



Coordenação: um elemento-chave das políticas nacional e europeia de combate à droga

Respostas nacionais aos apelos internacionais

A elaboração de um novo Tratado da União Europeia oferece uma oportunidade excepcional para que se dê uma maior prioridade à política no domínio da droga. Embora a cooperação entre os Estados-Membros tenha aumentado em consequência dos novos poderes conferidos pelos Tratados de Maastricht e de Amesterdão, é necessário promover um maior alinhamento das estratégias nacionais e uma maior coordenação entre os Estados no combate à droga.

Além disso, o alargamento coloca novos desafios à Estratégia Europeia de Luta

«À medida que nos aproximamos do alargamento europeu, tornase mais crucial do que nunca que assumamos uma abordagem comum face à ameaça da droga. A coordenação dos esforços dentro de cada país e entre os diversos países é um componente vital de uma política eficaz no domínio da droga».

Marcel Reimen
Presidente do Conselho de Administração do OEDT

contra a Droga devido ao risco de um aumento do tráfico através dos países candidatos, bem como ao problema crescente da toxicodependência e suas consequências para a saúde, como a propagação de doenças infecciosas nos futuros Estados-Membros.

Estas duas preocupações fazem ressaltar a necessidade de um acervo (acquis) nesta matéria, que sirva de base a uma abordagem comum à questão da droga, entre os actuais e os futuros Estados-Membros.

Existe um consenso internacional quanto à necessidade de coordenar os esforços de combate à droga a nível local, nacional e internacional. Contudo, não se sabe ao certo o que essa coordenação deverá implicar exactamente, e quais deverão ser as funções dos organismos de coordenação e dos coordenadores nacionais. Esta falta de clareza constitui um obstáculo a que se registem novos avanços na cooperação internacional na luta contra a droga.

Embora todos os Estados-Membros da UE tenham instituído algum tipo de mecanismo de coordenação, há variações

«Sabemos que a existência de sistemas de coordenação sólidos a nível local, nacional e internacional é um instrumento essencial na aproximação dos diversos elementos da política no domínio da droga — tratamento, intervenções sociais e aplicação da lei. É necessário que analisemos atentamente os nossos actuais mecanismos e nos interroguemos se há possibilidades de os melhorarmos».

Georges Estievenart
Director executivo do OEDT

consideráveis de país para país quanto ao âmbito e à aplicação dessa coordenação. Alguns deles, não todos, nomearam coordenadores nacionais da luta contra a droga e criaram unidades de coordenação específicas. Alguns Estados não possuem mecanismos de coordenação que englobem todos os aspectos da política neste domínio, nomeadamente as questões da aplicação da lei, sanitárias e sociais.

Panorama das questões políticas fundamentais

1. Há um reconhecimento consensual de que a coordenação é a pedra angular de uma política eficaz no domínio da droga.
2. A reunião da Convenção Europeia constitui uma oportunidade para se atribuir maior prioridade ao problema da droga a nível da UE.
3. O alargamento da União Europeia constitui um importante desafio neste domínio e exige que a UE dote os futuros Estados-Membros de um acervo (acquis) sobre a política de luta contra a droga.
4. Todos os Estados-Membros da UE dizem ter mecanismos instituídos para coordenar a sua política nacional de luta contra a droga.
5. Quase todos os Estados-Membros da UE afirmaram que os seus mecanismos de coordenação abrangem todos os aspectos da política neste domínio.
6. O Plano de Acção da UE em Matéria de Luta contra a Droga (2000-2004) exige um reforço desses mecanismos de coordenação nacionais.

Coordenação da política de luta contra a droga — Panorâmica geral

1. A necessidade de coordenação desta política é largamente reconhecida

Ao longo dos últimos quinze anos, desenvolveu-se um consenso internacional em torno da necessidade de uma acção coordenada e pluridisciplinar para fazer face ao consumo de droga e à oferta de drogas ilícitas.

A importância dessa acção foi pela primeira vez reconhecida num acordo internacional de 1987, pelo «Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control» (Esquema Global Pluridisciplinar das Futuras Actividades de Controlo do Consumo de Droga) das Nações Unidas.

Os acordos internacionais subsequentes da ONU e da União Europeia, o mais recente dos quais foi a Declaração das Nações Unidas de 1998 sobre os princípios orientadores da redução da procura de droga, também identificaram a coordenação como a pedra angular de uma política equilibrada e abrangente neste domínio.

Na União Europeia, a necessidade de uma coordenação a nível nacional e internacional é amplamente aceite.

Os Estados-Membros têm tomado medidas para coordenar as suas políticas internas de luta contra a droga, adoptando políticas e estratégias nacionais nesta área, criando

unidades de coordenação central e nomeando coordenadores nacionais. A estratégia da União Europeia em matéria de luta contra a droga 2000-2004 reitera a importância da coordenação e confere um mandato para a melhoria da mesma.

Apesar deste consenso internacional, não se sabe ao certo o que essa coordenação deverá implicar exactamente. A coordenação é um conceito mal definido e difícil de medir, sendo talvez mais evidente quando falta.

Um relatório do OEDT publicado em 2001 definiu a coordenação no domínio da droga como «a tarefa de organizar ou integrar os diversos elementos que compõem a resposta nacional ao problema da droga, com o objectivo de harmonizar o trabalho e, pelo menos implicitamente, aumentar a sua eficácia». Os Estados-Membros da UE fizeram as suas próprias interpretações, existindo diferenças significativas de país para país quanto ao modo como o princípio de coordenação da política de luta contra a droga está a ser aplicado.

Os estudos mostram que, no domínio do controlo da droga e do tratamento da toxicod dependência, a coordenação pode ser confundida com o intercâmbio de informações ou com a simples cooperação. Para enfrentar a oferta e o consumo de drogas ilícitas, é necessário um novo consenso para estabelecer uma definição operativa comum de coordenação neste domínio.

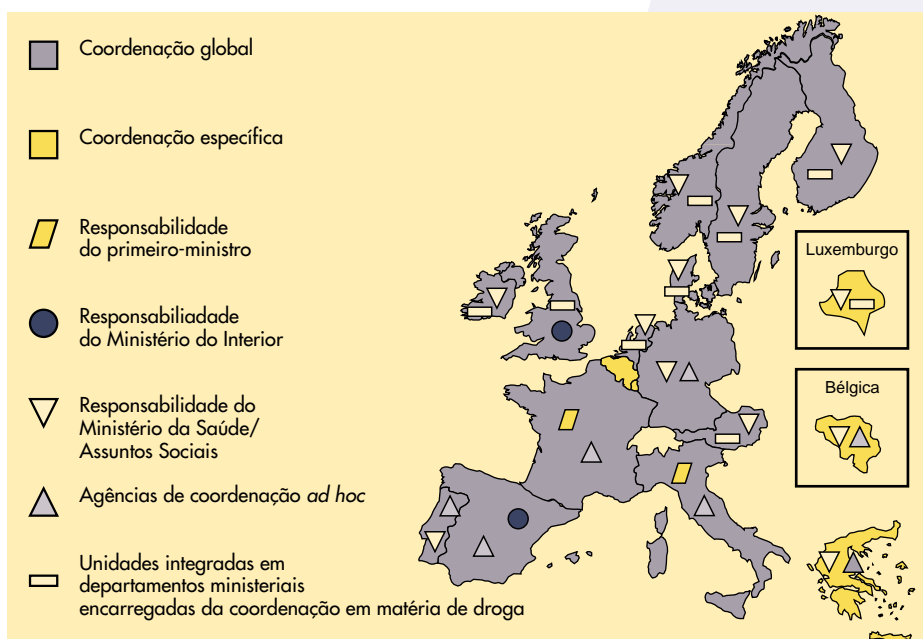
2. Uma oportunidade excepcional para reforçar a coordenação das políticas no domínio da droga

A Convenção Europeia reunida para elaborar um novo Tratado e uma constituição geral da UE constitui uma oportunidade excepcional para reforçar a coordenação em matéria de luta contra a droga a nível europeu. O princípio de que a acção de combate à droga deve ser abrangente, equilibrada e coordenada já é reconhecido a nível da União Europeia e aplicado em muitos países, mas carece de fundamento jurídico.

A cooperação entre os Estados-Membros aumentou em consequência dos poderes conferidos pelos Tratados de Maastricht e de Amesterdão. Todavia, ainda há muito a fazer para promover uma maior aproximação das políticas e estratégias nacionais de luta contra a droga e uma maior coordenação entre os diversos países, bem como no interior de cada país. Sistemas de coordenação deficientes ou mal definidos deitariam por terra esta oportunidade de uma acção eficaz neste domínio numa União Europeia alargada.

A elaboração de um novo tratado fundador para a Europa oferece uma oportunidade para se consagrar na constituição da União a importância da coordenação e promover uma abordagem mais comum à luta contra a droga.

Abordagens à coordenação da luta contra a droga na União Europeia



3. É urgente uma abordagem comum de luta contra a droga no contexto do alargamento europeu

A perspectiva do alargamento europeu, que pode chegar a abranger dez novos países e mais 75 milhões de habitantes, coloca novos desafios aos esforços de combate à droga. Há preocupações quanto ao risco que o alargamento coloca em termos de tráfico de droga, em especial com origem nos países da Europa Central e Oriental e atravessando esses países. As apreensões mais importantes de droga na rota dos Balcãs e na Europa Central confirmam que esta região continua a desempenhar um papel no transporte e armazenamento de heroína e de outras substâncias ilícitas. Consequentemente, a luta contra o tráfico de droga é uma questão fundamental a ter em conta na preparação dos países candidatos para a adesão.

Simultaneamente, o consumo experimental e recreativo de drogas está a tornar-se uma parte cada vez mais importante da cultura juvenil na maioria dos países candidatos à adesão. O consumo de droga nestes países, incluindo a injeção de opiáceos, já está a aproximar-se de níveis semelhantes aos verificados nos Estados-Membros da UE. Embora o consumo recreativo de droga suscite algumas preocupações, o aumento do consumo de opiáceos por via injectável é um problema muito mais grave, devido à propagação de doenças infecciosas e à exclusão social que lhe estão associadas.

Será exigido aos países candidatos que adotem um acordo ou «acquis comunitário» em matéria de droga. A estreita colaboração iniciada pela Comissão e pelo OEDT com estes países é vital mas, por si só, insuficiente.

O alargamento sublinha a necessidade de mecanismos de coordenação bem definidos e sólidos, tanto a nível nacional como a nível da União Europeia.

Em muitos casos, os mecanismos existentes não estão à altura do desafio e têm de ser desenvolvidos.

4. As estratégias nacionais de luta contra a droga nos Estados-Membros da UE baseiam-se em princípios comuns, mas a sua implementação apresenta grandes variações

Todos os Estados-Membros da União Europeia concordaram com o princípio de que a coordenação é um elemento essencial da política nacional em matéria de droga. Em todos os Estados há um comité ministerial interdepartamental que funciona como instância coordenadora das políticas a alto nível. Ao nível imediatamente inferior, muitos países criaram unidades de coordenação centralizadas para aplicar as políticas e fornecerem pareceres técnicos aos ministros.

Não obstante estes sinais de um maior compromisso dos governos com o princípio da coordenação, este conceito é interpretado de formas diferentes nos diversos países. Uma análise recente das características dos 16 (1) sistemas de coordenação efectuada pelo OEDT demonstrou que estão a ser adoptadas abordagens muito diversas. Em sete países, foram criadas agências específicas de coordenação da luta contra a droga, ao

passo que nos outros nove a função de coordenação é da responsabilidade de gabinetes ou unidades integrados num ministério ou departamento governamental.

Do mesmo modo, a atribuição da responsabilidade ministerial pela coordenação da política no domínio da droga também varia de país para país. Em 14 países (2) essa responsabilidade incumbe a um ministro do Governo e noutros dois (Itália e França) é da competência do primeiro-ministro.

Dez países já nomearam um funcionário responsável pela coordenação da acção governamental neste domínio, que pode ser identificado como o coordenador nacional da luta contra a droga. Os Estados-Membros são livres de decidir quanto ao estatuto e à função exactos do coordenador, de acordo com a cultura, as políticas e as prioridades organizacionais que lhe são próprias. Em consequência, as responsabilidades dos coordenadores nacionais variam consideravelmente de país para país. Em seis deles não há informações de que exista uma função de coordenador das acções de combate à droga claramente definida.

O Plano de Acção da UE em matéria de Luta contra a Droga (2000-2004) reafirma o apelo feito por Mitterrand, em 1989, para que se nomeiem coordenadores nacionais da luta contra a droga e recomenda que estes, ou os responsáveis pela coordenação da política nesta matéria, se reúnam duas vezes por ano no âmbito do Grupo de Trabalho Horizontal Droga para trocarem informações e analisarem as oportunidades de maior cooperação.

5. Os actuais mecanismos de coordenação englobam todos os aspectos da política no domínio da droga?

O segundo Programa Europeu de Combate à Droga, adoptado em 1992, contém várias recomendações relativas à coordenação dos mecanismos nesta área. O programa menciona expressamente a necessidade de mecanismos de coordenação entre as autoridades responsáveis pelo combate ao tráfico de droga e os responsáveis pelos programas de tratamento. Recomenda que estes mecanismos de coordenação englobem todos os aspectos da política antidroga, incluindo o tratamento e as intervenções sociais, a aplicação da lei e a colaboração internacional, e facilitem o intercâmbio de informações entre sectores governamentais [e a nível internacional].

De acordo com estas recomendações, a maioria dos Estados-Membros da UE afirma dispor actualmente de mecanismos que englobam todos os aspectos dessa política.

Sempre que há várias agências e organizações diferentes envolvidas na aplicação das políticas, uma coordenação eficaz é um componente essencial da gestão da administração pública. Isto é particularmente verdade no caso da política relativa à droga, em que há muitos agentes diferentes envolvidos na execução de actividades afins, mas distintas, que visam enfrentar esse fenómeno complexo e multifacetado. São necessários novos esforços para assegurar que os mecanismos de coordenação sejam verdadeiramente abrangentes.

6. A eficiência dos mecanismos de coordenação da política no domínio da droga

Embora exista um amplo consenso quanto à necessidade de mecanismos de coordenação neste domínio, tanto a nível nacional como a nível internacional, pouco se sabe sobre as abordagens que são mais eficazes. Em todos os Estados-Membros da UE está implantado algum tipo de mecanismo de coordenação a nível local e nacional. Contudo, estes mecanismos nem sempre são interdisciplinares, abrangendo intervenções sanitárias e sociais, bem como a aplicação da lei. As competências dos coordenadores nacionais e das unidades centrais de coordenação também variam consideravelmente consoante os Estados.

Em 1992, o Programa Europeu de Combate à Droga sugeriu que os Estados-Membros comparassem as respectivas experiências no tocante à eficiência dos seus mecanismos de coordenação. Mais de dez anos depois, o Plano de Acção da UE em matéria de Luta contra a Droga (2000-2004) insta novamente a uma avaliação das actuais modalidades de coordenação e solicita aos Estados-Membros que reforcem os mecanismos de coordenação nacionais nesta área. A análise intercalar do Plano de Acção, em 2002, vai mais longe e identifica a necessidade de uma maior coordenação da aplicação da lei nos Estados-Membros, bem como de uma melhor coordenação, em todos os aspectos da política de combate à droga, a nível da União Europeia.

Tendo em conta estes pedidos, é desejável que se aprofunde a investigação sobre a eficiência dos mecanismos de coordenação existentes, a qual deverá contribuir para assegurar que os esforços renovados tendentes a incrementar a coordenação produzam verdadeiras melhorias.

(1) 15 Estados-Membros da UE mais a Noruega.

(2) 13 Estados-Membros da UE mais a Noruega.

Drogas em destaque é uma série de notas sobre políticas publicada pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicod dependência (OEDT), de Lisboa. São publicadas seis vezes por ano nas 11 línguas oficiais da União Europeia e em norueguês. Versão original: inglês. Reprodução autorizada mediante citação da fonte.

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

Rua da Cruz de Santa Apolónia 23-25, P-1149-045 Lisboa

Tel. (351) 218 11 30 00 • Fax (351) 218 13 17 11

info@emcdda.eu.int • <http://www.emcdda.eu.int>

Conclusões

Coordenação dos esforços nacionais e internacionais de luta contra a droga — Considerações políticas

1. É necessário trabalhar mais na definição do que deverá implicar a coordenação da política no domínio da droga.
2. A nova redacção da constituição da União Europeia oferece uma oportunidade para se reforçar a abordagem comum contra a droga.
3. Deve promover-se e assegurar-se uma maior coordenação a nível da UE e entre todos os Estados-Membros, no contexto do próximo alargamento.
4. Os mecanismos de coordenação desta política variam consideravelmente de país para país e nem todos os países nomearam um coordenador nacional.
5. É necessário que a coordenação englobe todos os aspectos da política nacional em matéria de droga, incluindo os cuidados de saúde, as questões sociais, a aplicação da lei e a colaboração internacional.
6. A investigação sobre a eficiência dos actuais mecanismos de coordenação a nível nacional e internacional é um requisito prévio para que se produzam melhorias.

Principais fontes

- (1) **Estratégia da União Europeia em Matéria de Luta contra a Droga** (2000-2004), *Cordroque*, 64, Dezembro de 1999.
- (2) **Plano de Acção da UE em Matéria de Luta contra a Droga** (2000-2004), *Cordroque*, 32, Junho de 2000.
- (3) **Comissão Europeia**, «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a avaliação intercalar do Plano de Acção da UE de Luta contra a Droga» (2000-2004), COM(2002) 599 final, Novembro de 2002.
- (4) **Observatório Europeu da Droga e da Toxicod dependência (OEDT)**, «O alargamento da UE e as drogas — Desafios e perspectivas», *Drogas em destaque*, 8, Março-Abril de 2003.
- (5) **Observatório Europeu da Droga e da Toxicod dependência (OEDT)**, «Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union, a descriptive review», Novembro de 2002.
- (6) **Relatórios nacionais ReitoX**, 2000, 2001, 2002.
- (7) **Entrevistas com os coordenadores nacionais** realizadas em 2002 pelo pessoal do OEDT.
- (8) **United Nations**, «United Nations Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control», 1987.
- (9) **UNGASS**, «Declaração sobre os Princípios Orientadores da Redução da Procura de Droga», 1988.
- (10) **Comité Europeu de Luta contra a Droga (CELAD)**, Programa Europeu de Luta contra a Droga, 1990.
- (11) **Comité Europeu de Luta contra a Droga (CELAD)**, Segundo Programa Europeu de Luta contra a Droga, 1992.
- (12) **Estievenart, G.**, *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe*, European University Institute, Florence, Martinus Nijhoff, 1995.
- (13) **Tomas W. Malone and Kevin Crowston**, *The Interdisciplinary Study of Coordination*, Novembro de 1993.

Na Internet

- (1), (2), (3), podem ser encontrados em http://www.emcdda.org/policy_law/eu/eu_actionplan.shtml
(4) pode ser encontrado em <http://www.emcdda.org/infopoint/publications/focus.shtml>
(5) pode ser encontrado em http://www.emcdda.org/policy_law/national/strategies/strategies.shtml
(9) em <http://www.un.org/ga/20special/demand.htm>



EDITOR OFICIAL: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

© Observatório Europeu da Droga e da Toxicod dependência, 2003.

DIRECTOR EXECUTIVO: Georges Estievenart.

EDITORES: Joëlle Vanderauwera, Sarah Wellard.

AUTORES: Danilo Ballotta, Cécile Martel, Henri Bergeron.

CONCEPÇÃO GRÁFICA: Dutton Merrifield Ltd, UK.

Printed in Italy