns dos intervenientes não trabalham em conjunto.

O mapa de informação tem, por isso, um duplo objetivo:

### Fontes de informação/bases de dados

Em primeiro lugar, o OND deve identificar as informações que já se encontram disponíveis através da identificação e da classificação das fontes de informação existentes, tanto no domínio da procura como da oferta. Este «mapa de informação» não é um produto acabado, mas sim um documento vivo que deve ser constantemente atualizado de modo a refletir as novas necessidades de informação, ou as novas fontes de dados.

### Peritos disponíveis

Os dados relacionados com o complexo fenómeno da droga pouca utilidade têm se não forem contextualizados e analisados. É muito importante identificar peritos e profissionais nacionais que possam contribuir para uma melhor compreensão da situação nacional, ou para a elaboração de melhores relatórios a seu respeito.

O mapa de informação permite-lhe, assim:

- fazer um inventário dos dados e informações disponíveis;
- estabelecer um primeiro contacto com potenciais membros da rede;
- promover o projeto de criar um observatório nacional sobre droga.

*Como elaborar o mapa?*

Inicialmente pode ser difícil identificar as pessoas que devem ser contactadas e saber onde se encontram. Daí a necessidade de ter uma lista de verificação para identificar as áreas, os setores e as instituições a contactar.

Após a identificação de um grupo de instituições, pode iniciar-se uma pesquisa minuciosa de informações sobre as pessoas e os seus contactos. Atualmente é fácil obter essas informações através da Internet ou de listas oficiais. Inserem-se então esses potenciais contactos na mesma lista de verificação, a fim de identificar lacunas e os dados em falta.

Quando os contactos são efetuados, é muito provável que algumas informações tenham de ser alteradas (nomes ou departamentos errados, novos dados, etc.), mas é muito importante registar tais mudanças, visto serem uma parte essencial da memória do mapa de informação.

FIGURA 2

### Exemplo de lista de verificação — doenças infecciosas relacionadas com a droga



Nesta etapa, antes de contactar as pessoas, será útil elaborar um documento de uma página para apresentar:

- o âmbito do projeto (= criação de um observatório nacional sobre droga);
- a autoridade que decidiu ou apoia esta iniciativa (= importância da atividade);
- a instituição e a pessoa responsável pelo projeto (= legitimidade do promotor do OND);
- o objetivo da reunião que será organizada (= para identificar as fontes de dados e os peritos);
- o resultado esperado deste inventário (= um mapa de informação e um grupo de trabalho nacional).

Depois de identificadas as pessoas a contactar, este documento sintético deve ser-lhes enviado para preparar a primeira reunião.

O seu envio ajuda as pessoas e instituições envolvidas: 1) a compreender e recordar a finalidade da reunião; 2) a preparar informações que possam ser úteis para esse

propósito, e 3) a explicar o objetivo e o contexto da iniciativa aos outros peritos que irão convidar.

Convém, por isso, preparar três ou quatro frases que possam ser utilizadas para fazer uma breve apresentação no primeiro contacto pelo telefone ou pessoal (ver referência ao «discurso de elevador» no Capítulo 6).

De facto, no início do processo de elaboração do mapa de informação, o objetivo é entrar em contacto com as pessoas identificadas antes de enviar um documento explicativo. É necessário fazê-lo para confirmar se são elas as pessoas mais indicadas e relevantes, bem como para lhes dar a conhecer o projeto, na esperança de as tornar mais recetivas ao documento e à proposta que receberão posteriormente.

Tanto os inquéritos como os estudos de viabilidade e as cartas ou mensagens de correio eletrónico são adequados para fazer uma avaliação rápida, mas o contacto pessoal é essencial para que um projeto seja bem-sucedido. As pessoas podem facilitar ou atrasar o processo, consoante o considerem interessante ou, pelo contrário, se sintam ameaçadas pela partilha de dados e de eventuais responsabilidades. Um contacto pessoal suscetível de aumentar a confiança é, por isso, fundamental nesta fase do processo.

Do mesmo modo, os responsáveis do OND devem encontrar-se frequentemente com os seus contactos, para identificarem e travarem conhecimento com potenciais peritos e (se tudo correr bem) com futuros parceiros.

*O que deve constar do mapa de informação?*

O mapa de informação, uma vez preenchido, deve resumir a situação em matéria de disponibilidade de informações

relacionadas com a droga, descrevendo os pormenores técnicos de questões como a propriedade, o tratamento, o *software*, o armazenamento e a cobertura dos dados, bem como os aspetos positivos e negativos dos dados disponíveis.

Por «informações» ou «dados relacionados com a droga», entendemos todas as informações quantitativas ou qualitativas, recolhidas de forma sistemática, recorrente ou pontual e associadas a um ou mais aspetos do fenómeno da droga.

Relativamente a cada fonte de informação, o mapa de informação conterá os seguintes elementos (por esta ordem) <sup>(13)</sup>:

- Nome e/ou descrição dos dados
- Tipo de dados
- Fornecedor: instituição e endereço
- Pessoa de contacto (dados completos)
- Objetivo da base de dados e/ou do sistema de recolha de dados
- Unidade estatística (por exemplo, pessoa, análise, infração) ou tema específico abrangido e sua definição
- Características da população abrangida
- Cobertura geográfica
- Cobertura institucional
- Periodicidade
- Fonte(s) de financiamento da recolha de dados.

Uma vez redigida, a primeira versão do mapa de informação deve ser enviada a todos os interessados e colaboradores, juntamente com um quadro de síntese que mostre os dados disponíveis e os conhecimentos em falta, a fim de solicitar comentários e uma verificação do

<sup>(13)</sup> Ver modelo e orientações relativos ao mapa de informação na caixa de ferramentas em linha, no endereço <http://www.emcdda.europa.eu/publicações/joint/ndo-handbook>

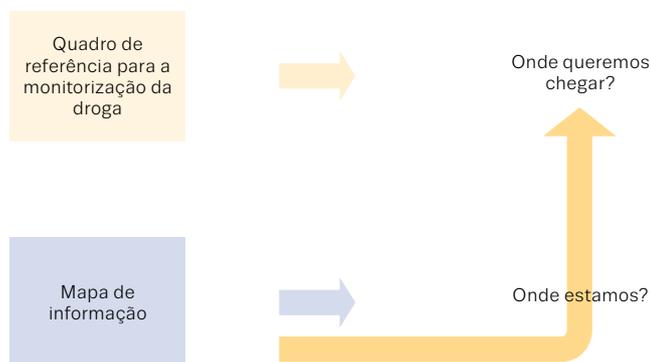
documento; obter um acordo/consenso a seu respeito e facilitar a identificação de eventuais fontes de informação e/ou peritos adicionais. Será enviada uma versão final a todos os parceiros, depois de corrigidos os erros e colmatadas as lacunas.

Em princípio, nesta etapa, as informações recolhidas junto dos parceiros devem ser exatas. Uns parceiros podem mostrar interesse em cooperar e outros manifestar relutância em fazê-lo. Esta questão poderá ser resolvida quando a rede for constituída.

No final desta etapa, o OND e as partes interessadas disporão de uma primeira panorâmica da informação disponível («onde estamos») comparativamente ao quadro de referência para a monitorização da droga («onde queremos chegar»).

FIGURA 3

### Ligações entre o mapa de informação e o quadro de referência



## Dicas para a criação de um OND

Quando iniciar a elaboração do mapa de informação:

- 1) Identifique os principais intervenientes 2) comunique-lhes os seus objetivos 3) organize uma reunião para recolher informações
- Envie um documento explicativo para que os seus contactos possam combinar reuniões com potenciais fontes de informação e/ou peritos
- Organize reuniões com vários peritos/representantes de instituições em simultâneo: deste modo, poderá recolher mais informações e permitirá que essas pessoas se conheçam
- Se não for possível fazer uma reunião presencial (devido à dimensão do país, a restrições orçamentais, etc.), utilize a videoconferência ou outro evento (por exemplo, uma conferência) em que participem os peritos/responsáveis de instituições com quem deseja falar
- Envie aos seus contactos os principais temas tratados na reunião, para que eles os comentem e verifiquem
- Envie-lhes a versão final do mapa de informação
- Mantenha-os ao corrente do seguimento que lhe for dado e dos resultados obtidos

## Formação de uma rede nacional de informação sobre droga

*Para quê uma rede nacional de informação sobre droga?*

Por «rede», entendemos um grupo estruturado, mas heterogéneo, de pessoas e instituições que têm um

objetivo comum, neste caso a produção de uma perspetiva global da situação em matéria de droga.

Os elementos desta rede não são forçosamente regidos por relações hierárquicas nem financiados por uma única fonte de financiamento.

Nesta etapa, importa fazer duas observações:

- como antes do OND não existia uma estrutura global, mas geralmente há algumas informações disponíveis no país, a rede deve ser constituída com a participação de fontes de informação e outros fornecedores de dados identificados no mapa de informação;
- o processo de constituição da rede deve ser documentado e monitorizado: é essa a função do plano de ação nacional para a rede de informação sobre droga (PANRID — ver Capítulo 3).

### **Etapa 1: Elaboração de uma proposta de rede nacional de informação sobre droga**

O mapa de informação é uma condição prévia necessária à formação da rede. Uma vez identificados os dados e peritos existentes, pode dar-se início ao trabalho de elaboração de uma vasta rede.

A etapa seguinte consiste em imaginar e propor uma estrutura de recolha e comunicação de dados que descreva pormenorizadamente a contribuição esperada de cada parte interessada. Nesta altura, é essencial consultar e informar os potenciais intervenientes para garantir a sua adesão e apoio.

A proposta deve incluir uma descrição clara dos processos de trabalho e dos canais de comunicação.

Uma verdadeira rede nacional de informação sobre droga deve ter dois componentes principais: uma rede nacional de recolha de dados e um observatório nacional sobre droga:

- Rede nacional de recolha de dados: a recolha de dados realiza-se, normalmente, a diversos níveis (nacional, local, distrital, municipal, etc.) e em diferentes setores (oferta ou procura), sendo o trabalho efetuado por várias instituições, designadamente ministérios, universidades, centros de investigação e organizações não-governamentais;
- Observatório nacional sobre droga: em regra, o orçamento do OND não cobre os custos da recolha de dados, exceto nos casos em que ainda não existem dados e o OND dispõe de um mandato e de um orçamento específicos para o efeito.

Por conseguinte, os custos de criação e de gestão de uma rede de informação sobre droga não têm de ser totalmente cobertos. Trata-se, isso sim, de articular e associar diversas fontes de informação e de financiamento, identificar as lacunas e procurar possíveis soluções complementares (ver caixa: Exemplo de uma rede nacional de informação sobre droga).

### **Etapa 2: Validação oficial da rede nacional de informação sobre droga**

Uma vez pronta, a proposta de rede nacional de informação sobre droga deve ser aprovada pelas autoridades nacionais. Em alguns casos, o OND poderá ter de celebrar protocolos de cooperação com diversas instituições. O mesmo poderá acontecer quando está previsto que peritos de várias instituições participem no trabalho do OND, por exemplo, na redação do relatório nacional.

### Etapa 3: Plano de ação nacional relativo à rede de informação sobre droga (PANRID)

A etapa seguinte do processo consiste em preparar um plano de ação nacional para a rede de informação sobre droga (PANRID), no qual as informações são associadas de modo a identificar os objetivos e ações a realizar. O PANRID deve fornecer as orientações a seguir no trabalho a executar nos próximos anos.

Em função do tipo de dados em falta e dos instrumentos necessários para recolhê-los (recolha de dados sistemática ou estudos e inquéritos especiais), podem ser necessários diferentes intervenientes, com a consequente variação dos orçamentos.

Se bem que os objetivos definam algo que deve ser alcançado em condições ideais, podem faltar alguns meios e recursos na altura em que o PANRID for redigido, e os recursos orçamentais suplementares a médio prazo também não estarão ainda garantidos. O que importa, portanto, é identificar e avaliar as ações concretas que serão lançadas quando esses recursos forem disponibilizados. Deste modo, o OND e os seus parceiros poderão procurar obter recursos posteriormente.

O PANRID também deve incluir três tarefas complementares que são da responsabilidade do observatório nacional sobre droga, dentro dos limites do seu mandato e do seu financiamento:

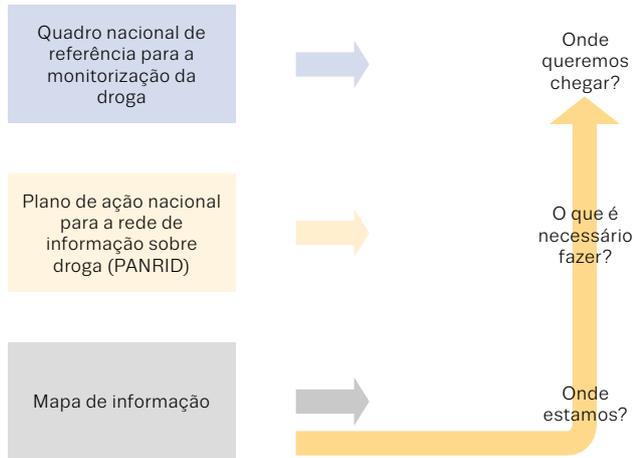
- **Recolha de dados:** compete ao OND identificar as lacunas e as necessidades adicionais de recolha de dados, bem como transmitir essa informação às autoridades nacionais. Em função dos meios disponíveis, poderá promover ou mesmo realizar novos estudos e inquéritos para obter os conhecimentos em falta. O mais importante é assegurar que qualquer novo

inquérito ou recolha de dados cumpre os requisitos e protocolos constantes do quadro nacional de monitorização da droga;

- **Garantia da qualidade:** o OND deve documentar e acompanhar cada conjunto de dados incluídos no mapa de informação, bem como propor medidas e ações a empreender com os seus parceiros para melhorar a sua qualidade e pertinência. Por exemplo, na UE essa missão pode ser realizada no contexto dos grupos de trabalho nacionais que são frequentemente criados para aplicar e desenvolver cada um dos cinco indicadores-chave epidemiológicos do EMCDDA;
- **Desenvolvimento das capacidades:** o OND deve analisar, em conjunto com os seus parceiros, as necessidades de formação suplementar sobre temas específicos, como a análise estatística, os métodos de amostragem, a aplicação de protocolos normalizados e medidas de controlo da qualidade, bem como explorar possíveis soluções para suprir essas necessidades. Neste contexto, o OND também pode ajudar a identificar oportunidades de obtenção de financiamentos suplementares junto de organizações internacionais.

Com o PANRID, o OND e os seus parceiros podem identificar o que é necessário fazer a longo prazo para aplicar o quadro de referência para a monitorização da droga, utilizando o mapa de informação como ponto de partida. Todavia, importa recordar que saber «o que é necessário fazer» não significa que tudo possa ser feito, ou feito ao mesmo tempo: trata-se apenas de objetivos a longo prazo.

FIGURA 4

**Ligações entre o mapa de informação, o PANRID e o quadro de referência para a monitorização da droga**

Após a aprovação do PANRID pelas principais partes interessadas, o OND pode elaborar um programa de trabalho anual. Em alguns países, os dois exercícios (PANRID + plano de trabalho anual) encontram-se fundidos num único documento.

Um PANRID oferece orientações e mostra o que é necessário fazer para desenvolver o sistema nacional de monitorização da droga: não decide antecipadamente o que será ou não feito, o que, aliás, não é em muitos casos da responsabilidade do OND <sup>(14)</sup>.

<sup>(14)</sup> Em última análise, o OND não pode assumir a responsabilidade por decisões que estão fora da sua alçada, mas pode contribuir para influenciar essas decisões.

**Dicas para a criação de um OND**

Para criar uma rede nacional de informação sobre droga:

- 1) Elabore uma proposta de rede nacional de informação sobre droga, 2) submeta essa proposta à aprovação das autoridades nacionais, 3) elabore um plano de ação nacional (PANRID)
- Reflita sobre os resultados concretos e a sua relevância
- Construa um sistema transparente
- A parceria baseia-se na ligação em rede e não num processo hierárquico ou centralizado — embora os recursos financeiros e a atribuição de poderes ajudem!
- Poderão existir outras possibilidades de financiamento: tenha uma ideia clara das necessidades e dos custos
- Prepare-se para dar respostas breves, simples e claras às perguntas sobre a sua atividade/ou o seu projeto

**Criação de uma rede nacional**

*Porquê criar uma rede nacional?*

Para os fornecedores de dados, tanto no domínio da redução da oferta como da redução da procura, o mais difícil é aprender a cooperar e a partilhar informações no âmbito de uma rede com profissionais que trabalham em diversos setores e têm objetivos, culturas e tradições profissionais diferentes.

O estabelecimento de uma rede e de parcerias tem quatro objetivos:

- Congregar as fontes de informações e de dados;
- Agregar competências e capacidades de análise e elaboração de relatórios;
- Partilhar recursos limitados;
- Estabelecer uma base para melhorar a disponibilidade e a qualidade dos dados, bem como para desenvolver a capacidade de análise dos mesmos.

Os principais princípios subjacentes são os seguintes:

### **Igualdade dos parceiros**

Todos os parceiros têm os mesmos direitos e obrigações, sem que nenhum deles exerça a primazia.

### **Rede = liderança + gestão participativa**

Embora a relação entre os parceiros não seja hierárquica, a rede está organizada em torno de um projeto coordenado sob a liderança do OND. É a este que compete manter o projeto no bom caminho, conduzindo o processo colaborativo para um objetivo comum.

### **Respeito pelas competências, os direitos de autor e a propriedade**

As contribuições dos parceiros, nomeadamente para os produtos do OND, devem ser reconhecidas e as competências disponíveis na rede utilizadas e assinaladas. É importante que o pessoal do OND conheça os seus próprios limites e recorra a outros peritos. Todos os

autores e colaboradores devem ser mencionados nos relatórios publicados.

### **Busca dos benefícios mútuos da cooperação**

O mandato e o papel do OND não são suficientes para assegurar a participação de peritos relevantes, nem para garantir a qualidade dos dados que recebe. A motivação e a participação não podem ser impostas, mas sim obtidas através de uma verdadeira comunicação e de um benefício mútuo evidente. Alguns fornecedores de dados existentes ou potenciais são médicos e profissionais do setor, que não estão interessados na execução de tarefas administrativas como o preenchimento e a recolha de questionários: eles necessitam de saber qual é a utilidade desse trabalho e ver os benefícios diretos ou indiretos que recolherão desses esforços.

### **A comunicação é essencial**

A vida de uma rede depende do intercâmbio de informações entre os seus membros. No caso das redes criadas por iniciativa ou a pedido do OND e/ou das autoridades nacionais, o papel de coordenação do observatório deve ser bidirecional. Uma rede não pode funcionar nem sobreviver se apenas servir para enviar informação para um ponto central uma vez ou duas por ano: cabe ao OND animar a rede, informar os parceiros dos seus progressos avaliar a forma de a tornar ainda mais útil para eles (este aspeto será aprofundado no Capítulo 6, secção «Diagnóstico estratégico»).

## Exemplo de uma rede nacional de informação sobre droga

No país X, uma rede nacional de informação sobre droga poderá congrega instituições e recursos como:

- o Ministério da Saúde (dados sobre consumidores de droga em tratamento, dados sobre as doenças infecciosas relacionadas com a droga);
- o Ministério do Interior (dados sobre as apreensões, o preço, a qualidade e a criminalidade relacionada com a droga);
- o comité interministerial sobre droga (*Inter-Ministerial Drug Committee*) (financiamento do pessoal do OND que coordena a elaboração do relatório nacional e assegura o cumprimento das obrigações nacionais nesta matéria);
- duas universidades, com dois doutorandos incumbidos de fazer uma investigação — uma sobre a seroprevalência nas populações ocultas e a outro sobre os reclusos consumidores de droga — graças a fundos adicionais concedidos pela OMS ou outra organização internacional;
- o Banco Mundial ou outro doador internacional (inquérito à população em geral e sistema eletrónico de recolha de dados sobre os consumidores de droga em tratamento);
- outras organizações nacionais, para alguns inquéritos específicos e/ou estudos qualitativos junto de consumidores de droga;
- laboratórios para identificar novas drogas e suas consequências;
- o observatório nacional sobre droga, no seu papel de coordenador de toda a rede.

### Como trabalhar em rede?

Sempre que possível, e apoiando-se nos peritos e instituições identificados durante a elaboração do mapa de informação, constitua um grupo de trabalho nacional para cada conjunto de indicadores e de dados base, bem como para a elaboração de relatórios nacionais.

Incentive e ajude estes grupos a definir objetivos realizáveis com os recursos existentes, a fim de assegurar uma (melhor) monitorização da situação do país em matéria de droga.

Informe regularmente todos os grupos de trabalho nacionais acerca das atividades e realizações dos outros grupos.

Organize uma reunião nacional, uma vez por ano ou de dois em dois anos, onde apresente e debata com eles o

relatório nacional e os dados nacionais que foram comunicados.

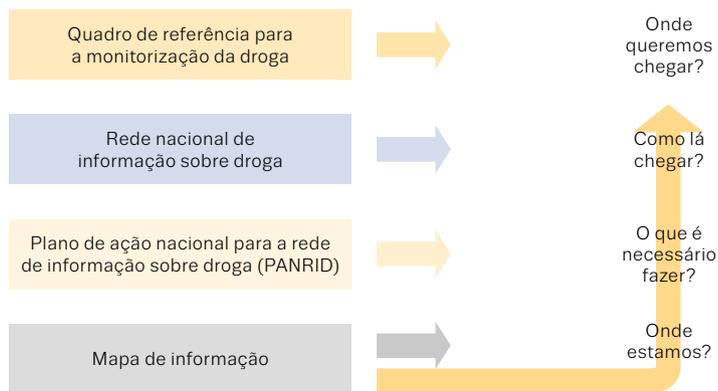
Identifique com esses grupos as melhorias necessárias, as perspetivas de novas ou melhores recolhas de dados e quaisquer outros estudos específicos, e facilite o acesso às informações relativas a possíveis fontes de financiamento.

As convenções e os acordos, ainda que ajudem a formalizar a cooperação, não podem substituir a motivação dos parceiros.

Uma das funções essenciais da rede (ver Figura 5) é ajudar a responder à pergunta «que fazer para chegar onde queremos?». Basicamente, a rede contribui para definir e depois para concretizar o PANRID.

FIGURA 5

O papel essencial da rede nacional de informação sobre droga no PANRID



## Dicas para a criação de um OND

Quando criar uma rede nacional de informação sobre droga:

- Apresente as missões do OND e da rede nacional de informação sobre droga: o principal objetivo é cumprir as obrigações nacionais em matéria de apresentação de relatórios
- Crie grupos de trabalho para as áreas de informação chave <sup>(1)</sup>
- Respeite os seus parceiros e valorize o trabalho por eles efetuado
- Certifique-se de que consegue cumprir o que promete
- Pense nos benefícios dos seus parceiros ou nas áreas que lhes interessam
- Certifique-se de que o trabalho de todos os colaboradores é devidamente reconhecido
- A confiança demora muito tempo a conquistar... mas rapidamente se perde para sempre!

- Consulte os parceiros, peça-lhes a sua opinião e peça-lhes que verifiquem as publicações do OND
- Envolve-os nas atividades de acompanhamento
- Mantenha a rede informada e certifique-se de que os membros da rede mantêm o OND informado
- Procure ser-lhes útil (por exemplo, forneça informações sobre potenciais fontes de financiamento, a possibilidade de obter subvenções de organizações internacionais, as conferências internacionais relevantes).
- Tente organizar uma reunião por ano ou de dois em dois anos com os seus parceiros para partilhar informações, debater as conclusões dos relatórios e refletir sobre as tendências atuais.

<sup>(1)</sup> Na União Europeia, é boa prática constituir, sempre que possível, grupos de trabalho para os cinco indicadores-chave epidemiológicos, a elaboração de relatórios nacionais e a aplicação da legislação.

## Qualidade dos dados <sup>(15)</sup>

A garantia da qualidade deve fazer parte integrante de um plano de ação nacional para uma rede de informação sobre droga, desde que seja realista e tenha em conta os recursos disponíveis.

Em primeiro lugar, importa entender o significado exato de «qualidade» neste contexto, especificar os métodos que permitem assegurar a sua existência e indicar as formas de a medir para assegurar a conformidade. O controlo da

qualidade consiste em verificar a qualidade dos dados relativamente a uma determinada norma ou especificação.

Garantir a qualidade constitui um grande desafio para um OND. Para o efeito poderá organizar ou facilitar atividades de formação para o seu pessoal e o dos seus parceiros, bem como definir claramente um processo de garantia da qualidade. O OND desempenha um papel fundamental na sensibilização dos parceiros para esta questão e na obtenção de um consenso sobre as medidas concretas



### Dicas para a criação de um OND <sup>(1)</sup>

Quando desenvolver a garantia da qualidade:

- Participe em grupos de trabalho e noutros eventos relativos às redes
  - Estabeleça ligações e/ou participe em reuniões internacionais ou regionais de peritos e em subprojetos sobre esse tema
  - Proceda a uma apreciação formal da qualidade e da disponibilidade dos dados a nível nacional com um painel de peritos
  - Compare os resultados com as orientações e normas internacionais
  - Promova a cooperação através de projetos mais modestos, menos ambiciosos e com mais hipóteses de sucesso
- O que pode o OND fazer para melhorar a qualidade das informações?
  - Verifique e esclareça as informações menos claras
  - Forneça orientações (isto é, listas de verificação, instrumentos de apoio metodológico de organizações internacionais)
  - Transmita claramente as suas normas de qualidade
  - Não aceite informações de má qualidade
  - Forneça um comentário final sobre a qualidade e organize ou apoie a formação dos parceiros.

Lembre-se de que os progressos neste domínio dependerão da sua capacidade de obter consensos!

<sup>(1)</sup> Esta rubrica inspira-se numa apresentação do Dr. Colin Taylor, intitulada «Assessing data quality» [Avaliar a qualidade dos dados], no curso especializado da academia Reitox, em Salónica, junho de 2004 (documento inédito).

<sup>(15)</sup> A garantia da qualidade é uma garantia dada por uma organização de que o produto ou serviço que fornece respeita as normas de qualidade aprovadas. Ver documento do grupo de trabalho do Eurostat «Avaliação da qualidade em estatística», manual metodológico, *How to make a quality report*, 2003.

que devem ser tomadas para melhorar a qualidade dos dados recolhidos.

A estratégia de ligação em rede do OND também pode contribuir para motivar os fornecedores de dados a garantirem a qualidade dos mesmos e a terem mais em conta essa questão no processo de recolha de dados.

#### *Como controlar e melhorar a qualidade dos dados?*

Para melhorar a qualidade da informação sobre questões relacionadas com a droga após uma identificação inicial

dos potenciais problemas ou deficiências, pode ser necessário estabelecer novas fontes de informação ou aumentar as capacidades existentes.

Para esse efeito, o OND pode optar por utilizar materiais metodológicos facultados por organizações especializadas, como o EMCDDA, a OMS, o UNODC e outras <sup>(16)</sup>. Na sequência deste processo, forneça aos seus parceiros um relatório final que resuma os pontos fortes e fracos da qualidade dos dados, juntamente com recomendações de alterações e/ou melhorias.

---

<sup>(16)</sup> Ver caixa de ferramentas em linha, no endereço: <http://www.emcdda.europa.eu/publicações/joint/ndo-handbook>



4

## CAPÍTULO 4

# Gestão de um observatório nacional sobre droga — análise e interpretação

### Objetivo e estratégia

*Como analisar as informações recolhidas?*

O objetivo desta função essencial é interpretar e apresentar dados heterogéneos que combinem informações quantitativas e qualitativas para facultar uma perspetiva global da situação em matéria de droga.

Este processo fundamental deve incluir os seguintes elementos:

- trabalho com dados quantitativos;
- análise das informações qualitativas;
- interpretação e agregação de todas as fontes de informação.

### Trabalhar com dados quantitativos

Esta secção descreve sucintamente os principais critérios a ter em conta para verificar e analisar os dados quantitativos fornecidos ao OND. Serão apresentados exemplos concretos, quando necessário.

Encontrará informações mais detalhadas sobre os métodos estatísticos e os protocolos específicos

aplicáveis à recolha de dados na caixa de ferramentas em linha do manual <sup>(1)</sup>.

Antes de abordar a questão, importa salientar que, em muitos casos, os dados utilizados pelo OND para cumprir as suas funções de monitorização e elaboração de relatórios são «dados secundários», ou seja, dados recolhidos e analisados por instituições e/ou organizações para outros fins.

Embora o OND também possa estar direta ou indiretamente envolvido em algumas operações de recolha de dados como supervisor, a utilização destes «dados em segunda mão» exige que ele possa contar com técnicos muito competentes no tratamento e análise de dados e estatísticas. É igualmente importante que os técnicos mantenham um registo de todas as informações relativas aos dados utilizados na elaboração dos relatórios.

### Fontes comuns de dados quantitativos sobre droga

#### Estatísticas oficiais e bases de dados nacionais

De um modo geral, as estatísticas oficiais englobam todos os tipos de dados quantitativos oficialmente recolhidos a

<sup>(1)</sup> Ver: <http://www.emcdda.europa.eu/publicações/joint/ndo-handbook>

nível estatal, desde as estatísticas nacionais em matéria de saúde e economia até estatísticas mais específicas, por exemplo relacionadas com a criminalidade ou o tratamento. Na maioria dos casos, esses dados são objeto de uma recolha sistemática.

Esses dados e estatísticas fornecem normalmente informações sobre todos os casos registados no país — por exemplo, vítimas fatais de situações de emergência ocorridas num dado período — e são, por isso, considerados como uma população estatística inteira (em oposição aos inquéritos que estudam uma amostra de uma população de referência).

No caso da monitorização da situação em matéria de droga que o EMCDDA realiza na União Europeia, esta definição abrange, por exemplo, os dados quantitativos recolhidos sobre as mortes relacionadas com a droga (através dos registos gerais da mortalidade e dos registos específicos das mortes relacionadas com a droga), sobre os consumidores de droga em tratamento (através dos sistemas de comunicação de informações sobre o tratamento da toxicod dependência) e sobre as doenças infecciosas relacionadas com a droga (através do sistema de vigilância das doenças infecciosas). Por analogia, os dados sistematicamente recolhidos sobre a aplicação da lei, por exemplo, o registo das detenções e apreensões de droga ou as decisões judiciais com esta relacionadas, estão também abrangidos por esta definição (ver uma descrição mais detalhada no Capítulo 3, na secção «Adoção de instrumentos de referência internacionais»).

## Inquéritos

Outra importante categoria de dados recolhidos pelos observatórios nacionais da droga provém de inquéritos periódicos ou específicos.

Esses inquéritos podem ser realizados por instituições governamentais, agências e organizações internacionais, universidades, organizações privadas, pelo próprio observatório nacional sobre droga, ou com o apoio financeiro dos mesmos.

É importante avaliar se esses estudos utilizam protocolos e metodologias normalizados a nível internacional.

Os inquéritos periódicos mais utilizados para monitorizar a situação em matéria de droga são os inquéritos à população em geral e os inquéritos sobre o consumo de drogas pelos jovens em meio escolar (ver Capítulo 3, secção «Adoção de instrumentos de referência internacionais»).

Os inquéritos específicos podem estudar, por exemplo, determinados grupos da população que apresentam um risco elevado em termos de consumo de droga (como os sem-abrigo e os reclusos) ou as doenças infecciosas relacionadas com a droga, por exemplo. Um inquérito serve para descrever a situação de uma população num dado momento. Os dados recolhidos para conhecer as «respostas ao problema da droga» também podem incluir-se neste grupo.

Os estudos de séries cronológicas constituem um caso especial e uma fonte de informação muito interessante. Existem essencialmente em dois domínios:

- estudos de coorte (coortes de consumidores em tratamento, coortes de nascimento ou coortes especiais);
- séries transversais recorrentes (por exemplo, inquéritos em meio escolar).

## Métodos de estimativa indireta

Embora os dados recolhidos através de inquéritos ou de estatísticas oficiais permitam efetuar alguns tipos de medição, há setores ou aspetos da situação em matéria de droga que não podem ser diretamente avaliados.

É o que acontece, nomeadamente, quando se tenta averiguar o número de consumidores problemáticos, ou de grandes consumidores de droga, existentes num país: nesta população «oculta» só alguns elementos estão em contacto com os serviços públicos, principalmente através do sistema de saúde ou do sistema judicial.

Por conseguinte, para traçar um quadro aproximativo da situação, é necessário fazer estimativas, baseadas na conjugação de métodos indiretos referentes a alguns subgrupos facilmente identificados da população-alvo (ver Capítulo 3, «Adoção de instrumentos de referência internacionais»).

## Importância dos metadados estatísticos

### O que são metadados?

«Os metadados fornecem informações sobre dados — e sobre os processos de produção e utilização de dados. Os metadados são dados necessários à correta produção e utilização dos dados aos quais se referem» <sup>(2)</sup>.

Os metadados permitem-nos perceber a forma como os dados foram recolhidos, o que eles descrevem e aquilo a

que se referem, bem como a fiabilidade e a comparabilidade das informações fornecidas.

Os metadados podem ajudar a responder a perguntas como:

- De que tipo de estudo se trata? Faz parte de uma recolha de dados sistemática? Faz parte de outros conjuntos de estudos sujeitos a comparação ou é um estudo único?
- Se os dados provêm de uma recolha sistemática, qual é a sua origem e como é essa recolha organizada?
- Os dados são provenientes a) de organismos públicos reconhecidos, b) de organizações privadas/de voluntariado, ou c) de universidades e de centros de investigação? No caso da resposta b), existe no país algum sistema para autorizar e fiscalizar esses serviços (por exemplo, organizações não governamentais que prestam algum tipo de tratamento não homologado pelas autoridades nacionais)?
- As fontes utilizam procedimentos de recolha de dados normalizados e sistemáticos, ou os dados são recolhidos para outros fins (por exemplo, acompanhamento de tratamentos ou operações policiais)?
- As fontes são objeto de um sistema oficial de avaliação para garantir a qualidade dos dados? Os procedimentos e a qualidade foram objeto de análises recentes? Existem análises formais da qualidade dos dados? Essas análises formais estão disponíveis a nível nacional? O que fazem normalmente as fontes de dados para avaliar a sua própria qualidade e como tratam os seus resultados? Os estudos ou dados foram publicados numa revista científica ou revistos pelos pares?

Os metadados são tão importantes como os próprios dados, e devem ser armazenados e atualizados pelo observatório nacional sobre droga através do por vezes denominado, «sistema de metadados estatísticos».

<sup>(2)</sup> «Guidelines for the Modelling of Statistical Data and Metadata», Comissão de Estatística e Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa, Organização das Nações Unidas, Genebra 1995.

## Como avaliar os dados quantitativos

Descreveremos agora sucintamente quatro grupos de critérios utilizados para avaliar as informações quantitativas: definições, representatividade, validade e fiabilidade.

### Definições

Uma definição é o enunciado breve e preciso do significado de uma palavra, pergunta, unidade de medida ou expressão. Para compreender determinado estudo e saber como associar os dados recolhidos ou recebidos, o OND deve verificar se estão a ser adotadas definições claras, válidas e comuns, e como são aplicadas.

As perguntas seguintes podem orientar o OND na execução desta tarefa:

- Existem definições normalizadas e, em caso afirmativo, elas são uniformemente aplicadas, do ponto de vista geográfico e temporal, no país?
- Há algum documento de referência que apresente e explique as definições de casos? Foi ministrada alguma formação ou adotaram-se medidas de acompanhamento para garantir que elas são utilizadas da mesma maneira em toda a parte?
- As medições são comunicadas de forma clara e precisa (por exemplo, «consumo de *cannabis* mais de 40 vezes ao longo da vida» e não, apenas «consumo de *cannabis*»)?
- O período de referência utilizado para descrever a prevalência está conforme com os protocolos normalizados? As faixas etárias são definidas de acordo com as normas internacionais?

As conclusões devem ser documentadas e inscritas no registo de dados do OND.

Quando o OND identifica problemas relativos à compatibilidade das definições e da sua aplicação com as normas e protocolos internacionais, deve investigar com os fornecedores de dados os motivos dessas discrepâncias e procurar encontrar soluções.

### Representatividade

Uma das prioridades do OND é saber se os dados recolhidos são representativos da população-alvo. No caso das estatísticas e dos arquivos públicos, trata-se de saber se os registos abrangem toda a população-alvo. Quando se utilizam amostras, o método de amostragem pode determinar se a amostra é representativa da população-alvo, ou de algum subgrupo <sup>(3)</sup>.

Apresentamos aqui algumas perguntas-chave <sup>(4)</sup> que podem ajudar o OND a verificar melhor a representatividade dos dados que recebe. Para uma avaliação mais aprofundada, o OND deve contratar um técnico estatístico a tempo inteiro, ou recorrer, por exemplo, aos serviços de um técnico estatístico que trabalhe numa universidade ou num organismo de saúde pública.

#### *Cobertura geográfica*

A cobertura nacional é real ou engloba todas as regiões, mas apenas parcialmente?

<sup>(3)</sup> Golbeck, A. L., «*Evaluating statistical validity of research reports: a guide for managers, planners and researchers*», United States Department of Agriculture, Pacific Southwest Forest and Range Experiment Station, General Technical Report PSW-87, maio de 1986.

<sup>(4)</sup> Esta rubrica inspira-se numa apresentação do Dr. Colin Taylor, intitulada «*Assessing data quality*» [Avaliar a qualidade dos dados], no curso especializado da academia Reitox, em Salónica, junho de 2004 (documento inédito).

Existem informações sobre as áreas locais (dimensão das cidades, zonas de influência, zonas não abrangidas) e a cobertura geográfica pode contemplar divisões subnacionais?

A amostragem só é representativa a nível nacional ou preenche os critérios aplicáveis às zonas subnacionais?

#### *Cobertura demográfica*

Os dados abrangem a população na sua totalidade ou só em parte (por exemplo, determinadas faixas etárias, pessoas em tratamento ou hospitalizadas, reclusos, pessoas empregadas, pessoas que podem custear o tratamento)?

A fonte de dados apresenta peculiaridades demográficas conhecidas (por exemplo, grupos minoritários)?

Há divisões preferenciais (por exemplo, determinadas faixas etárias ou género)? Algum subgrupo da população está sobre representado para permitir uma análise mais aprofundada da sua situação?

#### *Alterações na cobertura*

Verificam-se alterações na cobertura? Porquê?

As alterações devem-se ao facto de as organizações participantes terem crescido/mudado, de os requisitos jurídicos terem sido modificados ou de as definições de caso terem sido alargadas (registos de mortes, procedimentos de autópsia, alteração do sistema de codificação da Classificação Internacional de Doenças (CID) da OMS)?

### **Observações complementares sobre a amostragem**

A distinção mais comum entre os métodos de amostragem é a estabelecida entre métodos probabilísticos (amostragem aleatória simples, amostragem aleatória estratificada, ou uma combinação das duas) e métodos não probabilísticos (amostragem dirigida, amostragem em bola-de-neve, etc.).

A disponibilidade ou indisponibilidade de um quadro de amostra coerente ou de uma listagem da população-alvo são um fator determinante na escolha do método probabilístico a utilizar. Corretamente aplicados, os métodos probabilísticos permitem fazer generalizações sobre a população incluída no quadro de amostragem, sendo o erro amostral mencionado sob a forma de intervalo de confiança. A amostragem não probabilística é utilizada quando o investigador pretende analisar uma experiência, investigar um fenómeno ou desenvolver uma nova teoria.

Essa amostragem, associada à investigação qualitativa, está mais interessada na saturação (descrever a experiência ou fenómeno na íntegra) do que na possibilidade de generalização (assegurar que as conclusões relativas à amostra são extensíveis à população de onde esta foi extraída).

Para as conclusões do estudo poderem ser generalizadas, é necessário assegurar a representatividade da amostra. Por conseguinte, é importante que o OND tenha acesso às pessoas que efetuam o inquérito, e não apenas aos resultados produzidos, bem como a informações sobre o método de amostragem utilizado e sobre a aplicação do inquérito.

### **Validade**

Como avaliar a validade de um estudo?

Um estudo é válido quando mede aquilo que pretendia medir.

As diferentes disciplinas podem implicar diferentes tipos de validade, mas nos estudos quantitativos o importante é assegurar que:

- a unidade de medida se adequa à população estudada;
- a unidade de medida é relevante para os peritos na matéria;
- a avaliação das atitudes da população estudada pode prenunciar ou confirmar padrões comportamentais distintos;
- as respostas correspondem a outros padrões comportamentais afins da forma prevista.

Existem textos sobre as metodologias normalizadas onde se poderão encontrar as definições <sup>(5)</sup>.

É particularmente importante que o OND se interroge sobre a existência de referências bibliográficas respeitantes à validade dos instrumentos utilizados no estudo e, caso existam, se elas são coerentes com a utilização dada aos ditos instrumentos. Existem publicações, relatórios, revistas e avaliações pelos pares que possam ajudar a avaliar a qualidade dos resultados e da sua interpretação?

Ao avaliar a validade dos estudos ou inquéritos, deve prestar-se especial atenção a possíveis enviesamentos, ou erros sistemáticos ou não aleatórios introduzidos nos dados. Tais enviesamentos podem ter origem nos métodos de amostragem, na formulação das perguntas e nas técnicas de entrevista.

### *Enviesamento na recolha de dados*

Este critério está relacionado com questões técnicas que podem surgir e afetar o estudo, influenciando os resultados. Importa, pois, verificar:

- o que estava previsto em caso de ausência de resposta: possíveis desvios e hipóteses, caso não se saiba;
- que verificações foram efetuadas sobre as pessoas que não respondem? Os entrevistadores tiveram de tomar alguma decisão suscetível de influenciar ou afetar o método de amostragem?

### *Métodos de análise*

Devem estar disponíveis informações complementares relativas:

- à descrição da análise, se necessária;
- à descrição do *software* estatístico ou qualitativo utilizado.

### *Questionários*

Os autores utilizam categorias conhecidas e aprovadas? Como são a sua validade e coerência avaliadas?

### *Técnicas de entrevista*

Como foram os entrevistadores recrutados? Qual era a relação entre o entrevistador e o inquirido (formal, oficial, de amizade, de colegas, estudo de mercado privado)?

---

<sup>(5)</sup> Ver, por exemplo, Carmines, E. G. e Zeller, R. A. (1979), «*Reliability and Validity Assessment*», Sage Publications, Londres.



## Dicas para a criação de um OND <sup>(1)</sup>

Quando analisar dados quantitativos de rotina, verifique:

- Qual é a fonte dos dados?
- Existe um inventário de serviços relacionados com a droga?
- Todos os serviços relacionados com a droga estão abrangidos?
- Qual é a cobertura geográfica?
- Qual é o nível de participação na comunicação de dados?
- Existe um identificador único?
- Quais são as definições de caso?
- Elas dependem de protocolos publicados ou internos?
- Os protocolos nacionais seguem protocolos internacionais e, em caso afirmativo, quais?
- Existe algum sistema de avaliação oficial?
- O protocolo ou processo de recolha de dados foi recentemente alterado?
- Os dados foram verificados para detetar erros de lógica?

Quando ler ou conceber um estudo quantitativo, interrogue-se e, se necessário, pergunte aos seus parceiros;

- De que tipo de estudo se trata (sistema de vigilância, inquérito sobre a prevalência, estudo longitudinal, estudo de coorte, série de casos, estudo de controlo de casos, estudo de controlo aleatório)?
- O estudo é nacional, regional ou local?
- O estudo é pontual ou faz parte de uma série?
- O que pretende medir?
- É adequado fazer um estudo quantitativo?

- A conceção do estudo é adequada?
- Qual é a população-alvo e quais são os critérios de inclusão e de exclusão?
- Qual é a dimensão da amostra e quais são os métodos de amostragem?
- Qual foi a taxa de resposta?
- O estudo pode ser generalizado à população de onde a amostra foi extraída e como se mede essa possibilidade?
- As unidades de medida são válidas, fiáveis e comparáveis? Peça uma cópia do questionário e informações sobre outras formas de medição.
- A análise estatística é adequada?
- O estudo foi objeto de aprovação ética?
- Caso se trate de um inquérito sobre a prevalência, os dados são ponderados e estão previstos intervalos de confiança para as percentagens?
- Se forem outros tipos de estudo, determine se o método de análise é adequado.
- Quais são os limites do estudo?
- Quem elaborou o estudo e quem o reviu?
- Quem publicou o estudo: publicação revista pelos pares, instituto de investigação ou outro?
- Em caso de dúvida, peça conselho a peritos, por exemplo, a uma universidade, instituto de saúde pública, instituto de investigação ou ao seu fornecedor de dados.

Se o estudo for qualitativo, veja caixa da p. 59

<sup>(1)</sup> Esta rubrica inspira-se numa apresentação do Dr. Colin Taylor, intitulada «Assessing data quality» [Avaliar a qualidade dos dados], no curso especializado da academia Reitox, em Salónica, junho de 2004 (documento inédito).

Quem assistiu à entrevista ou ao questionário e qual era o seu estatuto (progenitor, professor, médico assistente, profissional ou polícia)?

Extensão, preenchimento pela própria pessoa e confidencialidade. Como foi a confidencialidade garantida e quais as hipóteses de que ela seja percecionada como tal?

## Fiabilidade

Os indicadores são instrumentos de medida aproximativos e muitas vezes imperfeitos na natureza e na amplitude dos acontecimentos ou factos relacionados com o consumo de droga. Antes de seleccionar as fontes de dados que devem ser integradas num sistema, é necessário verificar sistematicamente a sua qualidade. A quantidade de fontes de dados utilizadas não aumenta, só por si, a validade de um sistema. As fontes de dados refletem diferentes aspetos do fenómeno.

## Análise estatística

Como já foi dito, os dados fornecidos ao OND são muitas vezes secundários. Esses dados agregados impedem a análise estatística direta, o que pode limitar, evidentemente, a capacidade de o observatório proceder a comparações estatísticas entre diferentes grupos ou amostras.

A análise e a interpretação de dados quantitativos exigem sólidos conhecimentos de análise estatística e dos programas de *software* estatístico mais usados.

O OND deve utilizar os seus conhecimentos estatísticos para avaliar as conclusões dos relatórios e inquéritos que

recebe, e/ou para realizar ou contribuir para a análise estatística dos dados primários.

Se o OND não tiver um especialista em estatística no seu pessoal, deve concluir um acordo de cooperação com uma universidade ou um instituto de investigação científica (por exemplo, um instituto de saúde pública ou o instituto nacional de estatística).

Dado que a produção e a recolha de dados quantitativos são fulcrais para o trabalho do OND e para a rede nacional de informação sobre droga, é crucial assegurar que os dados apresentados satisfazem os mais elevados critérios de qualidade.

A objetividade e a independência científicas são condições essenciais para a legitimidade e a credibilidade do trabalho realizado pelo OND e os seus parceiros — qualquer transigência prejudicaria a viabilidade de todo o sistema.

## Analisar dados qualitativos

### Dados qualitativos: inserir os dados no seu contexto

*Como analisar informações qualitativas? Como fazer uma interpretação correta?*

Os dados qualitativos utilizados por um OND provêm geralmente de duas fontes diferentes: as informações contextuais fornecidas por informadores privilegiados e os estudos qualitativos formais.

As informações contextuais fornecidas por informadores privilegiados sobre a situação em matéria de droga

abordam, designadamente, questões como os padrões de consumo de substâncias atuais ou novas, as orientações e normas de tratamento, a evolução e a avaliação dos programas de prevenção, as estratégias nacionais e os mecanismos de coordenação.

Essa diversidade de informações exige instrumentos e uma periodicidade de recolha mais flexíveis do que no caso dos dados quantitativos. Por exemplo, a recolha de dados qualitativos pode ser efetuada por meio de questionários estruturados ou semiestruturados. Os dados podem assumir a forma de inquéritos a peritos, destinados a identificar e solicitar informações às pessoas que estão no terreno e têm experiência direta do tema em causa.

A investigação qualitativa permite-nos compreender melhor as informações quantitativas mediante uma análise mais profunda dos seguintes elementos:

- o contexto social;
- o significado social dos comportamentos, e;
- os comportamentos no âmbito de uma dinâmica social mais vasta.

No domínio do consumo de droga, a investigação qualitativa revelou-se essencial para:

- interpretar os dados estatísticos e situá-los no seu contexto;
- compreender melhor os problemas e necessidades associados a uma série de padrões de consumo de droga;
- avaliar em que contexto as intervenções podem ser mais eficazes;
- avaliar a experiência que os consumidores de droga têm das intervenções;
- compreender as novas práticas de consumo de droga;
- mostrar como funcionam os mercados de droga.

O OND desempenha um papel importante no inventário de resultados deste tipo de investigação no seu país, bem como na integração desses resultados na sua análise e nos seus relatórios. O Observatório também pode identificar os domínios que exigem investigação qualitativa suplementar e, se houver recursos disponíveis, lançar um projeto conjunto com os seus parceiros.

Os OND recebem com frequência informações quantitativas insuficientes, que só por si não permitem chegar a uma conclusão clara e correta. Nessas circunstâncias, a associação de informações quantitativas e qualitativas pode ajudá-los a construir uma representação mais fiel ou mais completa da situação em causa.



### Dicas para a criação de um OND <sup>(1)</sup>

Para situar os dados no seu contexto, procure informações complementares, por exemplo:

- Teor e objetivos das atividades de redução da procura
- Padrões de consumo de droga
- Provas científicas dessas atividades
- Relação com dados quantitativos que descrevam a situação visada pela atividade
- Integração das atividades de redução da procura numa estratégia geral de saúde pública
- Relatórios de avaliação e análise
- Normas e orientações metodológicas.

<sup>(1)</sup> Esta rubrica inspira-se numa comunicação de Hillebrand, J., «Assessing data quality», curso especializado da academia Reitox, Salónica, junho de 2004 (documento inédito).

## Como avaliar a qualidade dos estudos qualitativos

A investigação qualitativa caracteriza-se pelas múltiplas abordagens e técnicas de recolha de dados, pelo que a forma de aferir a qualidade de um estudo qualitativo depende da abordagem adotada. No domínio da investigação qualitativa, tem havido tentativas de desenvolver critérios amplamente aceites como substitutos daquilo que os investigadores quantitativos designam por «validade» e «fiabilidade».

A vantagem da investigação qualitativa é o facto de abordar a relação entre o investigador e o objeto investigado, rejeitando o conceito de verdade universal.

Todavia, existem aspetos comuns que devem ser tidos em conta:

- Os autores definiram claramente os objetivos da investigação e a questão específica por esta abordada?
- A abordagem qualitativa era apropriada?
- Como foram escolhidos os parâmetros e os temas? Geralmente, os estudos qualitativos não procuram encontrar uma «média», mas sim compreender a experiência de pessoas ou grupos específicos. Por exemplo, se um estudo qualitativo sobre a droga utilizar mulheres pertencentes a minorias étnicas que dão à luz num hospital, e se o objetivo desse estudo for fornecer orientações aos hospitais, poderá escolher propositadamente mulheres consumidoras de droga que tenham tido experiências de parto diferentes. De qualquer modo, necessitamos de saber como a amostra foi selecionada para compreender os resultados e chegar a conclusões.
- Que métodos foram utilizados? Estão pormenorizadamente descritos? Descrever um método

não é tarefa fácil no âmbito da investigação qualitativa, mas deve ser possível avaliar se os métodos utilizados constituíram uma maneira sensata e adequada de abordar a questão investigada.

- Que métodos foram utilizados para analisar os dados? Há muitos métodos qualitativos e cada um deles tem uma perspetiva metodológica específica.
- A fiabilidade entre os observadores e a validade dos resultados foram devidamente consideradas? Por exemplo, os assistentes sociais que participaram nas entrevistas receberam formação ou um manual?
- Os resultados são credíveis? Que conclusões foram extraídas? São justificadas pelos resultados? Os resultados correspondem às expectativas ou são contraditórios:
  - com outras partes do estudo;
  - com os resultados de outros estudos efetuados no mesmo meio?

Se as informações se baseiam em informadores privilegiados, há que prestar grande atenção às seguintes questões:

- Qual era a perspetiva do informador privilegiado? As informações provenientes de informadores privilegiados nunca são imparciais, mas sim influenciadas pela sua posição, os seus interesses pessoais, políticos ou culturais: qual é a sua motivação?
- Foram escolhidos vários informadores privilegiados (ou seja, um painel de peritos)? Como foram selecionados?
- Os informadores privilegiados devem ser incentivados a revelar os interesses pessoais suscetíveis de influenciar a sua imparcialidade.



## Dicas para a criação de um OND

Quando analisa um estudo *qualitativo*...

- Quais são os objetivos do estudo?
- De que tipo de estudo se trata (análise temática simples, investigação em ação, teoria fundamentada, fenomenologia, etnografia ou outro)?
- O estudo está adequadamente concebido?
- Qual é a população visada?
- O método de amostragem permite a participação dos grupos adequados?
- Todos os grupos da população-alvo foram convidados a participar?
- Todos os grupos participam?
- A situação em que os dados são recolhidos está claramente descrita?
- Como foi o questionário, ou guião de entrevista, concebido, aditado ou alargado?
- As entrevistas são efetuadas até não surgirem novas experiências?
- As experiências começam a repetir-se?
- Tomam-se notas após cada entrevista?
- As entrevistas são gravadas?
- Os dados são integralmente transcritos?
- As observações no terreno são registadas após cada período de observação ou cada entrevista?
- Como são constituídos os grupos de reflexão?
- Há um moderador presente?
- Todos os membros dos grupos de reflexão participam?
- Está prevista uma análise retrospectiva que mostre como surgiram os códigos, categorias e temas?
- Como são os dados codificados e classificados?
- A codificação é verificada por um segundo investigador?
- Os resultados são verificados com pessoas pertencentes à população de onde a amostra foi extraída?
- Quais são os limites do estudo?
- O autor revela os seus pontos de vista e analisa o modo como estes podem afetar o estudo?
- Quem concebeu o estudo e quem o reviu?
- Quem publicou o estudo? Uma publicação revista pelos pares, um instituto de investigação ou outro?
- Em caso de dúvida, peça conselho a um perito

Quando utilizar informações fornecidas por informadores privilegiados...

- Qual é a perspetiva e a motivação dos informadores privilegiados?
- Como é que eles foram selecionados?

## Interpretação de dados: desafios

### Análises de tendências num contexto geral

«Uma tendência é a variação lenta, registada durante um longo período, em regra vários anos, e geralmente associada às causas estruturais que afetam o fenómeno

medido. É a variação que perdura depois de uma análise de séries cronológicas eliminar as variações acidentais (irregulares ou aleatórias) e/ou sazonais de uma série cronológica <sup>(6)</sup>».

<sup>(6)</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Trend>

O erro mais frequentemente encontrado nos relatórios é a utilização do termo «tendência» para designar a diferença entre os dados recolhidos em dois períodos diferentes: essa prática, inaceitável do ponto de vista metodológico, pode suscitar uma interpretação tendenciosa da situação real.

O contexto social, demográfico, económico ou político pode servir para explicar dados e/ou tendências afins. Eis alguns exemplos:

- Características sociodemográficas (por exemplo, taxa de desemprego);
- Evolução da cultura musical (maior popularidade das culturas musicais associadas ao consumo de droga);
- Despesas e prioridades de saúde pública (despesa pública ou alterações no número de unidades de tratamento);
- Exclusão social/pobreza;
- Imigração/etnicidade (isto é, surgimento entre os imigrantes de novos padrões de consumo de droga que podem afetar a oferta local);
- Turismo (por exemplo, aparecimento de novas drogas no mercado local devido à procura por parte dos turistas).

Mais uma vez, o ideal seria que as associações entre variáveis fossem objeto de estudos específicos sobre a vantagem de associar variáveis num conjunto de dados específico (por exemplo, um estudo que examine a associação entre a marginalidade socioeconómica e a utilização dos serviços de saúde numa amostra de 120 consumidores de heroína que frequentam uma clínica de tratamento ambulatório no sul de Londres). Este tipo de estudos pode ser utilizado como fonte de informação complementar, desde que não nos esqueçamos de que os resultados não podem ser pura e simplesmente transferidos para outras populações.

Se não existirem estudos formais sobre estas associações, os resultados dos estudos qualitativos e de fontes de informação como os informadores privilegiados (por exemplo, profissionais que trabalham nos centros de tratamento) devem ser encarados com prudência pois podem conter eventuais influências, que importa mencionar quando os dados forem examinados. Note-se, porém, que na ausência de uma análise estatística mais completa e sem a identificação de associações estatisticamente significativas, só serão formuladas hipóteses, que é indispensável apresentar claramente como tais e que deverão ser plausíveis.

### ■ Análise de tendências: erros, ameaças e riscos

Em matéria de fiabilidade e validade, os sistemas de monitorização das tendências em matéria de droga enfrentam potenciais erros e dificuldades a dois níveis: as fontes a título individual e o sistema no seu conjunto. Entende-se por erro de tipo 1 encontrar algo que não está presente, identificando uma tendência que não existe. Um erro de tipo 2, não encontrar algo que está presente, significa que o sistema não conseguiu identificar uma nova tendência em matéria de droga (<sup>7</sup>).

*Identificação de uma tendência inexistente (erro de tipo 1 ou falsos positivos):* os erros de tipo 1 podem estar relacionados com a recolha e a análise de dados ou com erros dos relatórios. Na sua génese pode estar a utilização de fontes de dados insuficientes ou de dados de má qualidade, o excesso de confiança em fontes de dados sensíveis e insuficientemente validadas por dados de rotina, a ausência de adaptação aos padrões de

---

(<sup>7</sup>) Mounteney, J., Fry, C., McKeganey, N. e Haugland, S. (2010), «Challenges of reliability and validity in the identification and monitoring of emerging drug trends», *Substance use and misuse* 45, pp. 266–287.

consumo sazonais, uma excessiva generalização dos resultados a populações mais amplas a partir de uma amostra pequena ou de factos mal fundamentados, e a precipitação na elaboração de relatórios, que leva a classificar incorretamente como «tendência» aquilo que não passa de uma prática ou moda passageira. Neste caso, o principal risco é inventar uma nova tendência inexistente.

*Não identificação de uma tendência (erro de tipo 2 ou falsos negativos):* os erros de tipo 2, ou seja, não conseguir identificar e comunicar uma nova tendência, podem ser causados por uma má seleção dos dados, ou por técnicas de análise deficientes. Por exemplo, é provável que uma confiança excessiva em métodos de recolha de dados com longos períodos de latência conduza à identificação tardia de uma tendência. Existe um risco específico de que os sistemas não detetem tendências emergentes em matéria de droga por não colocarem as perguntas corretas para as investigar. Essa insuficiência pode assumir várias formas, como por exemplo limitar o número de substâncias controladas, privilegiar o estudo de grupos de consumidores conhecidos em vez de manter uma função de sentinela relativamente a comportamentos inovadores que criam novas tendências — como foi o caso dos consumidores de *ecstasy* na década de 1980 <sup>(8)</sup>. As tendências de evolução lenta são particularmente vulneráveis, porque aumentos ou diminuições ligeiras, mas constantes do consumo podem nunca atingir um limiar que os leve a ser assinalados, mas constituir a longo prazo, uma mudança significativa.

<sup>(8)</sup> Griffiths, P., Vingoe, L., Hunt, N., Mounteney, J. e Hartnoll, R. (2000), «Drug information systems, early warning and new trends: Can drug monitoring systems become more sensitive to emerging trends in drug consumption?», Substance use and misuse 35, pp. 811–844.

## Analises da relação entre diferentes indicadores

A referência cruzada com outros dados permite saber se certas tendências ou observações estão relacionadas ou são confirmadas por tendências/observações encontradas noutros indicadores (por exemplo, se um aumento do número de consumidores de cocaína que procuram tratamento coincide com um aumento do número de detenções relacionadas com essa droga, durante o mesmo período e na mesma área geográfica). Como já foi dito, a avaliação da qualidade dos dados tem uma importância crucial para os indicadores.

As referências cruzadas feitas no relatório nacional visam apresentar possíveis relações entre os indicadores, tendo em conta outras influências e eventuais desvios. Idealmente, os modelos estatísticos devem explorar essa relação entre indicadores. Todavia, esses estudos não estão muitas vezes disponíveis devido à insuficiente qualidade dos diversos indicadores necessários para atingir um nível adequado de validade.

## Métodos mistos

Para monitorizar as tendências, vários investigadores têm preconizado o recurso a métodos mistos, ou seja, a utilização de métodos quantitativos e qualitativos em simultâneo <sup>(9)</sup>

Embora se reconheça que todos os métodos têm falhas, tem sido defendido que as abordagens com métodos mistos permitem traçar um quadro mais tridimensional e

<sup>(9)</sup> Hartnoll, R. (1997), «Estimating the prevalence of problem drug use in Europe», in EMCDDA Scientific Monograph N.º 1, Observatório da Droga e da Toxicodependência, Lisboa e Griffiths et al, op. cit.

fiável do fenómeno e, por isso, são suscetíveis de produzir apreciações mais válidas.

A investigação com métodos mistos baseia-se no princípio da triangulação — que procura evitar a excessiva dependência de um único método de investigação e recorre a várias abordagens para aumentar a confiança nos resultados.

As estratégias de amostragem por métodos mistos implicam a utilização quer de métodos de amostragem probabilística para os dados quantitativos (a fim de aumentar a validade externa) quer de métodos de amostragem especificamente escolhidos para os estudos qualitativos (de modo a aumentar a transferibilidade).

A utilização de métodos mistos exige, em relação a cada método, uma especial vigilância sobre os procedimentos de verificação dos riscos de enviesamento a ele associados.

Os autores de obras sobre as abordagens com métodos mistos preconizam a aplicação de procedimentos de garantia da validade tanto nas fases qualitativas como nas fases quantitativas do estudo, por exemplo, avaliando as potenciais ameaças à validade interna dos inquéritos, e controlando a exatidão dos resultados qualitativos, através de verificação por peritos, descrição detalhada e triangulação das informações <sup>(10)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> Cresswell, J. (2003), «*Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Method Approaches*», Sage Publications, Londres.



5

## CAPÍTULO 5

# Gestão de um observatório nacional sobre droga — comunicação e divulgação de informações

A elaboração de relatórios e a comunicação de informações devem ser consideradas as funções essenciais do observatório nacional sobre droga, mesmo sendo o resultado de um longo processo. Em última análise, a produção e a difusão dos resultados são a razão de ser do OND, uma vez que consubstanciam a sua visibilidade, tanto a nível nacional como internacional.

Para assegurar a sua sustentabilidade e aceitação, é indispensável que o OND assegure que as partes interessadas e os seus diversos públicos, tanto a nível nacional como supranacional, tenham a percepção de que o seu trabalho cria valor acrescentado.

A longo prazo, se o OND não conseguir ganhar visibilidade e demonstrar o seu valor acrescentado, a sua credibilidade ficará automaticamente afetada.

Por outras palavras, a rede de informação sobre droga deve mostrar que não foi criada para seu próprio benefício (o que suscitaria a pergunta «para além de observar, o que fazem?»), mas sim pelo valor intrínseco dos dados que fornece, e pelas decisões e ações que os seus clientes podem adotar graças a essas informações.

### Objetivo e estratégia

*O que devem incluir os produtos do OND?*

O objetivo é utilizar os resultados da análise e da interpretação de dados para responder às perguntas das partes interessadas. Isto significa que os relatórios devem ser adaptados, no conteúdo e no formato, às necessidades das partes interessadas ou dos «clientes» do observatório.

Para atingir este objetivo, o OND deve:

- considerar o valor acrescentado dos seus produtos como uma prioridade;
- conhecer as suas partes interessadas e avaliar as suas necessidades;
- não se limitar a descrever a situação passada ou presente;
- respeitar os procedimentos internacionais aplicáveis à comunicação de informações;
- desenvolver uma estratégia de comunicação e divulgação.

## Assegurar o valor acrescentado das informações recolhidas

### *Como comunicar informações a nível nacional?*

Este é um aspeto da comunicação de informações que o OND, por vezes, corre o risco de subestimar, por exemplo quando o seu trabalho ou o seu mandato dão prioridade ao cumprimento das obrigações nacionais junto das organizações supranacionais ou internacionais neste domínio.

Mesmo que essas obrigações tenham constituído o ponto de partida para a criação do OND, tal não é suficiente para garantir a participação e a motivação dos fornecedores de dados, nem para obter um financiamento duradouro dos decisores políticos nacionais.

A atividade de comunicação de informações deve ser orientada para os «clientes» ou partes interessadas: o conteúdo e a estrutura do relatório ou outros produtos, o seu formato, a sua língua e o seu grau de pormenor estão intimamente ligados aos futuros leitores.

O ideal é, portanto, que, em relação a cada resultado a produzir, o OND defina um objetivo, identifique o grupo-alvo e escolha o formato pretendido. O processo de redação só pode começar após essa análise preliminar.

O desafio que se coloca ao OND é responder às necessidades de informação e garantir a satisfação dos clientes. Não é uma tarefa fácil. As informações tanto podem ser complementares como divergentes, por exemplo podem ser necessárias soluções de compromisso entre as necessidades nacionais e as obrigações internacionais nesta matéria.

Acresce que as necessidades de informação nem sempre são claras ou conhecidas. É difícil, por exemplo, avaliar

previamente as necessidades de informação dos utentes dos serviços públicos. Deveria ser possível utilizar técnicas participativas, por exemplo, grupos de reflexão divididos em subgrupos de utilizadores, para avaliar detalhadamente a pertinência de produtos específicos.

Para um OND, o perigo seria decidir sozinho, sem consultas prévias, quais são as necessidades dos seus públicos, tanto em termos de conteúdo como de formato. É necessário perguntar aos interessados que necessidades têm. Compete, todavia, ao OND propor produtos e questões que possam interessar à comunidade: deve ser proativo.

Poderá objetar-se que não compete ao OND apresentar tais propostas, nem tomar iniciativas. A realidade, porém, é ligeiramente diferente: embora não se espere que o OND faça recomendações em matéria de política nacional, está perfeitamente dentro das suas funções informativas apresentar às autoridades uma análise precisa das últimas tendências em matéria de consumo de droga no país, e informá-las das consequências dessas conclusões.



### Dicas para a criação de um OND

Ao planear os resultados e publicações, o trabalho do OND e dos seus parceiros deve conjugar:

- Uma avaliação das necessidades de informação das partes interessadas a nível nacional, através de um diálogo regular com os seus «clientes» diretos, por exemplo, pedindo-lhes uma opinião sobre os seus produtos;
- Uma contribuição para o desenvolvimento, entre os peritos e partes interessadas, de uma compreensão comum sobre a situação nacional em matéria de droga.

## Conhecer as partes interessadas e avaliar as suas necessidades

*A quem apresentar o relatório nacional? Para quê? Que tipo de relatório?*

Para efeitos do presente manual, entende-se por «parte interessada», «uma pessoa, um grupo ou uma organização, que tenha uma participação direta ou indireta numa organização empresarial, porque pode afetar ou ser afetada pelas ações, objetivos e políticas dessa organização. (...) Embora a existência dessa participação se legitime a si própria (os que se consideram partes interessadas são-no de facto), nem todas as partes interessadas são iguais e não têm direito ao mesmo tratamento <sup>(1)</sup>».

As potenciais partes interessadas e os potenciais clientes do OND são os políticos, os profissionais que trabalham no domínio da droga, a comunidade científica e o público em geral. Em conjunto, o OND deve considerá-los como os destinatários dos seus produtos.

Alguns deles também podem ser as autoridades responsáveis por decidir o financiamento e/ou a administração do OND e alimentar, por conseguinte, mais expectativas (por exemplo, o ministério que financia o observatório pode esperar que este lhe apresente um relatório de atividades bem documentado que justifique a concessão de uma subvenção).

Depois de identificar as partes interessadas, é necessário que o OND proceda a uma primeira avaliação das suas eventuais necessidades, do modo de as satisfazer e dos recursos/parcerias necessários.

Sugerimos que o OND classifique as partes interessadas de acordo com a seguinte ordem de importância:

### Decisores políticos

Trata-se dos decisores políticos e, de um modo mais geral, dos patrocinadores diretos ou indiretos do OND, os representantes governamentais e parlamentares, os coordenadores da luta contra a droga e os funcionários responsáveis pela aplicação da política em matéria de droga, e ainda os funcionários das autarquias locais.

### Importância

A sua decisão afeta a existência do observatório nacional sobre droga e o investimento na rede nacional de informação sobre droga.

Necessitam de informações objetivas, muito resumidas, sobre a situação nacional em matéria de droga num contexto internacional e sobre as questões relacionadas com a droga de interesse nacional. Deverão ser disponibilizadas informações mais detalhadas a pedido.

### Tipo de produtos necessários

Informações claras, sucintas e simples, sempre na língua nacional e, por vezes, fornecidas num curto espaço de tempo.

<sup>(1)</sup> Ver BusinessDictionary.com

## Profissionais

Profissionais que trabalham no domínio da droga: centros de tratamento, especialistas em prevenção e educação, trabalhadores de serviços de proximidade e também profissionais dos serviços de aplicação da lei.

### Importância

Estes são os principais parceiros e fornecedores de dados do OND. Devem ser motivados para manterem ou mesmo aumentarem a sua contribuição e obterem algum benefício dos seus esforços.

### Tipo de produtos necessários

As suas potenciais necessidades abrangem uma grande variedade de informações: fontes externas de financiamento para formação e respetivos materiais, subvenções, etc.; a situação nacional em matéria de droga num contexto internacional; normas internacionais e instrumentos metodológicos aplicáveis aos respetivos domínios de atividade. As informações devem ser claras, suficientemente pormenorizadas para que estes utilizadores possam incluí-las na sua própria prática e fornecidas na língua nacional.

À lista das partes interessadas podem adicionar-se dois outros grupos, apesar de não serem normalmente os principais destinatários da estratégia de comunicação e divulgação do OND. Contudo seria útil que o OND facultasse a estes dois grupos informações ou dados já produzidos para outros fins.

## Investigadores

Trata-se de investigadores que trabalham no domínio da droga: universitários e pessoal científico, institutos de investigação e investigadores no terreno ao serviço de organizações não-governamentais.

### Importância

O seu trabalho representa uma parte substancial das informações produzidas a nível nacional, tanto para ilustrar o tema como para compreender as razões subjacentes aos comportamentos e atitudes. O OND pode contribuir para o seu trabalho fornecendo-lhes informação ou ajudando-os a divulgar os resultados das suas investigações.

### Tipo de produtos necessários

Este grupo necessita de informações muito detalhadas, ou mesmo de dados em bruto, de modo a desenvolverem o seu trabalho científico: relatórios e análises científicas, dados estatísticos a nível nacional e internacional, literatura científica sobre novos temas e, por vezes, acesso a publicações e sínteses científicas. As informações devem ser exaustivas e muito precisas, facilmente acessíveis, regularmente fornecidas na língua nacional e, possivelmente, na língua mais utilizada a nível internacional na região.

## Público em geral

Esta categoria abrange, em particular, as pessoas direta ou indiretamente confrontadas com o problema da droga: estudantes, jovens, consumidores de droga e suas famílias.

## Importância

A disponibilização de informações claras e compreensíveis ao público em geral faz parte dos seus direitos fundamentais, além de ser uma obrigação para as organizações criadas com fundos públicos. Os cidadãos necessitam basicamente de respostas a perguntas fundamentais como: o que devo pensar da situação do país em matéria de droga e dos perigos que ela implica, e o que devo fazer para prevenir ou enfrentar o problema? Será que é grave? Os meus filhos correm o risco de ser afetados? Onde posso encontrar ajuda?

## Tipo de produtos necessários

As informações devem ser claras, concisas, apresentadas de forma simples, evitando sensacionalismos e fornecendo aos cidadãos soluções concretas para encontrar ajuda ou aconselhamento na sua própria língua.

A matriz seguinte (Figura 6) pode servir para fazer uma primeira abordagem aproximativa das necessidades das partes interessadas, em função de dois critérios: o formato — nível de pormenor das informações a fornecer, de baixo (algumas páginas) a elevado (representado por todos os conjuntos de dados e números brutos), e o conteúdo — do tratamento de questões específicas ao fornecimento de informações gerais sobre a situação.

FIGURA 6

**Matriz das necessidades de informação indicando o conteúdo e o formato**

		Formato: grau de pormenor	
		Baixo	Alto
Conteúdo	Geral	Público em geral	
	Específico	Decisores políticos	Investigadores

Na sequência desta análise, o observatório nacional sobre droga pode avaliar:

- a apresentação e a natureza dos produtos e resultados necessários a nível nacional, e
- como utilizar e apresentar os resultados da análise e da interpretação de dados para os adaptar às necessidades dos seus diferentes utilizadores.

A mesma abordagem pode ser aplicada no fim do processo, para verificar se o produto final corresponde às necessidades de formato e conteúdo identificadas na matriz.



## Dicas para a criação de um OND

Conheça as partes interessadas nacionais e avalie as suas necessidades:

### QUEM?

### NECESSIDADES

#### Decisores políticos

Informações resumidas sobre questões específicas e temas de interesse: por exemplo, documentos de orientação, sínteses de relatórios nacionais.

#### Profissionais do domínio da droga

Informações sobre uma grande diversidade de questões técnicas e metodológicas, conteúdo estruturado e bem documentado, num formato não muito detalhado (por exemplo, análise bibliográfica, análise de uma compilação de documentos).

#### Investigadores

Informações muito pormenorizadas, incluindo dados brutos, sobre temas específicos, para lhes permitir fazer a sua própria análise e interpretação.

#### Público em geral

Informações resumidas sobre temas de interesse geral, que permitam que o público faça uma ideia da evolução da situação em matéria de droga e, sobretudo, das respostas que podem ser pertinentes para as suas necessidades.

## Transformar a comunicação num exercício criativo

*Porquê distinguir a análise da elaboração de relatórios? Não fazem parte do mesmo processo?*

Dentro dos limites do seu mandato, o OND procura saber como poderá tornar o seu trabalho e os seus produtos mais úteis e mais pertinentes para o seu público nacional.

Há duas formas complementares de executar esta tarefa: ir além de uma simples descrição da situação e adaptar os produtos às necessidades do público.

Para elaborar um relatório que não se limite a descrever a situação é preciso adotar uma atitude proativa ou utilizar as informações disponíveis de forma mais criativa:

- Atitude proativa: utilizando o conhecimento da situação atual, tentar antecipar os acontecimentos futuros e as possíveis consequências, por exemplo, «dada a evolução da situação em matéria de droga, quais poderão ser as novas necessidades de tratamento ou de prevenção nos próximos anos, e como poderemos informar os profissionais e os decisores políticos a esse respeito?»
- Atitude criativa: ou seja, utilizar as informações disponíveis de maneira inovadora, para públicos que desconhecem a existência e o trabalho do OND; por exemplo, colocando a questão: «pela primeira vez neste país, fizemos um estudo aprofundado de drogas ilícitas na população em geral, em parceria com uma organização internacional. Como apresentar os resultados às nossas autoridades nacionais de modo a suscitar o seu interesse?»

Na primeira opção, o OND pode identificar informações suplementares e, se for caso disso, decidir como obter ou produzir as informações em falta. Esta necessidade dará assim lugar a novo projeto do OND e seus parceiros.

Uma abordagem complementar pode consistir em correlacionar as informações sobre a situação nacional com as relativas à situação a nível regional ou internacional. É também neste aspeto que a dimensão internacional do trabalho do OND pode ser útil, dado que lhe permite fornecer às partes interessadas nacionais informações essenciais produzidas noutros países e validadas por organizações internacionais.

*...E então?*

Quando o OND elabora relatórios e outros produtos, deve ser sempre capaz de responder à pergunta «...e então?». Muitas vezes, os relatórios não são redigidos a pensar no leitor: são demasiado longos, demasiado detalhados ou demasiado descritivos, sem apresentarem conclusões suficientemente claras para o leitor poder formular uma opinião própria sobre a situação apresentada. Daí que ele se interrogue «...e então?»

Consequentemente, ao inventariar as necessidades (percecionadas ou não) do público nacional, tanto em termos de conteúdo, como de formato e oportunidade, é essencial recordar que os clientes ou partes interessadas devem poder utilizar diretamente os produtos que lhes são destinados.

Sempre que a resposta à pergunta «...e então?» não seja clara, isto indica que um produto não cumpre o seu objetivo ou não está suficientemente bem definido.



## Dicas para a criação de um OND

Para tornar as informações pertinentes para as partes interessadas nacionais:

- Investigue como dar utilidade e visibilidade às informações recolhidas;
- Seja prospetivo: a partir das informações disponíveis, tente identificar os desafios e as perspetivas atuais, ou os novos riscos;
- Seja criativo: que mais pode fazer com os dados recolhidos?

...E então? Não seja apenas descritivo — apresente conclusões.

## Apresentação de relatórios a organizações supranacionais e internacionais

A apresentação de relatórios a essas organizações é um pouco mais fácil visto que o formato e o conteúdo esperados estão estritamente definidos.

Todavia, existem algumas diferenças importantes entre os sistemas de comunicação de informações, segundo a finalidade do exercício, os procedimentos de recolha de dados aplicados e o papel dos principais intervenientes.

É o que vamos descrever sucintamente, a começar pelo sistema das Nações Unidas, aplicável a nível mundial.

## Sistema de comunicação de informações das Nações Unidas

O sistema de comunicação de informações da ONU é gerido pelo Gabinete para a Droga e a Criminalidade (UNODC).

«Nos termos dos tratados internacionais para o controlo da droga, os Estados membros são legalmente obrigados a comunicar todos os anos informações sobre o estado de aplicação destes instrumentos. Há mais de três décadas que estas informações são recolhidas anualmente através do Questionário Anual (ARQ) e regularmente comunicadas à CND (...)». <sup>(2)</sup>

O ARQ, atualmente a ser revisto, é a pedra angular da recolha de dados internacionais sobre a droga, que permite documentar as análises e os relatórios do UNODC.

A Comissão dos Estupefacientes (CND) é o órgão decisório das Nações Unidas para as questões relacionadas com a droga. A Comissão permite que os Estados membros analisem a situação mundial, assegurem o seguimento das decisões da vigésima sessão extraordinária da Assembleia-Geral para o combate ao problema da droga a nível mundial e toma medidas a esse nível dentro dos limites do seu campo de ação. Monitoriza igualmente a aplicação das três convenções relativas ao controlo internacional da droga e tem competências para analisar todas as questões relativas ao objetivo dessas convenções, nomeadamente o estabelecimento de listas de substâncias a submeter ao controlo internacional.

<sup>(2)</sup> «Review of the data gathering process and preparatory activities for the development of a new annual report questionnaire. Revision of the mechanism for collecting and reporting information», Reunião do grupo de peritos sobre recolha de dados, Viena, 12–15 de janeiro de 2010.

## Sistema de comunicação de informações da CICAD

No sistema da CICAD–OAS <sup>(3)</sup>, a recolha de dados tem lugar no contexto geral do Observatório Interamericano da Droga (OID) e através de dois sistemas principais:

- O Sistema Interamericano de Dados Uniformes sobre o Consumo de Droga (SIDUC) composto por uma série de protocolos normalizados para a realização de inquéritos sobre o consumo de droga, investigações sobre as consequências desse consumo e estudos sobre a relação entre consumo de droga e criminalidade. A normalização de cada um dos protocolos permite produzir informações comparáveis entre países.
- O sistema da CICDAT permite recolher dados estatísticos sobre a redução da oferta de droga (sistema estatístico uniforme sobre o controlo da área da oferta). Inclui um dispositivo de resposta em linha através do qual os países podem introduzir dados estatísticos sobre as apreensões de drogas e precursores químicos, as detenções relacionadas com o tráfico de droga e outros indicadores relativos à oferta.

Além disso, a CICAD executa um processo de avaliação trienal: o mecanismo de avaliação multilateral (*Multilateral Evaluation Mechanism – MEM*). O MEM é um processo de avaliação pelos pares em que os Estados membros se avaliam mutuamente no que respeita aos progressos das medidas tomadas para combater o problema da droga no hemisfério. O instrumento MEM utilizado nas avaliações é composto por um questionário que inclui 50 indicadores <sup>(4)</sup>. Para além das respostas obtidas através desse instrumento, cada país elabora um documento introdutório para contextualizar essas informações.

<sup>(3)</sup> Fonte: Mecanismo de Avaliação Multilateral (MEM): *Procedural handbook*  
<sup>(4)</sup> [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/mem/reports/6/ronda\\_6\\_eng.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/mem/reports/6/ronda_6_eng.asp)

## Sistema de comunicação de informações do EMCDDA

O pacote informativo nacional do EMCDDA é composto por três elementos: um relatório nacional, quadros estatísticos e questionários estruturados.

Os dados recolhidos pelo EMCDDA têm duas finalidades:

- são utilizados para traçar um quadro a nível europeu e para analisar a situação e a evolução do fenómeno, bem como as respostas que lhes são dadas;
- as informações são compiladas pelo EMCDDA e utilizadas para fornecer à Comissão Europeia e aos Estados-Membros uma parte das informações de que necessitam para acompanhar e avaliar a aplicação da estratégia europeia de luta contra a droga e dos planos de ação correspondentes.

## Sistemas internacionais de monitorização — desafios comuns

Se analisarmos os documentos de trabalho das três organizações supranacionais ou internacionais que acima descrevemos sucintamente, independentemente do seu âmbito, objetivo e competência, constatamos que elas enfrentam pelo menos dois problemas comuns:

- os seus sistemas de monitorização estão muito dependentes da quantidade e da qualidade das informações provenientes dos respetivos Estados membros, informações essas que devem ser precisas, fiáveis e fornecidas em tempo útil;
- a avaliação está, de um modo geral, separada da recolha de dados, mas esta última é essencial para sustentar o processo de avaliação, que, por sua vez, contribui para a tomada de decisões.

É neste aspeto que os observatórios nacionais sobre droga podem dar um grande contributo, sem extravasarem as suas funções, fornecendo informações objetivas, factuais, fiáveis e comparáveis, baseadas em normas internacionais e protocolos bem estabelecidos.

Nesta etapa, há duas tarefas de crucial importância:

- Definir claramente o processo de elaboração de relatórios (quem apresenta relatórios a quem, e como?): em alguns sistemas de monitorização, o OND não apresenta diretamente os relatórios à organização internacional (sistema da ONU, CICAD, etc.), mas os seus dados e relatórios contribuem para o relatório oficial nacional. Nesse caso, pode ser útil concluir um acordo que defina os papéis e as responsabilidades das diversas partes interessadas, bem como um mecanismo de consulta para garantir que as informações fornecidas pelo OND são corretamente integradas no relatório nacional.
- Estabelecer um mecanismo de validação do pacote informativo antes do seu envio: para o efeito podem utilizar-se controlos da qualidade, consultas dos pares antes da publicação/distribuição, a consulta de um comité científico ou das principais partes interessadas institucionais, etc. O que importa neste caso é verificar se as informações foram oficialmente aprovadas pelo órgão de gestão do OND antes de serem enviadas. O processo de validação pode demorar algumas semanas, mas o risco inerente ao envio ou à publicação de informações não validadas é demasiado elevado para o utilizador final (risco de erros de informação ou de interpretação) e para o próprio OND (risco para a sua credibilidade e, logo, para a sua própria existência).



## Dicas para a criação de um OND

Quando apresentar relatórios a uma organização supranacional ou internacional:

- Esclareça o processo de transmissão e identifique o beneficiário final do seu relatório (a própria organização internacional ou a entidade de coordenação nacional, o Ministério da Saúde ou o órgão coordenador nacional em matéria de droga, etc.)
- Defina previamente um processo de validação científica e institucional (comité científico, revisão pelos pares, etc.)
- Vele por fornecer os dados e outros pacotes informativos nacionais atempadamente
- Adote uma posição neutra e factual, não extravase as suas funções: a credibilidade do OND depende da sua objetividade e não das opiniões políticas do seu pessoal
- Certifique-se de que as informações enviadas foram devidamente validadas.

## Desenvolver uma estratégia de comunicação

### Integrar a divulgação numa estratégia de comunicação

Como já foi dito, é necessário organizar a divulgação dos documentos e dados produzidos pelo OND para que o produto: 1) chegue ao utilizador final; 2) corresponda às

necessidades desse utilizador, e 3) respeite as normas e os requisitos internacionais.

Depois de analisar as necessidades, há que fazer escolhas, em função do mandato do OND e dos recursos disponíveis. Daí a importância de elaborar uma estratégia para as partes interessadas que tenha em conta os recursos do observatório, as prioridades e a disponibilidade de dados.

Contudo, a missão do OND não se resume a assegurar a correta distribuição dos seus produtos. A sua estratégia de comunicação deve abranger não só os seus produtos e resultados, mas também, de um modo mais geral, os serviços prestados aos seus clientes e as atividades desenvolvidas para aumentar a sua visibilidade e credibilidade junto deles.

De facto, o desafio que o OND enfrenta a longo prazo é responder às necessidades de informação e garantir a satisfação dos diversos «clientes».

Com base na avaliação das necessidades, o OND elabora uma estratégia para as partes interessadas, tendo em conta os recursos e a disponibilidade de informações: em relação a cada grupo de partes interessadas, define os produtos que podem satisfazer as suas necessidades e organiza o seu trabalho em conformidade.

### Como organizar a comunicação com os meios de comunicação

Em matéria de comunicação e divulgação, há que prestar especial atenção a um grupo específico de clientes: os profissionais da comunicação.

A próxima etapa consiste, assim, em analisar se o mandato do OND prevê ou não uma comunicação direta com os meios de comunicação. Porém, no século XXI, a comunicação não pode resumir-se à colaboração ou não com eles. Será mais adequado perguntar: «Como integrar a colaboração com os profissionais da comunicação na estratégia de comunicação do observatório nacional sobre droga, dentro dos limites do seu mandato?»

Mesmo que o órgão coordenador nacional em matéria de droga esteja oficialmente incumbido de comunicar sobre a situação do país em matéria de droga, o OND também tem de responder aos pedidos de informação, incluindo os provenientes de profissionais dos órgãos de comunicação.

Por conseguinte, é mais construtivo examinar como os dois organismos podem colaborar neste domínio, em vez de contrapor as respetivas competências e atribuições, definindo simultaneamente critérios e mecanismos para garantir uma comunicação clara e eficiente com os meios de comunicação.

Não existe um modelo único para o efeito: por exemplo, num país onde o OND seja gerido por uma pequena equipa no âmbito de uma instituição maior, como um instituto nacional de saúde pública, a política de comunicação pode ser definida pela instituição principal em concertação com o pessoal do observatório.

Isso não impede que o responsável do OND responda aos pedidos de informação apresentados por jornalistas, mas o processo interno poderá implicar que o faça em ligação com o assessor de imprensa da instituição anfitriã.

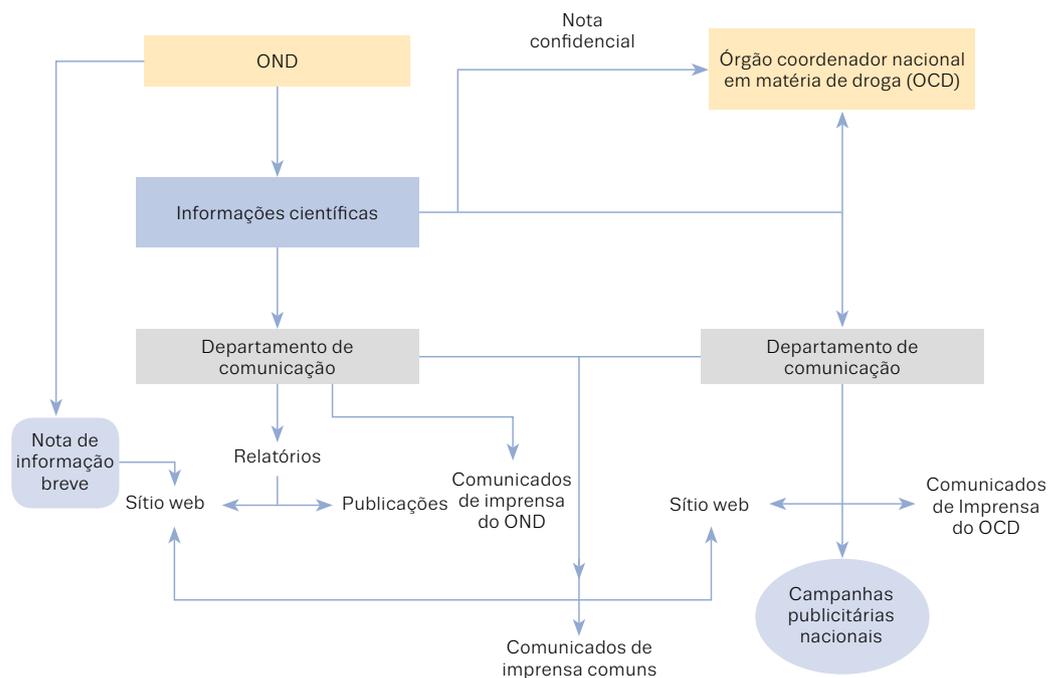
Nos países onde o OND existe como uma instituição separada, a comunicação com os meios de comunicação pode ser uma responsabilidade partilhada com o órgão

coordenador nacional em matéria de droga, como se mostra no exemplo seguinte (ver Figura 7):

- Quando o OND está prestes a apresentar uma nova publicação, envia uma nota confidencial preliminar ao órgão coordenador nacional em matéria de droga (OCD) — se necessário — ou transmite as informações pelas vias normais. O mais importante é assegurar que os poderes políticos são previamente informados de quaisquer temas polémicos.
- Uma vez analisadas as informações e concluído o relatório (ou conjunto de relatórios e dados estatísticos), este é enviado a título informativo para o OCD e para o departamento de comunicação do OND (caso exista), ao qual competirá então preparar o lançamento da publicação. Geralmente, o OCD transmite o relatório ao seu próprio serviço de comunicação.
- Nesta etapa, a estratégia de comunicação utilizada depende do conteúdo do relatório e das suas possíveis consequências: poderá haver um comunicado de imprensa conjunto, a menos que o órgão de coordenação nacional decida publicar um comunicado de imprensa específico por razões políticas e que, pelo seu lado, o OND publique o seu próprio comunicado de imprensa, centrado nos aspetos científicos do relatório (por exemplo, no caso de uma publicação científica sobre a prevalência do consumo de droga na população em geral).
- As informações, os comunicados de imprensa e os diversos pacotes informativos são seguidamente publicados na Internet e nos sítios *web* das duas instituições.
- Se for caso disso, o órgão coordenador nacional em matéria de droga pode decidir integrar as informações numa campanha publicitária nacional.

FIGURA 7

Exemplo de estratégia de comunicação de um observatório nacional sobre droga estabelecido num Estado-Membro da UE



Fonte: Adès, J.-E., «Common difficulties in achieving responsible coverage on drugs issues», Academia Reitox sobre relações com a comunicação social, Bucareste, 27–28 de fevereiro de 2008.

## Trabalhar com os profissionais dos meios de comunicação

Entre os profissionais da comunicação figuram os seguintes: jornalistas e redatores que trabalham para diferentes meios (imprensa, radiodifusão, internet) e com diferentes perfis; imprensa nacional, local, especializada, generalista, etc.

## Importância

O fornecimento de informações corretas aos decisores políticos e ao público em geral depende da qualidade das informações divulgadas pelos meios de comunicação: informações incorretas ou a interpretação errada de uma dada situação podem ter fortes consequências (negativas).

O OND tem de construir a sua reputação como centro de excelência (isto é, fornecedor dos melhores dados e

informações em primeira mão) e de referência (para todos os tipos de pedidos), mostrando-se simultaneamente proativo e reativo na informação e congregação de fornecedores e destinatários da informação <sup>(5)</sup>. Deste modo, os profissionais da comunicação são clientes muito importantes, o que requer uma atenção e um *know-how* específicos para comunicar eficazmente com eles.

### Tipo de produtos necessários

Os profissionais dos meios de comunicação procuram, basicamente, dois tipos de informação: por um lado, informações regulares e globais sobre a situação em matéria de droga e sobre qualquer nova questão que surja nesse domínio, e, por outro, respostas a questões específicas relacionadas com o debate geral sobre a situação em matéria de droga e as soluções propostas no país em causa.

Não é fácil comunicar sobre o tema da droga devido às paixões e emoções que suscita. Além disso, o mundo da comunicação opera sob uma pressão incrível: a informação deve ser dada rapidamente, há concorrência entre os jornais e outros meios de comunicação, existe uma enorme pressão relacionada com a medição das audiências devido ao seu impacto nas receitas de publicidade. Nenhum destes fatores é propício à produção de artigos bem elaborados e equilibrados sobre o tema. A busca frenética do «furo jornalístico» pode provocar erros, como mostra a caixa seguinte.

### Erros mais frequentes veiculados pelos meios de comunicação a respeito da droga

- Exagero
- Empolamento e repetição
- Interpretação errada e confusão
- Ausência de verificação, por falta de tempo, dos números e dos boatos
- Promoção inconsciente das drogas.

Fonte: Adès, J.-E., «Common difficulties in achieving responsible coverage on drugs issues», Academia Reitox sobre relações com a comunicação social, Bucareste, 27–28 de fevereiro de 2008 (inédito).

### Evitar problemas

Trave conhecimento com os principais jornalistas desta área, estabeleça uma relação a longo prazo com eles, seja simples, tente compreender os fatores que os condicionam e o seu modo de pensar, a fim de adaptar a apresentação das informações às suas necessidades.

Dois princípios podem ser úteis para preparar uma conferência de imprensa:

**BRAVO** <sup>(6)</sup> (*Brief, Relevant, Arresting, Visuals, Only for you*)  
Conciso, Pertinente, Interessante, Visual, Personalizado e:

**KISS** (Keep It Short and Simple) Ser sucinto e simples.

<sup>(5)</sup> Deckers, D., «*Drugs and the media: communicating on drugs today*», Academia Reitox sobre relações com a comunicação social, Bucareste, 27–28 de fevereiro de 2008 (documento inédito).

<sup>(6)</sup> Paul Nathanson, Academia Reitox sobre as relações com a comunicação social, junho de 2005 (documento inédito).



## Dicas para a criação de um OND

Ao comunicar com os meios de comunicação <sup>(1)</sup>:

- Separe as informações científicas das mensagens políticas
- Identifique um «contacto de imprensa» para garantir a transparência interna
- Encaminhe todos os pedidos provenientes de jornalistas para o departamento de comunicação do OND (ou para o responsável pelas relações públicas, se esse departamento não existir)
- Defina, através de uma política interna, quem são pessoas autorizadas a falar com os meios de comunicação
- Certifique-se de que os dados quantitativos comunicados podem ser divulgados ao público em geral

Ao cooperar com jornalistas <sup>(2)</sup>:

- Saiba com quem deve falar;
- Estabeleça uma relação de confiança com os jornalistas especializados em questões de droga;
- Seja preciso e, se não souber alguma coisa, admita-o;
- Evite ideias feitas;
- Seja pontual;
- Insista na qualidade das informações e da cooperação;
- Atualmente, é forçoso ter uma estratégia multimédia:
  - Imprensa livre: um novo e poderoso parceiro;
  - Internet (texto, *podcasts*, *webcasts*) e redes sociais;
  - Investimento a longo prazo numa imprensa de qualidade.

<sup>(1)</sup> Adès, J.-E., «*Common difficulties in achieving responsible coverage on drugs issues*», Academia Reitox sobre relações com a comunicação social, Bucareste, 27–28 de fevereiro de 2008 (documento inédito).

<sup>(2)</sup> Lallemand, A., «*Media revolution*», Academia Reitox sobre relações com a comunicação social, Bucareste, 27–28 de fevereiro de 2008 (documento inédito).



6

## CAPÍTULO 6

# Garantias de sucesso de um observatório nacional sobre droga

### Diagnóstico estratégico

Neste capítulo, propomos alguns instrumentos para efetuar um diagnóstico estratégico do OND, tendo em conta os desafios institucionais que este tem de enfrentar e sem esquecer que cada situação é única. A nossa abordagem centrar-se-á em três fatores estratégicos fundamentais (FEF), que devem ser tomados em consideração para assegurar a sustentabilidade do OND.

As questões institucionais constituem apenas um dos desafios com que o OND está confrontado: são as operações principais que dão substância e legitimidade ao seu trabalho. Estas operações foram pormenorizadamente descritas no capítulo anterior.

Para efetuar um diagnóstico estratégico, devemos analisar a situação do OND descrevendo os pontos fortes e fracos em relação a cada FEF e utilizando critérios específicos para abarcar uma grande variedade de temas/questões. O diagnóstico deve ser o mais possível baseado em factos e números.

### Fatores estratégicos fundamentais (FEF)

#### Definição

Um fator estratégico fundamental define uma característica estrutural da organização e do seu ambiente que é essencial para a realização dos seus objetivos gerais e específicos <sup>(1)</sup>:

«Utilizamos o termo «fatores estratégicos» para designar elementos que nunca foram identificados separadamente. Os fatores estratégicos referem-se a alguns aspetos que uma organização ou unidade empresarial deve corrigir para se afirmar junto das principais partes interessadas» <sup>(2)</sup>.

### Fatores estratégicos fundamentais e serviços públicos

Antes de iniciar a identificação dos fatores estratégicos fundamentais, importa observar que qualquer pedido de financiamento público deve fornecer uma definição clara dos resultados esperados (= produtos) e justificar também

<sup>(1)</sup> Ver: <http://www.strategicfactors.com/>

<sup>(2)</sup> Kenny G., «Stakeholders and Strategic Management», comunicação apresentada na Conferência da US Academy of Management, Atlanta 11–16 de agosto de 2006.

a necessidade de tal investimento num momento em que têm de se fazer escolhas (= valor acrescentado).

Dado que os OND são normalmente estabelecidos no âmbito de instituições públicas ou com recurso a fundos públicos, utilizaremos na nossa análise instrumentos e conceitos metodológicos desenvolvidos para estudar a gestão estratégica nos serviços públicos.

Referimo-nos, em particular, a um estudo publicado por Alford em 2001, no qual este autor apresenta algumas características aplicáveis aos OND:

- «Contrariamente ao que sucede no setor privado, onde o valor de um produto é definido pelo seu mercado, no setor público o valor dos produtos é parcialmente avaliado através da perceção que deles têm os clientes e as partes interessadas, o que, por sua vez, suscita a autorização (mandato) da sua produção (= ambiente legitimador);
- Os clientes e as partes interessadas desempenham um papel decisivo na afetação dos recursos necessários para desenvolver a instituição, tanto em termos orçamentais como da autoridade legal que confere à organização o «poder público» para cumprir o seu mandato (= ambiente político);
- As capacidades organizativas envolvidas no processo de produção não estão exclusivamente presentes numa única instituição, mas dependem de diversas instituições e de vários parceiros (coprodução)» (3).

Quanto à situação do OND, observamos que:

- A produção do OND depende da sua cooperação com outras fontes de informação e peritos nacionais, não

podendo, na maioria dos casos, trabalhar sozinho (coprodução);

- O OND desenvolve a sua capacidade a partir de diversos recursos e parceiros, a nível nacional, local e supranacional (recursos associados);
- Para assegurar a sua sustentabilidade, o OND deve responder às necessidades de diversos públicos, a vários níveis, os quais desempenham ou podem desempenhar algum papel no fornecimento de recursos suplementares (valor acrescentado atribuído);
- Estes fatores fundamentais estão interligados e são interdependentes.

Com base no que precede, para proceder ao diagnóstico estratégico de um observatório nacional sobre droga, propomos que se considerem os seguintes fatores estratégicos fundamentais: valor acrescentado atribuído, coprodução e recursos associados.

A posição do OND no que respeita a esses fatores estratégicos deve ser avaliada:

- Aquando da sua criação, para identificar os recursos e meios existentes, bem como para clarificar o mandato a ela subjacente;
- A qualquer momento da sua existência, para avaliar a sua situação e tomar as medidas necessárias para assegurar a sua sustentabilidade.

## IFE 1 — Valor acrescentado atribuído

Este é o primeiro fator a considerar quando se cria um OND: a sua pertinência pode parecer menos evidente para os promotores do projeto, mas é um aspeto que deve ser invocado para convencer os decisores políticos e os potenciais parceiros.

(3) Alford J. (2001), «The implications of "publicness" for strategic management theory» in Exploring Public Strategy, Johnson, G. e Scholes, K., Pearson Education 2001, pp. 1–16.

Relativamente à situação do OND, podemos afirmar que:

- é bastante difícil avaliar o valor do seu trabalho, dado que procede de uma decisão política que afeta o país no seu conjunto, incluindo as obrigações em matéria de informação;
- o valor do trabalho do OND nem sempre é mensurável — depende da perceção dos destinatários dos seus produtos e resultados;
- ao avaliar o valor do trabalho do OND importa não esquecer que uma necessidade nacional não é forçosamente percecionada como tal por todas as instituições e pessoas;
- mais importante ainda, mesmo que o OND tenha sido criado para responder a obrigações internacionais, não pode cumprir a sua função se não responder às necessidades nacionais.

Nesta etapa, procure alargar as suas perspetivas. Por exemplo, se apresentar o projeto explicando que, por ser um cientista, passarão a existir novos dados científicos provenientes de inquéritos e estudos relacionados com a droga, este argumento pode ter grande valor científico, mas de pouco valerá se não corresponder às necessidades de outras partes interessadas (por exemplo, os decisores políticos a quem os financiamentos são pedidos).

Em suma: tente identificar e definir o valor acrescentado atribuído ou potencial do OND do ponto de vista dos seus públicos/partes interessadas e não do ponto de vista dos seus promotores (ver caixa seguinte).

Como responder à pergunta «O que é um OND? O que é que vocês fazem?» colocada por um decisor político:

### O QUE FAZER

- dê uma definição concreta;
- exponha sucintamente de que modo ele poderá ser útil à pessoa que faz a pergunta;
- exprima-se sempre em termos que respondam às necessidades (formuladas ou supostas) da parte interessada.

(o famoso «discurso de elevador» pode ser uma boa maneira de se preparar para esta situação; pense também na pergunta «e então?» de que já falámos).

### NÃO FAZER

- utilizar termos administrativos ou científicos vagos, como por exemplo:
  - «é uma instituição que recolhe informações sobre droga e envia um relatório nacional para...»
  - «de três em três ou de quatro em quatro anos publicamos um relatório sobre um inquérito nacional realizado nas escolas...»
  - «recolhemos informações factuais, objetivas, comparáveis e fiáveis sobre a situação em matéria de droga...»
  - «fomos criados no âmbito da preparação para a adesão à União Europeia e, como tal, fazemos parte de...»
  - «todos os anos, enviamos um relatório para Lisboa (ou Viena, ou Washington, ou...)».

*Nota:* designa-se por discurso de elevador («*elevator pitch*») a apresentação concisa e rápida de um produto, serviço ou projeto. Esta designação reflete o facto de essa apresentação poder ser feita no tempo que demora uma viagem de elevador (por exemplo, trinta segundos e 50 a 100 palavras). *Fonte:* Wikipédia.

Para facilitar a avaliação do valor acrescentado atribuído ao OND, propomos que se utilizem três categorias de critérios para identificar ações/medidas suplementares: valor acrescentado dos produtos do OND, credibilidade e relações com os seus públicos e partes interessadas.

FIGURA 8

FEF 1 — Valor acrescentado atribuído

Critérios	Descrição (elementos principais)
Valor acrescentado dos produtos do OND	
Credibilidade	
Relações com os públicos/ partes interessadas	

### Valor acrescentado dos produtos do OND

Produtos: O OND só produz um relatório por ano? Qual é o seu conteúdo e o seu formato? O relatório é publicado na ou nas línguas nacionais e difundido a nível nacional? O OND produz alguns produtos mais específicos sobre grupos ou subgrupos de «clientes» bem identificados? Os produtos do OND são exclusivamente publicados para um fim específico ou existem publicações complementares destinadas a públicos não especializados?

Qualidade: Os relatórios do OND são considerados de boa qualidade? Os decisores políticos e o público em geral

consideram que os produtos do OND são fáceis de compreender? As publicações do OND transmitem uma imagem geral mais científica ou mais conotada com certas opiniões políticas ou ideológicas?

### Credibilidade

Visibilidade: Como avalia a visibilidade do OND? As principais partes interessadas existentes ou potenciais conhecem a sua existência e sabem o que lhe podem pedir? O OND é considerado como a principal ou uma das principais referências do país em matéria de informações relativas à droga?

Pedidos gerais ou específicos: o OND recebe pedidos gerais ou específicos? O OND promove-se a si próprio como a organização de referência que pode adaptar as informações às necessidades dos clientes?

### Relações com os públicos e as partes interessadas

Promoção: o OND estabeleceu relações formais/informais com os seus públicos/partes interessadas? O OND tenta responder às necessidades dos «clientes» nacionais, mesmo que o seu objetivo principal seja produzir um relatório nacional para uma organização internacional? Existe no âmbito do OND alguma política para identificar as necessidades, existentes ou potenciais, de informações relacionadas com a droga entre os públicos e partes interessadas?

Relações com os meios de comunicação: como caracterizaria as relações do OND com os meios de comunicação? O OND tem uma política e um responsável de relações públicas? O OND pode comunicar diretamente com os órgãos de comunicação? Os jornais e os jornalistas sabem da existência

do OND e mencionam os seus relatórios e publicações?  
Contactam espontaneamente o OND quando necessitam de informações sobre o problema da droga no país ou no estrangeiro?

## FEF 2 — Coprodução

Qual o significado de «coprodução», ou «produção em colaboração», para um OND? Significa que o OND depende, em grande parte, das fontes de informação e dos peritos disponíveis no país para produzir os seus próprios resultados. De facto, em muitos casos, os produtos do OND resultam de parcerias e da cooperação, podendo ser também necessário recorrer a peritos externos para validar as análises e os relatórios.

O envolvimento quase permanente num processo de coprodução tem consequências muito importantes para a organização do trabalho do OND. O observatório deve:

- Estabelecer uma parceria com as fontes de informação existentes e com os peritos nacionais, tanto para efeitos de recolha de dados como para desenvolver a capacidade de comunicação de informações;
- Assegurar que os seus parceiros retiram benefícios mútuos do sistema de recolha de dados e comunicação de informações: é importante que os parceiros se sintam motivados para fornecer dados, pois essa motivação afeta a qualidade dos dados recolhidos;
- Compreender que a capacidade nacional de monitorização resulta da associação de diversos recursos e não da sua concentração;
- Ter em conta que, em muitos países, as competências e responsabilidades estão a ser crescentemente transferidas do nível central para o nível regional ou local, o que aumenta a necessidade de convergência entre as atividades de coprodução.

Para facilitar a avaliação da situação do OND em termos de coprodução, propomos que se utilizem três categorias de critérios: quadro operacional, procedimentos de comunicação de informações e produtos.

FIGURA 9  
FEF 2 — Coprodução

Critérios	Descrição (elementos principais)
Quadro operacional	
Procedimentos de comunicação da informação	
Resultados	

### Quadro operacional

Mapa de informação: Existe um mapa de informação constantemente atualizado para identificar as fontes de informação e os peritos disponíveis no país, e há uma política de comunicação adaptada aos parceiros estratégicos?

Parcerias estabelecidas: Constituem o quadro operacional do OND e indicam os principais peritos e fontes de informação existentes no país. Há um acordo formal de parceria entre os principais fornecedores de dados e o OND?

Relações com os fornecedores de dados: o OND reúne regularmente com os seus fornecedores de dados? Os

fornecedores de dados são informados dos eventos/decisões/atividades que o OND organiza a nível nacional ou supranacional? Existem disposições relativas à partilha dos resultados da cooperação?

### Procedimentos de comunicação da informação

Relatórios nacionais: o OND elabora os seus relatórios sozinho ou em consulta/colaboração com peritos nacionais? Os relatórios são apresentados a peritos e fornecedores de dados nacionais para assegurar a apropriação dos resultados e o confronto dos resultados da análise de dados com a experiência dos profissionais que trabalham neste domínio?

Grupos de trabalho nacionais: foram constituídos grupos de trabalho para certos grupos de indicadores e para a comunicação de informações a nível nacional? Esses grupos de trabalho reúnem regularmente para tentar melhorar os instrumentos e também a clareza dos dados? As instituições e os profissionais que recolhem informações neste domínio recebem algum *feedback*?

### Produtos

Conteúdo: o conteúdo dos relatórios e outras publicações reflete a necessidade de uma abordagem multidisciplinar e multifacetada do fenómeno da droga ou, na maioria dos casos, focam apenas uma parte do problema? Os projetos e produtos do OND transmitem uma perspetiva equilibrada do fenómeno da droga, que englobe as questões da procura e da oferta?

Garantia da qualidade: a responsabilidade pela garantia e o controlo da qualidade é partilhada? Antes de um relatório ser publicado é objeto de procedimentos de

controlo da qualidade? O OND promove a adoção de boas práticas de garantia da qualidade através da partilha de experiências e conhecimentos com outros países e/ou organizações supranacionais?

Benefícios mútuos: o OND está completamente isolado? Há instituições que questionam ou contestam mesmo a sua legitimidade? O OND reconhece o valor e as competências de outras instituições que já trabalham neste domínio? As parcerias oferecem benefícios mútuos às instituições envolvidas? O OND intervém na exploração e na promoção dos recursos existentes a nível local e nacional? Consegue proporcionar algo útil aos seus parceiros em troca dos dados e/ou peritos que eles lhe fornecem?

### FEF 3 — Recursos associados

Os recursos humanos e financeiros são frequentemente apresentados como sendo o ponto de partida de qualquer projeto.

No entanto, propomos uma abordagem diferente, baseada no princípio de que a obtenção de recursos pode ser mais fácil se resultar de esforços conjugados que também tenham em conta o FEF 1 (valor percecionado) e o FEF 2 (coprodução).

Mais uma vez, sugerimos que adote uma abordagem menos autocentrada. A principal prioridade para o promotor ou responsável do OND é, sem dúvida, obter recursos financeiros e humanos, o que significa que terá tendência a promover a «instituição». Contudo, as entidades a quem são solicitados os financiamentos necessitam de entender por que razões devem financiar um OND e não outra coisa qualquer. Isto significa que as propostas apresentadas por escrito ou verbalmente

devem promover os «resultados e benefícios esperados».

Esta abordagem também é justificada por uma razão mais empírica. Os OND não nascem espontaneamente nem num espaço vazio. Já existem pelo menos algumas instituições e alguns profissionais do setor que possuem informações, dados e/ou conhecimentos especializados sobre o fenómeno da droga.

A preparação de um projeto de criação de um OND começa pela identificação desses intervenientes e pelo contacto com eles, a fim de saber que meios estão disponíveis e o que já é possível fazer com os recursos existentes (ver secção referente ao mapa de informação).

Esta abordagem assenta em três princípios:

- É sempre possível obter melhores resultados congregando os recursos existentes;
- Quando se contactam os decisores políticos, no âmbito de uma operação de angariação de fundos ou de sensibilização, é muito importante demonstrar o que foi feito até à data, e o que deveria/poderia ser feito com os meios suplementares solicitados;
- A nível operacional, o facto de se ter identificado e cooperado pelo menos com alguns dos potenciais parceiros na fase preparatória é um indicador positivo da capacidade do OND para estimular e gerir o processo de coprodução previsto.

Importa salientar que, tanto em relação a este fator estratégico fundamental como para os outros dois, preconizamos uma abordagem multifacetada e sistémica: só faz sentido falar de recursos se todos os envolvidos partilharem a necessidade de ser um recurso. Para o OND receber recursos dos parceiros ou beneficiar desses

recursos, terá de se apresentar a si próprio como um recurso para os parceiros.

Para descrever este FEF, há que ter em conta não só o orçamento do OND, mas uma grande variedade de aspetos, de que destacamos três: apoio institucional, capacidade operacional e capacidade científica.

FIGURA 10

### FEF 3 — Recursos associados

Critérios	Descrição (elementos principais)
Capacidade operacional	
Apoio institucional	
Capacidade científica	

### Apoio institucional

Mandato e estatuto do OND: os responsáveis políticos e outros decisores apoiam plenamente o projeto de criação de um OND? O OND dispõe de um estatuto organizativo claro, é reconhecido enquanto entidade específica e está explicitamente mandatado para facultar e solicitar dados e informações a outras instituições e organizações? A criação do OND e da rede nacional de recolha de dados é sustentada por alguma resolução vinculativa adotada

pelas autoridades nacionais autonomamente ou em conexão com uma organização supranacional?

Comunicação e estatuto dos produtos do OND: está previsto algum mecanismo para avaliar o trabalho do OND e os resultados por ele produzidos? O OND deve fornecer aos decisores políticos uma panorâmica da situação em matéria de droga todos os anos? O trabalho do OND contribui para o cumprimento das obrigações nacionais de comunicação de informações? O documento estratégico nacional atribui ao OND um papel específico e explícito com vista ao fornecimento dos dados necessários para supervisionar a aplicação e a avaliação dessa estratégia?

### Capacidade operacional

Pessoal e orçamento: existe um orçamento específico adotado a nível anual ou são concedidos financiamentos pontuais e não recorrentes para atividades específicas? A missão e o trabalho do OND são descritos num programa de trabalho anual e há profissionais a tempo inteiro exclusivamente afetos ao observatório? Os perfis profissionais e os salários oferecidos são consentâneos com as qualificações requeridas e o OND dispõe dos equipamentos necessários (computadores pessoais, *software*, telecomunicações, documentação) para a execução das suas tarefas? O OND possui uma estratégia de cooperação com as autoridades nacionais para manter ou aumentar o nível de investimento no sistema de recolha de dados relacionados com a droga?

Redes e parcerias: a nível nacional, existem peritos que possam complementar os disponíveis no OND e, em caso afirmativo, há algum mecanismo ou projeto formal para facilitar a cooperação com os peritos em causa?

Orçamento para a recolha de dados sistemática e específica: noutras instituições e ministérios existem orçamentos disponíveis para a recolha sistemática de dados? Há algum programa estatal, específico ou geral, que preveja a encomenda de estudos, investigações ou inquéritos específicos a que o OND possa candidatar-se? O país pode candidatar-se, através de acordos de cooperação, a financiamentos concedidos por organizações internacionais ou supranacionais como a UE, o UNODC, a OMS, a OAS, a CARICOM ou o Fundo Mundial?

### Capacidade científica

Dados e informações: existe uma recolha sistemática de dados relacionados com a droga a nível nacional ou local? Estão planeadas novas recolhas sistemáticas de dados, total ou parcialmente de acordo com as normas internacionais? Qual é a exequibilidade e a probabilidade de se elaborarem e proporem novos projetos de recolha sistemática de dados? Quais são os obstáculos e as possíveis soluções (financeiras, metodológicas, etc.)? Os principais grupos de indicadores e outros conjuntos de dados de base estão disponíveis no país? Quais são as perspetivas realistas de melhorar a situação? É possível fazer alguma coisa, a custos razoáveis, para as concretizar? Há algum protocolo pronto e aprovado que possa ser apresentado a organizações supranacionais ou internacionais (OMS, UNODC, Banco Mundial, Fundo Mundial, etc.) para obter o seu apoio?

Experiência científica e profissional: existem no país atividades de investigação relacionadas com a droga que possam fornecer ao OND informações sobre a situação nesse domínio, ou beneficiar do apoio e da cooperação com o observatório? Há universidades que estejam ou possam estar interessadas numa parceria, a qual poderá envolver

desde a prestação de consultoria científica e do envio de estudantes para estagiar no OND até à partilha dos dados recolhidos, para serem utilizados em investigações de doutoramento? Há ONG's do setor a fazer estudos de acompanhamento dos seus «clientes», avaliações das necessidades ou avaliações de programas/projetos que possam ser úteis para compreender a situação?

### Fatores estratégicos fundamentais: um modelo interativo e dinâmico

Embora os fatores estratégicos fundamentais tenham sido apresentados separadamente, importa referir que eles fazem parte de um modelo interativo e dinâmico, e que podem servir para identificar as oportunidades estratégicas propícias à criação ou ao reforço de um OND.

Para preparar a criação ou a avaliação de um OND, é aconselhável utilizar estes critérios e reunir as informações recolhidas num quadro de síntese, em que se descreva, em relação a cada critério, o objetivo, a situação atual e as ações a empreender. Este quadro constituirá uma boa base para elaborar um plano estratégico com vista ao desenvolvimento do observatório nacional sobre droga.

O objetivo do plano estratégico é assegurar que o OND consolida ou melhora a sua situação e maximiza a sua posição relativamente aos três fatores estratégicos fundamentais, que podem resumir-se do seguinte modo:

- reforçar o valor acrescentado atribuído pelas partes interessadas a nível nacional e local;
- melhorar e diversificar o regime de coprodução, a fim de produzir melhores resultados, mais adaptados às necessidades dos diferentes grupos de clientes;
- associar melhor os recursos a nível nacional e local, tanto em termos de dados como de peritos, a fim de

consolidar os processos de coprodução e a qualidade das publicações e outros produtos.

O quadro analítico proposto é dinâmico e flexível: não existe um modelo de OND único, que deva ser aplicado indistintamente a todos os países e situações. O que importa é criar um sistema capaz de produzir relatórios de qualidade a custos moderados e num prazo razoável, numa língua que os seus clientes entendam e com conclusões que eles também possam compreender facilmente.

No atual contexto de dificuldades socioeconómicas generalizadas, há que evitar a tentação de apresentar objetivos exagerados e pedidos de financiamento excessivos. Eles não só serão recusados pelos decisores políticos, como darão ao OND e seus promotores uma imagem negativa que poderá ser fatal para a sobrevivência da organização.

Quando abordámos as várias categorias de critérios que descrevem os fatores estratégicos fundamentais, apresentámos a situação (onde estamos), os possíveis objetivos (onde queremos chegar) e as ações a empreender (o que é necessário fazer). No entanto, ao elaborar o plano estratégico, é aconselhável limitar as informações aos objetivos e ações a realizar, ou seja, as informações essenciais para as escolhas a fazer.

Na verdade, o diagnóstico estratégico e o plano estratégico são instrumentos que facilitam a tomada de decisões a nível do OND e das partes interessadas: quanto melhores forem as informações, mais simples será o processo de tomada de decisões. Todavia, estes instrumentos baseiam-se num pré-requisito: DEVE pensar no que já pode fazer com aquilo que tem, em conjunto com os seus parceiros, e NÃO DEVE dizer que não pode fazer nada até obter mais recursos.

FIGURA 11

**Objetivos principais dos OND e das redes nacionais de informação sobre droga**

	Diagnóstico estratégico	Situação "Onde estamos"	Objetivo "Onde queremos chegar"	Ação "O que é necessário fazer"
Valor acrescentado atribuído	Valor acrescentado dos produtos do OND			
	Credibilidade			
	Relações com o público e as partes interessadas			
Coprodução	Quadro operacional			
	Procedimentos de comunicação da informação			
	Produtos			
Recursos associados	Apoio institucional			
	Capacidade operacional			
	Capacidade científica			

O quadro anterior sintetiza os principais objetivos do OND e da sua rede nacional de informação sobre droga. Deve ser elaborado com base em informações objetivas e

fiáveis, que assegurem o equilíbrio e estabeleçam conexões entre os três fatores estratégicos fundamentais.



7

# CAPÍTULO 7

## Perguntas difíceis

Onde deve o observatório nacional sobre droga ficar instalado? Que estatuto jurídico deverá ter? Qual deverá ser o âmbito do seu mandato?

Neste capítulo, apresentamos alguns elementos de resposta a perguntas frequentes sobre os observatórios nacionais da droga, para as quais não há, normalmente, uma resposta única. Se tiver mais perguntas, transmita-as por correio eletrónico ao EMCDDA ou à CICAD para os endereços: [info@emcdda.europa.eu](mailto:info@emcdda.europa.eu) e [OID\\_CICAD@oas.org](mailto:OID_CICAD@oas.org).

### Onde deve o observatório nacional sobre droga ficar instalado?

#### Opções a considerar

A resposta depende da forma como o processo de tomada de decisões está organizado no seu país. Eis alguns exemplos de situações existentes:

- no âmbito dos órgãos coordenadores nacionais em matéria de droga ou de departamentos governamentais;
- no Ministério da Saúde ou no Instituto Nacional de Saúde Pública;
- no Ministério do Interior, dos Assuntos Internos, da Justiça ou da Segurança Nacional;
- numa universidade ou numa organização não governamental.

#### Vantagens e desvantagens

Se o OND ficar sob a autoridade do órgão coordenador nacional em matéria de droga ou de um departamento governamental, tem mais possibilidades de recolher informações que abrangem todo o espectro de dados, de todas as instituições, tanto em relação à oferta como à procura. No entanto, se houver uma proximidade excessiva do poder político, a credibilidade e a objetividade do OND, ou mesmo a sua estabilidade a longo prazo, podem ficar comprometidas.

Se o OND for colocado no Ministério da Saúde ou sob a sua tutela, essa posição é geralmente vantajosa em termos da recolha de dados relacionados com questões de saúde e sociais, mas menos eficaz para obter dados relativos à oferta. A capacidade de realizar uma análise aprofundada da situação em matéria de droga (= para além das questões especificamente ligadas à saúde pública) nem sempre está garantida. É importante assegurar a existência de mecanismos de cooperação que façam a ponte com as fontes de dados e os peritos do lado da oferta.

Se o OND estiver integrado no Ministério do Interior, dos Assuntos Internos, da Justiça ou da Segurança Nacional, ou sob a sua tutela, ser-lhe-á mais fácil obter dados sobre a oferta, mas terá mais dificuldades em relação às questões sociais e de saúde. A capacidade de realizar uma análise aprofundada da situação em matéria de droga (= para além da competência específica da aplicação da lei) nem sempre

está garantida. É importante assegurar a existência de mecanismos de cooperação que façam a ponte com as fontes de dados e os peritos do lado da procura.

Colocar o OND numa universidade pode ser uma boa opção para o trabalho científico, bem como para assegurar a neutralidade e a objetividade das informações recolhidas, além de facultar ao observatório informações multidisciplinares adicionais que podem ser-lhe muito úteis. Todavia, esta opção leva, por vezes, a que o OND fique demasiado longe dos decisores políticos, perdendo visibilidade e apoio institucional para o seu papel a nível nacional.

## | Advertência

Se surgirem dificuldades e houver falta de cooperação entre as instituições do setor da saúde e as da área de aplicação da lei, a experiência mostra que uma solução que promova e melhore a cooperação interinstitucional é mais eficaz e mais sustentável, a longo prazo, do que a divisão do OND num «observatório da saúde» e num «observatório da aplicação da lei».

## | Qual deve ser a base jurídica de um observatório nacional sobre droga?

### | Opções a considerar

A maioria dos observatórios nacionais da droga têm dois aspetos em comum:

- são criados com base em (pelo menos) uma decisão ministerial que os designa quer como observatório

- nacional (para efeitos nacionais), quer como correspondente nacional ou ponto focal nacional de organizações supranacionais ou internacionais;
- a sua missão é definida por um mandato, quer como entidade autónoma, quer como unidade/secção de uma instituição maior.

O estatuto jurídico dos OND varia muito, podendo ir desde uma simples extensão do estatuto de uma instituição existente até uma decisão, publicada no jornal oficial nacional, de criar uma nova instituição — uma nova entidade jurídica com identidade própria.

Vale a pena referir aqui que também existem diferentes opções quanto ao tipo de organização que acolhe ou se transforma num observatório nacional sobre droga: tanto pode ser um organismo público como um organismo semipúblico ou, em alguns casos, uma ONG.

### | Vantagens e desvantagens

Quando a criação do OND se baseia numa decisão ministerial sem outra base jurídica, o seu estatuto é muitas vezes demasiado débil para lhe permitir cumprir o seu mandato e obter a cooperação de outras instituições, nomeadamente de ministérios e organizações que trabalhem noutro setor (geralmente setor da saúde/social *versus* setor de aplicação da lei).

Se o OND for estabelecido a um nível estrutural e hierárquico demasiado baixo no âmbito de uma instituição existente, esta situação apresenta as mesmas desvantagens que a anterior, para além de retirar qualquer visibilidade ao OND e aos seus produtos. O OND terá, assim, extrema dificuldade em cumprir o seu mandato e responder às necessidades das partes interessadas a nível nacional.

Se a criação do OND for formalizada através de um contrato-quadro plurianual (entre três e cinco anos), essa situação tem a dupla vantagem de consolidar a posição do OND durante um período suficientemente longo para incentivar a cooperação e reduzir a concorrência de outras instituições, ao mesmo tempo que define claramente a missão do OND e os resultados que dele se esperam. Servirá também de base à avaliação do seu desempenho no final do período.

Se a criação do OND não for formalizada e claramente definida, o OND e os seus clientes poderão ficar expostos quer a um risco de instabilidade permanente — por exemplo, em caso de mudança política no país —, quer a um risco de fraco desenvolvimento a longo prazo por falta de incentivos (por exemplo, se alguns profissionais estiverem mais interessados na posição da instituição do que no seu desempenho).

Um estatuto jurídico claramente definido é uma condição necessária para desenvolver o trabalho do OND, mas não é suficiente para garantir a participação e a cooperação de potenciais parceiros. O que faz a diferença é a capacidade demonstrada pelo observatório em matéria de motivação e associação dos seus parceiros num processo de trabalho colaborativo através da ligação em rede (ou seja: a cooperação não se obtém por decreto). O estatuto jurídico pode ser extremamente útil para formalizar a cooperação entre instituições e entre agências, dado que «obriga» os terceiros a respeitarem e reconhecerem o papel do OND.

## Que âmbito deve ter o mandato de um observatório nacional sobre droga?

### Opções a considerar

Devem considerar-se as duas opções seguintes:

- limitar o âmbito do trabalho do OND às drogas ilícitas, por exemplo para manter a coerência com o âmbito do trabalho de organizações supranacionais e internacionais como o EMCDDA e a UNODC;
- alargar o âmbito de modo a abranger todos os tipos de drogas, lícitas ou ilícitas (drogas ilícitas, álcool, tabaco, drogas legais), o que já acontece nos países que possuem uma estratégia nacional global para tratar estes problemas em conjunto, e é consentâneo com o trabalho de organizações internacionais como a CICAD–OAS e a Organização Mundial de Saúde (OMS), e de alguns grupos de investigação que realizam inquéritos internacionais como o ESPAD.

### Vantagens e desvantagens

Se o âmbito do OND for alargado às substâncias lícitas, esse alargamento constituirá uma excelente oportunidade para obter uma imagem exaustiva dos comportamentos sociais e individuais complexos relacionados com a dependência. Também poderá permitir observar e analisar possíveis correlações entre tendências de consumo. Em contrapartida, torna o trabalho do OND mais complexo, tanto do ponto de vista organizativo como científico.

Se os objetivos e os resultados esperados forem definidos com clareza e realismo, seja qual for o âmbito do mandato do OND, todo o seu trabalho será produtivo e pertinente. Em todas as situações, os recursos afetos ao OND para

executar a sua missão devem ser proporcionais a esse âmbito.

## Quantas pessoas devem trabalhar no observatório nacional sobre droga e que formação deverão ter?

### Opções a considerar

Para abordar esta questão, importa considerar os seguintes elementos:

- A competência técnica do observatório nacional sobre droga deve refletir, na medida do possível, a vasta gama de áreas temáticas abrangidas pelo seu âmbito e o seu mandato;
- O *know-how* técnico e científico do OND e dos seus parceiros deve ser desenvolvido no âmbito de um processo de melhoria permanente da sua capacidade científica;
- Formação científica: a equipa do OND deve possuir as competências necessárias para abranger todos os aspetos do quadro de monitorização e comunicação de informações. Entre os principais perfis profissionais poderão figurar, portanto, os seguintes: epidemiologista, sociólogo, psicólogo ou outro cientista social, toxicólogo, técnico estatístico, criminologista e analista político;
- Competências de gestão e comunicação: serão necessárias funções de gestão geral, comunicação e ligação em rede, redação e divulgação, bem como apoio administrativo;
- Pelo menos metade do pessoal deve ter experiência profissional e, de preferência, qualificações científicas específicas. Além disso, na União Europeia todo o pessoal deve falar fluentemente inglês, como língua de

trabalho (nomeadamente no que respeita a normas e protocolos internacionais, intercâmbio científico de *know-how* e de peritos com vários países e regiões do mundo);

- O OND necessita de atrair e manter um pessoal competente, bem como de ter estabilidade para assegurar tanto a sua capacidade científica como a qualidade dos seus processos e produtos;
- Cada país deve encontrar a estrutura e a organização que melhor se adequem às tarefas de comunicação de informação a nível supranacional e internacional, bem como no contexto nacional;
- A certos países, que possuem recursos muito limitados, não resta outra opção se não começar o observatório só com uma pessoa. Nessas condições, o OND poderá delegar parte das funções principais nos principais parceiros externos (por exemplo, uma universidade), continuando a coordenar os processos externalizados.

### Vantagens e desvantagens

Se o OND for uma unidade bastante pequena, deverá compensar esta situação através do estabelecimento de acordos formais que autorizem o destacamento dos recursos científicos que lhe faltam. Porém, a experiência mostra que, se houver menos de três pessoas a trabalhar a tempo inteiro, ou o seu equivalente <sup>(1)</sup>, o OND não consegue desempenhar as suas funções.

De facto, se o OND tiver uma estrutura pequena, tenderá, muitas vezes, a depender excessivamente de peritos externos e redes nacionais, por vezes mal organizadas. Com uma equipa demasiado pequena, as atividades

---

<sup>(1)</sup> Isto significa que alguns efetivos podem trabalhar em diversas instituições e ser destacados para o OND.

estratégicas de gestão e ligação em rede transformam-se num verdadeiro desafio.

Se for atribuído ao OND um mandato nacional importante como observatório, as competências necessárias devem abranger a totalidade das principais funções descritas nos capítulos 3 a 5. Nesse caso, convém prestar especial atenção à cooperação e às relações institucionais, bem como à comunicação e às relações públicas.

## Quanto custa a criação de um observatório nacional sobre droga?

### Opções a considerar

Para fornecer aos decisores políticos um quadro exaustivo das incidências orçamentais e financeiras da criação de um OND, é aconselhável considerar o observatório nacional sobre droga e a rede nacional de informação sobre droga em conjunto.

O custo estimado deve basear-se numa avaliação dos seguintes critérios:

- Os custos correntes do OND em termos de pessoal e operações, incluindo as reuniões com parceiros nacionais e internacionais;
- Os custos específicos associados à missão e às tarefas do OND, repartidos pelos três processos operacionais: recolha de dados, análise e interpretação, relatórios e publicações;
- Em alguns casos, pode ser conveniente fazer uma distinção entre os custos das obrigações nacionais e internacionais;
- Pode ser necessário elaborar planos financeiros que fixem os custos correntes anuais. Todavia, no início, não há estimativas do custo da rede nacional de informação sobre droga e, em regra, o OND não começa por recolher dados de imediato através de um inquérito nacional. Isto significa que o orçamento pode ser mais limitado no primeiro ano de atividade. Contudo, os objetivos orçamentais para o segundo e o terceiro anos devem ser previstos, pelo menos numa perspetiva razoável<sup>(?)</sup>;
- A questão do financiamento não termina com a obtenção dos orçamentos, está intimamente ligada à capacidade do OND para fornecer resultados e prestar contas da utilização dos fundos. Por outras palavras, o OND ou a instituição que o acolhe deve ter alguém com sólidas competências de gestão administrativa e financeira;
- Aos Estados-Membros da UE, são aplicáveis vários critérios e requisitos específicos, relacionados com o sistema de cofinanciamento Reitox.

### Vantagens e desvantagens

A ocorrência de uma alteração ou de um desequilíbrio brusco nas finanças do OND durante um ano de funcionamento é extremamente prejudicial para o observatório e para a sua rede. Pode afetar igualmente a produção e o envio dos relatórios nacionais às organizações supranacionais e internacionais, com eventuais consequências negativas para a reputação do país.

Se o orçamento disponível for limitado, mas conhecido e estável, o OND poderá preparar uma estratégia de angariação de fundos complementares junto de outros

<sup>(?)</sup> Quando o OND está instalado num organismo público, as perspetivas e autorizações orçamentais não podem exceder um ano.

doadores nacionais ou internacionais: por exemplo, alguns antigos países candidatos à adesão à UE conseguiram obter recursos complementares do Fundo Global de Combate à Sida para financiar operações de recolha de novos dados.

Se o OND conseguir elaborar um plano de ação nacional para a rede de informação sobre droga, apresentando claramente os resultados esperados e estimativas de custo precisas, terá mais possibilidades de ser levado a sério.

Por vezes, uma organização supranacional ou internacional financia o funcionamento do OND, mas a recolha de dados só poderá produzir resultados sustentáveis se as autoridades nacionais concederem uma contrapartida estrutural.

## Como garantir a independência científica de um observatório nacional sobre droga?

### Opções a considerar

Quando examinar esta questão, evite confusões entre «qualidade científica» e «autonomia institucional», que são duas coisas diferentes.

- A qualidade científica é extremamente importante para assegurar que os dados são corretamente apresentados e interpretados, que são verdadeiros e fiáveis, e que respeitam as normas internacionais. Para o efeito, pode criar-se um comité científico ligado ao OND, ou definir-se um processo de consulta/revisão entre as principais partes interessadas, que devem proceder à revisão dos

produtos antes da sua publicação. O objetivo dessa revisão é garantir que não existem erros nem interpretações incorretas dos dados, e validar a publicação, o que aumenta a legitimidade do OND. Nada deverá comprometer a qualidade dos produtos do observatório.

- A autonomia institucional refere-se a algo diferente: o OND deve ser protegido de quaisquer tentativas externas de adulterar dados, fornecer informações falsas, incentivar a propaganda ou o «politicamente correto». O OND opera sobretudo no domínio da informação e não está envolvido na política. Não obstante, deve definir e manter a sua posição face a outras instituições ou a intervenientes importantes do país.

### Vantagens e desvantagens

Qualquer situação que afete a qualidade científica do trabalho do OND é inaceitável. Mesmo que se procure dissimular eventuais interferências, geralmente as organizações internacionais detetam-nas, e a reputação do país em causa fica prejudicada.

Um OND que funcione sem o aval de um órgão estatutário ou sem um procedimento de controlo da qualidade das suas publicações encontra-se numa situação perigosa: no passado, alguns OND passaram por situações difíceis por apresentarem informações que não tinham sido verificadas e validadas pelas principais partes interessadas.

Uma associação excessiva do OND a autoridades nacionais ou a responsáveis políticos pode prejudicar a sua autonomia, a sua reputação, a sua credibilidade e a sua estabilidade (sempre que haja mudanças políticas, corre o risco de perder o seu pessoal e as competências correspondentes).

Se o OND for ou tentar ser excessivamente independente, poderá acabar por ficar completamente isolado e, logo, privado do apoio institucional e financeiro de que necessita para levar a cabo a sua missão. Como já foi dito, o OND deve ter especial cuidado para não ultrapassar os limites institucionais e de competências.

## O observatório nacional sobre droga deve participar na avaliação das políticas nacionais de luta contra a droga?

### Opções a considerar

Os observatórios nacionais da droga podem contribuir para a avaliação das políticas nacionais em matéria de droga ou de aspetos específicos das estratégias nacionais, a pedido das respetivas autoridades nacionais.

No entanto, para que esse contributo seja possível e relevante, é necessário respeitar alguns princípios:

- a autoridade nacional deve apresentar um pedido oficial ao OND, em que indique o âmbito e os objetivos da avaliação;
- o OND deve ser capaz de propor ou de definir uma metodologia, em consonância com as melhores práticas neste domínio, que permita identificar as informações que serão necessárias e avaliar se elas estão disponíveis (estimando os custos, se lhe faltarem dados). O mesmo se aplica aos peritos necessários para efetuar a avaliação;
- o OND deve reservar-se o direito de aceitar — ou de propor uma alteração técnica para poder aceitar — efetuar a avaliação;
- o contributo do OND para a avaliação deve ter um carácter científico (factual, neutral, objetivo, fiável) e

evitar extrair conclusões políticas, que são da competência das autoridades nacionais;

- o OND deve determinar claramente quais são as questões da avaliação relativamente às quais não existem dados disponíveis.

### Vantagens e desvantagens

Se o trabalho de avaliação a cargo do OND estiver claramente delimitado, há mais possibilidades de que os resultados sejam aceites sem problemas para o OND. No entanto, e apesar destas precauções, já houve atores políticos que acusaram o OND de falta de objetividade e de ser «politicamente tendencioso», ou até de fornecer dados «falsos». É por isso que todas as ações do OND relacionadas com avaliações devem estar cientificamente fundamentadas e bem documentadas. A assistência internacional prestada durante a avaliação, por exemplo, por um comité científico ou através de uma revisão pelos pares, também pode ajudar a contrariar essas eventuais reações negativas.

Se o âmbito do trabalho e o mandato do OND forem bem definidos, em estreita cooperação com o órgão coordenador nacional em matéria de droga e com as principais partes interessadas do OND, esse facto poderá proporcionar um verdadeiro valor acrescentado ao país e facilitar a tomada de decisões e o planeamento dos serviços. Normalmente, também é conveniente definir melhor os objetivos e identificar melhor os dados, existentes e novos, necessários para avaliar o desempenho ou o impacto de algumas medidas.



# CAPÍTULO 8

## Conclusões

E agora? Como podemos passar da teoria à prática?

Ao longo dos diversos capítulos e seções do presente manual, o leitor teve acesso a uma apresentação global dos observatórios nacionais sobre droga, designadamente:

- uma definição precisa do que é um observatório, da sua missão e dos seus objetivos;
- uma descrição detalhada das suas três funções principais: recolha e monitorização de dados, análise e interpretação de dados, elaboração e divulgação de relatórios e outras publicações;
- uma introdução ao diagnóstico estratégico baseada em três fatores estratégicos fundamentais (FEF) e nos critérios com eles relacionados — valor acrescentado atribuído, coprodução e recursos associados;
- e, por último, uma sugestão de algumas opções a ponderar aquando da criação de um observatório nacional sobre droga, com as principais vantagens e desvantagens de cada opção.

Chegou o momento de o leitor desenvolver a sua própria visão e concretizá-la na prática.

Para começar, convidamo-lo a olhar de forma diferente o contexto em que trabalha e vive. Adotando as ideias, os conceitos e as experiências que foram partilhadas consigo no presente manual, cabe-lhe agora construir uma imagem de como deverá ser o seu observatório nacional sobre droga. É muito importante que descreva as suas necessidades e os seus planos com as suas próprias palavras, tendo em conta os recursos de que dispõe e os constrangimentos que enfrenta, pois cada observatório nacional é uma combinação única de competências, recursos e parcerias, e sobretudo de seres humanos.

Uma última sugestão: utilize os processos e os resultados esperados como ponto de partida para construir um sistema e uma rede em seu redor. Não há modelos institucionais a imitar: o que importa é reunir pessoas que trabalhem para um objetivo comum.



## COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

### **Publicações gratuitas:**

um exemplar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

mais do que um exemplar/cartazes/mapas:  
nas representações da União Europeia  
([http://ec.europa.eu/represent\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/represent_pt.htm));  
nas delegações em países fora da EU  
([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm));  
contactando a rede Europe Direct  
([http://europa.eu/europedirect/index\\_pt.htm](http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)) ou  
pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11  
(gratuito em toda a UE) (\*).

(\* As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabines telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

### **Publicações pagas:**

via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).



## Acerca desta publicação

Os observatórios nacionais sobre droga proliferaram e desenvolveram-se rapidamente, nas duas últimas décadas, em consequência direta das decisões de criação de sistemas regionais de monitorização da droga, tanto na União Europeia como no continente americano. Inicialmente, não existia qualquer quadro de referência disponível — os observatórios eram criados através de tentativa e erro, tendo em conta os diferentes contextos e recursos nacionais. É por isso que hoje existem tantos modelos de observatórios quantos os países que os criaram.

Analisando retrospectivamente este longo processo, afigurou-se necessário formalizar as experiências neste domínio e identificar alguns conceitos e princípios fundamentais, que são válidos independentemente do país ou da região. O presente manual, uma produção conjunta do Observatório da Droga e da Toxicodependência (EMCDDA) e da Comissão Interamericana para o Controlo do Abuso de Drogas da Organização dos Estados Americanos (CICAD–OAS), apresenta e descreve de forma clara e informativa os principais processos operacionais e os fatores estratégicos fundamentais que são comuns a todos os observatórios nacionais da droga.

O presente manual está disponível em árabe, croata, espanhol, francês, inglês, italiano, polaco, português, russo, e turco.

