



Como desenvolver uma política nacional sobre drogas

Um guia para formuladores de políticas,
praticantes e partes interessadas

OAS Cataloging-in-Publication Data

Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas.

Como desenvolver uma política nacional sobre drogas: um guia para formuladores de políticas, praticantes e partes interessadas. p.; cm. (OAS. Official records; OEA/Ser.L/XIV.6.85)

ISBN 978-0-8270-7794-2

1. Abuso de drogas—Política do governo--América.
2. Controle de drogas--América--Guias, manuais, etc.
3. Abuso de substâncias--América. I. Título. II. Organização dos Estados Americanos. Secretaria de Segurança Multidimensional. Secretaria Executiva da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas. III. Programa de Fortalecimento da Capacidade Anticrime (ACCBP). Governo do Canadá. IV. Série.

OEA/Ser.L/XIV.6.85

Organização dos Estados Americanos (OEA)

Ivan C. Marques, Secretário de Segurança Multidimensional

Embaixador Adam E. Namm, Secretário Executivo da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (SE-CICAD/OEA)

Angela Crowdy, Secretária Executiva Assistente (SE-CICAD/OEA)

Autores:

Dra. Elisabet Arribas Ibar
Esther Best
Dr. John Carnevale
Antonio Lomba Maurandi

Colaboradores:

Pernell Clarke
Robin LaVallee
Josh Esrick
Jimmy Steyee

Apoio:

Santiago Moreno
Luisa Neira

Este guia foi preparado pela Secretaria Executiva da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (SE-CICAD), Secretaria de Segurança Multidimensional da Organização dos Estados Americanos (SMS/OEA); e foi desenvolvido sob os auspícios do Programa de Políticas, Estratégias e Planos de Ação sobre Drogas para as Américas, uma iniciativa coordenada pela SE-CICAD. Sua publicação foi possível graças à contribuição financeira do Governo do Canadá, por meio do Programa de Fortalecimento da Capacidade Anticrime (ACCBP) do Ministério de Assuntos Globais do Canadá. Os conteúdos expressos neste documento são apresentados exclusivamente para fins informativos e não representam a opinião ou a posição oficial da Organização dos Estados Americanos, de sua Secretaria-Geral, ou de seus Estados-Membros.

Copyright © (2024) Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos (SG/OEA).
Aviso de domínio público: Todos os materiais que aparecem neste documento, exceto aqueles extraídos diretamente de fontes protegidas por direitos autorais, são de domínio público e podem ser reproduzidos ou copiados sem a permissão da Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos (SG/OEA) ou dos autores. Agradecemos a citação da fonte. Entretanto, esta publicação não pode ser reproduzida ou distribuída mediante pagamento sem autorização específica e por escrito.

Sumário

Prefácio	10
Propósito E Estrutura Deste Guia	12
Definições De Termos-Chave	14
Capítulo 1: Estrutura E Formulação De Uma Política Nacional Sobre Drogas	16
Fundamentos da política	18
Elementos estruturais comuns de uma política sobre drogas eficaz	20
Enfoque sistêmico para a formulação de uma estratégia: os quatro componentes da política	21
Enfoque de direitos humanos, gênero e saúde pública	26
Capítulo 2: Desenvolvimento De Uma Política Nacional Sobre Drogas	34
Criar um Comitê Diretivo	36
Realizar uma avaliação da situação	36
Estratégia Hemisférica sobre Drogas da OEA/CICAD e seu Plano de Ação sobre Drogas	41
Enfoque sistêmico para elaborar uma estratégia sobre drogas	42
Quadro de planejamento estratégico para desenvolver uma estratégia sobre drogas	43
Visão, missão, metas e objetivos	44
Metas de desempenho (resultados esperados)	52
Medidas de desempenho	53
Programas e práticas baseadas em evidências	54
Orçamento/recursos	54
Monitoramento e avaliação	55

Capítulo 3: Modelos Lógicos	56
Desenvolvimento de modelos lógicos	58
Modelos lógicos práticos para implementar programas e intervenções	59
Planilha do modelo lógico	61
Teoria da mudança	64
Exemplos de modelo lógico	66
Considerações finais	70
Capítulo 4: Implementação De Uma Política Nacional Sobre Drogas	72
Planos de ação para implementar uma estratégia nacional sobre drogas	72
Elementos do plano de ação	74
Exemplo de plano de ação	76
Capítulo 5: Monitoramento E Avaliação Da Política Nacional Sobre Drogas	80
O papel importante do monitoramento e avaliação numa política nacional sobre drogas	82
Monitoramento vs. avaliação	83
Enfoques de monitoramento e avaliação	85
Indicadores	86
Aprofundamento na avaliação	87
Desenho da avaliação	89
Análise e aprendizagem	91
Capítulo 6: Aprovação E Adoção De Uma Política Nacional Sobre Drogas (Estratégia E Plano De Ação)	92
Por que é necessária a aprovação	93
O processo de aprovação (etapas sugeridas)	96
Depois da aprovação: divulgação e adoção	97
Apêndices	
Estrutura De Uma Política Nacional Sobre Drogas (Exemplo) Áreas De Intervenção (Lista Não Exaustiva)	99
Exemplos Reais De Planejamento Estratégico Dos Países (Estratégias Sobre Drogas)	106

Métodos E Planilhas Para Apoiar O Desenvolvimento De Uma Política Nacional Sobre Drogas	117
a. Abordagens a serem consideradas na realização de uma avaliação da situação	118
b. O problema das drogas: Consumo de drogas e suas consequências	120
c. Identificação de métodos de coleta de dados	122
d. Planejamento e organização da coleta de dados	123
e. Pesquisa e entrevistas	124
Avaliação rápida da situação (ARS)	129
f. Mapa de partes interessadas I	129
g. Identificação de partes interessadas	130
h. Mapa de partes interessadas II	130
i. Coordenação Intersetorial	130
j. Análise SWOT: Quadro institucional, socioeconômico, legal e político para o desenvolvimento de uma política nacional sobre drogas	131
k. Análise da política nacional sobre drogas anterior	132
l. Comparação entre políticas nacionais	132
m. Políticas internacionais	132
n. Marco legal no âmbito internacional: Convenção das Nações Unidas sobre drogas e outros instrumentos	133
o. Marco legal nacional	135
Exemplos de modelos lógicos	136
Exemplo A-1. Modelo lógico para aumentar a acessibilidade, cobertura e eficácia do tratamento e reabilitação	137
Exemplo A-2. Modelo lógico para um programa de doação de recursos para aplicação da lei	140
Exemplo A-3. Modelo lógico para um programa de prevenção em salas de aula	142
Exemplos De Plano De Ação	144
Exemplo B-1. Plano de ação para aumentar a acessibilidade, cobertura e eficácia do tratamento e reabilitação	145
Exemplo B-2. Plano de ação para um programa de doação de recursos para aplicação da lei	148
Exemplo B-3. Plano de ação para um programa de prevenção em salas de aula	150

Como Vincular Um Modelo Lógico A Um Plano De Ação Para Estimar O Custo Do Programa	152
Usar o modelo lógico e o plano de ação para estimar o custo (orçamento)	153
Métodos E Planilhas Para Apoiar O Monitoramento E A Avaliação De Uma Política Nacional Sobre Drogas	154
a. Etapas sugeridas para avaliação de um programa	154
b. Planilha de medidas	157
c. Metas	1157
d. Matriz de critérios de seleção das principais medidas para o orçamento executivo	158
Glossário	155
Lista de figuras	
Figura 1. Marco conceitual de uma política sobre drogas	20
Figura 2. Os quatro componentes essenciais inter-relacionados da política sobre drogas	21
Figura 3. Mapa das partes interessadas	22
Figura 4. Abordagem sistêmica	23
Figura 5. Avaliação da situação: fontes de informação e métodos	37
Figura 6. Elementos a serem considerados numa avaliação da situação	39
Figura 7. Quadro de planejamento estratégico	44
Figura 8. Declarações de visão e missão	45
Figura 9. Exemplo de um quadro de planejamento estratégico	50
Figura 10. Categorias de resultados de uma política nacional sobre drogas	52
Figura 11. Elementos básicos de um modelo lógico	58
Figura 12. Modelo lógico	59
Figura 13. Monitoramento e avaliação como parte importante da implementação da política sobre drogas	81
Figura 14. Questões de monitoramento e modelo lógico	88
Figura 15. Questões de avaliação e modelo lógico	91
Figura 16. Processo de formulação da política	94
Figura 17. Processo de aprovação (etapas sugeridas)	96

Lista de tabelas

Tabela 1. Desenvolvimento da declaração da visão	45
Tabela 2. Desenvolvimento da declaração da missão	47
Tabela 3. Planilha do modelo lógico	61
Tabela 4. Resumo da terminologia de um modelo lógico	62
Tabela 5. Exemplo de construção de um modelo lógico	66
Tabela 6. Exemplo de modelo lógico	69
Tabela 7. Plano de ação	75
Tabela 8. Plano de ação para estabelecer um programa de tratamento do uso de substâncias num estabelecimento prisional.	77
Tabela 9. Papéis complementares do monitoramento e avaliação	85
Tabela 10. Tipos de enfoques de monitoramento e avaliação	90
Tabela 11. Tipos comuns de monitoramento	91
Exemplos de modelo lógico	
Tabela A-1. Modelo lógico para aumentar a acessibilidade, a cobertura e a eficácia do tratamento e reabilitação	137
Tabela A-2. Modelo lógico para um programa de doações para aplicação da lei	140
Tabela A-3. Modelo lógico para um programa de prevenção em salas de aula	142
Exemplos de plano de ação	
Tabela B-1. Plano de ação para aumentar a acessibilidade, a cobertura e a eficácia do tratamento e reabilitação	145
Tabela B-2. Plano de ação para um programa de doações para aplicação da lei (numa localidade)	148
Tabela B-3. Plano de ação para um programa de prevenção em salas de aula	150
Exemplo de estimativa de custo	
Tabela C-1. Estimativa do custo direto para aumentar a acessibilidade, cobertura e eficácia do tratamento e reabilitação	153

Prefácio

Embaixador Adam E. Namm
Secretário Executivo
Comissão Interamericana
para o Controle do Abuso
de Drogas (CICAD)
Organização dos Estados
Americanos

O problema mundial das drogas continua sendo um desafio crítico que ameaça a segurança individual e pública, a saúde mundial, o desenvolvimento social, e o meio ambiente. Portanto, os países devem desenvolver políticas públicas eficazes para abordar as causas e consequências fundamentais do problema das drogas.

Uma política nacional sobre drogas representa um compromisso político e é idealmente o resultado de discussões com uma ampla gama de partes interessadas, inclusive governos nacionais e locais, organizações não governamentais, academia, comunidade científica, e o setor privado, sendo que as contribuições advindas de todas essas partes cria uma propriedade coletiva da política. Uma política nacional sobre drogas bem elaborada estabelece direção estratégica e identifica ações, intervenções e programas para ajudar a mitigar vários aspectos do problema. A complexidade inerente da formulação e implementação de políticas públicas, especialmente as relacionadas a drogas, apresenta um desafio que impacta os governos tanto em níveis nacionais quanto subnacionais. Uma política nacional sobre drogas deve apresentar respostas abrangentes aos problemas específicos de um país e pode ser formulada em consulta com atores políticos não governamentais.

A Secretaria Executiva (SE) da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), oferece assistência técnica e treinamento para ajudar a melhorar a capacidade institucional dos Estados-Membros de responder ao problema das drogas. Como parte do apoio da SE-CICAD, esta publicação ajudará a orientar os Estados-Membros da OEA em seus esforços de desenvolver, implementar, monitorar e avaliar políticas, estratégias e planos nacionais sobre drogas.

Propósito e estrutura deste guia

A primeira edição deste guia **Como desenvolver uma política nacional sobre drogas** foi publicada em 2009 pela Secretaria Executiva da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (SE-CICAD), em colaboração com a Secretaria da CARICOM e a Organização Pan-Americana da Saúde. A publicação representou o esforço da SE-CICAD e de seus colaboradores para dar aos Estados-Membros da OEA um recurso que combinasse conceitos sofisticados de desenvolvimento de políticas com orientação didática pragmática para a implementação. O guia foi elaborado para uma ampla audiência de leitores, desde autoridades em políticas de drogas até gerentes intermediários, bem como profissionais e partes interessadas em todos os níveis.

Desde o início, o guia foi utilizado como principal documento técnico para esboçar políticas nacionais sobre drogas no Hemisfério Ocidental. Com o passar do tempo, no entanto, surgiram importantes conceitos e enfoques relacionados, com novas declarações, resoluções e recomendações internacionais e nacionais, exigindo assim uma versão atualizada. Mediante este guia revisado e da assistência técnica contínua – baseada nos métodos e ferramentas mais recentes com base em evidências para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas – a SE-CICAD continuará a oferecer apoio à construção institucional a todos os Estados-Membros da OEA.

Esta versão atualizada do guia visa definir e apoiar os processos de desenvolver, planejar, implementar, monitorar e avaliar uma política nacional sobre drogas com base nas

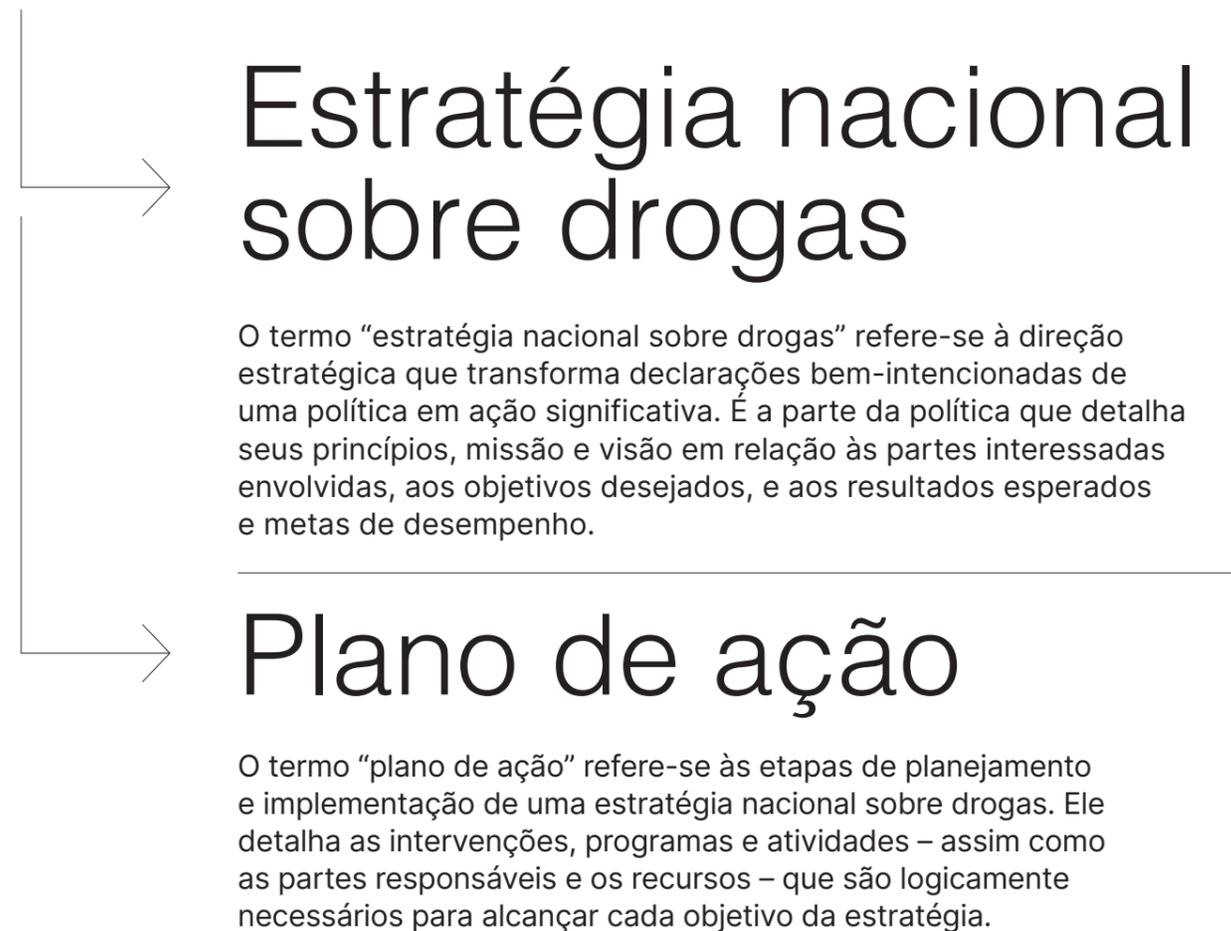
necessidades específicas do país. Isso inclui um panorama da estrutura e dos principais componentes recomendados de uma política nacional sobre drogas e sua correspondente estratégia e plano de ação.

A abordagem ao desenvolvimento de uma política nacional sobre drogas se baseia em uma série de metodologias e teorias, assim como várias décadas de pesquisa da formulação de políticas sobre drogas. A meta deste guia, contudo, não é fornecer uma revisão abrangente da literatura sobre política de drogas, mas selecionar elementos das pesquisas existentes e apresentá-los para aplicação prática por uma série de usuários. O guia resultante deverá fornecer a base para que os países possam estabelecer uma estratégia e plano de ação para drogas, orientados por uma política cuja execução obtenha os melhores resultados. Em essência, é um “guia prático”, formulado para ajudar as partes interessadas (de qualquer disciplina ou organização) a estruturarem uma estratégia de implementação de uma política sobre drogas. É direcionado especialmente a profissionais do setor público que são responsáveis pela tomada de decisões, planejamento e gestão de serviços e programas, assim como profissionais em instituições encarregados da implementação de políticas sobre drogas no âmbito nacional, estadual ou local.

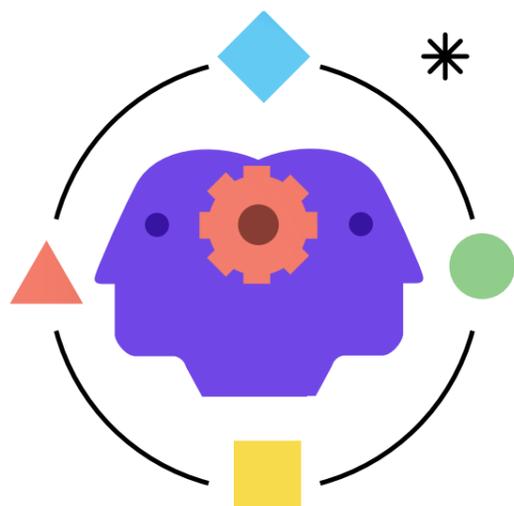
Definição de política, estratégia e plano de ação nacional sobre drogas

Política nacional sobre drogas

O termo abrangente “política nacional sobre drogas” engloba os seguintes elementos estruturais comuns: uma **estratégia nacional sobre drogas** e um **plano de ação**.



Estrutura e formulação de uma política nacional sobre drogas



O problema mundial das drogas continua sendo um desafio global que afeta de forma negativa a saúde pública, a segurança, os direitos humanos, o meio ambiente, e o bem-estar de toda a humanidade. Além disso, prejudica o desenvolvimento sustentável, os sistemas de justiça, a estabilidade política e econômica, e as instituições democráticas. Em essência, o problema representa uma ameaça à segurança, à democracia, à boa governança e ao estado de direito. Similarmente, nas Américas, o problema é um fenômeno cada vez mais complexo, dinâmico e multicausal que exige uma abordagem abrangente, equilibrada, multidisciplinar e baseada em evidências, em total respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais. A abordagem deve unir o princípio de responsabilidade comum e compartilhada, que leva em conta as causas do problema.

Durante décadas, os países se comprometeram a desenvolver políticas sobre drogas, mas como exatamente definimos uma política sobre drogas? Decidir que drogas abordar e que níveis de consumo são toleráveis é só o primeiro desafio na formulação de uma política sobre drogas. Certamente, não existe uma só definição correta de uma política sobre drogas, já que essa varia dependendo do país. Sua definição depende em grande parte da avaliação da situação, necessidades, objetivos e fundações institucionais de cada país, temas que são discutidos mais adiante neste guia.

De acordo com a Estratégia Hemisférica sobre Drogas da OEA/CICAD e o Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas, este guia reconhece que existem diferentes áreas interconectadas que são cruciais para a gestão de políticas sobre drogas. A gestão de políticas sobre drogas deve incluir, por exemplo, fortalecimento institucional; medidas de prevenção, tratamento e apoio à recuperação; medidas para controlar e impedir o cultivo, produção, tráfico e distribuição ilícitos de drogas, e abordar as causas e consequências; pesquisa, coleta de informações, monitoramento e avaliação; e cooperação internacional. Um plano também deve incluir as questões transversais de gênero e direitos humanos.

Fundamentos da política

Existem **princípios éticos** comuns que permeiam qualquer política eficaz: responsabilidade compartilhada, universalidade, solidariedade, garantia dos direitos humanos e igualdade de gênero, entre outros. Esses fundamentos éticos e práticos geralmente são considerados os valores essenciais de uma política e têm o propósito de definir as crenças ou princípios de um país e, ao mesmo tempo, a arena política. Contudo, cada país deve selecionar os fundamentos éticos e práticos apropriados que refletem seus valores únicos.

A SE-CICAD incentiva os Estados-Membros da OEA a fazer uma abordagem equilibrada e abrangente da sua política nacional sobre drogas. Esse equilíbrio deve estar correlacionado com o problema das drogas conforme definido por meio de uma avaliação da situação e necessidades. Por exemplo, se um país determina que o abuso de drogas é prolífico, onde o problema com as drogas é principalmente relativo ao consumo, sua política deve refletir essa realidade.

Contudo, abordar o abuso de drogas não significa que programas de prevenção e tratamento devem ser os únicos componentes definidores de uma política. Intervenções da polícia e da justiça criminal podem ter um valor importante no ataque a um problema de consumo.

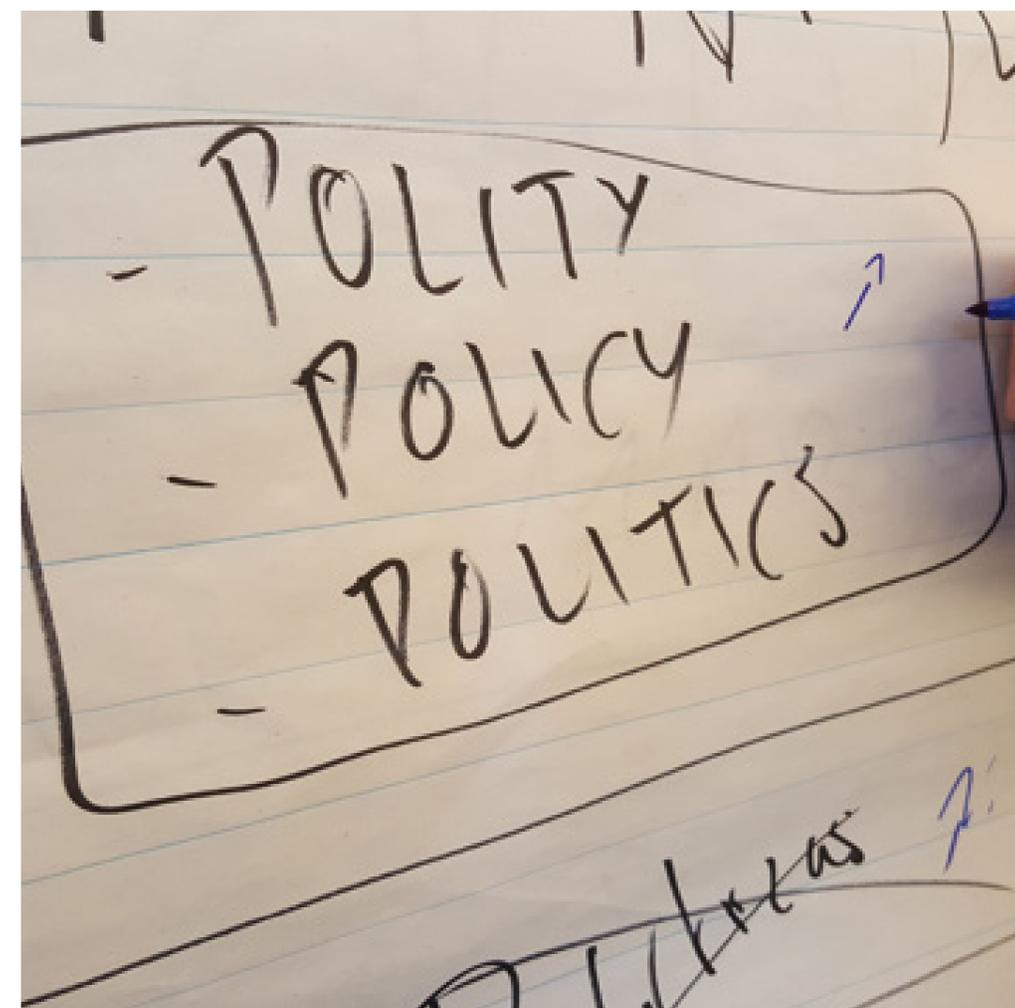
Uma política sobre drogas abrangente deve garantir o equilíbrio apropriado entre demanda de drogas e intervenções de redução do abastecimento de drogas, e todas as partes interessadas devem se envolver na formulação e na implementação da política. Todas as orientações estratégicas devem ser abrangentes e equilibradas. O financiamento é determinado pela orientação estratégica de um país com relação a seu problema único com drogas. Assim, cada país deve selecionar livremente uma política que sirva às suas necessidades específicas.

O fundamento prático de uma política nacional sobre drogas inclui elementos comuns que orientam o processo de planejamento e implementação. Esses elementos incluem, entre outros, participação da comunidade, eficiência, eficácia em função do custo, sustentabilidade e integridade. Os seguintes capítulos discutem e desenvolvem mais profundamente os fundamentos éticos e práticos por trás de uma política eficaz.

Ter uma política sobre drogas por si só não significa nada, a menos que seja acompanhada de uma estratégia e de um plano de ação. Os processos de desenvolvimento e implementação de uma estratégia requerem a ação coletiva de uma série de partes interessadas — agências do governo, organizações sem fins lucrativos e outros atores — para decidir como o país deve melhor mitigar seu problema com drogas. Conforme declarado anteriormente, a estratégia sobre drogas deve ser equilibrada e abrangente, incluindo todos os componentes da política. Por exemplo, se a colaboração com outras nações for

um componente, então deve haver uma discussão estratégica sobre como melhor estabelecer ligações; se abordar o problema do uso de drogas for um componente, então também deve haver uma discussão estratégica sobre as formas de reduzir o problema do uso de drogas. Essencialmente, cada aspecto de uma política deve ter uma estratégia ou plano correspondente acionável, para mudar o curso do problema das drogas.

O problema das drogas é um fenômeno multidimensional que afeta comunidades locais em áreas rurais e urbanas, a segurança nacional, e a saúde pública de toda a sociedade. Além disso, geralmente possui ramificações internacionais, com base na natureza do comércio ilegal de drogas. Um processo eficaz de formulação de uma política nacional sobre drogas deve considerar atentamente as várias dimensões políticas, econômicas e sociais do país. Deve também implicar a utilização de um enfoque multidisciplinar concentrado em um conjunto de princípios estratégicos subjacentes (veja o *capítulo 2*).



Elementos estruturais comuns de uma política sobre drogas eficaz

“Política nacional sobre drogas” é um termo abrangente que engloba dois elementos estruturais comuns: (1) uma **estratégia nacional sobre drogas**, e (2) um **plano de ação** de apoio que inclua intervenções, programas, projetos e atividades (veja a *Figura 1*). O processo de desenvolvimento de políticas envolve formular metas específicas e objetivos de apoio que determinam quais intervenções ou programas devem ser incluídos na estratégia a fim de alcançar resultados mensuráveis. Os capítulos seguintes apresentam os elementos estruturais de uma estratégia em detalhes, mas deve-se assinalar que palavras sem ação não significam nada; formular uma estratégia sobre drogas é só a primeira etapa, de muitas necessárias, para transformar declarações bem-intencionadas de políticas em ações significativas.

Figura 1. Marco conceitual de uma política sobre drogas



“Política nacional sobre drogas” é um termo abrangente que engloba uma estratégia sobre drogas e um plano de apoio que inclui intervenções, programas, projeto e atividades.

Enfoque sistêmico para a formulação de uma estratégia: os quatro componentes da política

Esta seção apresenta os quatro componentes para formular uma política sobre drogas e sua estratégia. Formular uma estratégia requer liderança e participação de partes interessadas. Essa liderança pode ser um indivíduo ou um comitê de pessoas selecionadas do mais alto nível de governo.

Formular uma estratégia também requer uma estrutura muito bem pensada para dar o impulso necessário. O marco de quatro componentes que aqui consta é uma ferramenta que oferece o enfoque lógico necessário para organizar esse empreendimento. A estrutura, documentada na literatura revisada por pares, envolve uma abordagem comunitária da saúde pública para elaborar estratégias eficazes em relação às drogas. Seu uso permite um curso sistemático e estratégico para formular uma política sobre drogas e sua estratégia.

O marco inclui quatro componentes essenciais interrelacionados que criam um sistema fechado no qual uma política ajuda as partes interessadas a moldar a estratégia, identificar o orçamento (recursos) necessário para implementar a estratégia, avaliar e monitorar (por meio de feedback baseado em evidências) os processos e sucessos da política (veja a *Figura 2*).

Figura 2. Os quatro componentes essenciais inter-relacionados da política sobre drogas



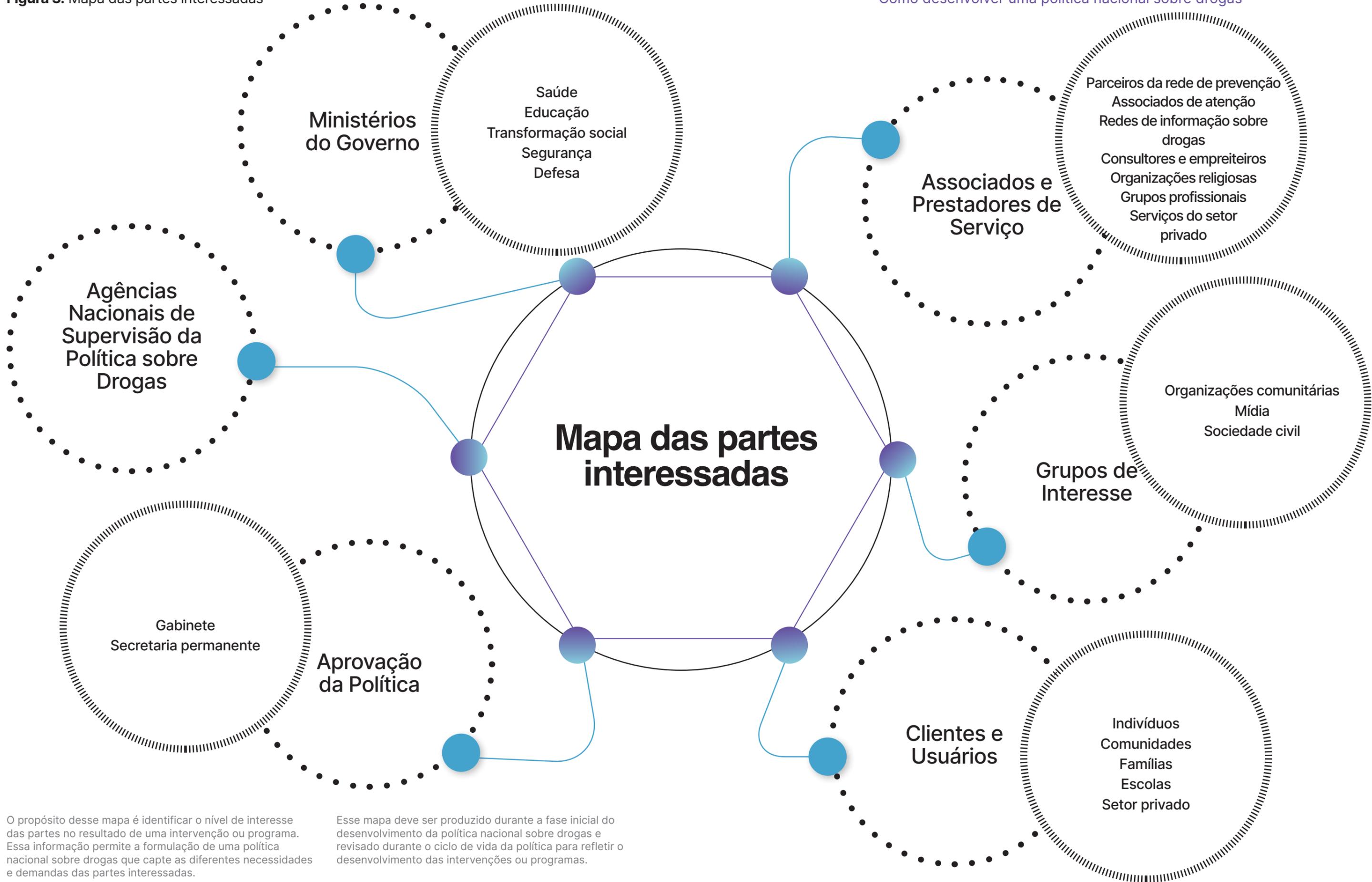
As setas de duas pontas da figura ilustram a interação e relação dinâmica entre os quatro principais componentes utilizados no desenvolvimento de uma política sobre drogas.

O símbolo **partes interessadas** é o ponto de partida. As partes interessadas têm interesse em resolver um problema. Neste caso, elas se juntam em resposta ao problema das drogas. É de grande importância que as partes interessadas representem cada pessoa na comunidade que pode se beneficiar do resultado de uma política nacional sobre drogas bem-sucedida, e que também podem ser agentes de mudança (por exemplo, representantes do departamento de orçamento responsáveis pelo financiamento de programas e operações). A *Figura 3* mostra os elementos que frequentemente fazem parte do grupo de partes interessadas.

¹Ronald Simeone, John T. Carnevale e Annie Millar, “A Systems Approach to Performance-Based

Management: The National Drug Control Strategy,” *Public Administration Review* 65, no. 2 (2005): 191–202.

Figura 3. Mapa das partes interessadas



O propósito desse mapa é identificar o nível de interesse das partes no resultado de uma intervenção ou programa. Essa informação permite a formulação de uma política nacional sobre drogas que capte as diferentes necessidades e demandas das partes interessadas.

Esse mapa deve ser produzido durante a fase inicial do desenvolvimento da política nacional sobre drogas e revisado durante o ciclo de vida da política para refletir o desenvolvimento das intervenções ou programas.

O diagrama acima mapeia todas as potenciais **partes interessadas** que um país pode considerar ao identificar participantes a serem envolvidos na formulação de uma estratégia sobre drogas. A lista inclui representantes de organizações governamentais, ONGs, grupos de consumidores, grupos de interesse especial, e aqueles com conhecimento para transformar ideias em ação.

Qual o papel das partes interessadas? As partes interessadas conjuntamente realizam o que se conhece formalmente por avaliação da situação ou das necessidades (veja o capítulo 2). A avaliação é uma ferramenta para identificar e chegar a um acordo acerca do problema de drogas de um país. As partes interessadas podem definir prioridades com base na avaliação, mas sua atividade mais importante é chegar a um consenso sobre as características, tamanho e escopo do problema de drogas de um país. Eles podem dirigir sua atenção para definir uma política sobre drogas de acordo com a avaliação da situação. A política sobre drogas é o que prepara o cenário para a próxima fase desse processo estratégico: desenvolver uma estratégia nacional sobre drogas.

- Partes interessadas
- Estratégia
- Avaliação
- Orçamento

Ao terminar seu trabalho, as partes interessadas têm uma visão coletiva do que precisa ser feito para aliviar o problema de drogas identificado pela avaliação da situação. Essa visão, que é a base da política nacional sobre drogas, é expressa como plano de ação nacional, doravante mencionado como estratégia nacional sobre drogas (veja “Estratégia” na Figura 4 acima). Essa **estratégia** é o mecanismo para atingir as metas e objetivos que as partes interessadas identificaram. Além disso, é uma ferramenta organizacional que transforma intenções em itens acionáveis com resultados mensuráveis. Em suma, a estratégia nacional sobre drogas (detalhada no Capítulo 2) surge da política sobre drogas que as partes interessadas desenvolveram, utilizando as evidências de uma avaliação da situação.

- Identificar necessidades e estabelecer prioridades com base na avaliação da situação, e chegar a um consenso sobre como abordar o problema das drogas.
- Determina a orientação para seguir as metas e objetivos identificados pelas partes interessadas.
- Informa às partes interessadas o progresso na realização das metas e objetivos por meio de pesquisa e avaliação; o feedback é estabelecido por meio de medições de desempenho.
- Permite que os recursos sejam utilizados para a realização das metas e objetivos.

Os países geralmente desempenham um bom trabalho ao realizar as avaliações de situação para desenvolver suas políticas nacionais sobre drogas e as estratégias de apoio, mas encontram problemas na etapa seguinte do processo: identificar os recursos existentes e novos que são necessários para financiar as intervenções e programas envolvidos na implementação da estratégia. Essa etapa geralmente envolve primeiro a identificação de recursos do governo e depois os potenciais recursos não governamentais. Alcançar os resultados desejados de uma estratégia exige recursos (isto é, um **orçamento**). Sem orçamento adequado, uma estratégia é um documento morto que meramente descreve uma política sobre drogas com base em uma avaliação da situação: não pode ser implementada para mudar a situação das drogas. Conforme mostrado na Figura 4, o

orçamento faz parte da estratégia, pois os requisitos de recursos são determinados após a elaboração da estratégia.

A estratégia direciona o orçamento, o que significa que as partes interessadas devem propor um orçamento que financie totalmente sua implementação. Provavelmente, nem todos os recursos estarão disponíveis devido às demandas concorrentes sobre recursos limitados para outras questões sociais; contudo, saber o que é necessário para financiar a estratégia permite que os tomadores de decisões estejam totalmente informados sobre demandas concorrentes de orçamento.

A **avaliação** é o mecanismo geral de feedback que informa às partes interessadas o progresso na realização das metas e objetivos da estratégia. Isso inclui um exame da capacidade geral da estratégia e plano de ação de realizar as metas e objetivos mensuráveis declarados. Pode incluir também uma “avaliação do desempenho,” que testa a capacidade da estratégia de alcançar resultados específicos (geralmente expressados como “metas de desempenho”) identificados pelas partes interessadas no estabelecimento de metas e objetivos estratégicos. Também pode incluir a “avaliação da intervenção ou do programa”, que verifica como cada intervenção ou elemento do programa, identificado no plano de ação da estratégia, está contribuindo para a realização de metas de desempenho relevantes. O papel da avaliação é discutido no Capítulo 5.

Figura 4. Abordagem sistêmica



Enfoque de direitos humanos, gênero e saúde pública

Além de um enfoque sistêmico, uma política nacional sobre drogas também deve incluir um enfoque de direitos humanos. Nas últimas décadas, os países foram incentivados a se distanciar da retórica divisória de “guerra às drogas” e adotar um novo paradigma para abordar o problema das drogas, concentrado nos indivíduos e não nas substâncias. As políticas modernas de drogas abraçaram esse paradigma incluindo ações e intervenções que respondem às necessidades individuais e comunitárias. Incorporar os elementos transversais de direitos humanos, gênero e saúde pública é fundamental nesse quesito.

Os formuladores de políticas e gerentes responsáveis por formular e implementar políticas sobre drogas, e suas intervenções e programas, devem integrar efetivamente esses elementos em todos os aspectos de seu trabalho, desde o desenho de ferramentas estratégicas e o desenvolvimento de padrões normativos, até a execução de programas nacionais e regionais.

Ⓐ Direitos Humanos

Uma política sobre drogas com um enfoque de direitos humanos possibilita ações e intervenções que respeitam, protegem e promovem a integridade da pessoa, além de assegurar atenção à saúde e ao bem-estar social.

Ⓑ Gênero

Uma política sobre drogas com perspectiva de gênero possibilita ações e intervenções que consideram características e necessidades com base no gênero, a fim de promover a igualdade entre todos os gêneros.

Ⓒ Saúde Pública

Uma política sobre drogas com um enfoque de saúde pública proporciona ações e intervenções que ajudam a prevenir o uso de drogas, e trata e reabilita pessoas com distúrbios relacionados ao uso de substâncias. Também envolve indivíduos que cometeram crimes em tratamento baseado em evidências, tanto durante quanto após seus processos legais, ou como alternativa ao encarceramento. Essa abordagem visa prevenir recaídas e reincidências

Ⓐ Enfoque de direitos humanos

Os direitos humanos estão relacionados com uma ampla gama de medidas políticas sobre drogas. As respostas às consequências associadas ao uso de drogas, e ao comércio ilícito de drogas, sempre tiveram implicações de direitos humanos. Historicamente, as políticas sobre drogas que não tinham um enfoque de direitos humanos violaram sistematicamente os direitos das pessoas e de comunidades, causando danos a múltiplos aspectos de suas vidas. De acordo com os princípios da Declaração Universal de Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1948, assim como outras convenções e declarações internacionais, é imperativo que as políticas sobre drogas assegurem dignidade humana, igualdade e não discriminação para indivíduos e comunidades nas seguintes áreas: controle de drogas, justiça criminal, atenção à saúde e ação social².

- **Dignidade humana.** Cada pessoa merece respeito por quem é, não só pelo que pode fazer. A dignidade humana não pode ser conquistada nem retirada, pois é inerente à condição humana. Nenhuma lei, política ou prática de drogas deve minar ou violar a dignidade de qualquer pessoa.



- **Igualdade e não discriminação.** Todas as pessoas com distúrbios de uso de substâncias têm o direito à igualdade e a não sofrer discriminação. Da mesma forma, são iguais perante a lei e têm o direito à mesma proteção e benefício da lei, inclusive o gozo de todos os direitos humanos sem discriminação com base, entre outras coisas, na situação de saúde, que inclui a dependência de drogas.

Uma política nacional sobre drogas com um enfoque de direitos humanos inclui medidas apropriadas para prevenir, identificar, e remediar a discriminação injusta em leis sobre drogas e em práticas do sistema judiciário e de saúde.

Instrumentos e padrões de direitos humanos definidos pelas Nações Unidas, e outras organizações relevantes, estão disponíveis para apoiar os Estados na proteção e garantia dos direitos humanos em todos os processos e intervenções. As Diretrizes Internacionais sobre Direitos Humanos e Política de Drogas estabelecem os seguintes padrões³:

²Declaração Universal dos Direitos Humanos, Nações Unidas, 10 de dezembro de 1948. <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>.

³Diretrizes Internacionais sobre Direitos Humanos e Política de Drogas, Nações Unidas, março de 2019. https://www.humanrights-drugpolicy.org/site/assets/files/1672/hrdp_guidelines_portugese_2020.pdf.

Padrões	De acordo com esse direito, os Estados devem:
Direito ao mais alto padrão de saúde possível	Tomar ações deliberadas, concretas e direcionadas para garantir que bens, serviços e instalações relacionados a drogas e outros serviços de saúde estejam disponíveis de maneira não discriminatória, em quantidade suficiente; financeiramente e geograficamente acessíveis; aceitáveis no sentido de respeitar a ética médica, as normas culturais, a idade, o gênero, e as comunidades atendidas; e sejam de boa qualidade (ou seja, com uma sólida base de evidências).
O direito a se beneficiar do progresso científico e de suas aplicações	Tomar medidas legislativas e outras medidas adequadas para garantir que o conhecimento científico, as tecnologias e suas aplicações - incluindo intervenções cientificamente comprovadas e baseadas em evidências para tratar a dependência de drogas, prevenir overdose e prevenir, tratar e controlar HIV, hepatite C e outras doenças - estejam fisicamente disponíveis e financeiramente acessíveis sem discriminação.
Direito a um padrão de vida adequado	Desenvolver alternativas econômicas viáveis e sustentáveis específicas para indivíduos e comunidades particularmente vulneráveis à exploração na economia de drogas ilícita e garantir que os esforços para impedir o cultivo de drogas ilícitas ou erradicar as plantações de drogas cultivadas ilegalmente não tenham o efeito de privar as pessoas de seus direitos a um meio de subsistência ou à alimentação adequada.
Direito à seguridade social	Tomar ações, com o máximo de recursos disponíveis, para estabelecer e expandir progressivamente sistemas abrangentes de seguridade social que garantam igualmente direitos legais - incluindo acesso universal à assistência médica, moradia, educação e segurança de renda básica - aos indivíduos e grupos mencionados, além de garantir que grupos particularmente marginalizados ou vulneráveis possam efetivamente exercer e realizar esses direitos humanos em igualdade de condições com os demais.
Direito à vida	Tomar uma ação imediata para interromper execuções, comutar sentenças de morte e abolir a pena de morte por crimes de drogas. Os Estados não podem transformar um crime não capital em capital, nem expandir penalidades para os crimes existentes para incluir a pena de morte. Tomar medidas para prevenir a tanto a violência perpetrada pelo Estado quanto a privada, ameaças à vida e uso desnecessário ou desproporcional de força potencialmente letal com base no uso real ou percebido de drogas ou envolvimento no comércio ilícito de drogas, e investigar, processar e responsabilizar os responsáveis por tais atos.

Padrões	De acordo com esse direito, os Estados devem:
Ausência de tortura e outros tratamentos e punições cruéis, desumanos ou degradantes	Tomar medidas legislativas, administrativas, judiciais e outras medidas efetivas para proibir, prevenir e reparar todos os atos de tortura e maus-tratos em sua jurisdição e em todos os ambientes sob sua custódia ou controle, inclusive no contexto do tratamento da dependência de drogas, administrado em instalações públicas ou privadas.
Proteção contra prisão e detenção arbitrárias	Garantir que as pessoas não sejam detidas apenas com base no uso ou dependência de drogas. Garantir que a detenção antes do julgamento nunca seja obrigatória por acusações relacionadas a drogas e seja imposta apenas em circunstâncias excepcionais em que essa detenção seja considerada razoável, necessária e proporcional.
Direito a um julgamento justo	Garantir a todas as pessoas acusadas de crimes relacionados a drogas o direito a uma audiência justa e pública, sem demora injustificada, por um tribunal competente, independente e imparcial estabelecido por lei e garantir adicionalmente que todas essas pessoas sejam presumidas inocentes até que se prove o contrário, de acordo com a lei. Garantir que essas pessoas tenham acesso a informações rápidas e detalhadas e assistência jurídica gratuita e de boa qualidade quando necessário.
Direito à privacidade	Adotar medidas legislativas, administrativas e outras para evitar interferências arbitrárias e ilegais na privacidade, vida familiar, lar e correspondência das pessoas que usam drogas. Garantir a proteção do direito à privacidade em relação a investigações criminais por crimes relacionados a drogas.
Liberdade de pensamento, consciência e religião	Utilizar as flexibilidades disponíveis nas convenções de controle de drogas da ONU para descriminalizar a posse, compra ou cultivo de substâncias controladas para consumo pessoal.
Direito de aproveitar a vida cultural	Abster-se de interferências discriminatórias e de outra forma desnecessárias ou desproporcionais no exercício de práticas culturais e no acesso a bens e serviços culturais em razão de leis e políticas de controle de drogas. Promover uma vida cultural rica e diversificada por meio da conservação, desenvolvimento e difusão da cultura, e garantindo a participação de comunidades relevantes na governança do patrimônio cultural, inclusive em casos que envolvam plantas e substâncias controlada.

Padrões	De acordo com esse direito, os Estados devem:
Liberdade de opinião, expressão e informação	Tomar todas as medidas legislativas, administrativas e outras que sejam necessárias para garantir o pleno gozo dos direitos à liberdade de opinião, expressão e informação sobre assuntos relacionados a leis, políticas e práticas sobre drogas, incluindo informações e opiniões sobre serviços de saúde para pessoas que usam drogas (como intervenções de redução de danos).
Liberdade de associação e reunião pacífica	Tomar todas as medidas legislativas, administrativas e outras necessárias para garantir o pleno gozo dos direitos à liberdade de associação e reunião pacífica com relação às leis, políticas e práticas sobre drogas.

Exemplos de boas práticas com um enfoque de direitos humanos incluem os seguintes:

- Padrões de direitos humanos orientam a formulação de metas, objetivos e indicadores na política.
- Pessoas e comunidades são reconhecidas como atores-chave em sua própria recuperação, em vez de receptores passivos de produtos e serviços. Sua participação é um meio e um fim.
- Programas, intervenções, projetos e atividades são empoderadores e não desempoderadores. A meta é reduzir disparidades e empoderar os que ficaram para trás.
- Resultados e processos são monitorados e avaliados com base em indicadores dos direitos humanos.
- Entre outros objetivos, a análise da situação é utilizada para identificar violações dos direitos humanos em processos ou intervenções.

ⓑ Enfoque de gênero

Os padrões de uso, venda e tráfico de drogas estão estreitamente associados ao gênero. Várias pesquisas mostram que em muitas culturas há fatores baseados no gênero que contribuem para a iniciação do uso de substâncias e a progressão para a dependência de drogas. Esses fatores também influenciam o envolvimento em atividades ilegais.

É importante observar que diferenças de gênero baseiam-se na definição cultural do papel do homem, da mulher e de pessoas LGBTIQ+ na sociedade, embora as diferenças de sexo sejam baseadas na biologia. As diferenças de gênero e de sexo afetam de forma significativa a saúde de homens, mulheres e pessoas LGBTIQ+ e sua relação com as drogas. Especificamente, existem diferenças notáveis em seus padrões de uso de drogas, percepção do risco, atividades relacionadas às drogas, e na maneira como manejam o vício, os problemas de saúde e o tratamento.

Mulheres e pessoas LGBTIQ+ que usam substâncias psicoativas têm problemas muito mais complexos do que homens. Além de consequências importantes do estigma, algumas substâncias psicoativas têm um maior impacto físico nas mulheres. E é difícil para as mulheres terem acesso a uma atenção específica, já que muitas vezes têm maiores responsabilidades familiares e menos apoio social e familiar. A busca de tratamento pode fazer com que as mulheres percam a guarda de seus filhos. As mulheres também sofrem mais desvalorização pessoal, estresse e conflitos familiares – ou mesmo violência de gênero – já que frequentemente enfrentam incompreensão e rejeição em seu círculo social mais próximo.

Já que homens e mulheres vivenciam diferentes tipos de consequências relacionadas a drogas, interagem com os sistemas de justiça e de saúde de diferentes formas, o que impacta a trajetória do uso de substâncias e de suas vidas. Para abordar o problema das drogas, as políticas sobre drogas precisam reconhecer diferenças de gênero e garantir intervenções que promovam igualdade e equidade de gênero. As seguintes definições podem informar as políticas sobre drogas com este propósito:

- **Gênero** é definido como uma construção cultural, social e histórica que, com base na definição biológica de sexo, determina os valores que a sociedade atribui a ser do sexo masculino ou feminino, assim como a natureza de identidades subjetivas coletivas. O gênero também molda as diferenças no valor social atribuído a homens e mulheres e o equilíbrio de poder entre os dois. *Gênero se refere tanto a mulheres como a homens.*

- **Igualdade de gênero** se refere a consideração, valor e aprovação igual para diferentes comportamentos, aspirações e necessidades de mulheres e homens. Não significa que mulheres e homens devem ser os mesmos, mas que seus direitos, responsabilidades e oportunidades não devem depender de terem nascido homens ou mulheres.

- **Equidade de gênero** significa tratamento justo para mulheres e homens, de acordo com suas respectivas necessidades. Pode incluir o mesmo tratamento ou tratamento diferente, mas é considerado equivalente em termos de direitos, benefícios, obrigações e oportunidades.

Muitas intervenções e programas não abordam de forma ampla as questões de gênero. Evidências crescentes indicam que entender as dimensões e desigualdades de gênero pode melhorar a eficácia das políticas sobre drogas trazendo diferentes perspectivas, experiências e soluções para o problema das drogas. Uma perspectiva de gênero deve ser incorporada amplamente na política sobre drogas, tanto em termos de reduzir a oferta e a demanda de drogas, como na aplicação da lei.

A incorporação de uma perspectiva de gênero é o processo de considerar as implicações para mulheres e homens de qualquer ação planejada, inclusive uma legislação ou intervenção, em todas as áreas e em todos os níveis da política⁴. Isso torna as questões e as experiências das mulheres e homens uma dimensão integral da formulação, implementação, monitoramento e avaliação de uma política, para que mulheres, homens e pessoas LGBTIQ+ se beneficiem igualmente e a desigualdade não seja perpetuada.

⁴Report of the Economic and Social Council for 1997, 52ª Assembleia Geral das Nações Unidas, Supplement nº3 (A/52/3/Rev.1), chapter VI, Coordination Segment, "A. Mainstreaming the gender perspective into all

policies and programmes in the United Nations system," Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, 1999, <https://digitallibrary.un.org/record/271316?ln=en>.

A incorporação de uma perspectiva de gênero na política sobre drogas inclui as seguintes ações:

- Avaliar os padrões de mulheres e homens com relação a drogas e seus papéis no contexto das drogas, assim como sua necessidade e acesso a serviços. A coleta e análise de informações são particularmente eficazes na identificação de necessidades específicas e outras questões baseadas em gênero relacionadas ao problema das drogas.
- Avaliar as implicações de qualquer ação planejada para mulheres e homens. Esse enfoque busca assegurar que mulheres e homens se beneficiem igualmente integrando suas experiências e preocupações na formulação, implementação, monitoramento e avaliação da política e suas intervenções. O objetivo final é alcançar a igualdade de gênero.
- Formular e implementar intervenções e programas que considerem as diferenças de gênero e as necessidades específicas de homens e mulheres, e que visem a obter resultados de gênero comuns e diferentes.
- Identificar enfoques específicos de gênero em resposta ao uso de drogas, e adaptar o material e o conteúdo de programas, integrando amplamente uma perspectiva de gênero.

- Aumentar a consciência de gênero aumentando o entendimento e conhecimento geral acerca de diferenças de gênero, igualdade e equidade entre profissionais de todas as áreas relacionadas à política sobre drogas (redução de oferta e demanda).

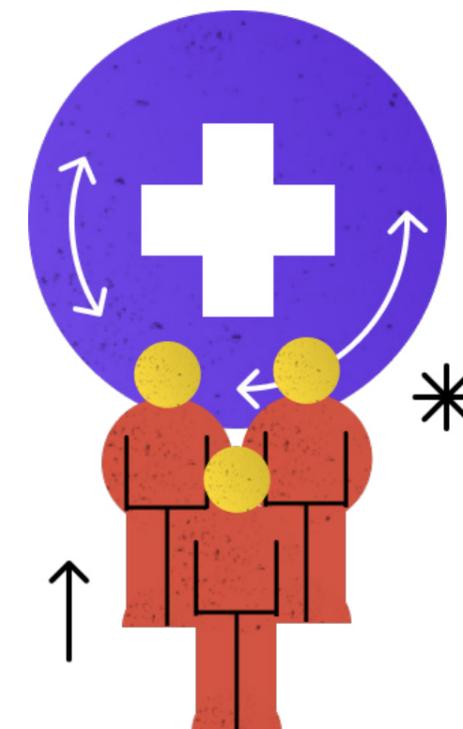


© Enfoque de saúde pública

A dependência de drogas é reconhecida como doença cerebral crônica e um problema social que pode ser evitado e tratado. De acordo com vários estudos, o uso de drogas leva ao aumento da mortalidade, morbidade e violência, tendo assim um efeito adverso sobre a saúde pública. O enfoque de saúde pública na política sobre drogas visa a melhorar a saúde, segurança e o bem-estar de toda a população, entendendo e abordando os amplos fatores individuais, ambientais e sociais que influenciam o abuso de substâncias e suas consequências⁵. Essa abordagem também coordena esforços de diferentes partes interessadas para prevenir e reduzir o uso de drogas.

As políticas sobre drogas com um enfoque de saúde pública oferecem respostas integradas e equilibradas a problemas de saúde relacionados ao uso de drogas. Essas políticas visam a:

- Definir o problema por meio da coleta sistemática de dados sobre o escopo, características e consequências do abuso de substâncias e identificar o aumento ou queda do risco de abuso de substâncias e suas consequências, que podem ser modificados por meio de intervenções;

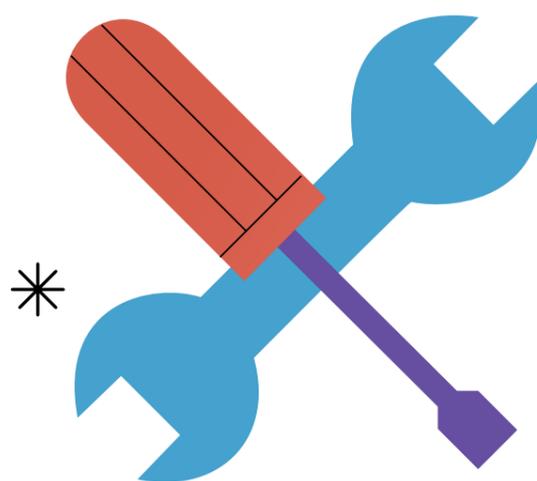


- Desenvolver e implementar estratégias e intervenções de promoção e proteção efetiva da saúde, prevenção, tratamento e redução de danos com relação a drogas, e integração social no sistema de saúde e no sistema de justiça penal, além de monitorar e avaliar o impacto dessas intervenções; e
- Garantir que todos os grupos populacionais tenham acesso a uma atenção adequada e eficiente, inclusive promoção da saúde e prevenção de doenças.

⁵“The Science of Drug Use and Addiction: The Basics,” National Institute on Drug Abuse, <https://www.drugabuse.gov/publications/media-guide/science-drug-use-addiction-basics>, acessado em 27 de setembro de 2020.

⁶Nora D. Volkow, Vladimir Poznyak, Shekhar Saxena, Gilberto Gerra e UNODC-WHO Informal International Scientific Network, “Drug Use Disorders: Impact of a Public Health Rather Than a Criminal Justice Approach,” *World Psychiatry* 16, no. 2 (2017): 213–214.

Desenvolvimento de uma política nacional sobre drogas



Esse capítulo apresenta um panorama dos métodos, ferramentas e processos que um país pode usar ao preparar uma política nacional sobre drogas, e a estratégia e plano de ação correspondentes. O processo tem início com um grupo de partes interessadas que realizam uma avaliação da situação para verificar a natureza e a extensão do problema de drogas em seu país. Com base nas necessidades refletidas na avaliação da situação, as partes interessadas estabelecem prioridades e depois desenvolvem uma estratégia e um plano de ação para abordá-las.

Uma ocorrência comum após a preparação de uma estratégia sobre drogas é parar o processo ali; contudo, são necessários esforços conjuntos para determinar os recursos existentes disponíveis para abordar o problema das drogas, assim como os recursos adicionais necessários para atingir as metas e objetivos delineados na estratégia. Essa etapa orçamentária essencial não deve ficar perdida no processo de implementação da estratégia. Finalmente, as partes interessadas, envolvidas no esforço inicial, precisam saber como sua estratégia está evoluindo e se as intervenções e programas implementados estão atingindo os objetivos estratégicos. É aqui que a avaliação da política (ou do desempenho) entra em jogo. Os capítulos seguintes fornecem detalhes acerca da estrutura e implementação da estratégia.

Realizar a avaliação da situação é somente a primeira etapa na formulação da política sobre drogas e sua estratégia. De fato, esse processo de formulação exige múltiplas etapas a fim de transformar as palavras em ações significativas.

Nenhuma dessas etapas pode ir adiante sem um órgão ou grupo responsável por dirigir o processo do início ao fim. Os países podem criar uma agência, conselho ou secretaria independente dentro de um ministério, instituindo assim uma entidade permanente que se encarregue do processo. De outra forma, os países podem encarregar líderes importantes de formar um comitê diretivo para administrar o processo de planejamento estratégico até sua conclusão lógica. Este guia presume que o órgão ou grupo responsável é um comitê diretivo e discute como o papel de tal comitê se desenvolve. Criar um comitê diretivo talvez seja a opção mais fácil, mas as mesmas atividades envolvidas em sua criação também se aplicam ao desenvolvimento de um conselho nacional ou entidade governante independente.

Criando um Comitê Diretivo

Um comitê diretivo é um tipo de órgão de governança, composto de representantes de importantes partes interessadas. O comitê supervisiona o desenvolvimento de uma política sobre drogas com base na avaliação da situação, que, por sua vez, dá origem a uma estratégia de drogas. Da mesma forma, supervisiona o sucesso de uma política sobre drogas e seus resultados em termos de desempenho por meio do desenvolvimento de políticas, planos de ação e enfoques de gestão. Além disso, esse comitê atua como órgão assessor para oferecer orientação acerca de diferentes questões e barreiras durante a implementação da política. Ter um comitê diretivo aumenta as chances de sucesso de uma política sobre drogas alinhando as metas da política sobre drogas com as metas organizacionais de todas as partes interessadas (governamentais, não governamentais e públicas).

Composição do Comitê Diretivo

Os membros do Comitê são nomeados por cada parte interessada. O tamanho recomendado de um comitê diretivo é entre sete e dez representantes. Se houver mais de dez membros, as deliberações do comitê podem demorar mais e se tornar menos produtivas. É imperativo que o presidente ou líder do comitê diretivo tenha autoridade para

- Estabelecer regras e metas claras para o trabalho do comitê;
- Gerenciar o processo de realização de uma avaliação de situação;

- Definir o papel de cada membro do comitê, promover uma discussão construtiva e buscar consenso e acordo; e
- Organizar e preparar reuniões com todos os membros do comitê.

O comitê diretivo deve se reunir ao menos quatro vezes por ano; o presidente do comitê diretivo deve agendar reuniões especiais quando houver importantes questões a serem discutidas, como resultados, problemas, orçamento ou reprogramação.

Realizar uma avaliação da situação

A avaliação da situação é uma ferramenta para formular políticas sobre drogas e sua estratégia de apoio. Quando as partes interessadas se juntam em resposta a um problema de drogas, uma de suas primeiras tarefas é realizar essa **avaliação da situação ou das necessidades**. Esta avaliação fornece uma descrição abrangente do problema de drogas de um país, que as partes interessadas utilizam na identificação de ações corretivas prioritárias para reduzir o uso de drogas e suas consequências prejudiciais. A avaliação da situação define o problema de drogas que a política nacional sobre drogas e sua estratégia abordarão por meio de suas metas e objetivos. Conforme a estratégia se desdobra, as partes interessadas devem revisitar a avaliação da situação de tempos em tempos, com base nas avaliações de desempenho, para determinar se o problema das drogas mudou e, em caso afirmativo, quais são as implicações para a política do país.

O processo de avaliação da situação é uma coleta e análise de dados e informação contínua sobre o problema de drogas de um país. Geralmente, a avaliação é utilizada para identificar os problemas mais graves que as partes interessadas acreditam que devem ser abordados a fim de gerenciá-los e reduzi-los. Ela informa as partes interessadas sobre a natureza e extensão do problema de drogas, ajudando-as a identificar os problemas existentes e (quando os sistemas de vigilância permitem) os emergentes. A avaliação também deve incluir dados qualitativos de grupos focais ou entrevistas com informantes importantes (veja a Figura 5).

A avaliação da situação fornece a informação necessária para que um país determine sua política sobre drogas. Essa política é então utilizada para informar a estratégia do país para abordar a produção, o tráfico e o consumo de drogas e suas consequências. Em essência, a avaliação da situação é uma ferramenta utilizada para coletar e analisar dados relevantes sobre o uso ou abuso de drogas (o problema das drogas), consequências em termos de saúde e crime associadas com o uso de drogas e a disponibilidade de drogas resultante das atividades de organizações do tráfico de drogas e outros fornecedores de drogas.

Figura 5. Avaliação da situação: fontes de informação e métodos



As avaliações de situação têm quatro objetivos:

1. Avaliar a medida e o escopo do problema das drogas (isto é, definir o problema das drogas da forma mais clara possível).
2. Avaliar a medida (e, se possível, a eficácia) da atual resposta ao problema.
3. Realizar uma análise SWOT (pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças) com base nas conclusões da avaliação. Uma análise SWOT é uma técnica de planejamento estratégico para identificar pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças. A análise ajuda o país a gerenciar toda a informação obtida da avaliação da situação durante o processo de desenvolvimento de sua política sobre drogas.
4. Oferecer direção ampla e específica para ajudar a formular as metas, objetivos e indicadores de desempenho da estratégia.

A Figura 5 mostra fontes, como pesquisas populacionais, entrevistas, estudos e registros, que abastecem os responsáveis pela formulação de políticas e outras partes interessadas com informações e respostas úteis para as principais questões que as avaliações de situação devem abordar. No mínimo, as partes interessadas devem perguntar o seguinte:

1 Para analisar o uso de drogas e suas consequências:

Qual a extensão do uso de drogas? (por exemplo, prevalência, incidência, frequência do uso, tendências emergentes)

Quem são as pessoas envolvidas no uso? (por exemplo, idade e gênero dos usuários)

Qual a natureza do problema do uso ou abuso? (por exemplo, tipos de drogas utilizadas, frequência do uso, via de administração)

Por que esse uso de drogas aconteceu? Houve mudanças na disponibilidade ou no preço das drogas? Houve mudanças socioeconômicas? (por exemplo, maior urbanização, desemprego, uma recessão)?

Quais são os problemas sociais, psicológicos e de saúde resultantes? São graves ou crônicos?

Como essas consequências afetam as famílias, locais de trabalho e comunidades?

Quais os fatores sociais e outros fatores associados ao uso de drogas

2 Para analisar os serviços de tratamento e reabilitação:

Qual a demanda por serviços de tratamento e reabilitação?

Que tipos de serviços são oferecidos no país?

Quantas instalações de tratamento o país possui?

Quantas pessoas receberam tratamento para dependência de drogas?

3 Para analisar a disponibilidade de drogas:

Qual a disponibilidade de drogas selecionadas, conforme informado pelas pesquisas?

Quais os níveis de produção e cultivo de drogas ilícitas?

Quantas organizações de tráfico de drogas são reconhecidas e visadas pela polícia?

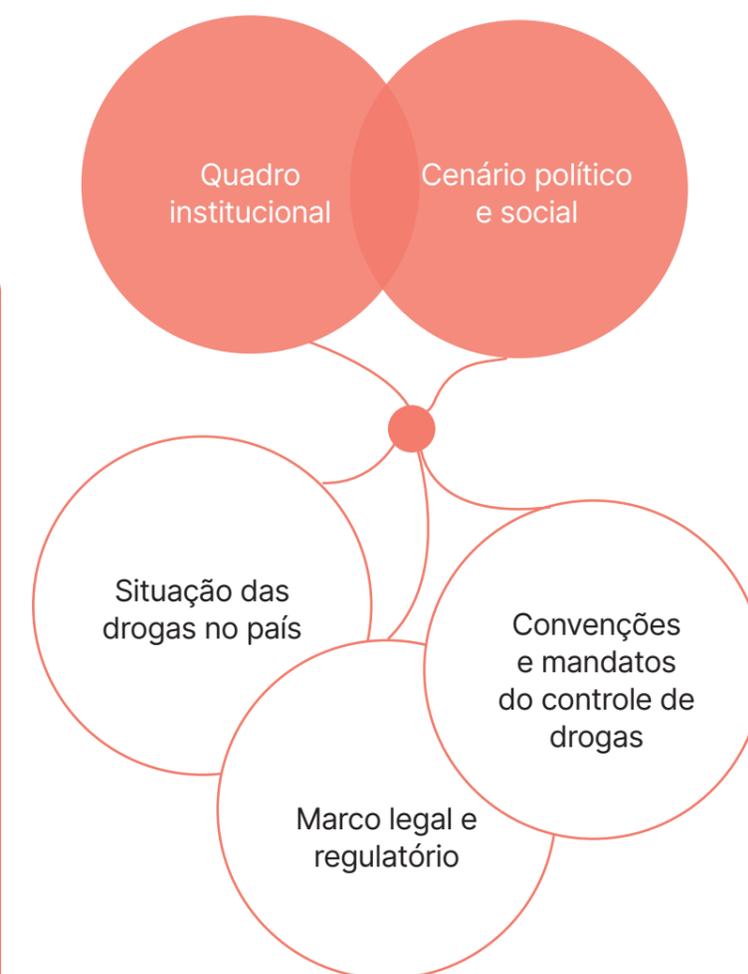
Qual o nível do crime relacionado a drogas e induzido por drogas, inclusive crimes violentos?

Qual o número de prisões e para que tipos de crimes relacionados a drogas?

Qual é a quantidade de drogas ilícitas apreendidas anualmente?

Ao realizar uma avaliação da situação, cada país deve levar em conta também seu quadro institucional, marcos legais e regulatórios, convenções e mandatos, e o contexto político e social específico (veja a figura 6).

Figura 6. Elementos a serem considerados numa avaliação da situação



- A avaliação do **quadro institucional** envolve revisar a capacidade institucional de um país de abordar o problema das drogas. Isso inclui a capacidade do governo central de centralizar e coordenar esforços sobre drogas em geral, utilizando os dados e sistemas de informação relacionados a drogas existentes. Também inclui uma avaliação: (1) da capacidade do país de fornecer serviços necessários, como tratamento, prevenção e educação sobre drogas; (2) da capacidade das forças policiais de abordar o crime relacionado às drogas e sua disponibilidade; e (3) da capacidade das ONGs de complementar cada um de seus esforços.
- A análise do **marco legal e regulatório** envolve revisar a legislação do país sobre drogas ilegais e problemas relacionados como corrupção, crime organizado e lavagem de dinheiro. Também envolve a revisão de regulações sobre importação, fabricação e venda de substâncias legais como álcool, tabaco, medicamentos e precursores químicos utilizados na produção de outras drogas ilícitas, assim como regulações sobre as penalidades legais para posse de drogas ilícitas para uso pessoal.
- A análise **do cenário político e social** inclui identificar como o fenômeno das drogas é visto na arena política. Também inclui avaliar se o clima político-social conduz ao desenvolvimento de uma política nacional sobre drogas, e se existe a vontade política necessária para motivar gestores de políticas e programas para desenvolver e implementar uma estratégia para reduzir o uso de drogas e suas consequências prejudiciais.

- A análise **das convenções e mandatos de controle das drogas** inclui identificar as que estão atualmente em vigência (das quais o país faz parte ou é signatário). Exemplos de tais convenções internacionais são a Convenção Única sobre Narcóticos (1961), a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971), e a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Narcóticos e Substâncias Psicotrópicas (1988).



Estratégia Hemisférica sobre Drogas da OEA/CICAD e seu Plano de Ação sobre Drogas

A Comissão Interamericana para Controle do Abuso de Drogas (CICAD) da Organização dos Estados Americanos (OEA) atua como fórum dos Estados-Membros da OEA para discutir e encontrar soluções para o problema das drogas e fornece assistência técnica para aumentar sua capacidade de lidar com o problema. A Estratégia Hemisférica sobre Drogas e o Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas correspondente são aprovados por consenso.

A **Estratégia Hemisférica sobre Drogas** da OEA/CICAD fornece aos Estados-Membros da OEA os princípios básicos, elementos essenciais e medidas de redução de oferta e demanda a serem consideradas na formulação e implementação de suas políticas sobre drogas. Essa estratégia apoia os compromissos empreendidos pelos Estados-Membros da OEA na Declaração de Antigua Guatemala, “Por uma política integral frente ao problema mundial das drogas nas Américas” (2013), na Resolução da Guatemala, “Reflexões e diretrizes para a formulação e acompanhamento de políticas para abordar o problema mundial das drogas nas Américas” (2014) e em outras declarações internacionais, como o documento final da Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre o Problema Mundial das Drogas, “Nosso compromisso conjunto de abordar de forma eficiente e combater o problema mundial das drogas” (2016) e a Declaração Ministerial da Comissão de 2019 sobre Narcóticos, entre outros.

O **Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas** esboça objetivos e ações prioritárias a serem considerados pelos Estados-Membros da OEA na formulação e implementação de políticas, programas e intervenções de drogas em resposta aos desafios únicos de cada país. Ele promove o intercâmbio de melhores práticas e lições aprendidas na implementação de políticas sobre oferta e demanda de drogas, fortalecimento institucional, pesquisa e cooperação internacional.

Enfoque sistêmico para elaborar uma estratégia sobre drogas

O enfoque sistêmico refere-se ao uso do marco de quatro componentes apresentado no *Capítulo 1* para formular políticas e estratégias de drogas. Esses componentes são **partes interessadas, estratégia, orçamento e avaliação**. Quando combinados, os quatro se reforçam mutuamente e asseguram um enfoque de saúde pública orientado pela comunidade para formular uma política sobre drogas eficaz e suas ações.

O enfoque sistêmico começa com a avaliação da situação apresentada anteriormente neste capítulo. Essa avaliação dirigida pelas partes interessadas mede o que está sendo feito com relação ao problema das drogas e o que deve ser feito. A visão é traduzida em uma estratégia nacional sobre drogas, que surge das interações e discussões das partes interessadas sobre prioridades de políticas. A estratégia geralmente expressa as metas e objetivos da política, resultados esperados e indicadores de desempenho.

O enfoque sistêmico para a formulação de uma estratégia nacional sobre drogas alcança quatro metas principais:

- 1 **Determina a direção estratégica** As organizações podem identificar e responder às questões mais fundamentais que elas enfrentam e se preparar para desafios no longo prazo.
- 2 **Apoia um esforço organizado** As organizações podem selecionar programas e atividades baseados em evidências que apoiam diretamente a implementação da estratégia.
- 3 **Define resultados esperados e ajuda a monitorar o desempenho** As organizações podem ser orientadas pela ação ressaltando a importância de desenvolver sistemas de dados e planos de avaliação do desempenho para monitorar o sucesso da estratégia na obtenção de resultados.
- 4 **Facilita a alocação de recursos** As organizações podem focalizar atividades e assegurar apoio político e financiamento levando em conta as necessidades, preocupações e preferências das partes interessadas internas e externas.

A estratégia também pode incluir uma discussão sobre os **valores essenciais** de um país. Os valores essenciais constituem a “fundação ética” por trás de uma política nacional sobre drogas, sua estratégia de apoio e seu plano de ação correspondente, que delineiam programas e políticas baseadas em evidências a serem implementadas para obter sucesso (conforme definido pelas metas de desempenho). Os valores essenciais identificam a crença de um país com relação à melhor maneira de abordar o problema das drogas. Um país que se concentra acima de tudo nos aspectos criminais do problema das drogas pode expressar seus valores essenciais em termos de suprimir o crime e o tráfico de drogas. Um país que vê o problema das drogas como uma questão de saúde pública pode expressar seus valores essenciais em termos de facilitar o acesso a sistemas de saúde pública e reduzir as consequências adversas associadas ao uso de drogas. Dito isso, os países devem definir termos como “redução de consequências adversas”; por exemplo, a definição poderia expandir a prestação de serviços de tratamento, abordando o crime relacionado às drogas, reduzindo taxas de overdose ou outras abordagens. Cada país deve decidir seus valores essenciais, orientado pelos elementos transversais descritos no Capítulo 1 (direitos humanos, gênero e saúde pública).

Quadro de planejamento estratégico para desenvolver uma estratégia sobre drogas

O planejamento estratégico é um processo no qual os líderes esclarecem sua missão e visão, definem principais metas e objetivos e desenvolvem uma estratégia de longo prazo para obter sucesso. É um esforço disciplinado direcionado a tomar decisões e ações fundamentais que irão moldar e orientar o “o que”, “porquê” e “como”.

O processo é uma mistura de pensamento orientado para o futuro, análise objetiva e avaliação subjetiva de metas e prioridades para mapear uma trajetória.

Um quadro de planejamento estratégico para estratégias sobre drogas oferece uma estrutura para os processos de planejamento. Facilita a criação da visão, missão, metas e objetivos de uma política nacional sobre drogas e a relação entre insumos e resultados. Também ajuda a assegurar a praticidade da política implementada.

No começo, a formulação bem-sucedida de uma estratégia inclui o seguinte:

Adesão da liderança (isto é, dos responsáveis pela formulação de políticas):

- Apoio consistente do topo para baixo
- Um entendimento de que a política deve orientar a formulação do orçamento (as partes interessadas devem indicar o custo de implementar mudanças aos responsáveis pela formulação de políticas, que, por sua vez, devem decidir quanto dos recursos limitados do país pode ser alocado para a implementação)

Uma visão, uma missão, metas e objetivos, em concordância com as melhores práticas do planejamento estratégico:

- Diretos e concisos
- Sem muitas preposições, adjetivos e advérbios
- Memoráveis e persuasivos

O **quadro de planejamento estratégico** apresentado na *Figura 7* sustenta os esforços das partes interessadas de desenvolver uma estratégia nacional sobre drogas. O marco, em forma de pirâmide, possui nove camadas. Uma visão da estratégia encontra-se no topo da pirâmide, onde as partes interessadas determinam amplamente o que a estratégia deve alcançar com base na política sobre drogas. Na base da pirâmide está o monitoramento e a avaliação (veja o Capítulo 5), onde gerentes de políticas e programas são informados por meio de um mecanismo de feedback acerca do sucesso da estratégia em alcançar os resultados desejados.

Figura 7. Quadro de planejamento estratégico



Valores essenciais: Ressaltam a cultura da organização e direcionam a visão, a missão, as metas e os objetivos.

Visão, missão, metas e objetivos

Declarações da visão e missão, assim como as metas, compartilham um mesmo elemento: são curtas e memoráveis (isto é, ninguém deve precisar buscá-las para se lembrar delas). Os objetivos, por outro lado, são mais expressões a longo prazo. Além disso, geralmente existem muitos objetivos, pois geralmente é preciso mais do que um objetivo para promover uma meta específica.

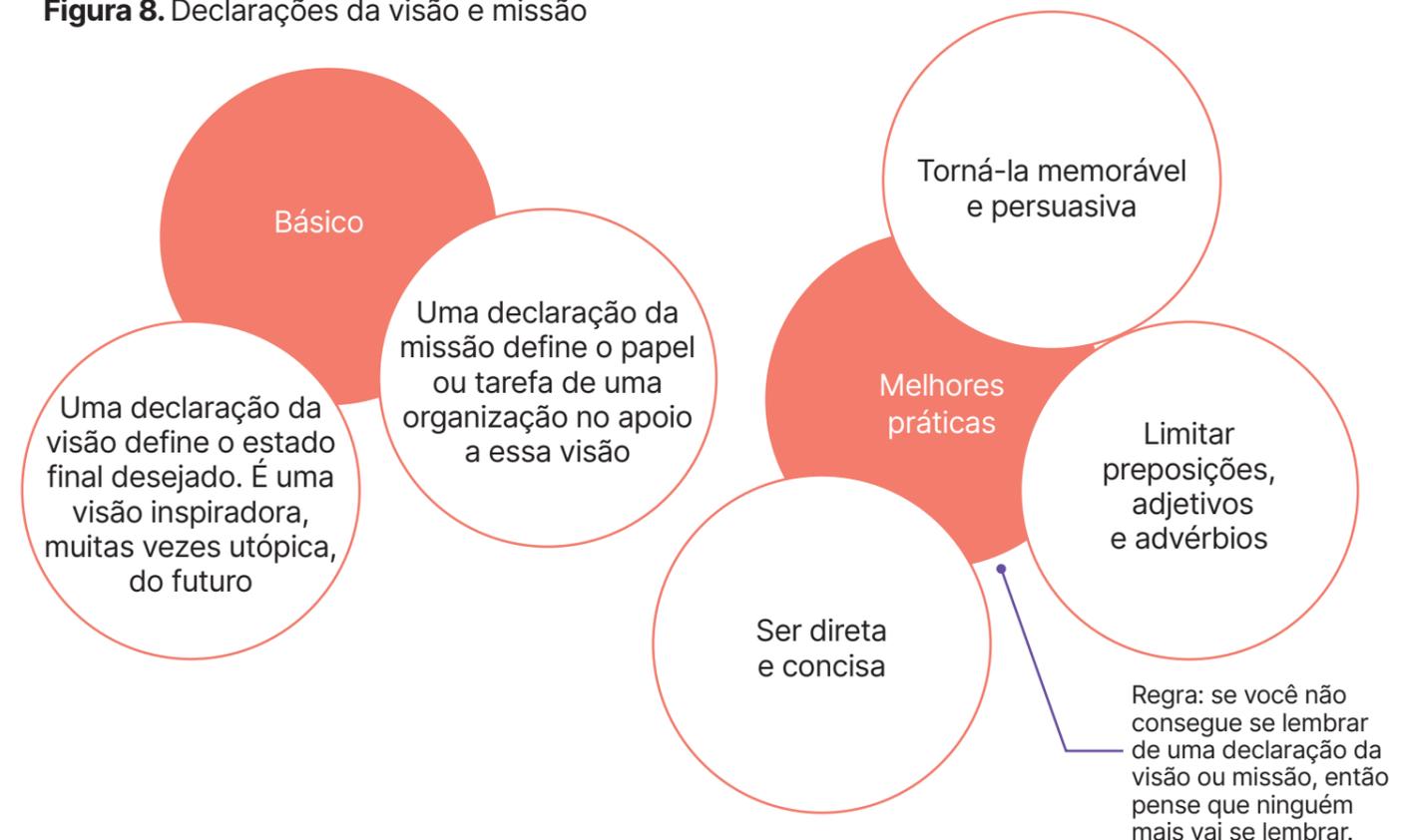
A **visão** define o “estado final” desejado que um país busca atingir. Pode ser expresso como uma declaração inspiracional, talvez inalcançável, que reflete o resultado desejado máximo que um país pode um dia esperar realizar. Uma declaração de visão pode ser utópica e motivacional, podendo, por exemplo, pedir uma “nação livre das drogas.” Embora provavelmente inalcançável, essa visão serve o importante propósito de oferecer uma imagem direta e conceitual de um futuro distante e deixa claro que a política se baseia na filosofia de “um país sem uso de drogas”. A declaração da visão deve ser curta: uma frase que todas as partes

interessadas possam facilmente lembrar. O princípio básico é que, se as partes interessadas não podem lembrar a declaração da visão, o país não possui uma. (Essa regra se aplica da mesma forma à missão, às metas e ao objetivos).

A **missão** explica o papel de uma organização (como a agência do governo responsável por administrar todo o esforço antidrogas de um país) na realização da visão para uma estratégia nacional sobre drogas. Utilizando o exemplo de declaração da visão acima, uma declaração da missão correspondente pode ser que a organização “trabalhará para reduzir o uso de drogas e suas consequências”. Assim como no caso da declaração da visão, a declaração da missão deve ser curta e simples. Todas as partes interessadas devem poder recitar facilmente a declaração da missão.

A *Figura 8* resume as definições básicas das declarações da visão e missão e as melhores práticas para sua elaboração.

Figura 8. Declarações da visão e missão



A *Tabela 1* fornece exemplos de declarações da visão. Os exemplos são sucintos, diretos e fáceis de lembrar. Depois que a declaração da visão é desenvolvida, um bom teste de sua utilidade é pedir que as partes interessadas a escrevam ou a recitem sem consultar a estratégia. Caso as partes interessadas não consigam lembrar da declaração da visão textualmente, ela deve ser reformulada.

Tabela 1. Desenvolvimento da declaração da visão

Declaração da visão	<ul style="list-style-type: none"> ○ Curta e direta.. ○ Explica o que você deseja alcançar: <ul style="list-style-type: none"> ○ Estado final ○ Utópica: <ul style="list-style-type: none"> • Inspiradora • Cenário global
Exemplos	<ul style="list-style-type: none"> ○ Uma nação livre de drogas. ○ Comunidades seguras e prósperas. ○ Uma vida na comunidade para todos

Aqui está um exemplo de uma declaração da visão inicial que precisa ser revisada:

A visão da agência XYZ é apoiar o esforço da nação de abordar o problema das drogas através de um sistema universal de atenção à saúde comportamental que reduza o abuso de substâncias expandindo o acesso, proporcionando tratamento baseado em evidências e serviços de prevenção, expandindo a capacidade de atenção à saúde, simplificando a cobrança e educando a força de trabalho.

À primeira vista, esta declaração da visão parece razoável. Embora possa parecer demasiado ambiciosa, a maioria das declarações da visão são. De fato, as declarações da visão estabelecem o parâmetro de uma política sobre drogas e sua estratégia de apoio.

Dito isso, ela é concisa o suficiente? Vai direto ao ponto? É memorável? Em outras palavras, você consegue repeti-la palavra por palavra sem ter que ler o texto? As pessoas conseguem lembrar dela de forma precisa sem ter que ler várias vezes? A resposta a essas perguntas é provavelmente negativa. Portanto, como as partes interessadas podem reduzir essa declaração a uma frase memorável que capte sua intenção?

- Uma regra útil é encontrar a primeira preposição e terminar a declaração ali. Nesse exemplo, a preposição é “por.” Observe que o que se segue são declarações que poderiam ser ações específicas (simplificar a cobrança) ou objetivos (proporcionar programas de tratamento baseado em evidências). O texto que se segue à preposição não explica como as coisas deverão ser feitas (isto é, os meios e não a visão). Da mesma forma, o texto “expandindo o acesso,

proporcionando tratamento baseado em evidências e serviços de prevenção, expandindo a capacidade de atenção à saúde, simplificando a cobrança e educando a força de trabalho” deve ser excluído.

- Uma segunda regra básica é evitar nomear a entidade responsável por alcançar a visão. Geralmente, a declaração da visão estará no documento da estratégia. Assim, não há necessidade de repetir o nome desta entidade. Consequentemente, o texto “A visão da agência XYZ” também pode ser excluído.
- Observe também que a agência XYZ declarou essencialmente sua missão dizendo como realiza suas atividades. Quais as atividades da agência XYZ? Suas atividades consistem em “apoiar o esforço da nação para abordar o problema das drogas.” Esse texto é desnecessário na declaração da visão, embora possa ser utilizado na declaração da missão.

Após excluir o texto acima mencionado, a declaração da visão foi reduzida ao seguinte:

Através de um sistema universal de atenção à saúde comportamental que reduza o abuso de substâncias.

Essas são as palavras-chave no centro da declaração. A visão poderia mencionar o resultado desejado, comparável aos exemplos da Tabela 1. O resultado desejado nesse exemplo é a atenção universal à saúde (para todos os cidadãos), ou seja, a atenção à saúde comportamental que cubra tratamento, prevenção e problemas concomitantes (abuso de substâncias e problemas de saúde mental). A frase sobre reduzir o abuso de substâncias está implícita. O exemplo de declaração da visão poderia ser ainda mais abreviado? Que tal “atenção à saúde comportamental para todos”? (As palavras “para todos” substituem a palavra “universal”). Certamente, existem outras opções, mas ninguém teria problema em lembrar essa declaração curta.

A mesma abordagem pode ser aplicada a uma declaração da missão. A Tabela 2 inclui alguns exemplos de declaração da missão. Observe que, diferentemente da declaração da visão, a declaração da missão pode começar com uma preposição, mas não se usa nenhuma outra preposição na declaração. Um verbo também é adequado para começar a declaração da missão. Como nas declarações da visão, o nome da organização está ausente. As declarações da missão mostradas abaixo são curtas e memoráveis e dão ao leitor um entendimento do que a entidade XYZ fará para alcançar a declaração da visão. Em suma, a

declaração da visão diz o que a estratégia pretende alcançar, enquanto a declaração da missão indica o que a entidade responsável pela estratégia pretende fazer para alcançar essa visão.

Tabela 2. Desenvolvimento da declaração da missão

Declaração da missão	<ul style="list-style-type: none"> ○ Curta e direta. ○ Define como a organização trabalhará para alcançar sua visão. ○ Oferece um sentido de propósito. ○ É fácil de lembrar.
Exemplos	<ul style="list-style-type: none"> ○ Reduzir o uso de drogas e suas consequências prejudiciais. ○ Reduzir o crime e revitalizar comunidades. ○ Manter o país seguro de ameaças representadas pelo álcool e o abuso de outras drogas.

As **metas** definem as principais diretrizes em apoio da missão e explica como a missão será implementada. As metas geralmente refletem as principais áreas de uma política nacional sobre drogas, inclusive medidas relacionadas à redução de demanda (por exemplo, prevenção, tratamento e apoio à recuperação) e redução da oferta (por exemplo, atividades policiais e proibição das drogas). No geral, as metas definem o foco geral da estratégia sobre drogas na realização da missão. Recomenda-se fortemente que o número de metas seja limitado. Estratégias bem-sucedidas tipicamente possuem apenas uma ou duas metas amplas que correspondem às principais áreas da política. Ter muitas metas pode levar a estratégia ao fracasso. Com base nas metas estabelecidas, objetivos específicos são definidos.

É bom começar uma meta com um verbo. Por exemplo, imagine que um país deseja expandir o acesso ao tratamento para atender a todos os tipos de demanda de tratamento. A meta poderia ser “aumentar o acesso a tratamentos para atender às necessidades de todos os cidadãos com problemas de abuso de substâncias.” Possivelmente, a frase “com problemas de abuso de substâncias” poderia ser excluída, já que a estratégia visa a reduzir o problema das drogas; contudo, há uma margem maior quando se formulam as metas e objetivos.

Os objetivos estabelecem as principais “linhas de ação” para atingir cada meta. Devem ser declarações específicas, claramente definidas e concisas, acerca de uma meta específica e as ações que um país irá realizar para alcançá-la. Cada meta provavelmente terá muitos objetivos. Usando o exemplo da meta de tratamento, um objetivo pode ser ampliar a cobertura a indivíduos com problemas de abuso de substâncias a fim de expandir o acesso a tratamento. Outro objetivo pode ser

o de expandir o tratamento a indivíduos na prisão. Finalmente, pode haver um objetivo para expandir o uso de medicamentos para tratamento. Em suma, existem muitas formas de expandir o acesso a tratamento e uma estratégia de drogas deve determinar quais serão os seus objetivos específicos para atingir esta meta ou outras metas.

Os **objetivos** são formulados de acordo com o Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas da OEA/CICAD, que tem objetivos e ações prioritárias organizadas sob cinco pilares. Os Estados-Membros da OEA, de acordo com seus próprios contextos e desafios, podem levar isso em conta ao formular e implementar uma política nacional de drogas.

Cinco pilares

- ① **Fortalecimento institucional.**
- ② **Medidas de prevenção, tratamento e apoio à recuperação.**
- ③ **Medidas para controlar e impedir o cultivo, produção, tráfico e distribuição ilícita de drogas e abordar suas causas e consequências.**
- ④ **Pesquisa, informação, monitoramento e avaliação.**
- ⑤ **Cooperação internacional.**

Por exemplo, se uma meta é aumentar o acesso a tratamentos, um objetivo pode ser introduzir um programa de voucher de tratamento, por meio do qual os usuários de drogas problemáticos podem pagar pelos serviços do tratamento. Um segundo objetivo pode ser fornecer serviços de apoio ao tratamento (por exemplo transporte ou cuidado de crianças). Um terceiro objetivo pode ser desenvolver um programa central de consumo para avaliar e oferecer tratamento a indivíduos. Se outra meta for reduzir a reincidência, um objetivo pode ser expandir o uso de programas alternativos baseados em evidências como tribunais de drogas. Lembre-se de usar o máximo de objetivos necessários para apoiar cada meta. Da mesma forma, lembre-se que os objetivos devem explicar o que as metas buscam e como a meta será alcançada. Neste ponto, a estratégia fornece os detalhes exatos de como a visão, missão e metas serão alcançadas.

A *Figura 9* mostra um exemplo de um quadro de planejamento estratégico. É meramente ilustrativo, já que cada país preencheria o modelo com as datas pertinentes ao formular sua estratégia específica. Observe que, do topo para baixo do marco, cada camada sustenta a anterior explicando como a estratégia irá funcionar.

A declaração da visão abaixo diz: “Uma nação livre de drogas.” A entidade a cargo de administrar o problema das drogas, conforme expressado na declaração da missão, pretende reduzir o uso de drogas e suas consequências a fim de alcançar essa visão. O que a entidade pretende fazer para realizar a missão declarada? A entidade tem duas metas. Como essas metas serão alcançadas? Vários objetivos foram estabelecidos para alcançar as metas.



Figura 9. Exemplo de um quadro de planejamento estratégico

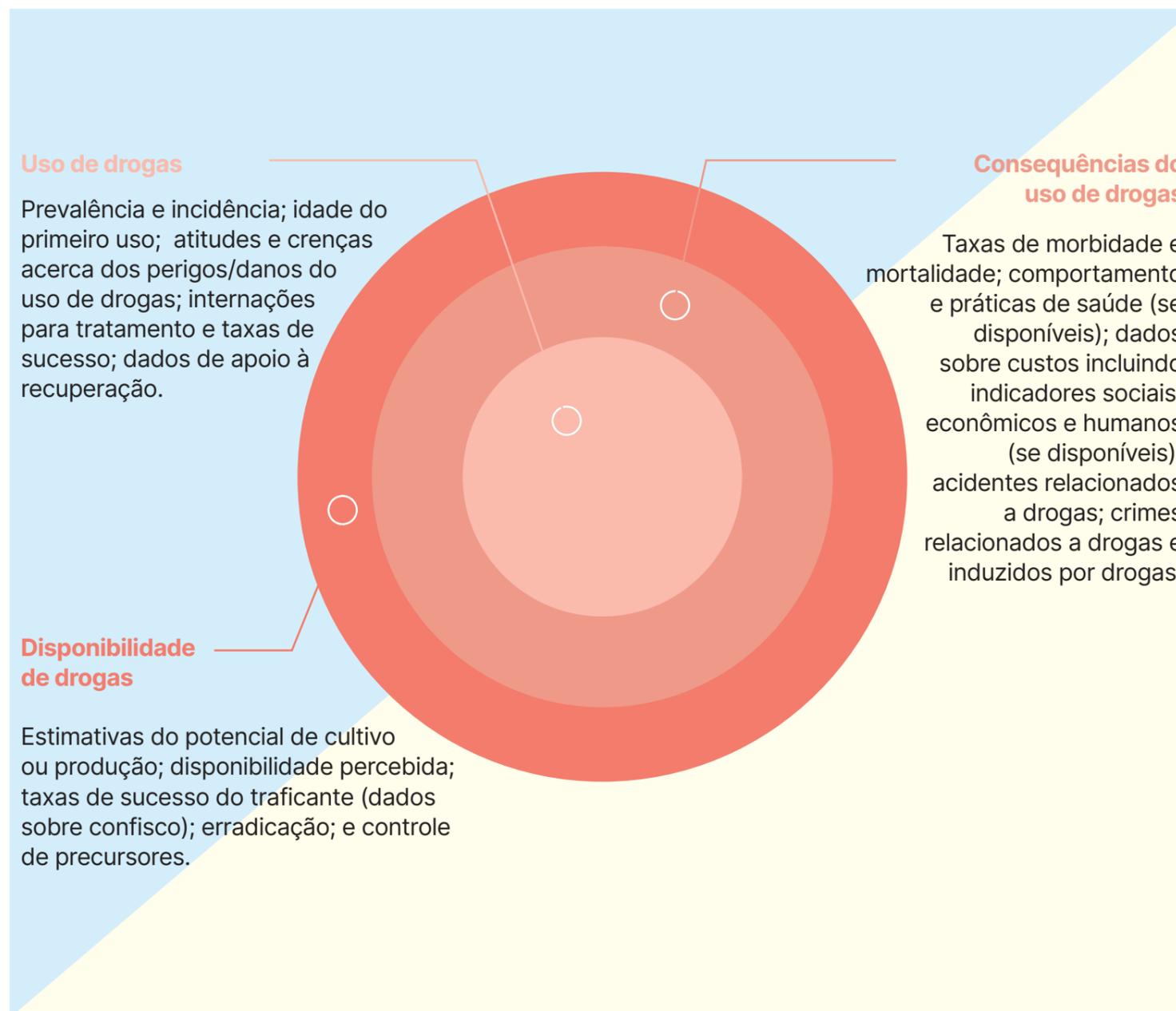
<h1>Visão</h1>	Uma nação livre de drogas		
<h1>Missão</h1>	Reduzir o uso de drogas e suas consequências prejudiciais		
<h1>Metas</h1>	<p>Meta 1</p> <p>Melhorar a saúde física e mental e o bem-estar dos cidadãos por meio de enfoques multidisciplinares sistêmicos na prevenção do uso de drogas, tratamento, reabilitação e integração social.</p> <p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1.1 Desenvolver e fortalecer avaliações da situação para identificar as necessidades, riscos e fatores protetores específicos relativos a cada população-alvo dos programas de prevenção do uso de drogas. 1.2 Definir e implementar programas baseados em evidências nas áreas de intervenção precoce, tratamento e integração social. 1.3 Formular e implementar mecanismos de cooperação com atores sociais e comunitários que fornecem serviços de apoio social e comunitário. 1.4 Estabelecer mecanismos de supervisão para garantir que os programas de prevenção e os serviços públicos e privados de tratamento cumprem os padrões dos critérios internacionais de qualidade reconhecidos pelos Estados-Membros. 	<p>Meta 2</p> <p>Prevenir, interromper ou reduzir de alguma forma a produção, tráfico e distribuição ilícita de drogas naturais e sintéticas ilícitas.</p> <p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.1 Definir e implementar ações coordenadas entre entidades nacionais e regionais para dismantelar grupos do crime organizado envolvidos no tráfico de drogas e crimes relacionados. 2.2 Melhorar as capacidades nacionais de detectar e analisar novas substâncias psicoativas disponibilizando recursos e ferramentas aos responsáveis nessa área. 2.3 Fortalecer o sistema de controle internacional existente para prevenir o desvio de substâncias químicas controladas, produtos farmacêuticos e precursores utilizados na fabricação ilícita de drogas, principalmente medidas de interdição para impedir o tráfico de substâncias químicas. <p><small>⁷Populações em risco podem incluir mulheres, crianças, adolescentes, pessoas LGBTQ+, usuários de drogas, populações carcerárias, indígenas, migrantes, pessoas sem teto e outros grupos socialmente desfavorecidos.</small></p>	<p>Meta 3</p> <p>Fortalecer a formulação, implementação, monitoramento e avaliação da política nacional sobre drogas, fornecendo as capacidades, recursos e competências necessárias para coordenar esses processos.</p> <p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> 3.1 Criar ou otimizar mecanismos para facilitar a coordenação e colaboração entre instituições do governo para a formulação, monitoramento, avaliação e atualização de intervenções e programas baseados em evidências. 3.2 Integrar enfoques de direitos humanos, gênero e saúde pública, principalmente com relação a populações de risco, nos processos de formulação, implementação e atualização da política nacional sobre drogas⁷. <p>[...]</p>

Metas de desempenho (resultados esperados)

Trata-se dos resultados desejados mensuráveis (isto é, dados disponíveis) com os quais o desempenho real pode ser comparado. Uma estratégia nacional sobre drogas deve ter metas ou marcos de desempenho para cada atividade que impulse seus objetivos. A prática de estabelecer metas produz uma declaração de até onde a estratégia nacional sobre drogas e o plano de ação correspondente pretendem chegar para a obter resultados.

Como um país sabe que os objetivos estabelecidos foram alcançados? A resposta é dada por meio de metas de desempenho. As metas de desempenho definem resultados ou estados finais desejados mensuráveis com os quais se pode comparar o desempenho real. Uma estratégia nacional sobre drogas deve especificar marcos ou metas de desempenho apropriados que sustentem seus objetivos, o que, por sua vez, sustenta a missão e visão da estratégia. De fato, as metas estabelecidas indicam até onde a estratégia nacional sobre drogas e o plano de ação pretendem chegar em termos de resultados, tanto em termos de resultados da política como do programa (veja a Figura 10).

Figura 10. Categorias de resultados de uma política nacional sobre drogas



O processo de desenvolver uma meta de desempenho começa com uma referência que as partes interessadas definem quando se reúnem para realizar a avaliação da situação. A meta é geralmente sensível ao tempo pois estabelece um “marcador” para medir o progresso em algum momento no futuro. Adicionalmente, a meta é específica ao estabelecer um marco numérico relativo à referência que as partes interessadas identificam. As partes interessadas podem constatar que o sistema de tratamento tem a capacidade de tratar 10% da população dependente de drogas em qualquer momento. Elas podem estabelecer uma meta de aumentar essa capacidade para 20% dentro de cinco anos. O nível de detalhe prescrito por uma meta varia, dependendo da capacidade do país de documentar a informação necessária para a meta. Se as pesquisas são feitas ocasionalmente ou não fornecem estimativas representativas da população ou atividade coberta pela meta, um país pode ao menos discutir a direção que gostaria de seguir durante o curso da estratégia. Por exemplo, se o uso de cannabis está aumentando, a meta de interromper esse consumo crescente, ou revertê-lo totalmente, é perfeitamente aceitável.

Metas elásticas

As metas elásticas constituem uma categoria própria. Uma meta elástica, como seu nome indica, é uma meta estabelecida intencionalmente muito alta (ou muito baixa). Em alguns casos, as metas elásticas são utilizadas para fazer uma declaração política ou expressar a seriedade com que os líderes dos Estados-Membros encaram um problema. Um exemplo de meta elástica poderia ser reduzir o uso de drogas pela metade, o que pode ser visto como impossível e excessivamente ambicioso.

De fato, o problema de estabelecer metas elásticas é que elas podem levar uma estratégia nacional sobre drogas e plano de ação ao fracasso, quando vistas através das lentes de uma avaliação de desempenho. Contudo, ao mesmo tempo, essas metas demonstram claramente um compromisso político forte e sério em resolver o problema das drogas. A SE-CICAD não recomenda o uso de metas elásticas, mas também reconhece que as lideranças às vezes as consideram úteis pelos motivos mencionados acima.

Medidas de desempenho

Todas as metas devem ser mensuráveis. Para medir o progresso na consecução das metas estabelecidas, utilizam-se dados, variáveis e eventos, conhecidos como medidas de desempenho. Essas medidas informam as partes interessadas se as metas estão realmente sendo atingidas. As medidas de desempenho podem assumir várias formas: insumos, produtos, resultados, impactos, bem como marcos que as partes interessadas considerem cruciais para uma estratégia nacional sobre drogas (por exemplo, o desenvolvimento de uma pesquisa nacional de prevalência do uso de drogas).

As partes interessadas devem identificar medidas de desempenho somente após as metas serem estabelecidas. Em outras palavras, a disponibilidade de dados não deve

ser o determinante das metas; estabelecer metas é um processo orientado por políticas ou programas. Em alguns casos, as medidas de desempenho podem ainda não existir (por exemplo, uma pesquisa de uso de drogas) e terão que ser desenvolvidas subsequentemente. Essa questão deve ser abordada pelas partes interessadas responsáveis por identificar ou propor recursos para apoiar a estratégia nacional sobre drogas, assim como as atividades necessárias para medir o desempenho, como o desenvolvimento de sistemas de dados.

Programas e práticas baseadas em evidências

Este guia frequentemente se refere a programas ou práticas baseadas em evidências. Algumas intervenções, de acordo com a preponderância de evidências científicas ou empíricas com base em pesquisas acordada por especialistas na questão, são efetivas e produzem padrões de resultados consistentemente positivos. Em outras palavras, a maior parte das evidências sustenta a eficácia do programa ou prática. Em termos gerais, programas e práticas baseados em evidência que mostraram os maiores níveis de eficácia são aqueles que podem ser generalizados (isto é, podem ser replicados em diferentes cenários e com diferentes populações com o passar do tempo) de acordo com estudos de pesquisa. A implementação de programas comprovados e bem pesquisados está rapidamente se tornando um requisito padrão para receber financiamento público. Programas e práticas baseadas em evidência, se forem bem implementadas, devem levar aos resultados desejados acordados pelas partes interessadas.

As partes interessadas encarregadas da supervisão da estratégia sobre drogas também precisam de um mecanismo de feedback para informá-las sobre o sucesso geral da estratégia no alcance das metas de desempenho. Elas também precisam saber o que deu errado quando as metas de desempenho não são atingidas.

Orçamento/recursos

Alguns programas de uma estratégia de drogas já podem receber financiamento como parte de uma política pública diferente (por exemplo, uma política de educação que também trabalhe em campanhas de prevenção do uso de drogas entre jovens). Outros podem ser considerados ineficazes e, como resultado, devem ser esquecidos. Novos programas precisarão de financiamento do governo ou de uma fonte externa. Em todo caso, uma estratégia nacional sobre drogas pode atuar como um guia para ajudar gestores de políticas e programas a determinar as necessidades de financiamento relativas à implementação bem-sucedida de uma estratégia.

Monitoramento e avaliação

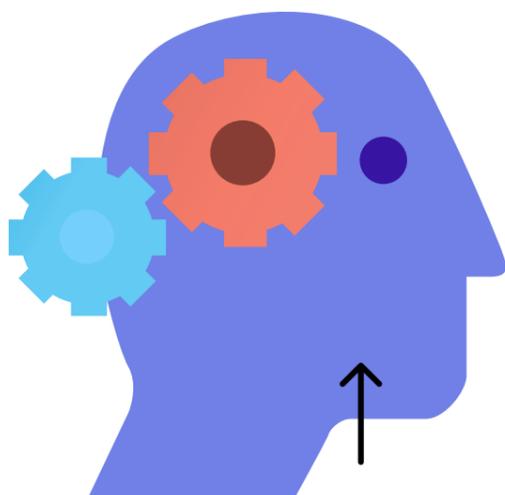
O processo de monitoramento e avaliação indica o progresso ou eficácia de uma estratégia, programa ou intervenção nacional de drogas, com base em uma lista de metas e métricas de desempenho pré-determinadas (veja o *Capítulo 5*). Para assegurar a implementação total de uma estratégia nacional sobre drogas, é essencial que seja estabelecido um sistema de avaliação do desempenho para monitorar o progresso. Esse progresso é medido em relação a um conjunto de metas de desempenho. Em geral, existem dois tipos básicos diferentes de avaliação do desempenho. A primeira avaliação se concentra na eficácia da estratégia nacional sobre drogas e suas intervenções. Em outras palavras, essa avaliação busca monitorar o sucesso geral da estratégia nacional sobre drogas em alcançar seus objetivos conforme estabelecido por suas metas de desempenho. O segundo tipo de avaliação concentra-se nos impactos ou resultados de um programa ou intervenção dentro de uma estratégia nacional sobre drogas uma vez finalizadas suas atividades. Embora a estratégia possa levar à criação e implementação de um programa baseado em evidências para abordar uma

necessidade específica identificada pelos formuladores de políticas (por exemplo, redução do uso de drogas entre jovens), esse programa pode se mostrar ineficaz por uma série de razões (por exemplo, má gestão ou o fato de o programa não refletir questões culturalmente sensíveis). Assim, um programa com um mau desempenho pode ser a razão pela qual a meta de desempenho não foi atingida. Portanto, é importante monitorar a eficácia da estratégia nacional sobre drogas e a eficácia de cada programa implementado dentro do plano de ação correspondente.

Quanto a estratégia ou quadro de planejamento estratégico estiver pronto, a próxima etapa é definir as ações e recursos específicos necessários para implementar a estratégia. Modelos lógicos podem ser úteis nesse sentido. Geralmente, esses modelos devem ser entendidos como simples guias que fornecem orientação na forma de etapas ou processos acionáveis utilizados para alcançar resultados especificados.



Modelos lógicos



⁸Annie Millar, Ronald Simeone e John Carnevale, "Logic Models: A Systems Tool for Performance Measurement," *Evaluation and Planning* 24, no. 1 (2001): 73–81.

Planejar um curso de ação, como gerenciar um programa ou intervenção ou traçar o rumo de uma política específica, geralmente requer algum tipo de modelo lógico. Um modelo lógico é basicamente o desenho gráfico de um programa que mostra o que o programa fará, como irá fazê-lo e o que espera obter. Os modelos lógicos podem ser pensados como um guia etapa por etapa que descreve a razão pela qual um programa deve funcionar quando bem implementado.

O desenvolvimento de um modelo lógico começa com três perguntas simples: :

- O que buscamos alcançar?
- Por que queremos alcançar isso?
- Como queremos alcançar isso?

Os modelos lógicos foram amplamente utilizados em avaliações de programas e intervenções para avaliar o que deveria ter acontecido e o que ocorreu ou não conforme planejado. Os modelos começam com uma avaliação dos insumos do programa ou intervenção, passam por todos os processos e terminam com um estado final desejado, que pode ser um produto ou um resultado. Especialistas em avaliação, com insumos de encarregados da política/planejamento e gerentes do programa, geralmente realizam essa modelagem a fim de desenvolver protocolos de pesquisa ou análise para avaliar o sucesso ou fracasso do programa. Os modelos lógicos são utilizados mais como ferramenta organizacional e programática em um esforço para identificar processos essenciais que criam resultados desejáveis. Esses esforços geralmente são executados pela equipe da sede, partes interessadas e, às vezes, por especialistas em treinamento e assistência técnica.

Para os fins deste guia, os modelos lógicos devem ser entendidos como guias que fornecem orientação na forma de etapas ou processos utilizados para atingir resultados específicos. São representações em palavras ou pictóricas de eventos/processos da vida real que mostram as suposições subjacentes ou bases sobre as quais a execução de uma atividade levará à ocorrência de outra atividade ou evento. Ao desenvolver um modelo lógico, deve-se pensar primeiro qual o resultado esperado e então trabalhar retroativamente para determinar as etapas lógicas (isto é, ações ou processos) que darão margem a esse resultado. **Em outras palavras, os modelos lógicos mostram relações casuais (se-então) e as conexões entre elas: um enfoque sistêmico para criar uma trajetória que leva a uma realidade desejada.**

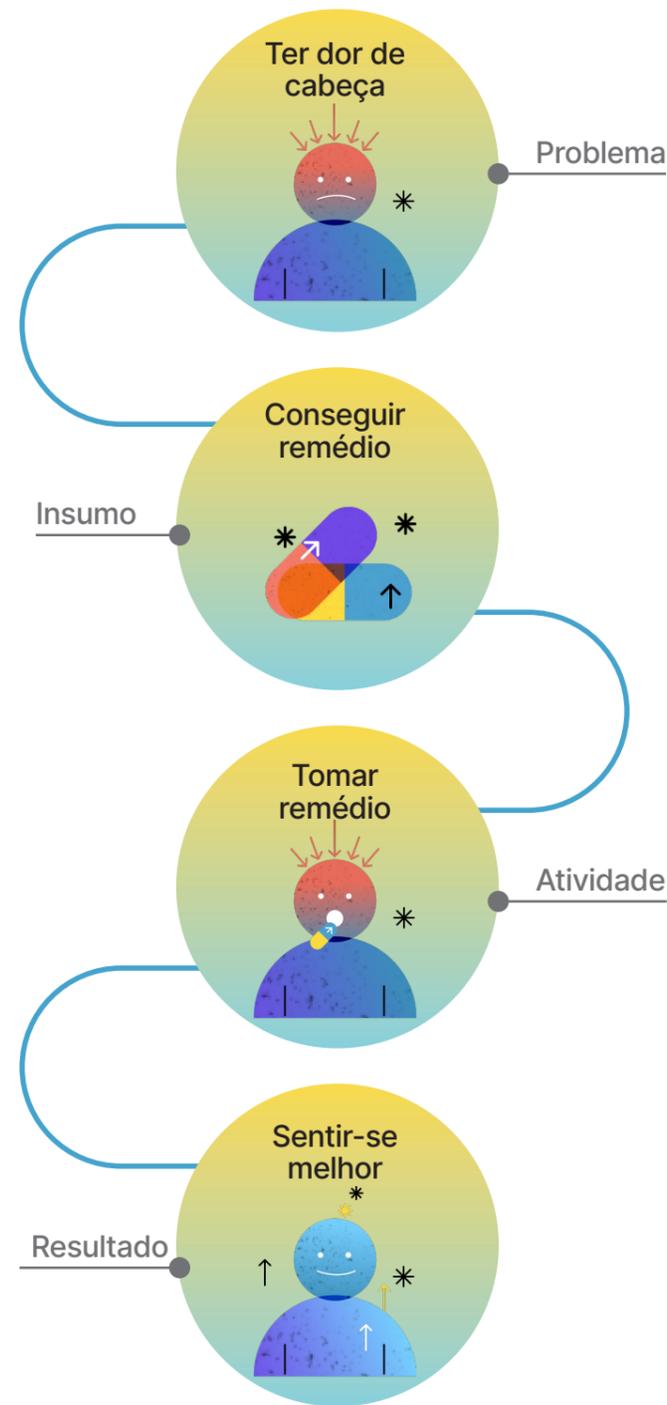
Desenvolvimento de modelos lógicos

Os modelos lógicos são úteis para os diversos estágios do processo de desenvolvimento de políticas, inclusive a criação e melhoria do programa, planejamento estratégico e operacional, monitoramento e avaliação. O quadro de planejamento estratégico discutido no *Capítulo 2*, por exemplo, é um modelo lógico que mostra as ligações causais entre quatro elementos de uma estratégia: visão, missão, metas e objetivos. Os objetivos explicam logicamente como uma meta deve ser alcançada; cada meta explica como uma entidade deve alcançar sua missão; e a missão de uma entidade explica como irá realizar sua visão.

Todos os modelos lógicos começam com um problema específico que as partes interessadas consideraram prioritário com base na avaliação da situação. **O modelo lógico explica como esse problema deverá ser resolvido.** Os elementos básicos de um modelo lógico incluem uma declaração do problema, bem como insumos, atividades e resultados.

A *Figura 11* mostra um exemplo simples de um modelo lógico. O problema abordado aqui é como aliviar uma dor de cabeça. A forma mais fácil de desenvolver um modelo lógico é primeiro estabelecer o resultado desejado e depois trabalhar retroativamente até os insumos. Dessa forma, as partes interessadas podem refletir sobre o que precisa ser feito e não o que está sendo feito, o que pode acontecer se o processo começar pelos insumos. No exemplo apresentado, o resultado desejado é “se sentir melhor.” Com isso em mente, o desafio é identificar a melhor forma (isto é, com base nas evidências disponíveis) de aliviar uma dor de cabeça. Aqui, a solução é o indivíduo tomar um remédio. Portanto, conseguir o remédio é o insumo.

Figura 11. Os elementos básicos de um modelo lógico



Modelos lógicos práticos para implementar programas e intervenções

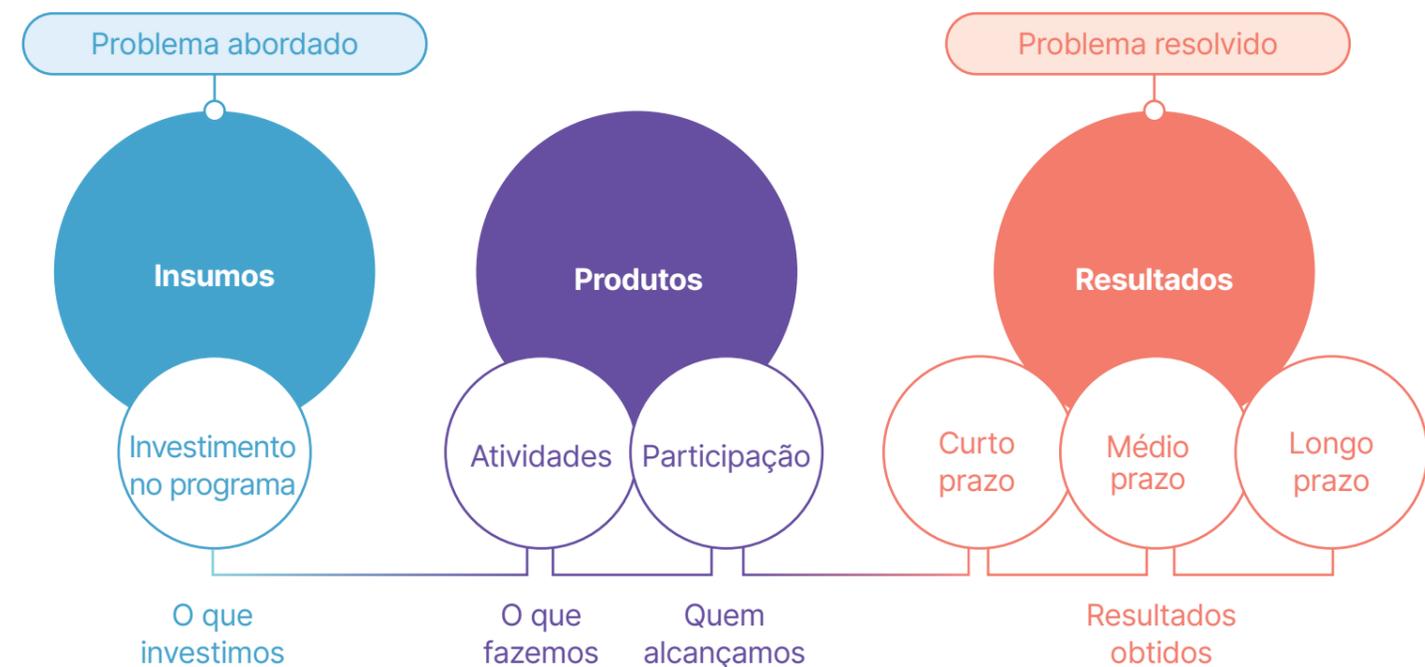
Os modelos lógicos representam a lógica por trás de um programa ou intervenção, indicando como diferentes elementos devem interagir, os bens ou serviços produzidos e como eles atingem os resultados desejados. **Portanto, os modelos lógicos são uma ferramenta para planejar, descrever, gerenciar, comunicar e avaliar um programa ou intervenção.**

Eles representam graficamente as relações entre as atividades de um programa e os efeitos pretendidos, estabelecem as suposições subjacentes às expectativas de um programa funcionar e moldam o contexto no qual o programa funciona.

A *Figura 12* apresenta uma versão mais detalhada de um modelo lógico. À esquerda está o núcleo do modelo lógico, definido como a declaração do problema, insumos, metas e objetivos. No meio estão os produtos resultantes do núcleo: as atividades executadas para obter os resultados. Finalmente, à direita estão os resultados, que obviamente são as soluções do problema determinado no núcleo. No processo de resolver o problema (isto é, obter os resultados), os produtos, processos e resultados do programa devem ser mensuráveis por meio de medidas do desempenho.

Figura 12. Modelo lógico

Cadeia lógica de conexões mostrando o que o programa deve realizar (isto é, mostra como um problema identificado será resolvido)



A abordagem geral ao desenvolvimento de um modelo lógico consiste em definir os elementos básicos de uma solução, começando por responder a essas perguntas simples:

- Qual o problema ou questão que exige uma resposta programática?
- Por que o problema ou questão existe?
- Para quem ele existe?
- Quem tem interesse em ver o problema resolvido?
- O que pode ser mudado para provocar um impacto na situação?

Essa etapa do planejamento precisa ser formulada com base na avaliação da situação e necessidades realizada anteriormente (veja o *Capítulo 2*). Após definir o problema, é formulada uma solução baseada em evidências para abordá-lo. Para utilizar o modelo lógico de forma mais eficaz no planejamento de atividades ou ações apropriadas, as seguintes perguntas devem ser abordadas:

- Que ações ou atividades têm o maior impacto demonstrado?
- Existem evidências suficientes de que essas ações ou atividades são robustas o suficiente para causar uma mudança de fato?
- Qual é a viabilidade das ações e atividades propostas? Ou seja:
 - o São atualmente viáveis dados os valores e o contexto social e cultural da comunidade?
 - o São politicamente viáveis dada a estrutura de poder existente?
 - o São administrativamente viáveis dada a estrutura existente de organizações relevantes?
 - o São tecnicamente viáveis dadas as capacidades da equipe e os recursos do programa?

Os modelos lógicos podem ser lidos da esquerda para a direita ou da direita para a esquerda. A opção da esquerda para a direita mostra quais insumos são necessários para abordar um problema, os processos que ocorrem na utilização dos insumos e os resultados esperados. Começar com os insumos pode fomentar uma defesa do status quo. Para promover a reinvenção e o pensamento criativo, pode-se reverter a ordem, concentrando a atenção no resultado a ser obtido.

Planilha do modelo lógico

A planilha do modelo lógico mostrada na *Tabela 3* deve ser usada na prática. A planilha está estruturada de forma que a meta visada se encontra no topo (por exemplo, “Prevenção”), seguida de um objetivo considerado decisivo para alcançar essa meta.

Conforme observado anteriormente, uma meta pode ter vários objetivos e cada um terá seu próprio modelo lógico. De fato, cada objetivo consiste em resolver um problema específico. Declarar o objetivo mantém o foco no desenvolvimento do modelo lógico. Como regra geral, o problema a ser resolvido deve ser estabelecido como resultado de médio ou longo prazo à direita do modelo. Por exemplo, se o problema é conscientizar acerca dos perigos do uso da maconha no cérebro, um resultado poderia ser “jovens adquirem conhecimento acerca dos perigos do uso da maconha.”

Na planilha, os **insumos** incluem equipe, voluntários, pesquisa, materiais, equipamento, tecnologia ou software especial, parceiros, políticas, leis ou regulamentos. Insumos, se pensarmos em termos econômicos, são fatores de produção (isto é, dão origem a processos ou atividades, que levam a resultados ou produtos).

As **atividades** são o resultado mais direto das ações associadas aos insumos. Cada atividade será uma etapa que deve ocorrer para alcançar o objetivo indicado no plano de ação (veja o *Capítulo 4*).

Tabela 3. Planilha do modelo lógico

Insumos	O que você tem e do que precisa?
Atividades	O que acontece na organização?
Produtos	Quais são os produtos tangíveis das atividades?
Resultados	<u>Curto prazo</u> Que mudanças devem ocorrer no curto prazo?
	<u>Médio prazo</u> Que mudanças devem ocorrer após isso?
	<u>Longo prazo</u> Que mudanças devem ocorrer com o passar do tempo?

Para dar um exemplo real da relação entre atividades, insumos e objetivos, suponhamos que o objetivo é aumentar a segurança detectando drogas ilegais na fronteira e proibindo sua entrada. O insumo pode ser cães treinados para detectar cannabis, e a atividade associada com o insumo seria colocar cães para farejar cargas e pessoas que entram no país.

Quais são os resultados dessa atividade? **Produtos** são os resultados imediatos das atividades realizadas pelas partes interessadas. Em outras palavras, podem ser encarados como os resultados obtidos diretamente pela atividade. Para usar o exemplo acima, um produto da utilização de cães farejadores em portos de entrada seria a detecção de drogas ilegais.

Graças a essa detecção, as drogas ilegais seriam apreendidas e a quantidade de drogas ilegais que entram no país diminuiria. Assim, o produto imediato (detecção) leva a resultados de curto e médio prazo (apreensão da droga

e menor oferta de drogas, respectivamente). No longo prazo, essa detecção iria impactar os traficantes, que teriam menos sucesso em fornecer drogas ilegais ao mercado. Observe que o modelo lógico oferece esses **três tipos de resultados: curto, médio e longo prazo**. O modelo facilita a obtenção de um continuum ou cadeia de resultados com impacto de curto a longo prazo.

Conforme mostra a *Tabela 4*, os resultados de curto prazo se referem a “aprender algo”: mudanças em termos de consciência, conhecimento, habilidades, atitudes, opiniões, aspirações, motivações ou intenções. Os resultados de médio prazo se referem a “ações realizadas”: mudanças no comportamento ou tomada de decisões, políticas e ação social. Os resultados de longo prazo são “condições adquiridas”: mudanças nas condições sociais, econômicas, cívicas ou ambientais (por exemplo, maior segurança da comunidade). Quando se olha adiante a partir de resultados de curto

prazo para resultados de médio ou longo prazo, seria bom perguntar: “E agora?” No exemplo acima, as drogas foram apreendidas. E agora? A resposta pode ser que menos drogas entraram no país ou que os traficantes foram presos. No prazo mais longo, isso significa menos drogas nas ruas, o que pode impedir o acesso de indivíduos às drogas. Ao chegarmos no resultado de longo prazo, essa pergunta “e agora?” nos leva ao resultado final associado à meta ou solução do problema colocado.

Contudo, deve-se ter cuidado ao escolher resultados que podem ser afetados por fatores externos. No exemplo usado, poder-se-ia argumentar que a redução do abastecimento ilegal de drogas causaria o aumento nos preços e a redução da demanda. Mas isso só aconteceria se a demanda dos usuários continuasse constante. Caso contrário, os preços cairiam com a redução da demanda. Outro resultado esperado nesse exemplo seria um aumento no número de pessoas presas. Mas

isso só aconteceria se o nível de policiamento não se alterasse. O número de pessoas presas é uma função do nível de policiamento; portanto, todo o resto permanecendo igual, quando o policiamento diminui, as prisões diminuem, e vice-versa. No exemplo, cães especialmente treinados podem resultar num maior número de traficantes presos; mas, se isso reduzir outros esforços de controle de fronteiras, o número de pessoas presas pode diminuir, contradizendo as expectativas.

Os fatores externos que podem impedir o sucesso do modelo lógico podem ser explicitados no quadro. A planilha inclui células opcionais para listar fontes de dados, fatores externos, suposições subjacentes e o que é chamado de teoria da mudança (veja abaixo e *Tabela 6*). Embora essas células possam ser úteis, o modelo funciona da mesma forma sem elas.

Tabela 4. Resumo da terminologia de um modelo lógico

Insumos	Actividades	Produtos	Resultados		
Treinadores Equipamento Instalação Pesquisa Treinamento Currículo Outros ...	Treinar, ensinar, educar Desenvolver, implementar ou avaliar Criar redes Formar parcerias Facilitar acesso Trabalhar com a mídia Outros ...	Treinamento realizado Reunião realizada Estudo, pesquisa ou avaliação realizada Programa ou intervenção criada e implementada Participantes selecionados Equipe contratada Acordo assinado Relatório publicado Outros ...	Aprendizado” de curto prazo	“Ação” de médio prazo	“Condições” de longo prazo
			<u>Mudanças:</u> Consciência Conhecimento Atitudes Habilidades Opiniões Aspirações Motivação Intenção comportamental	<u>Mudanças:</u> Comportamento Tomada de decisões Políticas Ação social	<u>Mudanças:</u> Social (bem-estar) Saúde Situação econômica Engajamento cívico Situação ambiental

Teoria da mudança

Uma teoria da mudança é o que conecta componentes de um programa. Geralmente é baseada em pesquisas e descreve a cadeia de evidências: como e por que uma intervenção, atividade ou prática específica que pode ser testada vai funcionar. É muito útil delinear a teoria da mudança ou estabelecer relações causais quando se começa a articular um modelo lógico. Isso ajudará a definir de forma clara as atividades e produtos do trabalho e a obter os resultados mensuráveis desejados. Além disso, ao revisar as precondições para se atingir as metas do programa, as suposições (como e por que) que conectam os diferentes níveis da teoria da mudança devem ser identificadas.

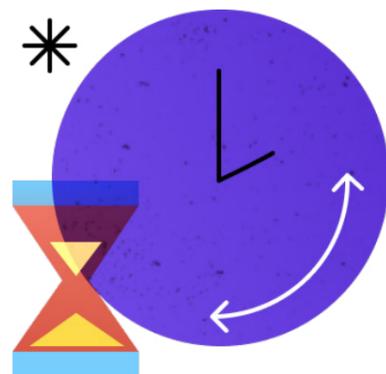
Considere os seguintes fatores ao desenvolver uma teoria da mudança:

Mudanças: o que precisa acontecer a fim de resolver o problema atual e atingir os objetivos do programa.

Hipóteses: declarações generalizadas sobre como a mudança irá acontecer para resolver o problema. Podem ser escritas como declarações “se___, então___ porque ___” a fim de vincular as condições existentes a mudanças desejadas

Fonte ou evidências: qualquer fonte ou evidências que apoiam essas teorias. Isso pode incluir os resultados da pesquisa, inclusive avaliações anteriores do programa; evidências fortuitas adquiridas por meio de discussões com as partes interessadas; ou insumos de beneficiários ou participantes do programa.

O exame desses fatores permite que a equipe do programa explique por que se espera que as mudanças descritas e previstas aconteçam, com base nas evidências disponíveis e na consideração de outras trajetórias possíveis. Tanto o modelo lógico como a teoria da mudança devem ser revisados periodicamente para determinar se devem ser modificados à medida que novas informações são disponibilizadas.



A teoria da mudança deve ser baseada em evidências, ou seja, que já mostrou ser bem-sucedida por meio de pesquisas e que produz padrões de resultados positivos de forma consistente. A evidência da eficácia exigida para intervenções altamente discricionárias é diferente da exigida para a seleção do programa. A evidência de um programa comunitário complexo, interativo e em evolução, a fim de ser crível e persuasiva, deve⁹:

- Basear-se numa teoria sólida com evidências validadas;
- ter uma acumulação de evidências empíricas que mostram eficácia em esforços similares ou relacionados;
- desfrutar de consenso entre os especialistas informados com base em uma combinação de teoria, pesquisa e experiência prática; e
- mostrar resultados positivos demonstrados em programas baseados em evidências replicados em diferentes cenários.

Alguns programas e intervenções ainda não atingiram o nível de “baseados em evidências”, mas são considerados **práticas boas e promissoras** (ou simplesmente práticas promissoras). Esses programas e intervenções demonstraram impactos positivos, mas geralmente não foram replicados em múltiplos cenários. Ao escolher práticas promissoras, deve-se considerar o cenário e grupo-alvo no qual a prática promissora foi implementada e compará-lo com o seu cenário e grupo-alvo.

⁹Lawrence W. Sherman, Denise C. Gottfredson, Doris L. MacKenzie, John Eck, Peter Reuter, e Shawn D. Bushway, “Preventing Crime: What Works, What Doesn’t, What’s Promising,” National Institute of Justice, Julho de 1998, <https://www.ojp.gov/pdffiles/171676.pdf>

Na prática, a maioria das partes interessadas adota pelo menos uma das seguintes três abordagens para selecionar um programa baseado em evidências ou um programa promissor:

- O programa aparece em alguma lista oficialmente aprovada.
- O programa foi publicado em uma revista com revisão por pares.
- O programa segue outros critérios significativos, como basear-se em princípios teóricos amplamente reconhecidos (por exemplo, estão de acordo com os Princípios de Prevenção do Instituto Nacional de Abuso de Drogas)



Exemplos de modelo lógico

A Tabela 5 mostra um exemplo completo que pode servir de guia no desenvolvimento de um modelo lógico ou na provisão de treinamento sobre esse tema. (Veja mais exemplos de modelo lógico no apêndice a este guia.)

A primeira consideração de um modelo lógico deve ser a meta. No exemplo abaixo, a meta é “melhorar a capacidade das partes interessadas de desenvolver uma estratégia nacional sobre drogas equilibrada”. Um objetivo para a realização desta meta é “treinar as partes interessadas no desenvolvimento e utilização de modelos lógicos a fim de estruturar e orientar ações que levem ao sucesso da estratégia.”

A Tabela 5 inclui as expectativas e o processo de uma sessão de treinamento técnico em desenvolvimento de modelos lógicos. O modelo foi construído da esquerda para a direita, mas há vantagens em se fazer da direita para a esquerda, conforme explicado mais adiante.

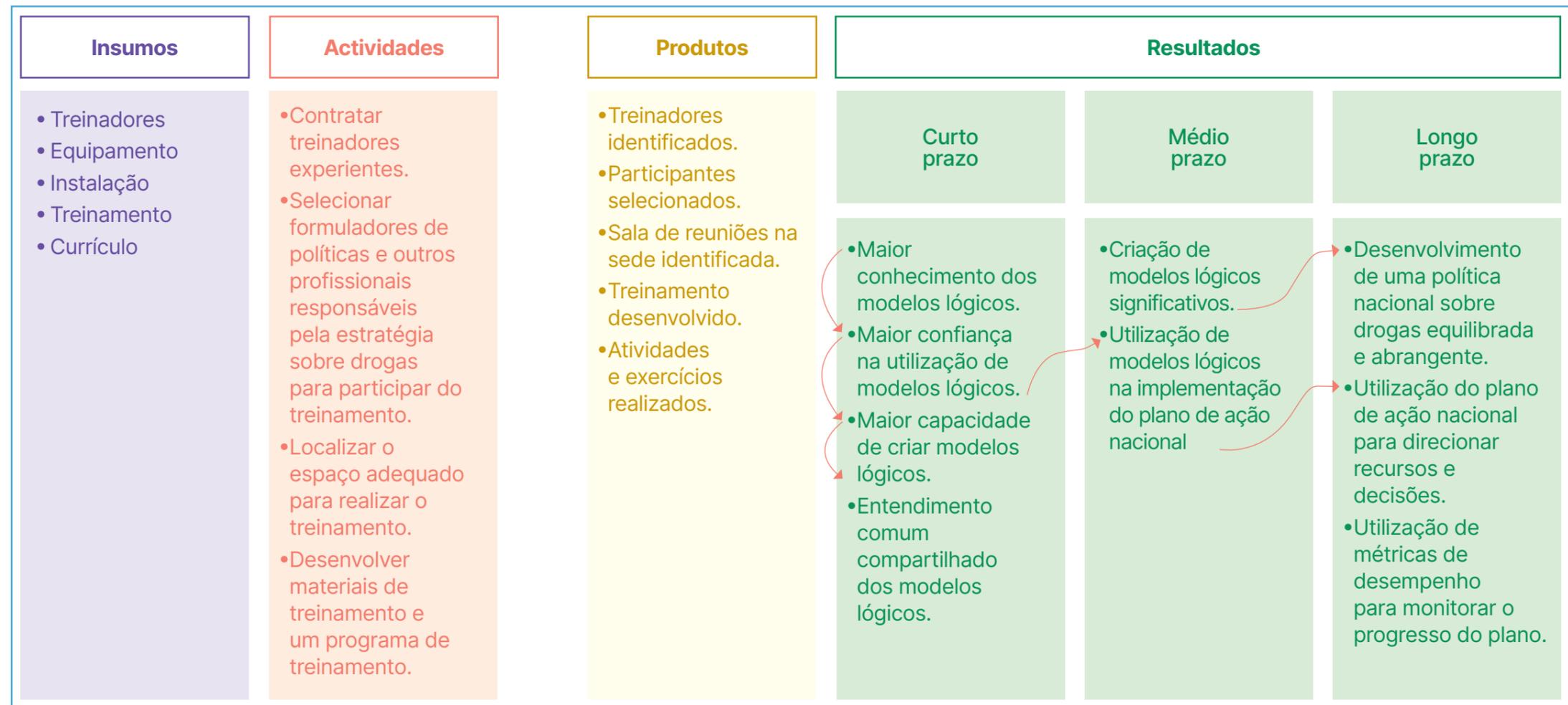
Conforme mencionado anteriormente, o modelo também pode ser construído da direita para a esquerda. Os processos de identificação da meta e do objetivo são os mesmos, mas a construção dos outros componentes do modelo lógico é feita na ordem inversa (da direita para a esquerda). Neste caso, em vez de perguntar “E agora?” deve-se perguntar “Como realizar isso?”

O processo de desenvolvimento do modelo aborda essa questão continuamente. A declaração do problema informa o resultado de longo prazo, que informa os resultados de curto e médio prazo, e assim por diante. As seguintes perguntas podem atuar como guia para o modelo lógico, da direita para a esquerda:

Tabela 5. Exemplo de construção de um modelo lógico

Meta: Melhorar a capacidade das partes interessadas de desenvolver uma estratégia nacional sobre drogas equilibrada.

Objetivo: Treinar as partes interessadas no desenvolvimento e utilização de modelos lógicos para estruturar e orientar ações que levem ao sucesso da estratégia.



Desenvolvimento de uma estratégia nacional sobre drogas (resultado de longo prazo)

- Como atingir isso? – Através do desenho de um modelo lógico robusto (resultado de médio prazo).
- Como realizar isso? — As partes interessadas são treinadas e entendem totalmente o desenvolvimento de modelos lógicos (resultado de curto prazo).
- Como isso acontece? — Um treinamento de três dias em modelos lógicos é realizado (produto).
- Como esse produto é obtido? — Por meio da organização do treinamento (atividades).
- O que é preciso para produzir essa atividade? – Material de treinamento, local, treinadores (insumos).

Tabela 6 apresenta um exemplo diferente de um modelo lógico para ilustrar como a planilha pode ser moldada à capacidade e às necessidades de um país. Esse exemplo estabelece a meta, que é “reduzir a dependência de substâncias entre criminosos que se encontram em uma instalação prisional,” além de um objetivo para ajudar a atingir essa meta. (Lembre-se, uma meta pode ter mais de um objetivo.) Para alcançar o objetivo de oferecer serviços de tratamento a todos os criminosos diagnosticados com distúrbio de uso de substâncias enquanto estiverem encarcerados, o modelo inclui uma lista de insumos, atividades, produtos e resultados desejados ou esperados.

Tabela 6. Exemplo de modelo lógico

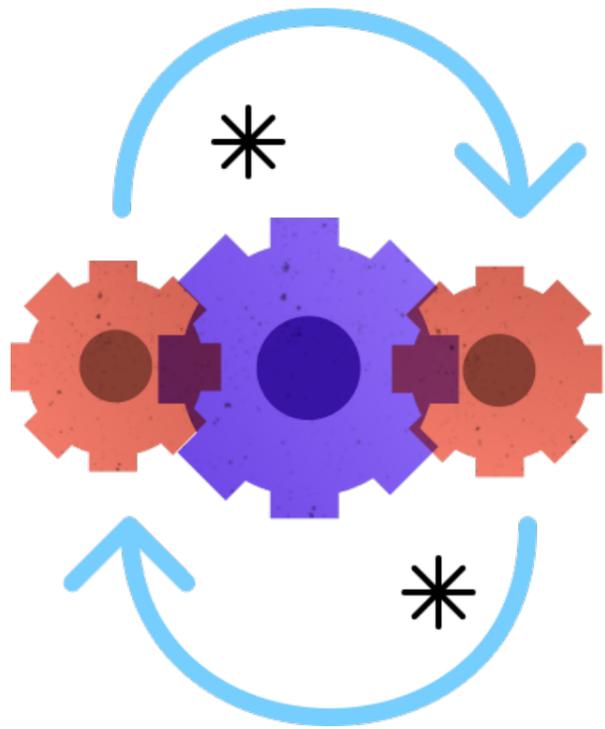
Meta: Reduzir a dependência de substâncias entre criminosos que se encontram em uma instalação prisional.

Objetivo: Oferecer serviços de tratamento a todos os criminosos diagnosticados com algum distúrbio do uso de substâncias enquanto estiverem encarcerados.

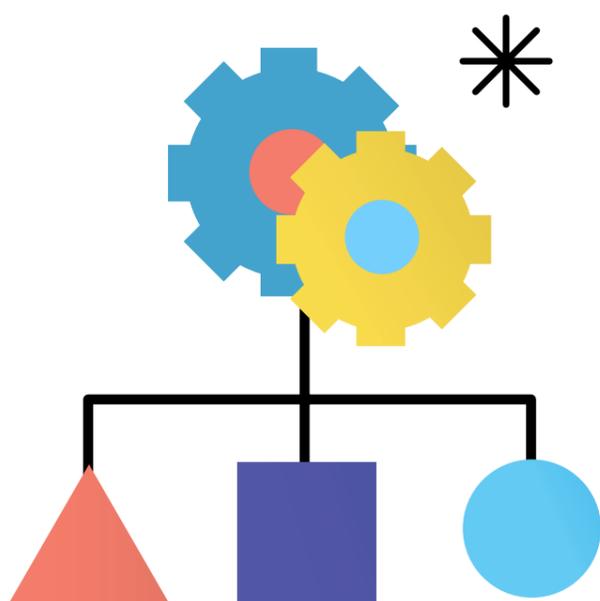
Insumos	Actividades	Produtos	Resultados		
			Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
<ul style="list-style-type: none"> • Equipe correcional • Equipe do programa de tratamento • Programa de tratamento (menu de serviços) • Médico • Instrumento de avaliação de riscos/necessidades válido • Espaço dedicado à comunidade terapêutica • Conselho consultivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver um ambiente comunitário terapêutico para o tratamento do abuso de substâncias. • Identificar criminosos que precisam de tratamento usando ferramentas de avaliação de risco/necessidade. • Desenvolver um plano de tratamento sensível aos riscos/necessidades dos indivíduos para incluir a possibilidade de tratamento auxiliado por medicamento. • Identificar agentes de recuperação (peer coach). • Oferecer serviços de tratamento identificados por meio de uma avaliação de riscos/necessidades. • Coordenar com serviços comunitários pós-tratamento para a integração de criminosos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de participantes inscritos/aprovados. • Número de participantes com plano de tratamento individualizado. • Nível de risco/necessidade dos participantes. • Tempo no programa para cada participante. • Número de participantes que abandonam o programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Percentagem de participantes expulsos do programa por não cumprimento. • Percentagem de exames toxicológicos positivos. • Percentagem de participantes que não cumpriram o programa. • Percentagem de participantes que permanecem no programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Percentagem de participantes que concluem o programa. • Tempo médio no programa. • Número de participantes em programa de reentrada vinculados a serviços comunitários. • Percentagem de participantes presos novamente no período de um ano. 	<ul style="list-style-type: none"> • Percentagem de participantes presos novamente no período de três anos. • Percentagem de ex-participantes que continuam livres de drogas após um ano. • Percentagem de ex-participantes que relatam mudanças positivas no funcionamento social.
Dados		Teoria da mudança:			
<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade do programa. • Número de funcionários por tipo. • Relação equipe/criminosos 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de dias de serviços ambulatoriais e de internamento prestados. • Tipos de ferramentas de avaliação utilizados. 	<p>Se as instituições correcionais identificam as necessidades dos presidiários com algum distúrbio de uso de substâncias e desenvolvem planos de tratamento individualizado para abordar essas necessidades, criam comunidades terapêuticas em instituições para oferecer tratamento e oferecem aos criminosos tratamento comunitário e outros serviços pós-tratamento mais amplos, os criminosos estarão mais bem preparados para sua reintegração nas comunidades das quais vieram. Além disso, o abuso de substâncias diminuirá ou será eliminado, reduzindo assim a demanda, uso e tráfico de drogas ilícitas.</p>			

Considerações finais

Os modelos lógicos são valiosos para desenvolver consenso entre partes interessadas com interesses divergentes. Permitindo uma análise estruturada de como as metas conjuntas podem ser alcançadas, esses modelos também mostram como abordar a questão dos “fatores fora do nosso controle.” Conforme discutido no *Capítulo 4*, os modelos lógicos também são ferramentas cruciais para formular planos de ação, que são necessários para implementar plenamente uma estratégia nacional sobre drogas.



Implementação de uma política nacional sobre drogas



Planos de ação para implementar uma estratégia nacional sobre drogas

Os planos de ação são essenciais para a implementação de uma estratégia nacional sobre drogas. Os planos descrevem programas, intervenções, e atividades que são captados por modelos lógicos. Assim, os resultados de modelos lógicos fluem diretamente para os planos de ação. Os modelos lógicos são importantes ferramentas eficazes na construção de abordagens baseadas em evidências para cada objetivo e definição de insumos e processos baseados em evidências. Contudo, os modelos não atribuem responsabilidade às partes interessadas (governo, ONGs e outras organizações) para realizar tarefas específicas. Nessa hora entram em cena os planos de ação, que detalham todas as tarefas necessárias para atingir um objetivo. Após a conclusão de um modelo lógico, o **plano de ação torna-se um meio para atribuir responsabilidade às pessoas que realizarão as tarefas.**

Frequentemente há uma certa confusão sobre a diferença entre um modelo lógico e um plano de ação. Para distinguir os dois, uma analogia pode ser útil. Imagine que você é um empreiteiro cujo objetivo é construir uma casa. Seu plano de construção é essencialmente o modelo lógico que mostra todas as coisas necessárias para construir a casa. Considera-se que esse plano é baseado em evidências, pois cumpre as diretrizes e regulamentos para a construção de casas. Contudo, o plano de construção (modelo lógico) é insuficiente para concluir a tarefa. Portanto, sua função como empreiteiro é identificar e contratar indivíduos especializados nas tarefas necessárias para construir a casa: os empregados da companhia que construirá os alicerces, os carpinteiros que construirão as janelas, os pedreiros que construirão as paredes e os eletricitistas que instalarão a fiação. Essas tarefas individuais, que não estão incluídas no plano de construção (modelo lógico) são identificadas no plano de ação.

Elementos do plano de ação

Há muitas maneiras de representar um plano de ação, mas a planilha mostrada na tabela 7 é a mais frequente. Sua estrutura flui da esquerda para a direita, semelhante ao modelo lógico. A familiaridade com o processo de modelagem lógica facilita o entendimento do plano de ação.

O primeiro elemento de um plano de ação é simplesmente um número usado para enumerar as atividades necessárias para transformar um objetivo nos meios para atingi-lo. A segunda coluna, **atividade ou etapa**, indica cada etapa que deve ser cumprida para o sucesso de um plano. A terceira coluna, responsável, é vital, pois indica a parte **responsável** por cada atividade. Somente pode ser indicada uma parte, pois ter mais de uma afeta a responsabilidade pela conclusão da atividade.

Passando da esquerda para a direita da planilha, a próxima coluna é **recursos necessários (internos e externos)**. Para cada atividade, os responsáveis pelo desenvolvimento do plano de ação devem identificar os recursos internos e externos necessários para concluir a atividade. A fonte de recursos internos provavelmente será o governo; a fonte de recursos externos provavelmente será uma fundação ou grupo de interesse. Essa coluna é essencial porque permite que os responsáveis pelo orçamento calculem o custo dos recursos, tendo em mente que alguns custos podem estar incluídos nos recursos existentes (internos e externos). Por isso, é essencial a inclusão de especialistas em orçamento no processo de formulação da estratégia e plano de ação. Esses especialistas sabem onde encontrar fundos para financiar as atividades identificadas num plano de ação.

Contudo, o orçamento (recursos disponíveis) não deve orientar o plano de ação. Os especialistas em orçamento lembrarão aos planejadores que os recursos são limitados, o que pode resultar na eliminação de um dos objetivos do plano de ação. Os planejadores devem ser livres para identificar todos os recursos necessários para concluir a atividade, enquanto os especialistas em orçamento devem decidir o que é viável. Saber o custo total dos recursos necessários para uma atividade é vital para indicar aos especialistas em orçamento quais eles são. Além disso, pode ser útil para os planejadores, que são responsáveis pelo sucesso do plano estratégico, dispor dessa informação importante se os recursos necessários não forem fornecidos e a estratégia não atingir seus objetivos. A falta de recursos provavelmente significa que a tarefa não será concluída conforme previsto.

Tabela 7. Plano de ação

Atividade ou etapa	Quais atividades são necessárias para implementar o plano?
Responsável	Quem é responsável pela execução de cada atividade? Quem é responsável pela supervisão?
Recursos necessários (internos e externos)	Que recursos internos e externos são necessários para concluir cada atividade?
Progresso em relação a uma referência	Como você sabe que houve progresso em cada atividade? Indique marcos, medidas e outras métricas.
Data de conclusão	Quando você espera concluir cada atividade?
Evidência de melhoria	O resultado da conclusão de cada atividade; que resultado estará associado à conclusão do plano de ação?

A próxima coluna na planilha, **progresso em relação a uma referência**, proporciona indicadores do progresso na conclusão de cada atividade (veja no capítulo 5 informações sobre avaliação do desempenho). Por exemplo, se um indivíduo recebe a tarefa de selecionar pessoas para um programa de treinamento, ele deve ter um prazo para concluir a tarefa. Os tipos de informação geralmente vistos nesta coluna são marcos (data de conclusão), medidas (instalações para o treinamento) e outras métricas (legislação apresentada para consideração de um órgão do governo).

A próxima coluna, **data de conclusão**, é óbvia: tem informações importantes para os gerentes da estratégia nacional identificarem se estão ocorrendo as mudanças desejadas, como a redução na disponibilidade de drogas ilícitas. A informação oferece aos gerentes uma referência fácil para verificar o que não está ocorrendo e exigir prestação de contas dos indivíduos responsáveis pelas tarefas relacionadas a cada objetivo.

Finalmente, a última coluna, **evidência de melhoria**, proporciona informação sobre o resultado esperado de uma atividade do plano de ação que está sendo implementada. Se a atividade consistir em proporcionar treinamento e assistência técnica para jovens num programa de prevenção, a evidência de melhoria pode ser “entender os riscos do uso de drogas ilegais”. Para obter essa informação, uma abordagem seria testar o conhecimento dos jovens sobre os riscos do uso de drogas. Trata-se de um indicador simples para mostrar que a atividade produziu os resultados esperados.

Plano de ação

- Deve ser escrito.
- Descreve as etapas necessárias para atingir um objetivo.
- Identifica quem fará o que e quando.
- Atribui uma tarefa a cada pessoa; “se duas pessoas são responsáveis, ninguém é responsável.”

Na implementação de um plano de ação, pode ser útil responder às seguintes perguntas:

○ Atividade ou etapa:

Quais as atividades necessárias para implementar o programa? (Deve haver uma lista)

○ Responsável:

Quem é responsável pela execução de cada atividade? E quem é responsável pela supervisão?

○ Recursos necessários (internos e externos):

Quais os recursos internos e externos necessários para concluir cada atividade?

○ Progresso em relação a uma referência:

Como verificar o progresso registrado em cada atividade? Indique os marcos, medidas e outras métricas.

○ Data de conclusão:

Quando se espera concluir cada atividade?

○ Evidência de melhoria:

¿Qué resultado se asociará con la realización de la actividad (es decir, el resultado de completar cada acción)?

Os planos de ação e modelos lógicos são documentos vivos e devem ser avaliados e revisados de maneira regular (por exemplo, anualmente).

Exemplo de plano de ação

A Tabela 8 supõe que os responsáveis pela estratégia nacional sobre drogas especificaram uma meta para redução da demanda: por exemplo, uma redução de 20% na demanda de drogas lícitas e ilícitas em cinco anos. Há duas opções para atingir essa meta. Uma consiste em implementar programas de prevenção do uso de drogas. Também há programas que procuram

impedir que o uso de drogas se transforme num problema. Outra opção para reduzir a demanda é a implementação de programas de tratamento destinados a ajudar as pessoas a deixarem de usar drogas.

Os planos de ação destinam-se a orientar a implementação dos objetivos estratégicos de cada meta. Conforme discutido anteriormente neste guia, as metas geralmente são em número limitado (por exemplo, 4), mas os objetivos são mais numerosos. **Cada objetivo deve ter seu próprio plano de ação.** No exemplo da *tabela 8*, o objetivo é “estabelecer programas de reabilitação e reintegração social para pessoas encarceradas”. Esse objetivo visa um grupo de indivíduos com problemas de abuso de substâncias que estão em estabelecimentos prisionais. Foi estabelecida uma instalação com 100 leitos separada da população geral para proporcionar tratamento. O desafio de implementar essa atividade cabe aos planejadores; imagine um grupo de indivíduos que têm conhecimento do tratamento, reintegração na comunidade e cumprimento dentro do estabelecimento.

Tabela 8. Plano de ação para estabelecer um programa de tratamento do uso de substâncias num estabelecimento prisional.

Meta: Redução de 20% na demanda de drogas lícitas e ilícitas em 5 anos.

Objetivo: Estabelecer programas de reabilitação e reintegração social para pessoas encarceradas.

Atividade ou etapa	Responsável	Recursos necessários (internos e externos)	Progresso em relação a uma referência	Data de conclusão	Evidência de melhoria
Quais atividades são necessárias para implementar o plano?	Quem é responsável pela execução de cada atividade? Quem é responsável pela supervisão?	Que recursos internos e externos são necessários para concluir cada atividade?	Como você sabe que houve progresso em cada atividade? Indique marcos, medidas e outras métricas.	Quando você espera concluir cada atividade?	O resultado da conclusão de cada atividade; que resultado estará associado à conclusão do plano de ação?
① Estabelecer um acordo com o departamento de correções (DC) e um assessor externo para elaborar um programa.	DC e assessor externo.	Advogado, assessor externo.	Acordo redigido	Julho de 2024	Acordo ratificado.
② Realizar um estudo para identificar os espaços necessários e disponíveis.	DC	Gerente ou engenheiro externo ou interno.	Equipe de pesquisa estabelecida.	Setembro de 2024	Estudo concluído sobre o espaço necessário para a população esperada.
③ Construir ou renovar uma instalação.	DC	Consultor	Empreiteiro selecionado	Dezembro de 2024	Novas instalações podem abrigar até 100 presos com problema de uso de substâncias.
④ Elaborar um plano de contratação de pessoal	DC/Consultor externo	Consultor	Políticas e procedimentos para as novas instalações.	Março de 2025	Plano de contratação aprovado.
⑤ Contratar profissionais de tratamento, especialmente médicos.	DC/Departamento de recursos humanos	Consultor	Plano de contratação pronto para aprovação pelo diretor do DC.	Setembro de 2025	Instalações com pessoal adequado, inclusive médicos.
⑥ Estabelecer políticas e procedimentos.	DC e programa de certificação de responsáveis pelo tratamento ou treinador.	Consultor	Equipe para revisar boas práticas em serviços de tratamento nas prisões.	Setembro de 2025	Políticas e procedimentos para as instalações.

Nesse plano de ação foram identificadas seis atividades. Pode haver outras atividades, mas limitou-se o número para simplificar a discussão. Primeiro, o plano requer alguém para estabelecer um acordo com um programa especializado em proporcionar tratamento para indivíduos encarcerados. Depois, o plano requer alguém para identificar um espaço no presídio para separar as pessoas em tratamento da população geral. Uma vez identificado o espaço, a próxima etapa é construir a instalação para acomodar o programa de tratamento. Essa atividade é seguida pela contratação do pessoal e estabelecimento de políticas e procedimentos para tratar essas pessoas.

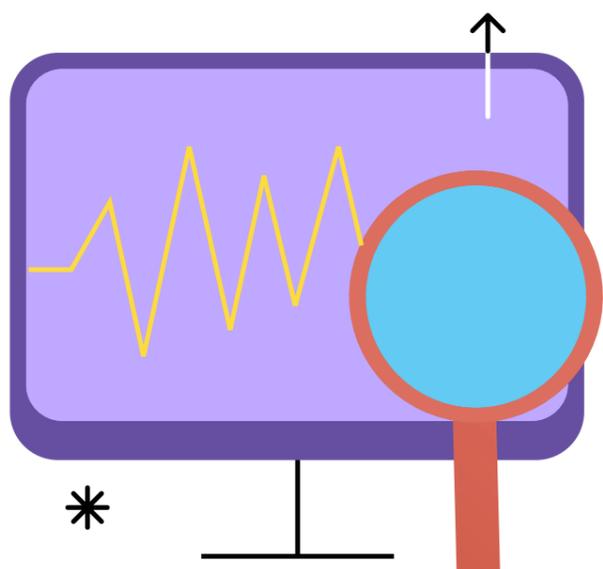
A última coluna nesse exemplo inclui os marcos para indicar a melhoria resultante de cada atividade, enquanto a coluna anterior indica quando esses marcos devem ser atingidos. Essas duas colunas são particularmente úteis para fins de prestação de contas.

A coluna que identifica os recursos não inclui estimativas do custo. Um especialista em orçamento deve calcular isso. Contudo, a disponibilidade de recursos não deve afetar o desenvolvimento do plano. Os responsáveis pela alocação de recursos limitados precisam saber o custo da implementação da estratégia para ponderar os requisitos de uma estratégia bem planejada e outras prioridades de financiamento, como a construção de escolas.

O objetivo deste capítulo é proporcionar as habilidades necessárias para desenvolver um plano de ação. Um plano de ação apoia os objetivos estratégicos, que por sua vez apoiam as metas de uma estratégia nacional sobre drogas. O planejamento das ações constitui um desafio, pois requer o desenvolvimento de um plano para cada objetivo. Uma estratégia de drogas típica tem mais de 20 objetivos e, portanto, mais de 20 planos de ação. Assim, se um processo de planejamento estratégico falhar, provavelmente acontecerá durante o desenvolvimento dos planos de ação. Para evitar essas falhas, o país deve atribuir a liderança e gestão dos planos de ação a um indivíduo que lidera um órgão administrativo para assegurar o desenvolvimento e implementação dos planos, sujeito a revisão periódica.



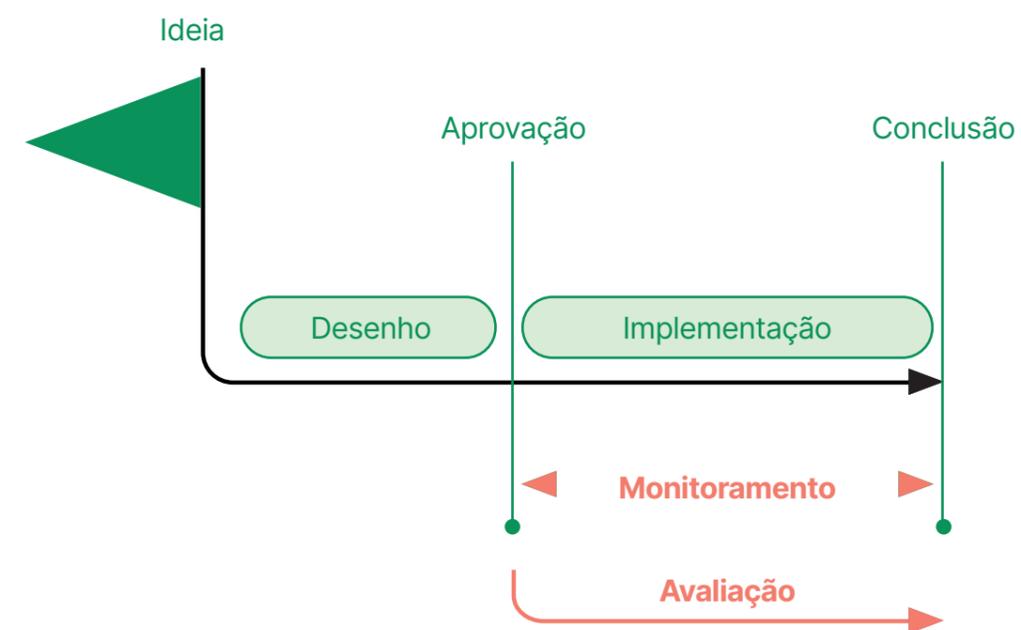
Monitoramento e avaliação da política nacional sobre drogas



Este guia começou com uma apresentação da estrutura e formulação de uma política nacional sobre drogas que envolve quatro componentes essenciais: partes interessadas, estratégia, orçamento e avaliação. O capítulo 1 discutiu como as partes interessadas se reúnem para realizar uma avaliação e determinar as prioridades de uma política nacional sobre drogas e como depois elas traduzem essas prioridades numa estratégia: uma estratégia nacional sobre drogas que tem uma visão, missão, metas e objetivos e possivelmente uma declaração dos valores básicos do país. O capítulo 2 discutiu como a estratégia está estruturada, enquanto os capítulos 3 e 4 indicaram como implementar a estratégia desenvolvendo modelos lógicos e planos de ação e, como parte do processo, identificar os recursos necessários.

Este capítulo considera o último componente: monitoramento e avaliação. Especificamente, este componente inclui atividades de monitoramento e avaliação para determinar o sucesso da implementação da política sobre drogas (veja a figura 13).

Figura 13. Monitoramento e avaliação como parte da implementação da política sobre drogas



O papel importante do monitoramento e avaliação numa política nacional sobre drogas

O monitoramento e a avaliação (M&A) são componentes importantes da gestão do desempenho. Os formuladores de políticas avaliam continuamente o valor e impacto de seu trabalho: fazem perguntas, consultam parceiros, fazem avaliações, obtêm feedback e usam a informação coletada para melhorar a política e seus programas e intervenções. Na verdade, essas avaliações informais se encaixam numa definição ampla de avaliação: exame do valor, mérito ou importância de um objeto. O trabalho dos formuladores de políticas também é orientado por avaliações formais feitas por meio da **avaliação de políticas**, que, para fins deste guia, é definida como “a coleta sistemática de informações sobre as atividades, características e resultados de programas e intervenções para avaliar a política, melhorar sua eficácia ou informar decisões sobre seu desenvolvimento futuro”. O termo **política** é definido como “qualquer conjunto de atividades organizadas apoiadas por um conjunto de recursos para obter um resultado específico e intencional”.

Um bom sistema de M&A desempenha um papel crucial na gestão de políticas e prestação de contas. Na verdade, um sistema de M&A oportuno e confiável proporciona informações para:

- **Apoiar a implementação da política com relatórios baseados em evidências que informam a gestão e a tomada de decisões para guiar e melhorar a implementação da política;**
- **Contribuir para a aprendizagem organizacional e intercâmbio de conhecimento refletindo e compartilhando experiências e lições aprendidas;**
- **Sustentar a prestação de contas e o cumprimento demonstrando se a política foi implementada de acordo com os padrões e requisitos estabelecidos;**
- **Proporcionar oportunidades para as partes interessadas comentarem sobre a política;**
- **Construir uma base de dados proporcionando conhecimento adicional e lições aprendidas sobre o controle de drogas em que os resultados são divulgados publicamente.**

Monitoramento vs. avaliação

Apesar de estreitamente vinculados, o monitoramento e a avaliação diferem quanto à oportunidade e ao foco.

Monitoramento

Monitoramento é o escrutínio ou coleta de dados sobre vários fatores (por exemplo, comportamentos, atitudes, mortes) durante um certo período. Geralmente, descreve o que está acontecendo e compara essa informação com os indicadores de desempenho para ilustrar o progresso na implementação da política. O monitoramento (e os dados dos indicadores de desempenho) é mais útil para avaliar atividades e produtos, bem como os resultados da política em curto prazo. É menos útil para verificar se o programa contribuiu para os resultados no longo prazo e como isso ocorreu. Dito isto, os dados coletados pelo sistema de monitoramento são valiosos para medir o desempenho e avaliar a política, especialmente para os resultados de longo prazo e o impacto na população. O monitoramento também proporciona aos gerentes e principais interessados de um projeto de desenvolvimento as medidas que indicam o progresso registrado, os objetivos alcançados e o uso dos fundos alocados.

Avaliação

A **avaliação** complementa o monitoramento e consiste na avaliação sistemática e objetiva de um projeto, programa ou política em andamento ou concluído, inclusive seu desenho, implementação e resultados. O objetivo é determinar a relevância e cumprimento dos objetivos, a eficácia no desenvolvimento, impacto e sustentabilidade. A equipe de implementação realiza avaliações em certos períodos e geralmente se concentra no impacto do programa ou intervenção. As avaliações geralmente utilizam vários métodos de coleta de dados que são mais amplos do que os indicadores de desempenho e mais adequados para verificar se um programa e suas intervenções contribuíram para os resultados desejados.

Quando um sistema de monitoramento indica que os esforços de um programa não estão no rumo certo (por exemplo, a população-alvo não está utilizando os serviços, os custos estão aumentando ou existe resistência a adotar novas práticas), as partes interessadas podem usar essa informação para aprendizagem interna, exigir prestação de contas e responder aos requisitos externos de informação e comunicação (veja a *Tabela 9*).



Tabela 9. Papéis complementares do monitoramento e avaliação

Monitoramento

- Esclarece os objetivos do programa.
- Vincula as atividades e recursos aos objetivos.
- Traduz os objetivos em indicadores e metas de desempenho.
- Coleta dados sobre esses indicadores e compara os resultados com as metas.
- Informa o progresso aos gerentes e alerta-os para os problemas.

Avaliação

- Analisa se os resultados visados foram obtidos.
- Avalia as contribuições específicas das atividades para os resultados.
- Examina o processo de implementação.
- Explora os resultados não previstos.
- Proporciona lições, destaca os resultados ou potencial do programa e oferece recomendações para melhoria.

Enfoques de monitoramento e avaliação



Além de avaliar a eficácia de uma política nacional sobre drogas, é importante avaliar os programas e suas intervenções conforme estabelecido no plano de ação. Isso ajuda a assegurar que a política nacional sobre drogas seja baseada em evidências. A *tabela 10* apresenta diferentes tipos de enfoques de monitoramento e avaliação.

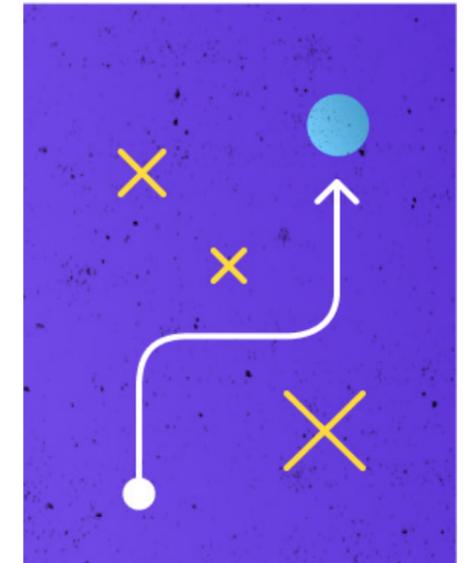


Tabela 10. Tipos de enfoques de monitoramento e avaliação

Avaliação das necessidades	Averigua o que as pessoas ou comunidades podem necessitar em geral ou em relação a uma questão específica.
Aferição da avaliabilidade	Determina se um programa ou intervenção está pronto para uma avaliação formal.
Avaliação do progresso	Informa como o projeto está operando, se está sendo implementado conforme o plano e se surgiram problemas na implementação (por exemplo, pode identificar que o programa está atingindo um grupo menos vulnerável, que os funcionários não têm o treinamento necessário, que o local do programa não é acessível ou que o horário do programa não atende as necessidades dos participantes).
Monitoramento do programa	Examina as atividades e operações do programa. Trata-se de uma aferição muito limitada que ajuda a monitorar, mas não a avaliar o projeto.
Avaliação dos resultados	Examina se um programa ou intervenção obteve os resultados desejados.
Avaliação final	Examina a efetividade e impacto geral do programa ou intervenção e sua qualidade, e se o custo atual pode ser mantido.
Análise da eficácia em função do custo	Examina a relação entre os custos e resultados do programa. Avalia o custo associado a cada nível de melhoria.
Análise de custo-benefício	Examina a relação entre os custos e resultados (ou benefícios) do programa. É como uma análise da eficácia em função do custo, mas atribui um valor em dólares ao resultado ou benefício de modo a obter um coeficiente que mostra os dólares gastos e economizados.

Indicadores

Ao formular os indicadores de desempenho, o exame do modelo lógico e do plano de ação pode ser um bom ponto de partida. Isso pode ajudar a identificar o que precisa ser medido, começando com as metas e objetivos estabelecidos e com o modelo.

Tipos de indicadores e dados

A equipe de implementação pode coletar diferentes tipos de dados para monitorar e medir o progresso na consecução das metas e objetivos do programa. Os dados podem ser quantitativos ou qualitativos.

Dados quantitativos

Esses dados expressam uma certa quantidade, montante ou extensão. Nos casos apropriados, os dados incluem unidades de medição, como centímetros, toneladas e quilos. Muitos indicadores de produto, por exemplo, são quantitativos.

Dados qualitativos

Esses dados descrevem os atributos ou propriedades da unidade de análise (por exemplo, uma pessoa, objeto ou sistema). Proporcionam um contexto útil e uma descrição mais completa. Esses dados também são importantes para contextualizar as tendências quantitativas (como o fato de os beneficiários não participarem de uma atividade) e para comunicar os resultados do programa ou intervenção. Exemplos de dados quantitativos incluem as observações coletadas no local de um programa ou intervenção e as opiniões, atitudes ou percepções obtidas em entrevistas ou pesquisas.

Dados são pedaços de informação, mas por si só não dizem nada. Quando usados para o monitoramento, os dados são indicadores (isto é, indicam o estado ou nível de algo). No contexto de um plano de ação, os indicadores de desempenho usam dados (ou medidas de desempenho) para contar uma história sobre o sucesso ou fracasso na obtenção de resultados. Várias categorias de indicadores (isto é, dados ou métricas) estão disponíveis para avaliar aspectos específicos dessa história.

Contexto

Proporcionam informação para ajudar a entender as tendências ou outros aspectos relacionados com a meta de um programa ou intervenção (por exemplo, efeitos imprevistos ou fatores externos).

Serviço aos clientes

Indicam ou informam as melhorias necessárias na interação entre um programa ou intervenção e os beneficiários.

Eficiência

Proporciona um coeficiente entre os insumos do programa ou intervenção e seus produtos ou resultados, refletindo os recursos usados para obtê-los.

Insumo

Indica o consumo de recursos.

Produto

Indica o nível de produtividade ou atividade.

Processo

Indica se um processo ou procedimento está funcionando bem.

Resultado

Indica o progresso na obtenção do resultado desejado do programa ou intervenção.

Após desenvolver uma lista de possíveis indicadores, a qualidade de cada indicador deve ser avaliada com base num conjunto de critérios bem definidos. Para ter alta qualidade um indicador deve ser:

Mensurável

Quantificável usando as ferramentas e métodos disponíveis.

Prático

Pode ser usado oportunamente e a um custo razoável.

Preciso

Específico e bem definido.

Confiável

Consistentemente mensurável ao longo do tempo e da mesma maneira por diferentes observadores.

Válido

Mede de maneira exata um comportamento, prática ou tarefa.

Relevante

Vinculado diretamente a um insumo, produto ou resultado programático.

Útil para os tomadores de decisão

Crucial para a tomada de decisões.

Sensível

Serve como um alerta precoce de mudanças nas condições.

Usando esses critérios ou outros semelhantes, a lista deve ser reduzida às medidas do desempenho final. O objetivo é ter um conjunto ótimo de medidas que satisfaz as necessidades da gerência a um custo razoável. Isso também significa limitar o número de medidas para cada objetivo/resultado.

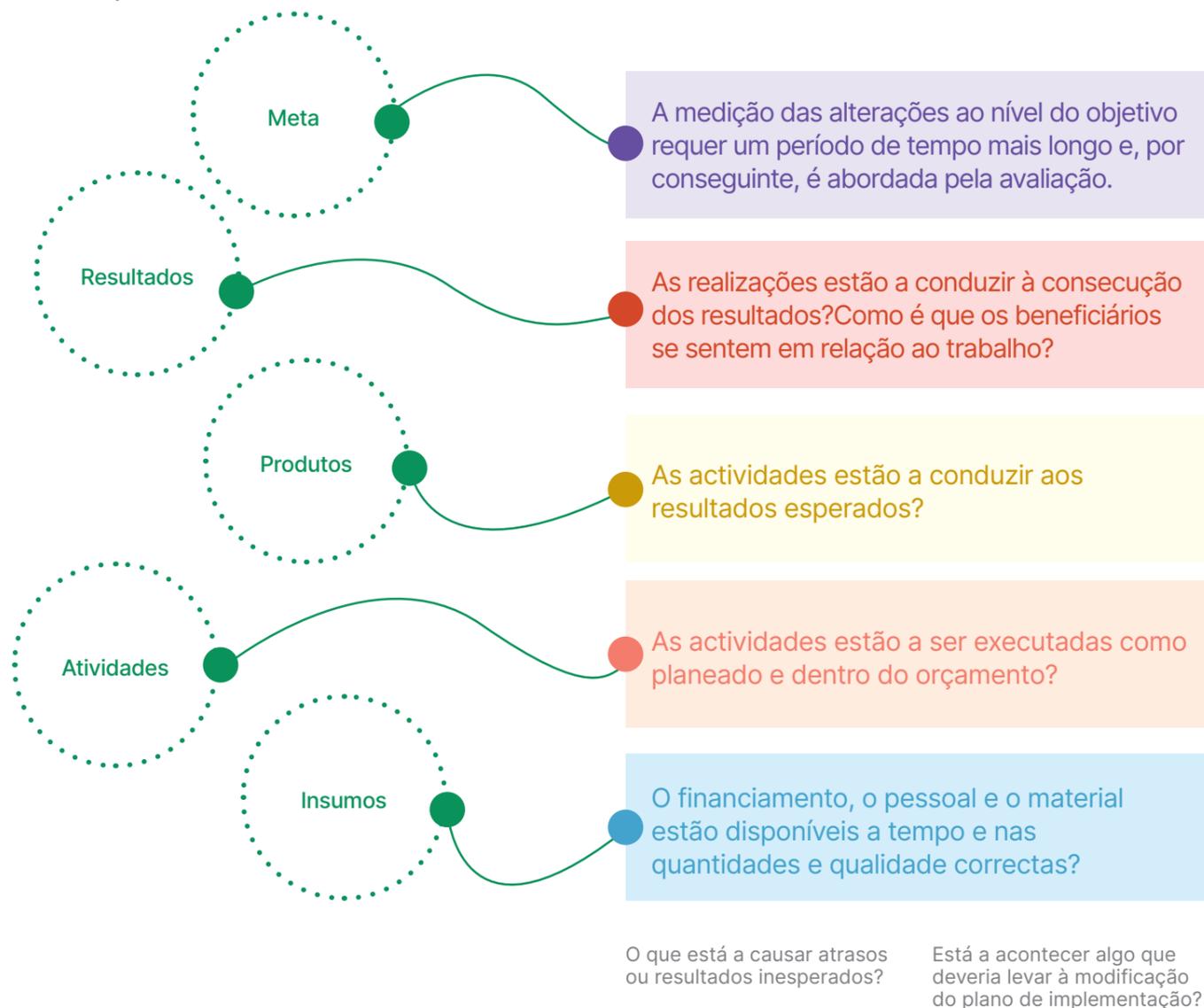
Avaliação

A avaliação é a coleta e análise sistemática de informações sobre as características e resultados de programas, projetos ou processos. A avaliação pode ajudar a determinar os resultados de uma política e entender como e por que foram obtidos. A equipe de implementação realiza a avaliação para identificar uma maneira de melhorar o desempenho de uma política, inclusive os programas e intervenções; avaliar os efeitos e impactos da política; ou informar a formulação de políticas. Como o monitoramento, a avaliação também pode informar a implementação (por exemplo, uma avaliação intermediária), mas ocorre com frequência menor e examina mudanças maiores (resultados) que exigem uma análise com maior rigor metodológico.

A pressão para demonstrar a eficácia e o valor das políticas sobre drogas tem aumentado. A avaliação pode ser uma resposta a isso ao examinar a relevância, eficácia, sustentabilidade ou impacto da política. Na verdade, por meio de uma avaliação, as partes interessadas podem identificar e refletir sobre os efeitos dos programas e intervenções de uma política e aferir seu valor. Por sua vez, podem aprender com a experiência e melhorar futuras intervenções.

A Figura 14 resume as principais perguntas a serem feitas ao avaliar os componentes de uma política. As perguntas se concentram principalmente em como a política e seus programas e intervenções se desenvolveram e as mudanças resultantes.

Figura 14. Perguntas da avaliação e modelo lógico.



Os esforços de avaliação devem ser realizados e financiados devido à sua contribuição vital para o seguinte:

- Tomada de decisões
- Gestão da política
- Melhoria da política
- Determinar se a política deu certo
- Identificar os efeitos colaterais da política (resultados inesperados)
- Prestação de contas

Infelizmente, os esforços de avaliação podem não seguir adiante devido a vários motivos:

- Falta de tempo
- Falta de dinheiro
- Falta de expertise
- Intrusão
- Medo
- Crença de que os programas ou intervenções são ineficazes
- Falta de financiamento no longo prazo

Desenho da avaliação

Uma avaliação pode concentrar-se exclusivamente na avaliação do progresso nos resultados, ou também pode concentrar-se na atribuição causal (ou seja, na ligação entre o progresso nos resultados a programas e esforços de intervenção específicos). Os esforços de pesquisa concentram-se frequentemente na **atribuição causal** e podem complementar a avaliação tradicional de políticas quando necessário.

Ao longo da vida de uma política, as circunstâncias podem exigir a complementação das avaliações tradicionais com outros estudos que se pareçam mais com uma pesquisa. A avaliação tradicional geralmente utiliza um desenho não experimental/observacional; outros tipos de avaliação e pesquisa utilizam projetos experimentais, quase-experimentais e projetos baseados em objetivos. A discussão a seguir se aprofunda nesses tipos de desenho.

O **desenho observacional** inclui pesquisas transversais e estudos de caso. Pesquisas transversais periódicas podem ser usadas para descrever características que existem numa comunidade, mas não para determinar relações de causa e efeito entre diferentes variáveis. Essas pesquisas podem informar uma avaliação, coletando dados para fazer inferências sobre uma população de interesse em um determinado momento ou sobre possíveis relações. Uma pesquisa também é frequentemente utilizada para recolher dados preliminares para apoiar o desenvolvimento de uma política, programa ou intervenção e a avaliação do seu impacto. Os estudos de caso são úteis quando um programa ou intervenção está sendo replicado num cenário novo ou diferente, um resultado único está sendo avaliado ou um ambiente é especialmente imprevisível. Permitem explorar as características da comunidade e como estas influenciam a implementação do programa ou intervenção, bem como identificar as barreiras e facilitadores da mudança.

O **desenho experimental** utiliza uma atribuição aleatória para comparar resultados de um ou mais grupos que participam numa intervenção com aqueles de um grupo, ou grupos equivalentes, que não participam na intervenção. Um exemplo de desenho experimental seria selecionar um grupo de escolas similares e escolher aleatoriamente algumas escolas para receberem um currículo de prevenção da violência e escolher outras escolas para servirem como controles. Neste desenho, todas as escolas teriam chances iguais de estar no grupo de intervenção ou no grupo de controle. Além disso, a distribuição aleatória reduziria as probabilidades de que as escolas de intervenção e de controle variem de forma significativa, o que poderia influenciar as diferenças nos resultados da intervenção. Assim, a equipe de implementação poderia atribuir mudanças nos resultados à intervenção, na medida em que a intervenção é a única diferença entre os dois grupos. Se os alunos das escolas de intervenção retardassem mais o início dos comportamentos de risco do que

os alunos das escolas de controle, a equipe de implementação poderia atribuir esse sucesso à intervenção.

Quando um desenho experimental não for possível ou viável, um **desenho quase-experimental** é outra opção. Este desenho faz comparações entre grupos não equivalentes e não utiliza distribuição aleatória entre grupos de intervenção e controle. Um exemplo de um desenho quase-experimental seria avaliar em duas comunidades as crenças dos adultos nos efeitos nocivos do bullying na escola e, posteriormente, realizar uma campanha nos meios de comunicação numa das comunidades. Após a campanha, a equipe de implementação reavaliaria as crenças dos adultos nas duas comunidades, esperando encontrar na comunidade que recebeu a campanha de mídia uma percentagem mais elevada de adultos que acreditam que o bullying na escola é prejudicial. Contudo, neste caso, os críticos poderiam argumentar que outras diferenças entre as duas comunidades causaram as mudanças nas crenças; portanto, é importante documentar as principais semelhanças entre os grupos de intervenção e de controle, com base em fatores como a demografia da população e fatores atuais ou históricos relacionados.

Além do desenho quase-experimental, as comparações de resultados e dados sobre resultados entre estados ou jurisdições, entre um estado e a nação ou ao longo do tempo (análise de séries temporais) podem ajudar a equipe de implementação a estabelecer parâmetros de referência significativos para o progresso. Os dados de comparação também são úteis para medir indicadores em antecipação a intervenções novas ou em expansão. Por exemplo, antes da implementação de uma intervenção, a falta de mudanças nos indicadores-chave ao longo do tempo é útil para demonstrar a necessidade da intervenção. Onde já foram implementadas intervenções, a falta de mudanças nos indicadores também é útil para

justificar um maior investimento em intervenções e programas mais baseados em evidências, bem financiados e abrangentes.

Outra alternativa a um desenho observacional ou tradicional é um **desenho baseado em objetivos**. Utiliza objetivos predeterminados e o programa ou intervenção subjacente como padrões de avaliação, responsabilizando assim o programa ou intervenção por atingir as expectativas preestabelecidas. A descrição e construção de um modelo lógico enfatizado neste guia prepara o terreno para avaliações robustas baseadas em objetivos. Nestes casos, o planejamento da avaliação concentra-se nas atividades, produtos e resultados de curto, médio e longo prazo delineados em um modelo lógico que direciona as atividades de medição.

Dada a complexidade dos programas e intervenções, os desenhos tradicionais de avaliação aqui descritos podem não ser a melhor escolha. A adequação e viabilidade de desenhos alternativos (por exemplo, desenhos simples antes/depois, pré-teste/pós-teste ou apenas pós-teste) também devem ser considerados. Dependendo dos objetivos da política e das utilizações pretendidas dos resultados da avaliação, estes desenhos podem ser mais adequados para medir o progresso na consecução de uma meta da política. Quando há necessidade de provar que o programa ou intervenção foi responsável pelo progresso nos resultados da política sobre drogas, os modelos de avaliação tradicionais podem não ser as melhores ou as únicas opções.

Embora estas alternativas de desenho muitas vezes custem menos e exijam menos tempo, *economizar tempo e dinheiro não deve ser o principal critério para selecionar um desenho de avaliação*. É importante escolher um desenho que meça o que a equipe de implementação precisa medir e atenda às necessidades de médio e longo prazo. O desenho que a equipe de implementação

seleciona influencia o momento da coleta de dados, como eles analisam os dados e os tipos de conclusões que a equipe pode tirar dos resultados. Adotar uma abordagem prática e colaborativa do desenho e focar em uma avaliação ajudam a garantir a adequação e utilidade da avaliação.

Análise e aprendizagem

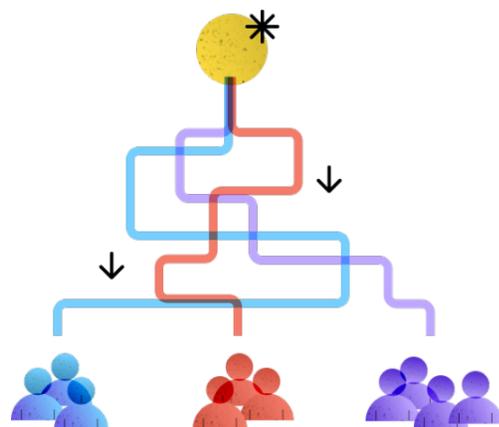
Através da análise dos dados de monitoramento e avaliação, as partes interessadas obtêm conhecimento valioso sobre o progresso atual e os resultados futuros que podem impactar a implementação. A incorporação de análises regulares do progresso também dá aos decisores políticos, aos parceiros de implementação, e a outras partes interessadas, a oportunidade de avaliar e refletir sobre a implementação e os resultados da política e assim:

- **Melhorar o desempenho** adquirindo novas informações que permitem a correção do rumo e a adaptação de atividades;
- **Informar atuais e futuras decisões programáticas** para modificar ou eliminar o que não está dando certo e reforçar o que está dando certo;
- **Informar futuras decisões de planejamento estratégico e orçamento** para melhorar as operações no futuro e permitir a tomada de decisões baseadas em dados em todos os níveis;
- **Testar hipóteses de teoria da mudança** preenchendo lacunas de conhecimento e resolvendo incertezas em hipóteses com novas pesquisas ou sínteses de análises existentes;

- **Identificar e monitorar as suposições e o contexto** levando em conta condições fora do nosso controle que podem impedir a implementação da política;
- **Despertar conscientização** mediante campanhas públicas em torno de uma questão ou esforço para resolver um problema;
- **Reduzir os desafios** associados com a rotatividade de pessoal documentando efetivamente o conhecimento sobre o contexto da política, atividades anteriores e atuais e relações importantes;
- **Promover apoio** com mais informação e conhecimento sobre a implementação da política, bem como resultados para defender e apoiar pedidos de recursos;
- **Facilitar a coordenação, colaboração, comunicação e intercâmbio** de conhecimento internamente e com atores externos;
- **Manter a prestação de contas** com implementadores e partes interessadas estabelecendo revisões regulares;
- **Medir o progresso** na consecução das metas e objetivos usando dados sobre o desempenho como parte de revisões regulares desse progresso.

A análise regular dos dados do programa permite que as partes interessadas saibam se o programa está progredindo conforme planejado, apliquem medidas de responsabilização e identifiquem quaisquer possíveis ajustes nos insumos, atividades ou implementação geral do programa para mitigar quaisquer problemas identificados.

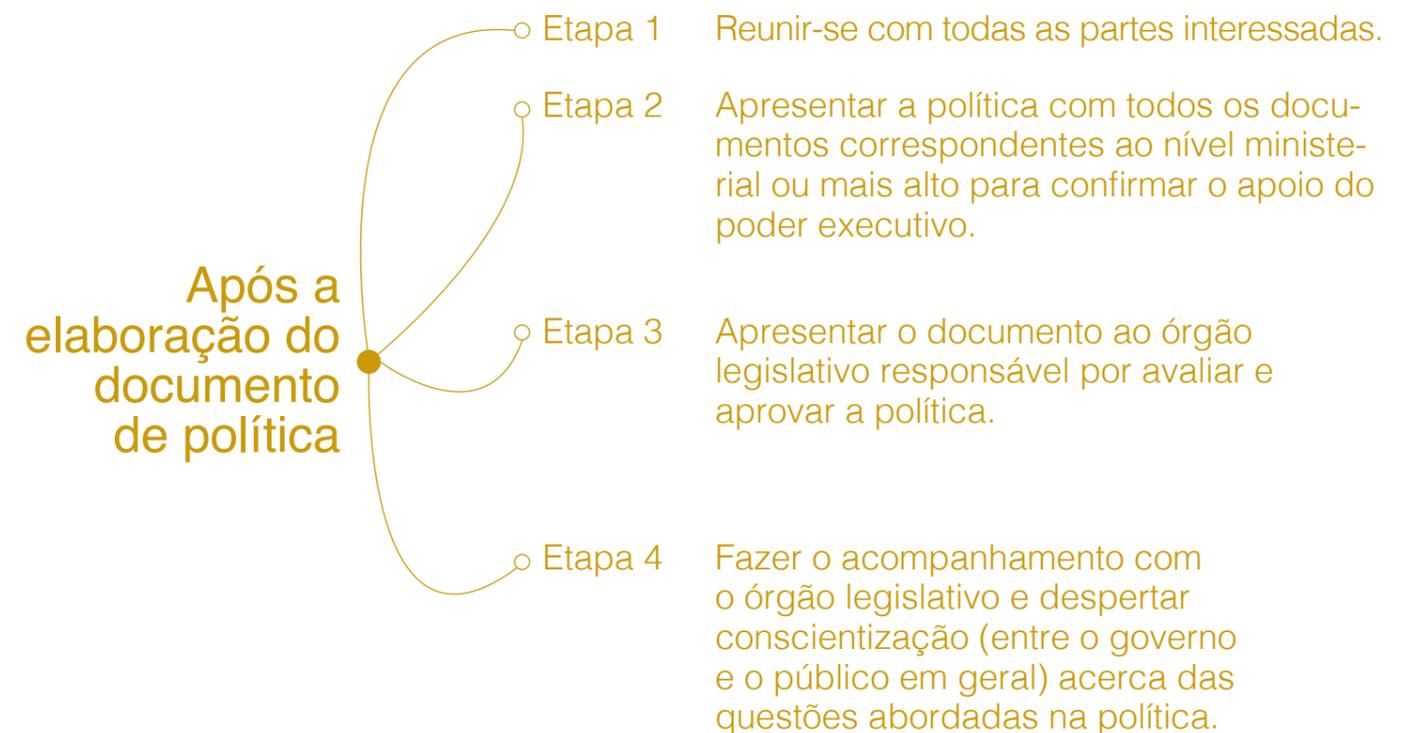
Aprovação e adoção de uma política nacional sobre drogas (estratégia e plano de ação)



Por que é necessária a aprovação

A aprovação oficial da política, estratégia e plano de ação nacional sobre drogas é fundamental para o reconhecimento do documento como uma posição oficial do governo e precisa ser obtida através do sistema estruturado do país para a aprovação de documentos desta natureza. A política deve ser aprovada pelo parlamento, órgão legislativo, ou gabinete de altos funcionários do país, para sua implementação.

Cada país tem políticas, sistemas e procedimentos diferentes, mas existem algumas etapas e considerações gerais e comuns para obter a aprovação de uma política nacional sobre drogas:



Algumas considerações importantes

A Inclusão de TODAS as partes interessadas no processo de formulação da política

Tal como detalhado no *Capítulo 1*, o processo de elaboração da política (veja a *figura 16*) deve incluir etapas específicas para garantir o desenvolvimento de um documento abrangente com todos os elementos necessários.

Seguindo as etapas, o documento de política estará completo e incluirá as contribuições de todas as agências e atores envolvidos ou associados ao controle de drogas.

Figura 16. Processo de formulação da política

Principais Atores	<ul style="list-style-type: none"> Mapa de atores Reuniões de coordenação Comitê diretor
Avaliação da situação	<ul style="list-style-type: none"> Coleta e análise de dados (demanda e oferta) Marco legal Marco de capacidade institucional
Estratégia	<ul style="list-style-type: none"> Visão, missão, metas e objetivos Metas de desempenho
Plano de ação	<ul style="list-style-type: none"> Planejamento de programas, intervenções e atividades Responsabilidades Recursos e orçamento
Monitoramento e Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> Indicadores de metas, objetivos e atividades Relatório final
Financiamento e aprovação	<ul style="list-style-type: none"> Consulta com especialistas e orçamento Reuniões com funcionários responsáveis e aprovação

B Identificação da agência líder pelo comitê diretivo (ministro ou funcionário de alto nível conhece a política e a correspondente estratégia e plano de ação)

Depois de concluir a política, o comitê diretor deve identificar a agência que apresentará a política ao órgão governamental relevante para aprovação. O comitê deve selecionar uma agência que tenha desempenhado uma função de liderança no desenvolvimento do documento e que atualmente tenha um perfil sênior entre as partes interessadas (que possa atribuir à agência a autoridade para apresentar a política). Os membros do comitê diretor devem reconhecer agência mais forte e que tem mais influência. As considerações motivadas pelo ego devem ser deixadas de lado e a propriedade coletiva deve ser primordial para garantir que o documento seja endossado.

Se possível, o comitê diretor deve primeiro apresentar a política ao ministro ou ao funcionário relevante mais graduado, para garantir a autorização do envio da política para aprovação.

C Inclusão de um endosso político (prefácio por um ou mais funcionários graduados)

DEVE haver alguma forma de endosso político da política. Em todos os países, a direção política articula a orientação da política do país. Portanto, uma política nacional sobre drogas deve ser reconhecida pela autoridade máxima. Consequentemente, é importante incluir no documento um prefácio ou uma declaração de um detentor de cargo de alto nível, seja ele o presidente, o primeiro-ministro, o ministro responsável ou um funcionário sênior do país.

D Inclusão de um resumo executivo abrangente

Uma política bem desenvolvida deve refletir que um processo baseado em evidências foi usado para determinar as ações propostas. Recomenda-se enfaticamente um resumo executivo abrangente para este documento, pois muitos formuladores de políticas envolvidos no processo de aprovação podem não ter tempo para analisar o documento em sua totalidade. Para ajudá-los, um resumo executivo sólido deve delinear o processo baseado em evidências, fornecer uma visão geral completa do documento, enfatizar a colaboração realizada, detalhar todas as áreas cobertas e destacar algumas das principais intervenções e resultados propostos.

O processo de aprovação (etapas sugeridas)

O comitê diretor e a agência líder devem estar cientes do nível de aprovação necessário e também de qual nível daria ao documento o maior alcance nacional: seria a aprovação do presidente, do parlamento ou do gabinete? Seja qual for o caso, a aprovação deve ser obtida apropriadamente.

A agência líder deve:

- obter o endosso de outros tomadores de decisão de alto nível (por exemplo, do Conselho de Secretários Permanentes) e
- enviar o documento da política e fazer uma apresentação sobre a política.

A *Figura 17* resume as etapas sugeridas para o processo de aprovação de uma política nacional sobre drogas.



Figura 17. Processo de aprovação (etapas sugeridas)

PASSO 1

Reunir-se com todas as partes interessadas para confirmar suas responsabilidades e compromissos; redigir um memorando de entendimento com as partes interessadas; e identificar qual agência assumirá a responsabilidade de enviar a política para aprovação.

PASSO 2

Enviar a política com todos os documentos de apoio e incluir o prefácio de um funcionário de alto nível e um resumo executivo sólido.

PASSO 3

Apresentar a política ao órgão legislativo relevante com a responsabilidade de avaliar e provar a política.

PASSO 4

Acompanhamento com o órgão legislativo e conscientização (entre o governo e o público em geral) sobre as questões abordadas na política.

Depois da aprovação: divulgação e adoção

O documento de política precisa estar “vivo”, ou seja, disseminado e adotado pelas partes interessadas para implementação. Isso garantirá que as metas da política reflitam o mandato, as metas organizacionais e as prioridades das partes interessadas, que realizarão a implementação. A mídia deve divulgar o documento de política.

Divulgação do documento de política

- Obtenha um International Standard Book Number (ISBN) para o documento. Esse é um identificador numérico de livro comercial que deve ser exclusivo. As editoras compram o ISBN de uma afiliada da Agência Internacional do ISBN. Um ISBN é atribuído a cada edição e variação separada de uma publicação.
- Produza cópias impressas e eletrônicas.
- Distribua o documento para as partes interessadas, bibliotecas e outras áreas de acesso público.

Adoção e apoio de todas as partes interessadas

- Assegure que todas as partes interessadas apoiem a política: elas foram envolvidas desde o início como parte do desenvolvimento do documento.
- Faça com que as partes interessadas compartilhem a política com a agência e ajude-as a entender sua função.

- Faça com que as partes interessadas falem sobre a política na mídia ou em outros fóruns públicos. Certifique-se de que uma mensagem padrão consistente seja compartilhada por todas as partes interessadas para comunicar uma frente forte e unida.

Uso da mídia

A mídia deve ser usada com cautela e sabedoria, depois que a política for aprovada.

- Envolver a mídia tradicional e garanta que as informações fornecidas sejam claras.
- Use plataformas de mídia social que sejam aprovadas pelas várias agências.
- Certifique-se de que todas as partes interessadas tenham o documento em suas plataformas de mídia social.
- Certifique-se de que todas as partes interessadas promovam os documentos, especialmente em suas áreas de responsabilidade.
- Divulgue informações específicas sobre a política e desenvolva o conteúdo de forma incremental para detalhar as atividades planejadas e os resultados esperados. Assegure-se de que as partes interessadas e o público estejam cientes dos benefícios a serem obtidos com a implementação da política.
- Destaque as conquistas anualmente (ou segundo outro cronograma predeterminado) e compartilhe atualizações sobre determinadas atividades, como eventos, treinamentos e a abertura de centros ou instalações.

Apêndices

Estrutura de uma política nacional sobre drogas (exemplo)

Sumário

Prefácio

Resumo Executivo

Introdução/avaliação da situação

- Situação das drogas no país
 - o Uso de drogas e suas consequências
 - o Demanda por tratamento e reabilitação
 - o Disponibilidade, produção e tráfico de drogas
 - o Prisões e confiscos de drogas
- Esforços e desafios em resposta ao problema das drogas
- Marco Legal Nacional
- Marco Institucional

Marco Hemisférico e Internacional sobre Drogas

- Convenções, mandatos e declarações assumidas pelo país

Estratégia Nacional sobre Drogas

- Planejamento estratégico e propósito geral
- Declaração da Visão e Missão
- Valores básicos
- Enfoque de direitos humanos, gênero e saúde pública
- Metas e objetivos
- Metas de desempenho
- Modelo lógico

Plano de ação

- Atividades, agências responsáveis, recursos necessários, progresso em relação a uma referência, data de conclusão e evidência de melhoria

Quadro de monitoramento e avaliação

- Propósito, âmbito e objetivos do monitoramento e avaliação
- Processo de monitoramento e avaliação
 - o Monitoramento do desempenho das atividades
 - o Avaliação das metas e objetivos

Planejamento do orçamento

- Atividades, custo das atividades, orçamento disponível por atividade, exercício fiscal e agências responsáveis
- Gasto total projetado

Apêndices (se for necessário)

Glossário

Referências

Áreas de Intervenção (lista não exaustiva)

Redução da demanda (Prevenção e tratamento, reabilitação e apoio à recuperação)

A **prevenção** educa e apoia indivíduos e comunidades para evitar o uso e abuso de drogas e o desenvolvimento de transtornos relacionados ao uso de substâncias. Um programa de prevenção de drogas inclui uma série de atividades realizadas de forma contínua e sistemática durante um certo período, apoiadas por um currículo ou curso de atividades planejado, recursos instrucionais apropriados e materiais escritos ou audiovisuais. Atividades, ações ou sessões individuais e isoladas (como palestras ou workshops) não constituem um programa. Programas voltados para populações-chave, também chamados de populações-alvo, são aqueles que desenvolvem e implementam estratégias de prevenção do abuso de drogas adaptadas às características de um determinado grupo populacional, contexto, gênero, idade ou etnia (por exemplo, alunos do ensino fundamental ou médio, crianças que trabalham, mulheres e grupos indígenas).

A população-alvo refere-se ao grupo populacional que um programa procura abordar. O tamanho da população-alvo dependerá do tipo de programa a ser implementado. Um programa de prevenção universal será direcionado a um grupo populacional inteiro, enquanto um programa de prevenção seletivo terá como alvo uma população específica “em risco” ou “em alto risco”. Outros grupos de risco: cada Estado-Membro deve determinar os grupos populacionais dentro de seu contexto específico que podem estar em maior risco em relação ao uso indevido de drogas e suas consequências sociais, de saúde e legais adversas. Esses grupos de alto risco podem incluir migrantes, profissionais do sexo, indivíduos soropositivos, moradores de rua, jovens de rua e usuários de drogas injetáveis.

Os tipos mais conhecidos de programas de prevenção de drogas são os seguintes:

- **Programas de prevenção universais:** são direcionados a uma população geral, como todos os alunos em idade escolar. Esse nível de prevenção busca fortalecer valores, atitudes, conhecimentos e habilidades que contribuam para que uma criança ou jovem tenha um estilo de vida saudável e livre de drogas.

- **Programas de prevenção seletivos:** têm como alvo os grupos de risco ou subgrupos da população em geral, como filhos de usuários de drogas ou alunos com baixo rendimento escolar.
- **Programas de prevenção específicos:** são destinados a pessoas que já experimentam drogas ou que apresentam outros comportamentos de risco.
- **Programas de abuso de drogas no local de trabalho:** podem incluir prevenção e educação sobre abuso de drogas e álcool para funcionários e gerentes em um local de trabalho; programas de assistência aos funcionários; encaminhamentos e/ou assistência financeira para tratamento de abuso de substâncias; instalações no local disponibilizadas para grupos de Alcoólicos Anônimos (AA) e Narcóticos Anônimos (NA); e políticas escritas proibição do uso de álcool e outras drogas lícitas e ilícitas no trabalho.

Tratamento, reabilitação e apoio à recuperação referem-se à maneira pela qual os programas e serviços prestam atendimento a alguém com um transtorno por uso de substâncias. Por exemplo, os serviços podem ser centralizados em uma única instalação ou, mais comumente, podem ser prestados por meio de um sistema coordenado que envolve diferentes instituições por encaminhamento dos pacientes, a fim de garantir a qualidade, a cobertura e a continuidade adequada do atendimento. A regulamentação governamental dos serviços públicos e privados de tratamento de drogas é fundamental para garantir a manutenção dos padrões de atendimento; a integração de programas especializados de tratamento de distúrbios de álcool e drogas no sistema geral de saúde também é importante.

Redução da oferta

A redução da oferta visa a melhorar a capacidade de um país de reduzir a produção, a distribuição e a disponibilidade de drogas ilícitas, bem como confiscar produtos químicos usados na fabricação de drogas. As medidas de redução da oferta consideram uma ampla gama de questões de fiscalização e controle, inclusive a erradicação de plantações cultivadas para a produção de drogas ilícitas; a produção de drogas ilícitas, inclusive drogas sintéticas e à base de plantas; a distribuição e o tráfico de drogas ilícitas por terra, ar e mar; os padrões de consumo de drogas; o desvio de produtos farmacêuticos que poderiam se prestar ao abuso; e o controle de precursores e outros produtos químicos usados para produzir drogas ilícitas, entre outros.

O principal objetivo das atividades nacionais de redução da oferta é reduzir a disponibilidade de drogas ilícitas. Assim, os programas implementados dentro dessa estrutura visam a atingir esse objetivo. Esses programas precisam de uma base legislativa e regulatória com sistemas e controles administrativos adequados sobre os quais os programas possam ser desenvolvidos. Essa base deve estar vinculada a um sistema de sanções penais, civis e administrativas que implique um certo nível de consequências para os indivíduos envolvidos em empreendimentos ilegais. As atividades regulatórias, administrativas e de aplicação da lei servem para monitorar o contexto que envolve o fornecimento de drogas, bem como para realizar as atividades de investigação e interdição adequadas. A execução bem-sucedida dessas atividades exige uma estreita colaboração entre todos os órgãos envolvidos, de uma ampla gama de setores: político, regulatório, legislativo e administrativo; aplicação da lei e alfândega; e justiça criminal, entre outros. Os indivíduos envolvidos em cada setor devem ter as habilidades e os conhecimentos necessários para cumprir suas responsabilidades com eficácia e segurança. Os programas e a assistência externa devem fortalecer a capacidade dos países em seus esforços para implementar essas atividades.

A natureza do problema das drogas, bem como sua gravidade e consequências, será diferente em cada país. Dessa forma, a natureza, o foco e as disposições de qualquer programa ou série de programas devem ser adaptados às características específicas do contexto de cada país. Ao mesmo tempo, os países podem aprender e se beneficiar das experiências de outros países e agências por meio do intercâmbio de boas práticas e lições aprendidas.

A natureza global do problema das drogas ilícitas aumenta a complexidade de qualquer resposta que seja desenvolvida e implementada, pois o fato de o problema transcender as fronteiras nacionais implica um certo nível de cooperação internacional. Os lucros incríveis das atividades ilícitas com drogas criam as condições para corrupção, diminuição da segurança pública e desestabilização dos governos. Qualquer resposta ao problema das drogas deve reconhecer essa realidade.

Os *princípios democráticos, os direitos humanos e as políticas internacionais* sobre drogas estão inter-relacionados. Onde quer que as drogas sejam cultivadas ou produzidas em grande volume, existe a possibilidade de corrupção, grandes atividades de tráfico e narcoterrorismo. Consequentemente, o fortalecimento da democracia e do estado de direito é essencial para o controle internacional das drogas.

A **erradicação de plantações** representa a destruição de plantações de drogas ilícitas antes que elas sejam cultivadas e refinadas em drogas utilizáveis. Os programas de erradicação são eficazes para reduzir o fornecimento de drogas brutas no sistema. A erradicação geralmente é feita por meio do uso de produtos químicos, destruição de campos ou do cultivo e destruição imediata de plantações ilícitas.

A **interdição** geralmente se refere à interceptação de drogas ilícitas antes que elas cheguem ao seu destino final. Geralmente concentrada em centros de produção e zonas de trânsito conhecidos, a interdição se baseia no uso de recursos militares ou policiais para impedir o trânsito de drogas de uma região para outra ou de um país para outro. A interdição impede que drogas refinadas cheguem ao seu ponto de distribuição e remove um suprimento quantificável de drogas ilícitas da rede de distribuição.

As **forças policiais locais** representam a última oportunidade de reduzir a disponibilidade de drogas antes que elas cheguem aos usuários. Uma forte coordenação das forças policiais locais pode impedir que as drogas cheguem aos traficantes que fornecem o suprimento diretamente aos usuários de drogas.

A **lavagem de dinheiro** refere-se ao delito descrito no artigo 2 do Regulamento Modelo da OEA/CICAD sobre os delitos de lavagem relacionados com o tráfico ilícito de drogas e delitos conexos, emendado em 1999, e é definido como “a prática de ocultar ou disfarçar a verdadeira natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos e valores que resultem direta ou indiretamente de atividade criminosa”.

Para combater a lavagem de dinheiro, os governos devem estabelecer regimes abrangentes de combate à lavagem de dinheiro que forneçam as ferramentas legais e regulatórias necessárias às autoridades encarregadas de combater o problema. Essas medidas devem abranger o sistema de justiça criminal (por exemplo, juízes, promotores e agentes da lei); o setor financeiro (por exemplo, banqueiros, reguladores e membros da unidade de inteligência financeira); e setores profissionais e comerciais não financeiros (por exemplo, corretores de seguros, tabeliães, contadores e advogados). As organizações criminosas podem obter enormes lucros com seus negócios ilícitos; portanto, é importante privar essas organizações de seus lucros por meio de apreensão, restrição e confisco. Para adotar essas medidas provisórias, os países devem designar uma autoridade administrativa especializada responsável pela administração, inventário e preservação razoável do valor econômico dos ativos ligados à lavagem de dinheiro ou a uma atividade criminosa grave (para seu eventual confisco).

Produtos farmacêuticos são as substâncias definidas na Convenção da ONU de 1961 (emendada em 1972, 1971 e 1988) que têm propriedades psicotrópicas e se destinam ao uso médico, científico e veterinário legítimo. Esses produtos incluem aqueles que têm uma única entidade básica ou “matéria-prima” e aqueles que têm formulações que contêm mais de um componente ativo. Esses produtos têm fins médicos ou científicos legítimos. Ao mesmo tempo, suas propriedades psicotrópicas os tornam atraentes para aqueles que desejam usá-los ou fazer uso abusivo deles. O desvio e a venda ilícita desses medicamentos representam grandes problemas para os Estados-Membros e seus respectivos sistemas de saúde. O dano em potencial associado ao desvio desses medicamentos geralmente é ignorado ou minimizado devido ao seu status “legal”. Dessa forma, a legislação nacional, os controles e as consequências (criminais, civis e administrativas) devem abordar essa lacuna.

Precursores e outros produtos químicos são as substâncias químicas listadas nas tabelas I e II da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988, bem como as substâncias químicas controladas pelo país declarante, listadas no regulamento-modelo da OEA/CICAD acima mencionado ou identificadas como substâncias usadas na produção de drogas ilícitas. Essas substâncias incluem produtos químicos que contêm um único composto básico ou “matéria-prima” e produtos que contêm combinações de substâncias químicas. Precursores são as substâncias essenciais para a produção de uma droga sintética que não podem ser substituídas.

A maioria dessas substâncias, se não todas, tem aplicações científicas ou comerciais legítimas, apesar de seu uso na produção de drogas ilícitas. Portanto, os Estados-Membros devem aplicar controles adequados e, ao mesmo tempo, garantir a disponibilidade desses produtos químicos para seus usos legítimos. Ao mesmo tempo, os países devem garantir que outras legislações, regulamentações e estruturas regulatórias/administrativas já em vigor considerem esses controles.

Alternativas ao encarceramento

As alternativas ao encarceramento, inclusive os tribunais de drogas, são projetadas para infratores com um distúrbio de abuso de substâncias que impulsiona sua conduta criminosa. Esses programas lhes dão a opção de tratamento e reabilitação sob supervisão judicial em vez de encarceramento. Ao se concentrarem no tratamento de um transtorno de abuso de substâncias, esses programas abordam uma das causas subjacentes da conduta criminosa em vez de seus sintomas. Dessa forma, as alternativas ao encarceramento podem ajudar a romper a

“porta giratória” do comportamento criminoso, abuso de substâncias, encarceramento e reincidência.

Os tribunais de drogas são os mecanismos mais pesquisados no âmbito das alternativas ao encarceramento e da justiça criminal em geral. Décadas de estudos empíricos mostram que, quando implementados corretamente, eles

- reduzem a reincidência no crime,
- reduzem os custos financeiros relacionados ao sistema de justiça criminal e
- melhoram os resultados para os participantes (inclusive melhores relacionamentos com suas famílias e comunidades).

Consequências nocivas do uso de drogas

As consequências prejudiciais do uso de drogas concentram-se principalmente nas consequências sanitárias, sociais e econômicas do uso de drogas. As atividades destinadas a minimizar essas consequências têm como alvo os usuários de drogas problemáticos, em um esforço para tratar sua doença. Essas atividades podem incluir manter o usuário de drogas vivo e funcionando; reduzir a transmissão de doenças infecciosas (por exemplo, HIV, hepatite C e B e doenças sexualmente transmissíveis); tratar distúrbios mentais (por exemplo, depressão, ansiedade, comportamentos suicidas e esquizofrenia); diagnosticar doenças cardiovasculares e respiratórias; envolver os usuários mais difíceis com o sistema de saúde e serviços sociais; e reduzir os distúrbios públicos e o comportamento criminoso relacionados ao uso de drogas.

Desenvolvimento alternativo abrangente e sustentável

O desenvolvimento alternativo abrangente e sustentável visa reduzir, eliminar e impedir o cultivo ilícito de drogas, usando uma abordagem holística que procura melhorar a situação social e econômica geral das populações afetadas. Ao reduzir ou impedir o cultivo ilícito, esses programas contribuem para a criação de economias lícitas e sustentáveis e para a melhoria da qualidade de vida e do desenvolvimento humano em harmonia com o meio ambiente. Os programas geralmente envolvem o trabalho em cooperação com instituições públicas e privadas, organizações regionais e locais e a sociedade em geral.

Exemplos reais de planejamento estratégico dos países (estratégias sobre drogas)

Exemplo 1

Visão:	Uma nação segura e protegida contra o problema mundial das drogas.
Missão:	Formular e implementar programas nacionais oficiais que protejam a nação contra o uso e abuso de drogas, o tráfico de drogas e suas consequências.
Valores essenciais:	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Compaixão</i>: trata o uso de substâncias como um problema de saúde e reconhece o estigma como uma barreira aos serviços de saúde e outros. • <i>Abrangência</i>: reconhece que o uso de substâncias existe em um continuum que requer uma série de políticas, serviços e apoios para promover a saúde e o bem-estar geral. • <i>Proteção de grupos vulneráveis</i>: concentra-se no compromisso de fornecer apoio e proteção a grupos vulneráveis, como jovens e moradores de rua. • <i>Colaboração</i>: envolve governos federais, provinciais, territoriais e municipais; comunidades; partes interessadas; e pessoas com experiências vividas. Também é preciso que haja colaboração local (pública e privada) com escolas, famílias, grupos religiosos, profissionais de saúde e de serviços humanos, agentes da lei, empresas e outras organizações comunitárias. Outras áreas de colaboração incluem a cooperação regional e internacional para abordar com sucesso o uso, o abuso, o tráfico e a fabricação de substâncias.

Metas de redução da demanda

1. Aprimorar e implementar políticas e planos de redução da demanda abrangentes.
2. Incentivar a integração de programas de tratamento e recuperação no sistema de saúde pública e abordar a dependência de drogas como uma doença crônica e não transmissível.
3. Agilizar o acesso de pessoas dependentes de drogas a um sistema de tratamento, reabilitação, reintegração social e serviços de recuperação baseados em evidências.
4. Explorar os meios de oferecer tratamento, reabilitação, integração social e serviços de apoio à recuperação para pessoas dependentes de drogas no sistema de justiça criminal como uma alternativa ao processo criminal ou à prisão.
5. Promover e fortalecer o treinamento e a educação continuada de profissionais, técnicos e outros envolvidos na implementação de todas as atividades de controle de drogas.
6. Enfatizar a sincronização do plano de drogas com as estratégias de outros planos nacionais.
7. Enfocar explicitamente os jovens no combate ao uso e abuso de drogas.

Metas de redução da oferta

1. Expandir os mecanismos de coleta e análise de dados, em apoio à realização de avaliações que facilitem o desenvolvimento de políticas públicas destinadas a reduzir a oferta ilícita de drogas.
2. Implementar medidas abrangentes e equilibradas com o objetivo de reduzir a oferta ilícita de drogas.
3. Patrocinar estudos e pesquisas que contribuam para a identificação precoce e o monitoramento de tendências novas e emergentes que possam fornecer informações atualizadas sobre o fornecimento ilícito de drogas.

Metas das medidas de controle

1. Reforçar as medidas de controle que impedem o desvio de substâncias químicas controladas para atividades ilícitas.
2. Fortalecer a agência governamental de alimentos e drogas e a autoridade fiscal para garantir melhor controle e redução do tráfico de drogas ilícitas e crimes relacionados.
3. Fortalecer, conforme o caso, as medidas de controle que impedem o tráfico ilícito de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais relacionados.

Metas de fortalecimento institucional

1. Planejar, implementar, fortalecer e atualizar estratégias nacionais sobre drogas baseadas em evidências.
2. Coordenar e apoiar as unidades envolvidas no planejamento e implementação eficaz da política nacional sobre drogas.
3. Reforçar a rede nacional de informações sobre drogas para melhorar os sistemas nacionais de informações sobre drogas e racionalizar as estratégias.
4. Realizar pesquisas para determinar o custo humano, social e econômico do problema das drogas.

Metas de cooperação internacional

1. Endossar o princípio de cooperação contido nos instrumentos internacionais para lidar com o problema mundial das drogas, inclusive por meio de ações para garantir o cumprimento e a utilidade.
2. Promover e participar de programas de cooperação internacional que visem ao reforço das políticas nacionais para lidar com o problema das drogas com base nas necessidades das agências interessadas.
3. Buscar e promover assistência técnica, bem como o intercâmbio de melhores práticas e lições aprendidas, para tratar de todos os aspectos do problema mundial das drogas.
4. Buscar assistência técnica e treinamento para a implementação das recomendações formuladas no contexto do Mecanismo de Avaliação Multilateral da CICAD.
5. Explorar novos acordos com os principais países de onde e para onde as drogas são transportadas, a fim de trocar informações sobre todos os aspectos do tráfico de drogas e visar seus líderes.
6. Incentivar, obter e utilizar financiamento e apoio da comunidade internacional de doadores para intensificar o combate ao tráfico de drogas.

Exemplo 2

Fortalecimento institucional

Meta: Fortalecer e sustentar mecanismos nacionais (legais e institucionais) para coordenar e gerenciar a implementação de iniciativas nacionais para o controle de drogas.

Valores essenciais:

- *Participação social e comunitária:* A política local sobre drogas deve basear-se nas necessidades sentidas e expressas pela comunidade, já que sua participação é importante nas ações a serem realizadas.
- *Intervenções baseadas em evidências:* As ações decorrentes da política local sobre drogas devem ser fundamentadas e baseadas em evidências científicas, dando alguma consideração àquelas baseadas em senso comum, intuição ou opinião.
- *Flexibilidade:* Durante a vigência da política, sua estratégia pode ser modificada com base em mudanças no fenômeno das drogas, novas necessidades e novas evidências.

Objetivos:

1. Formular e implementar um plano nacional antidrogas.
2. Atribuir responsabilidades entre as instituições envolvidas.
3. Desenvolver e implementar políticas antidrogas que sejam baseadas em evidências.
4. Fortalecer o observatório nacional de drogas.
5. Promover avaliações periódicas e independentes de políticas, programas e intervenções.
6. Envolver-se no treinamento contínuo de todos os funcionários envolvidos no controle de drogas.
7. Garantir a provisão adequada de recursos para a implementação completa do plano.

Redução da demanda

Meta: Reduzir o uso e o abuso de substâncias legais e ilegais em todas as faixas etárias, melhorando a qualidade e a acessibilidade dos serviços de tratamento e reabilitação disponíveis para os usuários de substâncias.

Objetivos:

1. Formular políticas de redução da demanda que se concentrem na intervenção precoce, tratamento, reabilitação e fortalecimento dos serviços de apoio.
2. Disseminar informações sobre os riscos associados ao uso de drogas, inclusive por meio da utilização de novas tecnologias da informação, cultura popular e meios de comunicação de massa.
3. Usar dados e pesquisas para elaborar e implementar programas com metas mensuráveis específicas para diversas populações em risco.
4. Formular e implementar programas com oportunidades de educação e desenvolvimento de habilidades que promovam estilos de vida saudáveis.
5. Fornecer ao sistema educacional metodologias e abordagens de prevenção do abuso de substâncias.
6. Envolver a população adulta por meio de programas de prevenção na família, na comunidade e no local de trabalho.
7. Explorar modelos de tratamento, reabilitação e recuperação para infratores dependentes de drogas como uma alternativa ao encarceramento.
8. Fortalecer as relações com instituições acadêmicas e de pesquisa para facilitar pesquisas e estudos que gerem evidências sobre os vários aspectos da demanda de drogas.
9. Melhorar o registro e a educação continuada de profissionais, técnicos e outros funcionários envolvidos na implementação de programas para redução da demanda de drogas.
10. Submeter os programas sobre demanda de drogas a monitoramento contínuo e avaliação científica.
11. Estabelecer e aprimorar os mecanismos existentes para reunir e compartilhar informações relacionadas à saúde entre os prestadores de serviços de saúde pública.

Redução da oferta

Meta: Diminuir o fornecimento ilícito de drogas e reduzir as ameaças representadas pelo tráfico de drogas e crimes relacionados.

Objetivos:

1. Estabelecer e aprimorar os mecanismos existentes para coletar e compartilhar informações/inteligência sobre o tráfico de drogas.
2. Elaborar um sistema regulatório abrangente para prevenir e controlar o desvio de produtos químicos.
3. Aprimorar os mecanismos para detectar o cultivo e a produção de drogas.
4. Realizar estudos e pesquisas que contribuam para a identificação precoce e o monitoramento de tendências novas e emergentes no comércio de drogas ilícitas.

Medidas de controle

Meta: Introduzir medidas que aumentem a capacidade do governo de impedir a entrada no país de drogas ilegais e outros materiais e de estabelecer um controle adequado sobre precursores químicos.

Objetivos:

1. Adotar legislação nacional apropriada para controlar o comércio de precursores químicos.
2. Estabelecer programas de redução da oferta que se concentrem na prevenção da fabricação ilícita de drogas sintéticas e de origem vegetal.
3. Impedir o desvio de produtos farmacêuticos com propriedades psicoativas para usos ilícitos.
4. Fortalecer os órgãos nacionais envolvidos no controle do tráfico de drogas ilícitas e crimes relacionados.
5. Estabelecer medidas para a colaboração efetiva nas investigações criminais, nos procedimentos de investigação e na coleta de provas e intercâmbio de informações entre os países.
6. Impedir o desvio de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais relacionados para usos ilícitos.

Cooperação internacional

Meta: Promover o princípio da cooperação internacional por meio de instrumentos que abordem o problema das drogas e coordenar os esforços nacionais para uma ação regional, hemisférica e global eficaz.

Objetivos:

1. Assinar e ratificar instrumentos relevantes da comunidade internacional.
2. Promover programas de cooperação internacional.
3. Promover mecanismos de cooperação judicial hemisférica e assistência jurídica mútua.
4. Incentivar e promover a assistência técnica, bem como o intercâmbio de melhores práticas e lições aprendidas.

Monitoramento e avaliação

Meta: Fortalecer e promover a função de monitoramento e avaliação em todos os aspectos da implementação do plano antidrogas para garantir que os objetivos declarados sejam alcançados.

Objetivos:

1. Reunir as informações estratégicas das partes interessadas sobre a implementação do plano antidrogas.
2. Avaliar os resultados em períodos distintos durante a vigência do plano antidrogas.
3. Incluir a função de monitoramento e avaliação no início de todos os programas e projetos.
4. Promover avaliações periódicas e independentes de políticas, programas e intervenções.
5. Fornecer treinamento contínuo em monitoramento e avaliação para todos os funcionários envolvidos nos esforços antidrogas.

Exemplo 3

Meta: Reduzir o uso e o tráfico de drogas.

Objetivo: Reduzir a disponibilidade de drogas ilegais no país.

Princípios orientadores:

- *Respostas abrangentes*, uma condição essencial para lidar com o problema das drogas de forma eficaz.
- *Responsabilidade conjunta*, um princípio básico que pode ser aplicado no âmbito internacional e local.
- *Atividades equilibradas* destinadas a reduzir a demanda e controlar a oferta.
- *Participação social*.

Objetivos de fortalecimento institucional:

1. Fortalecer a Comissão Nacional sobre Drogas (CND) dentro do Ministério da Segurança Nacional, colocando-a em um alto nível governamental e fornecendo-lhe as capacidades e competências necessárias para coordenar a política nacional de drogas em seus estágios de formulação, implementação, monitoramento e avaliação.
2. Fortalecer o Observatório Nacional de Drogas no âmbito da CND para o desenvolvimento de sistemas nacionais de informação sobre drogas e a promoção de pesquisas científicas nessa área.
3. Promover a formulação, adoção e implementação de alternativas ao encarceramento para delitos de nível inferior relacionados a drogas, levando em conta os sistemas constitucionais, legais e administrativos do país, de acordo com os instrumentos internacionais.

Objetivos de redução da demanda:

1. Estabelecer políticas de redução da demanda com foco na saúde pública que sejam baseadas em evidências, multidisciplinares e respeitem os direitos humanos, considerando as diretrizes e recomendações de organizações internacionais especializadas.
2. Fortalecer as relações entre a CND, o Ministério da Educação, o Ministério dos Serviços Sociais, o Ministério da Juventude, Esportes e Cultura, a academia, escolas independentes, organizações de jovens e a mídia, com o objetivo de aumentar a conscientização sobre o impacto das drogas; maximizar o acesso que essas instituições têm às populações-chave envolvidas no problema das drogas.
3. Estabelecer um sistema nacional de tratamento, reabilitação e reintegração social para pessoas com uso problemático de drogas; incorporar enfoques de direitos humanos e gênero e levar em conta padrões de qualidade internacionalmente aceitos.
4. Estabelecer programas de tratamento, reabilitação e reintegração social para pessoas encarceradas com uso problemático de drogas.
5. Fortalecer as relações entre a CND e as organizações comunitárias e não governamentais, com o objetivo de implementar e gerenciar programas de redução da demanda de drogas focados principalmente no tratamento e reabilitação de jovens em situação de risco.
6. Fortalecer o relacionamento entre a CND e a sociedade civil, com o objetivo de implementar e gerenciar programas de redução da demanda de drogas focados principalmente no tratamento e na reabilitação de jovens em situação de risco.

Objetivos de redução da oferta:

1. Formular, implementar e fortalecer políticas e programas abrangentes e equilibrados que visem à prevenção e à redução da oferta ilícita de drogas, de acordo com as realidades territoriais e os princípios de direitos humanos.
2. Reduzir o tráfico de drogas ilícitas.
3. Formular e implementar planos e/ou programas para mitigar e reduzir o impacto dos cultivos ilícitos e da produção de drogas no meio ambiente, com a incorporação e participação das comunidades locais e de acordo com as políticas nacionais que estabelecem programas de desenvolvimento alternativo para as pessoas em risco de se tornarem cultivadores.
4. Aumentar o número de programas de fornecimento para pessoas do Departamento de Serviços Correcionais.

Objetivos das medidas de controle:

1. Adotar ou fortalecer medidas de controle para prevenir o desvio de produtos farmacêuticos que contenham substâncias precursoras ou produtos que contenham entorpecentes ou substâncias psicotrópicas para atividades ilícitas; garantir a disponibilidade adequada e o acesso a produtos farmacêuticos exclusivamente para fins médicos e científicos.
2. Estabelecer, atualizar e fortalecer, conforme o caso, as estruturas legislativas e institucionais destinadas a combater a lavagem de dinheiro derivada do tráfico de drogas.
3. Fortalecer as agências para a administração de bens apreendidos e confiscados como produto do crime em casos de tráfico de drogas.

Objetivos de cooperação internacional:

1. Promover e fortalecer mecanismos regionais, hemisféricos e internacionais de cooperação e coordenação para fomentar a assistência técnica, melhorar o intercâmbio de informações e experiências e compartilhar as melhores práticas e lições aprendidas em políticas sobre drogas e crimes relacionados.
2. Promover e fortalecer mecanismos de cooperação e coordenação bilateral para fomentar a assistência técnica, melhorar o intercâmbio de informações e experiências e compartilhar as melhores práticas e lições aprendidas em políticas sobre drogas e crimes relacionados.

Exemplo 4

Missão:

Estabelecer diretrizes de implementação da política sobre drogas que garantam a execução de ações de responsabilidade de diferentes órgãos estatais.

Visão: Consolidar uma esfera política que apoie a cooperação interinstitucional na implementação de uma política nacional sobre drogas.

- Princípios:**
- *Direitos humanos:* Integração dos princípios e instrumentos de direitos humanos em uma política sobre drogas.
 - *Desenvolvimento com equidade:* Compromisso com o desenvolvimento e a dignidade humana, com foco nas populações vulneráveis. Inclusão de uma perspectiva de gênero transversal.
 - *Integridade e equilíbrio:* Abordagem complexa, multidimensional e transversal.
 - *Responsabilidade compartilhada:* Fortalecimento da estratégia antidrogas por meio da cooperação multilateral no âmbito global.
 - *Democracia:* Participação ativa da comunidade e da sociedade civil no desenvolvimento de uma política e nas discussões relacionadas a ela.
 - *Evidências científicas:* Intervenções baseadas em evidências que garantam a qualidade, a eficiência e a sustentabilidade das ações.
 - *Transparência:* Disponibilidade de informações públicas e prestação de contas.

Objetivos por componentes

Fortalecimento institucional

1. Fortalecer os processos de formulação de políticas e a função gerencial da agência nacional de drogas, aprofundar o trabalho interinstitucional dos ministérios participantes e promover (no nível mais alto) a articulação de ações políticas com outras instituições públicas relevantes.
2. Desenvolver linhas de ação conjuntas e fortalecer a capacidade dos diversos atores envolvidos no processo de implementação da estratégia, tais como agências estatais, governos departamentais e locais, instituições educacionais, ONGs e sindicatos.
3. Fortalecer a estrutura normativa e regulatória da estratégia, para garantir a universalidade, a acessibilidade e a articulação interinstitucional entre os serviços.
4. Consolidar a estrutura institucional e a dotação de recursos da agência nacional de drogas para o cumprimento mais eficaz das tarefas.

Saúde integral

1. Desenvolver um sistema de prevenção abrangente que ofereça uma ampla gama de programas de prevenção universais, seletivos e indicados.
2. Desenvolver um sistema abrangente de tratamento e atendimento de drogas entre as partes interessadas envolvidas em suas operações, como ONGs, órgãos públicos e empresas do setor privado.

3. Formular, executar e coordenar planos nacionais em relação a mandatos específicos da lei referentes ao tratamento de substâncias, inclusive tabaco, maconha, álcool, psicotrópicos e outras drogas, de acordo com o Plano Nacional de Saúde do país.
4. Desenvolver e implementar sistemas de gerenciamento de alta qualidade para prevenção, tratamento e cuidados.
5. Fortalecer as ações de integração social destinadas a reduzir as vulnerabilidades associadas ao uso problemático de drogas e aumentar o acesso a programas de proteção social, especificamente nas esferas de educação, cultura, habitação e saúde; garantir que essas ações sejam adaptadas às circunstâncias e necessidades específicas das pessoas, famílias e comunidades.

Mercado: Medidas de controle e regulamentação

1. Fortalecer o monitoramento e a avaliação das políticas de regulamentação do mercado por meio de um sistema de indicadores validados, padronizados, comparáveis e confiáveis.
2. Fortalecer as medidas de controle estabelecidas para impedir o desvio de precursores e substâncias químicas do mercado legal para a produção ilícita de drogas.
3. Fortalecer as medidas de controle estabelecidas para gerenciar o mercado de produtos farmacêuticos; abordar a comercialização ilegal e a produção de substâncias psicoativas ilícitas.
4. Fortalecer as políticas destinadas a combater a lavagem de dinheiro, inclusive a investigação de ativos e a apreensão e o confisco de ativos ligados a organizações criminosas.
5. Assegurar a implementação de medidas destinadas a prevenir e punir a corrupção, especialmente no caso de funcionários públicos.
6. Fortalecer políticas focadas na prevenção, interdição e repressão do tráfico de drogas ilícitas e crimes relacionados, especialmente políticas relacionadas ao crime organizado, corrupção pública, lavagem de dinheiro e tráfico de armas e de pessoas.
7. Fortalecer os sistemas de informação relevantes; estabelecer mecanismos para promover a consulta, o compartilhamento de assessoria, o treinamento e a cooperação entre as autoridades que implementam partes da política sobre drogas (como autoridades do Judiciário, do Ministério Público, do Departamento de Assuntos Internos ou equivalente, da academia e de outras organizações ligadas ao sistema judiciário).

Justiça e coexistência

1. Promover a geração de conhecimento e o intercâmbio de boas práticas nessa área para fortalecer a formulação e implementação de programas baseados em evidências.
2. Considerando a alta prevalência de problemas de consumo e de saúde mental entre a população de rua, fortalecer as condições de vida dessas pessoas, levando em conta seus padrões de mobilidade e formas de habitar espaços públicos e de convivência.
3. Desenvolver estratégias de intervenção seletiva e programas voltados para as comunidades mais afetadas e expostas à prática de crimes de microtráfico de drogas.
4. Fortalecer a rede de tratamento para pessoas em situação de vulnerabilidade, com consideração especial do impacto do encarceramento sobre os cuidadores e seus dependentes.
5. Sensibilizar e treinar atores do sistema judiciário (por exemplo, juízes e policiais), academia, serviços de saúde e organizações comunitárias sobre como lidar com o uso problemático de drogas; incorporar informações atualizadas e boas práticas.
6. Promover alternativas ao encarceramento para indivíduos com transtornos decorrentes do uso de substâncias; desenvolver planos e programas de integração sócio-ocupacional e educacional que também tenham consideração especial pelas populações mais vulneráveis afetadas pelo tráfico de drogas, particularmente as mulheres ligadas ao microtráfico

Relações internacionais e cooperação

1. Coordenar e promover a participação política e técnica do país em fóruns internacionais sobre drogas.
2. Apoiar a participação ativa do país em esforços multilaterais e regionais para fortalecer a cooperação internacional.
3. Manter e aprofundar os acordos e programas bilaterais com outros países para aprofundar a cooperação jurídica, a assistência técnica e as operações internacionais sobre drogas, bem como fortalecer as ações bilaterais nas áreas de fronteira.
4. Fortalecer a cooperação Sul-Sul e triangular na política sobre drogas, de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
5. Promover a integração efetiva dos princípios de direitos humanos no marco internacional das políticas sobre drogas.
6. Continuar participando e promovendo debates políticos sobre a natureza complexa do uso problemático de drogas.
7. Promover e fortalecer a cooperação internacional no campo da cannabis medicinal e do cânhamo industrial.

Métodos e planilhas para apoiar o desenvolvimento de uma política nacional sobre drogas

- Ⓐ Abordagens a serem consideradas na realização de uma avaliação da situação
- Ⓑ O problema das drogas: Consumo de drogas e suas consequências
- Ⓒ Identificação de métodos de coleta de dados
- Ⓓ Planejamento e organização da coleta de dados
- Ⓔ Pesquisa e entrevistas
- Ⓕ Mapa das partes interessadas I
- Ⓖ Identificação das partes interessadas
- Ⓗ Mapa das partes interessadas II
- Ⓘ Coordenação intersetorial
- Ⓝ Análise SWOT: Quadro institucional, socioeconômico, legal e político para o desenvolvimento de uma política nacional sobre drogas
- Ⓚ Análise da política nacional sobre drogas anterior
- Ⓛ Comparação entre políticas nacionais
- Ⓜ Políticas internacionais
- Ⓝ Marco legal no âmbito internacional: Convenção das Nações Unidas sobre drogas e outros instrumentos e recomendação
- Ⓞ Marco legal nacional

Ⓐ Abordagens a serem consideradas na realização de uma avaliação da situação

① Reúna as perspectivas das principais partes interessadas.

- Identificar indivíduos e organizações com responsabilidade, mandato ou interesse em uma política de controle de drogas.
- Descreva os pontos de vista das partes interessadas sobre o plano pretendido (ou seja, aqueles que o apoiam, se opõem a ele e têm ideias claras sobre ele).
- Identifique o que sua experiência anterior ou a de outros revelou.

② Recolha análises abrangentes de quaisquer relatórios, literatura e documentos disponíveis que registrem experiências anteriores

Especificamente, considere o seguinte:

- Examine a literatura em busca de pesquisas sobre projetos, atividades, comunidades e questões relacionadas a drogas (por exemplo, relatórios institucionais anuais e relatórios sobre atividades específicas).
- Examine os resultados de avaliações anteriores de projetos.
- Examine a literatura referente a tipos semelhantes de projetos e recomendações de boas práticas.

③ Colete dados relacionados à saúde sobre questões prioritárias.

Considere a coleta de dados sobre o seguinte:

- Prevalência e incidência.
- Idade do primeiro uso.
- Morbidade e mortalidade.
- Comportamento e práticas de saúde (se estiverem disponíveis).
- Custo, inclusive indicadores sociais, econômicos e humanos (se estiverem disponíveis).

④ Analise os mandatos existentes.

Como parte de qualquer avaliação da situação, é necessário e importante revisar os mandatos existentes para garantir que o plano proposto se ajuste bem a eles. Especificamente, considere analisar o seguinte:

- Mandato de sua organização.
- Outras legislações e regulamentações.
- Políticas e diretrizes.
- Padrões profissionais e diretrizes éticas.
- Agendas políticas.
- Preocupações sociais.
- Mandatos de possíveis parceiros ou concorrentes.
- Orçamentos para implementação.

⑤ Avalie as declarações de visão e missão.

Além de examinar os mandatos existentes, também é importante observar o seguinte:

- Visão de outras pessoas envolvidas no processo de planejamento.
- Visão de sua organização.
- Direção desejada por gerentes, políticos e líderes comunitários.
- Planos estratégicos relevantes.

⑥ Faça uma análise das ameaças.

Identifique os fatores que podem afetar seu plano:

- Políticos
- Econômicos
- Ambientais
- Sociais
- Tecnológicos
- Demográficos
- Jurídicos

⑦ Identifique as lacunas de informações.

Examine todas as informações. Há alguma lacuna, especialmente relacionada a questões que provavelmente serão abordadas pelo plano? Identifique onde podem ser obtidas informações adicionais ou as áreas (por exemplo, redução da demanda) que precisam ser desenvolvidas para preencher as lacunas de informações restantes.



ⓑ O problema das drogas: Consumo de drogas e suas consequências

Estudos epidemiológicos, juntamente com outras abordagens relacionadas, podem ser usados para responder às perguntas da pesquisa.

Métodos para epidemiologia de drogas ¹⁰

Pergunta da pesquisa	Extensão do problema		
Métodos	Pesquisas da população em geral.	Pesquisas de populações especiais.	Metodologia de avaliação rápida (MAR).
Vantagens	Ampla cobertura. Observar a tendência dos dados. Precisão. Métodos científicos padronizados.	Cobertura direcionada. Informação sobre usuários de certas drogas. Informações sobre populações “escondidas”	Rápida, baixo custo e multimétodos. Relevante para as intervenções.
Limitações	Validade e representatividade. Alto custo e requer treinamento. Talvez não inclua usuários de algumas drogas. Talvez não inclua populações “escondidas”.	Validade e representatividade. Alto custo e requer treinamento. Amostragem difícil.	Validade e representatividade. Treinamento necessário.

¹⁰Tabela adaptada de Organização Mundial da Saúde, “Guide to Drug Abuse Epidemiology,” 31–33, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/substance-use/a58352-parta.pdf?sfvrsn=7138d85f_2

Pergunta da pesquisa	Características das pessoas envolvidas.		Natureza do problema.		Fatores e processos associados ao início e à continuação do uso de drogas.	
Métodos	Pesquisas de populações especiais.	Pesquisas de populações especiais	Dados existentes.	Entrevistas com informantes, grupos focais e outros métodos qualitativos.	Métodos de avaliação rápida (MAR).	Estudos longitudinais.
Vantagens	Ampla cobertura. Dados sobre tendências (se houver repetição). Precisão. Métodos científicos padronizados.	Cobertura direcionada. Informação sobre usuários de certas drogas.	Baixo custo e disponível.	Informações sobre populações “ocultas”. Baixo custo.	Rápidos, baixo custo e multimétodos. Relevância para intervenções.	Identifica fatores associados ao risco e à proteção.
Limitações	Validade e representatividade. Alto custo e requer treinamento. Talvez não inclua usuários de algumas drogas.	Validade e representatividade. Alto custo e requer treinamento. Amostragem difícil.	Validade e representatividade. Somente usuários “conhecidos”. Sujeito a viés de coleta (por exemplo, mudanças na política).	Validade e representatividade. É necessário algum treinamento.	É necessário treinamento.	Tem custo muito alto e é demorado. É necessário treinamento.

Pergunta da pesquisa	Consequências e outros fatores.			
Métodos	Estudos longitudinais.	Dados existentes.	Estudos de história natural.	Estudos especiais.
Vantagens	Dados sobre tendências das consequências sociais e sanitárias.	Custo baixo e disponível.	Dados de tendências.	Dados sobre tendências. Uso vinculado e consequências.
Limitações	Custo muito alto e demorado. É necessário treinamento.	Validade e representatividade. Somente usuários "conhecidos". Sujeito a viés de coleta (por exemplo, mudanças de política).	Alto custo e demorado. Necessidade de treinamento.	Alto custo e demorado. É necessário treinamento.

© Identificação de métodos de coleta de dados

Indicador			
Método de Coleta de Dados	Fonte de informação		
	Ferramenta/instrumento usado		
	Frequência da coleta		
Justificação			

© Planejamento e organização da coleta de dados

Questões da avaliação			
Principais indicadores			
Fonte de informação	Fonte		
	Ferramentas		
	Frequência da coleta		
	Datas		
Recursos necessários	Pessoas		
	Tempo		

⑤ Pesquisa e entrevistas

Avaliação rápida da situação (ARS)

1 CONSIDERAÇÕES PRÁTICAS PARA PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: AVALIAÇÃO RÁPIDA DA SITUAÇÃO (ARS)

Como um pequeno país em desenvolvimento, com poucos recursos e um sistema subdesenvolvido de dados e informações, realiza uma avaliação das necessidades? O método que melhor se adapta a esse contexto é a avaliação rápida da situação (ARS). A ARS é uma metodologia de pesquisa que usa uma combinação de várias técnicas de coleta de dados quantitativos e qualitativos para avaliar a natureza e a extensão de determinados problemas sociais e de saúde, como o abuso de drogas, e a capacidade de responder a esses problemas.

As características de uma ARS fazem dela uma ferramenta adequada para a realização de avaliações de situação para um plano nacional sobre drogas. Essas características incluem as seguintes:

- Velocidade
- Eficácia em função do custo
- Abordagem flexível
- Orientação indutiva
- Combinação de várias técnicas de coleta de dados
- Uso de várias categorias de entrevistados e várias fontes de dados
- Documentação do problema e das respostas ao problema
- Documentação das necessidades e da disponibilidade de recursos
- Documentação de iniciativas de boas práticas e lições aprendidas de programas anteriores
- Vinculação a intervenções

As avaliações rápidas se concentram principalmente no seguinte:

- Contexto
- Uso de drogas
- Recursos
- Intervenções e políticas

2

EXEMPLO DE UM GUIA PARA ENTREVISTAS COM INFORMANTES (NÍVEL NACIONAL)

Público: Procurador-Geral, Polícia, Ministério da Segurança Nacional

Objetivos: Obter um panorama completo do uso indevido de drogas (inclusive abuso de álcool) no país e os diferentes serviços, organizações, instituições e indivíduos envolvidos na execução de programas para prevenir, reduzir ou tratar o uso indevido de drogas

Nome da organização onde o informante trabalha:

Função do informante na organização:

Data da entrevista:

Nome do entrevistador:

Data de finalização:

Qual é a droga legal ou ilegal mais problemática no país?

Por que essa droga é a mais problemática? Quais são os principais problemas causados pelo uso dessa droga?

Qual é a droga mais associada a:

Prisões/condenações

Apreensões

Tratamentos decididos por um tribunal

Que outras drogas estão causando problemas no país?

Você detectou ou tem conhecimento de alguma nova droga introduzida no país nos últimos cinco anos?

Você detectou ou está ciente de alguma nova tendência de comportamento de consumo de drogas no país?

Em sua área de trabalho, quais são as pessoas mais vulneráveis ao uso de drogas?

O que pode ser feito para reduzir ou minimizar os problemas relacionados às drogas do ponto de vista da aplicação da lei?

Há alguma iniciativa nesse sentido? Em caso afirmativo, descreva.

Quais são as principais barreiras e facilitadores para melhorar a situação do ponto de vista da aplicação da lei?

Barreiras:

Facilitadores:

Que tipo de punição ou sanção (por exemplo, multas, tratamento ou encarceramento) deve ser aplicada às pessoas pegadas por:

Venda de drogas?

Uso de drogas?

Crimes relacionados a drogas?

A prisão serve como dissuasão e contribui para a ressocialização? (É oferecido aconselhamento? qual sua relação com a reincidência?)

Deveria haver formas alternativas de correção?

Quais são os países de origem do tráfico de drogas?

Que quantidade das drogas que entram permanece de fato no país em vez de ir para o norte?

A maioria das pessoas envolvidas no tráfico são locais?

O país tem alguma parceria internacional para ajudar no combate ao tráfico de drogas?

Que proporção dos crimes violentos é resultado das drogas?

Análise as recomendações do relatório do Mecanismo de Avaliação Multilateral.

O que deve acontecer na sociedade em geral para reduzir os problemas relacionados às drogas?

Colete todos os dados recentes disponíveis sobre o problema; pergunte se há outros informantes; faça perguntas específicas sobre a função do informante.

3

EXEMPLO DE UM GUIA PARA ENTREVISTAS COM INFORMANTES (NÍVEL NACIONAL)

Público: Comissão Nacional sobre Drogas

Objetivos: Obter um panorama completo do uso indevido de drogas (inclusive o abuso de álcool) no país e os diferentes serviços, organizações, instituições e indivíduos envolvidos na execução de programas para prevenir, reduzir ou tratar o uso indevido de drogas.

Nome da organização onde o informante trabalha:

Função do informante na organização:

Data da entrevista:

Nome do entrevistador:

Data da finalização:

Qual é a função e o mandato da organização?

Como a organização cumpre seu mandato?

Qual é a droga legal ou ilegal mais problemática no país?

Por que essa droga é a mais problemática?

Qual droga está relacionada à maioria das atividades de prevenção no país?

Quais são as outras drogas problemáticas no país?

De que forma elas são problemáticas?

Existem novas tendências de consumo de drogas no país? Em caso afirmativo, quais são elas?

Quais são as pessoas mais vulneráveis ao uso de drogas no país?

Quais são os principais fatores sociais relacionados ao uso de drogas?

Quais são as consequências sociais do uso de drogas? (Impacto nas famílias, nas comunidades e nos serviços).

O que pode ser melhorado na área de prevenção de problemas relacionados às drogas?

Há alguma iniciativa nesse sentido, seja na fase de planejamento ou implementada recentemente? Em caso afirmativo, descreva.

Quais são as principais barreiras e facilitadores para melhorar a situação da prevenção?

Barreiras:

Facilitadores:

O que deve acontecer com as pessoas que já estão usando drogas?

Sua organização está suficientemente vinculada à comunidade? Em caso afirmativo, como esse vínculo funciona?

O que deveria acontecer na sociedade em geral para reduzir os problemas relacionados às drogas?

Há algum outro comentário que gostaria de fazer sobre os problemas relacionados às drogas em seu país?

Qual é a situação atual da Estratégia Nacional Antidrogas e do Plano de Ação do seu país?

A autoridade nacional antidrogas, comissão, conselho ou outro órgão responsável está funcionando?

E quanto à secretaria da autoridade nacional antidrogas, comissão, conselho ou outro órgão responsável?

O que precisa acontecer para melhorar a função da autoridade nacional antidrogas, comissão, conselho ou outro órgão responsável e da secretaria?

O que precisa acontecer no âmbito nacional?

Colete todos os dados recentes disponíveis sobre o problema; pergunte se há outros informantes; faça perguntas específicas sobre a função do informante.

Ⓕ Mapa de partes interessadas I

	Expectativas	Prioridades
Partes interessadas internas		
Partes interessadas externas		
Partes interessadas		

Ⓖ Identificação de partes interessadas

Identificação de clientes e partes interessadas		
Atores	Expectativas	Priorização
Clientes internos		
Clientes externos		
Partes interessadas		

Ⓜ Mapa de partes interessadas II

Atores	Como sua organização ou instituição é afetada pelo abuso de substâncias?	Capacidade e motivação para participar na solução do problema	Interesses e expectativas das partes interessadas	Tipo de relação com outros atores (Cooperação ou conflito)	Poder relativo de cada ator

Ⓜ Coordenação Intersetorial

Instituição ou setor	Descrição

Ⓜ Análise SWOT: Quadro institucional, socioeconômico, legal e político para o desenvolvimento de uma política nacional sobre drogas

Pontos fortes	Pontos fracos
Oportunidades	Ameaças

Pontos fortes, exemplos de critérios:

Capacidade das instituições e agências? Recursos, ativos, pessoas? Experiência, conhecimento, dados? Recursos financeiros, processos, sistemas, TI, comunicações? Culturais, de atitude, comportamentais? Apoio político? Filosofia e valores?

Pontos fracos, exemplos de critérios:

Lacunas na capacidade? Falta de competitividade? Poucos recursos financeiros? Vulnerabilidades? Confiabilidade dos dados, previsibilidade do plano? Moral, compromisso, liderança? Processos e sistemas, etc? Apoio político?

Oportunidades, exemplos de critérios:

Desenvolvimentos locais, regionais ou internacionais? Tendências locais de estilo de vida? Influências globais? Novas drogas ou questões relacionadas? Mudança nas táticas de traficantes, usuários de traficantes? Informações e pesquisas? Parcerias, coordenação, agências e novas fontes de financiamento?

Ameaças, exemplos de critérios:

Efeitos políticos? Efeitos legislativos? Efeitos ambientais? Novos desenvolvimentos? Deficiências insuperáveis? Perda de funcionários importantes? Apoio financeiro sustentável? Economia interna ou externa?

Ⓚ Análise da política nacional sobre drogas anterior

Resultados	Falhas

Ⓛ Comparação entre políticas nacionais

Política (tema)	Aspectos relevantes da política	Oportunidades	Ameaças	Observações

Ⓜ Políticas internacionais

Política Nacional	Políticas internacionais	Principais elementos (presentes/ausentes)

Ⓝ Marco legal no âmbito internacional: Convenção das Nações Unidas sobre drogas e outros instrumentos

Convenções da ONU sobre drogas

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, www.unodc.org.

A **Convenção Única sobre Entorpecentes** de 1961 foi criada como um sistema universal (substituindo os vários tratados assinados até então) para controlar o cultivo, a produção, a fabricação, a exportação, a importação, a distribuição, o comércio, o uso e a posse de substâncias entorpecentes, dando atenção especial àquelas baseadas em plantas: ópio/heroína, coca/cocaína e cannabis. Mais de cem substâncias estão listadas nas quatro tabelas da convenção, colocando-as sob diferentes graus de controle.¹¹

A **Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas** de 1971, criada em resposta à diversificação das drogas, introduz controles sobre o uso lícito de mais de cem drogas psicotrópicas (em grande parte sintéticas), como anfetaminas, LSD, ecstasy e valium. Um objetivo importante das duas primeiras convenções foi codificar medidas de controle aplicáveis internacionalmente para garantir a disponibilidade de narcóticos e substâncias psicotrópicas para fins médicos e científicos, evitando seu desvio para canais ilícitos.¹²

A **Organização Mundial da Saúde** (OMS) é responsável pela avaliação médica e científica de todas as substâncias psicoativas e por aconselhar a Comissão de Entorpecentes sobre sua classificação em uma das listas das convenções de 1961 ou 1971.

¹¹Single Convention on Narcotic Drugs, Nações Unidas, 1961, emendada em 1972,, https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf.

¹²Convention on Psychotropic Substances, Nações Unidas, 1971, https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_en.pdf.

Em resposta ao crescente problema de abuso e tráfico de drogas durante as décadas de 1970 e 1980, a **Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas** de 1988 foi criada para oferecer medidas abrangentes contra o tráfico de drogas. Essas medidas incluem disposições contra a lavagem de dinheiro e o desvio de precursores químicos e acordos de assistência jurídica mútua.¹³

A **Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes** (JIFE) é o órgão de controle quase-judicial para a implementação de todas as três convenções de drogas das Nações Unidas. A Junta é composta por 13 membros: três eleitos em uma lista de candidatos indicados pela OMS e dez em uma lista indicada pelos governos.

A **Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU** de 2016 inclui recomendações operacionais sobre o seguinte¹⁴:

- Redução da demanda e medidas relacionadas, inclusive prevenção e tratamento, bem como outras questões relacionadas à saúde.
- Garantia da disponibilidade e acesso a substâncias controladas exclusivamente para fins médicos e científicos, evitando seu desvio.
- Redução da oferta e medidas relacionadas; eficácia na aplicação da lei; respostas aos crimes relacionados às drogas; combate à lavagem de dinheiro e promoção da cooperação judicial.
- Questões transversais: drogas e direitos humanos, jovens, crianças, mulheres e comunidades.
- Questões transversais na abordagem e no combate ao problema mundial das drogas: nova realidade, tendências e circunstâncias atuais, desafios e ameaças emergentes e persistentes, inclusive novas substâncias psicoativas, em conformidade com as três convenções internacionais de controle de drogas e outros instrumentos internacionais relevantes.
- Fortalecimento da cooperação internacional com base no princípio da responsabilidade comum e compartilhada.
- Desenvolvimento alternativo; cooperação regional, inter-regional e internacional em políticas equilibradas de controle de drogas voltadas para o desenvolvimento; abordagem de questões socioeconômicas.

¹³Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Nações Unidas, 1988, https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf.

¹⁴"UN General Assembly Special Session 2016," Nações Unidas, 2016, <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603301-E.pdf>.

© Marco legal nacional

Principais normas	Restrições, limitações, novas normas necessárias

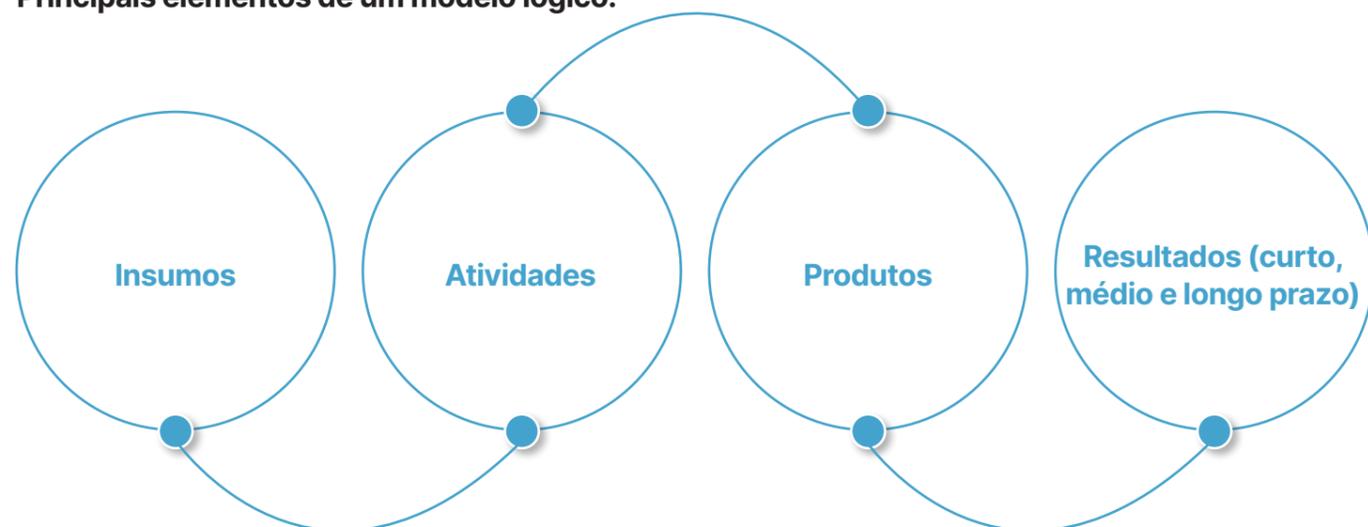
Exemplos de modelos lógicos

Conforme discutido no *Capítulo 3*, um modelo lógico descreve resumidamente o que uma política, intervenção ou programa fará, como fará e os resultados esperados. Esta seção apresenta três exemplos de modelos lógicos para informar o processo de elaboração de um modelo lógico. Para isso, é usado o processo de construção do modelo lógico explicado no *Capítulo 3*.

Formulação de perguntas:

- Existe alguma condição problemática que exige uma resposta programática?
- Por que existe essa condição problemática?
- Para quem ela existe?

Principais elementos de um modelo lógico:



Exemplo A-1

Modelo lógico para aumentar a acessibilidade, cobertura e eficácia do tratamento e reabilitação

Evidências substanciais sugerem que o tratamento do uso e abuso de substâncias é eficaz na redução de problemas relacionados à dependência, como crimes, problemas de saúde, pobreza e desemprego, bem como o uso inadequado dos serviços de saúde. Ao mesmo tempo, tudo indica que há capacidade insuficiente para fornecer tratamento adequado e de alta qualidade para o abuso de substâncias. De fato, aumentar o acesso e a eficácia do tratamento de drogas é uma meta importante de muitos países e territórios.

A expansão da capacidade de tratamento pode parecer uma questão relativamente simples, que requer apenas o aumento do número de leitos de internação ou vagas de tratamento ambulatorial disponíveis. Entretanto, um exame mais detalhado dos fatores que afetam a capacidade de tratamento e o acesso ao tratamento no sistema público mostra um quadro mais complexo. Por exemplo, as práticas de utilização dos pacientes podem restringir o acesso. Muitas pessoas que desejam entrar no sistema público de tratamento de dependência estão entre as mais severamente afetadas pelo uso ativo de substâncias e combinações de doenças físicas e psiquiátricas.

Reconhecendo a importância de tornar o tratamento de qualidade para o abuso de substâncias mais acessível nos setores público e privado, este exemplo de modelo lógico se concentra em aumentar a acessibilidade e a eficácia do tratamento e da reabilitação da dependência de drogas (veja a *Tabela A-1*).

A *Tabela A-1* está estruturada da mesma forma que o modelo lógico discutido no *Capítulo 3*. O modelo inclui insumos, atividades, produtos e três tipos de resultados.

Começando com os insumos, o exemplo pressupõe a necessidade de centros, instalações ou serviços de tratamento da dependência de drogas; pesquisa; intervenções, programas e protocolos; equipes multidisciplinares; equipamentos médicos e medicamentos; padrões de qualidade de tratamento e atendimento; e treinamento (veja a coluna 1 na *Tabela A-1*). Os **insumos** são pessoas, lugares e coisas, enquanto os **produtos** são o que essas pessoas, lugares e coisas fazem.

Depois de identificar os insumos, a próxima etapa é identificar as **atividades que decorrem diretamente dos insumos**. As **atividades** são os resultados imediatos dos insumos (veja a coluna 2 da *Tabela A-1*). Por exemplo, identificar todos os centros, instalações e serviços que atualmente oferecem tratamento e reabilitação de drogas (nos setores público e privado) é um insumo, e mapear todos eles por zona, território ou estado, é uma atividade; o produto resultante é "centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação da dependência de drogas identificados e localizados". Além disso, identificar quais são as barreiras e lacunas no acesso ao tratamento de drogas é um insumo, e realizar uma avaliação da situação para determinar as barreiras e lacunas existentes, é uma atividade; o produto resultante é "barreiras e lacunas identificadas". Outras atividades incluem calcular a cobertura dos centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação da dependência de drogas; melhorar os sistemas de encaminhamento para os centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação da dependência de drogas dos hospitais gerais, da polícia, do sistema judiciário e dos serviços sociais; e avaliar as intervenções, os programas e os protocolos de drogas implementados com base em padrões de qualidade de tratamento e atendimento.

Conforme indicado acima, uma vez estabelecidas as atividades, a próxima etapa é perguntar quais resultados surgirão a partir delas. Esses são os produtos (veja a coluna 3 na *Tabela A-1*). No exemplo, o treinamento da equipe para oferecer intervenções em conformidade com os padrões de qualidade de tratamento e atendimento (a atividade) leva a uma equipe altamente qualificada que pode oferecer altos padrões de tratamento e atendimento em sua prática diária (o produto).

A próxima etapa é perguntar o que esses resultados produzirão. Os resultados de curto prazo no exemplo incluem o conhecimento das barreiras e lacunas existentes; a cobertura dos centros, instalações e serviços de tratamento da dependência de drogas públicos e privados (%); a conscientização dos canais e processos de encaminhamento entre hospitais gerais, a polícia, o sistema judiciário e os serviços sociais; e funcionários com habilidades e práticas alinhadas com os padrões de qualidade de tratamento e atendimento (veja a coluna 4 na *Tabela A-1*).

Depois de determinar os resultados de curto prazo, a próxima etapa é determinar os benefícios derivados dos resultados. Os resultados de médio prazo no exemplo incluem ações empreendidas para superar barreiras e lacunas no acesso; maior número de encaminhamentos para centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação da dependência de drogas; e a aplicação de altos padrões de tratamento e atendimento na rede de tratamento e reabilitação da dependência de drogas (veja a coluna 5 na *Tabela A-1*).

A etapa final é identificar os impactos de longo prazo (veja a coluna 6 na *Tabela A-1*). No exemplo, esses impactos incluem:

- aumento de 25% no número de pessoas que recebem tratamento da dependência de drogas; e
- aumento dos casos de recuperação e redução dos casos de recaída em 30%.

Como lembrete, cada elemento do modelo lógico é mensurável. Uma vez identificado o modelo lógico, as partes interessadas que o elaboraram devem usar uma abordagem sistemática de coleta de dados para monitorar a adesão a cada elemento do modelo lógico.

Tabela A-1. Modelo lógico para aumentar a acessibilidade, a cobertura e a eficácia do tratamento e reabilitação da dependência de drogas.

Qual é o problema? Baixas taxas médias de pessoas que recebem tratamento da dependência de drogas e altas taxas médias de recaídas do abuso de drogas, causadas por acesso e cobertura insuficiente dos programas de tratamento da dependência de drogas, bem como serviços de baixa qualidade.

Meta: Melhorar o bem-estar físico e geral dos cidadãos por meio do fornecimento sistêmico de abordagens multidisciplinares para o tratamento e a reabilitação da dependência de drogas.

Objetivo: Aumentar a acessibilidade, a cobertura e a eficácia do tratamento e da reabilitação da dependência de drogas, inclusive serviços para pessoas com comorbidades.

Insumos	Atividades	Produtos	Resultados		
			Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Centros, instalações e serviços de tratamento (públicos e privados). Pesquisa.	Mapear todos os centros, instalações e serviços de tratamento por zona, território ou estado.	Centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação identificados e localizados.	Conhecimento das barreiras e lacunas existentes.	Ações realizadas para superar barreiras e lacunas no acesso.	Aumento de 25% no número de pessoas que recebem tratamento para dependência de drogas.
Intervenções, programas e protocolos.	Realizar uma avaliação da situação para determinar barreiras e lacunas no acesso.	Avaliação da situação realizada e barreiras e lacunas identificadas.	Aumento da cobertura dos centros, instalações e serviços de tratamento públicos e privados (%).	Aumento dos encaminhamentos para centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação.	Casos de recuperação e recaída reduzidos em 30%.
Equipe multidisciplinar: médicos, enfermeiros e agentes comunitários de saúde.	Calcular a cobertura dos centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação.	Estimativa da cobertura das instalações e serviços.	Maior conscientização acerca dos canais e processos de encaminhamento entre hospitais gerais, polícia, sistema judiciário e serviços sociais.	Aplicação de altos padrões de tratamento e atendimento na rede de tratamento e reabilitação.	
Equipamentos médicos e medicamentos.	Melhorar os sistemas de encaminhamento para centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação de hospitais gerais, da polícia, do sistema judiciário e dos serviços sociais.	Sistemas de encaminhamento fortalecidos.	Identificação de intervenções, programas e protocolos que atendem aos padrões de qualidade de tratamento e atendimento.	Aplicação, pela equipe, de altos padrões de tratamento e atendimento em sua prática diária.	
Padrões de qualidade de tratamento e atendimento.	Avaliar as intervenções, programas e protocolos sobre drogas implementados em conformidade com os padrões de qualidade de tratamento e atendimento.	Intervenções, programas e protocolos avaliados com base em padrões de qualidade de tratamento e atendimento.	Equipe com habilidades e práticas alinhadas aos padrões de qualidade de tratamento e atendimento.	Programa específico para transtornos concomitantes implementado na rede de tratamento.	
Treinamento.	Treinar a equipe para realizar intervenções que atendam aos padrões de qualidade de tratamento e atendimento.	Número de funcionários treinados e aplicando altos padrões de tratamento e atendimento na prática diária.	Indivíduos com abuso de drogas examinados quanto ao estado de saúde mental.		
	Definir um programa específico para abordar a coexistência de transtornos por uso de substâncias com outros transtornos psiquiátricos.	Programa sobre transtornos duplos definido e integrado a centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação de drogas.			

Exemplo A-2

Modelo lógico para um programa de doação de recursos para aplicação da lei

Este segundo exemplo se concentra em um programa que busca melhorar a segurança pública fornecendo recursos para que as forças policiais fortaleçam o policiamento comunitário, se mantenham atualizadas sobre os últimos avanços tecnológicos no policiamento, recrutem mais funcionários e expandam o treinamento e a assistência técnica. Os objetivos finais são aumentar a confiança do público no policiamento e melhorar a segurança pública. Os programas de policiamento comunitário oferecem oportunidades de combinar considerações de justiça criminal com as de saúde pública, especialmente quando se trata de políticas de controle de crimes relacionados a drogas e álcool.¹⁵ Em geral, os programas de policiamento comunitário dão menos ênfase à prisão e ao encarceramento para controlar o crime. Em vez disso, eles se concentram em funções de prevenção e “manutenção da ordem”, que podem variar desde a supervisão da limpeza de terrenos até a repressão do mercado local de varejo de drogas.

No exemplo, um programa de policiamento comunitário está sendo aprimorado com recursos de uma fonte governamental, com o objetivo de reduzir o crime relacionado a drogas e, assim, aumentar a segurança e a saúde pública. O resultado de longo prazo é uma porcentagem maior de cidadãos que se sentem seguros em suas casas e comunidades, como resultado do aumento da presença policial com o objetivo de reprimir os crimes relacionados às drogas. A Tabela A-2 apresenta o exemplo de modelo lógico.

Tabela A-2. Modelo lógico para um programa de doação de recursos para aplicação da lei.

Qual é o problema? Recursos insuficientes em todo o sistema de justiça criminal para preencher as lacunas do programa, adotar ferramentas mais eficazes para a prevenção e o controle do crime e aumentar a saúde e a segurança pública.

Meta: Aumentar a segurança e a saúde pública.

Objetivo: Implementar um programa de policiamento comunitário para reduzir o crime e criar comunidades seguras.

¹⁵Gary Cordner, “Community Policing,” em *The Oxford Handbook of Police and Policing*, eds. Michael D. Reisig e Robert J. Kane (Oxford: Oxford University Press, 2014), 148–171.

Insumos	Atividades	Produtos	Resultados		
			Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Beneficiários de doações para aplicação da lei.	Promover a força pública como uma oportunidade de carreira.	Mais pessoas recrutadas e empregadas na força policial.	Maiores retenções dos membros das forças policiais e justiça criminal.	Redução da prevalência de crimes da Parte I.	O público se sente seguro em suas casas e comunidades.
Equipe de TI (comunicações; software).	Desenvolver políticas e procedimentos.	Mais policiais visíveis na comunidade.	Redução da incidência de crimes.	Redução da prevalência de crimes da Parte II.	Diminuição do medo de andar sozinho.
Equipamentos de policiamento comunitário (por exemplo, câmeras usadas no corpo e bicicletas).	Formar parcerias nas agências e entre agências. Obter mais conhecimento sobre práticas eficazes de justiça criminal.	Aumento do número de policiais treinados em práticas eficazes de policiamento. Ampliação do uso de tecnologias.	Redução das reclamações dos cidadãos.	Aumento no número de prisões bem-sucedidas.	
Equipe de relações públicas e recrutamento.	Adquirir equipamentos para a segurança dos policiais e melhorar as comunicações.	Uso ampliado de ferramentas de prevenção de crimes voltadas para a comunidade.	Redução de interações negativas entre policiais.	Aumento nas taxas de encerramento bem-sucedido de casos.	
Suporte contratual para especialistas em policiamento comunitário.	Adquirir equipamentos e outras ferramentas para prevenção de crimes na comunidade.	Melhoria no compartilhamento de informações entre as entidades de aplicação da lei.	Redução de mortes e ferimentos de policiais.	Aumento da confiança dos cidadãos nos agentes da lei.	
Treinamento e treinadores de assistência técnica.	Fornecer treinamento e assistência técnica sobre as mais recentes práticas eficazes de policiamento comunitário.		Diminuição do número de prisões.		
Parceiros locais (por exemplo, voluntários da comunidade, organizações sem fins lucrativos e prestadores de serviços).					
Avaliador.	Realizar eventos de alcance comunitário. Realizar análises contínuas de pontos críticos e crimes.				

Pressupostos: O governo continua a apoiar os esforços de aplicação da lei para aumentar a segurança e a saúde pública; o treinamento e a assistência técnica continuam a ser adotados pelas forças públicas como uma ferramenta de capacitação; e há uma cooperação contínua entre as agências de aplicação da lei.

Exemplo A-3

Modelo lógico para um programa de prevenção em salas de aula

Este terceiro exemplo descreve um programa educacional desenvolvido em salas de aula, cujo objetivo é diminuir o consumo de substâncias entre os jovens. Isso é feito através da implementação de uma intervenção escolar que aborda os riscos associados ao uso de substâncias e ensina habilidades para a vida, as quais funcionam como fatores de proteção contra o uso dessas substâncias. A intervenção seria implementada por professores e consistiria em uma série de sessões em sala de aula. O modelo lógico foi criado a partir da perspectiva do departamento de saúde pública de um condado e pressupõe que ele financiaria o programa e facilitaria sua implementação no distrito escolar (veja a *Tabela A-3*).

Tabela A-3. Modelo lógico para um programa de prevenção em salas de aula.

Qual é o problema? Aumento do uso de substâncias por jovens na comunidade, provocado por vários fatores, inclusive pouca percepção do risco de danos causados pelo uso de substâncias e fracos fatores protetores de habilidades para a vida.

Meta: Reduzir o uso de substâncias por jovens.

Objetivo: Fortalecer os esforços de prevenção nas escolas como forma de reduzir o uso de substâncias pelos jovens.

Insumos	Atividades	Produtos	Resultados		
			Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Fundos de uma doação do Estado para prevenção.	Verificar se a doação para prevenção pode financiar todas as atividades do programa.	A administração do distrito escolar concorda em implementar um programa de prevenção baseado na escola.	Os professores relatam confiança na capacidade de implementar com sucesso o programa de prevenção baseado na escola.	Diminuição das taxas de uso de substâncias no ensino médio.	Melhoria nos resultados de atenção à saúde de jovens e adultos jovens.
Funcionários do departamento de saúde pública.	Instruir a equipe de administração do distrito escolar sobre a importância da implementação de um programa de prevenção baseado na escola.	Número de escolas com professores que concordam em implementar um programa de prevenção baseado na escola.	Os alunos aprendem mais sobre os riscos do uso indevido de substâncias.	Melhores índices de desempenho acadêmico.	Aumento da taxa de conclusão do ensino médio.
Relacionamento com a administração do distrito escolar.	Psiquiatria com alunos e comunidade, dados e ferramentas de grupos focais.	Instruir a equipe administrativa do distrito escolar e os professores sobre a implementação de um programa de prevenção baseado na escola.	Os alunos aprendem mais sobre hábitos de estudo eficazes.	Aumento do número de matrículas em clubes e atividades após o horário escolar.	
Desenvolvedores de programas de prevenção baseados na escola.	Adquirir e distribuir materiais do programa de prevenção baseado na escola.	Quantidade de materiais do programa de prevenção escolar adquiridos e distribuídos aos professores.	Os alunos aprendem e praticam habilidades de conscientização e recusa de substâncias.		
Conhecimento do departamento de saúde pública sobre programas de prevenção baseados em evidências e na escola.	Adquirir e programar o tempo de treinamento dos professores pelos desenvolvedores do programa.	Número de professores que recebem treinamento e implementam o programa de prevenção na escola.	Os alunos aprendem e praticam habilidades sociais e de autocontrole.		
Professores.	Administrar uma pesquisa sobre o conhecimento, as atitudes e as crenças dos alunos em relação a substâncias antes e depois da implementação do programa.	Número de alunos que completam as pesquisas antes e depois da implementação.			
Salas de aula da escola.					
Tempo de aula.	Fazer com que os professores comecem a implementar um programa de prevenção baseado na escola.				
	Analisar os dados relevantes.				

Pressupostos: Meta: O Estado continua a direcionar o financiamento de prevenção para entidades locais de saúde pública. Os fundos podem ser usados para esse tipo de programa de prevenção. Os administradores escolares concordam em participar desse tipo de programa.

Exemplos de plano de ação

Há muitas maneiras de desenvolver um plano de ação. O *Capítulo 4* apresenta um método simples e prático que flui facilmente de um modelo lógico. O primeiro exemplo de plano de ação abaixo deriva do modelo lógico detalhado na *Tabela A-1*, que se concentra em aumentar a acessibilidade, a cobertura e a eficácia do tratamento e da reabilitação da dependência de drogas. Esse exemplo de plano é usado porque a lógica e as etapas que levaram ao seu desenvolvimento estão bem documentadas. Dois outros planos de ação, que correspondem aos modelos lógicos apresentados na *Tabela A-2* e *Tabela A-3*, também são apresentados a seguir.



Principais elementos do plano de ação:

Nº	Atividades/ etapas	Responsável	Recursos necessários (internos e externos)	Progresso em relação à referência	Data de conclusão	Evidência de melhoria
----	--------------------	-------------	--	-----------------------------------	-------------------	-----------------------

Conforme explicado no *Capítulo 4*, o primeiro elemento (coluna) do plano de ação é simplesmente um número usado para distinguir as etapas específicas necessárias para concretizar um elemento do modelo lógico. A segunda coluna, **atividades/etapas**, lista cada etapa que deve ocorrer para que um plano seja bem-sucedido. Pode haver uma ou mais etapas associadas a cada item do modelo lógico, mas as melhores práticas exigem que cada etapa seja registrada separadamente para que possa ser atribuída adequadamente e não se perca no processo de implementação. A terceira coluna, **responsável**, é de extrema importância porque designa o indivíduo encarregado de uma determinada etapa. É melhor designar uma pessoa ou uma entidade como líder para garantir a prestação de contas. As ações lideradas por comitês não são tão eficazes. Movendo-se da esquerda para a direita no modelo, a próxima coluna é rotulada como **recursos**

necessários (internos e externos). Para cada etapa identificada à esquerda, os responsáveis pelo desenvolvimento do plano de ação devem ajudar a identificar os recursos necessários para concluir cada atividade. Conforme observado, os recursos podem ser internos (geralmente do governo) ou externos (geralmente de fundações ou grupos de interesse das partes interessadas). Essa coluna permite que as partes responsáveis pelo desenvolvimento do orçamento estimem o custo dos recursos, tendo em mente que alguns custos podem já fazer parte de outros orçamentos existentes. (A estimativa de custo será discutida em um apêndice posterior, onde será fornecido um exemplo detalhado). Por fim, as próximas colunas, **data de conclusão** e **evidência de melhoria**, fornecem informações importantes para os gerentes da estratégia nacional, ou seja, a data final e o resultado associado à conclusão da atividade.

Exemplo B-1

Plano de ação para aumentar a acessibilidade, cobertura e eficácia do tratamento e reabilitação

A *Tabela B-1* apresenta um exemplo de plano de ação para aumentar a acessibilidade, a cobertura e a eficácia do tratamento e da reabilitação da dependência de drogas. Nesse exemplo, um país está enfrentando baixas taxas médias de uso de tratamento e altas taxas médias de recaídas do uso de drogas. O país decide aumentar a acessibilidade, a cobertura e a eficácia do tratamento e da reabilitação, inclusive serviços para pessoas com comorbidades. Em seguida, ele faz uma pergunta fundamental: Que ações são necessárias, com base no modelo lógico, para atingir esse objetivo?

O exemplo de plano de ação tem sete atividades (etapas), cada uma delas atribuída a uma unidade, departamento ou serviço específico em um órgão, organização ou entidade que tem a responsabilidade de garantir que a etapa seja realizada e concluída. Cada etapa corresponde essencialmente às duas primeiras colunas do modelo lógico baseado em evidências na *Tabela B-1*. Cada etapa é autoexplicativa, mas pode ser útil revisar a primeira etapa para garantir a compreensão do modelo.

Um insumo no modelo lógico inclui centros, instalações e serviços de tratamento (públicos e privados). Sua identificação e localização são indicadas como produto. No plano de ação, uma etapa consiste em mapear todos os centros, instalações e serviços de tratamento (públicos e privados) por zona, território ou estado. (De acordo com os pressupostos do programa para

este exemplo, os membros da equipe desses centros receberam a responsabilidade de fornecer informações atualizadas). A próxima coluna do plano de ação identifica a parte responsável pela realização dessa etapa. Nesse caso, a Unidade de Redução de Demanda do Conselho Nacional sobre Drogas lidera o esforço.

A próxima questão é a identificação de recursos. No exemplo, funcionários da Unidade de Redução da Demanda coordenarão com a equipe dos centros, instalações e serviços de tratamento (públicos e privados). Portanto, podem ser considerados como recursos humanos. O próximo item do plano de ação é a conclusão do processo. Anotar a data ou o prazo, conforme o caso, é importante para garantir a responsabilidade pela etapa que está sendo realizada e concluída. Por fim, o plano lista o resultado esperado da conclusão da primeira etapa: "Situação da rede de tratamento atualizada".

Tabela B-1. Plano de ação para aumentar a acessibilidade e a eficácia do tratamento e reabilitação .

Qual é o problema? Baixas taxas médias de pessoas que recebem tratamento e altas taxas médias de recaídas do uso de drogas, causadas por acesso insuficiente e cobertura de tratamento de drogas, bem como serviços de baixa qualidade.

Meta: Melhorar o bem-estar físico e geral dos cidadãos por meio do fornecimento sistêmico de abordagens multidisciplinares para o tratamento e a reabilitação da dependência de drogas.

Objetivo: Aumentar a acessibilidade, a cobertura e a eficácia do tratamento e da reabilitação, inclusive serviços para pessoas com comorbidades. Mês e Ano, orçamento/ ano operacional.

Atividades/ etapas	Responsável	Recursos necessários (internos e externos)	Progresso em relação à referência	Data de conclusão	Evidência de melhoria
Que atividades são necessárias para implementar o plano? (Faça uma lista)	Quem é responsável pela execução de cada atividade? Quem tem autoridade de supervisão?	Que recursos serão internos e externos necessários para concluir cada atividade?	Como saber se houve progresso em cada etapa? Liste os marcos, as medidas de atividade e outras métricas para cada etapa.	Quando se espera concluir cada etapa?	Resultado da conclusão das etapas: que resultado estará associado à conclusão do plano de ação?
1 Mapear todos os centros, instalações e serviços por zona, território ou estado (públicos e privados).	Unidade de Redução da Demanda, Conselho Nacional sobre Drogas.	A equipe dos centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação (públicos e privados) é responsável por fornecer informações atualizadas.	Centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação identificados e localizados. Inventário de tratamentos, terapias e programas realizado.	2 meses.	Situação da rede de tratamento de drogas atualizada.
2 Realizar uma avaliação da situação para determinar barreiras e lacunas no acesso	Unidade de Redução da Demanda, Conselho Nacional de Drogas. Consultor independente.	Equipe da Unidade de Redução da Demanda. Consultor para planejar um estudo e coletar e avaliar dados (4 meses). Despesas de mobilidade. Material.	Avaliação da situação realizada. Barreiras e lacunas identificadas. Plano para superá-las definido.	6–8 meses.	Ações realizadas para superar barreiras e lacunas no acesso ao serviço.
3 Calcular a cobertura dos centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação.	Unidade de Pesquisa, Conselho Nacional de Drogas.	Tablets. Pacote de software estatístico. Despesas de mobilidade	Cálculo da cobertura dos centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação.	3 meses.	Identificação de bairros, distritos ou territórios com falta de cobertura. Identificação do tipo de cobertura necessária.
4 Melhorar os sistemas de encaminhamento a centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação dos hospitais gerais, da polícia, do sistema judiciário e dos serviços sociais.	Unidade de Redução da Demanda, Conselho Nacional de Drogas. Departamento de Sistemas de Saúde, Ministério da Saúde (inclusive a Unidade de Saúde Mental). Unidade de Recuperação, Ministério da Justiça. Serviços de Integração Social, Ministério de Serviços Humanos e Previdência Social.	Reuniões (sala e refeições). Despesas de mobilidade.	Todos os sistemas de encaminhamento revisados. Barreiras e lacunas identificadas. Fortalecimento dos canais de encaminhamento	15 meses.	Aumento dos encaminhamentos apropriados para centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação

Atividades/ etapas	Responsável	Recursos necessários (internos e externos)	Progresso em relação à referência	Data de conclusão	Evidência de melhoria
Que atividades são necessárias para implementar o plano? (Faça uma lista)	Quem é responsável pela execução de cada atividade? Quem tem autoridade de supervisão?	Que recursos serão internos e externos necessários para concluir cada atividade?	Como saber se houve progresso em cada etapa? Liste os marcos, as medidas de atividade e outras métricas para cada etapa.	Quando se espera concluir cada etapa?	Resultado da conclusão das etapas: que resultado estará associado à conclusão do plano de ação?
5 Avaliar as intervenções, os programas e os protocolos de medicamentos implementados com base em padrões de qualidade de tratamento e atendimento.	Unidade de Redução da Demanda, Unidade de Pesquisa e Unidade de Serviços de Qualidade, Conselho Nacional sobre Drogas e Ministério da Saúde	Comprar software. Materiais. Reuniões (sala e refeições).	Padrões de qualidade de tratamento e atendimento acordados. Intervenções, programas e protocolos avaliados. Intervenções, programas e protocolos baseados em padrões de qualidade implementados.	8–12 meses.	Aplicação pela rede de tratamento e reabilitação de altos padrões de tratamento e atendimento. Aumento da eficácia do tratamento por meio da redução de recaídas e aumento das recuperações.
6 Treinar a equipe para realizar intervenções que atendam aos padrões de qualidade de tratamento e atendimento.	Unidade de Redução da Demanda, Conselho Nacional sobre Drogas. Ministério da Saúde Consultor contratado para fornecer treinamento.	3 facilitadores (6 meses). Materiais de treinamento (cadernos, lápis, certificados etc.). Salas de aula (cadeiras, mesas, telas, laptops, etc.). Refeições.	Programa ou curso de treinamento desenvolvido. Equipe treinada. Altos padrões de tratamento e atendimento aplicados pela equipe em sua prática diária.	9 meses.	Aplicação pela rede de tratamento e reabilitação de altos padrões de tratamento e atendimento. Aumento da eficácia do tratamento por meio da redução de recaídas e aumento das recuperações.
7 Definir um programa específico para abordar a coexistência de transtornos por uso de substâncias com outros transtornos psiquiátricos.	Unidade de Redução da Demanda, Conselho Nacional sobre Drogas. Divisão de Saúde Mental, Ministério da Saúde. Especialistas independentes	2 especialistas independentes (6 meses). Materiais (para teste e implementação do programa). Medicação.	Programa para transtornos concomitantes desenvolvido. Programa testado. Programa integrado a centros instalações e serviços de tratamento e reabilitação	18 meses.	Aumento dos programas de tratamento para transtornos concomitantes como parte de uma abordagem integrada

Exemplo B-2

Plano de ação para um programa de doação de recursos para aplicação da lei

A Tabela B-2 apresenta um plano de ação para o desenvolvimento de um programa de policiamento comunitário que, com aumento de recursos, expandirá a presença da polícia em uma comunidade com altos índices de crimes relacionados a drogas. O programa adota uma abordagem de prevenção do crime, pois não busca necessariamente prender indivíduos, mas suprimir o mercado ilegal de drogas.

Tabela B-2. Plano de ação para um programa de doações para aplicação da lei (para uma localidade)

Qual é o problema? São necessários recursos em todo o sistema de justiça criminal para preencher as lacunas do programa, adotar ferramentas mais eficazes para a prevenção e o controle do crime e melhorar a saúde e a segurança pública.

Meta: Melhorar a segurança pública e a saúde.

Objetivo: Reduzir o crime para criar comunidades mais seguras. Programa de dois anos: Doação de dois anos a uma cidade de médio porte para promover o policiamento comunitário.

Atividades/ etapas	Responsável	Recursos necessários (internos e externos)	Progresso em relação à referência	Data de conclusão	Evidência de melhoria
Que atividades são necessárias para implementar o plano? (Faça uma lista)	Quem é responsável pela execução de cada atividade? Quem tem autoridade de supervisão?	Que recursos serão necessários para concluir cada atividade?	Como saber se houve progresso em cada etapa? Liste os marcos, as medidas de atividade e outras métricas para cada etapa.	Quando se espera concluir cada etapa?	Resultado da conclusão das etapas: que resultado estará associado à conclusão do plano de ação?
1 Compra de equipamentos: • Bicicletas • Câmeras corporais • Dispositivos acústicos de disparo de armas • Kits de injeção segura	Chefe de polícia ou pessoa designada, como um capitão. Departamento de compras.	Fundos de doações, estaduais ou locais. Contratos de aquisição.	Equipamento comprado e implantado. Treinamento sobre o equipamento concluído.	6–9 meses.	Funcionários equipados e treinados.
2 Contratar um especialista em assuntos públicos com experiência em policiamento comunitário.	Chefe de polícia ou pessoa designada, como um capitão. Departamento de Recursos Humanos.	Fundos de doações estaduais ou locais.	Contratação de especialista em relações públicas.	3–6 meses.	Desenvolvimento de um escritório e estratégia de relações públicas.
3 Realizar eventos de alcance comunitário.	Departamento de divulgação pública.	Estratégia ou plano de divulgação pública.	Número de eventos de divulgação realizados. Número de materiais desenvolvidos. Número de membros da comunidade que participaram dos eventos.	6–24 meses.	Aumento da confiança dos cidadãos nos agentes da lei.

Atividades/ etapas	Responsável	Recursos necessários (internos e externos)	Progresso em relação à referência	Data de conclusão	Evidência de melhoria
4 Contratar especialistas para fornecer treinamento e assistência técnica	Chefe de polícia ou pessoa designada, como um capitão. Departamento de compras	Fundos de doações estaduais ou locais. Contratos de aquisição	Número de eventos de treinamento. Número de funcionários e oficiais treinados. Lista de materiais fornecidos pelo especialista.	9–12 meses.	Aumento do conhecimento dos funcionários sobre práticas de policiamento comunitário
5 Desarrollar políticas y procedimientos.	Jefe de la Policía o persona designada y expertos en la materia.	Modelo de políticas y procedimientos.	Políticas y procedimientos redactados y adoptados.	3–6 meses.	Manual de políticas y procedimientos revisado.
6 Desenvolver um plano de treinamento.	Departamento de treinamento e especialista.	Plano de treinamento. Materiais e currículo de treinamento.	Plano de treinamento desenvolvido.	6–24 meses.	Currículo e plano de treinamento implementados para a equipe e os escritórios envolvidos no programa.
7 Contratar e designar equipe e policiais para o programa.	Chefe de polícia ou pessoa designada, como um capitão. Departamento de Recursos Humanos.	Fundos de doações estaduais ou locais.	Número de policiais e funcionários contratados e designados para o programa.	Em andamento.	Novos funcionários e oficiais do departamento designados para o programa.
8 Treinar equipe e policiais.	Departamento de treinamento e especialista.	Plano de treinamento. Materiais e currículo de treinamento.	Número de funcionários e policiais treinados. Número de horas de treinamento concluídas.	6–24 meses.	Funcionários treinados.
9 Contratar um avaliador para realizar uma análise antes e depois do impacto.	Chefe de polícia ou pessoa designada, como um capitão. Departamento de compras.	Fundos de doações estaduais ou locais. Contratos de aquisição. Plano de avaliação.	Relatórios intermediários fornecidos à equipe do programa.	9–24 meses.	Relatório final de avaliação distribuído.
10 Realizar análises (análise de pontos críticos e crimes) para determinar os bairros-alvo.	Analistas de crimes.	Dados locais (por exemplo, chamadas de serviço e relatórios de policiais).	Dados locais (por exemplo, chamadas de serviço e relatórios de policiais).	Em andamento.	Mudanças positivas contínuas nas tendências de crime nos pontos críticos e comunidades locais.
11 Desenvolver relacionamentos com parceiros e provedores locais.	Chefe de polícia ou pessoa designada, como um capitão. Escritório de Relações Públicas.	Lista de possíveis parceiros e provedores locais.	Aumento do número de parceiros e provedores locais que oferecem apoio ao programa.	6–12 meses.	Aumento do número de memorandos de entendimento e acordos de parceria com parceiros e provedores locais.

Exemplo B-3

Plano de ação para um programa de prevenção em salas de aula

A Tabela B-3 apresenta um plano de ação para reduzir o uso de substâncias por jovens por meio da implementação de uma intervenção escolar que mostra aos alunos os riscos do uso de substâncias e ensina habilidades para a vida a fim de promover fatores de proteção contra o uso.

Tabela B-3. Plano de ação para um programa de prevenção em salas de aula.

Qual é o problema? Taxas crescentes de uso de substâncias por jovens na comunidade, causadas por vários fatores, inclusive pouca percepção do risco de danos causados pelo uso de substâncias e fracos fatores de proteção de habilidades para a vida.

Meta: Reduzir o uso de substâncias pelos jovens.

Objetivo: Fortalecer os esforços de prevenção baseados na escola como meio de reduzir o uso de substâncias pelos jovens.

Atividades/ etapas	Responsável	Recursos necessários (internos e externos)	Progresso em relação à referência	Data de conclusão	Evidência de melhoria
Que atividades são necessárias para implementar o plano? (Faça uma lista)	Quem é responsável pela execução de cada atividade? Quem tem autoridade de supervisão?	Que recursos serão internos e externos necessários para concluir cada atividade?	Como saber se houve progresso em cada etapa? Liste os marcos, as medidas de atividade e outras métricas para cada etapa.	Quando se espera concluir cada etapa?	Resultado da conclusão das etapas: que resultado estará associado à conclusão do plano de ação?
1 Desenvolver um orçamento para o programa.	Administradores escolares.	Professores da escola. Desenvolvedor do programa. Diretor financeiro.	Orçamento preliminar levado ao conselho escolar e usado para solicitar financiamento.	1-3 meses.	Orçamento preliminar proposto para financiamento.
2 Obter aprovação do conselho escolar.	Administradores da escola.	Escola em funcionamento.	Aprovação para prosseguir com o programa de prevenção.	2-5 meses.	Programa aprovado.
3 Obter doações.	Administradores de escolas.	Fundos de doações estaduais ou locais. Contratos de aquisição.	Financiamento obtido.	3-9 meses.	Orçamento final concluído e fundos de doações obtidos.
4 Identificar um membro da equipe para implementar e monitorar o programa (diretor do programa).	Membro da equipe de ensino ou aconselhamento.	Lista de funcionários com experiência, especialização ou interesse em prevenção.	Membro da equipe recebeu novas funções e foi aprovado pela associação de professores	3-9 meses.	Diretor do programa identificado.
5 Identificar um currículo de programa de prevenção.	Diretor do programa.	Literatura existente sobre programas de prevenção.	Currículo selecionado.	3-9 meses.	Currículo aprovado.

Atividades/ etapas	Responsável	Recursos necessários (internos e externos)	Progresso em relação à referência	Data de conclusão	Evidência de melhoria
Que atividades são necessárias para implementar o plano? (Faça uma lista)	Quem é responsável pela execução de cada atividade? Quem tem autoridade de supervisão?	Que recursos serão internos e externos necessários para concluir cada atividade?	Como saber se houve progresso em cada etapa? Liste os marcos, as medidas de atividade e outras métricas para cada etapa.	Quando se espera concluir cada etapa?	Resultado da conclusão das etapas: que resultado estará associado à conclusão do plano de ação?
6 Adquirir e distribuir materiais do programa de prevenção baseado na escola.	Diretor do programa.	Materiais do programa para distribuição.	Lista dos materiais do programa necessários para distribuição (por exemplo, plano de distribuição, número de cópias, locais para pendurar banners).	6-12 meses.	Materiais do programa distribuídos aos funcionários, alunos e em toda a escola.
7 Desenvolver um plano para alunos e professores.	Especialista e diretor do programa.	Plano de treinamento. Materiais e currículo de treinamento	Plano de treinamento desenvolvido.	6-24 meses.	Currículo de treinamento e plano de execução do programa desenvolvidos.
8 Fazer uma pesquisa prévia com os alunos.	Especialista e diretor do programa.	Pesquisa prévia para medir as atitudes dos alunos em relação ao uso de substâncias.	Políticas e procedimentos elaborados e adotados.	9-12 meses.	Conclusões da pesquisa prévia medindo os principais resultados analisados.
9 Implementar o currículo de acordo com o plano de treinamento.	Diretor do programa, especialista e professores.	Currículo.	Número de funcionários treinados. Número de alunos treinados. Dosagem do treinamento. Porcentagem de funcionários e alunos treinados. Número de materiais distribuídos.	Em andamento.	Novos funcionários do departamento alocados ao programa.
10 Fazer uma pesquisa posterior com os alunos.	Departamento de treinamento e especialista.	Plano de treinamento. Materiais e currículo de treinamento.	Número de funcionários treinados. Número de horas de treinamento concluídas.	18-24 meses.	Conclusões da pesquisa posterior medindo os principais resultados analisados.
11 Apresentar os resultados ao conselho escolar e comunidade.	Diretor do programa e administradores da escola.	Análise dos resultados das pesquisas (relatório de progresso).	Emissão do relatório final.	18-24 meses.	O conselho escolar tem informações suficientes para determinar a eficácia do programa e se ele deve continuar.

Como vincular um modelo lógico a um plano de ação para estimar o custo do programa

Este apêndice descreve como um modelo lógico e seu plano de ação de apoio podem ser usados para estimar custos orçamentários novos ou adicionais associados a uma intervenção específica. Como este guia enfatizou, a implementação de uma intervenção com recursos suficientes é essencial para o sucesso de uma estratégia. Isso implica garantir que os responsáveis por fornecer as verbas do programa sejam informados de quaisquer custos adicionais associados à intervenção.

Este apêndice fornece um exemplo que usa o modelo lógico apresentado na *Tabela A-1* e seu respectivo plano de ação apresentado na *Tabela B-1*.

Antecedentes sobre as categorias de custos

O conceito de custo é elementar. Ele capta os custos diretos e indiretos da implementação de um plano de ação ou de qualquer tarefa (ou seja, os custos diretos e os que são incorridos indiretamente).

- **Os custos diretos** são aqueles associados ao custo de um produto ou serviço específico. São de natureza variável e incluem itens como materiais (por exemplo, papelaria), espaço para entrega do produto, salários dos consultores envolvidos no fornecimento do serviço ou produto e horas extras. Esses custos são uma função do nível de prestação de serviços e provavelmente diminuirão em termos de custos por unidade ao longo do tempo, pois

alguns elementos de custo direto podem ter um desconto devido ao volume utilizado. Por exemplo, se uma prestação de serviços incluir material impresso, esse custo geralmente diminuirá com um aumento na produção devido a descontos por volume.

- **Os custos indiretos** ocorrem independentemente do número de programas ou serviços prestados. Geralmente incluem custos como os associados ao departamento de recursos humanos (por exemplo, gerenciamento da folha de pagamento e outros aspectos relacionados aos funcionários designados). Além disso, podem incluir aqueles associados aos prédios e equipamentos (ou seja, o local de trabalho dos funcionários designados). Não é possível distribuir esses custos entre atribuições ou tarefas específicas, como as do plano de ação. No entanto, em geral, esses custos são representados por empresas ou provedores de programas a uma taxa de custo indireto, como 25%, que é aplicada sobre os custos diretos. Por exemplo, se os custos diretos forem estimados em US\$ 100, então um adicional de US\$ 25 seria adicionado à estimativa ao determinar os custos totais.

Como exemplo, considere os custos associados ao aumento da acessibilidade, cobertura e eficácia do tratamento e reabilitação da dependência de drogas. Os custos diretos são aqueles associados a serviços de consultoria, despesas de mobilidade, materiais de treinamento para instruir a equipe, medicamentos e assim por diante. Os custos indiretos incluem os pagamentos mensais da equipe, os serviços jurídicos associados à garantia de que as atividades planejadas sejam gerenciadas adequadamente de acordo com as leis e regulamentos, os benefícios de saúde e aposentadoria etc¹⁶.

¹⁶No orçamento do governo, os custos de capital geralmente são captados no primeiro ano de um programa e, portanto, não aparecem nos anos seguintes. Essa abordagem é adotada neste guia.

Usar o modelo lógico e o plano de ação para estimar o custo (orçamento)

Conforme observado anteriormente, esse exemplo usa o modelo lógico e o plano de ação para aumentar a acessibilidade, a cobertura e a eficácia do tratamento e da reabilitação. A *Tabela A-1* mostra como um insumo leva a atividades que, por sua vez, dão origem a produtos e resultados. A *Tabela B-1* transforma o modelo lógico em um plano de ação que pode ser usado para definir os recursos necessários.

A primeira etapa na determinação dos custos é examinar o plano de ação para identificar o que pode se enquadrar nas categorias de custos diretos ou indiretos. Lembre-se de que os custos indiretos são absorvidos pela organização e não são diretamente atribuíveis a um programa ou atividade específica. Em outras palavras, são recursos existentes já pagos pelas operações gerais da organização.

Tabela C-1. Estimativa do custo direto para aumentar a acessibilidade, cobertura e eficácia do tratamento e reabilitação.

Atividades/ etapas	Recursos necessários (internos e externos)	Tipo de custo	2 anos: 2022 e 2023 Estimativa do custo (em US\$)
Mapear todos os centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação por zona, território ou estado (públicos e privados).	Membros da equipe	Indireto	US\$ 400.000 anuais (10 funcionários da Unidade de Redução da Demanda). ①
Realizar uma avaliação da situação para determinar barreiras e lacunas no acesso.	Membros da equipe. Consultores. Despesas de mobilidade. Materiais.	Indireto	N/D (já orçado). ②
		Direto	4 meses x US\$ 3.000 = US\$ 12.000.
		Direto	US\$ 2.600 (taxa de US\$ 0,58/milha). US\$ 900.
Calcular a cobertura dos centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação.	Tablets. Pacote de software estatístico. Despesas de mobilidade.	Direto	US\$ 300 x 8 mesas = US\$ 2.400. ③
		Direto	US\$ 1.500 (compra única). US\$ 1.200 (taxa de US\$ 0,58/milha).
Melhorar os sistemas de encaminhamento para centros, instalações e serviços de tratamento e reabilitação de hospitais gerais, polícia, sistema judiciário criminal e serviços sociais, bem como práticas de contrarreferência.	Reuniões (sala e refeições). Despesas de mobilidade.	Direto	Salas (sem custo); refeições US\$ 500 (US\$ 15 por pessoa). ④
		Direto	US\$ 800 (taxa de US\$ 0,58/milha)
Avaliar intervenções, programas e protocolos de medicamentos implementados com base em padrões de qualidade de tratamento e atendimento.	Software. Materiais. Reuniões (salas e refeições).	Direto	US\$ 1.200 (compra única). ⑤
		Direto	US\$ 3.500
		Direto	Salas (sem custo); 400 (US\$ 15 por pessoa).
Treinar a equipe para realizar intervenções que atendam aos padrões de qualidade de tratamento e atendimento.	3 facilitadores. Materiais de treinamento. Sala de aula (cadeiras, mesas, tela, laptop, etc.). Refeições.	Direto	6 meses x US\$ 2.500 = US\$ 45.000. ⑥
		Direto	US\$ 8.000 (notebooks, lápis, certificados, etc.).
		Direto	US\$ 850 x 2 laptops = US\$ 1.700. US\$ 1.500 (US\$ 15 por pessoa). US\$ 1.500 (US\$ 15 por pessoa). ⑦
Definir um programa específico que aborde a coexistência de transtornos por uso de substâncias com outros transtornos psiquiátricos.	2 especialistas independentes (6 meses). Materiais (para testar e implementar o programa). Medicamentos.	Direto	6 meses x US\$ 3.500 = US\$ 21.000. ⑦
		Direto	US\$ 42.000.
		Direto	US\$ 120.000. US\$ 150.000.

Métodos e planilhas para apoiar o monitoramento e a avaliação de uma política nacional sobre drogas

A

Etapas sugeridas para avaliação de um programa

Etapa 1: **Envolver as partes interessadas**

Etapa 2: **Descrever o programa**

Etapa 3: **Preparar a avaliação**

Etapa 4: **Colher evidências confiáveis**

Etapa 5: **Justificar as conclusões**

Etapa 6: **Assegurar o uso das conclusões da avaliação e compartilhar as lições aprendidas**

Etapa 1:

Envolver as partes interessadas

- Identificar as partes interessadas e envolvê-las na análise do problema das drogas e no processo de formulação de políticas.
- Incluir as partes interessadas que operam programas relevantes; garantir a adesão das partes interessadas.

Etapa 2:

Descrever o programa

No mínimo, a descrição do programa deve abordar:

- as necessidades específicas de serviços do programa na comunidade,
- o público-alvo dos serviços do programa,
- o contexto em que o programa opera,
- os objetivos do programa,
- o estágio de desenvolvimento do programa,
- os recursos e insumos do programa e
- as atividades do programa e resultados pretendidos (produtos e resultados).

A descrição também deve:

- apresentar o escopo (os componentes do programa e como eles estão interconectados),
- servir como um “mapa” para ajudar a garantir que sejam tomadas decisões sistemáticas sobre o que deve ser medido no processo de avaliação e que não haja lacunas nas informações,

- ajudar a organizar os indicadores e garantir que nenhum seja esquecido, e
- comunicar visualmente porque os indicadores e as ferramentas são importantes no esquema geral dos esforços de um programa para obter os resultados.

Etapa 3:

Preparar a avaliação

Avaliação do processo

- No caso de programas já estabelecidos, as avaliações do processo ajudam os participantes do programa a entender por que os programas estão obtendo os resultados e servem para complementar as avaliações de resultados.
- Para novos programas, as avaliações do processo ajudam a equipe a encontrar e corrigir problemas antes que eles possam afetar o programa.

Avaliação de resultados

- As avaliações de resultados mostram se um programa obteve ou não os efeitos desejados. Elas respondem à pergunta: “As atividades do programa produziram as mudanças desejadas?”
- O modelo lógico é a melhor ferramenta para “rastrear” os fatores que contribuem para um desempenho bom ou ruim.

A metodologia de avaliação e seu escopo devem ser construídos em torno das principais perguntas a serem respondidas (ou seja, entrevistas com as partes interessadas para avaliar a recepção do programa e se ele está de fato produzindo os efeitos desejados).

Etapa 4:

Recolher evidências confiáveis

- Determinar os indicadores (ou seja, o que deve ser medido e que tipos de dados são necessários para responder à pergunta da avaliação). Em seguida, identifique as fontes de dados (ou seja, onde esses dados podem ser encontrados).
- Determinar o método de coleta de dados (ou seja, como os dados serão coletados).
- Especificar o período para a coleta de dados (ou seja, quando os dados serão coletados).

Etapa 5:

Justificar as conclusões

- Analisar os dados, observando o que os dados significam, além do que dizem, e depois tirar conclusões.
- Justificar as conclusões da avaliação; garantir que os resultados sejam precisos e úteis para que tenham o máximo valor.

Etapa 6:

Assegurar o uso das conclusões da avaliação e compartilhar as lições aprendidas

- Todos os participantes da avaliação e partes interessadas devem receber informações que resumam as conclusões e recomendações da avaliação. Mesmo que recomendações diferentes possam ser feitas para usuários diferentes da avaliação, todas as recomendações devem descrever as medidas que podem ser tomadas para melhorar o programa.

(B)

Planilha de medidas

	Internos	Externos
Insumo		
Produtos		
Resultado		
Eficiência		
Qualidade		

(C)

Metas

Categoria	Internas	Externas
Eficácia:		
Insumos		
Produtos		
Resultado		
Impacto		
Eficiência:		
Custo/unidade de serviço		
Qualidade		

D

Matriz de critérios de seleção das principais medidas para o orçamento executivo

Metas de desempenho	Alinhamento com a missão e as metas	Importância institucional	Importância para as partes interessadas	Importância para os executivos e a gerência	Total
#1					
#2					
#3					
#4					
#5					
#6					

Glossário

Alinhamento: as metas e incentivos individuais, da equipe e departamentais vinculados à consecução dos objetivos estratégicos.

Análise de lacunas: o processo de examinar qualquer disparidade ou lacuna que exista entre o estado atual e o desejado.

Atividades: as ações ou o trabalho realizado por meio do qual os insumos (como fundos, assistência técnica e outros tipos de recursos) são mobilizados para produzir produtos e resultados específicos.

Avaliação: a avaliação sistemática e objetiva de uma política, projeto ou programa em andamento ou concluído com relação à sua formulação, implementação e resultados. O objetivo é determinar a relevância e o cumprimento dos objetivos, a eficiência do desenvolvimento, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade. Uma avaliação deve fornecer informações confiáveis e úteis, permitindo a incorporação das lições aprendidas no processo de tomada de decisões tanto dos beneficiários quanto dos doadores.

Cientes internos e externos: qualquer grupo interno ou pessoas cujo trabalho dependa de outras unidades de trabalho ou pessoas dentro da mesma organização; qualquer usuário externo dos produtos ou serviços da organização.

Cultura: a conscientização e a internalização da missão, da visão e dos valores essenciais necessários para executar uma política nacional sobre drogas.

Desempenho: o grau em que uma intervenção de desenvolvimento ou um parceiro de desenvolvimento opera de acordo com critérios, padrões e diretrizes específicos ou alcança resultados de acordo com as metas ou os planos declarados.

Eficácia: o grau em que os objetivos da intervenção de desenvolvimento foram alcançados ou se espera que sejam alcançados, levando em conta sua importância relativa.

Eficiência: uma medida econômica de como os recursos e insumos (por exemplo, fundos, conhecimento especializado e tempo) são transformados em resultados.

Estudo de linha de base: uma análise que descreve a situação anterior a uma intervenção de desenvolvimento, com base na qual o progresso pode ser avaliado ou comparações podem ser feitas.

Grupo-alvo: os indivíduos ou organizações específicas que devem se beneficiar da intervenção de desenvolvimento.

Impactos: os efeitos positivos, negativos, primários ou secundários de longo prazo produzidos direta ou indiretamente por uma intervenção de desenvolvimento. Esses efeitos podem ser intencionais ou não intencionais.

Indicadores de desempenho: as variáveis que permitem a verificação de mudanças na intervenção de desenvolvimento ou mostram resultados em relação ao que foi planejado.

Indicadores: as características específicas, observáveis e mensuráveis (quantitativas ou qualitativas) que fornecem um meio simples e confiável de medir o sucesso, refletem as mudanças relacionadas a uma intervenção ou ajudam a avaliar o desempenho de um agente de desenvolvimento.

Insumos: os recursos financeiros, humanos e materiais usados para a intervenção de desenvolvimento.

Medição ou métrica do desempenho: um sistema para avaliar o desempenho das intervenções de desenvolvimento em comparação com as metas declaradas.

Medidas: o tamanho, a quantidade, a porcentagem ou o grau de algo que define como o progresso é avaliado.

Meta (target): algo tangível (por exemplo, um produto, serviço ou atividade) usado para identificar as expectativas de desempenho.

Metas (goals): um objetivo de ordem superior para o qual uma intervenção de desenvolvimento pretende contribuir. As metas descrevem os resultados temáticos fundamentais e gerais para as instituições. Elas são amplas e transversais por natureza.

Missão: uma tarefa específica da qual uma organização ou instituição é encarregada.

Modelo lógico: uma ferramenta de gerenciamento usada para melhorar a estrutura das intervenções. Envolve a identificação de elementos estratégicos (insumos, produtos, resultados e impactos) e sua relação causal, bem como indicadores e as suposições ou riscos que podem influenciar o sucesso e o fracasso. Um modelo lógico facilita o planejamento, a execução e a avaliação de uma intervenção de desenvolvimento.

Monitoramento: uma tarefa contínua que inclui a coleta sistemática de dados sobre indicadores específicos. Fornece à equipe de gestão e às principais partes interessadas de uma intervenção de desenvolvimento indicações sobre o progresso feito e os objetivos alcançados, bem como o progresso no uso dos fundos alocados.

Objetivos: algo que se almeja ou se busca. Os objetivos descrevem como atingir a meta de uma política, programa ou intervenção

Partes interessadas: as instituições, agências, organizações da sociedade civil ou entidades que compartilham o mesmo interesse e objetivo.

Planejamento estratégico: uma atividade de gestão organizacional usada para estabelecer prioridades, definir uma estratégia ou direção e ajudar a tomar decisões sobre a alocação de recursos para implementar essa estratégia. O planejamento estratégico eficaz articula não apenas para onde a organização está indo e as ações necessárias para progredir, mas também como a organização saberá se foi bem-sucedida.

Produtos: os produtos, bens de capital e serviços resultantes de uma intervenção de desenvolvimento. Também podem incluir mudanças resultantes da intervenção que sejam relevantes para a obtenção dos resultados.

Resultados (outcomes): a maneira como as coisas acontecem; consequências (ou seja, como serão os resultados).

Resultados (results): os produtos, resultados ou impactos (sejam eles intencionais ou não, positivos ou negativos) de uma intervenção de desenvolvimento.

Suposições: as hipóteses sobre fatores ou riscos que poderiam afetar o progresso ou o sucesso de uma intervenção de desenvolvimento.

Valores essenciais: as crenças fundamentais que sustentam a cultura de uma organização.

Visão: o estado futuro ideal da organização e seu relacionamento com as partes interessadas.

