Observatório Europeu da
Droga e da Toxicodependência

RESUMO — TEMA ESPECÍFICO

DROGAS E GRUPOS VULNERÁVEIS DE JOVENS

Introdução

"Com dois milhões de consumidores problemáticos de droga na UE, é mais do que tempo para sensibilizar os grupos vulneráveis, principalmente os jovens, para os riscos do consumo de droga."
Jacques Barrot, Vice-Presidente da Comissão Europeia, Setembro de 2008.

Há muito que a política social europeia identificou populações desfavorecidas que correm maiores riscos de exclusão social. Estes "grupos vulneráveis" são grupos específicos da população que podem ser mais propensos a uma série de problemas, de problemas de saúde, de consumo de substâncias e de má alimentação a problemas de insucesso escolar. Os grupos de jovens identificados como vulneráveis – entre os quais se contam as crianças a cargo de instituições e os jovens sem abrigo – correm o risco de consumir droga mais cedo, com maior frequência ou de forma mais problemática, podendo também evoluir mais rapidamente para um consumo problemático de droga.

A identificação de grupos vulneráveis está a tornar-se uma ferramenta importante para orientar e canalizar respostas das políticas em matéria de droga para os grupos ou zonas geográficas em que há maior probabilidade de se verificar um consumo problemático de droga. Na Europa, as intervenções dirigidas a grupos vulneráveis – referidas como "prevenção selectiva" – estão a adquirir tanto visibilidade política como maturidade em termos de concepção e de avaliação.

O tema específico do OEDT "*Drogas e grupos de jovens vulneráveis*" examina as políticas e intervenções desenvolvidas em 30 países ([1]) para grupos de jovens vulneráveis com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos. A vulnerabilidade é definida como uma maior propensão ao consumo de droga e aos problemas associados ao consumo de droga de um grupo específico, determinada com base no seu perfil sociodemográfico e nos factores de risco conexos. Na Europa, estes grupos são objecto de especial atenção em termos de respostas de redução da procura. Este tema específico enumera os grupos vulneráveis visados pela política em matéria de droga nos países que comunicaram dados e apresenta numerosos exemplos de programas que oferecem resultados promissores e modelos de boas práticas.

Identificação de grupos de risco: emergência de um amplo consenso

- Os Estados-Membros da UE estão a chegar a consenso quanto aos grupos de jovens particularmente vulneráveis ao consumo de droga e que incluem: jovens delinquentes, jovens a cargo de instituições públicas, jovens que abandonam precocemente o ensino, estudantes com problemas sociais ou de insucesso escolar e jovens que vivem em famílias desfavorecidas e/ou bairros em que se concentram múltiplos factores de risco e problemas associados ao consumo de droga. Verificam-se sobreposições entre estes grupos, podendo os indivíduos que pertencem a diversos grupos vulneráveis sofrer efeitos cumulativos.

- Apesar deste amplo consenso, ainda não existe uma definição europeia normalizada de vulnerabilidade. Os factores que tornam um grupo "vulnerável" variam entre os Estados-Membros. Na maior parte dos casos, o número de jovens vulneráveis comunicado pelos Estados-Membros diz respeito a jovens a cargo de instituições públicas e a jovens delinquentes. Foram poucos os países que estimaram a dimensão da sua população jovem vulnerável numa perspectiva mais abrangente.

([1]) Os 27 Estados-Membros, a Croácia, a Turquia e a Noruega.

- Este tema específico apresenta a forma como os países que comunicaram dados classificaram a oferta de intervenções a favor dos grupos vulneráveis nos seus países (plena/vasta, limitada ou escassa/inexistente), bem como a importância que lhes é conferida nos documentos políticos nacionais (prioritárias, referidas, não referidas) e o modo de realização da intervenção (através de serviços prestados em gabinetes ou em instituições (que obrigam a deslocação), ou, no âmbito de programas pró-activos de proximidade, de serviços prestados em casa e nas ruas). Os grupos vulneráveis abrangidos foram classificados do seguinte modo:
  - **Grupos vulneráveis com ligações a instituições**
    Jovens que abandonam precocemente o ensino e jovens que faltam à escola sem justificação, crianças a cargo de instituições e jovens delinquentes
  - **Populações vulneráveis na comunidade**
    Famílias vulneráveis, jovens sem abrigo, jovens de bairros degradados e minorias.

Objectivo teórico: gerar "resistência" nos grupos vulneráveis

- Os programas de prevenção selectiva procuram gerar "resistência" ao consumo de droga. Essa resistência é gerada a três níveis: individual (atitude pessoal), familiar (estilos de educação) ou comunitário (coesão e organização).

Legislação e política: uma discrepância entre promessas e factos?

- 13 países europeus indicaram que dispõem de legislação primária relativa a grupos de jovens vulneráveis. Esta legislação divide-se em dois grupos: leis que definem determinados grupos vulneráveis e leis que estabelecem respostas gerais ou específicas que lhes são dirigidas.

- Desde 2004, os grupos vulneráveis são considerados prioritários num número crescente de políticas em matéria de droga, sendo igualmente incluídos em políticas sociais na maior parte dos países que comunicaram dados (entre 16 e 22 países, consoante o grupo). No entanto, o aumento das intervenções dirigidas a grupos vulneráveis tem sido incoerente, apenas tendo aumentado as intervenções dirigidas aos jovens a cargo de instituições e aos imigrantes. Existe, pois, uma clara discrepância entre a vontade política e a sua execução prática.

Respostas: um amplo consenso, mas poucas definições comuns a vários países

- Os inquéritos escolares revelam uma forte correlação entre o absentismo e o consumo de droga. No entanto, foram transmitidas poucas informações sobre o conteúdo das intervenções dirigidas aos jovens que abandonam precocemente o ensino. Diversos países dispõem de currículos alternativos para combater a "fadiga da escola", mas apenas três Estados-Membros fazem referência, nas suas estratégias de prevenção da toxicodependência, a intervenções especificamente dirigidas a jovens que faltam à escola sem justificação e consomem droga.
- Os estudos revelam uma forte correlação entre o consumo de droga e o estar a cargo de uma instituição pública. Dez países conferem a máxima prioridade às crianças a cargo das autoridades locais nas respectivas políticas. Contudo, as estimativas do número de jovens a cargo de instituições públicas dos diferentes Estados não são comparáveis, devido às diferenças ao nível das definições e das medidas.

- Relativamente aos jovens delinquentes, quase todos os Estados-Membros indicam dispor de medidas alternativas à pena de prisão ou às sanções penais. Existem, todavia, consideráveis diferenças no que respeita à aplicação prática dessas alternativas.

- Treze países referem que a sua prevenção baseada na família é predominantemente selectiva (ou seja, visa, essencialmente, famílias vulneráveis). No entanto, apenas sete dos trinta países que comunicam dados afirmam dispor de intervenções "plenas ou vastas" para situações de abuso de substâncias na família, cinco países para situações de "conflito ou negligência familiar", quatro para situações de "desfavorecimento social (por exemplo, desemprego)" e problemas de justiça penal ou para famílias de minorias étnicas marginalizadas, e três países para famílias com problemas de saúde mental.

- A condição de sem abrigo está associada ao consumo de droga, havendo mesmo alguns estudos que apontam o consumo de substâncias como a segunda razão mais comum na origem dessa

situação. A maior parte dos países europeus refere elevados níveis de consumo problemático de substâncias entre a população sem-abrigo. O álcool é a substância mais consumida, mas o consumo de drogas ilegais, o policonsumo de droga e o consumo de droga injectada são igualmente comuns. Um grupo de crianças particularmente vulnerável é o das crianças que fogem de casa e, mais frequentemente, de instituições públicas e se tornam sem abrigo.

- Não existe uma definição europeia comum de "zona residencial degradada", embora o relacionamento com os jovens vulneráveis dos bairros degradados seja apontado como um importante desafio para a prevenção selectiva da toxicodependência. Não obstante, sete países conferem máxima atenção (prioridade ou referência nas políticas e intervenções plenas ou vastas) aos jovens dos bairros degradados. De acordo com as informações comunicadas, na Europa, esses bairros estão essencialmente concentrados em zonas urbanas, muitas vezes em quarteirões de edifícios habitados por famílias de bairros rendimentos.

- Também não existe uma definição europeia comum de grupo étnico ou migrante, pelo que cada país define estas populações de forma diferente. No que respeita ao consumo de droga, a etnicidade parece constituir um factor de protecção, porquanto alguns grupos étnicos e de migrantes apresentam taxas de consumo de substâncias inferiores às da população geral. Contudo, a situação varia em função do país e do grupo étnico em causa.

Conclusões

- A relação entre diversos factores de risco e de protecção e o consumo problemático de droga entre os jovens não é necessariamente causal. A identificação de grupos de jovens vulneráveis não significa uma previsão irreversível de consumo de droga, constituindo, sobretudo, uma importante indicação para as políticas e as intervenções neste domínio.

- Actualmente, os grupos vulneráveis são objecto, na Europa, de um acompanhamento periódico. Peritos ou painéis de peritos dos 30 países que comunicam dados transmitem ao OEDT classificações em questionários estruturados. Actualmente, as intervenções dirigidas aos grupos vulneráveis são acompanhadas em três níveis nos países que comunicam dados, com base em: (i) importância política, por exemplo, referência a grupos vulneráveis em documentos políticos nacionais em matéria de droga (ii) relatórios sobre a extensão da intervenção disponível e (iii) o modo de realização das intervenções. Actualmente, os países fornecem classificações qualitativas destes três níveis. No entanto, as informações sobre a cobertura, a adequação e o conteúdo das intervenções ainda não são sistematicamente acompanhadas. A base de dados EDDRA ([2]) do OEDT disponibiliza algumas descrições sobre projectos específicos, que podem constituir modelos interessantes para futuras acções.

- Embora a maior parte dos países ofereça os dois tipos de serviços, os serviços de gabinete (que obrigam a deslocação) são preferidos ao trabalho de proximidade, que, de uma forma pró-activa, vai ao encontro dos jovens vulneráveis, nas ruas ou nas suas casas. Observa-se, nomeadamente, que existem poucas intervenções dirigidas a grupos difíceis de contactar. Além disso, as intervenções nos países que comunicam dados tendem a centrar-se na prestação de informações, negligenciando a avaliação, e poderiam beneficiar se aplicassem mais regularmente as teorias de prevenção relacionadas com a geração de resistência. Alguns elementos sugerem que as intervenções deveriam incidir apenas nos factores de vulnerabilidade para o consumo de droga, sem procurar fazer face ao consumo em si. De entre estes factores de vulnerabilidade – mais relevantes nos grupos-alvo -, deveria ser prestada especial atenção à melhoria do desempenho escolar, à ligação à escola e a mecanismos eficazes de educação e de fazer face às situações.

- Três anos depois do último relatório do OEDT sobre grupos vulneráveis, continuam a não existir grandes estudos nacionais e transnacionais que tentem avaliar a eficácia das respostas preventivas destinadas aos grupos vulneráveis e que forneçam dados comparáveis. De um modo geral, falta investigação comparativa nos Estados-Membros sobre factores de vulnerabilidade e grupos vulneráveis. A investigação sobre grupos vulneráveis deve ser, simultaneamente, qualitativa, de modo a estar estreitamente relacionada com o contexto local/nacional, e quantitativa, para ser comparável ao nível da Europa. No entanto, um dos problemas que se

([2]) http://www.emcdda.europa.eu/themes/best-practice

coloca à investigação prende-se com o facto de o consumo de substâncias entre estes grupos ser muitas vezes específico a um determinado contexto.

- A identificação de grupos vulneráveis e a concepção de medidas de prevenção selectiva que lhes sejam dirigidas podem desempenhar um papel crucial entre as respostas ao consumo de droga. Tal é o caso, nomeadamente, no que respeita aos grupos que podem não ter consciência de que o seu consumo de droga é problemático. Este tema específico conclui que é necessário encontrar modos mais eficazes de abordar e implicar os jovens vulneráveis nas intervenções, de formas que reflictam os seus contextos sociodemográficos concretos.

Anualmente, são publicadas três análises aprofundadas sobre assuntos de actualidade, sob a denominação de temas específicos, com base em informação fornecidas ao OEDT pelos Estados-Membros da UE, pelos países candidatos e pela Noruega (que participa no trabalho do OEDT desde 2001) através dos respectivos relatórios nacionais.

Todos os temas específicos (em língua inglesa) e os respectivos resumos (em 23 línguas) se encontram disponíveis no sítio Web do OEDT em
http://www.emcdda.europa.eu/publications/selected-issues