



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Helena Mota Fernandes

**A Europeização das Políticas Públicas
Portuguesas de Luta Contra o Tráfico
de Drogas**

**A Europeização das Políticas Públicas Portuguesas
de Luta Contra o Tráfico de Drogas**

Helena Mota Fernandes

UMinho | 2018

outubro de 2018



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Helena Mota Fernandes

**A Europeização das Políticas Públicas
Portuguesas de Luta Contra o Tráfico
de Drogas**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Relações Internacionais

Trabalho efetuado sob a orientação da
**Professora Doutora Ana Paula Lima Pinto Oliveira
Almeida Brandão**

outubro de 2018

DECLARAÇÃO

Nome: Helena Mota Fernandes

Endereço eletrónico: helena.mota.fernandes@gmail.com

N.º Cartão de cidadão: 14526504

Título da dissertação: A Europeização das Políticas Públicas Portuguesas de Luta Contra o Tráfico de Drogas

Orientador: Professora Doutora Ana Paula Lima Pinto Oliveira Almeida Brandão

Ano de conclusão: 2018

Mestrado: Relações Internacionais

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE/TRABALHO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, ___/___/_____

Assinatura: _____

RESUMO

Vivemos hoje numa Europa ameaçada por várias formas de criminalidade organizada e transnacional. A constatação da incapacidade de combate unilateral e das consequências que estes fenómenos trazem para os Estados, sociedade civil e economia permitiram o desenvolvimento de um combate assente na cooperação entre União Europeia e respetivos Estados-membros. Para analisar a forma como o desenvolvimento da *actorness* da União Europeia em matéria de segurança interna tem impactado na luta contra a criminalidade organizada dos Estados-membros, esta dissertação utiliza Portugal enquanto estudo de caso, uma vez que este se insere num dos *criminal hubs* da UE – a Península Ibérica – e que representa um ponto de entrada e de trânsito de substâncias ilícitas oriundas maioritariamente dos continentes africano e sul-americano, cujo destino final são outros Estados-membros da UE.

Neste sentido, o propósito central desta dissertação passa por perceber de que forma evoluiu a europeização da política portuguesa de luta contra a droga, principalmente no que concerne ao tráfico de drogas na sua vertente transnacional. Esta análise alicerça-se no quadro teórico do institucionalismo da escolha racional e no quadro conceptual da europeização, enquanto conceito emergente no quadro das Relações Internacionais e que aqui é entendido como vinculado à União Europeia.

Para atingirmos o objetivo proposto realizamos o cruzamento entre as duas realidades em análise: por um lado, o percurso da construção da *actorness* da UE em matéria de segurança interna, tendo em especial atenção a forma como se tem vindo a desenvolver a tomada de decisão com base nos métodos intergovernamental e comunitário e, ainda, as potencialidades introduzidas pelo Tratado de Lisboa; e, por outro, o trajeto português na luta contra a droga em dois períodos temporais seccionados – 1999 a 2001 e 2010 a 2014. Através desta interseção conseguimos concluir por um processo de europeização da política portuguesa que se desenvolveu progressivamente em direção a uma absorção ideacional, que se traduz num tipo de mudança interna baixo, onde não se verificam alterações tangíveis nos processos, políticas e instituições nacionais. Esta conclusão exige relativa cautela, uma vez que nos deparamos com a incapacidade de isolar totalmente o fator União Europeia, em virtude da influência da ONU e de outros atores internacionais na formulação da política portuguesa.

Palavras-chave: União Europeia; Portugal; Europeização; Institucionalismo Racional; Crime Organizado; Tráfico de Drogas; Cooperação; Segurança Interna.

ABSTRACT

Nowadays we live in a Europe threatened by various forms of organized and transnational crime. The recognition of the incapacity of unilateral fight and of the consequences that these phenomena bring to the States, civil society and economy allowed the development of a combat founded in cooperation between the European Union and its Member States. To analyze the way the development of the European Union's actorness in internal security has been affecting the EU Member States' fight against organized crime, this dissertation uses Portugal as case study, given its inclusion in one of EU's criminal hubs – Iberian Peninsula – and that it represents an entry and transit point of illicit substances coming mainly from African and South American continents, whose final destination are other EU Member States.

In this respect, the central purpose of this dissertation is to understand the way that the Europeanization of the Portuguese public policy of fighting against drugs has been evolving, especially concerning to drug trafficking in its transnational component. This analysis is anchored in the Rational Choice Institutionalism as theoretical framework and in Europeanization as conceptual framework and as an emergent concept in International Relations that here is understood as bounded to the European Union.

To achieve the proposed goal we performed a crossover between the two realities under analysis: on one hand, the path of the construction of EU's actorness regarding internal security, giving special attention to the way that the decision-making process and the intergovernmental and community methods have been evolving and the potential introduced by the Treaty of Lisbon as well; and, on the other hand, the Portuguese path in its fight against drugs in two time periods – 1999 to 2001 and 2010 to 2014. Through this intersection we concluded for a progressive development of the process of Europeanization towards an ideational absorption, which represents a low internal change, where tangible alterations in national processes, policies and institutions aren't observable. This conclusion demands caution, since we came across with the inability to completely isolate the European Union factor, giving the influence of the UN and other international actors in the formulation of the Portuguese policy.

Keywords: European Union; Portugal; Europeanization; Rational Institutionalism; Organized Crime; Drug Trafficking; Cooperation; Internal Security.

ÍNDICE

Lista de Siglas	VII
Lista de Apêndices.....	VIII
Lista de Figuras	IX
Lista de Tabelas	X
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL E TEÓRICO: EUROPEIZAÇÃO E INSTITUCIONALISMO RACIONAL	12
1.1. Europeização	12
1.2. Institucionalismo Racional	18
1.3. A Europeização Sob o Ponto de Vista do Institucionalismo Racional.....	22
1.4. Considerações Finais.....	26
CAPÍTULO 2 – DE MAASTRICHT A LISBOA: A UE COMO ATOR DE SEGURANÇA INTERNA	28
2.1. Os Antecedentes do Desenvolvimento da UE enquanto Ator de Segurança Interna....	29
2.2. A Institucionalização da Cooperação com o Tratado de Maastricht	34
2.2.1. O Método Intergovernamental em Maastricht	36
2.2.2. O Crime Organizado e o Tráfico de Drogas no Tratado de Maastricht	37
2.3. O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça no Tratado de Amesterdão.....	42
2.3.1. A Diferenciação do Método de Tomada de Decisão no Tratado de Amesterdão .	45
2.3.2. O Crime Organizado e o Tráfico de Drogas no Tratado de Amesterdão.....	46
2.4. O Tratado de Lisboa e a Comunitarização Condicional do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.....	49
2.4.1. Generalização Condicional do Método Comunitário.....	51
2.4.2. O Crime Organizado e o Tráfico de Drogas no Tratado de Lisboa	55
2.5. Considerações Finais.....	62
CAPÍTULO 3 – A EVOLUÇÃO DA EUROPEIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PORTUGUESAS EM MATÉRIA DE LUTA CONTRA O TRÁFICO DE DROGA.....	66

3.1.	Caracterização do Fenómeno: a Relevância de Portugal no Panorama Europeu	67
3.2.	Antecedentes Legislativos e de Políticas: Breve Análise do Caminho até aos Anos 90	70
3.3.	A Legislação de Combate à Droga e a Primeira Estratégia Nacional (1999-2001)	74
3.3.1.	Legislação	76
3.3.2.	Estratégias e Planos de Ação	80
3.3.3.	Resultados da <i>Drug Policy</i> Portuguesa	83
3.4.	Desenvolvimentos na Legislação e Políticas Portuguesas entre 2002 e 2009	85
3.5.	A Estratégia Portuguesa numa Linha de Continuidade (2010-2014)	88
3.5.1.	Legislação	89
3.5.2.	Os Planos Nacional e de Ação.....	90
3.5.3.	Resultados da <i>Drug Policy</i> Portuguesa	92
3.6.	Dinâmicas da Europeização em Portugal	93
	CONCLUSÃO	104
	BIBLIOGRAFIA	108
	Fontes Primárias.....	108
	Fontes Secundárias	119
	APÊNDICES.....	128

Lista de Siglas

BE – Bloco de Esquerda

CDS-PP – Partido do Centro Democrático Social-Partido Popular

CPJP – Cooperação Policial e Judicial em matéria Penal

EDU – Europol Drugs Unit

ELSJ – Espaço de Liberdade Segurança e Justiça

EMCDDA/OEDT – European Monitoring Centre for Drugs and Drugs Addiction/ Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência

IDT – Instituto da Droga e da Toxicodependência

INA – Instituto Nacional de Administração

JAI – Justiça e Assuntos Internos

JSD – Juventude Social Democrata

MAI – Ministério da Administração Interna

ONU – Organização das Nações Unidas

PCP – Partido Comunista Português

RASI – Relatório Anual de Segurança Interna

SICAD – Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências

TCE – Tratado da Comunidade Europeia

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

Lista de Apêndices

Apêndice 1 – Tabela-síntese dos documentos analisados no período pós Tratado de Maastricht	128
Apêndice 2 – Tabela-síntese dos documentos analisados no período pós Tratado de Amesterdão.....	133
Apêndice 3 – Tabela-síntese dos documentos analisados no período pós Tratado de Lisboa...	135
Apêndice 4 – Tabela-síntese dos documentos analisado no primeiro período de análise do estudo de caso (1999-2001).....	141
Apêndice 5 – Tabela-síntese dos documentos analisados no segundo período de análise do estudo de caso (2010-2014).....	144

Lista de Figuras

Figura 1 – Mapa dos <i>criminal hubs</i> da União Europeia identificados pela Europol.....	68
Figura 2 – Ciclo político da UE para a criminalidade organizada.....	146
Figura 3 – Principais estruturas envolvidas no processo de redução de fornecimento de drogas.....	147

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Tabela-síntese das conclusões do estudo.....	103
---	-----

INTRODUÇÃO

Nesta primeira parte da presente dissertação pretendemos avançar algumas informações sobre a mesma, nomeadamente as razões que justificam a escolha por este tema e a sua relevância, os conceitos operacionalizados ao longo do trabalho e, ainda, as considerações metodológicas que servem de base à investigação. Por fim, procuraremos apresentar o panorama geral da dissertação e as questões tratadas em cada um dos capítulos.

Antes de mais, importa enquadrar esta temática na nossa formação base – licenciatura em Criminologia. Com a presente investigação, pretendeu-se cruzar os conhecimentos da referida disciplina com a das Relações Internacionais, esperando que esta interceção entre áreas do saber se revele vantajosa para ambas.

Começamos por explorar a problemática de investigação e a sua justificativa. Esta dissertação terá como propósito central perceber de que forma as políticas portuguesas de luta contra a droga, particularmente aquelas que estão orientadas para a luta contra o tráfico de drogas, podem ter sido sujeitas a um fenómeno de Europeização, considerando dois períodos distintos no desenvolvimento da União Europeia enquanto ator de segurança interna. A política nacional portuguesa, como nos será possível observar, resulta de uma interação de uma série de fatores: estruturas políticas e administrativas, o papel e influência de partes interessadas, recursos financeiros, o panorama das drogas nacional e internacional, outras políticas públicas (como as de segurança ou saúde) e os acordos internacionais (EMCDDA 2011). Sendo Portugal Estado-Membro da UE, esta configura-se como um fator fundamental de moldagem das políticas nacionais, sendo que esta influência é variável dependendo do envolvimento diferenciado da organização internacional nas diversas políticas públicas.

Assim sendo, clarificamos desde já qual será a pergunta orientadora desta investigação: de que forma evoluiu a Europeização da política pública portuguesa de luta contra a droga? Esta questão ramifica-se em dois vetores: a criminalidade organizada transnacional, na forma de tráfico de drogas, e as políticas que lhe são endereçadas tanto a nível comunitário como nacional, considerando dois cortes temporais distintos; e o fenómeno de Europeização, que aqui é entendido como umbilicalmente ligado à União Europeia, e as dinâmicas que lhe são observáveis. A análise será realizada com recurso à lente teórica do institucionalismo da escolha racional.

Para nos auxiliar na resposta à pergunta de investigação, formulamos uma hipótese central que postula que as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, nomeadamente a extensão do método comunitário ao antigo Terceiro Pilar, constituíram um potenciador do fenómeno de Europeização das políticas públicas em matéria de luta contra a droga em Portugal.

Para responder à nossa questão de investigação – de que forma evoluiu a Europeização da política pública portuguesa de luta contra a droga? – realizamos dois cortes temporais. O primeiro corte temporal encontrar-se-á entre 1999 e 2001, surgindo da publicação da primeira estratégia nacional de luta contra a droga portuguesa, em 1999, e da entrada em vigor da lei de descriminalização de todas as drogas em 2001. Já o segundo corte temporal, entre 2010 e 2014, surge com o propósito de dar conta dos primeiros 5 anos após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

Esta moldura temporal seccionada encontra a sua razão de ser no percurso da UE no que concerne ao método de tomada de decisão em matéria de Justiça e Assuntos Internos. A UE tem vindo a desenvolver-se enquanto ator em matéria de segurança interna, num percurso que começou na Europa fora da sua própria moldura institucional. Apesar da institucionalização da cooperação nos assuntos da JAI com Maastricht, esta manteve-se sob a alçada do método intergovernamental, com todas as limitações que isso coloca ao processo de tomada de decisão. A densificação do recurso ao método comunitário, com o Tratado de Lisboa, apesar dos limites colocados pelas modulações de sentido intergovernamental, parece traduzir-se numa maior autonomia decisória por parte da UE – ainda que não seja plena e sem reservas – em relação aos seus Estados-membros, remetendo para uma ordem jurídica de justificabilidade e eficácia em muito semelhante à de um direito interno de tipo federal (Piçarra s.d.). Neste sentido, espera-se que a divisão em dois cortes temporais nos permita analisar se e de que forma este caminho em direção à comunitarização plena pode ter tido influência na Europeização das políticas portuguesas de luta contra a droga.

Portugal representa uma mais valia enquanto estudo de caso pelo seu posicionamento geoestratégico no contexto da União Europeia, aliado ao seu papel de plataforma de trânsito e de apoio logístico aos grupos de criminalidade organizada que se dedicam ao narcotráfico na UE. O nosso país é uma fronteira externa da UE, tanto voltada para o norte de África como para o continente americano, duas regiões de relevo quando falamos de produção de drogas. Depois, tem um litoral com características orográficas particulares, repleto de praias e enseadas de difícil

acesso. A acrescentar a estas características naturais, encontramos em Portugal uma série de infraestruturas, como aeroportos e portos comerciais e de recreio, que ligam o país com relativa facilidade e rapidez às grandes capitais europeias. Confirmando a relevância deste posicionamento geográfico, a Península Ibérica é identificada pela Europol como um dos *hotspots* de criminalidade organizada na União Europeia.

Antes de mais, parece-nos importante clarificar a relevância da criminalidade organizada e, particularmente, do tráfico de drogas no contexto europeu e português.

É importante compreendermos, primeiro que tudo, que o estudo do fenómeno da criminalidade organizada é de elevada dificuldade. Esta complexidade encontra a sua razão de ser, na nossa conceção, em dois vetores: primeiramente, porque é um fenómeno encoberto, tendo os académicos dificuldade em reunir informações fiáveis sobre o mesmo; depois, porque o crime organizado é um assunto que reúne muita atenção das massas e, por isso, torna-se difícil separar a realidade da ficção (Albanese 2014, 3). Do mesmo modo, a definição daquilo que é o crime organizado de facto também não é consensual. Encontramos várias tentativas de definição, tanto por parte da academia como em vários documentos oficiais e, apesar de haver características comuns, não parece haver uma definição consensual, revelando a presença de uma “dialética objetiva-subjetiva” (Sousa, Ferreira & Agostinho 2014, 15), que vai impactuar na construção das políticas, uma vez que estas têm uma ligação direta ao entendimento sobre o conceito enquanto construção social (Carrapiço 2011).

Esta dificuldade de definição funciona a favor dos grupos que desenvolvem atividades criminais, uma vez que se servem do facto de cada Estado possuir um ordenamento jurídico próprio, verificando-se diferenças substanciais no direito penal e processual penal de diferentes países. Ao passo que a atuação dos criminosos é global, a legislação é de âmbito restrito ao espaço nacional, dificultando tal o combate por parte dos Estados (Sousa, Ferreira & Agostinho 2014). No caso da legislação portuguesa não é possível encontrar uma definição para criminalidade organizada transnacional, sendo apenas tipificado no ordenamento legal o crime de associação criminosa no artigo 299.º do Código Penal. Apesar de no Código de Processo Penal,

nomeadamente no seu artigo 1.º m), ser definido o conceito de criminalidade altamente organizada¹, o foco da definição é nas condutas (idem).

Como nos vai ser possível observar, a UE tem tentado desenvolver definições e vem recomendando, com frequência, a aproximação legislativa e a adoção de regras comuns em matéria de cooperação internacional como forma de contrariar esta facilidade de que a criminalidade organizada goza. Estas medidas não constituem, no entanto, uma tentativa de criar um código penal europeu, até porque vigoram os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade. Sem embargo, isto não impede o papel acrescentado que a UE, nos limites da sua competência, possa representar para os governos nacionais (Kerezsi 2014, 62-63).

Temos de notar aqui que o crime organizado transnacional, no seu sentido literal, existe há tanto tempo quanto os governos nacionais e o comércio internacional, ao passo que o conceito utilizado por *policy-makers*, isto é, o conceito no seu sentido mais estrito, tem uma origem mais recente (Woodiwiss 2004, 13). O período pós Guerra Fria permitiu uma maior transnacionalização do fenómeno que, até então, era comumente associado à figura das máfias nacionais. A consolidação do processo de globalização e o desenvolvimento tecnológico vieram facilitar as atividades de criminalidade organizada transnacional.

O tráfico de drogas é um tipo de atividade de criminalidade organizada que surge na categoria de oferta de bens ilícitos que determinado público deseja e que não consegue obter de forma lícita (Albanese 2014, 194). Dentro das várias atividades ilícitas desenvolvidas por grupos de criminalidade organizada na UE, o tráfico de drogas parece ser uma das mais preponderantes. Estima-se que um terço dos grupos de crime organizado estejam envolvidos nesta atividade e que este seja um dos mercados mais lucrativos atingindo os 24 milhares de milhões de euros anuais² (European Commission 2017; Europol 2017a; 2017b).

Esta atividade é então potenciada por uma série de fatores facilitadores, como os processos de globalização, que pelas modificações que empreendem nas noções de tempo, espaço e território, conseguem esbater a fronteira entre o local e o global; a abertura de fronteiras

¹ Como sendo “as condutas que integram crimes de associação criminosa, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, corrupção, tráfico de influência, participação económica em negócio ou branqueamento” (artigo 1.º m) do Código do Processo Penal).

² Valor estimado apenas para os cinco principais mercados – cannabis, heroína, cocaína, anfetaminas e ecstasy.

no seguimento do Acordo de Schengen, que permite uma circulação de pessoas e bens facilitada e com uma probabilidade de controlo reduzida; a globalização dos mercados, que permite o desenvolvimento de atividades económicas e financeiras com um volume burocrático por vezes irrisório; e o desenvolvimento científico e tecnológico no sector das comunicações e dos transportes. As consequências deste tipo de atividade para a comunidade europeia são várias: primeiramente tem um efeito *spillover*, sustentando outras atividades ilícitas como a corrupção e os comportamentos violentos; apoia uma economia informal; e, ainda, alimenta o problema de saúde pública que é a toxicodependência, com todas as consequências que tal acarreta (European Commission 2017).

Neste sentido, reconhecendo a ameaça que esta atividade constitui para os Estados, para a sociedade civil e para a economia, a União Europeia tem vindo a considerar o tráfico de drogas como um desafio à segurança interna e, conseqüentemente, a desenvolver uma série de Estratégias, Planos de Ação e atos jurídicos para assistir o combate ao narcotráfico e à criminalidade organizada no geral, começando a desenhar uma política numa área de certa forma negligenciada na legislação comunitária até aos anos 90 (Chatwin 2011a, 34-35). No entanto, esta tem sido uma área desenvolvida essencialmente no domínio interno dos Estados e, por isso, a *drug policy* tem sido classificada como uma área de subsidiariedade (idem, 28). Isto é principalmente evidente quando falamos no vetor da procura, ou seja, na questão dos consumos, assistindo-se a uma panóplia de abordagens entre os diferentes Estados-membros da UE. Portugal será um dos países que mais se destaca na questão da singularidade de políticas, pela abordagem legislativa e política que adotou através da lei 30/2000 – a lei de descriminalização de todas as drogas. Apesar da forma de abordagem ao tráfico de drogas ser mais consensual a nível internacional, convém sublinhar que as questões da procura e da oferta são indissociáveis, resultando tal numa variedade de políticas pela Europa e pelo mundo.

A Europeização é um quadro conceptual que tem ganho cada vez mais destaque no panorama das Relações Internacionais, apesar da fragmentação que ainda lhe é intrínseca, característica do conceito que será explorada no primeiro capítulo. Para este estudo recorreremos à definição de Radaelli (2000), autor que define Europeização como se referindo a processos de construção, difusão e institucionalização de regras formais e informais, procedimentos, paradigmas e estilos de *policy*, crenças partilhadas e normas que são definidas e consolidadas aquando da construção das decisões da UE e, depois, incorporadas na lógica do discurso, identidades, estruturas políticas e políticas públicas domésticas.

O fenómeno pode configurar-se de vários sentidos, sendo que nesta dissertação nos focaremos no *top-down*, ou seja, vamos procurar perceber se o fenómeno se manifesta do nível europeu (*top*) para o nível nacional (*down*). Para além disto, pode manifestar-se nas áreas da *policy*, *politics* e *polity*, sendo que nos focaremos na primeira. A aplicação do quadro da Europeização às políticas nacionais surge dos casos onde a UE já desenvolveu ações políticas significativas tendo a capacidade para influenciar as formas e resultados da política nacional pela forma como as medidas supranacionais são incorporadas nas instituições nacionais pré-existentes (Borrás, Font & Gómez 1998). Esta lente conceptual parece constituir uma mais-valia para a análise que pretendemos efetuar pela forma como se distancia de outros conceitos, como os de convergência, harmonização e integração política (Radaelli 2000), apresentando-se como uma “nova” abordagem. Uma vez que é um quadro que reúne algumas dúvidas quanto à relevância da sua aplicação por parte de alguns académicos, consideramos que a sua aplicação ao nosso estudo de caso pode também contribuir para a discussão sobre a sua adequação, pertinência e relevância.

Os estudos sobre a Europeização têm vindo a distribuir-se um pouco por todos os países da Europa, com especial foco nos Estados-membros da UE e naqueles que lhe procuram aderir, abrangendo uma panóplia de áreas de *policy*, como por exemplo: agricultura, ambiente, coesão, competição, social, regional, telecomunicações, economia, monetária, antidiscriminação, asilo e política externa. Portugal não é, no entanto, um país objeto de um volume significativo de produção científica sobre a Europeização das suas políticas no geral. Para além disto, os estudos que compatibilizam o fenómeno de Europeização com a área da segurança tendem a debruçar-se especialmente sobre a política externa ou, ainda, sobre o sistema legal e a ameaça ao estado de direito (Soares 2010). Nesta área da segurança encontramos também alguns estudos sobre a Europeização dos países candidatos à UE e que têm necessidade de se adaptar às exigências comunitárias. Neste sentido, observamos pouca abundância de produção, por parte da academia, de investigação que contemple a aplicação da Europeização, enquanto quadro teórico, à criminalidade organizada e, particularmente, ao tráfico de drogas. No tocante ao problema das drogas no geral, é mais frequente encontrarmos estudos sobre a vertente da saúde pública e as políticas de redução de danos. Neste vetor da redução da procura, e em oposição aos estudos sobre o tráfico de drogas, Portugal é um país sobre o qual observamos um considerável volume de produção académica, dadas as particularidades da sua legislação em matéria de descriminalização dos consumos.

Considerando o posicionamento da presente dissertação no mapa da produção científica em matéria de Europeização, reconhecemos o objetivo da presente dissertação como ambicioso e, por isso, suscetível a vulnerabilidades e impasses na construção das nossas respostas à questão de investigação e conclusões. Ao mesmo tempo, e precisamente por não se observar a existência de investigação que contemple a aplicação combinada do institucionalismo racional e da Europeização ao estudo do tráfico de drogas em Portugal, consideramos que a presente dissertação tem potencial para acrescentar valor ao campo das Relações Internacionais.

Esta análise da Europeização das políticas portuguesas vai ser realizada recorrendo à lente teórica do institucionalismo da escolha racional. À semelhança de um número razoável dos autores das nossas leituras, optamos por recorrer ao novo institucionalismo. Neste caso, alicerçamo-nos numa ramificação desta corrente teórica – institucionalismo racional – que, de uma forma sintética, resulta da adoção das premissas da teoria da escolha racional sobre o comportamento humano e adiciona-lhe o papel das instituições na moldagem desse mesmo comportamento. No fundo, este quadro teórico vai conceptualizar a Europeização como sendo a emergência de uma estrutura de oportunidade política com capacidade para apresentar aos atores políticos novas oportunidades e constrangimentos (Börzel & Risse 2000).

Do ponto de vista epistemológico, assumimos uma orientação de cariz interpretativista, uma vez que percecionamos o mundo como um resultado complexo de construções sociais. Consideramos, por isso, que deve prevalecer o foco nos significados e na compreensão, em oposição a intenções de explicação e causalidade características de uma posição epistemológica positivista. A nossa opção metodológica por uma diretriz qualitativa decorre desta orientação interpretativista. Consideramos que o método qualitativo será o que melhor se adapta às nossas intenções de análise, nomeadamente as de interpretação do significado dos métodos intergovernamental e comunitário da UE no processo de Europeização das políticas nacionais portuguesas. Neste sentido, não temos intenções de enveredar por uma quantificação da problemática em análise, ainda que reconheçamos a sua indubitável utilidade.

Como já referimos, optamos por alicerçar a nossa investigação no estudo de caso. De acordo com Yin (2003, 9), o estudo de caso é uma estratégia adequada quando “uma questão de «como» ou «porquê» está a ser perguntada sobre um conjunto contemporâneo de eventos, sobre os quais o investigador tem pouco ou nenhum controlo”, como é o caso da temática estudada na presente dissertação. O estudo de caso deve compreender dois elementos: uma unidade histórica

prática (*subject*) e uma moldura analítica ou teórica (*object*) (Thomas 2011). Ainda que não tenhamos pretensões de generalizar as nossas conclusões, o estudo de eventos específicos pode assistir as conclusões de casos sobre populações maiores (Gerring 2011, 17).

Consoante os diferentes autores, deparamo-nos com catalogações diversas de tipos de estudo de caso. Recorrendo à classificação de Gerring (2001, 215) existem quatro tipos de estudo de caso: *extreme-case*, *typical-case*, *crucial-case* e *counterfactual*. Nesta dissertação recorreremos ao estudo de caso crucial, adequado a situações em que realizamos apenas uma observação de um caso propositadamente selecionado que, neste caso, será o caso português. Este método tem a capacidade de oferecer evidência interessante a favor ou contra uma determinada proposição, podendo assumir duas formas: *least-likely* e *most-likely*. Quanto à primeira forma, será um caso com pouca probabilidade de validar as predições da hipótese sendo que, se considerado válido, terá a capacidade de confirmar; na segunda forma, o caso será um com alta probabilidade de validar as predições da hipótese pelo que, se considerado inválido, pode constituir-se de evidência que desconfirma a proposição (Gerring 2011, 461).

Nos estudos de caso de tipo singular o investigador deve procurar identificar os antecedentes e as consequências de uma mudança, ou seja, a sua relação com o tempo, permitindo-lhe tal entender também como os eventos se relacionam entre si (Thomas 2011). Esta será a sua principal virtude: a capacidade de elucidação dos mecanismos que conectam X com Y (Gerring 2001, 215).

As limitações deste desenho de investigação são, no entanto, de evidenciar, nomeadamente em matéria de validação de teorias, teste de hipóteses e generalização. Devemos ter em consideração a possibilidade da presença de explicações alternativas e as questões relativas aos erros de medição, que se podem revelar cruciais em casos onde apenas efetuamos uma medição. Para além disto, a realidade não deve ser tratada como sendo resultado de processos deterministas (King, Kehoane & Verba 1994, 210-211). Neste sentido, devemos considerar a possibilidade de as inferências serem alvo de ameaças de variações estocásticas (Gerring 2001, 275). Acrescenta-se também que a ausência de plenitude no estudo de caso, que significa a ausência de referências comparativas que tornariam mais fácil o teste de veracidade de uma determinada proposição (idem, 165), pode comprometer a crucialidade do estudo de caso.

No entanto, apesar das limitações que um estudo de caso de observação única pode apresentar, estes podem representar contribuições valiosas do ponto de vista da sumarização de detalhes históricos ou inferência descritiva, uma vez que permitem um exame intensivo da unidade de análise (King, Keohane & Verba 1994, 211-212; Lijphart 1971).

Assim sendo, recorreremos ao estudo de caso singular crucial uma vez que nos permite o estudo aprofundado de uma unidade – neste caso, Portugal – e da forma como ocorreu a evolução da Europeização das suas políticas nos cortes temporais seleccionados. A análise diacrónica do país, através da divisão em dois cortes temporais, constitui uma mais valia na medida em que permite a maximização da comparabilidade (Lijphart 1971). No entanto, devemos considerar que esta delimitação temporal, aliada à delimitação espacial, terá inevitáveis implicações na recolha de dados (Quivy & Campenhoudt 1992).

Considerando a hipótese por nós formulada – que postula que as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, nomeadamente a extensão do método comunitário ao antigo Terceiro Pilar, constituíram um potenciador do fenómeno de Europeização das políticas publicas em matéria de luta contra a droga em Portugal – afigura-se a constituição do nosso estudo de caso como um caso *most-likely*, na medida em que considerávamos, à partida, a probabilidade de se verificar esta potencialização. No entanto, após realizada a análise a que nos propomos nesta investigação, concluímos pela não verificação inequívoca desta hipótese, pelo que o estudo de caso se constitui de evidência que desconfirma a proposição.

No que concerne às técnicas de recolha e tratamento de informação, realizaremos essencialmente uma análise documental. Recorreremos tanto a fontes primárias como secundárias. As primeiras, nomeadamente documentos oficiais da UE e de instituições portuguesas garantem-nos o acesso a fontes oficiais produzidas pelos órgãos de administração comunitários e nacionais, permitindo-nos a sua análise e interpretação que, numa fase mais avançada da pesquisa permitirá um cruzamento interpretativo por forma a perceber como se desenvolveu a Europeização das políticas portuguesas. As fontes secundárias, por sua vez, permitem-nos dar conta dos diferentes estudos e pontos de vista veiculados por uma variedade significativa de autores e estudos de referência.

Olhemos, agora, para a estrutura da presente dissertação, que se encontra dividida em três capítulos.

O primeiro capítulo – Enquadramento Conceptual e Teórico: Europeização e Institucionalismo Racional – pretende desenvolver os alicerces conceptuais e teóricos da nossa investigação. Num primeiro momento do capítulo procuramos enquadrar o quadro da Europeização no panorama da disciplina das Relações Internacionais, explorando os desafios conceptuais identificados pela academia, os seus reptos metodológicos e as mais-valias que a sua utilização pode representar. Depois, focaremos no nosso quadro teórico – o institucionalismo racional – analisando os seus pressupostos, por forma a que nos seja possível, numa fase final do capítulo, analisar a forma como este interpreta e explica o fenómeno da Europeização, passo crucial para a elaboração das conclusões da presente dissertação.

Com o segundo capítulo – de Maastricht a Lisboa: a UE como Ator de Segurança Interna – pretendemos traçar o caminho percorrido pela União Europeia na construção da sua *actorness* em matéria de segurança interna e, particularmente, em matéria de luta contra a criminalidade organizada e contra o tráfico de droga. Para tal seccionamos a sua atividade em quatro períodos: o primeiro refere-se à informalidade da cooperação pré Maastricht, desenvolvida fora da estrutura institucional da UE, e que pretende traçar os primeiros anos de vida deste tipo de cooperação na Europa; o segundo surge com a institucionalização desta cooperação com o Tratado de Maastricht através da criação do Terceiro Pilar; o terceiro período marca a definição do Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça como um objetivo da UE através do Tratado de Amesterdão; e, por fim, o quarto período surge com as potencialidades introduzidas pelo Tratado de Lisboa em matéria de segurança interna. Em cada um destes momentos é realizada uma análise sobre o papel da criminalidade organizada e do tráfico de drogas recorrendo aos documentos publicados durante esse período e, nos três últimos, analisamos a forma como se desenrola o processo de tomada de decisão com os métodos intergovernamental e comunitário, enquanto elementos fundamentais para a confirmação ou infirmação da hipótese formulada.

Por fim, o terceiro capítulo é destinado ao estudo de caso. Pretendemos analisar o percurso português em matéria de luta contra a droga durante os dois períodos de análise selecionados: 1999-2001 e 2010-2014. Esta análise, recorrendo a documentos portugueses – como estratégias, leis e planos de ação – vai permitir-nos cruzar o desenvolvimento das políticas portuguesas com a *actorness* europeia e, conseqüentemente, vai possibilitar perceber como se desenvolveu de Europeização destas mesmas políticas e, por isso, responder à nossa questão de investigação e infirmar a hipótese formulada. No momento final deste capítulo procedemos a uma análise mais aprofundada das dinâmicas de Europeização nas políticas portuguesas de luta contra

o tráfico de droga, onde refletimos sobre o caminho trilhado em direção a uma absorção ideacional das políticas da União Europeia.

Finda a análise do estudo de caso, propomo-nos a desenvolver uma secção conclusiva, onde elaboramos uma reflexão final sobre os resultados a que a análise do estudo de caso nos permitiu chegar, as limitações teórico-conceptuais e metodológicas, as dificuldades encontradas e, ainda, pistas para investigação futura.

CAPÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL E TEÓRICO: EUROPEIZAÇÃO E INSTITUCIONALISMO RACIONAL

Neste primeiro capítulo pretendemos analisar os alicerces conceptuais e teóricos da presente investigação. Assim sendo, num primeiro momento vamos observar o quadro conceptual da Europeização, dando conta do seu desenvolvimento no panorama das Relações Internacionais, dos desafios conceptuais e metodológicos que nos apresenta e das suas potenciais mais-valias para a presente dissertação. Depois, procuramos analisar os pressupostos do institucionalismo racional para que possamos, posteriormente, observar a forma como este interpreta o fenómeno da Europeização e os seus mecanismos.

1.1. Europeização

Podemos dizer que a génese desta relativamente recente agenda de investigação se reporta à crescente importância do papel da UE na política dos seus Estados-membros. Uma vez que as teorias de integração europeia clássicas não se demonstravam capazes de explicar plenamente os efeitos verificados no nível nacional, a academia procurou encontrar um quadro conceptual que colmatasse estas lacunas, surgindo daí o conceito de Europeização (Bache & Jordan 2006a, 18; Caporaso 2008, 24; Graziano & Vink 2008, 4).

Importa desde já clarificar que, ainda que os padrões de Europeização sejam anteriores à existência da UE (Radaelli & Pasquier 2008, 36) e que as transformações europeias não se cinjam à UE e aos seus Estados-membros, este é o projeto nuclear do continente europeu e, deste modo, é a instituição mais analisada pela literatura da Europeização (Olsen 2002). Isto é o que alguma literatura classifica como *EU-ization* (Radaelli 2003, 27; Wallace 2006, X).

Ainda que se discuta infra os desafios na conceptualização do fenómeno, interessa-nos desde já clarificar que utilizaremos a definição de Radaelli (2000) que nos diz que a Europeização se refere a processos de construção, difusão e institucionalização de regras formais e informais, procedimentos, paradigmas e estilos de *policy*, crenças partilhadas e normas que são definidas e consolidadas aquando da construção das decisões da UE e, depois, incorporadas na lógica do discurso, identidades, estruturas políticas e políticas públicas domésticas.

De acordo com Caporaso (2008, 24) a intensificação da utilização do conceito de Europeização é melhor compreendida se considerarmos os estágios das teorias de integração. Primeiramente surgiu uma perspectiva *bottom-up*, que diz respeito à evolução das instituições europeias enquanto variável dependente (Börzel 2002) e, por isso, o ponto de partida é o nível doméstico (Radaelli & Pasquier 2008, 41). No fundo, o fluxo causal move-se desde o Estado e a sociedade dos Estados-membros em direção à organização regional (Caporaso 2008, 24). Aqui a Europeização era conceptualizada como a institucionalização, a nível europeu, de um sistema de governança com instituições comuns e com a autoridade para construir, implementar e garantir a prática de políticas com poder vinculativo (Olsen 2002). Durante muito tempo a academia focou-se essencialmente neste estudo das dinâmicas e potenciais resultados do processo de *institution-building* europeu.

No final dos anos 80, com o crescimento e institucionalização do projeto europeu através de um *policy-making* extensivo em várias áreas, entramos no segundo estágio. Entre os teóricos da integração europeia a Europa era vista como uma *polity* multinível, sendo esta uma fase marcada pela análise intra-UE. Era, no fundo, uma análise da *policy-making* das instituições europeias. Apesar da variedade de implementação de leis e diretivas comunitárias, continuava a assistir-se a uma diversidade nos Estados-membros, o que tornou cada vez mais evidente a questão de como é que a integração europeia e a *policy-making* da UE afetavam os Estados-membros (Caporaso 2008, 26-27). O conceito de Europeização surge então para colmatar este vácuo, ainda que Radaelli (2006, 57) o considere um problema que procura uma explicação e não uma explicação em si mesma.

Posteriormente iniciou-se esta procura pelo estudo do efeito que as formas de integração, governança e novas instituições europeias teriam nos Estados-Membros (e não só) e nos seus processos políticos e sociais. A isto chamamos de perspectiva *top-down* (Börzel & Risse 2000; Börzel 2002). É comum os académicos utilizarem este último conceito de duas formas distintas: por um lado, a Europeização é conceptualizada enquanto variável independente e, por isso, tendo impacto nos processos, políticas e instituições domésticas; por outro lado, a Europeização é percebida como processos e mecanismos através dos quais o *institution-building* europeu pode provocar alterações no nível doméstico (Börzel & Risse 2000; Caporaso 2008, 27). O primeiro caso foi mais comum nos primeiros estudos, ao passo que a pesquisa mais recente conceptualiza a Europeização como um *explanandum* e, por isso, como um processo (Radaelli 2006, 61).

Este quadro pode ser analisado em três dimensões: *policy*, *politics* e *polity* (Börzel & Risse 2000; Radaelli 2006, 72; Vink & Graziano 2008, 19). Ainda que Radaelli (2006, 72) considere que uma das limitações no estudo deste quadro seja a compartimentalização destas dimensões, uma vez que estas interagem, este trabalho foca-se essencialmente na dimensão da *policy*. Cada vez mais as políticas domésticas são afetadas pelo *policy-making* comunitário, verificando-se influências no estilo de política, na abordagem geral de resolução de problemas, nos instrumentos utilizados e nos standards estabelecidos. Para além destas podem ainda verificar-se repercussões mais amplas ao nível das estruturas legais e administrativas, padrões de intermediação de interesses e discursos e narrativas das políticas (Börzel & Risse 2000; Radaelli 2000). A UE tem vindo ao longo dos anos a influenciar as políticas públicas dos Estados-membros, mas é o crescente interesse no quadro da Europeização que revela os processos e mecanismos que estão por detrás da mudança concretizada pela implementação das decisões europeias (Saurugger & Radaelli 2008).

Nesta área da *policy* podemos distinguir entre *hard* ou direta e *soft* ou indireta (Ladrech 2010, 30). À primeira corresponde uma obrigação de implementação legislativa, ao passo que à segunda corresponde uma coordenação entre Estados-membros, onde os resultados não são juridicamente vinculativos e, por isso, aos Estados-membros é concedida uma maior liberdade, ainda que por vezes sob a monitorização da Comissão. A cooperação JAI enquadra-se nesta segunda categoria, pelo menos até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, quando passa a ficar sujeita ao método comunitário, ainda que com fortes derrogações de sentido intergovernamental.

Olhemos agora para alguns dos desafios identificados pela academia no que concerne à conceptualização e mediação da Europeização.

”«Europeanization» is a fashionable but contested concept” (Olsen 2002, 921). Apesar do crêscimo da popularidade a que o conceito de Europeização assistiu desde o final dos anos 90, há ainda uma falta de consenso quanto à definição exata do conceito e quanto à sua utilidade, não existindo uma teoria geral ou um conjunto de assunções que permita simplificar a complexidade do fenómeno (Bache & Jordan 2006, 17; Olsen 2002; Graziano & Vink 2008, 3). Este panorama de indefinição e desorganização científica levou alguns autores a apontar a inutilidade do conceito enquanto conceito de organização. É o caso de Kassim (2002, 235), que preteriu o conceito de Europeização em virtude da falta de clareza que a variedade de definições existentes comporta, classificando-o mesmo como problemático.

A conceptualização de conceitos parece ter diferentes importâncias consoante os autores, como podemos ver em Radaelli e Pasquier (2008, 35): alguns autores percebem a conceptualização enquanto um mecanismo “*attention directing*”; outros frisam as armadilhas conceptuais e, por isso, privilegiam um maior rigor conceptual; e há, ainda, aqueles que consideram que a Europeização não é uma entidade objetiva a que possa ser atribuída uma definição asséptica uma vez que, pelo contrário, é um conjunto de narrativas e discursos sobre o impacto da integração europeia na política doméstica. Neste sentido, os académicos devem reconhecer que, porque a Europeização é aquilo que os atores políticos fazem dela, que as definições que possam avançar são apenas um componente de um discurso político mais amplo.

Várias definições têm sido avançadas ao longo do tempo. Radaelli (2000), considerando a análise conceptual como um passo fundamental e alertando para a possibilidade de riscos de *concept misformation*, dedica uma secção do seu artigo a enumerar algumas destas definições e a expor os problemas que lhes podem ser associados. Seguindo uma lógica cronológica, Ladrech (1994) define Europeização como um processo de reorientação e moldagem da política que permite que as dinâmicas políticas e económicas comunitárias se tornem parte da lógica organizacional da política e do *policy-making* doméstico; Lawton (1999) considera que a Europeização se prende com a transferência de soberania para o nível europeu; já Börzel (1999) define o conceito como um processo através do qual políticas domésticas são cada vez mais subordinadas à *policy-making* europeia; para Caporaso, Green-Cowles & Risse (2000) a definição passa pela emergência e desenvolvimento de estruturas de governança (instituições políticas, legais e sociais) a nível europeu. No fundo, esta amostra da panóplia de definições que Radaelli procura explorar ilustra o quadro fragmentado que caracteriza a definição do conceito de Europeização. Vemos na literatura várias tentativas de conceptualizar o fenómeno e de desvendar os mecanismos que o facilitam, verificando-se com frequência situações de incompatibilidade entre definições. Na presente dissertação, e como referido supra, servimo-nos da definição desenvolvida por Radaelli (2000).

Ainda na linha da análise conceptual, Radaelli (2000) demonstra preocupação com os riscos de *conceptual stretching* e *degreeism*. Um conceito pode ter duas propriedades fundamentais: *intention*, que se refere à coleção de propriedades cobertas por um conceito; e *extension*, que representa a classe de entidades às quais o conceito se aplica. Assim sendo, a tendência será de que quanto maior for a intensidade menor será a extensão. O autor diz-nos que os estudos sobre a Europeização tendem a privilegiar a extensão. No entanto, o artigo é publicado

em 2000, numa fase ainda preliminar do conceito, pelo que Radaelli (2000) considera que com o passar do tempo os académicos se devem tornar mais exigentes quanto às propriedades do conceito, isto é, quanto à sua intensidade. Caso contrário corremos o risco de *deegreeism*, que ocorre quando diferenças de tipo são transformadas em diferenças de grau. No fundo, é uma chamada de atenção para a imperatividade de desenhar limites.

Esta questão dos limites do território coberto pelo conceito de Europeização vai ser de marcada importância para o presente trabalho. A noção de impacto é crucial, ainda que tenhamos de ser rigorosos no próprio significado do conceito. O impacto pode ser definido como sendo as respostas às pressões de Bruxelas. No entanto, há algumas áreas da UE que se desenvolvem em processos horizontais baseados na cooperação entre os Estados-membros. Esta cooperação é realizada dentro da moldura da UE, mas fora do método comunitário (Radaelli & Pasquier 2008, 37-38). É o caso da cooperação policial e judicial em matéria penal, que tratamos neste trabalho e que só com o Tratado de Lisboa passou a estar sujeita ao método comunitário. Esta horizontalidade pode significar um funcionamento radicalmente diferente daquele que observamos sob o auspício do método comunitário, podendo as pressões funcionar ou não. Quando a pressão funciona, a coordenação entre Estados-membros assenta numa lógica de referência, *networking* e aprendizagem facilitada pelas instituições da UE. A noção de impacto distancia-se da adaptação a pressões verticais, aproximando-se da ideia de que são impactos subtis de processos de socialização, convergência ideacional, aprendizagem e interpretação de paradigmas (idem, 38). Neste sentido, coloca-se a questão: o conceito deve estender-se além dos efeitos exclusivos da UE ou não podemos considerar as relações intergovernamentais pré Tratado de Lisboa como sendo Europeização? A verdade é que é impossível, nas palavras de Radaelli e Pasquier (2008, 39), definir cirurgicamente os limites do conceito.

Ainda assim, é de extrema utilidade distinguirmos o conceito de Europeização de conceitos contíguos, nomeadamente dos de convergência, harmonização e integração. Europeização é diferente de convergência na medida em que o processo e as suas consequências são distintos, ou seja, a convergência ou a divergência poderão ser um resultado do processo de Europeização. A mesma lógica será aplicada à harmonização, enquanto resultado passível de se verificar entre Estados-membros e UE. Por fim, a Europeização é posterior à integração europeia, não se verificando sem a sua existência (Radaelli 2000).

Estes problemas em torno da conceptualização do fenómeno representam apenas uma das fases pelas quais a agenda de investigação sobre a Europeização passou, sendo que mais recentemente a academia procurou focar-se mais nos aspetos metodológicos da investigação (Graziano & Vink 2008, 7). Para além disto, a existência de várias definições é indicadora de um contínuo debate académico (Radaelli 2000), comum aquando da emergência de novos conceitos (Bache & Jordan 2006, 17). Consideramos que estas diferentes conceções do conceito de Europeização podem muitas vezes acabar por se complementar, em vez de se excluírem. Neste sentido, esta fragmentação não deve constituir um motivo de inviabilização da utilização deste quadro conceptual, uma vez que os grandes desafios da investigação não deverão passar por inventar definições (Olsen 2002).

Ultrapassando a fase de encontrar definições e de delimitar o conceito, surge a questão da medição do fenómeno. Apesar de Radaelli e Pasquier (2008, 39) considerarem que é possível olhar para um Estado-membro e avaliar a Europeização através de indicadores objetivos, estes também nos alertam para a dificuldade da tarefa, uma vez que este é mais um processo do que um estado final. Esta complexidade revela a importância do desenho de investigação. É comum cometer dois erros: julgar antecipadamente o impacto da UE no nível doméstico; e assumir que se as mudanças domésticas se parecem similares àquelas produzidas pela UE poderemos estar perante um fenómeno de Europeização. Uma forma de evitar estes erros é recorrer a um desenho de investigação sensível ao tempo e ao sistema de interação no nível doméstico (Radaelli & Pasquier 2008, 39). A consideração da dimensão temporal da mudança doméstica vai também permitir-nos recorrer a um raciocínio contrafactual (Bull & Baudner 2004).

Uma outra questão prende-se com a capacidade de demonstrar a importância causal do fator UE, isto é, de perceber se os desenvolvimentos no nível doméstico se verificariam na ausência da integração regional. Haverland (2008, 62-63) diz-nos que os poucos académicos que se debruçaram sobre esta questão encontraram soluções no *process tracing*, no raciocínio contrafactual (também destacado por Graziano & Vink 2008, 16-17; Orbie & Carbone 2016; Radaelli 2006, 66-67) e na utilização de grupos de controlo constituídos por casos não-UE. Radaelli (2006, 66-67) considera ainda que podemos encontrar um mecanismo de segurança na identificação inequívoca da Europeização enquanto condição precedente à mudança doméstica. Graziano e Vink (2008, 9-10) consideram que a solução poderá passar por começar o estudo do fenómeno pelo nível doméstico, analisando como as políticas ou instituições se formam no nível da UE e, subsequentemente determinar os efeitos dos desafios e pressões políticas exercidas pela

difusão da integração europeia no nível doméstico. Isto é, no fundo, um desenho *bottom-up-down*, que os autores perspetivam como sendo talvez a única forma de isolar o fator União Europeia como determinante no nível doméstico. Torna-se ainda necessário distinguir os efeitos diretos dos indiretos, uma vez que nem sempre podemos rotular um efeito como “europeu” (idem, 16). Do mesmo modo, parece ser importante controlar as hipóteses “rivais”, como as da globalização e causas domésticas (Saurugger & Radaelli 2008). No entanto, as questões de *se* e *em que medida* a UE importa têm recebido menos atenção do que a questão de *como* a UE importa (Haverland 2008, 69).

Apesar da fragmentação que caracteriza o quadro da Europeização e de alguns autores considerarem que o conceito ainda não atingiu a maturidade científica, este quadro conceptual apresenta-nos mais-valias a destacar. Este é cada vez mais um *hot topic* e, indubitavelmente, um dos conceitos-chave da produção académica sobre a UE (Bache & Jordan 2006a, 17). Demonstra ter o potencial de conversar com as principais agendas de investigação do panorama contemporâneo da Ciência Política e das Relações Internacionais, tendo permitido uma nova avenida de debate entre política comparativa, política pública comparativa e outros estudos sobre a UE mais tradicionais. Espera-se, assim, que nos permita uma melhor compreensão do percurso evolutivo da governança, das estruturas estatais e das políticas públicas (Radaelli 2000; Radaelli 2003, 28-52) e, atualmente, já nos possibilita uma relevante compreensão sobre a natureza das relações entre a UE, os seus Estados-membros e aqueles que lhe procuram aceder (Bache & Jordan 2006, 18). Neste sentido, ainda que não seja uma nova teoria, permite-nos uma análise da interação entre diferentes níveis de governança (Radaelli 2006, 74). Esta abordagem permite-nos ir mais além do que as teorias da integração clássicas, uma vez que foca atenção no nível doméstico (Graziano & Vink 2008, 4) e oferece-nos uma alternativa aos conceitos de convergência, harmonização e integração política (Radaelli 2000).

1.2. Institucionalismo Racional

A Europeização em si não é uma teoria, mas sim um fenómeno que solicita explicação (Bulmer 2008, 47). A questão do quadro teórico surge quando necessitamos de responder ao como as políticas, normas e regras da UE estão a afetar as políticas e estruturas domésticas (Graziano & Vink 2008, 12). À semelhança do que acontece com uma grande parte dos

acadêmicos, optamos por uma teoria que pertence ao neo-institucionalismo, neste caso o institucionalismo da escolha racional.

O neo-institucionalismo surgiu no final dos anos 70 perante a insatisfação de alguns teóricos com o atomismo de algumas abordagens (Shepsle 1989). Como refere Pierson (1996, cit. in Graziano & Vink 2008a, 13) esta abordagem é caracterizada pela ideia de que as “instituições importam”. Classicamente, estas são entendidas como as regras formais, os procedimentos standard e as organizações de um governo. Já as abordagens do novo institucionalismo vão considerar também as regras informais, as estruturas de significado, as identidades, as rotinas e convenções (Graziano & Vink, 2008a, 13; March & Olsen 2006, 3). Assim sendo, uma instituição segundo o novo institucionalismo é definida como um conjunto relativamente duradouro de regras e práticas organizadas, incorporadas em estruturas de significado e recursos que são relativamente invariáveis e relativamente resilientes às preferências idiossincráticas e expectativas dos indivíduos e às circunstâncias externas em mudança (March & Olsen 2006, 3). Estas permitem a existência de elementos de ordem e previsibilidade nas relações sociais que, uma vez que reduzem a flexibilidade e variabilidade do comportamento, capacitam ou restringem os atores políticos (idem, 4-7). Assim, deixando de parte as forças macrossociais e os indivíduos microrracionais, as unidades de análise do neo-institucionalismo são as normas, as rotinas, as regras e as identidades de uma instituição (idem, 16).

Não obstante a transversalidade da definição de instituição, esta corrente teórica desdobra-se em, pelo menos, três diferentes abordagens analíticas, pelo que não constitui um corpo unificado de pensamento. Essas abordagens são o institucionalismo histórico, o institucionalismo sociológico e o institucionalismo racional, sendo este último aquele que vai constituir o nosso quadro teórico. Apesar de todas as três perspetivas terem surgido em resposta às abordagens behaviouristas e de procurarem clarificar o papel das instituições nos resultados políticos e sociais, as visões do mundo político apresentadas são substancialmente diferentes (Hall & Taylor 1996).

Olhemos, então, para as especificidades do institucionalismo da escolha racional. Este, de uma forma sintética, resulta da adoção das premissas veiculadas pela teoria da escolha racional sobre o comportamento humano e adiciona-lhe a ênfase na forma como as instituições vão ter um papel na moldagem desse comportamento.

Quanto à sua origem, podemos localizá-la no estudo do comportamento do Congresso norte-americano e tentativa de explicar um paradoxo observado: enquanto a teoria da escolha racional convencional apontaria para a tarefa de assegurar maiorias estáveis para passar legislação no Congresso norte-americano como difícil, a verdade é que se verificava uma estabilidade considerável. Para procurar responder a este paradoxo, começou-se a olhar para a questão das instituições, concluindo-se que estas teriam um importante papel na resolução de problemas de ação coletiva, comuns nestes contextos. Com o passar dos anos, os académicos das Relações Internacionais começaram a utilizar institucionalismo racional para focar outros fenómenos inerentes às organizações internacionais (Hall & Taylor 1996).

Os teóricos do institucionalismo racional perceberam então que a maior parte da vida política ocorre dentro das instituições e que a natureza e o papel das instituições políticas devem ser endereçados para que possa haver uma explicação compreensiva da política (Peters 1999, 43). Segundo Shepsle (2006, 24-28), o institucionalismo racional pode considerar as instituições de duas formas. Em primeiro lugar, uma instituição pode ser perspectivada como um constrangimento externo, ou seja, constitui um guião que define os atores, o seu repertório comportamental, a informação que possuem e o resultado que advém da combinação de escolhas dos atores e a avaliação/preferências que estes fazem dos resultados. Uma segunda interpretação, mais profunda e subtil, não considera as instituições como exógenas. Ao invés, as regras do jogo são providenciadas pelos próprios jogadores, ou seja, as instituições são simplesmente a forma como os jogadores querem jogar. Deste modo, não implicam observância, mas sim disposição da maior parte dos atores para se envolverem uns com os outros de acordo com padrões e procedimentos particulares. Independentemente da forma escolhida, podemos ainda distinguir entre instituições estruturadas e não estruturadas. As primeiras representam uma área de excelência para o institucionalismo racional. As instituições estruturadas são entendidas como apresentando robustez e persistência ao longo do tempo, ou seja, apresentam tendências centrais muito fortes. As instituições que trataremos neste trabalho podem ser caracterizadas desta forma.

À semelhança do que observamos no novo institucionalismo, também o institucionalismo da escolha racional assiste a alguns debates internos característicos. Isto não impediu que alguns autores, como Hall e Taylor (1996) ou Peters (1999), sintetizassem as suas características nucleares.

Primeiramente, os teóricos do institucionalismo racional empregam um conjunto característico de assunções comportamentais, isto é, acreditam que os atores têm conjuntos de preferências e se comportam de forma instrumental e altamente estratégica por forma a maximizar a obtenção dessas mesmas preferências (Hall & Taylor 1996). Neste sentido, as instituições são conjuntos de regras que moldam o comportamento individual, ainda que os indivíduos reajam de modo racional e, de modo expectável, da mesma forma aos incentivos e constrangimentos impostos por essas mesmas regras (Peters 1999, 46).

A segunda característica prende-se com a forma como o institucionalismo racional perceciona a política. Estes teóricos tendem a perceber a política como uma série de dilemas de ação coletiva, ou seja, momentos em que os indivíduos, que procuram maximizar o ganho das suas preferências, produzem resultados que coletivamente são subótimos. Um dos exemplos clássicos é o *prisoner's dilemma* (Hall & Taylor 1996). As abordagens da escolha racional preocupam-se com a forma de evitar a variabilidade do comportamento humano e com a forma de resolver estes problemas clássicos que surgem perante a tomada de decisão coletiva (Peters 1999, 46).

Em terceiro lugar, Hall e Taylor (1996), aproveitando uma abordagem de cálculo clássica, salientam o papel da interação estratégica na determinação de resultados políticos. O comportamento dos atores é baseado num cálculo estratégico que é altamente afetado pelas expectativas do ator sobre como os outros se vão comportar. O papel das instituições passa por estruturar estas interações, uma vez que afetam o alcance e sequência das alternativas de escolha ou providenciam informação e mecanismos que permitem a redução da incerteza sobre o comportamento do Outro e permite ganhos por cooperação. Isto permite que os atores efetuem determinados cálculos que os levam, potencialmente, a resultados sociais melhores. Parece ser neste sentido que atores nacionais têm incentivos para se juntar a instituições como a União Europeia, enquanto instituição que constrange o comportamento de outros Estados e produz um campo de atuação relativamente nivelado para todos os atores (Peters 1999, 48).

Por último, foi também concebida uma abordagem à questão de como surgem as instituições. Os teóricos começam por usar a dedução para chegar a uma especificação estilizada das funções de uma instituição e, depois, explicam a existência da mesma salientando o valor dessas tais funções para os atores que são afetados pela instituição. Assume-se, assim, que os atores criam as instituições para realizarem este valor, que se traduz nos ganhos por cooperação.

No caso de se assistir a um processo de competição, a instituição acaba por sobreviver se conseguir oferecer mais benefícios para os atores relevantes que outras formas alternativas (Hall & Taylor 1996). Peters (1999, 47) acrescenta que as instituições são formadas numa *tabula rasa*, significando isto que a história da instituição tem pouca importância e que um novo conjunto de incentivos podem produzir alterações de comportamento com alguma facilidade.

De acordo com Shepsle (2006, 28-30) há seis fatores que facilitam o poder de análise do institucionalismo da escolha racional: (1) os atores políticos são selecionados de uma forma bem definida (eleição ou nomeação), fazendo com que sejam considerados agentes do eleitorado; (2) é possível especificar com alguma precisão os objetivos dos atores políticos, em parte devido aos efeitos de seleção; (3) os repertórios comportamentais são definidos por regras e processos institucionais; (4) os resultados estão implicados na configuração das regras de uma instituição estruturada, isto é, a combinação de repertórios comportamentais conduz a resultados específicos; (5) as recompensas são inferidas a partir das funções objetivas dos políticos; (6) as preferências do eleitorado são também importantes, uma vez que estes escolhem o ator político para agir como seu agente, criando isto uma delegação caracterizada por maior ou menor responsabilidade.

1.3. A Europeização Sob o Ponto de Vista do Institucionalismo Racional

Como vimos, a Europeização é um processo dinâmico de dois sentidos e, ainda que os académicos não neguem esta natureza, a tendência é focar apenas uma das partes desta equação (Börzel 2002). Caporaso (2008, 27) considera que, ainda que o modelo seja cíclico, na medida em que os resultados domésticos impactam no próprio processo de Europeização, a tendência é para terminar a análise no nível doméstico. Este trabalho não será exceção, na medida em que nos focaremos a perspetiva *top-down*.

O espectro de respostas à integração europeia pode ser vasto. Para teorizar sobre estas respostas devemos começar pelo grau de pressão criado pela Europeização, função criada pelo grau de desajuste/inconveniência – *misfit* – entre o nível europeu e o nível doméstico (Caporaso 2008, 27). Na conceção de Börzel e Risse (2000) esta inconveniência, ou seja, a incompatibilidade entre processos, políticas e instituições, é condição necessária – mas não suficiente – para que possam existir alterações no nível doméstico. Quanto maior for esta incompatibilidade maior será a pressão adaptacional. A proposição da *goodness of fit* decorre de uma proposição das ciências

sociais que nos diz que os seres humanos e as instituições preferem a continuidade à mudança e, nesse sentido, a mudança só deve acontecer se for estritamente necessária (Börzel & Risse 2007, 491). Assim sendo, só podemos esperar mudança doméstica se se verificar uma incompatibilidade que o motive. Existem dois tipos de inconveniência que podem exercer esta pressão nos Estados-membros: *policy misfit* e *institutional misfit*. No entanto, não sendo condição suficiente, a sua existência não significa necessariamente que haja uma mudança doméstica. Esta condição da inconveniência não é isenta de críticas, como vemos em Bulmer (2008, 52-53) ou Börzel e Risse (2007, 491), que exploram alguns autores que questionam o seu poder enquanto fator explicativo. Do mesmo modo, Radaelli (2006, 64) considera haver exemplos de Europeização sem que se verifique a condição de pressão adaptacional. Para além disto, o grau de inconveniência não é uma medida objetiva, mas antes uma condição subjetiva construída socialmente e discursivamente (Börzel & Risse, 491; Radaelli 2006, 64).

O institucionalismo racional oferece-nos uma “lógica de consequencialismo” (March & Olsen 1998 cit. in Börzel & Risse 2000) onde os atores, como já vimos anteriormente, assumem uma postura racional na procura da maximização dos seus objetivos. O institucionalismo racional conceptualiza a Europeização como a emergência de uma estrutura de oportunidade política que oferece novas oportunidades e constrangimentos aos atores políticos (Börzel & Risse 2000). Para além da condição necessária que representa a inconveniência, as variações de resultados estão dependentes também de fatores mediadores (Caporaso 2008, 29) ou facilitadores (Börzel & Risse 2000), como atores ou instituições. Estes fatores vão ter influência nos vários resultados possíveis perante a pressão adaptacional, como: não haver mudança; mudança simbólica sem conteúdo substantivo; tentativas ativas de subverter as políticas europeias (Caporaso 2008, 29); entre outras.

Estes fatores facilitadores/moderadores são a existência de pontos ou grupos de veto e a existência de instituições formais ou informais (Börzel & Risse 2000; Caporaso 2008, 30-31). O veto é a capacidade de rejeitar algo e o *veto player* é a entidade que tem a capacidade de tal rejeição, sendo que este poder de veto não se restringe à rejeição formal, podendo significar também a capacidade de obstruir, retardar ou emendar legislação ou implementação (Caporaso 2008, 31). Neste sentido, a existência de pontos de veto na estrutura institucional de um país pode criar a capacidade para que os atores, considerando os seus interesses, procurem evitar constrangimentos, inibindo assim a mudança doméstica (Börzel & Risse 2000). Deste modo, quanto maior for a existência de pontos de veto e, conseqüentemente, quanto maior for a dispersão

do poder no sistema político, mais fácil será a manutenção do status quo. O segundo fator é, então, a existência de instituições formais (Börzel & Risse 2000) ou formais e informais (Caporaso 2008, 30). As instituições são capazes de providenciar aos atores os recursos materiais e ideacionais necessários para explorar as oportunidades europeias e, deste modo, promover a mudança doméstica (Börzel & Risse 2000). Neste sentido, diferentes países com diferentes instituições podem experimentar resultados distintos nas mesmas matérias.

No fundo, aquilo que o institucionalismo racional nos diz é que há uma lógica de redistribuição de recursos onde a ausência de pontos de veto e a presença de instituições de apoio completam a condição de inconveniência na facilitação da mudança doméstica (idem).

Esta combinação de fatores pode resultar numa série de resultados diferentes. Na ótica de Börzel e Risse (2000), a Europeização pode causar três graus de mudança doméstica: absorção, acomodação e transformação. A absorção corresponde a um nível baixo de mudança doméstica, uma vez que a incorporação da política europeia e o reajustamento das instituições acontece sem assistirmos a uma alteração substancial dos processos, políticas e instituições já existentes. Este resultado pode ser evitado se houver instituições formais que optem por apoiar atores domésticos na procura de novas oportunidades. A acomodação corresponde a um nível de mudança modesto, na medida em que já observamos uma adaptação dos processos, políticas e instituições existentes, ainda que sem assistirmos a uma mudança nas características essenciais e nos entendimentos coletivos ligados a tais processos, políticas e instituições. Este tipo de pressão tem potencial para resultar em transformação doméstica se houver apoio de instituições, ao passo que, se estiverem presentes pontos de veto o resultado mais provável será uma acomodação desta pressão adaptacional mesmo que, no caso de haver *policy misfit*, isto signifique o não cumprimento. Por fim, a transformação implica a substituição dos processos, políticas e instituições existentes por novos e substancialmente diferentes ou a alteração substancial das características essenciais e entendimentos coletivos, significando um nível de mudança doméstico alto. Neste sentido, do ponto de vista do institucionalismo da escolha racional, quanto maior forem as novas oportunidades e constrangimentos trazidos pela Europeização que, por sua vez resultam numa alta pressão adaptacional, maior a probabilidade de redistribuição de recursos. Esta redistribuição pode resultar numa alteração do equilíbrio de poder no nível doméstico, o que pode empoderar atores domésticos no sentido de uma mobilização em direção à mudança no nível doméstico.

Radaelli (2003, 37-38) acrescenta aos resultados possíveis a retração e a inércia. A retração constitui um efeito paradoxal onde a política nacional opera um caminho inverso ao da Europeização tornando-se menos “europeia” do que era anteriormente. A inércia, como o próprio nome sugere, indica a ausência de mudança. Estes dois resultados não significam que não houve uma condição de inconveniência, podendo apenas a pressão adaptacional não ter sido completada pela existência dos fatores mediadores (Ladrech 2010, 36).

Autores como Thomann e Zhelyazkova (2017) debruçam-se sobre outros resultados da implementação das políticas europeias que consideram negligenciados. São estes o *gold-plating*, que corresponde a uma *overimplementation* voluntária, onde os Estados-membros vão para além dos requisitos mínimos da lei europeia; e customização, que se refere ao talhar das regras às circunstâncias locais. Estes efeitos parecem estar relacionados com a natureza das provisões da UE e da flexibilidade que estas permitem.

Devemos ainda ter em conta que a maioria destes resultados não precisam de se verificar necessariamente de forma material e tangível, podendo verificar-se também em termos ideacionais e paradigmáticos (Orbie & Carbone 2016). Compreensivelmente será mais difícil perceber as alterações materiais a curto prazo, pelo que a construção de um discurso por parte da UE deverá ser considerada na identificação da génese da condição de inconveniência necessária à mudança doméstica.

Esta panóplia de resultados demonstra a não-automaticidade da resposta às pressões decorrentes da Europeização, verificando-se resultados diferentes consoante os países ou as áreas de *policy*. É neste sentido que alguns autores, como Ladrech (2010, 33) ou Radaelli (2006, 73), consideram que a Europeização não conduz necessariamente a uma convergência ou harmonização. Para além do papel da condição de *misfit*, os fatores mediadores ajudam na explicação das respostas diferenciais.

Este modelo que o institucionalismo racional nos apresenta insere-se num tipo de difusão direta, ou seja, onde um agente de difusão – neste caso a União Europeia – promove ativamente determinadas políticas ou modelos institucionais nas interações com os Estados-membros. Este é o tipo de difusão que costuma estar presente na maioria dos estudos sobre a Europeização, ainda que nos pareça prudente não descurar a difusão indireta, operada através de processos de emulação (Börzel & Risse 2012).

Tendo em conta estes fatores e a forma como o institucionalismo racional conceptualiza a racionalidade dos atores, o quadro da Europeização não nos deixa esquecer que, apesar da UE poder ter um papel transformativo, tal não significa a perda de robustez por parte dos Estados (Orbie & Carbone 2016), principalmente se considerarmos que a área do *policy* sob análise é uma tão próxima às questões de soberania nacional.

1.4. Considerações Finais

Apesar de vários autores considerarem que o surgimento do quadro da Europeização se deve a uma tentativa de colmatar as lacunas das teorias da integração europeia clássicas na explicação dos efeitos no nível doméstico, este quadro é mais um problema que procura uma explicação do que propriamente uma explicação em si mesmo. Este envolve continuamente a interação entre as particularidades nacionais, as pressões adaptacionais, as instituições mediadoras e os resultados que daí advêm (Caporaso 2008, 31). O institucionalismo da escolha racional parece-nos ser uma lente teórica relativamente completa para a análise do fenómeno da Europeização. Reconhecemos, no entanto, as suas limitações e, nesse sentido, outros quadros – como o institucionalismo sociológico e o institucionalismo histórico – poderão completar algumas destas limitações. De facto, Börzel e Risse (2000) consideram que estes quadros não são exclusivos e que, por isso, podem ocorrer simultaneamente ou até caracterizar fases diferentes no processo de mudança institucional. No entanto, na presente dissertação não dispomos da estrutura necessária para a aplicação combinada destes quadros teóricos.

Do mesmo modo, estas questões de logística e de tempo levam-nos a optar por efetuar uma análise exclusivamente *top down*. Reconhecemos as críticas que lhe são encetadas e, nesse sentido, arriscamos conscientemente cair nos erros que lhe são subjacentes e que já discutimos no presente capítulo. Destacamos o risco de desconsiderar outras variáveis extra-UE e, nesse sentido, procuramos comprometer-nos a observar tais variáveis, nomeadamente o papel da Organização das Nações Unidas na construção das políticas portuguesas.

O facto de sujeitarmos a análise a cooperação JAI e o ELSJ, que é um campo de *policy* onde se impõe fortes questões de soberania e que, por isso, ainda hoje é marcada por traços de intergovernamentalidade apesar da sua comunitarização total, pode também ter implicações na aplicação deste quadro conceptual. Como sabemos, a cooperação policial e judicial em matéria

penal mantém-se sujeita ao método intergovernamental durante o nosso primeiro período de análise e, por isso, num processo horizontal baseado na cooperação entre Estados-membros. A comunitarização total da esfera JAI pode significar uma verticalização das pressões e, neste sentido, consideramos na nossa hipótese a possibilidade de observação de funcionamentos diferentes em virtude destes dois panoramas distintos.

CAPÍTULO 2 – DE MAASTRICHT A LISBOA: A UE COMO ATOR DE SEGURANÇA INTERNA

Para percebermos a esfera da Justiça e dos Assuntos Internos e a *drug policy* da agora União Europeia³, devemos olhar para aquilo que foi o caminho que foi sendo trilhado até ao momento.

Antes de mais, importa referir que a literatura tendencialmente privilegiada em matéria de segurança da UE é aquela que se refere aos assuntos externos e, particularmente, questões de ordem militar. Foi apenas nos anos 90 que a segurança interna começou a reunir mais atenção por parte da academia, na sequência da tomada de um lugar de destaque na agenda da UE. Embora os problemas de segurança interna sempre tenham existido, esta tardia atenção pode dever-se a dois grandes fatores: primeiramente, porque nos inícios da cooperação nesta matéria havia uma cultura de sigilo, que impedia a aproximação da academia (Monar 2016, 28); e, depois, pela relutância inicial dos cientistas destas áreas, uma vez que as questões de segurança interna eram, até à entrada em vigor do Tratado da União Europeia (TUE) em 1993, exclusivamente do domínio interno dos Estados e, por isso, fortemente ligados a questões de soberania. Ao mesmo tempo, as estruturas de cooperação que foram emergindo não cabiam dentro das molduras de análise tradicionais (Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 1; Monar 2016, 29). Foi principalmente com os impulsos resultantes da entrada em vigor das reformas introduzidas pelo Tratado de Amesterdão, em 1999, do Conselho de Tampere, no mesmo ano, das respostas aos ataques do 11 de Setembro e dos desafios resultantes do processo de alargamento de 2004 que esta área de estudos assistiu a um maior desenvolvimento por parte da academia (Monar 2016, 29).

Foi com a entrada em força da JAI – Justiça e Assuntos Internos⁴ –, enquanto área de cooperação da UE, que a segurança interna se começou a institucionalizar. Esta é uma das áreas de *policy-making* da UE onde se tem assistido a mais desenvolvimentos (Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 2; Monar 2000; 2001; 2006). A esfera JAI tem assistido a vários períodos no que respeita ao método de governação a que está subordinado. Primeiramente foi desenvolvido numa área de

³ Para efeitos da presente dissertação, utilizaremos por defeito a expressão “União Europeia”, pese embora esta se reporte a situações de natureza diferenciada em termos legais consoante o período. É apenas após a entrada em vigor das alterações introduzidas pela revisão operada pelo Tratado de Lisboa que a UE se torna numa organização internacional.

⁴ A cooperação JAI inclui várias áreas de política pública: imigração, asilo, cooperação aduaneira, cooperação judiciária em matéria civil e penal, cooperação policial, combate à criminalidade. Na presente dissertação, no âmbito da JAI, serão evidenciadas as áreas mais relevantes para a luta contra a criminalidade transnacional em geral, e contra o tráfico de droga em particular.

intergovernamentalidade e inserido naquilo que era, à data, o Terceiro Pilar do Tratado da UE. Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão alguns assuntos da JAI, nomeadamente a imigração, o asilo e controlo de fronteiras externas, começaram a ser geridos de acordo com o método comunitário, ao passo que as áreas de cooperação policial e judicial em matéria penal se mantiveram subordinadas ao método intergovernamental. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa assistiu-se à generalização do método comunitário na JAI, ainda que com a presença de reservas que discutiremos adiante.

A perceção da ameaça que o crime organizado transnacional representa foi uma das forças motivadoras desta abordagem da UE em matéria de políticas de segurança interna. Esta área tornou-se securitizada através de um processo complexo de interação entre os níveis nacional e europeu, fundamentalmente orientado pelas elites governamentais, naquilo que Mitsilegas, Monar & Rees (2003, 2) consideram ser um movimento *top down*. Principalmente após os anos 90 assistiu-se a uma securitização gradual da criminalidade organizada, através da criação de uma série de instrumentos e implementação de medidas, com a sua manutenção enquanto ameaça chave no discurso da UE até aos dias de hoje (Carrapiço 2014). As políticas dos Estados europeus têm-se tornado, à semelhança do crime organizado, cada vez mais transnacionais, influenciadas pelas políticas dos Estados vizinhos e, mais profundamente, pela abordagem que a União Europeia tem vindo a adotar (Fijinaut & Paoli 2004a, 625).

Assim sendo, a UE propôs-se a combater esta ameaça à sua segurança e à dos seus Estados-membros através de uma resposta coletiva apoiada em instrumentos como a cooperação policial, assistência mútua em matérias de lei penal e civil, a criação de uma rede judicial e de medidas contra o crime, o tráfico de drogas e a imigração ilegal (Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 2). Mitsilegas, Monar & Rees (2003, 3) consideram que a UE ambicionou providenciar um maior grau de segurança que aquele que a figura do Estado é capaz de dar. Podemos afirmar, neste sentido, que é a instituição líder no combate ao crime organizado na Europa (Fijinaut & Paoli 2004a, 625).

2.1. Os Antecedentes do Desenvolvimento da UE enquanto Ator de Segurança Interna

A atual *actorness* da UE em termos de segurança interna tem vindo a ser desenvolvida desde as primeiras formas de cooperação intergovernamental que operavam fora de qualquer

moldura institucional. Numa primeira fase as dinâmicas internas conjugadas com as dinâmicas internacionais favoreceram a emergência de um ator económico, depois de um ator internacional e, no período pós-Guerra Fria de um ator de segurança, ainda em construção, preocupado com os riscos e ameaças transnacionais que emergem num ambiente de segurança complexo (Brandão 2010). Para tal desenvolvimento contribuíram alguns fatores, que exploramos de forma breve: a experiência do Conselho da Europa, o aumento de desafios transnacionais à segurança interna, o efeito *spillover* dos processos de integração política e económica e os esforços dos Estados-membros para trazer assuntos nacionais para a esfera comunitária.

O primeiro destes fatores é, então, a experiência providenciada pelas atividades no âmbito do Conselho da Europa. Como é sabido, os Tratados fundadores não concederam competências às instituições na esfera JAI. No entanto, o Conselho da Europa, enquanto organização criada para a cooperação voluntária entre países europeus que partilham valores fundamentais, ainda que se observasse a manutenção integral dos poderes de soberania estatal, provou-se como um valioso instrumento numa altura em que os Estados se começavam a debater com a introdução das áreas de Justiça e Assuntos Internos no processo de integração. Este valor deve-se ao facto de ter providenciado uma moldura onde os Estados-Membros podiam trabalhar para o estabelecimento de procedimentos e princípios sobre os assuntos relevantes em matéria de segurança interna. Muitas Convenções do Conselho da Europa são consideradas essenciais no atual ELSJ e foram integradas no *acquis* que os países candidatos têm de adotar. Neste sentido, o Conselho da Europa preparou algum do fundamento legal no qual a cooperação se desenvolveu, no correr dos anos 80 e 90. Por outro lado, a experiência decorrente dos processos de negociação na ratificação destas Convenções, muitas vezes afetados pelas diferenças entre sistemas legais e administrativos, permitiram a prática para um clima mais favorável na abordagem a assuntos da ordem da segurança interna (Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 19-21; Monar 2001). Pode mesmo considerar-se que o Conselho da Europa permitiu a “emergência progressiva de uma mentalidade europeia” (Reuter 1965, 127, cit in Monar 2001), com os Estados-Membros a almejar ultrapassar as limitações desta instituição através da criação de uma moldura para tratar dos assuntos da JAI.

O segundo fator de desenvolvimento decorre de um fator menos positivo: a intensificação de desafios transnacionais à segurança interna. Como refere Monar (2016, 34), qualquer tipo de cooperação em questões de segurança depende de um grau de perceção da ameaça suficientemente comum. Quanto menos um Estado se sente confiante para lidar com assuntos de

segurança interna através de meios exclusivamente nacionais e quanto mais é afetado de facto ou potencialmente, maior será a disponibilidade política para desenvolver novos níveis de cooperação.

O terrorismo foi o primeiro sinal de alarme, nos anos 70. A perceção de que este seria um problema difícil de abordar de forma singular motivou o desenvolvimento de uma estrutura de cooperação informal, que agora conhecemos como grupo TREVI. O seu surgimento deve-se à reunião dos Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos em Roma, em 1975, tendo este sido formalmente estabelecido no ano seguinte (Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 23). Este era um grupo formado por ministros, funcionários públicos e membros da polícia que se reuniam em grupos de trabalho com o propósito de partilharem informação e desenvolverem práticas de policiamento na Comunidade Europeia (Woodward 1993). Não se baseava em tratados formais nem era suportado por nenhuma instituição permanente, operando no contexto do processo de construção europeia numa base puramente intergovernamental informal. Pese embora as suas limitações, este grupo foi um importante precursor, tendo providenciado um enquadramento inicial onde os Estados-Membros podiam desenvolver a sua cooperação (Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 23; Monar 2001).

Depois do terrorismo, foi a vez do crime organizado e do tráfico de drogas ganharem preponderância e reunirem atenção na Europa. O crescimento e diversificação das atividades de criminalidade organizada transnacionais aconteceu com a expansão do flagelo do tráfico de drogas, com o crescimento do comércio internacional, com a facilitação das transações financeiras e com a interdependência económica, tornando este um assunto cada vez mais relevante nos debates políticos nacionais (Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 25). As molduras de ação existentes – Interpol, acordos bilaterais, Conselho da Europa e as iniciativas desenvolvidas em contexto da ONU⁵ - revelavam-se insuficientes, desadequadas ou de espectro demasiado global. Perante estas lacunas no combate ao crime organizado transnacional, os ministros TREVI decidiram, a 21 de junho de 1985, estabelecer aquele que seria o terceiro grupo de trabalho, dedicado a combater estas mesmas ameaças. Foi este TREVI III que constituiu um importante passo para a cooperação policial entre Estados-Membros, tendo sido um precursor da criação da Europol nos anos 90 (idem, 25).

⁵ Nomeadamente as Convenções em matéria de drogas: a Convenção Única sobre Estupefacientes de 1961, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e, mais tarde, a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988.

O terceiro fator de desenvolvimento decorre de um efeito *spillover* dos processos de integração económica. Destaca-se, naturalmente, o completar do Mercado Interno. Sabia-se que a livre circulação, introduzida pelo Tratado de 1957, tinha potencial para ter implicações ao nível da segurança interna. Para além disso, em 1985, França, Alemanha e os Benelux assinaram o Acordo de Schengen, tendo em vista a abolição gradual de controlos fronteiriços e a adoção de medidas compensatórias nas principais áreas da esfera JAI. Praticamente ao mesmo tempo, é submetida pela Comissão das Comunidades Europeias o Livro Branco sobre o Mercado Interno. A lógica subjacente a estas duas iniciativas, na conceção de Mitsilegas, Monar & Rees (2003, 29), era praticamente a mesma, sublinhando-se a abolição de controlos nas fronteiras internas e a adoção de medidas comuns para combater os potenciais riscos associados a esta supressão. Ainda assim, nenhuma das propostas observou sucesso imediato, uma vez que o acordo de Schengen só se tornou completamente operacional em 1995 e a proposta da Comissão encontrou alguns obstáculos, nomeadamente ao nível da supressão de fronteiras, registando-se a oposição por parte de alguns Estados-Membros, destacando-se a posição britânica; e, também, pela dificuldade em convencer os Estados-Membros da necessidade de adoção de medidas para combater os efeitos do Mercado Interno, tendo estes preferido manter esta esfera subordinada ao método intergovernamental (idem, 29). Apesar deste lento desenvolvimento, houve a perceção da necessidade de adotar medidas compensatórias para acautelar os possíveis riscos desta permeabilidade das fronteiras internas da UE. Esta necessidade constituiu o racional para que *policymakers* e autoridades de *law enforcement*, tanto nacionais como comunitárias, investissem capital político e recursos no desenvolvimento de mecanismos de cooperação (Monar 2016, 35).

A estrutura TREVI já existente não se demonstrou suficiente numa fase em que se pedia mais cooperação. Daí surgiu a criação, entre 1986 e 1991, de mais de 20 corpos intergovernamentais para lidar com os assuntos em matéria de segurança interna que iam surgindo, facilitando estes os contactos regulares e a cooperação entre administrações nacionais (Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 30; Monar 2001). No entanto, este sistema de inúmeros grupos ad hoc estava repleto de desvantagens: cooperação (informal) fora do quadro legal comunitário, ausência de estratégia e de procedimentos, pouca coordenação e falta de conhecimento sobre o trabalho dos outros grupos originava sobreposições, constantes questionamentos e processos de tomada de decisão lentos (Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 30-31).

Foi em 1990 que se chegou ao consenso político necessário para criar a Europol, tendo o trabalho desenvolvido pelo TREVI desempenhado um papel preponderante. Esta foi desenhada

enquanto estrutura para a troca de informação e análise que, apesar de não ter poderes operacionais, permitiria a interação entre os corpos de polícia nacionais. Destacamos também, nesse mesmo ano, a criação do 5º grupo de trabalho TREVI, denominado Ad Hoc Working Group on Europol, cujas recomendações permitiram a criação da Europol Drugs Unit (EDU) (idem, 31).

Por fim, não podemos deixar também de referir o papel dos Estados-Membros, naquilo que Monar (2001) refere serem esforços para europeizar determinados assuntos nacionais. Com este conceito o autor pretende referir-se ao objetivo dos Estados-Membros de conduzir os seus problemas nacionais para a agenda comunitária. Os potenciais benefícios para os interesses individuais estatais são dois: por um lado, o facto de integrar na esfera das preocupações comunitárias um assunto que era inicialmente de interesse nacional pode permitir uma resposta mais eficaz ao mesmo, principalmente se estes problemas já não conseguirem ser tratados no nível nacional; por outro lado, pode ajudar a acalmar os ânimos em debates políticos domésticos mais controversos (Monar 2001).

Este caminho não se fez, obviamente, sem obstáculos. As questões de soberania e de legitimidade do Estado, em primeiro lugar, foram absolutamente preponderantes. As conhecidas obras de vários autores clássicos do contratualismo, nomeadamente Hobbes, Locke e Rousseau, veiculam a ideia de que o Estado encontra o seu fundamento e legitimidade na função de proteção individual. Apesar da figura do Estado ter vindo a adquirir outras funções que também lhe conferem essa tal legitimidade, a questão da segurança interna não perde o seu papel fundamental. Ora, a JAI e o ELSJ, que tocam em assuntos ligados à política e sistemas jurídicos nacionais, podem significar uma transferência de poderes de *policy-making* para as instituições da UE, significando isto uma perda de uma das funções mais fundamentais do Estado e uma ameaça à sua legitimidade (Lavenex & Wallace 2005, 458; Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 8). Coloca-se a seguinte questão: terá o mesmo valor o conceito de soberania quando falamos de desafios como o crime organizado transnacional e, particularmente, como o tráfico de drogas? Muitas vezes, o Estado deixa de ter capacidade para endereçar medidas credíveis ao combate a este tipo de ameaças à segurança interna dos seus cidadãos. Os fenómenos de globalização, interpenetração económica e de maior sofisticação da criminalidade, para além de dificultarem o combate a este tipo de desafios, colocam também em causa a relevância do conceito tradicional de soberania, pela forma como tendem a ignorar as fronteiras físicas (Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 9). Ainda assim, muitos governos de Estados-Membros mantiveram a sua relutância em perder controlo sobre assuntos da esfera JAI para instituições supranacionais. Um dos resultados mais evidentes

desta relutância é a sujeição destes mesmos assuntos ao método intergovernamental e a persistência de derrogações deste tipo mesmo quando há uma generalização da comunitarização.

Um outro obstáculo ao desenvolvimento da UE nesta matéria prende-se com as diferenças existentes entre os sistemas nacionais legais e administrativos dos Estados-Membros. As dificuldades de estabelecimento de regras e princípios básicos comuns decorrem das diferenças legais, processuais e terminológicas e, ainda, da relutância demonstrada pelas administrações nacionais perante as interferências comunitárias nas abordagens, conceitos e tradições nacionais. Uma das áreas onde as diferenças causam mais rutura é a das culturas legais: sistemas *common law* vs. *civil law*. Como consequência destas diferenças nos conceitos e procedimentos básicos, os assuntos da esfera JAI assistem frequentemente a dificuldades técnicas e de entendimento. Mesmo quando falamos de países com os mesmos sistemas assistimos a diferenças substanciais. Podemos observar estas dificuldades também na definição de conceitos: crime organizado em Portugal será definido de uma forma diferente daquilo que é definido noutros países da UE. Também as diferenças observadas ao nível das estruturas administrativas são um bom exemplo deste obstáculo, nomeadamente nos campos da justiça e das forças de segurança, o que torna complicada a definição de regras e mecanismos para a cooperação e de padrões processuais (idem, 10-13).

Por fim, o último obstáculo refere-se às diferenças nas abordagens políticas nacionais na esfera da JAI. Alguns assuntos relacionados com a segurança interna, nomeadamente o controlo de fronteiras, cooperação na justiça penal, combate às drogas (porque, apesar de ser consensual a necessidade de combater o tráfico, a forma como os Estados-Membros optam por olhar para os problemas de consumo ainda está longe de observar a mesma consensualidade) e cooperação policial, ainda assistem a abordagens muito distintas em termos de *policy-making*. Estas diferenças decorrem, naturalmente, de características nacionais, nomeadamente dos seus conceitos tradicionais, da opinião pública e das suas políticas já há muito estabelecidas (idem, 15).

2.2. A Institucionalização da Cooperação com o Tratado de Maastricht

O primeiro período de análise do estudo de caso, que será compreendido entre 1999 e 2001, assiste à transição do Tratado de Maastricht para o Tratado de Amesterdão, que entrou em vigor já no decorrer do ano de 1999. A imperatividade da análise do Tratado de Maastricht prende-

se com a relação entre a causa, o efeito e o tempo decorrido entre os mesmos. Pese embora o nosso período de análise compreenda apenas quatro meses do Tratado de Maastricht, analisar somente o Tratado de Amesterdão seria negligenciar um importante período da história da construção da União Europeia enquanto ator de segurança interna, em matéria de luta contra o crime organizado e, particularmente, contra o tráfico de drogas. Deste modo, começamos então por analisar as implicações de Maastricht, do método intergovernamental e de alguns documentos anteriores a Amesterdão que consideramos de relevo.

O Tratado de Maastricht instituiu uma estrutura de pilares, onde se incluía o designado Terceiro Pilar, que podemos observar no Título VI – Disposições Relativas à Cooperação no Domínio da Justiça e dos Assuntos Internos. O resultado das negociações em sede de Conferência Intergovernamental (1991) foi a inclusão da cooperação policial e judicial em assuntos de ordem civil e penal como questões de interesse comum. Devemos ressaltar aqui que esta classificação – questões de interesse comum – não comportou a transferência de competências para uma autoridade supranacional, representando apenas um conjunto de domínios complementares aos quais não eram associados objetivos a ser atingidos, como verificado noutros assuntos da Comunidade Europeia (Kaunert 2005). Este Terceiro Pilar surgiu, então, da formalização dos esforços de cooperação iniciados na década de 70, realizados numa base informal e, também, a partir de 1 de julho de 1987, do Título III do Ato Único Europeu que, apesar de não se referir explicitamente à cooperação JAI, permitiu a adoção de alguns instrumentos relevantes (Piçarra, 2009). No fundo, tratou-se da institucionalização da já existente moldura de cooperação, substituindo o conjunto fragmentado de grupos de cooperação por uma moldura única (Monar 2012), sem que se procedesse a alterações ao nível da autoridade e da responsabilidade (Lavenex & Wallace 2005, 461).

No entanto, é precisamente aqui que encontramos a importância deste Tratado para a cooperação entre os Estados-Membros nestas matérias, uma vez que providenciou base legislativa e administrativa para uma cooperação horizontal que, até à sua entrada em vigor, era realizada por grupos e acordos independentes e de base intergovernamental (Woodward, 1993).

2.2.1. O Método Intergovernamental em Maastricht

Perante a existência de duas hipóteses – comunitarização com possíveis implicações na soberania estatal vs. manutenção do *status quo* – os Estados-membros acordaram pela cooperação intergovernamental, baseada no então Título VI do TUE (Piçarra 2009). Este método é definido por um conjunto de características com uma série de implicações práticas, como observamos em Piçarra (s.d.). Primeiramente, a sujeição a este método significava, concretamente, que cabia aos Estados-Membros a determinação do conteúdo normativo dos atos aprovados nos domínios catalogados no K.1. do Título VI. Neste sentido, o direito de iniciativa da Comissão era partilhado com Estados-membros ou era limitado a determinados domínios, não tendo capacidade de apresentar propostas em matéria de cooperação judiciária penal, aduaneira e policial (K.1.7 a K.1.9), como ditava o art.º K.3.2. Ao Conselho era dada a capacidade de decidir estes atos por unanimidade, na generalidade das vezes (art.º K.4.3), sendo estes atos apresentados muitas vezes por iniciativa de um único Estado-membro. Quanto ao Parlamento Europeu, foi-lhe apenas conferido o direito de ser regularmente informado sobre os trabalhos realizados e de ser consultado “sobre os principais aspetos das atividades” do Terceiro Pilar (art.º K.6), devendo a presidência do Conselho zelar pela consideração dos seus pontos de vista⁶. O privilégio de abrir processos por incumprimento contra Estados-membros que violassem os atos deste terceiro pilar estava vedado à Comissão. Do mesmo modo, ao Tribunal de Justiça era restringido o poder de controlo jurisdicional desses atos, sendo-lhe apenas atribuída competência para interpretar prejudicialmente as convenções, de acordo com a tal previsão expressa nas mesmas, e para “(...) decidir sobre os diferendos relativos à sua aplicação, de acordo com as modalidades que essas convenções possam especificar”, como plasmado no artigo K.3. A acrescentar a tudo isto, sublinha-se a incapacidade dos atos jurídicos do Terceiro Pilar – posições comuns, ações comuns e convenções – de produzir efeito direto, não podendo os particulares invoca-los, nem os tribunais nacionais recorrer aos mesmos para extrair critérios de solução para eventuais litígios.

⁶ As prerrogativas de que gozava o Parlamento Europeu no Terceiro Pilar eram marcadamente diferentes daquelas que tinha no antigo Primeiro Pilar à data, uma vez que o Tratado de Maastricht instituiu o chamado processo de codecisão, permitindo ao Parlamento adotar atos em conjunto com o Conselho. Deste modo, a adoção de atos normativos por parte do Conselho no Terceiro Pilar acabava por não ser condicionada pela atuação do Parlamento Europeu (Piçarra 2009).

No fundo, existe uma base legal para a realização desta cooperação no âmbito do processo de construção europeia, mas os efeitos práticos desta em pouco são diferentes daqueles que advinham da cooperação pré institucionalização no Tratado de Maastricht (Kauert 2005). Neste sentido, Monar (2012) considera que o impacto das reformas deste Tratado nos enquadramentos e estruturas nacionais no campo da JAI foi limitado, verificando-se pouca pressão para os Estados-membros se adaptarem a esta nova dimensão da UE.

2.2.2. O Crime Organizado e o Tráfico de Drogas no Tratado de Maastricht ⁷

No primeiro artigo deste Título VI (K.1) eram referidas questões de interesse comum dos Estados-Membros, destacando-se a toxicomania (K.1.4) e a cooperação policial com vista a lutar contra o tráfico ilícito de droga e outras formas graves de criminalidade internacional (K.1.9). Foi referido o interesse em combater o narcotráfico e, mesmo que sem especificar, outras formas de criminalidade de natureza internacional. Uma vez que o Tratado de Roma e o Ato Único Europeu não faziam qualquer referência à luta contra a droga, esta inclusão é de marcada relevância. No entanto, notamos que não há utilização explícita da expressão “crime organizado” ou “criminalidade organizada”. Carrapiço (2011) ressalva que esta fase da cooperação não se caracterizou pelo desenvolvimento de planos holísticos de combate à criminalidade, mas antes de luta contra fenómenos específicos, como nos é possível constatar.

O artigo K.1.9 expressava, ainda, a criação de uma Unidade Europeia de Polícia (Europol). Esta foi criada nos anos 90⁸ e não podemos deixar de olhar para a Convenção que criou o Serviço Europeu de Polícia (Europol), firmada a 26 de julho de 1995 com base no artigo K.3 do Tratado de Maastricht (Conselho da União Europeia 1995) e ratificada por todos os Estados-membros em 1998. É importante que olhemos para esta Convenção uma vez que reiterava, agora de forma mais explícita, esta necessidade de combater as várias formas do crime organizado, nomeadamente no seu artigo 2º nº1 - objetivos – onde referia ter por “(...) objetivo melhorar por meio das medidas previstas na presente convenção, no âmbito da cooperação entre os Estados-

⁷ Este subcapítulo pode ser acompanhado pela consulta da tabela presente no Apêndice 1, que apresenta uma síntese analítica do conteúdo dos documentos analisados.

⁸ Apesar de criada nos anos 90 foi apenas em 2009 que o Conselho JAI transformou a Europol, que era uma organização intergovernamental, numa agência da UE.

membros em conformidade com o ponto 9 do artigo K.1 do Tratado da União Europeia, a eficácia dos serviços competentes dos Estados-membros e a sua cooperação no que diz respeito à prevenção e combate ao terrorismo, ao tráfico de estupefacientes e a outras formas graves de criminalidade internacional, quando haja indícios concretos da existência de uma estrutura ou de uma organização criminosa (...)” (idem, 5). Referia ainda taxativamente, no número 2 do mesmo artigo, o objetivo de prevenção e luta contra o tráfico de estupefacientes.

Neste sentido, a Europol constitui um importante organismo do ponto de vista do combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas, tendo sido o Tratado de Maastricht a providenciar a base legal e administrativa para o seu funcionamento (Woodward 1993). Em 1993, ainda antes de a Europol ter sido formalmente criada, Woodward (1993) refletiu sobre a capacidade operacional deste organismo, no sentido de este constituir uma força de polícia supranacional. Apesar de referir que foram encetados passos no sentido de uma harmonização judicial e legislativa, reconheceu que este é um processo lento e politicamente controverso e, por isso, concluiu a improbabilidade de tal capacidade operacional, que se verifica até aos dias de hoje. Ainda assim, terminou com a ideia de que a Europol poderia vir a desempenhar um papel crucial nesta harmonização futura.

Considerando ainda esta questão da harmonização, Fichera (2011, 161) destaca o artigo 3º da Convenção de Extradução que, ainda que não seja especificamente sobre crime organizado, foi a primeira tentativa de procura de uma solução para as abordagens nacionais divergentes sobre, entre outras questões, o crime organizado.

Dentro deste período estes são os dois documentos cuja importância não pode ser ignorada, pela forma como começaram a desenhar para o combate ao crime organizado um papel central no seio da União Europeia, apesar de esta situação só se verificar inteiramente com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão.

Olhemos agora para alguns dos documentos desenvolvidos no contexto da UE no período em que Maastricht vigorou e que consideramos conterem ideias relevantes para a nossa análise. Para além dos atos jurídicos do Terceiro Pilar (posições comuns, ações comuns e convenções), apresentamos ainda Resoluções do Conselho (que não se destinam a produzir efeitos jurídicos, estabelecendo apenas compromissos políticos) e Planos de Ação.

Em 1994 foi publicado o Plano de Ação da UE em matéria de luta contra a droga (1995-1999), em documento da então Comissão das Comunidades Europeias. Foi desde logo sublinhada a importância da entrada em vigor do TUE, que introduzia um “(...) nível novo de empenhamento político da parte dos Estados-membros (...)” e de “(...) um novo quadro institucional que coloca todos os aspetos sob a égide do Conselho e suas estruturas” (Comissão das Comunidades Europeias 1994, 1a). Notamos várias vezes, na redação deste documento, o destacar deste papel do Tratado de Maastricht na extensão da vontade de cooperação já existente. Deste modo, é referido que este novo Plano de Ação “(...) fornece uma nova base de cooperação, que permite aproveitar as vantagens das possibilidades oferecidas pelo TUE” (idem, 1c). Aliás, no ponto 10 do primeiro capítulo do Plano de Ação – A União Europeia e a Luta Contra a Droga -, é mesmo considerado que o Título VI do TUE introduz uma nova obrigação de cooperação sobre as questões de interesse comum no domínio judiciário, policial e aduaneiro, i.e., nos artigos K.1.7, K.1.8 e K.1.9.

Este plano pretendia cobrir os três elementos-chave necessários e indissociáveis para uma estratégia global de combate – redução da procura, luta contra o tráfico e nível internacional. As ações relativas à redução da procura referiam-se, naturalmente, ao problema da toxicod dependência, domínio prioritário para a União Europeia em matéria de saúde pública (Título II, artigo 129º). Neste ponto, o Plano recomendou medidas de prevenção, medidas destinadas a promover a reinserção social e profissional e, ainda, medidas específicas destinadas a determinados grupos de alto risco em situações específicas. É de sublinhar que nesta matéria a Comissão partilhava com os Estados-membros o poder de iniciativa. Depois, quanto ao tráfico de drogas, as ações deveriam incidir ao nível da implementação dos instrumentos legislativos existentes, da promoção da cooperação com países terceiros e, ainda, avaliação da realização destas medidas. Salientado novamente o papel do TUE e do seu quadro institucional único no apoio à cooperação nesta matéria, recomendou-se aos Estados-membros que se servissem do seu poder exclusivo de iniciativa e, ainda, que aplicassem o Plano de Ação em matéria de droga, Europol e de branqueamento de capitais e o Programa de trabalho prioritário para 1994, ambos adotados pelo Conselho JAI, em novembro de 1993. Por fim, as ações a nível internacional referiam-se, no fundo, a uma articulação com a Política Externa e de Segurança Comum.

Já em 1996 foram publicadas três Resoluções do Conselho. A primeira datava de 14 de outubro e definia as prioridades da cooperação no domínio JAI para o período compreendido entre 1 de julho de 1996 e 30 de junho de 1998 (Conselho da União Europeia 1996a). Este documento

apresentava as atividades prioritárias por forma a atingir os objetivos fixados na Cimeira de Madrid de 15 e 16 de dezembro de 1995. O segundo ponto é destinado à “luta contra a criminalidade organizada e a droga”, incluindo os objetivos de cooperação policial e aduaneira e de luta contra a droga. A alínea c) do 2.2. (luta contra a droga) referia a análise dos efeitos da harmonização das legislações dos Estados-membros quanto à redução do tráfico e do consumo. Destacamos, depois, a Resolução de 29 de novembro, relativa à elaboração de acordos entre os serviços policiais e aduaneiros em matéria de luta contra a droga (idem 1996b), onde se recomendava a criação de acordos e convénios de acordo com as orientações avançadas na resolução. Por fim, a Resolução de 20 de dezembro relativa à condenação por infrações graves em matéria de tráfico ilícito de droga (idem 1996d), pretendeu declarar que as legislações nacionais dos Estados-membros deveriam contemplar penas privativas de liberdade tão pesadas quanto as penas mais pesadas para crimes de comparável gravidade.

A 28 de abril de 1997 foi adotado pelo Conselho o Plano de Ação Contra a Criminalidade Organizada (idem 1997a), documento elaborado pelo Grupo de Alto Nível, criado pelo Conselho Europeu de Dublin no ano anterior. Salientamos a crítica existente no ponto 6. d) do capítulo III – medidas de luta contra a criminalidade organizada –, à lacuna existente ao nível do acompanhamento da aplicação dos instrumentos da UE por parte dos Estados-membros, uma vez que o Terceiro Pilar não contemplava nenhum sistema para este efeito, ao contrário daquilo que era previsto no Direito Internacional. Esta lacuna foi minimizada, posteriormente, com a Ação Comum de 5 de dezembro de 1997, adotada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, que criava um mecanismo de avaliação da aplicação e concretização a nível nacional dos compromissos internacionais em matéria de luta contra o crime organizado (idem 1997b).

Nas recomendações políticas do Grupo de Alto Nível ao Conselho foi, mais uma vez, recomendada a análise da contribuição da aproximação ou harmonização das legislações dos Estados-membros. Indicaram, também, a necessidade de ratificação, por parte dos Estados-membros, de importantes documentos para o combate a este fenómeno e que são juridicamente vinculativos, onde se insere, a título de exemplo, a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988. Foi ainda recomendado que os Estados-membros estabelecessem pontos de contacto centralizados para melhorar o intercâmbio de informações com outros Estados-membros e com a Comissão, onde deveriam ser congregados a Unidade Central Nacional referida na Convenção Europol, os serviços SIRENE, Serviço Central

Nacional da Interpol e outros; e, também, equipas pluridisciplinares integradas no domínio da criminalidade organizada, de modo a poderem contribuir para a construção de políticas nacionais no domínio da coordenação da luta contra o fenómeno (idem 1997a).

No documento do Conselho Europeu (2000) intitulado “Prevenção e controlo da criminalidade organizada: estratégia da União Europeia para o início do novo milénio”, considerou-se terem sido atingidos progressos significativos que em muito se deveram ao consenso alcançado pelos Estados-membros, o qual permitiu o clima político e profissional para a execução do referido Plano de Ação. Já Fichera (2011, 164) não deixa de apontar as falhas deste Plano de Ação: não previa controlo parlamentar ou judicial das medidas incluídas; não se posicionava quanto ao acompanhamento da cooperação por harmonização processual; não se preocupava com garantias processuais; nem avançava regras sobre a recolha de evidências.

Ainda em 1997, o Conselho adotou uma Resolução que definia as prioridades da cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos para o período compreendido entre 1 de Janeiro de 1998 e a data de entrada em vigor do Tratado de Amesterdão (Conselho da União Europeia 1997c), com o objetivo de definir prioridades no âmbito do crime organizado (ponto 2) e luta contra a droga (ponto 3) onde, entre outras medidas, previa a execução da Ação Comum sobre a aproximação de leis e práticas dos Estados-membros para combater a toxicodependência e prevenir e combater o tráfico. Esta Ação Comum (96/750/JAI), adotada com base nos artigos K.1.4 (toxicomania) e K.3.2.b (relativo à adoção de ações comuns), enumerava uma série de iniciativas e tomadas de posição do Conselho ou Estados-membros que expressavam esta necessidade de reforçar a cooperação e de encetar uma aproximação legislativa e processual nesta matéria (idem 1996c). Desde logo, no artigo 1º, o Conselho afirmava que os Estados-membros deveriam, para além de cooperar entre si na luta contra a toxicodependência, desenvolver um esforço de aproximação legislativa necessária para combater o tráfico; no artigo 2º a ideia repetia-se, mas referindo-se às práticas da polícia, da alfândega e das autoridades judiciais; destaca-se, ainda, o artigo 4º que recomendava que as penas aplicadas ao tráfico de drogas grave fossem equivalentes às penas mais duras para crimes de gravidade comparável.

Já no final de 1998, foi adotada a Ação Comum 98/733/JAI com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à incriminação da participação numa organização criminosa nos Estados-membros da União Europeia (idem 1998b). Este documento considerava as recomendações do Grupo de Alto nível e, reconhecendo o desenvolvimento de formas de

criminalidade graves (como o tráfico de drogas) e a necessidade de as abordar comumente, pretendeu desenvolver definições e tipos de crime a considerar pelos Estados-membros. Fichera (2011, 164) considera que esta Ação Comum constituiu a segunda grande tentativa de criação de uma base comum para a cooperação interestatal após a Convenção de Extradução de 1996.

No mesmo dia, foi também publicada uma Resolução sobre a prevenção da criminalidade organizada, tendo em vista a definição de uma estratégia global para a combater (Conselho da União Europeia 1998c). Este documento pretendia, já com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão no horizonte, avançar algumas recomendações à Comissão e aos Estados-membros para que os objetivos de prevenção da criminalidade organizada fossem melhor atingidos. De entre os vários pontos elaborados pelo Conselho da União Europeia (35 no total), destacamos os seguintes: (10) incitava os Estados-membros a prosseguirem e intensificarem as suas diligências e esforços de coordenação no domínio do combate à droga, enquanto atividade característica da criminalidade organizada; (15) sublinhava a importância do desenvolvimento de instrumentos jurídicos e de revisão das leis existentes por forma a ter em conta os aspetos da prevenção da criminalidade organizada; (22) incitava os Estados-membros a recorrerem a programas comunitários, dando o exemplo do Programa Falcone, que se destina ao intercâmbio, formação e cooperação destinado aos responsáveis pela ação de combate à criminalidade (Ação Comum 98/245/JAI); (30) sublinhava a desejabilidade de acordar as definições, padrões e métodos comuns de prevenção.

Por fim, a 29 de março de 1999, pouco antes da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, o Conselho definiu uma Posição Comum com base no artigo K.4 do Tratado da União Europeia, relativa à proposta de Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade organizada (idem 1999). Com este ato jurídico pretendeu-se que os Estados-membros apoiassem a elaboração da proposta de Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade organizada (art.º 1º n.º1), fazendo-o de forma coordenada e procurando encontrar pontos de consenso quanto às questões com importantes repercussões nos interesses da UE (art.º 2º).

2.3. O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça no Tratado de Amesterdão

Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão foi instituído o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, considerado uma das inovações deste Tratado na medida em que

providenciou um importante impulso para a abordagem da UE aos assuntos de segurança interna (Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 84; Monar 2000). Foi com este Tratado que a JAI começou a abandonar o seu papel periférico no panorama das prioridades da UE e assumiu um papel prioritário, operando também uma mudança de uma UE predominantemente económica para uma União mais política (Lavenex & Wagner 2007).

Este Tratado entrou em vigor já no primeiro período de análise do nosso estudo de caso (a 1 de maio de 1999) e vigorou até 2003, quando já se observa a interrupção entre os nossos períodos de análise. Como verificaremos, este alinha-se em muito com o Tratado de Maastricht, principalmente no que toca ao método de tomada de decisão. O seu valor acrescentado encontra-se principalmente na inovação que é a introdução do ELSJ enquanto objetivo da UE. Deste modo, com este título pretendemos perceber em que consistiu este novo objetivo para a UE e de que modo o tráfico de drogas foi considerado⁹. Procuraremos, ainda, observar o desenvolvimento dos métodos intergovernamental e comunitário nos processos de tomada de decisão no Terceiro Pilar.

Está patente no texto do Tratado, nomeadamente no seu décimo considerando, o seguinte: “resolvidos a facilitar a livre circulação de pessoas, sem deixar de garantir a segurança dos seus povos, através da criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, nos termos das disposições do presente Tratado” (União Europeia, 1997). Uma das informações a destacar imediatamente é a noção de territorialidade, inevitavelmente associada ao vocábulo “espaço”, indicando a já existência de uma área única para a ação do domínio da Justiça e dos Assuntos Internos (Monar 2006). Ainda assim, apesar de ter sido criado um espaço europeu onde a livre circulação estaria assegurada, a lei não acompanhou esta tendência tendo continuado a ser territorial, ou seja, da competência dos Estados-membros (Mitsilegas 2012). Depois, e como é referido no ponto 5 da introdução do Plano de Ação do Conselho e da Comissão sobre a melhor forma de aplicar as disposições do Tratado de Amesterdão relativas à criação de um Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça, aprovado pelo Conselho JAI no final de 1998, as noções de liberdade, de segurança e de justiça estão intrinsecamente ligadas e têm um denominador comum: as pessoas (Conselho da União Europeia 1998a). A manutenção do equilíbrio entre estes vetores deve constituir a trave mestra da ação da UE. Aqui a liberdade não é unicamente referente

⁹ De sublinhar que o Tratado de Amesterdão apenas foi significativo para algumas matérias JAI, nomeadamente para as questões de imigração, fronteiras, asilo e cooperação judiciária em matéria civil, que foram transferidas para o TCE. A segurança interna, neste caso a Cooperação Policial e Judicial em matéria Penal (CPJP), manteve-se no essencial inalterada no Terceiro Pilar.

à integração no quadro institucional e jurídico da UE do Acervo de Schengen, considerado por Piçarra (s.d.) o antecedente mais relevante do núcleo duro do ELSJ, ou seja, um espaço sem controlos de pessoas nas fronteiras internas da UE. Refere-se também, como plasmado no ponto 6 da introdução do citado Plano de Ação, à “(...) liberdade de viver num ambiente em que a lei é respeitada, na certeza de que as autoridades públicas envidam todos os esforços, individualmente ou em conjunto (no plano nacional, da União e para além dela) para combater e refrear aqueles que pretendem negar ou abusar desta liberdade” (Conselho da União Europeia 1998a, 3). A segurança, por sua vez, desempenha o papel de permitir às pessoas aproveitarem o espaço de liberdade, através da criação um quadro institucional para o desenvolvimento de uma ação comum aos Estados-membros nos domínios da cooperação policial e judiciária em matéria penal (ponto 11). Neste sentido, a segurança é colocada como o bem público mais importante, na medida em que o efetivo exercício da liberdade se torna absolutamente dependente da garantia de segurança e, por isso, podemos falar de uma securitização da liberdade (Monar 2006). Por fim, o vetor da justiça pretendeu proporcionar um sentimento comum de justiça em toda a UE, ainda que se reconheçam as diferenças substanciais entre os sistemas judiciários dos Estados-membros. Pela forte ligação ao conceito de segurança e pela ênfase colocada na aplicação da lei, Monar (2006) considera que a componente da justiça também se tornou algo securitizada. Neste sentido, a criação do ELSJ sublinhou a segurança não só como um novo conceito legal, mas também como um objetivo constitucional da União Europeia (Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 84). Este pendor para a segurança tem suscitado críticas por parte de alguns autores, como é o caso de Lavenex & Wagner (2007), que consideram que foi criado espaço para a priorização dos objetivos securitários em detrimento da proteção dos direitos e liberdades individuais.

O ELSJ tornou-se, então, num “*major european project*” (Monar 2001, 758) e num dos objetivos fundamentais deste Tratado de Amesterdão. A acrescentar à sua já existente força, as conclusões de Tampere desempenharam também um importante papel, destacado por vários autores (Fletcher 2011; Kaunert 2005; Lavenex & Wallace 2005; Monar 2000; 2001). Estas conclusões foram o resultado da reunião do Conselho Europeu em 15 e 16 de outubro de 1999, que tinha como objetivo debater a criação do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Este documento, sublinhando o desafio apresentado pelo Tratado de Amesterdão, que passava agora por assegurar que a liberdade pudesse ser disfrutada em condições de segurança e de justiça acessíveis a todos (ponto 2), pretendia reafirmar a importância deste objetivo. Para tal tece

algumas orientações políticas e prioridades para que o ELSJ pudesse ser uma realidade a curto prazo, naquilo que ficou conhecido como os 10 marcos de Tampere.

Com o presente nestes documentos estavam reunidos os elementos para criação de um projeto político de dinâmica própria – o seu lançamento numa larga escala e um discurso político legitimador -, tornando assim o ELSJ num campo de ação política de destaque (Monar 2001) e num instrumento de construção de uma identidade (Monar 2000).

2.3.1. A Diferenciação do Método de Tomada de Decisão no Tratado de Amesterdão

Como nos foi possível constatar aquando da análise do método intergovernamental no Tratado de Maastricht, houve uma clara reticência em submeter a cooperação JAI ao método comunitário. Na verdade, podemos dizer que um dos motivos subjacentes à reforma do Tratado é a insatisfação com o funcionamento do método intergovernamental, ao qual eram apontados três problemas: ambiguidade quanto à moldura legal e constitucional, que se tornava evidente devido à frequência com que as questões institucionais e as propostas de políticas se atravancavam; pouca visibilidade e responsabilidade política, permitindo que a prática da cooperação se tenha desenvolvido muito para além do que foi reportado; e a ausência de mecanismos que assegurassem a ratificação ou implementação (Lavenex & Wallace 2005, 464). O amaciar desta resistência surgiu com o Tratado de Amesterdão, através de uma “rendição parcial e condicional” (Piçarra s.d., 11). Esta foi uma rendição parcial porque apenas foram submetidos ao método comunitário os aspetos da política de vistos remanescentes, as políticas de fronteiras, de asilo e de imigração e a cooperação judiciária em matéria civil. Ou seja, tudo aquilo sobre o que o nosso trabalho não se debruça e que passa a ser integrado no Primeiro Pilar – Comunidades Europeias.

Apesar desta fragmentação da disciplina jurídica, não podemos deixar de olhar para esta questão, uma vez que este constituiu um importante passo para a posterior comunitarização de todos os assuntos do ELSJ. Na verdade, o Terceiro Pilar, que com o Tratado de Amesterdão ficou materialmente limitado à cooperação policial e judiciária em matéria penal, ainda que se tenha mantido sob alçada do método intergovernamental, assistiu a um “fermento da comunitarização” (Rodrigues & Mota 2002, 81 cit in. Piçarra 2009). Era agora permitida uma maior participação da Comissão (através da atribuição de poder de iniciativa, concorrente com o dos Estados-membros, conforme no artigo 34º nº2) e do Parlamento Europeu (que adquire o direito de ser

obrigatoriamente consultado antes da adoção dos atos elencados no 34º n.º 2 b), c) e d)) no processo decisório, e foi ampliada a competência de princípio do Tribunal de Justiça da UE (artigo 35º). No entanto, esta maior participação da Comissão, do Parlamento e do Tribunal não significou a plenitude das prerrogativas de que estes gozam quando atuam sob a alçada do método comunitário (Piçarra s.d.).

Foram ainda introduzidos com o Tratado de Amesterdão atos com eficácia jurídica mais definida: a Decisão-quadro, que vinculava os Estados-membros ao resultado, mas deixava a forma e os meios na esfera de competências das instâncias nacionais; e a Decisão, à qual foi atribuído um expresse carácter vinculativo. Ainda assim, o artigo 34º n.º 2, nas suas alíneas b) e c), sublinhou que estas não tinham capacidade de produzir efeito direto¹⁰ (Piçarra s.d.).

Deste modo, consideramos que podemos caracterizar o ELSJ em Amesterdão como assumindo uma forma algo híbrida, na medida em que abarca em si os dois métodos ao mesmo tempo: o método comunitário, que passa a abranger a política de vistos, a política de fronteiras, de asilo e de imigração e a cooperação judiciária em matéria civil, ao passo que ao método intergovernamental se mantêm sujeitos a CPJP.

2.3.2. O Crime Organizado e o Tráfico de Drogas no Tratado de Amesterdão¹¹

O objetivo de criação do ELSJ seria atingido através da prevenção e combate à criminalidade, destacando-se a referência ao tráfico ilícito de drogas. Para tal, dita o TUE, no seu artigo 29º (antigo K.1), que seria necessária uma cooperação mais estreita entre Estados-membros, tanto a nível das forças policiais e aduaneiras, como das autoridades judiciárias e, ainda, quando necessário, uma aproximação das disposições do direito penal dos Estados-membros. Esta nova redação acabava por ser mais precisa e detalhada e comportava um “esquema triangular” (Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 87) que incluía: a cooperação policial, tanto através das autoridades nacionais competentes como através da Europol, cujas funções foram aumentadas (art.º 30º); a cooperação judicial (art.º 31º a) a d)); e aproximação da legislação

¹⁰ Através do princípio do efeito direito é permitido aos particulares invocarem diretamente uma norma europeia perante uma jurisdição nacional ou europeia sem que seja necessário o país da UE integrar essa norma na sua ordem jurídica interna.

¹¹ No Apêndice 2 é possível consultar uma tabela-síntese contendo um resumo dos documentos analisados nesta secção, por forma a auxiliar a sua análise.

nacional, incluindo regras mínimas nos elementos constituintes e penas nos campos do crime organizado e do tráfico de drogas (art.º 31 e)).

Importa aqui reparar também no destaque dado ao crime organizado, que na versão anterior do TUE não mereceu tão notória distinção. Assume agora um papel central no Terceiro Pilar, estando os instrumentos do esquema triangular ao serviço do combate a esta ameaça. Como referido no ponto 12 do já referido Plano de Ação do Conselho e da Comissão sobre a melhor forma de aplicar as disposições do Tratado de Amesterdão relativas à criação de um Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça (Conselho da União Europeia 1998a), a resposta da UE a este desafio constava do Plano de Ação contra a criminalidade organizada (idem 1997a), já analisado supra, que prevê uma abordagem integrada em cada uma das fases da prevenção, repressão e dos procedimentos penais. Do mesmo modo, o domínio da droga merece uma referência especial, como dita o ponto 13 do referido Plano de Ação, reconhecendo a não rara conexão entre estas duas ameaças. Para o seu combate destacou-se o Plano de Ação contra a droga para 2000-2004 que, à data, se encontrava ainda em discussão.

Também nas conclusões do Conselho de Tampere foi várias vezes discutida a necessidade de combater a criminalidade e as diferentes atividades dos grupos criminosos a operar na Europa. Quanto a isto, no título “Luta contra a criminalidade a nível da União”, o Conselho Europeu (1999) elencou um conjunto de medidas de prevenção e de combate à criminalidade, distribuído pelos três marcos neste domínio – Prevenção da criminalidade a nível da União; Intensificação da cooperação em matéria de luta contra a criminalidade; e, por fim, Ação específica contra o branqueamento de capitais.

Focamo-nos, naturalmente, no domínio da cooperação entre Estados-membros, onde foram desenvolvidas várias medidas para o combate à criminalidade transfronteiriça e organizada. Aqui o Conselho destacou o papel da Europol (ponto 45) e da Eurojust (ponto 46) e a necessidade de criar estruturas de cooperação ao nível nacional e europeu. Sobre esta questão, importa aqui acrescentar que esta cooperação, na maior parte dos casos, é gerida pelas autoridades nacionais, estando às instituições criadas reservado um papel de suporte (Monar 2006). O Conselho refletiu também sobre a legislação nacional em matéria penal, considerando a necessidade de aprovar definições, incriminações e sanções comuns em matérias prioritárias, onde se inclui o tráfico de drogas (ponto 48). Mais uma vez foi feito o apelo para a adoção do Plano de Ação contra a droga para 2000-2004 (ponto 50).

No balanço do Programa de Tampere (Comissão Europeia 2004) concluiu-se que, apesar de terem sido alcançados importantes feitos, os condicionalismos jurídicos e institucionais dos Tratados contribuíram para algumas dificuldades. Foi reconhecida a reticência dos Estados-membros em cooperar e a tendência a privilegiar interesses nacionais em detrimento das prioridades de Tampere.

Em 2000 foi publicado o documento “Prevenção e controlo da criminalidade organizada: estratégia da União Europeia para o início do novo milénio” do Conselho Europeu (2000), onde foram elaboradas uma série de orientações políticas. Destacamos o capítulo 2.4. – Rever e melhorar a legislação, as políticas de controlo e regulamentação a nível nacional e da UE – onde foi recomendada a aproximação das legislações e a criação de normas mínimas no domínio do tráfico de droga. Na conceção de Carrapiço (2011) este documento introduziu pouca novidade, tendo antes procurado detalhar as iniciativas tomadas até ao momento no que à criminalidade organizada dizia respeito.

Em termos legislativos, e relembando a incapacidade dos atos jurídicos para produzirem efeito direto, destacamos a Diretiva 2001/8/CE (Comissão das Comunidades Europeias 2001) que ditou a substituição do anexo I da Diretiva 92/109/CEE, relativa à produção e colocação no mercado de certas substâncias utilizadas na produção ilegal de estupefacientes e psicotrópicos, atualizando-a e tornando-a mais completa.

Devemos ainda destacar a publicação do Programa de Haia (Conselho Europeu 2005), que sucedeu ao de Tampere e antecedeu o de Estocolmo, ainda que este tenha surgido já fora da vigência do Tratado de Amesterdão. Apesar de se encontrar no intervalo entre os nossos períodos de análise, torna-se relevante a referência na medida em que este definiu uma nova agenda por forma a permitir à UE responder de forma eficaz aos desafios que foram emergindo neste período, ainda que se tenha dirigido essencialmente a completar as iniciativas em curso e a potenciar as mais recentes instituições do ELSJ (Kaunert, Occhipinti & Léonard 2014). Este procurou, então, definir o quadro de ação e os principais objetivos para os cinco anos seguintes: reforçar a liberdade, a segurança (onde refere a questão da criminalidade organizada, do tráfico de drogas e da cooperação) e a justiça (cooperação judiciária em matéria penal, aproximação de legislação, reconhecimento mútuo, entre outros). Em matéria de criminalidade organizada, propôs à Comissão Europeia a elaboração de um conceito estratégico, que se concretizou com a apresentação da comunicação “Elaboração de um conceito estratégico para combater a

criminalidade organizada” (Comissão Europeia 2005). Em relação ao Programa de Tampere foi acrescentado um Plano de Ação pormenorizado com vista ao cumprimento dos objetivos a que se propunha (idem 2009).

Na avaliação do Programa de Haia, a Comissão Europeia (2009) concluiu que, apesar de os resultados não terem sido completamente satisfatórios, houve realizações tangíveis a destacar. Consideraram que a não concretização de alguns elementos do Programa se deveu à não ratificação do Tratado Constitucional e às limitações que ainda se encontravam presentes no Terceiro Pilar.

Durante este período, apesar do ELSJ se ter mantido como o campo de *policy* mais dinâmico da UE, assistiu-se a um abrandamento da publicação de nova legislação, motivado pela rejeição do Tratado Constitucional e pela conseqüente preocupação com a integração europeia e com a resistência dos vetos nacionais (Kaunert, Occhipinti & Léonard 2014).

2.4. O Tratado de Lisboa e a Comunitarização Condicional do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

Foi com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a 1 de dezembro de 2009, que se assistiu a uma renovação do compromisso da UE para com o estabelecimento progressivo do Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça (Eckes & Konstadinides 2011, 1). Ainda que não tenha incluído muitas das inovações propostas aquando do Tratado Constitucional (Kaunert, Occhipinti & Léonard 2014), providenciou uma série de impulsos e instrumentos para a continuação da potencialização do ELSJ.

Antes de mais, é importante referir o estatuto jurídico atribuído à UE pelo art.º 47º do TUE, que lhe conferiu personalidade jurídica e, por isso, legitima-a como entidade independente por direito próprio e confere-lhe uma série de prerrogativas. Uma outra alteração a sublinhar no domínio específico da segurança interna é a consagração terminológica de segurança interna, ultrapassando a sua omissão nos anteriores Tratados uma vez que se traduzia na utilização das expressões cooperação policial e judicial em matéria penal, no quadro da JAI e, após Amesterdão, do ELSJ. Isto significou também a introdução da expressão “segurança nacional” que se distingue da segurança interna da UE, na medida em que se reporta à segurança interna dos Estados-membros (Brandão 2015).

O Tratado de Lisboa apresenta-nos dois corpos: o Tratado da União Europeia e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Este último apresenta-nos o Título V – o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça – onde se incluem as disposições relativas à cooperação judiciária em matéria penal e à cooperação policial (capítulos 4 e 5, respetivamente). Isto significa que foi terminada a divisão por pilares criada pelo Tratado de Maastricht, assim como a dualidade na tomada de decisão presente no Tratado de Amesterdão. Esta abolição resultou no alinhamento da cooperação policial e judicial em matéria penal com a moldura do antigo primeiro pilar e, portanto, numa comunitarização (Mitsilegas 2009, 37). Considerando que tradicionalmente os Estados-membros sempre demonstraram dificuldade em considerar a possível perda de soberania nas áreas da cooperação policial e judicial em matéria penal, esta “despillarização suave” (Kostakopoulou 2010, 151) demonstra-se como um notável desvio daquela que vinha sendo a tradição entre os Estados-membros. Sperling (2013) considera que estas mudanças institucionais operadas contribuíram para remover o risco de os Estados-membros se esquivarem da legislação da UE.

O ELSJ, para além de ter um título destinado, é também descrito como um dos objetivos da UE no artigo 3º n.º2 do TUE e é listado como uma competência partilhada entre a UE e os Estados-membros no artigo 4º n.º2 j) do TFUE. A inserção deste objetivo contribui para o estatuto constitucional do ELSJ, uma vez que este deixa de estar associado à concretização do mercado interno e à adoção de medidas compensatórias no seguimento da abolição de fronteiras (Kostakopoulou 2010).

A comunhão das matérias de segurança interna e imigração e asilo no mesmo título (V do TFUE), num retorno ao modelo de Maastricht, apesar de agora comunitarizado, demonstra a continuidade do pendor para componente de segurança do ELSJ, apesar de formalmente interrompido com o Tratado de Amesterdão (Brandão 2010), com uma aparente exclusão da liberdade e da justiça. Apesar da continuidade deste “paradigma centrado na segurança” (Kostakopoulou 2010, 152), Mitsilegas (2009, 38-39) considera que há duas disposições a considerar e que podem ser importantes ferramentas para o desenvolvimento e interpretação do ELSJ: os valores da UE presentes no artigo 2º do TUE e de onde é excluída a segurança; e o artigo 6º do TUE, que reconhece à Carta dos Direitos Fundamentais da UE o mesmo valor de um Tratado e que dita a adesão à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Em vários documentos é então expressa esta necessidade de proteção das liberdades dos cidadãos. No entanto, há autores que consideram que a Carta dos Direitos

Fundamentais e a Convenção supra citada são “quase asserções vazias” (Herlin-Karnell 2017, 88). Quanto à componente da justiça, nomeadamente penal, deste ELSJ é agora uma melhor definida, que pretende respeitar o princípio da subsidiariedade, procurando uma política de aproximação do direito penal material e processual onde é absolutamente priorizado o princípio do reconhecimento mútuo¹² (Mitsilegas 2009, 38-39). Herlin-Karnell (2017) considera que o conceito de justiça deverá desempenhar um papel de equilíbrio face ao foco do ELSJ na componente da segurança.

Foi também com o Tratado de Lisboa que se considerou que o défice democrático que caracterizava a esfera JAI e o ELSJ até à data foi, pelo menos aparentemente, ultrapassado. No entanto, Occhipinti (2014) discute que esta questão depende amplamente da compreensão conceptual individual sobre aquilo que é a legitimidade democrática.

2.4.1. Generalização Condicional do Método Comunitário

Uma das características mais incontornáveis do Tratado de Lisboa foi o término da estrutura de pilares. As lacunas desta estrutura eram evidentes: apresentava défices de transparência, responsabilidade, eficácia (Fletcher 2011, 41), eficiência, complexidade e legitimidade (Ladenburger 2008) e impediu a convergência das políticas da esfera JAI (Eckes & Konstadinides 2011, 2). Uma das mais complexas questões prendia-se com a escolha da base jurídica dos atos a adotar, uma vez que se assistiam a conflitos entre as bases jurídicas do Título IV da Parte III do TCE (agora TFUE) e o Título VI do TUE. Esta escolha tinha na sua base a maior relevância prática, por se repercutir no conteúdo e eficácia do ato a adotar. Ora se fosse escolhida uma base jurídica no TCE, o ato regulador seria adotado por maioria qualificada no Conselho, assumindo a forma de regulamento ou diretiva. Se, por outro lado, fosse escolhida uma base jurídica do Título VI, o ato exigia a adoção por unanimidade e, como sabemos, não teria a capacidade de produzir efeito direto. Esta dispersão entre dois Tratados levava, por vezes, à adoção de dois atos jurídicos – um pertencente ao Título IV da Parte III do TCE e outro do Título VI do TUE – para regular a mesma matéria (Piçarra 2009).

¹² Quanto a este princípio, importa dizer que, no entanto, este reconhecimento não é automático, uma vez que o direito penal e processual penal é ainda eminentemente uma competência dos Estados (Borges, s.d.).

Com a ineficácia desta estrutura a servir de catalisador, as reformas trazidas pelo Tratado de Lisboa comunitarizaram o campo da justiça criminal europeia, colocando-o mais próximo do supranacional no espectro da escala da integração. O potencial das vantagens é de sublinhar: mais eficiência, eficácia, transparência e legitimidade (Fletcher 2011, 10).

Em que consiste o método comunitário? Ao contrário daquilo que se passa no método intergovernamental, este pressupõe um quadro institucional mais complexo. Os órgãos representantes dos Estados-membros (Conselho da UE, mas também o Conselho Europeu), deliberando mais ou menos frequentemente por maioria qualificada, coexistem com órgãos independentes, como o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia (enquanto representantes dos cidadãos e da União, respetivamente), concorrendo com estes para a tomada de decisão (Piçarra s.d.). Neste sentido, os assuntos do agora Título V do TFUE são submetidos ao processo legislativo ordinário, como determinado pelos artigos 289º nº1 e 294º do TFUE, que ditam que este consiste na adoção de atos legislativos conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, por maioria qualificada, sob proposta da Comissão. Também o Tribunal de Justiça da UE, enquanto órgão independente dos Estados-membros, é chamado a materializar os valores jurídicos e a escrutinar atos legislativos e executivos da UE e dos Estados-membros (quando estes atuam no âmbito da aplicação do direito da UE) (idem). O Tratado de Lisboa providencia um potencial de remodelação do equilíbrio interinstitucional neste domínio, com todas as instituições supranacionais a serem fortalecidas (Kaunert 2010). No caso da Comissão, é fortalecido o seu papel enquanto “guardiã dos Tratados” na monitorização da implementação dos atos legislativos por parte dos Estados-membros (Mitsilegas 2009, 40) e ao Parlamento é atribuído um papel de colegislador (Kaunert 2010). Ainda assim, Trauner e Servent (2016) consideram que o Conselho se mantém como o empreendedor de políticas em vantagem *de facto*, apesar do empoderamento *de jure* das instituições supranacionais. Os atos legislativos são, agora, os regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres, sendo que apenas estes dois últimos não são vinculativos (art.º 288º do TFUE).

Isto significa que a União Europeia dispõe de autonomia decisória, em maior ou menor grau, relativamente aos seus Estados-membros. Deste modo, remete para uma ordem jurídica de eficácia e justificabilidade em muito semelhantes à do direito interno de tipo federal, na medida em que tem a capacidade de se projetar diretamente na esfera dos particulares e de criar efeito direto e de primado (prevalência da lei/disposição em caso de conflito entre normas contraditórias) nos Estados-membros (Piçarra, s.d.).

Estas alterações institucionais no processo de tomada de decisão, nomeadamente do processo de consulta para o de codecisão, interessam-nos na medida em que podem significar também alterações nas políticas, uma vez que são introduzidos novos *veto players* no processo legislativo (Trauner & Servent 2016).

Ora, como já sabemos, o Tratado de Lisboa submeteu as políticas e formas de cooperação do ELSJ ao método comunitário, reunindo-as no Título V da Parte III do TFUE e revogando o Título VI do TUE. No entanto, isto não significou uma rendição total e sem condições. Há derrogações ou modulações de sentido intergovernamental introduzidas por Lisboa, tanto a título transitório como permanente, que são explicadas pela ligação destes assuntos à soberania estatal e que, como já discutimos, é uma prerrogativa da qual os Estados têm dificuldade em abrir mão (Mitsilegas 2009, 37; Piçarra s.d.). Vejamos alguns exemplos, nomeadamente ao nível da diversidade dos sistemas legais, do regime transitório dos atos do Terceiro Pilar, do poder de iniciativa legislativa, do papel do Conselho Europeu e do Tribunal de Justiça.

No primeiro artigo (art.º 67º nº1) do Título V do TFUE está patente que é constituído o ELSJ “(...) no respeito dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros”. Esta questão é também notada aquando da referência aos standards mínimos e à harmonização processual necessária para o reconhecimento mútuo. Mitsilegas (2009, 42) considera que isto revela uma resistência à comunitarização e à uniformização *top-down*. Foram também introduzidos os chamados “travões de emergência” (Kostakopoulou 2010, 157), para quando os Estados-membros sentirem que a harmonização de determinados elementos do processo criminal pode afetar aspetos fundamentais do sistema de justiça criminal nacional (art.º 82º nº3 do TFUE).

Encontramos o segundo exemplo no art.º 9º do Protocolo relativo às disposições transitórias, onde é referido que “os efeitos jurídicos (...) são preservados enquanto esses atos não forem revogados, anulados ou alterados em aplicação dos Tratados” (União Europeia 2010, 325). Já no art.º 10º nº1 do citado Protocolo encontramos a informação de que os atos existentes deveriam passar a vigorar como se tivessem sido adotados sob a égide do método comunitário. No entanto, como coloca Piçarra (s.d.), todos os atos do antigo Terceiro Pilar vigentes a 1 de dezembro de 2009 continuaram transitoriamente sujeitos ao método intergovernamental. Significa isto que os atos jurídicos continuaram a não produzir efeito direto e que o incumprimento de tais atos continuou a não poder ser inquirido pela Comissão e pelo Tribunal por incumprimento. Estas derrogações transitórias podiam prolongar-se até 1 de dezembro de 2014, caso os atos não

fossem substituídos por aqueles enumerados no artigo 288º do TFUE (Fletcher 2011, 20; Mitsilegas 2009, 40-41; Piçarra, s.d.). Mesmo com o término deste período de transição, significando isto que os instrumentos antigos do Terceiro Pilar também passam a poder ser sujeitos a inquirição, considera-se que há um certo nível de incompletude no processo de integração neste domínio que resulta do baixo nível de transposição correta pelos Estados-membros (Weymenbergh 2017, 28).

Uma outra derrogação no método comunitário prende-se com o poder de iniciativa legislativa, que não é atribuído exclusivamente à Comissão. De acordo com o artigo 76º do TFUE, é permitido que, para além desta, um quarto dos Estados-membros possa apresentar propostas para a adoção dos atos jurídicos com poder vinculativo descritos no artigo 288º. Esta disposição resulta, mais uma vez, da forte ligação dos assuntos da esfera da JAI às questões de soberania estatal. Ainda assim, é taxativa a iniciativa por um quarto dos Estados-membros, em oposição ao disposto em Tratados anteriores que permitia a iniciativa a apenas um Estado-membro. Deste modo os autores do Tratado de Lisboa tiveram por objetivo pôr cobro aos abusos na apresentação de iniciativas legislativas a título individual que, muitas vezes, traduziam pretensões individualistas ligadas a questões internas de um só Estado-membro (Ladenburger 2008; Piçarra s.d.)

Uma outra das consequências práticas desta comunitarização foi o reforço do papel do Conselho Europeu. Este, de acordo com o artigo 68º do TFUE “(...) define as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça”. Para além disto, como refere no artigo 15º nº1 do TUE, “o Conselho Europeu dá à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e define as orientações e prioridades políticas gerais da União”, ainda que não exerça função legislativa. Significa isto que são os Estados-membros que continuam a ditar as *guidelines* gerais para o desenvolvimento legislativo da esfera JAI (Mitsilegas 2009, 46). Deste modo, esta orientação intergovernamental do Conselho Europeu é considerada como que uma “(...) contrapartida aceitável da comunitarização do ELSJ” (Piçarra s.d., 20). Dito isto, Piçarra (s.d.) considera que o artigo 68º do TFUE é um reconhecimento do papel do Conselho Europeu no desenvolvimento do ELSJ.

Quanto ao Tribunal de Justiça, o artigo 276º do TFUE exclui a competência do citado órgão para fiscalizar a validade ou proporcionalidade de operações no âmbito da cooperação policial, da cooperação judiciária penal e do direito penal europeu, tanto no quadro do reenvio prejudicial de interpretação como no da ação por incumprimento (Piçarra, s.d.).

Haveria ainda outros exemplos que poderiam ser submetidos a análise – nomeadamente no que concerne aos regimes excepcionais para a Dinamarca, Reino Unido e Irlanda – mas que não relevam especialmente para o nosso trabalho. No entanto, a conclusão geral que devemos retirar daqui é que existe uma tensão entre o desenvolvimento da ação da UE em termos de justiça criminal e as questões de soberania estatal (Mitsilegas 2009, 56). Carrapiço (2011) considera que a existência deste vasto conjunto de derrogações compromete o desenvolvimento da unificação do ELSJ.

2.4.2. O Crime Organizado e o Tráfico de Drogas no Tratado de Lisboa¹³

O papel do crime organizado no Tratado de Lisboa encontra-se na mesma linha do Tratado de Amesterdão. No artigo 3º nº2 do TUE é referido que a UE proporciona aos seus cidadãos um ELSJ sem fronteiras internas, compreendendo estas medidas de prevenção e de combate à criminalidade. Volta a referir a prevenção e combate a este fenómeno no nº3 do artigo 67º do TFUE, servindo-se para tal de medidas de coordenação e cooperação entre autoridades policiais e judiciárias e, ainda, através do reconhecimento mútuo e, “se necessário”, através de aproximação legislativa. A criminalidade “particularmente grave e com dimensão transnacional” é referida no artigo 83º nº1 do TFUE, perante a prerrogativa do Parlamento e do Conselho de estabelecerem regras mínimas relativamente a infrações e sanções penais neste domínio. Destaca-se, mais uma vez, a referência ao tráfico de drogas e à criminalidade organizada enquanto formas de criminalidade grave e transfronteiriça.

Uma das introduções pelo Tratado de Lisboa a destacar é a criação do Comité Permanente para a Segurança Interna (COSI) (art.º 71º do TFUE), no seio do Conselho, com vista a reforçar a cooperação operacional no domínio da segurança interna (Brandão 2010).

O Programa de Estocolmo constituiu o terceiro programa multianual (cinco anos) adotado pelo Conselho Europeu (2010), com o propósito de implementar legislação, mecanismos e organismos no ELSJ. Os programas que lhe antecederam foram os já referenciados Programa de Tampere (1999) e o Programa de Haia (2004). O Programa de Estocolmo – uma Europa aberta

¹³ A leitura deste ponto pode ser acompanhada pela consulta da tabela-síntese presente no Apêndice 3, que contém um resumo dos documentos analisados.

e segura que sirva e proteja os cidadãos – parecia oferecer uma perspectiva mais pragmática baseada nos interesses, necessidades e direitos fundamentais dos cidadãos (Fletcher 2011, 13; Occhipinti 2014). Na primeira secção é desde logo referido que se reconhecem os feitos dos anteriores programas, mas que a Europa ainda se depara com alguns desafios que exigem um esforço global. Neste sentido, foi adotado este programa para o período de 2010 a 2014, correspondendo precisamente à moldura do segundo período de análise do estudo de caso, considerando-se que todas as instituições da UE deveriam tirar partido das possibilidades oferecidas pelo Tratado de Lisboa para atingir um ELSJ pleno. Foram então apresentadas seis prioridades políticas, das quais destacamos a 2ª e a 3ª – Uma Europa do direito e da justiça; e Uma Europa que protege. No que concerne à Europa do direito e da justiça salientou-se: a necessidade de prosseguir a aplicação do reconhecimento mútuo, princípio este consagrado no Tratado, imputando-se aos Estados-Membros o dever de tomar todas as medidas necessárias para transpor para o nível nacional as regras acordadas a nível europeu; e a necessidade de estabelecer regras mínimas comuns e uma aproximação legislativa, essenciais em matéria de cooperação e reconhecimento mútuo. Uma das matérias do direito penal onde se destaca esta imperatividade é no tráfico de drogas. Já no que concerne à 3ª prioridade – uma Europa que protege – o Conselho Europeu sugeriu a criação de uma Estratégia Global de Segurança Interna¹⁴. Quanto à questão do crime organizado, considera-se que a UE poderá constituir uma mais-valia para o combate. Recomendou-se, portanto, a adoção de uma estratégia contra o crime organizado. O tráfico de drogas é uma das formas de criminalidade destacadas, ainda que se tenha focado apenas na vigência da Estratégia de Luta contra a Droga da UE (2005-2012) e na necessidade da sua renovação sob o auspício de determinados princípios. Já no Plano de Ação para a implementação do Programa de Estocolmo (Comissão Europeia 2010a) foram desenvolvidas oito ações concretas a executar neste domínio, estabelecendo uma agenda legislativa ambiciosa (Kostakopoulou 2010).

A Estratégia de Luta contra a Droga da UE (2005-2012) (Conselho da União Europeia 2004a) foi um documento desenvolvido no período de vigência do Programa de Haia. No entanto, quer por vigorar antes e durante o nosso segundo período de análise no estudo de caso, não podemos deixar de olhar para as suas diretrizes. Este é um documento que reconhece a

¹⁴ Recordamos aqui que foi publicada em 2003 a *European Security Strategy*, que providenciava a moldura para a agora Política Comum de Segurança e Defesa e onde era reconhecida a necessidade de abordar o crime organizado e o tráfico de drogas na sua dimensão externa. Atualmente vigora a *Global Strategy* que espelha essas mesmas preocupações. São documentos que não são especialmente analisados pelo seu foco na dimensão externa do problema.

indissociabilidade entre os dois vetores da problemática das drogas – saúde e segurança – e por isso, pretende desenvolver uma estratégia integrada e multidisciplinar para endereçar os problemas de procura e oferta. Quanto ao tráfico de drogas, pelo qual temos especial interesse, o documento considera algumas prioridades em muito ligadas à necessidade de melhorar a cooperação entre Estados-membros. Para a sua melhor implementação são desenvolvidos dois Planos de Ação 2005-2008 e 2009-2012. No primeiro Plano (Conselho da União Europeia 2005) foram incluídas mais de 80 ações com vista à coordenação da intervenção governamental dos domínios da luta contra a droga: saúde, aplicação da lei, alfândegas, justiça penal e relações externas. O segundo Plano de Ação (2009-2012) (idem 2008a) refere que os resultados do primeiro Plano de Ação foram parcialmente atingidos. Este novo Plano, em muito baseado na experiência dos quatro anos anteriores, identificou prioridades de onde destacamos a redução da oferta, referindo-se a necessidade de medidas mais eficazes a nível da UE para fazer cumprir as leis. Neste domínio foram definidos cinco objetivos com 21 ações concretas a ser executadas em datas definidas. A avaliação desta estratégia concluiu que esta providenciou um fórum para a construção de consensos e para a tomada de decisão e uma plataforma de partilha de conhecimentos (European Commission 2017).

No primeiro Plano de Ação (Conselho da União Europeia 2005), analisado supra, foi também referida a Decisão-Quadro 2004/757/JAI (idem 2004b) que adotava regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infrações penais e às sanções aplicáveis no domínio do tráfico de drogas, que ainda hoje vigora, ainda que tenha continuado transitoriamente sujeita ao método intergovernamental. Este é um documento que, como dita o próprio nome, define conceitos, crimes e respetivas sanções com vista a uma abordagem comum, baseando-se nas Convenções das Nações Unidas. No relatório sobre a aplicação desta Decisão-Quadro (Comissão das Comunidades Europeias 2009) concluiu-se que a aplicação da mesma não era totalmente satisfatória e que a aproximação das legislações nacionais nesta matéria assistiu a pouca progressão; do mesmo modo, em 2013 apenas 5 Estados-membros se encontravam em total conformidade com a mesma, não sendo Portugal um deles (European Commission 2017). Relembremos que a Decisão-Quadro é um ato legislativo que apenas vincula o resultado e neste relatório é considerado que esta observou um fraco impacto. Apesar de ter sido classificado pela Comissão Europeia (2011) como um dos principais instrumentos jurídicos da UE, a par da Decisão 2005/287/JAI, que se debruça sobre as novas substâncias psicoativas, reconheceram-se as suas lacunas, nomeadamente ao nível da falta de medidas preventivas para o tráfico e de não considerar

o desenvolvimento de novos desenvolvimentos (como os mercados online). Considerou-se, assim, que esta não teve impactos significativos nas acusações, condenações e sentenças (European Commission 2017).

À semelhança desta Decisão-Quadro, vigorou no segundo período de análise (e ainda hoje vigora) a Decisão-Quadro 2008/841/JAI, relativa à luta contra a criminalidade organizada (Conselho da União Europeia 2008b) e que revogou a Ação Comum 98/733/JAI que analisamos aquando do Tratado de Maastricht. Esta pretendeu avançar com definições de “organização criminosa”, das infrações relativas à participação nas mesmas e das sanções a aplicar. O Parlamento Europeu (2011), por considerar que o seu impacto foi extremamente limitado nos sistemas legislativos nacionais e que não trouxe melhorias significativas, instou a Comissão a apresentar, até finais de 2013, uma proposta de diretiva mais satisfatória. Esta nova diretiva não se efetivou, uma vez que em 2017, na avaliação da política de segurança da UE (European Commission 2017), voltam a abordar a transposição da Decisão-Quadro 2008/841/JAI, considerando que as abordagens nacionais se mantêm substancialmente diferentes.

A recomendação de adoção de uma Estratégia de Segurança Interna foi concretizada com a Estratégia de Segurança Interna da UE em Ação: cinco etapas para uma Europa mais segura (Comissão Europeia 2010b). Esta pretendia identificar os cinco desafios mais prementes para a segurança da UE, onde se incluíam as várias formas de criminalidade organizada e, por isso, o tráfico de drogas, e delinear os objetivos para os combater. O primeiro objetivo era o de desmantelar as redes internacionais de criminalidade, definindo-se três ações concretas: identificar e desmantelar as redes de criminalidade, proteger a economia contra a infiltração da criminalidade e, por fim, confiscar os produtos do crime. Considera a Comissão Europeia (2014) que esta estratégia foi a espinha dorsal das iniciativas no domínio da segurança interna. O relatório final sobre a execução da Estratégia de Segurança Interna (idem 2014) avança que um dos melhores exemplos de esforços para o cumprimento do primeiro objetivo foi o desenvolvimento e aplicação do ciclo político da UE para a criminalidade organizada¹⁵. Este ciclo político, definido pelo Conselho da União Europeia (2010b), pretende endereçar a ameaça do crime organizado de forma coerente e metodológica através da cooperação entre os serviços dos Estados-membros, entre as instituições e agências da UE e entre terceiros (países e organizações) e é constituído por quatro

¹⁵ Na Figura 2, presente na secção de Anexos, é possível consultar um esquema sobre o funcionamento do ciclo político da UE para a criminalidade organizada.

passos: (1) desenvolvimento da política com base no SOCTA; (2) definição das políticas através da definição de prioridades e de planos estratégicos plurianuais; (3) implementação e monitorização; (4) avaliação. O relatório sobre a execução da Estratégia de Segurança Interna (Comissão Europeia 2014) destacou ainda, no que ao tráfico de drogas diz respeito, a estratégia da UE de luta contra a droga (2013-2020) e o primeiro relatório EMCDDA¹⁶-Europol sobre os mercados da droga, publicado em janeiro de 2013. O crime organizado e o tráfico de drogas foram, como seria expectável, indicados neste documento como desafios para o futuro a ser considerados na estratégia para o período entre 2015 e 2022.

Em 2011, a Comunicação da Comissão Europeia para uma resposta europeia mais eficaz na luta contra a droga referiu que a Comissão pretendia apresentar nova legislação para uma maior aproximação das infrações e sanções em matéria de tráfico de droga, considerando condição essencial para a confiança necessária para reforçar a cooperação entre os sistemas judiciais dos Estados-membros. Neste documento foi também referida a pouca eficácia dos instrumentos legislativos existentes em matéria de apreensão e recuperação dos ativos de origem criminosa¹⁷, demonstrando-se a intenção de propor nova e mais rigorosa legislação da UE neste domínio.

Este último documento referia também dois pactos – Pacto Europeu sobre o tráfico internacional de droga (Conselho da União Europeia 2010a) e o Pacto Europeu contra as drogas sintéticas (idem 2011b). O primeiro Pacto constitui a aplicação prática do Programa de Estocolmo e da Estratégia Europeia de Segurança Interna e tem três objetivos principais: destruir as rotas da cocaína, da heroína e combater os produtos do crime. O segundo Pacto é uma tentativa de completar o Pacto anterior e pretende cumprir quatro objetivos: combater a produção de drogas sintéticas, combater o tráfico (de drogas e precursores), lutar contra as novas substâncias psicoativas e, por fim, empreender formação destinada aos serviços de polícia. Estes são documentos que se encontram em linha com as prioridades da UE na luta contra a criminalidade organizada entre 2011 e 2013, de onde destacamos a necessidade de redução da produção e

¹⁶ O European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) foi criado em 1993, apesar de apenas em 2006 ter ficado finalmente reformulado. O seu objetivo é o de providenciar à UE e aos seus Estados-membros informação sólida e comparável sobre as drogas e as suas consequências na Europa, por forma a informar o desenho da legislação e das políticas sobre drogas (European Commission 2017).

¹⁷ Decisões-quadro 2001/500, 2005/212 e 2007/845 que visam a harmonização das medidas relativas ao congelamento e apreensão de bens de origem criminosa; e as Decisões-quadro 2003/577 e 2006/783, com vista ao reconhecimento mútuo das decisões dos Estados-membros de congelar e apreender bens de origem criminosa.

distribuição de drogas sintéticas na UE e a necessidade de desmantelar o tráfico para a UE de mercadorias ilícitas como a cocaína, a heroína e a canábis.

Em termos de produção legislativa, considerando as derrogações de sentido intergovernamental discutidas supra, nomeadamente a questão da preservação dos efeitos dos atos jurídicos pré Tratado de Lisboa, optamos por analisar atos jurídicos da UE introduzidos após a entrada em vigor do citado Tratado. Recordamos que os Regulamentos, Diretivas e Decisões têm capacidade vinculativa, ao passo que as Recomendações e os Pareceres não gozam dessa capacidade.

A 2 de dezembro de 2010 o Conselho da União Europeia (2010c) adotou a Decisão 2010/759/UE sobre a aplicação de medidas de controlo à 4-metilmecatinona (mefedrona), com o objetivo de instar aos Estados-membros a adoção das medidas necessárias para sujeitar esta substância às medidas de controlo e sanções penais previstas na lei nacional, em conformidade com as obrigações a que a Convenção das Nações Unidas de 1971 sobre substâncias psicotrópicas os sujeita.

Devemos ainda referir a estratégia da UE de luta contra a droga (2013-2022), já supra mencionada. Apesar de constituir uma recomendação do Conselho da União Europeia (2012) e que, por isso, não tem carácter vinculativo nem impõe obrigações legais, a avaliação da estratégia considera que tem tido a capacidade de direcionar a ação coletiva e de promover um modelo partilhado (European Commission 2017). Este documento, que pretende estabelecer o enquadramento político e as prioridades políticas da UE em matéria de droga é, à semelhança da anterior estratégia analisada, dividido em dois planos de ação de 4 anos cada. Contempla os dois vetores do problema – consumo e tráfico – e, por isso, desenvolve medidas de redução da oferta e da procura. No domínio da oferta, são desenvolvidas 11 prioridades, sendo a tónica colocada na criminalidade transfronteiriça e organizada. O primeiro Plano de Ação (2013-2016) (Conselho da União Europeia 2013) definiu 21 ações concretas e mensuráveis para alcançar os objetivos de coordenação entre serviços de aplicação da lei, de reforçar a eficácia da cooperação judiciária e da legislação da UE e de reagir eficazmente às tendências emergentes. Em 2017, na avaliação do progresso na implementação desta estratégia e deste plano concluiu-se que, na área da redução da oferta, os esforços no sentido de melhorar a coordenação e cooperação efetiva se encontrava atrasada, ao passo que a resposta a tendências atuais e emergentes se avaliou como atingida (European Commission 2017).

Em 2013 foram também adotados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da UE dois regulamentos: Regulamento (UE) 1259/2013 que altera o Regulamento (CE) n° 111/2005 do Conselho que estabelece regras de controlo do comércio de precursores de drogas entre a Comunidade e países terceiros (2013b) e Regulamento (UE) 1258/2013 que altera o Regulamento (CE) n° 273/2004 relativo aos precursores de droga (2013a). São documentos que embora não refiram especialmente o tráfico de drogas, pretendem regulamentar o comércio de substâncias utilizadas no fabrico de drogas ilícitas

Já em abril de 2014 foi adotada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da UE (2014a) a Diretiva 2014/42/UE sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na UE e que revoga a Decisão do Conselho 2007/125/JAI, que criava o programa “Prevenir e combater a criminalidade” para o período entre 2007 e 2013. Esta Decisão de 2007, que vigorou durante parte do nosso segundo período de análise, ainda que não se debruçasse exclusivamente sobre criminalidade organizada e transfronteiriça, não deixa de referir o tráfico de drogas. A Diretiva de 2014 que a revoga pretendia estabelecer regras mínimas para o congelamento de bens tendo em vista a eventual perda subsequente e para a perda de produtos do crime (art.º 1º).

Pela mesma altura foi publicado o Regulamento (UE) 513/2014 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia 2014b) que criou, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises, e que também revogava a Decisão 2007/125/JAI do Conselho, referida supra. O artigo 1º n°2 definiu os objetivos, as ações elegíveis e as prioridades estratégicas do apoio financeiro (alínea a)), o quadro para a execução das ações elegíveis (alínea b)) e os recursos disponíveis para o período determinado (alínea c)). O documento refere também por várias vezes a utilidade do Fundo para o combate e prevenção do crime organizado e para a estratégia da UE em matéria de droga.

Por fim, na tentativa de endereçar a questão da redução do abastecimento dos mercados das drogas ilícitas, e como é descrito pelo EMCDDA (2017), atualmente há um envolvimento de um grande número de instituições, organismos, agências e grupos de trabalhos da União Europeia no processo de *policy making*, de criação legislativa e no suporte, coordenação e implementação de políticas, embora não cumulativamente. No entanto, observa-se a presença cumulativa dos

Estados-membros em cada uma destas fases, situação apenas verificada também no caso da Comissão Europeia¹⁸.

2.5. Considerações Finais

Após um período de cooperação intergovernamental desenvolvida à margem do processo de integração europeia e em muito alicerçada no grupo TREVI, o Tratado de Maastricht fez emergir e o Tratado de Amesterdão consolidou este novo papel da UE na cooperação em matéria de segurança interna. Já o Tratado de Lisboa, pelas implicações proporcionadas pelas alterações institucionais e pela generalização (ainda que condicional) do método comunitário, desempenhou um papel determinante e de incontornável menção no âmbito do desenvolvimento do ELSJ e da *actorness* da União Europeia no domínio da segurança interna. Podemos dizer que com o passar do tempo a UE adquiriu uma estrutura institucional e legal notável para a gestão das suas fronteiras externas e para o combate a ameaças como a criminalidade organizada transnacional (Kaunert, Occhipinti & Léonard 2014).

Apesar da natureza intergovernamental que caracterizava a cooperação em matéria de segurança interna no Tratado de Maastricht, a JAI tornou-se um dos campos mais ativos durante os anos 90. Aquando da Conferência Intergovernamental de 1996/7, este pilar já tinha desenvolvido um conjunto de instrumentos e instituições: a Europol já se encontrava em fase de desenvolvimento, o *Schengen Information System* já estava operacional e estavam a ser criadas bases de dados como o *Europol Information System* (Lavenex & Wallace 2005, 463). Ao mesmo tempo, foram sendo publicados vários documentos, incluindo atos jurídicos, que, ainda que não tivessem poder de produzir efeito direto, foram desenhando as intenções da cooperação europeia em matéria de combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas.

Consideramos que as competências limitadas das instituições comunitárias neste Terceiro Pilar acabam por refletir a reticência dos Estados-membros em abdicar de parcelas da sua soberania. Neste sentido, as lacunas substantivas e legais nacionais foram obstáculos ao desenvolvimento da cooperação JAI (Sperling 2013). Não obstante, e apesar das suas lacunas (nomeadamente ao nível da falta de objetivos claros, de instrumentos legais adequados e de

¹⁸ Este parágrafo deve ser complementado com a consulta da Figura 3, presente na secção de Anexos, que pretende ilustrar o envolvimento das várias instituições, corpos, grupos de trabalho e agências no combate ao tráfico de drogas na União Europeia.

procedimentos de tomada de decisão eficazes (Monar 2012)), o Tratado de Maastricht constituiu-se de incontornável importância na medida em que conferiu a base legal para a cooperação nestas matérias.

Com o Tratado de Amesterdão os objetivos de aumentar a segurança dos cidadãos através de uma cooperação mais estreita entre Estados-membros, desde cedo demonstrados, são declaradamente procurados através da criação do Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça enquanto um novo projeto de integração, assistindo-se ao aumento do grau de institucionalização e sofisticação da esfera JAI (Monar 2001). Ainda que a cooperação policial e judiciária em matéria penal se tenha mantido sujeita à moldura da intergovernamentalidade, no capítulo da tomada de decisão foram sendo dados importantes passos, quer seja pela comunitarização de outros assuntos JAI ou pelo alargamento de competências dos órgãos da CE. Esta dualidade e as várias disfunções que lhe podem ser apontadas não foram impedimento de um desenvolvimento sem precedentes do ELSJ. Este desenvolvimento foi naturalmente potenciado pelos acontecimentos do 11 de setembro de 2001, nos EUA, e do 11 de março de 2004 e 7 de julho de 2005, em Madrid e Londres, respetivamente (Piçarra 2009).

Podemos classificar o desenvolvimento das políticas da esfera JAI até ao Tratado de Lisboa como marcadas por um “estranho paradoxo” (Ladenburger 2008, 20) na medida em que, por um lado, o desenvolvimento do ELSJ e a luta contra o crime organizado foram classificados como prioridades para a União Europeia mas, por outro, assistimos a uma ineficiência prática deste campo de *policy*. A persistente sujeição a moldes intergovernamentais nas relações de cooperação entre os Estados-membros e as limitações que lhe eram inerentes contribuíram para demonstrar que o método comunitário é o mais eficaz na tarefa de colocar em rede os corpos de polícia, de magistrados e os funcionários dos ministérios da justiça e da administração interna dos Estados-membros (Piçarra 2009). Esta demonstração conduziu à generalização do método comunitário ao ELSJ através do Tratado de Lisboa. Este dado, juntamente com a abolição da estrutura de pilares, parece ser um dos mais importantes e incontornáveis contributos do Tratado. No entanto, o facto de esta generalização não ser plena, espelhando a contínua reticência dos Estados-membros em abrir mão destas questões ligadas à soberania e que se traduz numa série de derrogações de sentido intergovernamental, é um facto a manter presente ao longo deste trabalho. Em termos práticos, este período limitou os poderes da Comissão, do Parlamento Europeu e do Tribunal em matéria de cooperação policial e judicial em matéria penal, contribuindo tal para uma

implementação desigual dos instrumentos e medidas em diferentes Estados-membros (European Commission 2017).

Quanto à forma como a criminalidade organizada e o tráfico de drogas têm sido percecionados e abordados nestes documentos, deparamo-nos com uma clara evolução. Como referido, o Tratado de Roma e o Ato Único Europeu não tinham feito qualquer referência à questão da luta contra a droga, pelo que a sua inclusão pelo Tratado de Maastricht é de sublinhar. Durante a vigência deste Tratado, foram sendo publicados uma série de documentos, de carácter legislativo ou não, com o intuito de orientar o combate a este tipo de fenómenos, ainda que a criminalidade organizada não tenha sido expressamente referida em Maastricht. Com o Tratado de Amesterdão e com a criação do ELSJ a criminalidade organizada assumiu um papel de destaque no Terceiro Pilar. Neste período devemos destacar as conclusões do Conselho de Tampere e, mais tarde, o Programa de Haia, importantes documentos orientadores da luta contra a criminalidade organizada e o tráfico de drogas. Por fim, o Tratado de Lisboa veio introduzir uma série de potencialidades para o combate a este tipo de fenómenos criminais graves e de dimensão transnacional, de onde destacamos, a título de exemplo, a criação do COSI. Neste período destaca-se também o Programa de Estocolmo na apresentação das prioridades políticas para a prossecução de um ELSJ pleno. No fundo, apesar de estes já serem problemas com expressão na Europa (como vimos no ponto 2.1, quando traçamos o caminho da cooperação intergovernamental), a problemática que estes representam motivou um crescendo e uma sofisticação constantes das recomendações e dos instrumentos para os combater, que começa com a institucionalização da cooperação, se intensifica com a introdução do ELSJ e se solidifica com as potencialidades introduzidas pelo Tratado de Lisboa. No entanto, não observamos uma alteração substancial, indo de encontro à ideia avançada por Trauner e Servent (2016) de que os núcleos de *policy* estabelecidos mantiveram um alto nível de estabilidade, apesar da extensão do método comunitário, com todas as suas implicações. Para tal pode ter contribuído o facto de, apesar de se continuar a listar a criminalidade organizada como um objetivo primordial, se observar urgência das políticas de gestão migratória (Carrapiço 2011).

Devemos ter ainda em consideração a dificuldade envolta na determinação da origem das flutuações na criminalidade organizada ou na cooperação policial, não sendo fácil determinar se estas se devem às iniciativas europeias, às práticas e políticas nacionais ou a outros fatores exteriores como as alterações demográficas. Os programas, políticas, desenvolvimentos institucionais e legais que, em teoria, facilitam a cooperação policial e judicial em matéria penal

não se traduzem em efeitos automáticos e nem sempre são transpostos para o nível nacional (Sperling 2013).

Observamos uma transformação de uma moldura de cooperação fundamentalmente intergovernamental para um objetivo fundamental da UE, assistindo-se a uma série de documentos adotados pelo Conselho e a um conjunto de novas estruturas institucionais dentro da UE, como a Europol e a Eurojust¹⁹ (Monar 2012). Devemos, no entanto, considerar os obstáculos na medição do progresso no ELSJ, nomeadamente ao nível da falta de consistência nos dados providenciados pelos Estados-membros, ainda que possamos recorrer aos relatórios da Europol, e das diferenças entre definições e tradições legais nacionais (Brown 2011). A mais recente avaliação compreensiva da política de segurança da UE (European Commission 2017) confirmou uma apreciação positiva no geral no que concerne à atuação da UE nesta área da segurança interna. No entanto, considerou-se haver uma falta de implementação completa e eficaz, podendo tal comprometer o impacto positivo do *acquis* e constranger a exploração total dos instrumentos à disposição.

¹⁹ Estas duas agências têm como função facilitar a troca de informação e providenciar apoio aos Estados-membros na coordenação das suas atividades operacionais. Não têm poderes de tomada de decisão, mas são dois dos corpos da UE mais institucionalizados a operar no ELSJ. A sua influência nas políticas de investigação e penais tem sido limitada, confrontando-se com uma grande variação nos sistemas legais, uma cultura de desconfiança e uma estrutura de incentivos negativa (Busuioc & Groenleer 2013). Estas diferenças nos sistemas legais e nas tradições de policiamento nacionais também têm resultado em dificuldades para a UE concordar numa forma de combater a criminalidade organizada (Carrapiço & Trauner 2013).

CAPÍTULO 3 – A EVOLUÇÃO DA EUROPEIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PORTUGUESAS EM MATÉRIA DE LUTA CONTRA O TRÁFICO DE DROGA

Este capítulo destina-se à exploração do estudo de caso: Portugal. Pretendemos neste momento da presente dissertação ser capazes de dissecar a forma como evoluiu a construção das políticas portuguesas em matéria de luta contra a droga, particularmente contra o tráfico de drogas. Para tal, vamos procurar traçar o caminho evolutivo da legislação e das políticas portuguesas desenvolvidas nesta matéria, com especial enfoque em dois momentos temporais: 1999-2001 e 2010-2014. O primeiro corte temporal é realizado em virtude do surgimento da Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga de 1999, elaborada por uma comissão de peritos constituída no ano anterior e que coincide com o período em que a União Europeia assiste à transição do Tratado de Maastricht para o Tratado de Amesterdão. O segundo corte temporal encontra a sua razão de ser na entrada em vigor do Tratado de Lisboa, no final de 2009, com o propósito de observar como as potencialidades introduzidas podem ter desempenhado um papel na Europeização da política pública portuguesa nesta matéria da luta contra o tráfico de drogas.

As políticas nacionais são o resultado da interação de uma série de fatores: estruturas políticas e administrativas, o papel e influência de partes interessadas, recursos financeiros, o panorama das drogas, outras políticas públicas (como as de segurança ou saúde) e os acordos internacionais (EMCDDA 2011). Devemos clarificar que embora este trabalho pretenda constituir uma análise da Europeização das políticas públicas portuguesas em matéria de luta contra a droga, com especial enfoque nos fenómenos de tráfico e de crime organizado, a indissociabilidade entre os fenómenos da oferta e da procura deve motivar uma análise da *drug policy* portuguesa como um todo. A política portuguesa nesta matéria é constituída essencialmente por três documentos estratégicos: a Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga de 1999, o Plano Nacional contra a Droga e as Toxicodependências (2005-2012) e o Plano Nacional para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências 2013-2020, observando-se uma clara linha de continuidade nesta cronologia. Como podemos observar pela designação dos documentos, estes estão também muito direcionados à questão da toxicodependência e, por isso, iremos inevitavelmente observar este vetor, ainda que de forma secundária e complementar.

Importa ainda clarificar que atualmente a coordenação nacional da política portuguesa recai sobre um Conselho Interministerial composto pelo Primeiro Ministro, o Coordenador Nacional e os ministros da Justiça, da Saúde, da Defesa Nacional, das Finanças, da Economia, da

Administração Interna, dos Negócios Estrangeiros, da Agricultura e do Mar, do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, da Educação e Ciência e, por fim, da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. O Presidente do atual SICAD é o Coordenador Nacional tanto para a redução da oferta como da procura, apesar de ser a Polícia Judiciária a coordenar as intervenções e as informações em matéria de redução da oferta (EMCDDA 2011).

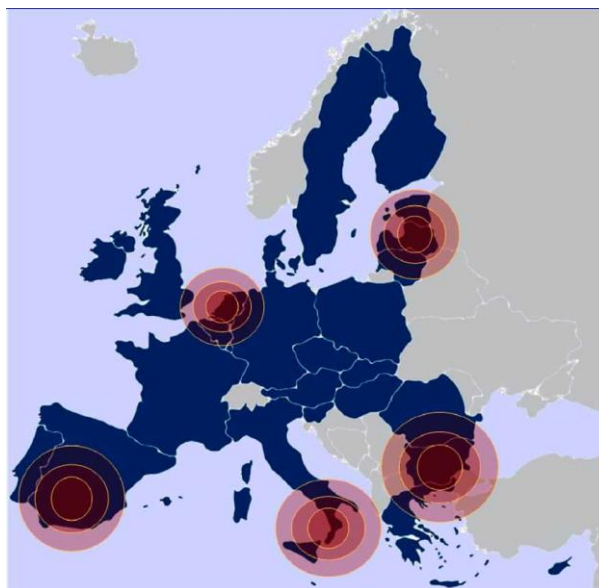
Este capítulo divide-se em seis partes. A primeira parte pretende caracterizar o fenómeno em Portugal, elaborando sobre a relevância do mesmo enquanto estudo de caso. Depois, num segundo momento, procuramos olhar brevemente para o caminho legislativo trilhado até ao nosso período de análise, considerando as leis de 1926, 1970, 1982, 1983, o Projeto Vida de 1987 e o Decreto-lei de 1991 referente às normas relativas à cooperação judiciária internacional em matéria penal. Com a terceira parte deste capítulo entramos no nosso primeiro período de análise. O objetivo passa por analisar o conteúdo da Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga de 1999, percebendo o papel que desempenha em documentos posteriores, nomeadamente na lei 30/2000 e no Plano Horizonte 2004, sob o ponto de vista do tráfico de drogas e da cooperação internacional. Finda esta análise, entramos no quarto momento, onde pretendemos descrever brevemente os desenvolvimentos na política portuguesa no hiato entre os nossos dois períodos de análise. Numa quinta parte realizamos a análise ao segundo corte temporal – 2010-2014 –, destacando-se o Plano Nacional para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências 2013-2020 e o respetivo Plano de Ação. Por fim, e com base em todas as informações apresentadas, vamos procurar iniciar uma discussão que nos permita responder à questão norteadora desta investigação: de que forma evoluiu a Europeização da política portuguesa de luta contra a droga?

3.1. Caracterização do Fenómeno: a Relevância de Portugal no Panorama Europeu

Consideramos que Portugal pode constituir um estudo de caso relevante na ilustração da Europeização desta problemática por vários motivos. Primeiramente pelo seu posicionamento geoestratégico no contexto europeu, uma vez que constitui uma fronteira externa da Europa e da União Europeia, voltada tanto para o norte de África como para a parte sul do continente americano, regiões de relevo principalmente do ponto de vista da produção de drogas ilícitas. Na divisão geográfica realizada pela Europol com o propósito de identificar os *criminal hubs* mais relevantes da UE, a Península Ibérica integra o *Southwest criminal hub*. Um *criminal hub* é uma

entidade conceptual gerada por uma combinação de fatores, como a proximidade de mercados de destino, localização geográfica, infraestruturas, tipos de grupos de crime organizado, entre outros. Neste sentido, recebe fluxos de uma série de origens e exerce efeitos na UE, forjando mercados e criando oportunidades para o crescimento da atividade de grupos de crime organizado (Europol 2007; 2008) que, de acordo com a teoria da escolha racional, são também atores que procuram maximizar as suas preferências através da assunção de um comportamento estratégico. Também o recorte orográfico do nosso litoral, repleto de praias e enseadas de difícil acesso e, ainda, a existência de uma série de infraestruturas (nomeadamente aeroportos e portos comerciais e de recreio) que nos ligam com relativa rapidez às grandes capitais europeias contribuem para a relevância do território português no panorama europeu. Apesar de Portugal ter um posicionamento geográfico periférico na União Europeia, neste caso da introdução de drogas no território europeu comum acaba por assumir uma orientação atlântica relevante, com ligações à América Latina, norte de África, Atlântico Norte e Mediterrâneo (Portugal, Sistema de Segurança Interna 2011).

Figura 1 – Mapa dos *criminal hubs* da União Europeia identificados pela Europol



Fonte: Europol (2011, 50)

Sabemos também que este é um dos mercados mais produtivos da UE (Conselho da União Europeia 2004a; Europol 2017a), estimando-se que valha, pelo menos, 24 mil milhões de Euros anuais (Europol 2017a; 2017b). Para Portugal este é um dos tipos de criminalidade organizada com mais relevância e com números mais expressivos, como podemos observar nos

vários Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI). A utilização do território nacional por organizações criminosas observa uma tendência relativamente estável e, ainda que a sua manifestação se observe fundamentalmente no vetor interno, há também com um âmbito transnacional, orientado para a introdução de grandes quantidades no espaço europeu comum (Portugal, Sistema de Segurança Interna 2015).

Nas dinâmicas transnacionais do fenómeno, Portugal é essencialmente um país de trânsito e de apoio logístico, sendo os consumidores finais outros países da UE. Por exemplo, a resina de canábis, droga mais consumida na UE, é transportada para território europeu a partir de Marrocos através de rotas do mediterrâneo, chegando à Península Ibérica. No caso da cocaína, os principais produtores são encontrados na América Latina e, através de transporte marítimo ou de correios chegam à Península Ibérica, identificado como um dos pontos de entrada tradicionais. Já no que concerne à heroína, apesar da principal rota ser a dos Balcãs, a rota do sul também permite a entrada dessa substância na Península Ibérica (EMCDDA & Europol 2013; 2016; Europol 2008; 2009; 2011; 2013; 2017a). Neste sentido, Portugal assume essencialmente o papel de plataforma de introdução de cocaína e haxixe, decorrendo no espaço nacional a organização logística ao serviço de organizações que, em regra, se encontram sediadas fora de Portugal (Portugal, Sistema de Segurança Interna 2015).

Os primeiros Relatórios Anuais de Segurança Interna dão-nos pistas sobre os contornos das atividades de criminalidade organizada e tráfico de drogas em Portugal. No início dos anos 90 começou a ser reconhecido que a história recente vinha demonstrando o papel do nosso país enquanto país de trânsito (idem 1995) e também as dificuldades de combate ao tráfico de drogas, dificuldades essas motivadas pelo distanciamento logístico e tecnológico das organizações em atividade (idem 1996). Neste período as considerações sobre o papel das dinâmicas internacionais nos desenvolvimentos a nível nacional ainda eram breves.

Com o passar do tempo as referências ao carácter transnacional da criminalidade organizada e do tráfico de drogas, facilitado pelos fenómenos de globalização e pelo desenvolvimento tecnológico, tornam-se uma constante. Os relatórios destacam os grupos de criminosos envolvidos no tráfico de haxixe do norte de África e de cocaína sul-americana (idem 1995; 2001; 2003; 2004; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015) e, mais tarde, os grupos da região do Sahel e África Ocidental (idem 2013; 2014; 2015); a possibilidade de Portugal constituir uma rota de trânsito para o tráfico de heroína (idem 2002),

ainda que a sua proveniência seja essencialmente do interior da Europa; e o papel da Península Ibérica “(...) como a ponta de uma cadeia de tráfico transeuropeia” (idem 2011, 44).

As características do tráfico de drogas em Portugal vão observando uma relativa estabilidade ao longo dos anos em análise, corroborando continuamente a análise do papel português para esta atividade: país de trânsito com funções logísticas de apoio ao tráfico com destino a outros países da União Europeia. Para além deste papel, as tendências no domínio da oferta das drogas ilícitas em Portugal também se enquadram naquelas que são as tendências europeias (Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências 2013). Neste sentido, foi sendo reconhecida a necessidade de uma maior cooperação internacional, perante a incapacidade individual de prevenir e combater as novas ameaças perpetuadas por grupos de criminalidade internacional. Considerou-se, ainda, que a tradicional distinção entre segurança interna e externa tem vindo a dar lugar a uma só realidade estratégica, onde ameaças como a do tráfico de estupefacientes afetam concomitantemente os vetores interno e externo da segurança (Portugal, Sistema de Segurança Interna 2003).

3.2. Antecedentes Legislativos e de Políticas: Breve Análise do Caminho até aos Anos 90

A trajetória histórica da legislação da droga implicou a oscilação entre várias posturas, muitas vezes antagónicas e verificadas em simultâneo, traduzindo as dúvidas sobre qual o vetor que deveria ser atacado com prioridade (Poiars s.d., 9-14). Em Portugal verificamos esta tendência, com uma clara oscilação nas opções da política portuguesa entre a priorização do combate ao tráfico ou ao consumo. As primeiras leis em matéria de drogas remontam aos anos 20: em 1924 a lei nº 1687 e em 1926 o decreto-lei nº 12/210, de 31 de agosto. Esta última teve como propósito transpor para o direito interno a Convenção Internacional do Ópio, firmada em Haia, revelando o pronto alinhamento com as primeiras tendências internacionais de regulamentação do fenómeno. Era uma lei essencialmente direcionada para o problema do tráfico de drogas, expressão que surge pela primeira vez nos normativos portugueses, e para os seus perpetuadores. A droga era percecionada essencialmente como uma mercadoria, o que subordinava o tema aos domínios penal e fiscal simultaneamente (Agra, Fonseca, Quintas & Poiars 1997). Quanto aos consumidores, não lhes era feita qualquer referência, uma vez que o problema da toxicod dependência em Portugal não se assumiu com especial relevância até à década de 70 (Chatwin 2011b, 131).

Só em 1970 houve uma atualização legislativa, com a publicação do Decreto-Lei 420/70, de 3 de setembro, do Ministério de Justiça, espelhando os desenvolvimentos internacionais trazidos pela Convenção Única Sobre Estupefacientes, de 1961. A lógica que lhe era subjacente era uma proibicionista e criminalizadora do consumo, procurando a intervenção da esfera jurídico-penal. Pela primeira vez diferenciaram-se os crimes de tráfico e de consumo e passou-se do conceito de droga-mercadoria ao de droga-delito (Agra, Fonseca, Quintas & Poiares 1997). Até 1978 os registos de atividade policial não individualizavam os delitos às leis da droga, levando Quintas (2011, 174) a concluir que a sua intervenção era quase nula num domínio de criminalidade praticamente inexistente.

Já em 1982, perante “as mais recentes informações internacionais” (Portugal, Ministério da Justiça 1982) quanto à situação do consumo em crescendo, ao aumento da produção ilegal e da progressão do tráfico de estupefacientes onde Portugal começava a desempenhar um papel de crescente preocupação, foi publicado o Decreto-Lei 365/82, de 8 de setembro do Ministério da Justiça. Este documento tinha como objetivo central a reformulação do Gabinete de Coordenação do Combate à Droga, que passou a dar pelo nome de Gabinete de Planeamento e de Coordenação do Combate à Droga, que se ocuparia do planeamento das políticas e estratégias em ambos os vetores da oferta e da procura.

Em 1983, com a publicação, por parte do Ministério da Justiça e da Saúde, do Decreto-Lei 430/83, de 13 de dezembro, assistiu-se à atualização do regime jurídico português e à tentativa de cumprir a ratificação das Convenções internacionais neste domínio (Convenção Única de 1961, ratificada em 1971, e Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas de 1971, à qual Portugal aderiu em 1979), permitindo um maior alinhamento com o verificado na comunidade internacional (Agra, Fonseca, Quintas & Poiares 1997; Chatwin 2011b, 131), concretizando a adaptação do seu direito interno e de estruturas organizativas. A promulgação desta lei coincidiu com um aumento relativamente rápido do consumo geral de drogas em Portugal. Assistiu-se a uma acentuação do hiato entre as penas previstas para as figuras do tráfico de drogas e do consumo. Considerando-se o tráfico uma atividade associada à criminalidade organizada, as penas previstas na legislação anterior foram consideradas desadequadas, sendo realizado um apelo a penas mais severas. Às penas repressivas deveriam, ainda, ser acrescentadas medidas de exceção, provando tal a vontade de processar os traficantes na extensão completa da lei (Agra, Fonseca, Quintas & Poiares 1997). Até aos anos 80 a grande parte dos estados europeus percecionava a criminalidade organizada como um problema externo e desassociado de outros

tipos de crime, não sentido a necessidade de criar legislação e medidas específicas para tal (Carrapiço 2014). Como observamos, houve pela primeira vez a associação do tráfico de drogas à criminalidade organizada, confirmando esta tendência europeia. Foram ainda criadas as figuras de tráfico em quantidades diminutas e do traficante-consumidor. Ainda assim, e apesar da manutenção da tendência criminalizadora, assistiu-se a uma inversão de lógica, uma vez que até aqui se confiava principalmente na eficácia das medidas repressivas para o combate ao problema. Com esta lei, a penalização do consumo assumiu um valor simbólico e foi privilegiado o tratamento clínico e social (Agra, Fonseca, Quintas & Poiars 1997).

Recordamos que, até aqui, ainda não se tinha verificado integração regional. Esta questão é importante, na medida em que nos pode permitir uma breve comparação do antes e do depois e, conseqüentemente, pode auxiliar no isolamento do fator UE como determinante na construção das políticas portuguesas. Até aqui, como nos é possível observar, as iniciativas são exclusivamente legislativas, com o primeiro programa a surgir já após a integração no projeto europeu.

Em 1987 foi criado o primeiro programa nacional de luta contra a droga – Projeto Vida -, através da Resolução de Ministros 23/87, de 21 de abril, cujo objetivo passava por desenvolver uma política nacional que endereçasse tanto o consumo como o tráfico. Perante o aumento dos números de traficantes identificados ou detidos e do número de apreensões de drogas e, ainda que já reconhecendo o papel logístico e de trânsito do nosso país nas dinâmicas de tráfico, o Governo assumiu o propósito de desenvolver um conjunto de iniciativas suscetíveis de inverter o progressivo agravamento da situação. Este projeto foi alvo de várias reformulações²⁰. A sua dissolução acabou por ser proposta pela Comissão para a Estratégia Nacional de Combate à Droga, na Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga de 1999, considerando que a indefinição que caracterizava o Projeto Vida teria implicações graves, principalmente ao nível da prevenção dos consumos.

Em 1991 foi publicado o Decreto-lei n.º 43/91, de 22 de janeiro, estabelecendo normas relativas à cooperação judiciária internacional em matéria penal. Este normativo, que cobria todos os quadrantes da delinquência, foi motivado pela dimensão internacional do fenómeno das drogas,

²⁰ Em 1990, através da Resolução do Conselho de Ministros 17/90; em 1992, através do Decreto-Lei 248/92; em 1996, através do Decreto-Lei 193/96, sendo que com esta reformulação o Projeto Vida deixou de se ocupar da matéria do tráfico de drogas; e em 1998, com o Decreto-Lei 266/98.

levando Poiães (s.d., 354) a afirmar que o Ministério da Justiça editou o texto procurando dinamizar o combate ao tráfico ilícito. Este documento acaba por ser revogado em 1999, não estando em vigor no primeiro período de análise.

Como observa Chatwin (2011b, 132), neste período nenhum Ministério assumiu completamente o controlo do problema. A atenção dirigida à questão das drogas de forma generalizada e as tentativas de a combater foram sendo divididas entre os Ministérios da Justiça e da Saúde, o que acabou por dificultar a construção e desenvolvimento de uma estratégia nacional de forma coerente e que produzisse resultados. Na verdade, como é apontado no Relatório da Comissão Eventual para o Acompanhamento e Avaliação da Situação da Toxicodependência, do Consumo e do Tráfico de Drogas (Portugal, Assembleia da República 1998, 70), Portugal, enquanto fronteira externa da UE, não dispunha dos meios de deteção e ação suficientes para uma ação compatível com os desafios que se colocavam.

Tendo em conta o descrito neste subcapítulo, parece-nos possível confirmar a oscilação entre um pendor mais punitivo dos consumos e outro mais inclinado para uma perspetiva social e clínica. A questão do tráfico manteve-se sempre numa linha repressiva, com um agravamento progressivo das penas, de acordo com as diretrizes das Convenções internacionais ratificadas por Portugal. De facto, devemos salientar que desde o início do século XX Portugal tem integrado as várias iniciativas internacionais de combate ao fenómeno, não só no âmbito das Nações Unidas como antes da sua integração, revelando uma aproximação e atenção constantes ao desenvolvimento do problema das drogas na esfera internacional.

Durante este período, e comparando os vetores do consumo e do tráfico, Portugal foi ajustando o seu direito e as suas políticas em matéria de tráfico consoante os documentos internacionais publicados e ratificados, ao passo que nas questões dos consumos foi assumindo uma maior iniciativa e autonomia. Podemos conjecturar sobre as razões para tal, que consideramos residir numa questão de perspetiva sobre uma maior proximidade dos problemas de consumo e, conseqüentemente de uma maior urgência de ação neste vetor, quando comparado com as questões do tráfico de dimensões mais transnacionais. Relembramos aqui que Portugal apenas integra a UE em 1986 e o Espaço Schengen em 1995.

3.3. A Legislação de Combate à Droga e a Primeira Estratégia Nacional (1999-2001)²¹

Foi nos anos 90 que se começou a assistir a uma série de impulsos que desempenharam um papel importante naquele que é o primeiro período de análise do presente estudo de caso.

Em 1995 tinha sido eleito um governo socialista (XIII Governo Constitucional) que, percebendo dimensão do problema das drogas no geral, procurou uma solução para o mesmo, principalmente através de medidas de redução de riscos e diminuição de dano. No programa do Governo vinham plasmadas reformas no sistema sancionatório, que incluíam a revisão da lei da droga e o agravamento das penas para o tráfico, e na investigação e controlo da criminalidade, que traduziam a vontade de reforçar a coordenação de combate ao tráfico. Em matéria de cooperação internacional foi espelhado o compromisso com o modelo de cooperação intergovernamental comunitário no âmbito da justiça e a defesa do reforço da cooperação europeia no domínio da segurança interna, considerando a dimensão transnacional das ameaças como o narcotráfico (Portugal, Assembleia da República 1995a). Demonstra este programa a vontade e o interesse do governo eleito na proximidade com a União Europeia, ainda que apoiada em moldes intergovernamentais, traduzindo uma estratégia para a maximização do objetivo de combater as formas transnacionais do tráfico, reconhecendo a incapacidade de combater o fenómeno unilateralmente.

Começaram a surgir várias vozes que pediam uma reforma na *drug policy* portuguesa, tendo em 1997 o problema das drogas sido declarado como o inimigo público número um (Chatwin 2011b, 134). Estes pedidos de reforma traduziam uma preocupação também com a forma como estava a ser combatido o tráfico de drogas tendo em conta o posicionamento geográfico de Portugal, não sendo especialmente evidente a presença, no discurso político e nos documentos analisados, de algum elemento que nos faça concluir por uma condição de incompatibilidade em relação às políticas comunitárias. As alterações verificadas vão inserir-se na esfera dos consumos, assistindo-se a uma manutenção da abordagem às questões do tráfico nas suas dimensões interna e transnacional.

²¹ A leitura desta secção pode ser acompanhada pela consulta do Apêndice 4, que contém uma tabela-síntese dos documentos analisados neste primeiro período de análise do estudo de caso.

Em 1999 foi novamente eleito um Governo Socialista (XIV Governo Constitucional), que desde logo assumiu como objetivo estratégico fundamental a construção de um espaço de liberdade, de segurança e justiça no quadro da UE.

Neste capítulo procuramos realizar uma análise por categorias de documentos e pelo potencial nível de Europeização que podem traduzir. Assim sendo, começamos pelos documentos de cariz legal, que representam maior potencial para espelhar o papel da União Europeia na moldagem da política portuguesa. Depois, debruçamo-nos sobre a Estratégia de 1999 e o Horizonte 2004, orientadores da política portuguesa durante este período de análise e que são alicerçados em documentos comunitários não vinculativos.

Como nos será possível observar, este período foi fértil em produção legislativa e política nesta matéria, não sendo evidente um nível de Europeização especialmente diferente consoante o tipo de documentos. As medidas direcionadas ao tráfico de drogas têm, primariamente, uma orientação local, compreensível em virtude da perceção do impacto local dos fenómenos transnacionais. Ainda assim, o posicionamento geográfico português e, conseqüentemente, a sua apetecibilidade para ser incluído nas rotas de tráfico transnacional, foram sendo objeto de atenção dos vários documentos analisados e, também, do discurso político. No entanto, foi afirmado pelo Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros (Vitalino Canas) na Reunião Plenária de 4 de abril de 2001 que, apesar da política portuguesa ser multidisciplinar e abarcar em si questões direcionadas ao tráfico de drogas e ao branqueamento de capitais, não seria aí que residiria a solução exclusiva para o problema da toxicodependência observável no Portugal da época, que assumia proporções preocupantes especialmente no domínio dos consumos problemáticos. Assistimos a uma importação europeia, principalmente na criação de instrumentos multidimensionais, nomeadamente de uma estratégia nacional e de um plano de ação, abarcando ambas as questões da oferta e da procura, considerando que até 1999 Portugal apenas tinha tido o Programa Vida como orientador da política portuguesa. Verificamos a ausência de um elemento importante – as conclusões do Conselho Europeu de Tampere –, pelo menos de forma explícita, enquanto documento orientador da política da UE neste período, principalmente quando comparado à forte consideração do Programa de Estocolmo no segundo período de análise.

3.3.1. Legislação

A questão do tráfico de drogas já vinha sendo um assunto discutido em Portugal, em virtude do crescente reconhecimento do papel português para a introdução de drogas na Europa e do aumento dos consumos em território nacional. Reconheceu-se a necessidade de rever a legislação da droga, como assumido pelo Ministro Adjunto e da Juventude na reunião plenária de 15 de março 1991.

O primeiro acontecimento a apontar é a publicação do Decreto-Lei 15/93, de 22 de janeiro, do Ministério da Justiça. Apesar de ter sido elaborado em 1993 e, por isso, anteriormente ao nosso período de análise, este Decreto-Lei é o grande orientador legislativo da luta contra a droga no nosso período de análise e também nos dias de hoje, uma vez que ainda vigora com as devidas alterações. Os seus objetivos eram três: “(...) privar aqueles que se dedicam ao tráfico de estupefacientes do produto das suas atividades criminosas; (...) adaptar medidas adequadas ao controlo e fiscalização dos precursores, produtos químicos e solventes, substâncias utilizáveis no fabrico de estupefacientes e de psicotrópicos; (...) reforçar e complementar as medidas previstas na Convenção sobre Estupefacientes de 1961, modificada pelo Protocolo de 1972, e na Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971, colmatando brechas e potenciando os meios jurídicos de cooperação internacional em matéria penal” (Portugal, Ministério da Justiça 1993). O Decreto-lei expressa declaradamente que a razão determinante do diploma foi a ratificação da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988. Esta vinha sendo uma tradição do direito da droga português, cuja produção vinha acontecendo, em regra, no seguimento da vinculação ao ordenamento convencional (Poiars s.d., 311). Foram também “tidos em conta”, como referido no Decreto-lei, outros documentos internacionais, nomeadamente a Convenção relativa ao Branqueamento, Despistagem, Apreensão e Perda dos Produtos do Crime, elaborada no seio do Conselho da Europa e firmada em 1990 por Portugal; e ainda dois documentos de instituições da UE, particularmente a diretiva do Conselho das Comunidades Europeias relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeito de branqueamento de capitais e a proposta de diretiva do Conselho relativa à produção e colocação no mercado de certas substâncias utilizadas na produção ilícita de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, espelhando os primeiros passos de moldagem da política portuguesa pela União Europeia, numa altura em que ainda se iniciava a institucionalização da cooperação que, até 1993, se realizava de forma

intergovernamental e exterior à UE, como explorado no capítulo anterior. Nesta lei há uma equiparação dos crimes de tráfico de droga a outros como a criminalidade organizada, violenta ou terrorismo, tal como a ideia da crescente necessidade de refinamento das estratégias de combate ao fenómeno. Encontramos a regulamentação destas atividades no capítulo III do Decreto-lei. Este é um texto que procurou não só penalizar severamente o tráfico de drogas como também pretendeu adequar a sua intervenção ao consumidor, onde as penalizações assumem um papel quase simbólico (Agra, Fonseca, Quintas & Poiars 1997).

Neste nosso período de análise há várias alterações à lei 15/93²², das quais destacamos a lei 30/2000, sobre a qual nos debruçaremos de seguida.

Em 1994 foi publicada a Lei 36/94 de 29 de setembro, que compreendia medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira. Vigorou, com as devidas alterações²³, durante o presente período de análise. Esta lei não encontrava na sua razão de ser, pelo menos de forma explícita, qualquer documento ou iniciativa da União Europeia, assim como não foi considerado nenhum tipo de cooperação internacional. No entanto, já na Reunião Plenária de 17 de fevereiro de 1999 (Portugal, Assembleia da República 1999a), na discussão da primeira alteração à lei, o então Ministro da Justiça, José Vera Jardim, introduz as vulnerabilidades criadas pela integração do Espaço Schengen e da UE, considerando que as soluções propostas tinham “(...) vindo a ser recomendadas por organizações internacionais empenhadas na luta contra a criminalidade organizada (...), das quais se destacam (...) resoluções do Conselho da União Europeia”. Do mesmo modo, o Decreto-lei 325/95 de 2 de dezembro, que estabelecia medidas de natureza preventiva e repressiva contra o branqueamento de capitais e outros bens provenientes do crime, para além das referências à Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas de 1988, destacava a Diretiva 91/308/CEE do Conselho, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais, transposta para o direito interno através do Decreto-Lei n.º 313/93, de 15 de setembro. Esta preocupação relativa à ligação do tráfico de drogas com o branqueamento de capitais em Portugal já vinha sendo discutida em sede parlamentar, em virtude da perceção desta forte relação entre os dois tipos de crime, relação também estabelecida não raras vezes

²² Rect. N.º 20/93, de 20/02; DL n.º 81/95, de 22/04; Lei n.º 45/96, de 03/09; DL n.º 214/2000, de 02/09; Lei n.º 30/2000, de 29/11; DL n.º 69/2001, de 24/02; Lei n.º 101/2001, de 25/08; Lei de n.º 104/2001, de 25/08; DL n.º 323/2001, de 17/12).

²³ Lei n.º 90/99, de 10/07 e lei n.º 101/2001, de 25/08

pelas instituições da UE. Já em 1999 foi publicada a lei da cooperação judiciária internacional em matéria penal, lei n.º 144/99, de 31 de agosto, que considera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e a Convenção Relativa ao Processo Simplificado de Extradicação entre os Estados Membros da União Europeia de 1995.

Apesar de nestes documentos legislativos serem também referidos documentos do Conselho da Europa e da ONU, enquanto orientadores na construção da legislação portuguesa, assistimos a uma progressiva permeabilidade, também no discurso político, na integração dos documentos comunitários enquanto preponderantes na formulação das leis nacionais em matéria de luta contra a criminalidade organizada. Podemos conjecturar sobre a possibilidade de a institucionalização da cooperação no Terceiro Pilar ter desempenhado um papel de catalisador desta consideração e adoção das recomendações das instituições da União Europeia, ainda que persistindo a intergovernamentalidade da cooperação.

Um outro documento a destacar é a Lei 30/2000, que descriminalizou o consumo de todas as drogas²⁴. Foi recomendada pela Comissão para a Estratégia Nacional de Combate à Droga (1999) “descriminalizar o consumo privado, assim como, a posse ou aquisição para esse consumo”, considerando que a punição do mesmo “(...) não se justifica nem decorre imperativamente das convenções (...)” das Nações Unidas ratificadas por Portugal, pelo que a lei portuguesa em vigor à data – Decreto-Lei 15/93, de 12 de janeiro – deveria ser alterada. O grande objetivo passava por remover o consumo de drogas da esfera penal e promover soluções para as situações identificadas, antes que estas pudessem atingir níveis problemáticos (Moreira, Trigueiros & Antunes 2007). De facto, quando falamos em questões de consumo, estas convenções fornecem aos Estados indicações para que a resposta penal seja a preferencial. No entanto, como defendem Quintas e Firmiano (2017, 318) estas são condições não imperativas, pelo que se tornou possível a descriminalização do consumo em Portugal. Quanto ao tráfico de drogas, estas convenções estimulam os Estados a criar infrações que visam a forte repressão de todo o tipo de tráfico e a criar instrumentos processuais expeditos aplicáveis a este tipo de ilícito.

²⁴ É importante definir com clareza o que significa descriminalizar o consumo de todas as drogas: a posse de drogas para uso pessoal e o uso de drogas em si mantêm-se ilegal e sujeito a intervenção policial, mas a violação desta proibição é exclusivamente administrativa, sendo removida completamente do direito penal (Greenwald, 2009). O critério que define o uso pessoal está definido no n.º 2 do artigo 2.º da lei em questão, que dita que “(...) a aquisição e a detenção para consumo próprio das substâncias referidas no número anterior não poderão exceder a quantidade necessária para o consumo médio individual durante o período de 10 dias”. Quando a posse ultrapassa esta quantidade estipulada por lei, o ato é abrangido pela figura do tráfico de drogas.

Desta sugestão resultou o debate em sede parlamentar em Junho de 2000, assistindo-se a três posições distintas: (1) a proposta de lei do Governo e projeto de lei do PCP, que propunham a descriminalização do consumo de drogas, tornando este ato numa contraordenação, e a adoção de uma visão do toxicodependente enquanto doente que é necessário enquadrar no sistema; (2) a proposta de lei do BE, que passava por despenalizar todas as drogas, permitir o comércio passivo dos derivados do cânhamo e combater a dependência da heroína; (3) e, por fim, a proposta da JSD, que defendia apenas a despenalização das chamadas drogas leves, mantendo-se a criminalização das drogas duras (Almeida, 2000). Já o CDS-PP argumentava pela necessidade de ser realizado um referendo, iniciativa esta rejeitada desde logo (Chatwin 2011b, 136). Pese embora não se tenha observado um consenso inicial quanto ao melhor caminho a seguir em matéria de *drug policy*, acaba por ser formulada, na linha da proposta do Governo e do PCP, a lei 30/2000, de 29 de novembro, entrando em vigor a 1 de julho de 2001. A motivação para a construção desta lei surge, como já discutido, das observações elaboradas pela Comissão para a Estratégia Nacional de Combate à Droga em 1999. Apesar de considerarmos não ser incorreto classificar esta decisão como inovadora, a lei da descriminalização portuguesa é congruente com a tendência europeia e mundial de adoção de medidas com vista à redução das penas associadas ao consumo (Laqueur 2015).

Como é referido por Van Beusekom, Loo e Kahan (2002) a descriminalização apresenta a potencialidade de permitir, na teoria, um maior foco na questão do tráfico por parte das forças de segurança, apesar da dificuldade muitas vezes constituída por distinguir objetivamente um consumidor de um traficante. No entanto, foi ao mesmo tempo uma medida que transferiu progressivamente as responsabilidades do Ministério da Justiça para o Ministério da Saúde (EMCDDA 2011).

Ainda que aqui não nos foquemos nas influências da legislação portuguesa no vetor da procura, encontramos na academia (e não só) vários estudos com pareceres mais ou menos positivos quanto ao sucesso da política de descriminalização nos comportamentos de consumo²⁵. Na verdade, o volume de estudos sobre a introdução da descriminalização do consumo na política

²⁵ Encontramos alguns exemplos em estudos utilizados na presente dissertação, como os de Van Beusekom, Loo e Kahan (2002), Greenwald (2009), Quintas (2011), Chatwin (2011b), Laqueur (2015) e ainda o estudo do INA (2004). Um outro exemplo será o livro de Domoslawski e Siemaszko (2011), intitulado *Drug policy in Portugal: the benefits of decriminalizing drug use*.

portuguesa é muito superior aos estudos sobre outras características da nossa política como, neste caso, o tráfico de drogas.

Durante este período de análise estes foram os documentos legislativos mais relevantes para a nossa investigação. Como nos é possível observar, havia já um compromisso com os documentos comunitários nas leis analisadas, ainda que muitos dos atos jurídicos do Terceiro Pilar não tivessem a capacidade de vincular a lei dos Estados-membros. Considerando que a UE e a institucionalização da cooperação no Terceiro Pilar poderão ter representado uma plataforma de oportunidade para os atores políticos portugueses, podemos considerar que este alinhamento dos conteúdos da legislação portuguesa com o estipulado nos documentos comunitários surge da procura da maximização dos resultados políticos no nível interno. No entanto, pela existência de documentos de outras instituições, principalmente da ONU mas também do Conselho da Europa, o isolamento do fator União Europeia na construção da política portuguesa torna-se difícil e mesmo inconsequente. Deste modo, apesar de este ser o tipo de documentos que, em teoria, poderiam espelhar de forma mais explícita o download do *modus operandi* europeu, a análise realizada ainda não nos permite concluir inequivocamente pela Europeização da política portuguesa entre 1999 e 2001.

3.3.2. Estratégias e Planos de Ação

Em 1998 foi constituída a Comissão para a Estratégia Nacional de Combate à Droga, composta por vários especialistas da área, com o propósito de elaborar a Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga, documento que acabou por ser publicado no ano de 1999, baseando-se em conhecimento científico de qualidade. Este foi o primeiro documento a produzir efeitos legais na área da *drug policy* portuguesa (Moreira, Trigueiros & Antunes 2007), nomeadamente na questão da descriminalização dos consumos, como já analisado supra. A esta Comissão cabia, como refere o ponto 2 do Despacho nº 3229/98, “(...) propor ao Governo uma estratégia nacional de combate à droga de que constem orientações fundamentais da política relativa à droga e à toxicodependência, nos diversos domínios, nomeadamente em matéria de prevenção primária, tratamento, reinserção social, formação e investigação, bem como de redução de riscos e de combate ao tráfico”. A Comissão concluiu que os últimos 20 anos de *drug policy* portuguesa tinham constituído um falhanço e, nesse sentido, elaboraram um número considerável de recomendações para os domínios apontados no referido Despacho (Chatwin 2011b, 134).

A Comissão procurou apoiar-se em documentos internacionais. Ainda que se reportem essencialmente às Convenções das Nações Unidas ratificadas por Portugal há referências, ainda que breves, a documentos da União Europeia apesar de estes não terem carácter vinculativo do ponto de vista legal. A Comissão destacou alguns documentos das instituições da UE, dos quais se socorreu bibliograficamente para a elaboração desta estratégia, ou iniciativas das mesmas, nomeadamente da Comissão das Comunidades Europeias “(...) em matéria de ciência das drogas”, nomeadamente com o programa COST de 1991, a organização de um seminário de sistematização das iniciativas de investigação na UE através do EMCDDA em 1996, e de seminários de investigação sobre temas específicos. Devemos notar, no entanto, que não se observa qualquer referência ao Plano de Ação da UE em matéria de luta contra a droga (1995-1999).

No que concerne ao vetor da redução da oferta esta estratégia alicerça-se especificamente em dois princípios: o da cooperação internacional que, considerando a dimensão mundial do problema da droga, significa a valorização da intervenção portuguesa na definição e concretização de estratégias no plano internacional e europeu; e o princípio da segurança, que envolve a garantia da proteção de pessoas e bens, estendendo-se à prevenção e repressão do crime (INA 2004).

Reconhece a Comissão que o reforço do combate ao tráfico seria uma opção estratégica fundamental para Portugal, ainda que no caso português a extensão da costa marítima e a eliminação de controlos fronteiriços torna-se a tarefa particularmente difícil. Assiste-se a uma série de observações e recomendações estratégicas nesta matéria, nomeadamente: desenvolver um modelo de coordenação policial do sistema de combate ao tráfico de droga mais integrado (ponto 3.1.3); estudar medidas para uma melhor graduação das sanções para o tráfico de droga (ponto 3.2.3); prever expressamente a utilização de fotografias, de material audiovisual ou semelhante, na investigação de processos por tráfico de droga (ponto 3.2.10). Foi ainda desenvolvido um outro ponto – “Combate ao tráfico pelo Ministério Público e pelos Órgãos de Polícia Criminal” – onde são elaboradas recomendações: (1) ao nível da coordenação no combate, ainda que a Comissão não se considere “(...) apetrechada para sugerir desde já um modelo concreto de coordenação”; (2) também ao nível da otimização dos recursos existentes, que consideram ser subaproveitados ou inexistentes; (3) no que concerne ao combate integrado ao tráfico, considerando “(...) decisiva a *intelligence*, com especial importância da cooperação internacional (...)”; (4) e, ainda, quanto ao branqueamento de capitais.

Também foi desenvolvido um ponto relativo à cooperação – “Forma de atingir objetivos. Cooperação internacional, regional e bilateral”. A Comissão de peritos reconheceu o desenvolvimento de tratados multilaterais ou bilaterais que incidiam, exclusiva ou cumulativamente, sobre a questão do narcotráfico e da expansão da droga. Ainda assim, a Comissão só entendeu debruçar-se muito brevemente sobre os tratados de natureza bilateral (referindo os acordos firmados com Espanha, Brasil, Venezuela, Angola, Argentina, Cuba e Uruguai). Este tipo de acordos traduziam uma cooperação entre países comunitários e terceiros, tal qual o proposto e praticado pela UE e, ainda que não possamos assumir que estes decorram das recomendações comunitárias, traduzem-se em opções políticas semelhantes.

Para implementar e, posteriormente, avaliar os impactos da política de drogas portuguesa, foram desenvolvidos dois importantes documentos: a Resolução do Conselho de Ministros nº 30/2001 de 13 de Março, que estabelecia os 30 principais objetivos em matéria de combate à droga a serem cumpridos até 2004; e o Plano de Ação Nacional Contra a Droga e Toxicod dependência – Horizonte 2004 -, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2001 de 9 de Abril que, com o seu final em 2004, traria a decisão sobre a continuação desta política descriminalizadora (Chatwin 2011, 137). O Horizonte 2004 (Portugal, Presidência do Conselho de Ministros 2001b) pretendeu definir as linhas de intervenção e ações prioritárias a desenvolver a par dos 30 objetivos definidos. Desde logo na introdução do plano eram reconhecidas “as novas orientações da política europeia”, nomeadamente a Estratégia da UE de Luta contra a Droga, aprovada no Conselho Europeu de Helsínquia em dezembro de 1999 que viu os seus princípios orientadores serem transpostos para o Plano de Ação da UE contra as Drogas (2000-2004), aprovado no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira de 19 e 20 de junho de 2000, durante a presidência portuguesa.

Os 30 objetivos e o Horizonte 2004 compreendiam recomendações que visavam essencialmente o impulso descriminalizador de todas as drogas em Portugal, mas não deixaram também de endereçar a questão do tráfico de drogas. O ponto 5 do Horizonte 2004 – Combate ao tráfico ilícito de drogas e ao branqueamento de capitais – englobava em si os três únicos dos 30 objetivos destinados ao tráfico de drogas. Eram estes: reduzir substancialmente a disponibilidade de drogas ilícitas, aumentando em cerca de 50% as quantidades apreendidas, através do esforço concertado das forças e serviços de segurança (nº 24); reduzir em cerca de 25% a criminalidade associada à droga (nº 25); e reforçar o combate ao branqueamento de capitais resultantes do tráfico de drogas, através do estreitamento da cooperação com agências

internacionais e polícias estrangeiras (nº 26); acrescentou-se ainda o objetivo de contrariar a difusão de novas drogas sintéticas, consideradas a grande ameaça das décadas vindouras. Nas linhas de intervenção e ações a desenvolver destacamos o combate por via marítima, em virtude do posicionamento de Portugal enquanto fronteira externa da União Europeia, e o reforço da cooperação internacional em matéria de combate ao tráfico. Havia ainda um objetivo específico destinado à cooperação internacional, ainda que não restrito ao vetor do tráfico de drogas, que reconhecia a imperatividade de uma resposta concertada e global para fazer face ao problema, implicando tal a participação ativa de Portugal em todos os *fora* multilaterais destinados ao fenómeno das drogas. Neste âmbito destacamos a referência à contribuição ativa para a execução das medidas e ações previstas no Plano de Ação da UE de Luta contra a Droga 2000-2004, plano ao qual Portugal se encontrava vinculado em termos de resultados; a manutenção e reforço da ação no Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT/EMCDDA) e na Europol; e, ainda, assegurar a participação portuguesa nas reuniões e grupos de trabalho do Conselho da UE (nomeadamente o Grupo Horizontal Drogas e o Grupo Tráfico Ilícito).

Se realizarmos uma comparação entre tipos de documentos não observamos diferenças substanciais na Europeização. Apesar dos documentos legislativos, em teoria, terem maior potencial para espelhar a importação dos *modus operandi* comunitários, a questão da cooperação internacional, principalmente no Horizonte 2004, espelha também este *download*. Consideramos, no entanto, que não podemos concluir por uma Europeização tangível, para além de uma absorção ideacional, em virtude da incapacidade e imprudência, tendo em conta os dados disponíveis, de isolar o fator UE na construção da política portuguesa.

3.3.3. Resultados da *Drug Policy* Portuguesa

Ainda que o propósito desta investigação não passe pela avaliação dos resultados da política portuguesa, estes dão-nos algumas pistas sobre a aplicação da lei e das políticas para além da letra dos documentos e, conseqüentemente, sobre a Europeização das práticas e não só do discurso. Esta diferenciação entre práticas e discurso releva na medida em que, como explorado no primeiro capítulo, podemos observar diferentes resultados de Europeização resultantes de diferentes combinações entre a existência (ou não) da condição de incompatibilidade e os fatores mediadores.

Com o propósito de perceber o sucesso da aplicação desta lei foi realizada uma avaliação interna, levada a cabo pelo Instituto da Droga e da Toxicodependência, e uma avaliação externa, conduzida pelo Instituto Nacional de Administração (INA) em 2004. Nos objetivos relativos ao tráfico de drogas e branqueamento de capitais, os três existentes obtiveram resultados diferentes: um foi atingido (n.º 24), um careceu de informação suficiente e outro não foi atingido.

Quanto à influência da política portuguesa na expressão quantitativa do tráfico de drogas, medida pelos números daqueles que foram condenados, Greenwald (2009) conclui que há uma diminuição constante desde 2001. De acordo com os registos de atuação das polícias, que podemos ver em Quintas (2011, 175-176), houve um aumento progressivo do número de presumíveis infratores por tráfico até 2000, sendo que a partir de 2001 (e até 2008) este número assistiu a uma tendência de estabilização, ainda que tenha aumentado, assistindo-se a uma média de 2272 presumíveis infratores/ano (contra as médias de 127 entre 1978 e 1983, de 668 entre 1984 e 1992 e de 2003 entre 1993 e 2000). Neste sentido, Quintas (2011, 179) confirma a hipótese por si formulada: não interferência da descriminalização do consumo na perseguição policial aos atos de tráfico. Estas conclusões, ainda que diferentes, não se excluem, uma vez que devemos ter em conta o efeito funil que se verifica nas estatísticas da criminalidade, considerando que os números da criminalidade que chegam às autoridades judiciais poderão ser menores do que o número que passa pelas mãos dos órgãos de polícia, traduzindo-se isto naquilo que a Criminologia denomina por cifras negras. Como vemos em Quintas (2011, 186) os condenados nos tribunais portugueses por tráfico de drogas assistiram a médias de 381 condenações por ano entre os anos de 1987 e 1992, de 1574 entre 1993 e 2000 e de 1884 entre 2001 e 2007. Esta informação não só contraria as conclusões de Greenwald, uma vez que não há uma tendência de diminuição constante, mas sim uma estabilização, como confirma a cautela que se deve ter com as estatísticas oficiais da criminalidade. Quanto a esta questão importa também salientar que não é realizada uma diferenciação entre aquilo que é o tráfico internacional de dimensões consideráveis, onde Portugal desempenha um papel itinerante, e o tráfico interno de menor dimensão, destinado a abastecer mercados locais.

Encontramos ainda uma nota importante relativamente à aplicação da lei neste primeiro período de análise em Quintas (2011, 194-199), que opera uma análise sobre a severidade da punição do tráfico de drogas. No período submetido a análise pelo autor – 1987-2008 – 60% das condenações por tráfico de drogas resultaram em penas de prisão efetiva, ao passo que quase a totalidade das restantes condenações resultaram em penas de prisão suspensas. Ora, a moldura

penal do tráfico implica uma condenação de pena efetiva, significando isto que os cerca de 40% de penas suspensas deverão corresponder a condenações por tráfico de menor gravidade, como prevê a lei de 1993. Durante a década de 90 assiste-se a um aumento das penas de prisão efetiva, situação que só se reverte após a descriminalização do consumo e depois estabiliza numa média de 724/ano (idem). Esta tendência, acompanhada pelo aumento da suspensão das penas, pode ser explicada por dois fatores: primeiramente pela qualificação jurídica dos factos, verificando-se uma preferência pela qualificação como tráfico de menor gravidade; e, depois, pela preferência por penas não privativas de liberdade, que se torna possível graças a essa qualificação. Reconhecendo-se as necessidades de prevenção geral e especial e os danos que advêm do crime, aconselha-se que ao tráfico de drogas sejam atribuídas penas de marcada severidade, traduzindo-se num problema a opção pela qualificação enquanto tráfico de menor gravidade. Aos tribunais portugueses, segundo a análise de Quintas (2011, 198), é concedida a capacidade de determinar as circunstâncias que envolvem o ato de traficar, de forma a adequar o enquadramento jurídico dos factos e a pena a aplicar, assistindo-se à não rara utilização da figura do tráfico de menor gravidade. Observou-se, portanto, a uma importante alteração na severidade da punição do tráfico de drogas em Portugal, principalmente após a descriminalização do consumo. Ainda assim, a atuação legal sobre as infrações criminais expressa-se numa massiva presença de condenados por tráfico de drogas na população que, nos 3 anos do nosso período de análise se situava nos 44%, 43% e 42%, respetivamente.

Esta observação confirma uma das evoluções negativas apontadas pela avaliação do INA (2004): o menor número de acusados de tráfico de drogas tendo em conta o aumento quantitativo das drogas apreendidas. Ao mesmo tempo, o número constante de detidos e condenados demonstra que a lei 30/2000 teve pouca influência no comportamento das polícias (Laqueur 2015).

3.4. Desenvolvimentos na Legislação e Políticas Portuguesas entre 2002 e 2009

Ainda que a nossa análise seja dividida em dois cortes temporais, o intervalo verificado entre os mesmos não foi irrelevante no desenvolvimento da legislação e políticas não só no que toca à luta contra o tráfico de drogas, mas também quanto à segurança interna e à criminalidade organizada, enquanto dinâmicas com uma forte conexão ao narcotráfico. Deste modo, esta secção

do capítulo destina-se à breve análise dos desenvolvimentos da política portuguesa de luta contra o tráfico de drogas no hiato entre os períodos temporais de análise do estudo de caso.

Quando falamos de cooperação internacional em matéria de segurança interna de uma forma mais geral parece ser possível identificar com mais facilidade e de forma mais clara os compromissos portugueses para com a UE. Tal é observável na lei de segurança interna (lei n.º 53/2008, de 29 de agosto), que sublinha o objetivo de aprofundamento do ELSJ e frisa o papel da cooperação policial e judiciária internacional para a segurança interna portuguesa. Do mesmo modo, vemos essa intenção nas Grandes Opções do Plano de 2005-2009 (aprovado pela lei 52/2005, de 31 de agosto), onde foi abordado o reforço da cooperação internacional através da adoção e fortalecimento dos mecanismos de cooperação jurídica e judiciária no seio do ELSJ e da projeção em Portugal das políticas comuns no âmbito dos assuntos internos.

Quanto à criminalidade organizada, observamos a publicação da lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelecia medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira e que procedia à alteração à Lei 36/94 e ao Decreto-lei 325/95 referidos no período anterior. É apenas com a quarta versão da lei, publicada em 2009, que são considerados explicitamente documentos internacionais, neste caso comunitários, uma vez que é transposta para o direito interno português a Diretiva 2007/64/CE relativa aos serviços de pagamento no mercado interno e que, por isso, não concerne diretamente a questões de segurança interna e de criminalidade organizada.

Já no que concerne à legislação de combate à droga, é publicada em 2003 a lei 3/2003, de 15 de janeiro, que reviu pela nona vez a legislação de combate à droga (decreto-lei n.º 15/93) e que transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2001/8/CE, relativa à produção e colocação no mercado de certas substâncias utilizadas na produção ilegal de estupefacientes e psicotrópicos. Do mesmo modo, a décima alteração à lei 15/93 acrescenta as sementes de cannabis não destinadas a sementeira e a PMMA às tabelas anexas, de acordo com o estipulado nos Regulamentos (CE) n.º 1673/2000, do Conselho, de 27 de julho, 245/2001, da Comissão, de 5 de fevereiro, e 1093/2001, da Comissão, de 1 de junho, e, ainda, na Decisão n.º 2002/188/JAI, do Conselho, de 28 de fevereiro, relativa a medidas de controlo e sanções penais respeitantes à nova droga sintética PMMA. Em 2004, foi publicada uma nova versão da lei 15/93 – 11/2004, de 27 de março – que, apesar de expressamente revogada em 2008, também pretendia transpor a Diretiva n.º 2001/97/CE, relacionada com o branqueamento de capitais,

revogada também em 2005. Neste hiato temporal, apesar de se verificarem outras seis alterações à lei, não se voltam a verificar referências explícitas aos documentos comunitários.

Em 2006, a Resolução do Conselho de Ministros nº 115/2006 aprovou o Plano Nacional contra a Droga e as Toxicodependências no médio prazo até 2012, bem como o Plano de Ação contra a Droga e as Toxicodependências no curto prazo até 2008, que se inseriam numa linha de continuidade da Estratégia de 1999 e que eram alicerçados na Estratégia da UE de luta contra a droga 2005-2012. O enquadramento jurídico destes Planos é encontrado nas três convenções das Nações Unidas de 1961, 1971 e 1988. Foi considerado pela Presidência do Conselho de Ministros (2006) que Portugal vinha desenhando a sua estratégia seguindo as orientações e princípios internacionais, enquanto membro da UE e signatário das Convenções das Nações Unidas. Para além disto, considerou-se a influência de três fatores externos na atuação portuguesa em matéria de cooperação internacional, onde dois estão diretamente ligados à UE: a Presidência do Conselho da UE no 2º semestre de 2007 e a avaliação da Estratégia e dos Planos de Ação da UE em matéria de luta contra a droga. No capítulo da redução da oferta foi declarada a intenção de aumentar e desenvolver a cooperação entre Estados-membros, Europol e Eurojust contra a produção e tráfico organizado a nível internacional.

Com esta descrição e breve análise dos documentos publicados no intervalo temporal que medeia os nossos cortes temporais, parece-nos ser evidente a importância da introdução do ELSJ, pelo Tratado de Amesterdão, uma vez que parece proporcionar a intensificação das referências aos documentos e orientações comunitários. Isto torna-se ainda mais evidente quando consideramos documentos mais gerais, como a Lei de Segurança Interna e as Grandes Opções do Plano, enquanto documento que integra a estrutura e fundamenta a política nacional de desenvolvimento económico e social. A análise deste hiato temporal vai ajudar-nos na conclusão por uma aproximação progressiva às orientações e modelos de intervenção da União Europeia, em oposição a uma acomodação abrupta.

3.5. A Estratégia Portuguesa numa Linha de Continuidade (2010-2014)²⁶

O segundo período de análise é compreendido entre os anos de 2010 e 2014, esperando-se que nos possa permitir o estudo da política portuguesa enquadrada nos primeiros cinco anos após a entrada em vigor das alterações produzidas pelo Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009. Mais uma vez, e à semelhança do realizado no primeiro período de análise, operamos uma divisão por categorias de documentos, começando pelos documentos legislativos e terminando nos Planos de Ação.

Antes de avançarmos, devemos considerar as informações partilhadas nos RASI e que se espera serem capazes de prover importantes pistas sobre a Europeização durante este período. Identificando o quadro das novas ameaças e considerando as potencialidades introduzidas pelo Tratado de Lisboa, foi declarada a intenção de aprofundar a cooperação internacional através da contribuição ativa do Ministério da Administração Interna para a consolidação do ELSJ. Neste sentido, foi espelhado o compromisso da participação do MAI na elaboração e implementação da Estratégia de Segurança Interna da UE e do Programa de Estocolmo, assim como se procurou assegurar a participação nacional no COSI (Portugal, Sistema de Segurança Interna 2010; 2011; 2014) e também no Ciclo Político da UE para a Criminalidade Internacional Grave e Organizada, destacando o papel e interesse português no Plano de Ação Operacional “África Ocidental”, destinado ao enfraquecimento da capacidade no tráfico de droga dos grupos sediados na África Ocidental (idem 2011;2014). O Programa de Estocolmo é identificado como uma prioridade estratégica para Portugal (idem 2013; 2014) e a discussão sobre o período pós-Estocolmo contou com a participação portuguesa desde o início (idem 2014; 2015). Este evidente destaque dado ao Programa de Estocolmo, em comparação com a pouca relevância de que se constituíram as conclusões do Conselho Europeu de Tampere nos documentos analisados no primeiro período de análise, é uma das alterações a destacar entre os dois períodos.

Neste período, Portugal apresentava estruturas nacionais correspondentes às instituições de nível europeu, nomeadamente para a Europol (Unidade Nacional Europol) e para o Eurojust. Também foi formalmente implementado em Portugal, no final de 2013, o Eurosur (Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras) que visa assegurar uma eficaz prevenção e repressão contra atividades criminosas, onde se inclui o tráfico de drogas (idem 2015). Está também sediado em

²⁶ Pode ser consultada, no Apêndice 5, uma tabela-síntese contendo os documentos analisados neste segundo período do estudo de caso.

Portugal o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência que parece traduzir-se numa maior participação portuguesa e num intercâmbio facilitado, potenciando o *download* dos *modi operandi* europeus. Portugal está também envolvido no projeto *European Research Area Network on Illicit Drugs* (ERANID) e no *Maritime analysis and Operation centre* (MAOC) e nos programas destinados às rotas da cocaína EACOP, AIRCOP e AML.

No domínio da JAI, na União Europeia no geral, tem-se assistido a uma Europeização essencialmente na questão da cooperação na segurança, nomeadamente nas áreas da *intelligence* e polícia, ao passo que as questões relacionadas com o direito se vão mantendo mais ligadas ao nível nacional (Bigo, Bonelli, Chi e Olsson 2007). Podemos conjecturar sobre a origem desta manutenção neste período de análise, considerando que esta poderá decorrer da existência do período transitório até final de 2014 que, relembramos, significou que todos os atos do antigo Terceiro Pilar vigentes a 1 de dezembro de 2009 permaneceram transitoriamente sujeitos ao método intergovernamental e que, por isso, continuavam a não ter capacidade para produzir efeitos diretos e que o incumprimento não podia ser inquirido pela Comissão e pelo Tribunal.

3.5.1. Legislação

Em termos legislativos, mantiveram-se em vigor algumas das leis analisadas anteriormente, nomeadamente o Decreto-lei n.º 15/93 em matéria de luta contra a droga, a lei n.º 5/2002 no campo da criminalidade organizada e a Lei n.º 53/2008 na regulação da segurança interna.

No caso da Lei 15/93, nenhuma das alterações realizadas no período em análise compreendeu alguma referência aos documentos ou orientações comunitários, apesar de a alteração de 2012, por exemplo, introduzir a mefedrona na tabela de substâncias, como instado pela Decisão 2010/759/UE e, por isso, ainda que não refira explicitamente a sua transposição, esta introdução decorre também do reconhecimento dos compromissos internacionais e para com a União Europeia. Nos projetos para a alteração desta lei são apresentados como motivos o apelo da então Vice-Presidente da Comissão Europeia, Viviane Reding, para que os Governos submetessem esta substância ao controlo penal (101/XII 1ª) e, ainda, a recomendação do Conselho Europeu para a adoção das medidas de controlo e sanções criminais para esta substância, como plasmado na Decisão 2010/759/UE (101/XII 1ª e 129/XII 1ª), revelando a

consideração das recomendações de instituições da União Europeia nas discussões parlamentares.

A quinta e sexta versões da lei que estipula as medidas de combate à criminalidade organizada e branqueamento de capitais contemplaram as alterações decorrentes de transposições para o direito interno de diretivas e de uma decisão-quadro da UE, mas que não se relacionam diretamente com o tráfico de drogas. A lei de segurança interna não foi alterada até 2015 e, por isso, não observamos alterações no nosso período de análise.

Este foi um período marcado essencialmente por revisões da legislação já em vigor, não se observando a publicação de novos documentos afetos à matéria em estudo na presente dissertação. Considerando que o caudal do conteúdo legislativo neste período de análise é notoriamente menos significativo, as alterações legislativas analisadas para este período do estudo de caso não nos parecem permitem concluir por diferenças substanciais e tangíveis entre os períodos em análise.

3.5.2. Os Planos Nacional e de Ação

Em 2010, a Lei 3-A/2010, de 28 de abril aprovou as Grandes Opções do Plano para o período 2010-2013. Observamos, neste documento, a intenção de melhorar os mecanismos de cooperação internacional na área da justiça no novo quadro definido pelo Tratado de Lisboa e considerando o programa de Estocolmo, assim como a intenção de aprofundar os meios concretos de cooperação (particularmente a Europol e Eurojust) em matéria de combate à criminalidade organizada, ainda que não se verifiquem referências específicas ao fenómeno do tráfico de drogas. Enquanto documento que se destina a fundamentar a ação estratégica da política portuguesa em matéria de desenvolvimento económico e social, a consideração de todos estes elementos reveste-se de uma relevância de sublinhar.

Foi apenas mais proximamente do término deste período de análise que a política de combate às drogas foi atualizada, uma vez que o anterior Plano se estendia até 2012. Desta vez com uma maior extensão, englobando vários tipos de dependências que não só as de estupefacientes, foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 79/2014, o Plano Nacional para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências 2013-2020 e o Plano de Ação para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências 2013-2016. Estes

Plano Nacional e respetivo Plano de Ação inseriam-se na linha de continuidade da Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga de 1999 e do Horizonte 2004, tal como o Plano desenvolvido para o período de 2005-2012.

Historicamente, a ONU tem sido o fórum privilegiado para a construção de uma cooperação na elaboração e desenvolvimento da estratégia internacional em matéria de luta contra a droga (Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências 2013a). Nesse sentido, o fundamento legal deste Plano é encontrado, à semelhança dos anteriores, nas Convenções das Nações Unidas que endereçam o problema das drogas: 1961, 1971 e 1988. Ainda assim, entre outros de menor importância para o caso, este Plano para o período de 2013-2020 alicerça também a sua filosofia e objetivos na Estratégia da União Europeia de Luta Contra a Droga 2013-2020. Ainda no contexto da UE o Plano destaca o Grupo Horizontal Drogas, grupo transpilar do Conselho da UE responsável para definição e coordenação da política da UE neste domínio, e o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (EMCDDA), agência especializada cujo objetivo é o de fornecer informações fiáveis e comparáveis sobre o fenómeno das drogas. Este último está sediado em Lisboa, o que tem facilitado a participação nacional nas suas iniciativas e o contacto e a colaboração com os profissionais do EMCDDA, constituindo tal uma notória mais-valia para a abordagem nacional (idem). Há ainda referência ao Mecanismo de Alerta Rápido da UE, que dota os Estados-membros de um mecanismo de intercâmbio de informações que permite dar conta do surgimento de novas substâncias psicoativas, utilizado na adição de substâncias às tabelas anexas ao Decreto-lei n.º 15/93 (idem).

O investimento deste Plano Nacional foi, deste modo, também no vetor da oferta. É referido que “em consonância com os objetivos definidos na Estratégia da UE de Luta contra a Droga (2013-2020)” o trabalho em relação à oferta de drogas deverá passar “pela prevenção, dissuasão e desmantelamento das redes de criminalidade associada à droga, em especial do crime organizado, graças à cooperação judiciária e no domínio da aplicação da lei, à proibição e confisco dos produtos do crime, à condução de investigações e à gestão das fronteiras” (Costa, C & Leal, J. 2004 cit in Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências 2013, 47). Parece haver, principalmente no domínio das novas substâncias psicoativas, um reconhecimento do papel português para a União Europeia e, nesse sentido, são identificadas algumas pretensões para cumprir o objetivo da redução da oferta: contribuir para assegurar um nível elevado e equivalente de controlo ao longo da fronteira externa da UE, como forma de prevenir a entrada de drogas ilícitas e novas substâncias psicoativas no território comunitário (alínea c));

prevenir o desvio de precursores e pré-precursores de drogas ilícitas e de outras substâncias químicas utilizadas no seu fabrico, importadas para a UE (alínea d)); reforçar a cooperação e coordenação com os organismos e agências internacionais e europeias, nomeadamente a Europol, a Eurojust e o EMCDDA (alínea e)); e, ainda, reforçar a cooperação judiciária no âmbito europeu (alínea f)).

O Plano de Ação desenvolve 12 objetivos específicos para auxiliar o cumprimento do objetivo geral de redução da oferta de substâncias ilícitas supra referido, atribuindo a cada um desses objetivos ações concretas a atingir no período de 2013-2016 e indicadores que permitem a avaliação do cumprimento de tais ações e objetivos. Entre outras ações destinadas à melhoria da cooperação internacional, destacamos uma ação afeta ao objetivo específico de prevenir o desvio de precursores e pré-precursores de drogas ilícitas e de outras substâncias químicas utilizadas no seu fabrico, importadas para a UE, que demonstra claramente o compromisso com a UE uma vez que propõe a adaptação da legislação nacional à legislação comunitária sobre a prevenção do desvio ilícito destes precursores e de outras substâncias utilizadas no fabrico de drogas (Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências 2013b).

Realizando uma comparação com a Estratégia de 1999, parece-nos ser possível observar uma intensificação das preocupações com o tráfico transnacional e do reconhecimento do papel português nessas rotas de introdução de estupefacientes e substâncias psicotrópicas em território europeu a partir da costa portuguesa. Consideramos que isto constitui a assunção de uma postura racional de maximização dos resultados no nível nacional, através da importação das recomendações comunitárias, do trabalho conjunto com as instituições e agências europeias e da participação nas missões comunitárias. Porém, não nos é possível concluir por uma condição de incompatibilidade para com as políticas europeias. Neste sentido, não observamos nenhum tipo de alteração radical a assinalar, a não ser o agrupamento com outro tipo de dependências e que não se enquadra numa dinâmica de Europeização, uma vez que as estratégias comunitárias em matéria de dependências são abordadas de forma separada.

3.5.3. Resultados da *Drug Policy* Portuguesa

Por fim, à semelhança do observado no primeiro período de análise quanto à aplicação da lei em matéria de condenações por tráfico de drogas, também conseguimos retirar algumas

conclusões sobre esta questão para o nosso segundo período a partir de um estudo comparativo entre 100 decisões judiciais em matéria de drogas em Portugal e em São Paulo (Firmiano 2016). Em Portugal, no ano de 2013, todos os indivíduos condenados por tráfico de drogas receberam pena de prisão e nenhum recebeu pena de multa. No entanto, cerca de um terço (31,7%) dos condenados observaram a suspensão da pena. As condenações em pena de prisão efetiva que constituíram a regra até ao ano 2000 (84% entre 1987 e 1992 e 70% entre 1993 e 2000) diminuem sistematicamente, passando a ser de 42% no período após a descriminalização do consumo, especialmente devido ao enquadramento cada vez mais generalizado dos factos no tipo legal tráfico de menos gravidade em detrimento do tráfico de drogas (Quintas & Firmiano 2017, 330-331). Isto permite a Quintas e Firmiano (2017, 333) afirmar que em Portugal a pena de prisão efetiva já não é a regra para a penalização do traficante, constituindo tal uma diferença significativa das recomendações da UE relativamente à aplicação das penas para este tipo de ilícito.

Mais uma vez, ressaltamos que não temos a intenção de avaliar os resultados, positivos ou não, da política portuguesa nas condenações por tráfico de droga. No entanto, consideramos que esta análise nos permite completar a conclusão pelo resultado da Europeização. Neste caso, consideramos que a prática portuguesa está significativamente desalinhada das recomendações da União Europeia, o que nos permite reforçar a conclusão por uma Europeização no plano ideacional.

3.6. Dinâmicas da Europeização em Portugal

Foi principalmente a partir dos anos 80 que a preocupação com a criminalidade organizada começou a surgir gradualmente nos discursos políticos comunitários e nacionais, resultando tal no desenvolvimento de uma série de medidas de combate às suas várias formas (Carrapiço 2014). No entanto, e apesar de desde cedo ser destacada a participação portuguesa nas reuniões da estrutura Schengen que visavam a harmonização das legislações e práticas (Portugal, Sistema de Segurança Interna 1994), consideramos que é principalmente com o impulso proporcionado pela introdução do ELSJ que Portugal parece reconhecer plenamente a necessidade de articulação com outras políticas a nível interno, europeu e internacional (idem 2001) e a necessidade de reforçar o vetor internacional, enquanto eixo estratégico da segurança interna (idem 2002). Assistimos à enunciação da participação das forças e serviços de segurança em iniciativas internacionais, de onde destacamos a participação do MAI, a nível ministerial e em

comitês e grupos de trabalho (idem 2003) e a participação da PJ nas diversas instâncias de cooperação policial que consubstanciam os acordos intergovernamentais do Terceiro Pilar (idem 2007). No período pós-Haia verificamos referências ao princípio da convergência, que tem por base a aproximação dos serviços operacionais dos Estados-membros baseada nos princípios do reconhecimento mútuo e da disponibilidade de informação (idem 2009).

Destarte, parece-nos ser possível afirmar que, apesar de Portugal ter vindo desde cedo a envolver-se nas iniciativas europeias e a importar os seus *modi operandi*, as referências à cooperação internacional e às iniciativas da União Europeia em matéria de segurança interna se acentuam com a introdução do ELSJ e que vêm assistindo a um crescendo progressivo que culmina no reconhecimento das potencialidades trazidas pelo Tratado de Lisboa. Os recursos de que dispõe a UE para financiar projetos e programas na área da *drug policy* (nomeadamente na área da segurança) desperta a disposição dos Estados-membros para beneficiar destes recursos (Edwards & Galla 2014). Apesar da natural relutância ligada às já discutidas questões de soberania, assiste-se a uma procura da maximização dos interesses nacionais através da participação e importação das diretrizes da UE.

A política portuguesa em matéria de luta contra a droga opera, no geral, uma trajetória de convergência em direção aos principais elementos observados na União Europeia nas últimas duas décadas (EMCDDA 2011), ainda que resultado não seja necessariamente positivo, como discutido por Chatwin (2013; 2017). Ao mesmo tempo, Chatwin (2011c, 149) considera que o prognóstico para harmonização das políticas de drogas na UE não é particularmente positivo, informação a considerar ainda que o foco do seu estudo seja principalmente o das políticas relativamente ao consumo. Nos anos 90, no seio dos grupos de trabalho do Conselho em Bruxelas, Portugal demonstrou-se ser a favor das propostas francesas pela harmonização (Boekhout van Soling 2002). No entanto, como nos informa Radaelli (2000), Europeização e convergência ou harmonização são conceitos contíguos, mas não equivalentes. O processo e as suas consequências são distintos, ou seja, a convergência ou a harmonização poderão ser um resultado do processo de Europeização. Neste caso, consideramos ser evidente a procura de um resultado por parte das instituições e dos Estados-membros que, neste caso, é o da harmonização de legislação e políticas. Porém, o foco desta investigação é verificar se a existência (ou não) de alteração interna é provocada pelo fator UE. Para além disto, torna-se importante não confundir esta verificação com o sucesso ou insucesso do seu impacto em termos de eficácia.

Na avaliação intercalar do Plano de Ação da UE de Luta contra a Droga (2000-2004), que é considerado na política pública portuguesa no primeiro corte temporal, é refletido pela Comissão das Comunidades Europeias (2002) que a Estratégia da UE de 1999 e o Plano de Ação (2000-2004) foram ponto de referência e que fornecem o quadro para todas as atividades e iniciativas nos Estados-membros. Do mesmo modo, e já no nosso segundo corte temporal, na avaliação da aplicação da Estratégia da UE de Luta contra a Droga para o período 2013-2020 (Comissão Europeia 2017) é também reconhecido o valor acrescentado da UE. Apesar de a Estratégia não impor deveres legais aos Estados-membros, a avaliação conclui que esta teve êxito na orientação da atuação neste domínio, na promoção de um quadro estratégico comum e na geração de um consenso sobre a política de luta contra a droga.

Em Portugal é evidente o papel preponderante assumido pelas Convenções das Nações Unidas desde os primeiros documentos legais nesta matéria, mantendo-se o fundamento legal dos Planos mais recentes. Poiares (s.d., 317) considera que Portugal vinha produzido as leis de droga sempre por pressão internacional e só depois por causas internas. As convenções da ONU de 1961, 1971 e 1988 eram a principal fonte de direito internacional da droga nos anos 90 (Poiares s.d., 394) e parecem manter essa relevância também no nosso segundo período de análise, ainda que dividida com a crescente preponderância da União Europeia.

Não obstante, não devemos descurar a ação conjunta que a UE tem procurado desenvolver desde cedo neste fórum – mesmo antes de o Tratado de Lisboa lhe conferir personalidade jurídica, com todas as prerrogativas que tal comporta – e que sempre recomendou e incentivou a ratificação destas convenções. Vemos esse compromisso em vários documentos, como por exemplo no Protocolo de adesão à convenção de 19 de Junho de 1990, que fixa as normas para a aplicação do Acordo de Schengen, de 1985, e que aborda o problema da droga de acordo com os princípios constantes das fontes internacionais de Direito da Droga, máxime as convenções da ONU (artigos 70º e ss.) (Poiares, s.d., 401); o Plano de Ação Contra a Criminalidade Organizada (Conselho da União Europeia 1997a), que recomenda a ratificação da Convenção de 1988; a Posição Comum de 1999 do Conselho da UE relativa à proposta de Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade organizada (idem 1998); ou a Decisão 2010/759/UE (idem 2010c) que instava os Estados-membros à adoção de medidas em conformidade com a Convenção de 1971. Para além disto, a UE tem vindo a apoiar os projetos e programas do Gabinete das Nações Unidas para a Droga e Criminalidade (UNODC), financiado vários projetos no contexto mundial num montante total de 73 milhões de euros (Comissão Europeia 2015).

Nesse sentido, é clara a influência da ONU no direito e nas estratégias europeias, no que a esta matéria diz respeito. Porém, esta é uma relação com dois sentidos. A União Europeia exerce influência diretamente através do estatuto de membro observador que detém desde 1974, não só influenciado as decisões daquela Organização, mas sendo também por ela influenciada; mas fá-lo também de forma indireta, dada a vinculação ao direito internacional a que estão obrigados os Estados europeus unionistas.

Considerando as pistas que o institucionalismo racional nos dá sobre a Europeização, nomeadamente a necessidade de existência de uma condição de inconveniência ou *misfit*, procuramos elaborar algumas considerações. Esta condição de inconveniência parece ter existido no passado para com o panorama internacional (e não exclusivamente europeu), em virtude da posição “vacilante e ambígua” portuguesa (Poiares s.d., 389) motivada pela receita que o comércio do ópio constituía para o território de Macau, que se altera progressivamente com a ratificação das Convenções das Nações Unidas. Considerando que é absolutamente necessário determinar se a UE é a génese da mudança interna, afigura-se-nos que a grande mudança na política portuguesa não é decorrente da UE, mas sim das Nações Unidas, alteração esta anterior aos nossos períodos de análise. A partir dessa ratificação há um claro alinhamento com as tendências repressivas de abordagem ao tráfico de drogas internacionais. Todos os Estados-membros, incluindo Portugal, já tinham legislação nesta matéria antes da existência da abordagem da UE às drogas, pelo que o impacto da política comunitária certamente se tornará mais evidente nos novos Estados-membros, que não tinham uma estratégia nacional (Gutheil, Liger, Heetman, Eager & Bourgeon 2016). No caso português a legislação existente encontra o seu fundamento legal nas convenções da ONU ratificadas.

Neste sentido, consideramos que nos nossos dois períodos de análise, e contrariamente ao que se passou anteriormente à ratificação das Convenções da ONU, esta condição de incompatibilidade não se verifica para com a UE em ambos os períodos de análise. No entanto, como exploramos no primeiro capítulo, existem exemplos de Europeização sem que haja pressão adaptacional (Radaelli 2006, 64) e, a acrescentar, o grau de inconveniência não se constitui de objetividade, mas antes de subjetividade e de uma construção social e discursiva (Börzel & Risse 2007, 491; Radaelli 2006; 64).

Olhemos agora para a existência ou não dos fatores facilitadores ou moderadores da Europeização: grupos de veto e instituições. Quanto aos *veto players* – individuais ou coletivos -,

parece-nos ser evidente a não observância de pontos de veto nem de uma dispersão de poder significativa. Em ambos os cortes temporais parece observar-se um alinhamento geral dos interesses portugueses com os europeus e, por isso, não se verificou motivo para inibir a mudança interna. Naturalmente que a atividade parlamentar está repleta de discursos que se opõem, em algum momento, às propostas de lei e de documentos orientadores. No entanto, não podemos dizer que esta atividade tenha algum significado de maior quando falamos de *veto players*, na medida em que em Portugal os atores com esta capacidade, à partida, têm interesse em se aliar a outros atores com o objetivo de minimizar o problema do tráfico de droga.

Quanto às instituições formais e informais, consideramos que o seu papel se pode tornar mais evidente no campo da procura. Para além do papel do Conselho Interministerial na coordenação nacional das políticas nesta matéria, observamos a título de exemplo, no nosso primeiro período de análise, o independente Instituto da Droga e da Toxicodependência (IDT) que no nosso segundo período, em 2011, dá lugar ao Serviço de Intervenção nos Comportamento Aditivos e Dependências (SICAD), absorvido pelo Ministério da Saúde. Estas instituições e outras, como o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência, providenciam os recursos materiais e ideacionais para a promoção da mudança doméstica (Börzel & Risse 2000) mas, ao mesmo tempo, têm potencial para reduzir a flexibilidade e variabilidade do comportamento, através da manutenção de elementos de ordem e previsibilidade (March & Olsen 2006, 3). No entanto, neste domínio, a mudança operada no primeiro período de análise reporta-se quase exclusivamente ao domínio da procura e, por isso, não temos dados suficientes para elaborar sobre esta alteração interna e sobre o papel das instituições formais e informais na descriminalização. Já no que concerne ao tráfico de drogas, verificamos um alinhamento constante com a política europeia e internacional neste domínio, demonstrando o compromisso e o interesse nacional na cooperação para a repressão a este tipo de criminalidade. Neste sentido, as instituições portuguesas acompanharam as tendências europeias, operando uma absorção das indicações comunitárias.

Realizando uma comparação entre os dois períodos conseguimos retirar algumas conclusões. Desde logo, há um crescendo em relação às referências à União Europeia que se acentuam com a criação do ELSJ, como já pudemos observar anteriormente. Neste sentido, e tendo em conta a acentuação da acomodação dos documentos e objetivos europeus, parece ser possível afirmar que há um maior compromisso com a União Europeia no segundo período. Não quer isto dizer que no primeiro período de análise não se observasse já a absorção das diretrizes

comunitárias, mas que se observa um crescendo deste *download* com o passar dos anos, ainda que este se mantenha essencialmente no plano ideacional. No entanto, através da análise realizada, não conseguimos afirmar inequivocamente que as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa possam ter significado a existência de pressões verticais e, por isso, possam ter tido um papel preponderante neste crescendo.

Quanto à comunitarização, esta não foi isenta de derrogações de sentido intergovernamental, a título transitório e permanente, como discutidas no capítulo segundo. Dos traços intergovernamentais permanentes urge destacar a alusão aos diferentes sistemas e tradições jurídicas dos Estados-membros na constituição do ELSJ, dos standards mínimos e da harmonização processual necessária ao reconhecimento mútuo, que representa uma resistência à uniformização *top-down*, de acordo com a análise de Mitsilegas (2009, 42). Devemos ainda sublinhar que o período transitório entre os métodos intergovernamental e comunitário se estendeu até ao final de 2014 e que, por isso, englobou a totalidade do nosso segundo período de análise.

Considerando o analisado até então, e tendo em conta os graus de mudança interna discutidos no primeiro capítulo, parece-nos que o grau de Europeização das políticas públicas portuguesas em matéria de luta contra o tráfico de drogas se enquadra na definição de absorção de Börzel e Risse (2000), na medida que assistimos a um nível baixo de mudança interna. A incorporação da política europeia aconteceu sem assistirmos a uma alteração substancial dos processos, políticas e instituições já existentes. É importante relembrar o sublinhado por Orbie e Carbone (2016), que nos informam de que os resultados não têm necessariamente de se verificar de forma material. No caso português consideramos que houve uma absorção essencialmente ideacional. Em matéria de criminalidade organizada no geral, a postura da UE tem sido amplamente aceite, assistindo-se à partilha da vontade e sentido de urgência no combate ao problema, essencialmente no plano discursivo. No entanto, se analisarmos para além da dimensão discursiva podemos verificar que a implementação local pode nem sempre refletir este entendimento discursivo (Carrapiço 2014). Acreditamos, ainda, que se procedêssemos à análise da política com um foco no vetor da procura o resultado da Europeização poderia ser diferente.

Para além disto, parece-nos que entre um período e outro não há uma diferença tangível significativa neste grau de mudança interna. Como pudemos observar, as políticas portuguesas do segundo corte temporal estão inseridas numa lógica de continuidade face à Estratégia de 1999

e ao Horizonte 2004. No entanto, não podemos deixar de sublinhar o crescendo desta absorção dos princípios e recomendações da União Europeia, principalmente com a revisão operada pelo Tratado de Amesterdão. Considerando que as alterações não são imediatamente observáveis, este crescendo começa no final do primeiro período de análise. Já no segundo período verificamos a continuação da consolidação desta absorção, como nos foi possível observar aquando da sua análise, ainda que não consigamos isolar o papel das potencialidades introduzidas pelo Tratado de Lisboa. De um período para o outro não podemos considerar que tenha havido uma alteração no resultado da Europeização, mantendo-se no nível da absorção ideacional.

Respondendo à nossa questão de investigação – como evoluiu a Europeização das políticas públicas portuguesas de luta contra o tráfico de drogas? -, consideramos que se trilhou um percurso de absorção ideacional em crescendo ao longo dos períodos em análise. Há uma aproximação progressiva às orientações da política europeia e uma evolução e aprimoramento da política portuguesa, destacando-se essencialmente a área da cooperação.

No entanto, há algumas notas a considerar e que nos alertam para a necessidade de ter cautela com esta conclusão. Em primeiro lugar, como já discutimos anteriormente, não nos parece que neste período de análise tenha existido uma condição de incompatibilidade que motivasse uma alteração estrutural. Como referido, a incompatibilidade é necessária, mas não determinante para a mudança interna e existem até autores que alertam para a existência de casos de Europeização em que tal não se verifica, como consideramos ser o caso português nesta matéria; no entanto, também os fatores moderadores parecem também não desempenhar um papel a destacar no quadro português.

Em segundo lugar, os documentos da UE que orientam a política portuguesa são muitas vezes planos sem poder para vincular juridicamente, a não ser, por vezes, aos resultados. São conjuntos de orientações em que os países acabam por se alicerçar voluntariamente e, neste sentido, as potencialidades introduzidas pelo Tratado de Lisboa, nomeadamente ao nível da maior autonomia decisória face aos Estados-membros, acabam por não relevar significativamente. Apesar de com Lisboa estarem reunidas as condições para uma política suportada ou mesmo liderada pela UE, a *drug policy* comunitária continua a ter uma base legal estreita nos Tratados (Edwards & Galla 2014). Isto releva essencialmente tendo em conta a hipótese por nós colocada de que postula que as potencialidades introduzidas pelo Tratado de Lisboa, nomeadamente a

extensão do método comunitário ao antigo Terceiro Pilar, constituíram um potenciador do fenómeno de Europeização das políticas publicas em matéria de luta contra a droga em Portugal.

Temos ainda de ter bastante atenção à questão da génese da mudança interna. Neste caso, já estabelecemos a importância das Convenções das Nações Unidas para o panorama internacional, europeu e português da repressão ao tráfico de drogas. Neste sentido, e como será recorrente quando falamos de fenómenos sociais, parece-nos impossível isolar a UE na construção da política pública portuguesa nesta matéria. Esta conclusão tem fortes implicações na resposta à nossa questão de investigação, uma vez que para além de haver um grau de mudança interna baixo – absorção ideacional – não conseguimos determinar inequivocamente o papel único da União Europeia na génese desta mudança. É necessário termos em consideração que quando falamos de iniciativas comunitárias não vinculativas se torna muito difícil estabelecer uma ligação causal entre a política da UE e as mudanças nacionais (Edwards & Galla 2014). A ponderação deste considerando é impreterível para a correta análise do objetivo a que aqui nos propomos.

Para além disto, e como se torna perceptível através da posição portuguesa face ao consumo, esta é uma área onde reina o princípio da subsidiariedade. Quanto a isto, parece-nos claro também que Portugal tem priorizado o desenvolvimento do vetor da procura na sua *drug policy*. Ainda que a oferta e a procura sejam vetores indissociáveis, normalmente as políticas assumem uma orientação mais direcionada à oferta ou a procura. A opção por uma ou por outra estará fortemente ligada à forma como os problemas da droga são percecionados como uma questão de *law enforcement* ou de saúde pública (Krajewski 2014, 470). Se nos EUA há uma política muito mais orientada para a oferta, na Europa há um equilíbrio (*idem*), assistindo-se a uma multiplicidade de respostas mais ou menos liberais ou restritivas em matéria de consumo. Em Portugal observa-se uma maior inclinação para o desenho da política com base na perceção dos problemas da droga enquanto questões de saúde pública. Isso parece ser confirmado quando comparamos o volume e o conteúdo dos objetivos e opções estratégicas destinadas ao vetor da procura e ao vetor da oferta, sendo este último mais genérico. Esta orientação por uma política mais focada no vetor da procura pode decorrer de vários fatores em muito relacionados com questões de perceção. Consideramos, antes de mais e como já referimos, que por este problema, apesar da sua importante dimensão transnacional, se manifestar em primeiro lugar no nível local, pode haver uma priorização pela questão do consumo e do tratamento/apoio ao toxicod dependente e pela redução de riscos/danos. O fator geográfico vai ter influência determinante na avaliação dos problemas e das suas consequências, sendo que no nível local é mais comum sentirem-se as

consequências ligadas ao consumo de droga, sendo que à medida que observamos os níveis macro, nomeadamente o nível regional e internacional, as questões se tornam mais vagas e os problemas mais difíceis de definir (Schiray 2001). Isto pode decorrer também do facto de o problema do tráfico de drogas ser de uma complexidade tal que dificulta a elaboração de objetivos concretos, exequíveis e mensuráveis. Não quer isto dizer, no entanto, que Portugal tenha negligenciado de alguma forma a repressão do tráfico de drogas. Pelo contrário, é uma constante na política portuguesa em toda a nossa análise. Esta orientação da política portuguesa é então focada essencialmente na redução dos danos para o indivíduo e para a sociedade associados ao uso, ao passo que o sistema judicial se foca unicamente na questão da criminalidade organizada, apresentado aos consumidores intervenções de redução de danos ao invés de optar por penas privativas de liberdade (Gutheil, Liger, Heetman, Eager & Bourgeon 2016).

Apesar da submissão a este princípio, há uma evidente concordância entre a comunidade internacional e europeia sobre a forma como tráfico de drogas deve ser abordado. Encontramos vários pontos de contacto nos conteúdos da política portuguesa e europeia, nomeadamente na procura de uma política *evidence based*, no foco nas novas substâncias psicoativas; a preocupação com as atividades perpetuadas por grupos de criminalidade organizada; a importância da cooperação, patente na celebração de acordos com países terceiros; na preocupação com controlo das costas, várias vezes objeto de preocupação portuguesa e plasmado na Estratégia de Segurança Marítima da UE de 2014. Alertamos, no entanto, para o facto de tal não querer dizer a política portuguesa teve origem exclusiva na política comunitária, até porque Portugal já vinha desenvolvendo a sua política ainda antes de ter integrado o projeto europeu e pelo papel preponderante assumido pela ONU em tal construção.

Parece ser ponto assente para todos os Estados-membros da UE a necessidade de cooperação na luta contra a criminalidade organizada e o tráfico de drogas, na medida em que essa luta comporta benefícios não só para a UE como um todo, mas também para os governos nacionais numa lógica expressa pelo institucionalismo da escolha racional de que os atores se comportam por forma a maximizar a obtenção das suas preferências. Neste sentido, a Europeização será desejável e até uma forma de demonstrar o compromisso com uma política que é proibitiva na sua natureza. Assim sendo, países como Portugal, que têm uma atitude mais liberal face ao toxicodependente e ao consumo, podem demonstrar que, apesar da divergência em certos aspetos da sua política nacional, estão comprometidos com a subscrição dos objetivos proibitivos em que as políticas europeias e internacionais são, em última análise, baseadas

(Chatwin 2011c, 150). Como conclui Chatwin (2011c, 151), este vetor da oferta observa uma trajetória constante em direção à maior cooperação entre Estados-membros.

Por fim, consideramos também importante destacar a relação entre o desenvolvido nos documentos oficiais e a prática portuguesa. Sobre isto parece-nos evidente que as recomendações de que as penas por tráfico de drogas sejam tão graves como aquelas por terrorismo ou criminalidade altamente organizada²⁷ é uma questão que, apesar de incorporada na lei portuguesa, apenas se traduz na letra da lei e das estratégias/planos nacionais. Obviamente que aqui ignoramos as circunstâncias dos crimes em particular e das suas atenuantes. Todavia, como foi possível observar, a pena de prisão efetiva não é aplicada taxativamente em Portugal, como muitas vezes recomendado nos documentos analisados. Aqui é observável um desfasamento entre aquilo que é recomendado na UE e o que é praticado em Portugal. Apesar de a repressão do tráfico de drogas ser uma questão amplamente aceite, há nuances entre os tipos de tráfico que devemos considerar. A lei portuguesa revelou-se sensível aos diferentes tipos de tráfico de drogas ao considerar a figura do traficante consumidor e do tráfico de menor gravidade. Neste sentido, observamos a manutenção na punição *de jure*, mas a uma suavização na punição *de facto*. Consideramos, no entanto, que este desalinhamento com as recomendações europeias acaba por demonstrar uma gestão inteligente por parte dos tribunais portugueses, indo de encontro à cimentação das políticas de redução de riscos e de saúde pública. Neste sentido, e concordando com o avançado por Laqueur (2015), consideramos que a alteração mais importante na política portuguesa, através da lei de descriminalização, não foi a legislação em si, mas as mudanças comportamentais que se seguiram, neste caso nas práticas do sistema judicial.

A seguinte tabela pretende apresentar a síntese analítica do discutido no presente subcapítulo, contendo três momentos: o passado, onde consideramos a existência de uma situação de incompatibilidade; e o primeiro e segundo períodos de análise, que revelam uma similaridade entre períodos relativamente à Europeização das políticas portuguesas neste domínio.

²⁷ Esta recomendação é encontrada em vários documentos da UE. A título de exemplo: na Resolução relativa à condenação por infrações graves em matéria de tráfico ilícito de droga (Conselho da UE 1996d), na Ação Comum 96/750/JAI (idem 1996c), relativa à aproximação das legislações e das práticas nos Estados-membros da União Europeia tendo em vista a luta contra a toxicod dependência e a prevenção e combate ao tráfico ilícito de droga.

Tabela 1 – Tabela-síntese das conclusões do estudo

No passado	1º Período (1999-2001)	2º Período (2010-2014)
Existência de condição de <i>misfit</i> , devido à posição ambígua de Portugal perante as receitas geradas pelo tráfico de drogas em Macau. Altera-se com a ratificação das Convenções das Nações Unidas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inexistência de condição de <i>misfit</i> ▪ Ausência de pontos de veto significativos ▪ Instituições portuguesas alinhadas com a UE 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inexistência de condição de <i>misfit</i> ▪ Ausência de pontos de veto significativos ▪ Instituições portuguesas alinhadas com a UE
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausência de mudança interna tangível ▪ Europeização: absorção ideacional ▪ Aumento progressivo da absorção, com destaque para o papel dinamizador do ELSJ 	
	As evidências são menores (destacamos, por exemplo, a ausência de referências aos marcos de Tampere), mas presentes	<i>Download</i> das diretrizes europeias e envolvimento nas instituições e agências mais evidente
	Em ambos os períodos há dificuldade de isolar o fator UE – presença permanente das Convenções da ONU como fundamento legal da política portuguesa	
	Institucionalização da cooperação no Terceiro Pilar (1993) como possível catalisador da absorção	Incapacidade de determinar o papel das introduções do Tratado de Lisboa na Europeização – importância do período transitório até 1 de dezembro de 2014

CONCLUSÃO

Como afirmado na parte introdutória da presente dissertação, tivemos como desiderato aplicar o quadro conceptual da Europeização ao desenvolvimento da política portuguesa de luta contra a droga, particularmente no vetor do tráfico de drogas, à luz do quadro teórico do institucionalismo da escolha racional. Portugal é já frequentemente utilizado como estudo de caso para a análise da questão dos consumos, dada a sua moldura legislativa *sui generis* dentro da UE, pelo que, com esta investigação procuramos focar-nos no vetor tendencialmente menos explorado.

A questão norteadora desta investigação – de que forma evoluiu a Europeização da política pública portuguesa de luta contra a droga? – ramificou-se em dois vetores: a questão da criminalidade organizada, na forma de narcotráfico, e as políticas que versam esta problemática tanto a nível comunitária como nacional, considerando dois períodos de análise; e o fenómeno de Europeização e as dinâmicas que lhe são observáveis. Neste sentido, realizamos uma análise do percurso das políticas portuguesas, procurando operar por um cruzamento entre estas e os desenvolvimentos na construção da *actorness* da UE e da institucionalização da cooperação em matéria de segurança interna. De acordo com esta análise, concluímos que a Europeização da política portuguesa se desenvolveu progressivamente em direção a uma absorção ideacional, que se traduz num tipo de mudança interna baixo, onde não se verificam alterações tangíveis nos processos, políticas e instituições nacionais.

Esta é uma conclusão que nos exige cautela na sua análise uma vez que o desafio a que nos propusemos implicava a determinação do fator UE na génese da mudança interna. Ora, não nos foi possível isolar este fator como causador da alteração, uma vez que a ONU se manteve sempre muito próxima do desenvolvimento da política nacional nesta matéria. Para além disto, Portugal já tinha iniciado o desenvolvimento da sua atuação nesta matéria ainda antes de integrar o projeto europeu. Nas ciências sociais, sendo o objeto de estudo um fenómeno social, é reconhecida a incapacidade de isolar este tipo de fenómenos e de determinar, com certezas, o que é resultado de um fenómeno de Europeização ou de globalização, por exemplo. Relembramos, também, que o desenho de investigação da presente dissertação não nos permite estabelecer relações de causalidade entre a política nacional e a europeia. Como salientado por King, Kehoane e Verba (1994, 32), não é impossível fazer inferências confiáveis na pesquisa qualitativa, mas devemos sempre ter em consideração uma estimativa do “grau de certeza” nas nossas

inferências. Neste caso, devemos considerar o potencial de outras variáveis, nomeadamente a ONU, na explicação da construção da política portuguesa.

Não obstante a cautela exigida na análise das nossas conclusões, parece-nos possível afirmar uma similaridade nas políticas, uma vez que esta é uma questão que gera um relativo consenso na comunidade internacional, pelo potencial nefasto que demonstra ter para os Estados, para a sociedade e a economia

O Tratado de Lisboa introduziu um conjunto de potencialidades que nos conduziram a construir a hipótese da presente dissertação: as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, nomeadamente a extensão do método comunitário ao antigo Terceiro Pilar, constituíram um potenciador do fenómeno de Europeização das políticas públicas em matéria de luta contra a droga em Portugal. A investigação desenvolvida leva-nos a concluir pela não verificação desta mesma hipótese. Não nos pareceu evidente que esta extensão do método comunitário possa ter tido capacidade de produzir pressões verticais, como era inicialmente expectável, ao ponto de ser possível identificar uma alteração na política portuguesa. Isto pode dever-se a duas condicionantes. Por um lado, verificou-se um período transitório até ao final de 2014 que significou que todos os atos do antigo Terceiro Pilar vigentes a 1 de dezembro de 2009 permaneceram transitoriamente sujeitos ao método intergovernamental e que, por isso, continuavam a não ter capacidade para produzir efeitos diretos e que o incumprimento não podia ser inquirido pela Comissão e pelo Tribunal. Por outro lado, continuou a não se verificar a condição de incompatibilidade/ *misfit*, à semelhança do verificado no primeiro período de análise. Esta condição é necessária, mas não suficiente, para que possa haver alteração no nível doméstico. Sendo necessária e uma vez que não existente, seria de concluir pela não verificação da Europeização. No entanto, optamos por considerar a hipótese e a existência de casos de Europeização onde não se verificou uma condição de pressão adaptacional (Radaelli 2006, 64) e a natureza subjetiva do grau de inconveniência, de natureza social e discursivamente construída (Börzel & Risse, 491; Radaelli 2006; 64). É a opção pela consideração deste caminho que nos permitiu concluir pela Europeização enquanto absorção ideacional.

Deparamo-nos com algumas limitações que nos vão permitir desenvolver pistas para a investigação futura nesta matéria.

Primeiramente, a lente teórica desta dissertação foi o institucionalismo da escolha racional. É reconhecido que todos os quadros teóricos nas Relações Internacionais têm as suas

limitações e, indo ao encontro do defendido por Börzel e Risse (2000), a aplicação de um quadro teórico não exige a sua exclusividade uma vez que os institucionalismos referidos – racional, histórico e sociológico – podem ocorrer simultaneamente ou caracterizar momentos diferentes no processo de mudança institucional. Neste sentido, consideramos que a nossa análise beneficiaria da conjugação com outros quadros do novo institucionalismo, nomeadamente o institucionalismo histórico e sociológico.

De seguida, a orientação da presente investigação sobre a Europeização foi *top-down*. Como exploramos no primeiro capítulo, aquando da discussão da dificuldade de isolar o fator UE com o qual nos deparamos nesta análise, Graziano e Vink (2008, 9-10) advogam que a solução pode passar pela opção por um desenho *bottom-up-down*, ou seja, pelo início do estudo no nível doméstico, depois passar pela análise da construção das políticas e instituições no nível UE e, posteriormente, determinar os efeitos dos desafios e pressões exercidas pela difusão da integração europeia no nível doméstico. Realizar a investigação utilizando esta perspetiva seria também interessante por forma a analisar a construção da política de descriminalização e a sua influência no nível regional.

Uma outra limitação prende-se com o facto de nos termos cingido essencialmente à análise de documentos oficiais – leis, estratégias e planos –, que nem sempre são os melhores indicadores do que é realmente praticado. Quando acedemos a um indicador da aplicação da lei na prática, como nos foi possível nesta investigação, facilmente percebemos o desfasamento entre a letra da lei e o praticado nos tribunais portugueses. Ressalvamos, no entanto, que o nosso objetivo não passou por analisar a eficácia das políticas empregues, mas que este é um importante indicador na medida em que tem o potencial para contrapor a dimensão discursiva com a dimensão tangível. Um outro exemplo ilustrativo da limitação dos documentos oficiais é encontrado nos Relatórios Anuais de Segurança Interna que pecam por défice de análise, no sentido em que se dedicam essencialmente a descrever o desenvolvimento das iniciativas em matéria de segurança interna ao nível da UE e apenas mais raramente se dedicam ao relato do envolvimento português no quadro europeu. Isto torna-se particularmente evidente quando comparamos com as referências à participação portuguesa em missões no âmbito da política externa da UE. A estrutura dos relatórios é caracterizada por uma irregularidade de formato e conteúdo, irregularidade também visível na existência, dimensão e conteúdo das secções destinadas à cooperação internacional. Neste sentido, consideramos que a esta investigação poderiam ser

acrescentados contributos que nos permitam ver para além da letra da lei, das estratégias e dos planos.

Apesar de com esta investigação não procurarmos concluir pela eficácia da política em si, uma das outras limitações prende-se com a dificuldade de medição dos progressos em matéria de redução da oferta, entrave também reconhecido pela Comissão das Comunidades Europeias (2007), que considera que as ações neste domínio são medidas principalmente através de indicadores quantitativos em detrimento dos qualitativos. Ora, a fragmentação dos dados na UE, explicada pela ausência de normas comuns em matéria de registo e recolha de dados e, também, pela sobreposição das estruturas responsáveis pela elaboração de relatórios, constitui-se como um obstáculo ao estudo deste fenómeno na UE e da forma como os Estados-membros o abordam.

Por fim, encontramos nos cortes temporais realizados para analisar o estudo de caso português uma outra limitação. Consideramos que principalmente o segundo corte temporal pode ser limitador na nossa análise, uma vez que se inicia logo após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e, como sabemos, há um período de adaptação e, por isso, no caso de existirem alterações, estas não são imediatamente implementadas e observáveis. Para além disto, observou-se um período transitório (até 1 de dezembro de 2014) onde se manteve a incapacidade dos atos jurídicos para produzir efeito direto e onde o incumprimento de tais atos continuou a não poder ser inquirido por incumprimento.

As cinco limitações identificadas podem ser perspetivadas como linhas de investigação futura. Adicionalmente, sugerem-se outras linhas também relevantes para análise: o estudo comparado Portugal-Espanha; o estudo comparado França-Reino Unido; dependendo da evolução, o caso do Reino Unido (antes e após o Brexit).

BIBLIOGRAFIA

Fontes Primárias

Código do Processo Penal Português, na versão revista e atualizada pela lei n.º 1/2018, de 29/01. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=199&tabela=leis

Comissão das Comunidades Europeias (2007). Comunicação da Comissão sobre a avaliação intercalar de 2007 relativa à execução do Plano de Ação da União Europeia em matéria de luta contra a droga (2005-2008). Bruxelas 10.12.2007. COM (2007) 781 final.

_____ (2009). Relatório da Comissão sobre a aplicação da Decisão-Quadro 2004/757/JAI que adota regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infrações penais e às sanções aplicáveis no domínio do tráfico ilícito de droga. Bruxelas. COM(2009) 669 final.

_____ (2001). Diretiva 2001/8/CE de 8 de fevereiro de 2001 que substitui o anexo I da Diretiva 92/109/CEE do Conselho relativa à produção e colocação no mercado de certas substâncias utilizadas na produção ilegal de estupefacientes e psicotrópicos. JO n.º L039 de 09/02/2001, pp. 0031-0032.

_____ (1994). Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu Relativa a um Plano de Ação da União Europeia em matéria de Luta contra a Droga (1995-1999). COM(94) 234 final. Bruxelas.

Comissão Europeia (2017). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Avaliação da aplicação da Estratégia da UE de Luta contra a Droga para o período 2013-2020 e da execução do Plano de Ação da UE contra a Droga para o período 2013-2016: necessidade de um plano de ação contra a droga para o período 2017-2020. COM/2017/0195 final.

_____ (2015). Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre os progressos realizados na execução da Estratégia da UE de Luta contra a Droga 2013-2020 e do Plano de Ação da UE de Luta contra a Droga 2013-2016. COM (2015) 584 final.

_____ (2014). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Relatório final sobre a execução da Estratégia de Segurança Interna da UE 2010-2014. Bruxelas. COM(2014) 365 final.

_____ (2011). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Para uma resposta europeia mais eficaz na luta contra a droga. COM(2011) 689 final.

_____ (2010a). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Realização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça para os cidadãos europeus. Plano de Ação de aplicação do Programa de Estocolmo. COM(2010) 171 final.

_____ (2010b). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Estratégia de Segurança Interna da UE em Ação: cinco etapas para uma Europa mais segura. COM(2010) 673 final.

_____ (2009). Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Justiça, liberdade e segurança na Europa desde 2005: avaliação do programa e do plano de ação da Haia. COM(2009) 263 final.

_____ (2005). Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Elaboração de um conceito estratégico para combater a criminalidade organizada. COM(2005) 232 final.

_____ (2004). Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Espaço de liberdade, de segurança e de justiça: balanço do programa de Tampere e futuras orientações. COM(2004) 401 final.

Conselho da União Europeia (2013). Plano de Ação da UE de Luta Contra a Droga (2013-2016). 2013/C 351/01.

_____ (2012). Estratégia de Luta Contra a Droga (2013-2020). 2012/C 402/01.

_____ (2011a). Projeto de Conclusões do Conselho que fixam as prioridades da UE em matéria de luta contra a criminalidade organizada para o período de 2011 a 2013. Bruxelas. 11050/11.

_____ (2011b). Pacto Europeu Contra as Drogas Sintéticas. Bruxelas. 15544/11.

_____ (2010a). Pacto Europeu de Luta contra o Tráfico Internacional de Droga – Destruir as rotas da Cocaína e da Heroína. Bruxelas. 8821/10.

_____ (2010b). Projeto de conclusões do Conselho sobre a criação e implementação de um ciclo político da UE para a criminalidade internacional grave e organizada. Bruxelas. 14998/10.

_____ (2010c). Decisão do Conselho de 2 de dezembro de 2010 sobre a aplicação de medidas de controlo à 4-metilmetcatinona (mefedrona). 2010/759/UE. JO n.º L322 de 8/12/2010, pp. 44-45.

_____ (2008a). Plano de Ação da UE em matéria de luta contra a droga (2009-2012). 2008/C 326/09.

_____ (2008b). Decisão-Quadro 2008/841/JAI do Conselho, de 24 de outubro de 2008, relativa à luta contra a criminalidade organizada. JO n.º L300 de 11/11/2008, pp. 42-45.

_____ (2007). Decisão do Conselho de 12 de fevereiro de 2007 que cria, para o período de 2007 a 2013, no âmbito do Programa Geral sobre Segurança e Proteção das Liberdades, o programa específico “Prevenir e combater a criminalidade”. 2007/125/JAI. JO n.º L58 de 24/2/2007, pp. 7-12.

_____ (2005). Plano de Ação da União Europeia em matéria de luta contra a droga (2005-2008). 2005/C 168/01.

_____ (2004a). Estratégia da UE de Luta contra a Droga (2005-2012). Bruxelas. 15074/04.

_____ (2004b) Decisão-Quadro 2004/757/JAI de 25 de outubro de 2004 que adota regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infrações penais e às sanções aplicáveis no domínio do tráfico de drogas. 2004/757/JAI. JO n.º L335 de 11/11/2004, pp. 8-11.

_____ (1999). Posição Comum de 29 de março de 1999 definida pelo Conselho com base no artigo K.4 do Tratado da União Europeia, relativa à proposta de Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade organizada. 1999/235/JAI. JO n.º L87 de 31/03/1999, pp. 1-2.

_____ (1998a). Plano de Ação do Conselho e da Comissão sobre a melhor forma de aplicar as disposições do Tratado de Amesterdão relativas à criação de um Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça. Texto aprovado pelo Conselho Justiça e Assuntos Internos de 3 de dezembro de 1998. 1999/C 19/01.

_____ (1998b). Ação Comum de 21 de dezembro de 1998 adotada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à incriminação da participação numa organização criminosa nos Estados-membros da União Europeia. 98/733/JAI. JO n.º L351 de 29/12/1998, pp. 1-3.

_____ (1998c). Resolução do Conselho de 21 de dezembro de 1998 sobre a prevenção da criminalidade organizada, tendo em vista a definição de uma estratégia global para a combater. JO n.º C408 de 29/12/1998, pp. 1-4.

_____ (1997a). Plano de Ação Contra a Criminalidade Organizada (Adotado pelo Conselho em 28 de abril de 1997). 97/C 251/01.

_____ (1997b). Ação Comum 97/827/JAI, de 5 de dezembro de 1997, adotada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, que cria um mecanismo de avaliação da aplicação e concretização a nível nacional dos compromissos internacionais em matéria de luta contra o crime organizado. JO n.º L344 de 15/12/1997, pp. 7-9.

_____ (1997c). Resolução do Conselho de 18 de dezembro de 1997 que define as prioridades da cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos para o período compreendido entre 1 de janeiro de 1998 e a data de entrada em vigor do Tratado de Amesterdão. JO n.º C11 de 15/01/1998, pp. 1-4.

_____ (1996a). Resolução do Conselho, de 14 de Outubro de 1996, que define as prioridades da cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos para o período compreendido entre 1 de Julho de 1996 e 30 de Junho de 1998. JO n.º L178 de 7/7/1997, pp. 6-7.

_____ (1996b). Resolução do Conselho, de 29 de novembro de 1996, relativa à elaboração de acordos entre os serviços policiais e aduaneiros em matéria de luta contra a droga. JO n.º C375 de 12/12/1996, pp. 1-2.

_____ (1996c). Ação Comum de 17 de dezembro de 1996 adotada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à aproximação das legislações e das práticas nos Estados-membros da União Europeia tendo em vista a luta contra a toxicod dependência e a prevenção e combate ao tráfico ilícito de droga. 96/750/JAI. JO n.º L342 de 31/12/1996, pp. 6-8.

_____ (1996d). Resolução do Conselho de 20 de dezembro de 1996 relativa à condenação por infrações graves em matéria de tráfico ilícito de droga. JO n.º C10 de 11/01/1997, pp. 3-4.

_____ (1995). Ato do Conselho, de 26 de julho de 1995, que estatui a Convenção elaborada com base no artigo K.3 do Tratado da União que cria um Serviço Europeu de Polícia (Convenção Europol). JO n.º C316 de 27/11/1995, pp. 1-32.

Conselho Europeu (2010). Programa de Estocolmo – uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos. 2010/C 115/01.

_____ (2005). Programa da Haia: Reforço da Liberdade, da Segurança e da Justiça na União Europeia. 2005/C 53/01.

_____ (2000). Prevenção e controlo da criminalidade organizada: estratégia da União Europeia para o início do novo milénio. 2000/C 124/01.

_____ (1999). Conclusões da Presidência. Tampere. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm

European Commission. (2017). Comprehensive Assessment of EU Security Policy. Brussels. SWD(2017) 278 final.

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2011). Drug Policy Profiles: Portugal. Lisboa.

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction & Europol (2016). EU Drug Markets Report: Strategic Overview. EMCCDA-Europol Joint publications. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

_____ (2013). EU Drug Markets Report: Strategic Overview. EMCCDA-Europol Joint publications. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Europol (2017a). Serious and Organised Crime Threat Assessment: Crime in the age of technology. The Hague. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/crime-in-age-of-technology-%E2%80%93-europol%E2%80%99s-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

_____ (2017b). Business Fundamentals: How Illegal Drugs Sustain Organised Crime in the EU. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/how-illegal-drugs-sustain-organised-crime-in-eu>

_____ (2013). SOCTA 2013: Serious and Organised Crime Threat Assessment. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta-2013>

_____ (2011). OCTA 2011: EU Organised Crime Threat Assessment. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/octa-2011-eu-organised-crime-threat-assessment>

_____ (2009). OCTA 2009: EU Organised Crime Threat Assessment. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/octa-2009-eu-organised-crime-threat-assessment>

_____ (2008). OCTA 2008: EU Organised Crime Threat Assessment. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/octa-2008-eu-organised-crime-threat-assessment>

_____ (2007). OCTA 2007: EU Organised Crime Threat Assessment. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/octa-2007-eu-organised-crime-threat-assessment>

Parlamento Europeu (2011). Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de outubro de 2011, sobre a criminalidade organizada na União Europeia (2010/2309(INI)). 2013/C 131 E/08.

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (2014a). Diretiva 2014/42/UE do Parlamento Europeu e do Conselho e 3 de abril de 2014 sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia. JO n.º L127 de 29/04/2014, pp. 39-50.

_____ (2014b). Regulamento (UE) N.º 513/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril de 2014 que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises, e revoga a Decisão 2007/125/JAI do Conselho. JO n.º L150 de 20/05/2014, pp. 93-111.

_____ (2013a). Regulamento (UE) n.º 1258/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de novembro de 2013 que altera o Regulamento (CE) n.º 273/2004 relativo aos precursores de droga. JO n.º L330 de 10/12/2013, pp. 21-29.

_____ (2013b). Regulamento (UE) n.º 1259/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de novembro de 2013 que altera o Regulamento (CE) n.º 111/2005 do Conselho que estabelece regras de controlo do comércio de precursores de drogas entre a Comunidade e países terceiros. Edimburgo. JO n.º L330 de 10/12/2013, pp. 30-38.

Portugal, Assembleia da República (2010). Lei n.º 3-A/2010 de 28 de abril. Grandes Opções do Plano para 2010-2013. *Diário da República* n.º 82/2010, 28 de abril 1.º Suplemento, Série I.

_____ (2008). Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto. Aprova a Lei de Segurança Interna. *Diário da República* n.º 167/2008, 29 de agosto Série I.

_____ (2005). Lei n.º 52/2005 de 31 de agosto. Aprova as Grandes Opções do Plano para 2005-2009. *Diário da República* n.º 167/2005, 31 de agosto Série I-A.

_____ (2004). Lei n.º 11/2004 de 27 de março. Estabelece o regime de prevenção e repressão do branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e procede à 16.ª alteração ao Código Penal e à 11.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro.

_____ (2003a). Lei n.º 3/2003 de 15 de janeiro. Transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2001/8/CE, da Comissão, de 8 de fevereiro, e procede à nona alteração do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro (revê a legislação de combate à droga). *Diário da República* n.º 12/2003 Série I-A.

_____ (2003b). Lei n.º 47/2003 de 22 de agosto. Décima alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, acrescentando as sementes de cannabis não destinadas a sementeira e a substância PMMA às tabelas anexas ao decreto-lei. *Diário da República* n.º 193/2003 Série I-A.

_____ (2000). Lei n.º 30/2000 de 29 de novembro. Define o regime jurídico aplicável ao consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, bem como a proteção sanitária e

social das pessoas que consomem tais substâncias sem prescrição médica. *Diário da República* n.º 276/2000, Série I-A.

_____ (1999a). Reunião Plenária de 17 de fevereiro de 1999. *Diário da Assembleia da República* n.º 49/1999 I Série.

_____ (1999b). Lei n.º 144/99 de 31 de agosto. Aprova a lei da cooperação judiciária internacional em matéria penal. *Diário da República* n.º 203/1999 Série I-A.

_____ (1998). Relatório da Comissão Eventual Para o Acompanhamento e Avaliação da Situação da Toxicodependência e do Consumo e do Tráfico de Droga: Situação e Avaliação do Problema da Droga em Portugal. Assembleia da República – Divisão de Edições.

_____ (1995a). Programa do XVIII Governo Constitucional. *Diário da Assembleia da República* n.º 26/1995 II Série A – número 2.

_____ (1995b). Decreto-lei n.º 325/95 de 2 de dezembro. Estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva contra o branqueamento de capitais e outros bens provenientes dos crimes. *Diário da República* n.º 278/1995 Série I-A.

_____ (1994). Lei n.º 36/94 de 29 de setembro. Medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira. *Diário da República* n.º 226/1994 Série I-A.

Portugal, Ministério da Justiça (1993). Decreto-Lei n.º 15/93. Legislação de Combate à Droga. *Diário da República* n.º 18/1993, 22 de janeiro Série I-A.

_____ (1982). Decreto-Lei n.º 365/82 de 8 de setembro. Reorganiza o Gabinete Coordenador do Combate à Droga. *Diário da República* n.º 298/1982, Série I.

Portugal, Ministérios da Justiça e da Saúde (1983). Decreto-Lei n.º 430/83, de 13 de dezembro. Tipifica novos ilícitos penais e contravencionais e define novas penas ou modifica as atuais em matéria de consumo e tráfico ilícito de drogas. *Diário da República* n.º 285/1983, Série I.

Portugal, Presidência do Conselho de Ministros (2014). Resolução do Conselho de Ministros n.º 79/2014. Aprova o Plano Nacional para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências 2013-2020 e o Plano de Ação para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências 2013-2016. *Diário da República* n.º 250/2014 de 29 de dezembro, Série I.

_____ (2006). Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2006. Aprova o Plano Nacional contra a Droga e as Toxicodependências no médio prazo até 2012, bem como o Plano de Ação contra a Droga e as Toxicodependências no curto prazo até 2008. *Diário da República* n.º 180/2006 de 18 de setembro, Série I.

_____ (2001a). Resolução do Conselho de Ministros 30/2001, de 13 de março. Fixa os 30 principais objetivos da política contra a droga e a toxicodependência até ao final de 2004. *Diário da República* n.º 61/2001 Série I-B.

_____ (2001b). Resolução do Conselho de Ministros 39/2001, de 9 de abril. Aprova o Plano de Ação Nacional de Luta contra a Droga e a Toxicodependência - Horizonte 2004. *Diário da República* n.º 84/2001 Série I-B.

_____ (1987). Resolução do Conselho de Ministros 23/87, de 21 de abril. Aprova um plano integrado de combate ao tráfico ilícito e uso indevido de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas. *Diário da República* n.º 92/1987, Série I.

Portugal, Presidência do Conselho de Ministros – Ministro Adjunto (1998). Despacho 3229/98 (2ª Série) de 23 de fevereiro. *Diário da República* n.º 45/1998, Série II.

Portugal, Sistema de Segurança Interna (2015). Relatório Anual de Segurança Interna 2014. *Diário da Assembleia da República*, 2 de abril, II Série-E – Número 6.

_____ (2014). Relatório Anual de Segurança Interna 2013. *Diário da Assembleia da República*, 2 de abril, II Série-E – Número 8.

_____ (2013). Relatório Anual de Segurança Interna 2012. *Diário da Assembleia da República*, 9 de abril, II Série-E – Número 5.

_____ (2012). Relatório Anual de Segurança Interna 2011. *Diário da Assembleia da República*, 9 de abril II Série-E – Número 25.

_____ (2011). Relatório Anual de Segurança Interna 2010. *Diário da Assembleia da República*, 1 de abril II Série-E – Número 15.

_____ (2010). Relatório Anual de Segurança Interna 2009. *Diário da Assembleia da República*, 20 de março II Série-E – Número 24.

_____ (2009). Relatório Anual de Segurança Interna: Ano 2008. *Diário da Assembleia da República*, 2 de abril II Série-E – Número 21.

_____ (2008). Relatório Anual de Segurança Interna: Ano 2007. *Diário da Assembleia da República*, 12 de maio II Série-E – Número 24.

_____ (2007). Relatório Anual de Segurança Interna: Ano 2006. *Diário da Assembleia da República*, 21 de maio II Série-C – Número 57.

_____ (2006). Relatório Anual em Matéria de Segurança Interna de 2005. *Diário da Assembleia da República*, 5 de junho II Série-C – Número 56.

_____ (2004). Relatório Anual em Matéria de Segurança Interna de 2003. *Diário da Assembleia da República*, 3 de abril II Série-C – Número 23.

_____ (2003). Relatório anual de segurança Interna de 2002. *Diário da Assembleia da República*, 5 de abril II Série-C – Número 37.

_____ (2002). Relatório anual de segurança interna de 2001. *Diário da Assembleia da República*, 13 de julho II Série-C – Número 13.

_____ (2001). Relatório de segurança interna – ano 2000. *Diário da Assembleia da República*, 9 de junho II Série-C – Número 28.

_____ (2000). Relatório Anual de segurança interna referente ao ano de 1999. *Diário da Assembleia da República*, 17 de junho de 2000 II Série-C – Número 25.

_____ (1996). Relatório anual de segurança interna: ano de 1995. *Diário da Assembleia da República*, 3 de agosto II Série-C – Número 24.

_____ (1995). Relatório de Segurança Interna. *Diário da Assembleia da República*, 8 de junho II Série-C – Número 25.

_____ (1994). Relatórios Anuais em matéria de Segurança Interna de 1991, 1992 e 1993. *Diário da Assembleia da República*, 2 de julho II Série C – Número 28.

Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (2013a). Plano Nacional para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências 2013-2020. Lisboa.

_____ (2013b). Plano de Ação para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências 2013-2016. Lisboa.

União Europeia (2010). Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. JO n.º C83 de 30/03/2010, pp. 1-388. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3AC2010%2F083%2F01>

_____ (2007). Tratado de Lisboa Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de dezembro de 2007. JO n.º C306 de 17/12/2007, pp. 1-229. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>

_____ (1997a). Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses Tratados. JO n.º C340 de 10/11/1997, pp. 1-144. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PT>

_____ (1997b). Versão compilada do Tratado da União Europeia. JO n.º C340 de 10/11/1997, pp. 145-172. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997M/TXT&from=PT>

_____ (1992a). Tratado da União Europeia. JO n.º 191 de 29/07/1992, pp. 1-112. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT>

Fontes Secundárias

Agra, C. D., da Fonseca, E. P., Quintas, J., & Poiares, C. (1997). A Criminalização da Droga: da Emergência à Aplicação da Lei. *Droga e Crime: Estudos Interdisciplinares, Vol. 3*. Gabinete de Planeamento e de Coordenação do Combate à Droga. Lisboa: Ministério da Justiça.

Albanese, J. S. (2014). *Organized Crime: From the Mob to Transnational Organized Crime*. Oxon: Routledge.

Bache, I. & Jordan, A. (2006). Europeanization and Domestic Change. In Bache, I. & Jordan, A. (Eds.). *The Europeanization of British Politics*. (pp. 17-33). New York, NY: Palgrave Macmillan.

Bigo, D., Bonelli, L., Chi, D., & Olsson, C. (2007). Mapping the Field of the EU Internal Security Agencies. *The Field of the EU Internal Security agencies*, 5-66.

Boekhout van Solinge, T. (2002). An EU Drugs Policy? In *Drugs and Decision-making in the European Union*. (pp. 120-144) Amsterdam: Mets & Schilt.

Borges, F. (s.d.). Criminalidade Organizada e Cooperação Judiciária em Matéria Penal na União Europeia: Traços Gerais. Disponível em: http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/np_ma_17314.pdf

Borras, S., Font, N., & Gomez, N. (1998). The Europeanization of National Policies in Comparison: Spain as a Case Study. *South European Society and Politics*, 3(2), 23-44.

Börzel, T. A. (2002). Member State Responses to Europeanization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), 193-214.

Börzel, T. A., & Risse, T. (2012). From Europeanisation to Diffusion: Introduction. *West European Politics*, 35(1), 1-19.

_____ (2007). Europeanization: The Domestic Impact of European Union Politics. In Jørgensen, K. E., Pollack, M. & Rosamond, B. (Eds.). *Handbook of European Union Politics*. (pp. 483-504). London: Sage Publications.

_____ (2000). When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration online Papers (EIoP)*, 4(15).

Brandão, A. P. (2015). O Nexo Interno-externo na Narrativa Securitária da União Europeia. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 1, maio-outubro 2015. Consultado [online] em 5 de junho de 2018. Disponível em: observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n1_art1

_____ (2010). O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE. *Relações Internacionais (R: I)*, (25), 49-63.

Brown, D. (2011). The Stockholm Solution? Papering Over the Cracks Within the Area of Freedom, Security and Justice. *European Security*, 20(4), 481-503.

Bull, M., & Baudner, J. (2004). Europeanization and Italian Policy for the Mezzogiorno. *Journal of European Public Policy*, 11(6), 1058-1076.

Bulmer, S. (2008). Theorizing Europeanization. In Graziano, P. & Vink, M. (Eds.). *Europeanization: New Research Agendas*. (pp. 46-58). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Busuioc, M., & Groenleer, M. (2013). Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust. *Perspectives on European Politics and Society*, 14(3), 285-304.

Caporaso, J. (2008). The Three Worlds of Regional Integration Theory. In Graziano, P. & Vink, M. (Eds.). *Europeanization: New Research Agendas*. (pp. 23-34). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Carrapico, H. (2014). Analysing the European Union's Responses to Organized Crime Through Different Securitization Lenses. *European Security*, 23(4), 601-617.

_____ (2011). The Godfather Goes to Brussels: A Evolução do Conceito de Crime Organizado no Contexto da Área de Liberdade, Segurança e Justiça. *Relações Internacionais (R: I)*, (31), 141-157.

Carrapico, H., & Trauner, F. (2013). Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime: Analyzing Governance Dynamics and Opportunities. *Perspectives on European Politics and Society*, 14(3), 357-371.

Chatwin, C. (2017). Assessing the 'Added Value' of European Policy on New Psychoactive Substances. *International Journal of Drug Policy*, 40, 111-116.

_____ (2013). A Critical Evaluation of the European Drug Strategy: Has it Brought Added Value to Drug Policy Making at the National Level?. *International Journal of Drug Policy*, 24(3), 251-256.

_____ (2011a). Part I: Harmonization, Drug Policy and the European Union. In *Drug Policy Harmonization and the European Union*. (pp. 1-84) New York, NY: Palgrave Macmillan.

_____ (2011b). Portugal. In *Drug Policy Harmonization and the European Union*. (pp. 130-141). New York, NY: Palgrave Macmillan.

_____ (2011c). Multi-level Governance and the Way Forward for European Drug Policy. In *Drug Policy Harmonization and the European Union*. (pp.143-164). New York, NY: Palgrave Macmillan.

Eckes, C. & Konstadinides, T. (2011). Introduction. In Eckes, C. & Konstadinides, T. (Eds.). *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order*. (pp. 1-9). Cambridge: Cambridge University Press.

Edwards, C., & Galla, M. (2014). Governance in EU Illicit Drugs Policy. *International Journal of Drug Policy*, 25(5), 942-947.

Fichera, M. (2011). Organised Crime: Developments and Challenges for an Enlarged European Union. In Eckes, C. & Konstadinides, T. (Eds.). *Crime Within the Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order*. (pp. 159-191). Cambridge: Cambridge University Press.

Firmiano, J. D. R. (2016). Estudo Comparativo das Decisões Judiciais em Matéria de Drogas na Cidade de São Paulo e em Portugal. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Portugal.

Fletcher, M. (2011). EU Criminal Justice: Beyond Lisbon. In Eckes, C. & Konstadinides, T. (Eds.). *Crime Within the Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order*. (pp. 10-42). Cambridge: Cambridge University Press.

Gerring, J. (2011). *Social Science Methodology: A Unified Framework*. Cambridge, Cambridge University Press.

_____ (2001). *Social Science Methodology: A Criterial Framework*. Cambridge, Cambridge University Press.

Graziano, P., & Vink, M. (2008). Challenges of a New Research Agenda. In Graziano, P., & Vink, M. (Eds.) *Europeanization: New Research Agendas*. (pp. 3-20). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Greenwald, G. (2009). *Drug Decriminalization in Portugal: Lessons for Creating Fair and Successful Drug Policies*. Washington, D.C.: Cato Institute.

Gutheil, M., Liger, Q., Heetman, A., Eager, J. & Bourgeon, S. (2016). A Review and Assessment of EU Drug Policy. Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571400/IPOL_STU\(2016\)571400_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571400/IPOL_STU(2016)571400_EN.pdf)

Hall, P. A. & Taylor, R. C. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.

Haverland, M. (2008). Methodology In Graziano, P. & Vink, M. (Eds.). *Europeanization: New Research Agendas*. (pp. 59-70). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Herlin-Karnell, E. (2017). The Domination of Security and the Promise of Justice: on Justification and Proportionality in Europe's 'Area of Freedom, Security and Justice'. *Transnational Legal Theory*, 8(1), 79-102.

Instituto Nacional de Administração (INA) (2004). Avaliação da Estratégia Nacional da Luta Contra a Droga 1999-2003. Disponível em: http://www.sicad.pt/BK/EstatisticalInvestigacao/EstudosConcluidos/Lists/SICAD_ESTUDOS/Attachments/105/Relat%C3%B3rio_INA_final.pdf

Kassim, H. (2000). Conclusion. In Kassim, H., Peters, B. G., Wright, V. (eds.) *The National Co-ordination of EU Policy*. (pp. 235-259). Oxford: Oxford University Press.

Kaunert, C. (2010). The Area of Freedom, Security and Justice in the Lisbon Treaty: Commission Policy Entrepreneurship?. *European security*, 19(2), 169-189.

_____ (2005). The Area of Freedom, Security and Justice: the Construction of a 'European Public Order'. *European Security*, 14(4), 459-483.

Kaunert, C., Occhipinti, J. D., & Léonard, S. (2014). Introduction: Supranational Governance in the Area of Freedom, Security and Justice after the Stockholm Programme. *Cambridge Review of International Affairs*, 27(1), 39-47.

Kerezi, K. (2014). Is There a European Crime Control Policy. In Body-Gendrot, S., Hough, M., Kerezi, K., Lévy, R. & Snacken, S. (Eds.). *The Routledge Handbook of European Criminology*. (pp. 55-73). NY: New York, Routledge International Handbooks.

King, G., Keohane, R. O. & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Kostakopoulou, D. (2010). An Open and Secure Europe? Fixity and Fissures in the Area of Freedom, Security and Justice After Lisbon and Stockholm. *European security*, 19(2), 151-167.

Krajczi, K. (2014). European Drug Policies or Drug Policies in Europe. In Body-Gendrot, S., Hough, M., Kerezi, K., Lévy, R. & Snacken, S. (Eds.). *The Routledge Handbook of European Criminology*. (pp. 470-484). Oxon: Routledge International Handbooks.

Ladenburger, C. (2008). Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon: A New Dimension for the Community Method. *European constitutional law review*, 4(1), 20-40.

Ladrech, R. (2010). Europeanization: Conceptual Developments and a Framework for Analysis. In *Europeanization and National Politics*. (pp. 19-43). London: Palgrave Macmillan.

Laqueur, H. (2015). Uses and Abuses of Drug Decriminalization in Portugal. *Law & Social Inquiry*, 40(3), 746-781.

Lavenex, S. & Wallace, W. (2007). Which European Public Order? Sources of Imbalance in the European Area of Freedom, Security and Justice. *European security*, 16(3-4), 225-243.

_____ (2005). Justice and Home Affairs. In Wallace, H., Wallace, W. & Pollack, M. (Eds.). *Policy-Making in the European Union*. (pp. 457-480). Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative method. *American Political Science Review*, 65(3), 682-693.

March, J. G. & Olsen, J. P. (2006). Elaborating the “New Institutionalism”. In Rhodes, R. A. W., Binder, S. A., Rockman, B. A. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. (pp. 3-20). Oxford: Oxford University Press.

Mitsilegas, V. (2012). The Limits of Mutual Trust in Europe's Area of Freedom, Security and Justice: from Automatic Inter-state Cooperation to the Slow Emergence of the Individual. *Yearbook of European Law*, 31(1), 319-372.

_____ (2009). History, Principles and Institutions. In *EU Criminal Law*. (pp. 5-57). Portland, Hart Publishing.

Mitsilegas, V., Monar, J., & Rees, W. (2003). *The European Union and Internal Security: Guardian of the People?*. Hampshire: Springer.

Monar, J. (2016). EU Internal Security Cooperation After Four Decades. In Bossong, R. & Rhinard, M. (Eds.). *Theorizing Internal Security Cooperation in the European Union*. (pp. 28-41). Oxford: Oxford University Press.

_____ (2012). Justice and Home affairs: The Treaty of Maastricht as a Decisive Intergovernmental Gate Opener. *Journal of European integration*, 34(7), 717-734.

_____ (2006). Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress. *European Integration*, 28(5), 495-509.

_____ (2001). The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving factors and Costs. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 39(4), 747-764.

_____ (2000). Justice and Home Affairs in a Wider Europe: The Dynamics of Inclusion and Exclusion. Sussex European Institute.

Moreira, M., Trigueiros, F., & Antunes, C. (2007). The Evaluation of the Portuguese Drug Policy 1999-2004: the Process and the Impact on the New Policy. *Drugs and Alcohol Today*, 7(2), 14-25.

Occhipinti, J. D. (2014). Whither the Withering Democratic Deficit? The Impact of the Lisbon Treaty on the Area of Freedom, Security and Justice. *Cambridge Review of International Affairs*, 27(1), 83-105.

Olsen, J. P. (2002). The Many Faces of Europeanization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921-952.

Orbie, J., & Carbone, M. (2016). Introduction: the Europeanisation of Development Policy. *European Politics and Society*, 17(1), 1-11.

Peters, B. G. (1999). Rational Choice Theory and Institutional Theory. In *Institutional theory in Political Science: The new Institutionalism*. (pp. 47-70). New York, NY: Bloomsbury Publishing USA.

Piçarra, N. (2009). A União Europeia como Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: uma Caracterização Geral. In M. G. Valente (Ed.). *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCP/ em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida* (pp. 391-416). Coimbra.

_____ (s.d.). Espaço de Liberdade, Segurança, Justiça e 'Método Comunitário': uma Relação Finalmente Estabilizada pelo Tratado de Lisboa?. Disponível em: www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/np_MA_26028.doc

Poiães, C. (s.d.). História da Criminalização – I. O discurso do Legislador. Centro de Ciências do Comportamento Desviante. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. Universidade do Porto.

Quintas, J. (2011). O Impacto da Descriminalização do consumo. In *Regulação Legal do Consumo de Drogas: Impactos da Experiência Portuguesa da Descriminalização*. (pp. 159-219). Porto: Fronteira do Caos Editores.

Quintas, J. & Firmiano, J. D. R. (2017). Discricionariedade Judicial em Matéria de Drogas numa Perspetiva Comparada entre Brasil e Portugal: a Diferenciação do Consumo e do Tráfico de Drogas. In Junior, A. B. & Campos, G. S. Q. (Eds.). *Sentença Criminal e Aplicação da Pena: Ensaio sobre Discricionariedade, Individualização e Proporcionalidade*. (pp. 311-334). Salvador, Bahia: Editora JusPODIVM.

Quivy, R. & Campenhoudt, L. V. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Radaelli, C. M. (2006). Europeanization: Solution or Problem?. In Cini, M. & Bourne, A. K. (Eds.). *Palgrave Advances in European Union Studies* (pp. 56-76). London: Palgrave Macmillan.

_____ (2003). The Europeanization of Public Policy. In Featherstone, K. & Radaelli, C. M. (Eds.). *The Politics of Europeanization*. (pp. 27-56). Oxford: Oxford University Press.

_____ (2000). Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. *European Integration online Papers (EIoP)*, 4.

Radaelli, C. M. & Pasquier. (2008). Conceptual Issues. In Graziano, P., & Vink, M. (Eds.) *Europeanization: New Research Agendas*. (pp. 35-45). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Saurugger, S., & Radaelli, C. M. (2008). The Europeanization of Public Policies: Introduction. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10(3), 213-219.

Schiray, M. (2001). Introduction: Drug Trafficking, Organised Crime, and Public Policy for Drug Control. *International Social Science Journal*, 53(169), 351-358.

Shepsle, K. A. (2006). Rational Choice Institutionalism. In Rhodes, R. A. W., Binder, S. A., Rockman, B. A. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. (pp. 23-38). Oxford: Oxford University Press.

_____ (1989). Studying Institutions: Some Lessons From the Rational Choice Approach. *Journal of theoretical politics*, 1(2), 131-147.

Soares, A. G. (2007). Portugal and the European Union: The Ups and Downs in 20 Years of Membership. *Perspectives on European Politics and Society*, 8(4), 460-475.

Sousa, F. X. F., Ferreira, J. A. B. & Agostinho, N. M. N. N. (2014). A Ameaça do Crime Organizado Transnacional em Portugal. *Revista de Ciências Militares* 2(1), 13-39. Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

Sperling, J. (2013). EU Police and Judicial Cooperation Before the Treaty of Lisbon: Strengthening of the Weakest Link?. *European security*, 22(2), 202-229.

Thomann, E., & Zhelyazkova, A. (2017). Moving Beyond (Non-) Compliance: the Customization of European Union Policies in 27 countries. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1269-1288.

Thomas, G. (2011). A Typology for the Case Study in Social Science Following a Review of Definition, Discourse, and Structure. *Qualitative inquiry*, 17(6), 511-521.

Trauner, F., & Ripoll Servent, A. (2016). The Communitarization of the Area of Freedom, Security and Justice: Why Institutional Change Does Not Translate Into Policy Change. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54(6), 1417-1432.

Van Beusekom, I., van het Loo, M., & Kahan, J. P. (2002). *Guidelines for Implementing and Evaluating the Portuguese Drug Strategy*. Lisbon and Brussels: Rand Europe. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/0e3f/2b97797aca167170ad8c42835b6c593d9c0a.pdf>

Wallace, H. (2006) Foreword. In Bache, I. & Jordan, A. (Eds.). *The Europeanization of British Politics*. (pp. X-XI). New York: Palgrave Macmillan.

Weyembergh, A. (2017). Two Crucial Challenges in Cross-Border Criminal Investigations. In Carrera, S. & Mitsilegas, V. (Eds.). *Constitutionalising the Security Union: Effectiveness, Rule of Law and Rights on Countering Terrorism and Crime*. Brussels: Centre for European Policy Studies

Woodward, R. (1993). Establishing Europol. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1(4), 7-33.

Woodiwiss, M. (2004). The Global Reach of an American Concept. In Edwards, A., & Gill, P. (Eds.). *Transnational Organised Crime: Perspectives on Global Security*. (pp. 13-27). Oxon: Routledge.

Yin, R. K. (2003). Introduction. In Yin, R. K. *Case Study Research: Design and Methods*. (pp. 1-18). Thousand Oaks, CA: Sage.

APÊNDICES

Apêndice 1 – Tabela-síntese dos Documentos Analisados no Período pós Tratado de Maastricht

Documentos publicados no período pós Tratado de Maastricht			
Ano	Tipo	Nome	Destaques
1994	Plano de Ação	Plano de Ação da UE em matéria de luta contra a droga (1995-1999) (Comissão das Comunidades Europeias 1994)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Primeiro plano de ação traduzindo o reconhecimento e o compromisso da UE para com o problema das drogas ▪ Destaque para a institucionalização trazida com Maastricht (título VI do TUE); ▪ 3 linhas essenciais: redução da procura, da oferta e nível internacional
1995	Convenção	Convenção que criou o Serviço Europeu de Polícia (Europol) (Conselho da UE 1995)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reitera de forma explícita a necessidade de combater a criminalidade organizada (em oposição ao T. Maastricht) e o tráfico de drogas ▪ Ratificada por todos os EM em 1998
1996	Resolução	Resolução do Conselho, de 14 de outubro de 1996, que define as prioridades da cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos para o período compreendido entre 1 de julho de 1996 e 30 de junho de 1998 (idem 1996a)	Inclui um ponto designado “luta contra a criminalidade organizada e a droga”, referindo a análise dos efeitos da harmonização de legislações

1996	Resolução	Resolução do Conselho, de 29 de novembro de 1996, relativa à elaboração de acordos entre os serviços policiais e aduaneiros em matéria de luta contra a droga (idem 1996b)	Recomendava a criação de acordos e convênios de acordo com as orientações avançadas na resolução
1996	Ação Comum (96/750/JAI)	Ação Comum de 17 de dezembro de 1996 adotada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à aproximação das legislações e das práticas nos Estados-membros da União Europeia tendo em vista a luta contra a toxicodependência e a prevenção e combate ao tráfico ilícito de droga (idem 1996c)	Expressou a necessidade de reforçar a cooperação e de encetar uma aproximação legislativa e processual em matéria de drogas
1996	Resolução	Resolução do Conselho de 20 de dezembro de 1996 relativa à condenação por infrações graves em matéria de tráfico ilícito de droga (idem 1996d)	Declarou que as legislações dos Estados-membros deveriam contemplar penas privativas de liberdade tão pesadas quanto as penas mais pesadas para crimes de comparável gravidade
1997	Plano de Ação	Plano de Ação Contra a Criminalidade Organizada (idem 1997a)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaborado pelo Grupo de Alto Nível, criado pelo Conselho Europeu de Dublin em 1996 e adotado pelo Conselho em 1997 ▪ Criticou a lacuna existente ao nível do acompanhamento da aplicação dos instrumentos da UE por parte dos EM

			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recomendou a análise da contribuição da aproximação/harmonização das legislações dos EM ▪ Necessidade de ratificação de documentos juridicamente vinculativos (ex. Convenções da ONU) ▪ Recomenda estabelecimento de pontos de contacto centralizados para melhorar intercâmbio de informação
1997	Ação Comum (97/827/JAI)	Ação Comum adotada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, que cria um mecanismo de avaliação da aplicação e concretização a nível nacional dos compromissos internacionais em matéria de luta contra o crime organizado (idem 1997b)	No seguimento da crítica do Plano de Ação Contra a Criminalidade Organizada criou um mecanismo de avaliação da aplicação dos compromissos internacionais em matéria de criminalidade organizada
1997	Resolução	Resolução que definia as prioridades da cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos para o período compreendido entre 1 de janeiro de 1998 e a data de entrada em vigor do Tratado de Amesterdão (1997c)	Definia prioridades no âmbito do crime organizado e luta contra a droga – adoção da Ação Comum 96/750/JAI
1998	Plano de Ação	Plano de Ação do Conselho e da Comissão sobre a melhor forma de aplicar as disposições do Tratado de	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Resposta para a criminalidade organizada encontrava-se no Plano de Ação contra a criminalidade organizada (1997)

		Amsterdão relativas à criação de um Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça (idem 1998a) ²⁸	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No domínio das drogas destacou o Plano de Ação contra a droga para 2000-2004 (que ainda se encontrava em construção)
1998	Ação Comum (98/733/JAI)	Ação Comum com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à incriminação da participação numa organização criminosa nos Estados-membros da União Europeia (idem 1998b)	Pretendeu lançar definições e tipos de crime a considerar pelos Estados-membros
1998	Resolução	Resolução sobre a prevenção da criminalidade organizada, tendo em vista a definição de uma estratégia global para a combater (idem 1998c)	<p>Recomendações à Comissão e aos EM para que os objetivos de prevenção da criminalidade organizada fossem melhor atingidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ (10) incitou os EM a prosseguirem e intensificarem as suas diligências e esforços de coordenação no domínio do combate à droga; ▪ (15) sublinhou a importância do desenvolvimento de instrumentos jurídicos e de revisão das leis existentes por forma a ter em conta os aspetos da prevenção da criminalidade organizada; ▪ (22) incitou os EM a recorrerem a programas comunitários (ex. Falcone); ▪ (30) sublinhou a desejabilidade de acordar as definições, padrões e métodos comuns de prevenção.

²⁸ Este documento, apesar de ser elaborado ainda antes da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, só é por nós referido aquando da análise do referido Tratado.

1999	Posição Comum	Posição Comum com base no artigo K.4 do Tratado da União Europeia, relativa à proposta de Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade organizada (idem 1999)	Pretendia que os EM apoiassem a elaboração da proposta de Convenção da ONU contra a criminalidade organizada (art.º 1º nº1), fazendo-o de forma coordenada e procurando encontrar pontos de consenso quanto às questões com importantes repercussões nos interesses da UE
------	------------------	---	---

Apêndice 2 – Tabela-síntese dos Documentos Analisados no Período pós Tratado de Amesterdão

Documentos publicados no período pós Tratado de Amesterdão (até 2001)			
Ano	Tipo	Nome	Destaques
1999	Programa	Conclusões do Conselho de Tampere (Conselho Europeu 1999)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elencou um conjunto de medidas de prevenção e de combate à criminalidade ▪ Destacou o papel da Europol, Eurojust e a necessidade de criar estruturas de cooperação ao nível nacional e europeu ▪ Necessidade de aprovar definições, incriminações e sanções comuns em matérias prioritárias (tráfico de drogas incluído) ▪ Apelo à adoção do Plano de Ação contra a droga para 2000-2004
2000	Estratégia	Prevenção e controlo da criminalidade organizada: estratégia da União Europeia para o início do novo milénio (idem 2000)	Recomendada a aproximação das legislações e a criação de normas mínimas no domínio do tráfico de droga
2001	Diretiva 2001/8/CE	Diretiva 2001/8/CE de 8 de fevereiro de 2001 que substitui o anexo I da Diretiva 92/109/CEE do Conselho relativa à produção e colocação no mercado de certas substâncias utilizadas na produção ilegal de estupefacientes e psicotrópicos (Comissão das Comunidades Europeias 2001)	Atualizou e Completou a anterior Diretiva

2005	Programa	Programa de Haia (Conselho Europeu 2005) ²⁹	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Procurou definir o quadro de ação e os principais objetivos para os cinco anos seguintes: reforçar a liberdade, a segurança (onde refere a questão da criminalidade organizada, do tráfico de drogas e da cooperação) e a justiça (cooperação judiciária em matéria penal, aproximação de legislação, reconhecimento mútuo, entre outros). ▪ Em matéria de criminalidade organizada, propôs à Comissão Europeia a elaboração de um conceito estratégico (concretiza-se com o documento “Elaboração de um conceito estratégico para combater a criminalidade organizada” (Comissão Europeia 2005)) ▪ Em relação ao Programa de Tampere foi acrescentado um Plano de Ação pormenorizado para potenciar a execução
------	----------	--	---

²⁹ Pese embora o período de vigência do Programa de Haia se encontre completamente fora de ambos os períodos de análise do nosso estudo de caso, a sua análise é relevante na medida em que, à semelhança dos outros Programas do Conselho Europeu (Tampere e Estocolmo), representa uma orientação importante para a ação da UE nesta matéria.

Apêndice 3 – Tabela-síntese dos Documentos Analisados no Período pós Tratado de Lisboa

Documentos publicados no período pós Tratado de Lisboa (até 2014)			
Ano	Tipo	Nome	Destaques
2004	Estratégia	Estratégia de Luta contra a Droga da UE (2005-2012) (Conselho da União Europeia 2004a) ³⁰	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconhece a indissociabilidade entre os vetores da saúde e segurança – é uma estratégia integrada e multidisciplinar ▪ Necessidade de melhorar a cooperação entre Estados-membros ▪ Dois Planos de Ação: 2005-2008 e 2009-2012
2004	Decisão-Quadro 2004/757/JAI	Decisão-Quadro que adotava regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infrações penais e às sanções aplicáveis no domínio do tráfico de droga (idem 2004b) ³¹	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Define conceitos, crimes e respetivas sanções com vista a uma abordagem comum, baseando-se nas Convenções das Nações Unidas ▪ Um dos principais instrumentos jurídicos da UE, a par da Decisão 2005/287/JAI que se debruça sobre as novas substâncias psicoativas ▪ Resultados não são totalmente satisfatórios; pouca progressão na aproximação legislativa.

³⁰ Esta estratégia foi elaborada ainda antes da elaboração e entrada em vigor do Tratado de Lisboa. No entanto, é referida aquando da análise da criminalidade organizada e do tráfico de drogas no período pós-Lisboa, uma vez que vigora durante o segundo período de análise do estudo de caso, nomeadamente entre 2010 e 2012.

³¹ Apesar de este documento ter sido criado em 2004, vigorou durante o nosso segundo período de análise (e também nos dias de hoje), tendo sido abrangida pelo regime transitório dos atos jurídicos do Terceiro Pilar.

2008	Decisão-Quadro 2008/841/JAI	Decisão-Quadro relativa à luta contra a criminalidade organizada ³²	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revoga a Ação Comum 98/733/JAI ▪ Definições de “organização criminosa”, das infrações relativas à participação nas mesmas e das sanções a aplicar ▪ Impacto foi extremamente limitado nos sistemas legislativos nacionais e não trouxe melhorias significativas
2010	Programa	Programa de Estocolmo (Conselho Europeu 2010)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconhecidas as todas possibilidades oferecidas pelo Tratado de Lisboa para atingir um ELSJ pleno ▪ Uma Europa de direito e da justiça: <ul style="list-style-type: none"> ○ Necessidade de prosseguir a aplicação do reconhecimento mútuo; ○ Necessidade de estabelecer regras mínimas comuns e uma aproximação legislativa. ▪ Uma Europa que protege: <ul style="list-style-type: none"> ○ Sugerida a criação de uma Estratégia Global de Segurança Interna ▪ Recomendada a adoção de uma estratégia contra o crime organizado

³² Apesar de este documento ter sido criado em 2008, vigorou durante o nosso segundo período de análise (e também nos dias de hoje), tendo sido abrangida pelo regime transitório dos atos jurídicos do Terceiro Pilar.

			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Necessidade de renovação da Estratégia de Luta contra a Droga da UE (2005-2012) ▪ Plano de Ação com 8 ações concretas a executar
2010	Estratégia	Estratégia de Segurança Interna da UE em Ação: cinco etapas para uma Europa mais segura (Comissão Europeia 2010b)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pretendia identificar os cinco desafios mais prementes para a segurança da UE e objetivos para os combater ▪ Desmantelar as redes internacionais de criminalidade: <ul style="list-style-type: none"> ○ identificar e desmantelar as redes de criminalidade ○ proteger a economia contra a infiltração da criminalidade ○ confiscar os produtos do crime ○ Ciclo político da UE para a criminalidade organizada como um dos melhores exemplos da efetivação deste objetivo ▪ Espinha dorsal das iniciativas no domínio da segurança interna
2010	Pacto	Pacto Europeu sobre o tráfico internacional de droga (Conselho da União Europeia 2010a)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aplicação prática do Programa de Estocolmo e da Estratégia Europeia de Segurança Interna ▪ Três objetivos principais: destruir as rotas da cocaína, da heroína e combater os produtos do crime
2010	Decisão 2010/759/UE	Decisão sobre a aplicação de medidas de controlo à 4-metilmetcatinona (mefedrona) (idem 2010c)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objetivo de instar aos Estados-membros a adoção das medidas necessárias para sujeitar esta substância às medidas de controlo e

			<p>sanções penais previstas na lei nacional, em conformidade com as obrigações da Convenção das Nações Unidas de 1971 sobre substâncias psicotrópicas</p>
2011	Pacto	Pacto Europeu contra as drogas sintéticas (idem 2011b)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Completa o pacto anterior ▪ Quatro objetivos: combater a produção de drogas sintéticas, combater o tráfico (de drogas e precursores), lutar contra as novas substâncias psicoativas e, por fim, empreender formação destinada aos serviços de polícia
2011	Comunicação	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Para uma resposta europeia mais eficaz na luta contra a droga (Comissão Europeia 2011)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Referiu a pretensão de apresentar nova legislação para uma maior aproximação das infrações e sanções em matéria de tráfico de droga ▪ Referida a pouca eficácia dos instrumentos legislativos existentes em matéria de apreensão e recuperação dos ativos de origem criminosa, pretendendo-se apresentar nova legislação neste domínio.
2012	Estratégia	Estratégia da UE de luta contra a droga (2013-2022) (Conselho da União Europeia 2012)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pretende estabelecer o enquadramento político e as prioridades políticas da UE em matéria de droga ▪ Contempla os dois vetores do problema – consumo e tráfico ▪ Primeiro Plano de Ação (2013-2016) (Conselho da União Europeia 2013) definiu 21 ações concretas e mensuráveis para alcançar os

			objetivos de coordenação entre serviços de aplicação da lei, de reforçar a eficácia da cooperação judiciária e da legislação da UE e de reagir eficazmente às tendências emergentes
2013	Regulamento (UE) 1258/2013	Regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 273/2004 relativo aos precursores de droga (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia 2013a)	
2013	Regulamento (UE) 1259/2013	Regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 111/2005 do Conselho que estabelece regras de controlo do comércio de precursores de drogas entre a Comunidade e países terceiros (idem 2013b)	
2014	Diretiva 2014/42/UE	Diretiva sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na UE e que revoga a Decisão do Conselho 2007/125/JAI (idem 2014a)	Pretendia estabelecer regras mínimas para o congelamento de bens tendo em vista a eventual perda subsequente e para a perda de produtos do crime
2014	Regulamento (UE) 513/2014	Regulamento que criou, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises, e que	Definiu os objetivos, as ações elegíveis e as prioridades estratégicas do apoio financeiro (art.º 1.º n.º2 a)), o quadro para a execução das ações elegíveis (art.º 1.º n.º2 b)) e os recursos disponíveis para o período determinado (art.º 1.º n.º2 c))

		também revogava a Decisão 2007/125/JAI do Conselho (idem 2014b)	
--	--	---	--

Apêndice 4 – Tabela-síntese dos Documentos Analisados no Primeiro Período de Análise do Estudo de Caso (1999-2001)

1º corte temporal (1999-2001)				
Ano	Tipo	Nome	Descrição	Destaques
1993	Legislação	Decreto-Lei 15/93, de 22 de janeiro, do Ministério da Justiça Nota: Apesar de anterior a 1999 vigora até os dias de hoje (com as devidas alterações)	Legislação de combate à droga.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ratificação das Convenções da ONU como razão da lei; ▪ Equiparação dos crimes de tráfico aos de criminalidade organizada, violenta ou terrorismo
1994	Legislação	Lei 36/94 de 29 de setembro Nota: Apesar de anterior a 1999 vigorou neste período	Medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sem referências à UE ou cooperação internacional
1995	Legislação	Decreto-lei 325/95 de 2 de dezembro Nota: Apesar de anterior a 1999 vigorou neste período	Medidas de natureza preventiva e repressiva contra o branqueamento de capitais e outros bens provenientes do crime	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Referência à Convenção de 1988 da ONU; ▪ Diretiva 91/308/CEE do Conselho
1999	Legislação	Lei n.º 144/99, de 31 de agosto	Lei da cooperação judiciária internacional em matéria penal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen;

				<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convenção Relativa ao Processo Simplificado de Extradicação entre os Estados Membros da União Europeia de 1995.
1999	Estratégia	Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga	Estratégia elaborada por Comissão de peritos com base em conhecimento científico de qualidade	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convenções da ONU em primeiro plano ▪ Efeito mais notável: lei 30/2000 ▪ Recomendações e orientações estratégicas para a redução da oferta alicerçadas no princípio da cooperação internacional e da segurança
2000	Legislação	Lei 30/2000, de 29 de novembro	Lei de descriminalização do consumo de todas as drogas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revoga o art.º 40º da lei 15/93 ▪ Lei vanguardista no panorama da UE
2001	Plano de Ação	Plano de Ação Nacional Contra a Droga e Toxicodependência – Horizonte 2004 - aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2001 de 9 de abril	Plano de Ação para a Estratégia de 1999	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Referência à Estratégia da UE de Luta contra a Droga de 1999 e Plano de Ação da UE contra as Drogas (2000-2004) ▪ Destaque do papel português enquanto fronteira externa da UE ▪ Medidas para reforço da participação no OEDT e nos grupos do Conselho da UE

				(Grupo Horizontal Drogas e Grupo Tráfico Ilícito)
--	--	--	--	---

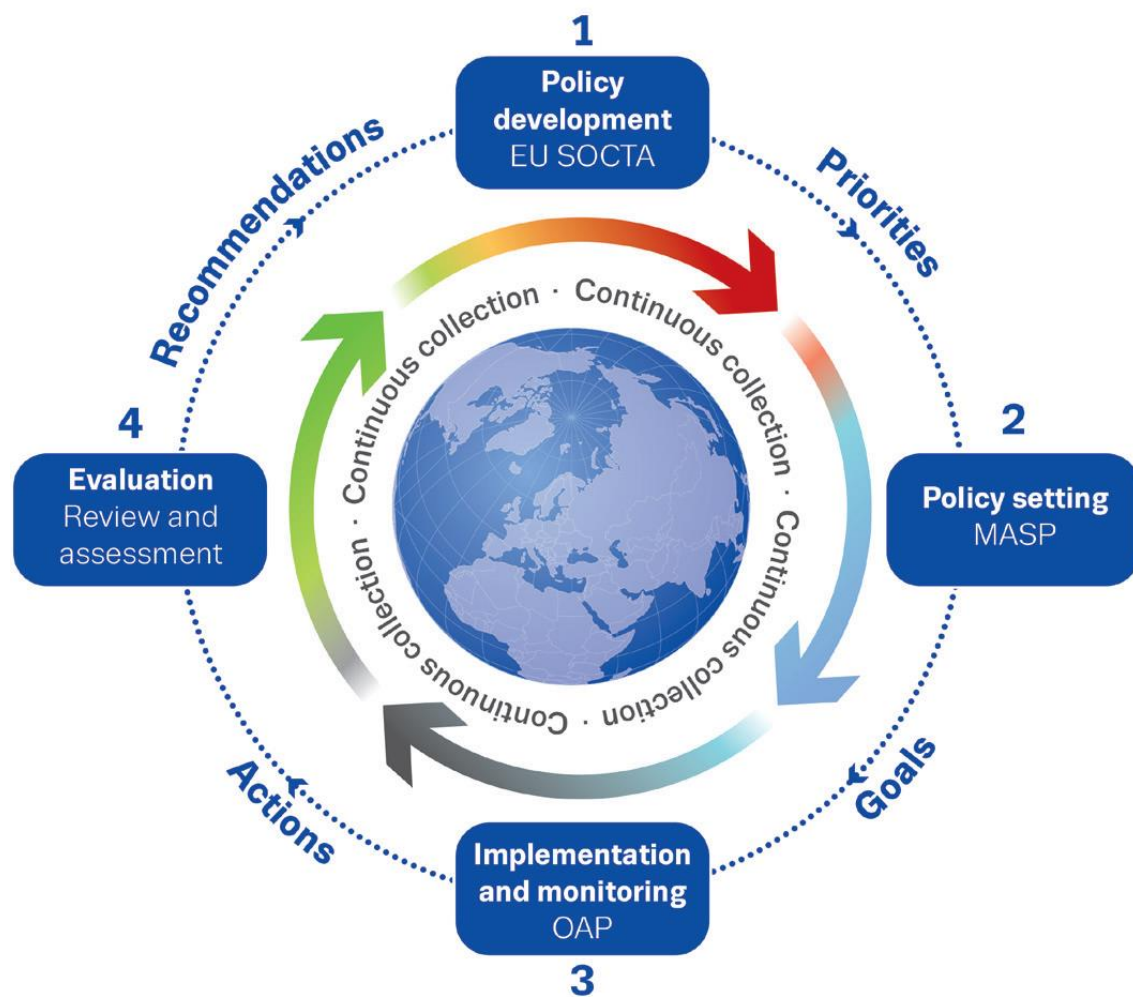
Apêndice 5 – Tabela-síntese dos Documentos Analisados no Segundo Período de Análise do Estudo de Caso (2010-2014)

2º Corte temporal (2010-2014)				
<p>Nota: mantêm-se em vigor as leis 15/93 em matéria de luta contra a droga, 5/2002 no campo da criminalidade organizada e 53/2008 na regulação da segurança interna</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lei 15/93: as alterações realizadas não compreendem referências relevantes a documentos ou orientações da UE, apesar da alteração de 2012 decorrer da Decisão 2010/759/UE ▪ Lei 5/2002: 5ª e 6ª versões contemplam as alterações decorrentes de transposições para o direito interno de diretivas e de uma decisão-quadro da UE, mas que não se relacionam diretamente com o tráfico de drogas. ▪ Lei 53/2008: não é alterada até 2015. 				
Ano	Tipo	Nome	Descrição	Destaque
2010	Grandes Opções do Plano	Grandes Opções do Plano para 2010-2013	Grandes Opções do Plano para 2010-2013, aprovado pela Lei 3-A/2010, de 28 de abril	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Referência ao novo quadro definido pelo Tratado de Lisboa ▪ Programa de Estocolmo ▪ Intenção de aprofundar meios concretos de cooperação (Europol e Eurojust)
2013	Plano Nacional	Plano Nacional para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências 2013-2020 (aprovado	Plano orientador da estratégia portuguesa para o período entre 2013 e 2020.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plano em continuidade com a Estratégia de 1999 e com o Plano para 2005-2012 ▪ Convenções da ONU como fundamento legal

		pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 79/2014)		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Filosofia e objetivos alicerçados na Estratégia da União Europeia de Luta Contra a Droga 2013-2020 ▪ Referências ao Grupo Horizontal, EMCDDA, entre outros ▪ Orientado, entre outros, pelo princípio da cooperação internacional
2013	Plano de Ação	Plano de Ação para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências 2013-2016 (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 79/2014)	Plano de Ação para o Plano Nacional para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências 2013-2020	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboração de ações concretas e indicadores mensuráveis ▪ Destaque para proposta de adaptação da legislação nacional à legislação comunitária

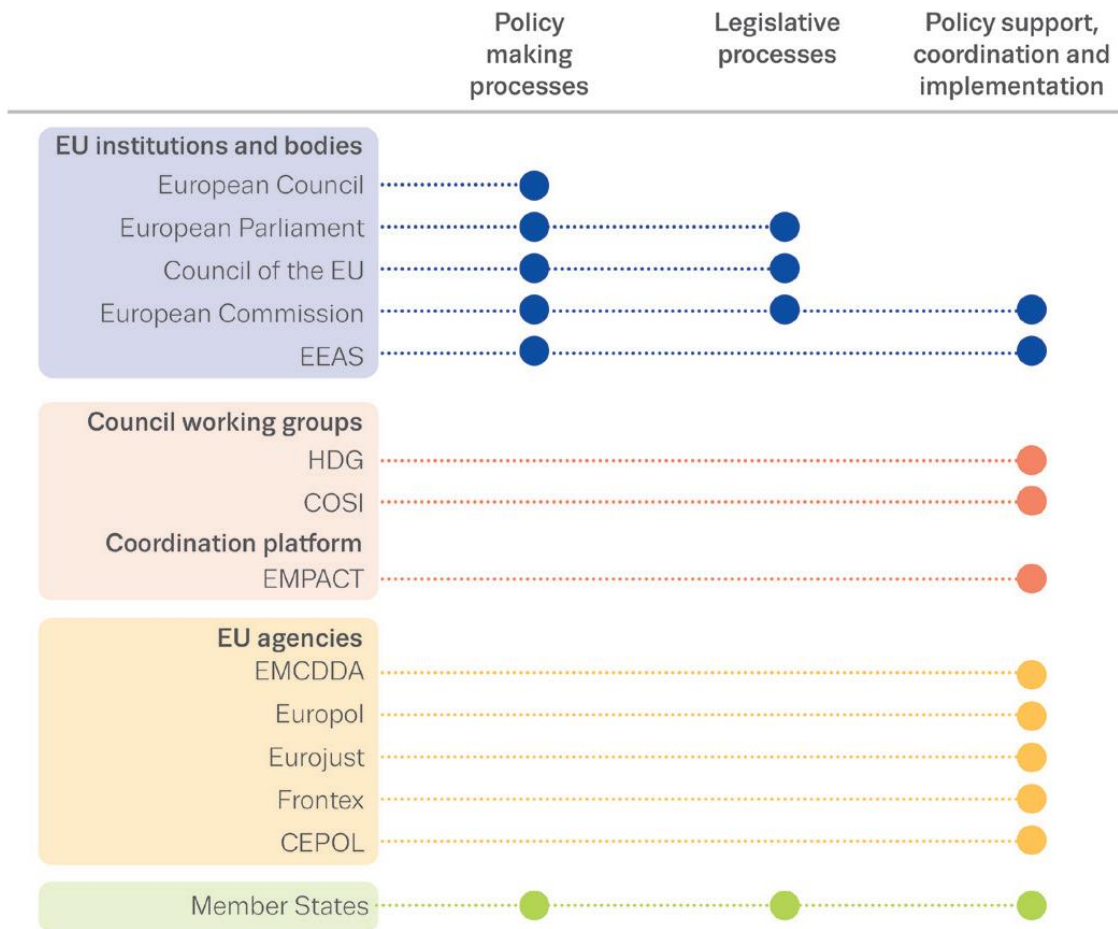
ANEXOS

Figura 2 – Ciclo Político da UE para a Criminalidade Organizada



Fonte: EMCDDA (2017, 5)

Figura 3 – Principais Estruturas Envolvidas no Processo de Redução de Fornecimento de Drogas



Fonte: EMCDDA (2017, 7)