



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS (IH)**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL (PPGPS)**

**DARIANA BOGEA LEITE**

**SOCIEDADE CIVIL, CONTRA-HEGEMONIA E ESTRATÉGIAS  
GLOBAIS DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS: O PAPEL DAS  
ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS INTERNACIONAIS.**

Dissertação de mestrado

BRASÍLIA,

2020.



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS (IH)**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL (PPGPS)**

**DARIANA BOGEA LEITE**

**SOCIEDADE CIVIL, CONTRA-HEGEMONIA E ESTRATÉGIAS  
GLOBAIS DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS: O PAPEL DAS  
ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS INTERNACIONAIS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/ UnB como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Política Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Denise Bomtempo Birche de Carvalho

BRASÍLIA,

2020.

**Dariana Bogea Leite**

**SOCIEDADE CIVIL, CONTRA-HEGEMONIA E ESTRATÉGIAS GLOBAIS DE  
POLÍTICAS SOBRE DROGAS: O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-  
GOVERNAMENTAIS INTERNACIONAIS.**

Dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de mestre em Política Social, área de concentração em Política Social, Estado e Sociedade.

Aprovada por:

---

Denise Bomtempo Birche de Carvalho  
Doutora em Ciências Sociais/Sociologia pela Universidade de Paris I  
(Orientadora)

---

Dra. Ana Lúcia de Oliveira Monteiro  
Doutora em Política Social pela Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Mario Ângelo Silva  
Doutor em Psicologia Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

---

Profa. Dra. Priscila Almeida Andrade  
Doutora em Política Social pela Universidade de Brasília

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por ser a minha força e o alicerce em toda minha trajetória de vida.

A minha mãe, Antonia Bogea, por todo apoio nos estudos e na vida: a sua força e coragem me impulsionam a ser um ser humano melhor.

A Dario Vieira Leite Filho, meu falecido pai, pelos aprendizados e ensinamentos que levarei pela vida inteira.

Aos meus irmãos, Dariane Bogea e Dário Bogea pelo convívio e por todos os ensinamentos.

Aos meus amigos, em especial, Nathália Antunes, Sara Raissa, Suzana Pontes, Marcilene Gomes, Lorena Balcazar, Isabela Moura, Matheus Louseiro, João, Mara, Willyane e Zé Pedro, por tornar minha estadia por Brasília, mais especial.

A minha orientadora, professora Denise Bomtempo, pela paciência e excelente orientação em todo processo de desenvolvimento deste trabalho.

A toda minha família, especialmente meus avós Maria José e Maurício Rodrigues e as minhas tias Conceição, Duca, Celia e Rosário pelo amor, apoio e carinho compartilhados. Juntos somos mais fortes.

## RESUMO

No presente estudo abordamos as reformas da política internacional sobre drogas, analisando especificamente a *Transnational Institute*, desde o surgimento do consumo problemático das drogas até épocas atuais. A presente pesquisa busca responder às seguintes perguntas-chaves: qual é a problematização do consumo de drogas em nível internacional? Como a Sociedade Civil vem traçando estratégias globais contra hegemônicas a política da guerra às drogas e ao proibicionismo? Quais são as propostas e agendas da Sociedade Civil no que tange as políticas globais de drogas ilícitas? O objetivo geral desta pesquisa é analisar as estratégias de soluções propostas pelo *Transnational Institute* no sentido de reforma no atual regime global de controle internacional de drogas. Os objetivos específicos consistem em: a) contextualizar o fenômeno das drogas em nível global; b) identificar quais são as estratégias globais do *Global Transnational Institute*; c) analisar uma estratégia global trazida por essa comissão. Com relação à metodologia, a pesquisa possui duas características que se complementam. De um lado, trata-se de uma pesquisa exploratória, haja vista a inserção no campo da pesquisa. De outro, trata-se de um estudo de caso de uma organização não governamental internacional, que obteve/têm grande influência na discussão e implementação de novas estratégias globais do atual sistema internacional de drogas. Quanto aos procedimentos metodológicos foi realizado um levantamento de literatura e de documentos sobre o tema no sítio da internet com os seguintes descritores: drogas, *Transnational Institute*, drogas, Convenções Internacionais, UNGASS, redução de danos sociais e à saúde e direitos humanos. Utilizamos a técnica de análise de conteúdo para organizar o material coletado e escolher os eixos de análise a partir do levantamento de literatura, dos documentos e dos relatórios selecionados a fim de compreender e explicar o fenômeno do consumo de drogas e analisar as estratégias globais propostas pelo *Transnational Institute*. Diante do exposto, concluímos que o fenômeno do consumo problemático de drogas deve ser enfrentado com estratégias globais e eficientes, que priorizem a saúde, a segurança e os direitos humanos, pois o proibicionismo trouxe várias consequências e não conseguiu resolver a problemática em questão. Sendo assim, faz-se necessário considerar novas estratégias globais que possuem comprovação científica quanto à eficácia, bem como reforçar que o proibicionismo traz consequências negativas à sociedade e, inclusive, fragiliza a democracia.

**Palavras-chave:** drogas, *Transnational Institute*, saúde, Convenções Internacionais, UNGASS, redução de danos sociais e à saúde, direitos humanos.

## ABSTRACT

In this study, we address international drug policy reforms, specifically looking at the Transnational Institute, from the rise of problematic drug use to current times. This research seeks to answer the following key questions: what is the problem of drug use at the international level? How do the State and international non-governmental organizations deal with the problem of drug war on a global level? What are the new global strategies? The general objective of this research is to analyze the solution strategies proposed by the Transnational Institute towards reform in the current global regime of international drug control. The specific objectives are to: a) contextualize the drug phenomenon at a global level; b) identify the Global Transnational Institute's global strategies; c) analyze a global strategy brought by this commission. Regarding the methodology, the research has two characteristics that complement each other. On the one hand, it is an exploratory research, given the insertion in the field of research. On the other hand, it is a case study of an international non-governmental organization, which obtained / has great influence in the discussion and implementation of new global strategies of the current international drug system. As for the methodological procedures, a survey of literature and documents on the topic was carried out on the website with the following descriptors: drugs, Transnational Institute, drugs, International Conventions, UNGASS, reduction of social and health damages and human rights. We used the technique of content analysis to organize the material collected and choose the axes of analysis from the literature survey, documents and reports selected in order to understand and explain the phenomenon of drug use and analyze the global strategies proposed by the Transnational Institute. In view of the above, we conclude that the problem of problematic drug use must be tackled with global and efficient strategies that prioritize health, safety and human rights, as prohibition has brought several consequences and has failed to solve the problem in question. Therefore, it is necessary to consider new global strategies that have scientific evidence regarding their effectiveness, as well as reinforcing that prohibitionism has negative consequences for society and even weakens democracy.

**Keywords:** drugs, Transnational Institute, health, International Conventions, UNGASS, health and social harm reduction, human rights.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABORDA – Associação Brasileira de Redução de Danos  
AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas  
AIDS – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida  
CAPHC – Conselho Andino de produtores de folha de coca  
CIA – Agência Central de Inteligência  
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos  
CND- Comissão das Nações Unidas sobre Entorpecentes  
COP- Conferência das Partes  
CSC – Clube Social de *Cannabis*  
DEA – Administração de Combate as drogas  
EADI – Associação Europeia do Instituto de treinamento e pesquisa em desenvolvimento  
ECOSOC – Conselho Econômico e Social da ONU  
EUA – Estados Unidos da América  
GCDP – Global Commission on Drug Policy  
GDPDP- Parceria Global sobre Política e Desenvolvimento de Drogas  
HIV – Vírus da Imunodeficiência Humana  
HBV – Vírus da Hepatite B  
HCV – Vírus da Hepatite C  
ICADI – Conferência Internacional sobre Desenvolvimento Alternativo  
IHR – Redução Internacional de Danos  
IPS – Instituto de Estudos Políticos  
IRAH – Associação Internacional de Redução de Danos  
ISSC – Conselho Internacional de Ciências Sociais  
JIFE- Junta Internacional de Entorpecentes  
LSD – Dietilamida do Ácido Lisérgico  
OIGs – Organizações Internacionais Governamentais  
OMS– Organização Mundial da Saúde  
ONGs - Organizações não Governamentais  
ONGIs – Organizações Internacional não Governamentais  
ONU - Organização das Nações Unidas  
ONUSIDA – Programa das Nações Unidas sobre HIV/AIDS

OPAS – Organização Pan Americana da Saúde  
PNUD- Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas  
PTS'S – Programa de Troca de Seringas  
RD – Redução de Danos  
REDUC – Rede Brasileira de Redução de Danos  
RELARD – Rede Latino – Americana de Redução de Danos  
SENAD – Secretária Nacional de Políticas sobre Drogas  
TNI - Instituto Transnacional  
UDIS- Usuários de drogas injetáveis  
UNAIDS – Programa das Nações Unidas sobre HIV/Aids  
UNGASS – Sessão Especial da Assembleia-Geral das Nações Unidas  
UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes.

## SUMÁRIO

Introdução.....	1
1. O Consumo de Drogas em nível global. ....	11
1.1 Histórico do consumo de drogas.....	11
1.1.1 Ópio: inaugurando o comércio internacional das drogas e as primeiras iniciativas de controle.....	19
1.2 Século XX: aprofundamento do controle e da era do proibicionismo.....	23
1.2.1 Marco proibicionista (primeiras iniciativas de controle) .....	23
1.2.2 “Guerra às drogas” acirramento do controle internacional de drogas.....	27
1.2.3 Organização das Nações Unidas (ONU) e manutenção do marco proibicionista.....	32
1.3 Convenções Internacionais da ONU no campo das drogas ilícitas.....	35
1.3.1 Convenção Única sobre Entorpecentes (1961) .....	36
1.3.2 Convenção Única sobre Substâncias Psicotrópicas (1971) .....	36
1.3.3 Convenção contra o tráfico ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.....	37
1.4 Assembleia Geral das Nações Unidas.....	39
1.4.1 Assembleias Especiais da ONU (UNGASS).....	40
2. Sociedade Civil como Categoria Central.....	47
2.1 Sociedade Civil segundo Gramsci.....	47
2.2 Sociedade Civil Global.....	52
2.3 Hegemonia.....	56
2.3.1 Ideologia.....	57

2.3.2 Intelectuais Orgânicos.....	58
2.4 Contra-hegemonia.....	60
2.4.1 Contra-hegemonia e Política da Guerra as drogas.....	61
2.5 Organizações internacionais governamentais (OIGs).....	62
2.6 Organizações internacionais não governamentais (ONGIs).....	64
3. Instituto Transnacional: pautas políticas e práticas para o sistema internacional de políticas sobre drogas.....	67
3.1 Conjuntura de surgimento do TNI .....	68
3.1.2 Programas do TNI .....	73
3.2 Guerra as drogas e agendas políticas do TNI .....	74
3.3 Agendas práticas do TNI.....	85
3.4 TNI e UNGASS.....	91
4. Direitos Humanos.....	95
4.1 Marco dos Direitos Humanos no cenário Internacional .....	96
4.1.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.....	98
4.1.2 Congresso de Viena de 1993.....	99
4.2 Geração dos Direitos Humanos .....	101
4.2.1 Direitos Humanos de primeira geração .....	101
4.2.2 Direitos Humanos de segunda geração .....	103
4.2.3 Direitos Humanos de terceira geração.....	106
4.2.4 Direitos Humanos de quarta geração.....	107
4.3 Direitos Humanos e o TNI: Agendas políticas e práticas .....	108
5. Redução de Danos (RD).....	119

5.1	Conceito de Redução de danos .....	119
5.2	História da Redução de danos.....	120
5.2.1	Redução de danos em nível internacional .....	122
5.2.2	Redução de danos na América Latina.....	127
5.3	Política de Redução de Danos .....	132
5.4	Os embates atuais em torno da Redução de danos .....	135
5.5	Redução de Danos e o TNI: Agendas políticas e práticas .....	139
	Conclusão.....	156
	Referências Bibliográficas.....	159

## INTRODUÇÃO

A problemática do uso das drogas ilícitas<sup>1</sup> que, a princípio, era socialmente aceita passou a se constituir em uma preocupação social a medida que a relação existente entre os psicoativos e os indivíduos adquiriu um novo viés com sua inserção no ciclo de desenvolvimento do capital (produção, circulação e consumo): viés de caráter de mercadoria, tornando-as assim uma questão problemática e as inserindo no rol proibicionista. Isso propiciou a mudança dessa relação antes “socialmente aceita” entre substâncias psicoativas e os indivíduos. (BRITES, 2017, p. 16).

Nessa lógica, as drogas passam a ser vista então como um produto comercial e seu consumo se intensifica, gerando então, a dependência e, conseqüentemente, tornou-se uma ameaça aos bens privados dos indivíduos, visto que a pessoa não tendo meios de prover a utilização dessa substância recorre-se a outros meios ilícitos para manter o consumo, tais como o roubo, o furto, a inserção no mercado drogas, etc (Lima, 2005).

Uma incursão na história da identificação das drogas ilícitas como mercadoria nos remete à Guerra do Ópio (1839-1842 e 1856-1860) que foi um conflito entre a China e os países europeus exportadores do ópio, objetivando garantir o domínio desta substância, na qual os EUA foram protagonistas, pois envolvia as suas necessidades internas e suas ambições internacionais. (BRITES, 2017, p. 98).

Ao final dessa guerra, ficou garantida a dominação inglesa sobre o mercado consumidor chinês de ópio e os inseriu, nesse cenário, no início do século XX, com o objetivo de manter sua liderança mundial. Iniciaram-se, assim, as primeiras iniciativas de controle sobre drogas e do proibicionismo, tais como a Lei Federal de 1906 (Food and Drug Act) e a Lei Harrison (1914). (SILVA, 2013, p.45).

---

<sup>1</sup>Segundo a OMS (1981): “drogas refere-se a qualquer entidade química ou mistura de entidades que altere a função biológica e possivelmente a estrutura do organismo”. Ainda segundo a OMS, são consideradas drogas ilícitas as substâncias que são proibidas mediante leis específicas e cujo processo do circuito capitalista (produção, circulação e consumo) são consideradas como crime.

A origem dos esteriótipos e estigmas em relação as populações usuárias de drogas, oriundas de cidades norte-americanas, foi um dos fatores que propiciaram a evolução e a maturação da tese proibicionista na sociedade, principalmente quando a droga passou a ser utilizada pelas classes baixas. Podemos citar como exemplo de estigmatização a lei *Anti-Saloon*, criada em 1895 que objetivava agir contra a existência de *sallons* (estabelecimentos associados ao consumo do álcool, jogo e prostituição). (TAFFARELLO, 2009, p. 45; ROCHET, 2009, p. 96).

Os estigmas dizem respeito a algumas substâncias que eram relacionadas com determinados grupos sociais, como a associação de cocaína aos negros e aos irlandeses, a maconha aos latino-americanos (principalmente aos mexicanos) e o ópio aos chineses, já que esses grupos aumentavam o consumo de drogas no EUA. (TAFFARELLO, 2009, p. 46).

Depois disso, foi realizada em 1909, a *Conferência de Xangai*, que foi considerada um marco evolutivo do proibicionismo, em virtude da inauguração de vários encontros diplomáticos internacionais visando discutir a temática proibicionista (TAFFARELLO, 2009, p. 48; SILVA, 2013, p. 76; ROCHET, 2009, p. 91).

Posteriormente, sob influência dos EUA, foi realizada a *Conferência de Haia* em 1911, resultando na Convenção Internacional do Ópio, em 1912, a qual instaurou as primeiras medidas internacionais objetivando: proibir as drogas (psicoativos, como ópio, morfina e cocaína); aprovar sua utilização somente para finalidades médicas; e acordar que os Estados membros impusessem medidas restritivas visando controlar a utilização dessas substâncias psicoativas. Essa Convenção de Haia foi o primeiro tratado mundial de controle de drogas, fundamento este que inspirou a criação de normativas internacionais às legislações posteriores. (TAFFARELLO, 2009, p. 48; HAMILTON, 2013, p. 72).

Por isso, nas primeiras décadas do século XX, o marco proibicionista já estava infundado nas estratégias de segurança pública. Não obstante, a Sociedade das Nações criou um órgão permanente de fiscalização do tráfico, pois a essa altura o proibicionismo já era considerado vitorioso. (TAFFARELLO, 2009, p. 56; IMESC/INFOdrogas, 1999-2012).

A partir dos anos 1950, em virtude da ideia proibicionista, os usuários de

drogas associavam a imagem de que a utilização de drogas lhes remetia à irresponsabilidade, fazendo com que eles se identificassem somente com grupos que compartilhassem desse mesmo hábito. (TAFFARELLO, 2009, p. 57).

As novas legislações dos anos 1950 e a emergência da cultura *junkie*<sup>2</sup>, trazendo a mistificação do consumo de drogas, influenciaram no aumento do consumo e da dependência de substâncias proibidas nos EUA. A resposta a essa nova realidade foi um maior endurecimento das medidas e das leis.

A datar dos anos 1960, os usuários de drogas, que antes eram vistos como criminosos, passaram a ser vistos como doentes passíveis de intervenções e acompanhamento médico, ao invés de serem acompanhados apenas por agências de controle do crime. Assim, em 1961, foi firmada a Convenção Única das Nações Unidas sobre Entorpecentes, ampliando as normas internacionais em favor do proibicionismo. (TAFFARELLO, 2009, p. 60).

Nesse contexto, surge no século XX, uma política de enfrentamento desse fenômeno, denominada Guerra as Drogas, que tem como fundamento basilar, o proibicionismo, cuja a finalidade primordial é a ideologia da defesa e o controle social, caracterizado por um modelo moralizador e normatizador difundido pelas convenções internacionais da Organização das Nações Unidas-ONU, que definem o atual sistema internacional de políticas sobre drogas.

Esse modelo moralizador e normatizado materializado pela política da Guerra as drogas, se refere à política de combate estadunidense ao comércio de psicoativos, assim como do combate à produção e à circulação das drogas no mundo inteiro e à vertente da “tolerância zero”. (TAFFARELLO, 2009, p. 65; ROCHET, 2009, p. 102).

O combate a produção, circulação e consumo das drogas ilegais e a onda de intolerância proporcionada pela política da guerra as drogas, trouxe consequências a nível mundial, dentre elas, pode-se destacar: 1) o aumento do consumo de drogas proibidas; 2) aumento da população carcerária, provocado pelo mercado ilegal de drogas ilícitas, originado pelo marco da Guerra contra as drogas; 3) Criminalização de produtores rurais que se utilizam do cultivo de plantas declaradas ilegais para

---

<sup>2</sup> Termo usado para definir usuário de drogas.

fins de subsistência (TNI, 2016).

Essas consequências podem ser evidenciadas pelos relatórios mundiais do UNODC<sup>3</sup> (2018), que revelam que essa política proibicionista permanece em vigência, haja vista que de 2015 a 2016 o número de pessoas que usam drogas aumentou em cerca de 20 milhões<sup>4</sup> (UNODC,2018, p.11, TNI, 2016<sup>5</sup>; TNI, 2018).

De acordo com Karam (2013), essa política proibicionista proporciona o aumento da população carcerária. Em 1980, foram presas menos de 50.000 pessoas; em 2007, esse número subiu para 500.000<sup>6</sup>. Trata-se de pessoas condenadas por posse ou venda de drogas. Atualmente (2019), cerca de 500 mil pessoas são encarceradas por algum tipo de crime envolvendo drogas <sup>7</sup> (KARAM, 2013, p.2).

Uma problemática decorrente do aumento da população carcerária por crime envolvendo drogas ilícitas, refere-se ao maior risco de contrair doenças transmitidas pelo sangue, pelo uso de drogas injetáveis dentro das prisões. Dados do UNODC (2018, p.22) revelam que a estimativa de contrair HIV, HCV, HBV e Tuberculose, entre pessoas na prisão, pelo uso de drogas injetáveis corresponde a duas ou dez vezes mais do que entre as populações em geral.

Outra questão social vinculada ao aumento da população carcerária em razão dos crimes relacionados às drogas ilícitas refere-se ao preconceito de raça

---

<sup>3</sup> Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) refere-se a uma agência especializada da ONU com a missão de apoiar os países a implementar as três convenções internacionais sobre Drogas da ONU e a desenvolver respostas ao uso problemático de drogas e suas consequências a saúde, por meio de estudos, análises, assessoria e publicação de seus relatórios mundiais sobre drogas, que reúne dados sobre drogas e analisa tendências sobre o consumo de drogas ilegais, produção e tráfico, constituindo-se como um documento de base para nortear as políticas internacionais sobre drogas. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/index.html>>. Acesso em : 10 de janeiro de 2020.

<sup>4</sup> Disponível em : [https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_Booklet\\_2\\_GLOBAL.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf)

<sup>5</sup> Informe: A regulação de Cannabis e os tratados de Drogas da ONU. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/cannabis-regulation-and-the-un-treaties>>. Acesso em: Setembro de 2019.

<sup>6</sup> US Departamento de Justiça.

<sup>7</sup> Drogas e Democracia: Rumo a uma mudança de paradigma. Comissão Latino-americana sobre drogas e democracia (2008, p.28)

em relação à população negra. Estudos evidenciam que os índices de prisões de afro-americanos são maiores que os índices de prisões de brancos. Nos EUA, por exemplo, 37% dos que são presos por crimes relacionados a drogas são negros, e, em relação à taxa de homens brancos, os homens negros são encarcerados em quase seis vezes <sup>8</sup>. No Brasil, por exemplo, os negros representam 63,6% da população carcerária nacional, enquanto que os brancos representam 35,4%<sup>9</sup>. Nesse contexto prisional, a quantidade de negros presos por crimes envolvendo drogas refere-se a 31%.

No que se refere à criminalização dos produtores rurais que se utilizam do cultivo para subsistência, estudos mostram que a política de erradicação do cultivo de plantas declaradas ilegais, ancorada na política proibicionista, resulta em conflitos entre Estado, polícia, comunidade e produtores rurais que se utilizam do cultivo das mesmas para sobrevivência. (UNODC, 2018, p.29-31<sup>10</sup>; Declaração de Valencia, 2012; Declaração de Heemskerk, 2016; Relatório Tráfico de drogas e Constituição, 2009 p.22).

Em países tipicamente pobres, como o Paraguai, a comunidade rural utiliza o cultivo de plantas consideradas ilícitas como forma de garantir um meio de subsistência. Quase 4,5 milhões de pessoas, em nível global, dependem da renda oriunda do cultivo de drogas ilícitas -, como o mato de coca, ópio e papoula - e a maioria dessas populações vivem abaixo da linha da pobreza (UNODC<sup>11</sup>, 2020).

No Peru, por exemplo, considerado como o segundo maior cultivador de Coca no mundo, a produção de cocaína movimenta cerca 4,5 bilhões na economia

---

<sup>8</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, Relatório Mundial, 2018. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/word-report/2018/country-chapters/313414>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

<sup>9</sup> INFOPEN, 2017. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020

<sup>10</sup> Disponível em: <[https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_Booklet\\_2\\_GLOBAL.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf)>. Acesso em: Dezembro de 2019.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/alternative-development/our-work.html>. Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

mundial<sup>12</sup>e na Turquia, 600 mil pessoas ganham a vida com o cultivo da papoula (UNODC<sup>13</sup>, 2018, p.29)

Em contraposição a esse modelo repressor da política proibicionista fundada nos aspectos religiosos, moralistas, econômicos e políticos é que surgiu novas propostas de soluções globais de enfrentamento desse fenômeno e que, por sua vez, caracteriza-se como o objeto deste presente estudo, a análise da influência internacional do *Transnational Institute (TNI)*, dada pelas suas estratégias globais, para reformas nas atuais políticas de drogas.

Foi em razão desse conflito de interesses sobre a problemática das drogas, assim como seu histórico e consumo nas diferentes sociedades, é que se propõe analisar as convenções internacionais e políticas globais, a guerra contra as drogas, seu paradigma proibicionista, bem como o *Transnational Institute* e dois eixos priorizados por ele, a política de direitos humanos e a política de redução de danos, cujo objetivo é garantir liberdade, igualdade, respeito a identidade e dignidade humana dos usuários de drogas e reduzir os danos sociais e a saúde advindo do consumo das drogas. Esses modelos têm como fundamento o usuário enquanto um sujeito de direitos, que merece respeito à sua dignidade, resgate de sua autoestima e qualidade de vida (RAMOS, 2016, p.40)

Em decorrência das consequências trazidas pelas políticas repressivas oriundas do atual sistema internacional de drogas algumas questões se tornaram fulcrais, a saber: Como a sociedade civil vem traçando estratégias globais contra hegemônicas a política de guerra as drogas? Quais são as propostas e agendas da sociedade civil nas políticas globais sobre drogas?

Para responder esses interrogantes busca-se neste estudo, conhecer as estratégias de soluções propostas pelo *Transnational Institute* no enfrentamento do problema em nível internacional a partir do desdobramento dos seguintes objetivos específico: a) contextualizar o fenômeno das drogas em nível global; b) identificar

---

<sup>12</sup> Comissão Nacional Desenvolvimento e Vida sem drogas apud El país. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/27/internacional/1543344243\\_444001.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/27/internacional/1543344243_444001.html)> Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

<sup>13</sup>Relatório Mundial, UNODC, 2018. Disponível em: <[https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_Booklet\\_2\\_GLOBAL.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf)>. Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

quais são as estratégias globais do *Transnational Institute*; c) analisar duas estratégias globais trazida pelo *Transnational Institute*: Política de Direitos Humanos e Redução de Danos.

Este trabalho se justifica por vários motivos, primeiro porque o fenômeno das drogas é histórico, assim como o fenômeno da guerra contra as drogas, que também possui a sua historicidade e seu percurso influência até os dias de hoje. No entanto, se observa uma descontinuidade, de várias organizações não governamentais, dentre elas o *Transnational Institute*, de mudar o rumo da história em relação ao controle internacional de drogas e as políticas de prevenção, tratamento, redução de danos etc.

Em segundo lugar, há uma justificativa técnica, porque enquanto assistente social se faz necessário conhecer esse fenômeno pois, trata-se de produção de conhecimento, de formação de recursos humanos e, principalmente de intervenção na realidade, o que é extremamente necessário ao profissional assistente social. Cumpre aos assistentes sociais produzir conhecimento e saber desse fenômeno para que se possa planejar, executar políticas públicas e serviços mais adequados à realidade das populações, dos usuários destas políticas públicas e, principalmente, das políticas de saúde mental.

Ademais, o presente estudo também possui relevância científica, pois está sendo realizada uma pesquisa exploratória e qualitativa, que trata das drogas ilícitas e que vai contribuir com a área de conhecimento do serviço social e com áreas afins, seja na compreensão, seja na explicação do fenômeno.

Não obstante, é preciso compreender os processos constantes de lutas e dos embates relacionados ao objeto de estudo, dada a sua complexidade, com destaque para o enfoque às drogas ilícitas como mercadorias, as contradições das guerras, com a supremacia do interesse dos capital em detrimento dos interesse da população usuária, os regulamentos e atos centrados na mercadoria, e a consequente estigmatização da população usuária, bem como a estratégias de Redução de Danos enquanto política social de enfrentamento da guerra às drogas em contraposição ao modelo proibicionista.

Nesse aspecto, a contribuição do estudo qualitativo, ancorado nos

pressupostos do método materialista histórico-dialético se constitui em um instrumento valioso para ampliar a compreensão dessa problemática e abarca-lo em sua amplitude, na medida em que não apenas desvela sob o ponto de vista econômico a dinâmica do mercado de droga (oferta e demanda), os benefícios e as consequências sociais do mercado ilegal das drogas relacionadas ao consumo, as políticas oficiais de combate adotadas e os interesses capitalistas presentes na lógica do proibicionismo, mas buscando explicar sua mudança a partir do surgimento de uma abordagem que contrapõe a esse modelo político repressivo, centrado em uma perspectiva contra hegemônica, de Redução de Danos.

Deve-se, assim, para buscar relações explicativas, as raízes desse fenômeno, analisar as complexas relações das circunstâncias históricas e sociais que determinaram a emergência do modelo proibicionista reinante até os dias atuais, bem como as propostas defendidas pelos organismos internacionais e as influências do TNI na abordagem dessa problemática, tendo como categoria central de análise, a sociedade civil, sob o viés do pensamento gramsciano, autor de tradição marxista.

Utiliza-se o conceito de Sociedade Civil com base em Gramsci, pois ele supera a teoria clássica trazendo outra concepção de Estado, denominado de Estado ampliado. Que além dos aparelhos coercitivos do Estado (da teoria clássica), inclui os aparelhos privados de hegemonia.

A esse respeito cumpre fazer referência a Coutinho ao considerar que esses aparelhos privados de hegemonia são: “aparelhos que estão para além da esfera do Estado, dada a sua autonomia, mas que são permeados por ele” (Coutinho, 1981, p.93), ou seja, Estado ampliado em Gramsci é a Sociedade Civil mais a Sociedade Política.

Convém salientar ainda a concepção de Sociedade Civil em Gramsci, como capaz de criar hegemonia e contra hegemonia dentro de uma situação histórica global, é que justifica a escolha teórica pelo pensador.

Busca-se, neste sentido, analisar o fenômeno das drogas a partir de um referencial teórico contextualizado historicamente e que estabeleça uma vinculação entre as informações obtidas com os descritores: guerra às drogas, estratégias

globais de políticas sobre drogas, o surgimento de uma entidade não governamental internacional, a questão dos direitos humanos e redução de danos, bem como possibilita investigar como esses organismos fazem face aos fenômenos das drogas no contexto internacional.

Como unidade de análise, a escolha foi o *Transnational Institute*, pois ele é uma entidade não governamental internacional que reúne um conjunto de atores. Dentre eles, os atores sociais (representantes de movimentos sociais, comunidades afetadas) inseridos no contexto do controle internacional de drogas.

Além disso, por ser uma instituição que tem mais de quatro décadas e possui uma grande influência internacional, ele faz *advocacy*, ou seja, exerce forte pressão junto ao sistema das Nações Unidas (ONU), no sentido de traçar outras estratégias globais de políticas sobre drogas que combatem o proibicionismo.

Para desvelamento desse estudo, recorreu-se ainda a análise qualitativa dos dados secundários, obtidos tanto no levantamento de literatura sobre o tema quanto dos documentos analisados tendo como procedimento metodológico, a análise do conteúdo dos relatórios do *Transnational Institute* que são os documentos mais relevantes da análise da contribuição dessa organização internacional no combate à guerra às drogas, sendo selecionados os relatórios publicados de 2009 a 2018.

E, nesse contexto, extraiu-se nos relatórios do próprio *Transnational Institute*, dois eixos analíticos, a política de direitos humanos e a redução de danos, para subsidiar analisar, como estratégias globais, no sentido de proposta que ela mesma realiza, pois tratam-se de duas estratégias globais que visam o respeito e preservação dos direitos humanos fundamentais dos usuários de drogas, bem como da promoção a saúde desses usuários, contrárias ao modelo proibicionista da guerra as drogas.

Ainda, é interessante frisar que, esses eixos se constituem em um avanço na formulação das políticas de enfrentamento às drogas, principalmente, ao contrapor com o enfoque da criminalização e da repressão, compreendendo os usuários não como um peso ao Estado, mas enquanto sujeitos de direitos e de cidadania que precisam de estratégias com objetivo diminuir os danos causados pelo uso das drogas e que levem em consideração os aspectos socioculturais desses usuários.

Dessa feita, a presente dissertação foi estruturada em cinco capítulos. O primeiro apresenta o histórico do consumo de drogas, bem como as primeiras iniciativas de controle de drogas (marco proibicionista), a política da Guerras as drogas e o sistema internacional de política sobre drogas norteado pelas três Convenções Internacionais de drogas. A finalidade desta seção é revelar o fenômeno do proibicionista e da Guerra as drogas que foram essenciais para delinear o atual sistema internacional de controle de drogas (objeto desta pesquisa).

O segundo capítulo desenvolve o conceito de sociedade civil em Gramsci, bem como da contra hegemonia (referenciais teóricos desta dissertação) e a relação entre contra hegemonia e políticas sobre drogas. Busca-se compreender a Sociedade Civil como instrumento de luta contra hegemônica ao atual marco proibicionista da guerra as drogas.

O capítulo três versa sobre o TNI, bem como suas pautas políticas e práticas para o sistema internacional de política sobre drogas. Busca-se compreender as pautas políticas e práticas do TNI como contra hegemonia ao fenômeno das guerras as drogas e ao proibicionismo.

O Capítulo quatro e cinco apresenta duas estratégias globais defendidas pelo TNI: Direitos Humanos e Redução de Danos. Trata sobre o marco dos Direitos Humanos no cenário internacional, a história do desenvolvimento da Redução de Danos, bem como as pautas políticas e práticas do TNI referente a essas duas estratégias globais. Nessa parte busca-se compreender a influência do TNI na construção de estratégias globais contra hegemônicas a política da guerra as drogas e ao proibicionismo.

Por fim, o último capítulo retoma e sintetiza os principais aspectos abordados no decorrer do presente trabalho, centrado na política de redução de danos, enquanto proposta inclusiva e de resignificação da postura adotada em atenção ao usuário de drogas como sujeito de direitos, considerando o contexto presente e as possibilidades de intervenção nesse processo.

## Capítulo 1. Consumo de drogas em nível global

Para entender as estratégias globais de políticas sobre drogas trazidas pela sociedade civil global, retorna-se ao contexto de meados do século XX, quando surge uma política denominada “guerra às drogas”. Essa política de enfrentamento tem como fundamento basilar o proibicionismo, cuja finalidade primordial é a ideologia da defesa e o controle social, caracterizado por um modelo moralizador e normatizador difundido pelas convenções internacionais da ONU. Para entender esse fenômeno, faz-se necessário retomar a construção do marco proibicionista das políticas sobre drogas.

### 1.1 Histórico do consumo de drogas

O consumo de drogas é algo histórico e que vem desde os primórdios da humanidade. O seu uso é visto como benéfico ou nocivo de acordo com a época e com a cultura em que o seu consumo está inserido, em função dos motivos e do padrão que levam à sua utilização. (NUNES; JÓLLUSKIN, 2007, p. 232).

A definição de droga amplamente aceita por uma longa data foi a apresentada na Antiga Grécia: algo que poderia ser benéfico ou nocivo dependendo da maneira de usá-lo. Posteriormente, Platão a definiu como *phármakon*, que era algo que poderia trazer benefício ou prejuízo. (SIQUEIRA, 2006, apud NUNES; JÓLLUSKIN, 2007, p. 233).

Posteriormente, Hipócrates e Galeno inauguraram a medicina científica, definindo droga como toda substância que, não conseguindo ser vencida pelo corpo humano, teria a capacidade de vencê-lo. (ESCOHOTADO, 2004, apud NUNES; JÓLLUSKIN, 2007, p. 233).

Atualmente, definição mais aceita sobre droga é a do farmacologista Tarso Araújo, que assim a define: “qualquer substância capaz de alterar o funcionamento normal de um organismo”. (ARAÚJO, 2012, p. 14).

Acredita-se que o ópio, originário da Ásia Menor, foi a primeira droga a ser descoberta. Os relatos mais antigos relativos ao consumo da papoula remontam aos sumérios, no período que vai entre 5000 e 6000 a.C. Conforme Silva (2013, p. 55),

os persas e os egípcios já conheciam as finalidades terapêuticas do ópio, o qual se difundiu por todo o Império Romano, em 1500 a.C. Já a coca era conhecida desde 600 a.C.

Há cerca de 4 mil anos, a *Canabbis* e o ópio foram utilizados com fins terapêuticos e sacramentais na Antiga Grécia, embora o ópio fosse utilizado com fins medicamentais desde o século X a.C. (POLARES, 1999, apud NUNES; JÓLLUSKIN, 2007, p. 234). Já os egípcios utilizavam o álcool para fins de fermentação de bebida.

Na Antiguidade, a utilização de drogas pode ser exemplificada por meio de um excerto bíblico do livro Gênesis, com o diálogo entre as duas filhas de Ió:

Vem, demos de beber vinho a nosso pai, e deitamo-nos com ele, para que em vida conservemos a descendência de nosso pai. E deram de beber vinho a seu pai naquela noite; e veio a primogênita e deitou-se com seu pai, e não sentiu ele quando ela se deitou, nem quando se levantou. (Gênesis 19, p. 32-33).

Posteriormente, as drogas em pequenas quantidades passaram a ser utilizadas como instrumentos de rituais.

Relatos apontam que o cânhamo era usado pelos egípcios para enganar a fome, o cansaço e para fugir das preocupações cotidianas, ao passo que os assírios utilizavam essa substância para fins sacramentais ou como anestésico. (ANGEL; RICHARD; VALLEUR, 2002, apud NUNES; JÓLLUSKIN, 2007).

A *Canabbis* e o ópio foram apresentadas aos povos helênicos e do Oriente Médio pelo Egito. A utilização dessa droga, com fins terapêuticos, permaneceu por toda a Idade Média. (ALDRIDGE, 2001, apud NUNES; JÓLLUSKIN, 2007, p. 234).

Na Alta Idade Média, as bruxas eram raras, então apenas na Baixa Idade Média que os rituais pagãos, com a utilização de drogas, passaram a ser percebidos. Existem relatos de 1277 que apontam que um terço das mulheres francesas praticava bruxaria com a utilização de substâncias oriundas de plantas. (ESCOHOTADO, 2004, apud NUNES; JÓLLUSKIN, 2007).

A partir da globalização econômica, com a era da mercantilização, que os europeus passaram a conhecer algumas plantas e seus efeitos, como o tabaco e o ópio, que chamaram a atenção do vice-rei de Portugal, que, inclusive, sugeriu a produção dessas substâncias para fins lucrativos. (NUNES; JÓLLUSKIN, 2007, p.

234).

Na América pré-colombiana, astecas, maias e incas consumiam as plantas alcaloides com fins religiosos, cerimoniais e medicinais (SILVA, 2013). A coca, planta originária dos Andes, era comumente utilizada para fins ritualísticos pelas comunidades do Peru e da Bolívia. Restringida somente a tradições culturais, o uso destinado a fins recreativos era, portanto, bem escasso. (SILVA, 2013, p. 50).

Nos séculos XVII e XVIII, o uso das drogas era destinado a poucos indivíduos – especialmente dos setores da classe média alta –, mas, gradativamente, o número de consumidores foi crescendo. As drogas passaram a ser artigo de luxo, e a busca constante para tentar justificar a posição social a partir da adoção de práticas que diferenciavam os poucos abastados dos demais fez com que o seu consumo se disseminasse entre os intelectuais (por exemplo Honoré de Balzac) e também entre as donas de casa pertencentes a famílias nobres. (ESCOHOTADO, 2004, p. 53-55; SILVA, 2013, p. 50).

Segundo o autor supracitado, na colonização hispânica, o consumo da coca era estimulado entre os trabalhadores andinos, com o intuito de fornecer energia e nivelar a má nutrição pela qual passavam. A planta passou a ser comercializada, pela primeira vez, no período colonial, quando se criou o hábito de mastigar a coca, o qual se difundiu entre os peruanos e os bolivianos.

Foi somente em meados do século XIX, com a descoberta dos princípios ativos da coca, que essa passou a ser internacionalizada, e a cocaína entrou em evidência. Inicialmente, a substância entrava na composição de certas bebidas, usadas como tônicos, como o vinho Mariani (mistura de vinho e cocaína), popularizado pelo Papa Leão XIII. A mais conhecida dentre essas bebidas, no entanto, é a Coca-Cola, inventada pelo farmacêutico John Pemberton, em 1886, tendo como composição química a noz da cola e a cocaína. (POLARES, 1999, apud NUNES; JÓLLUSKIN, 2007, p. 235; ALDRIDGE, 2011, apud NUNES; JÓLLUSKIN, 2007, p. 235).

Sendo assim, a dependência não era discriminada na época, pois o seu uso estava relacionado especialmente à cessação da dor e, em geral, era acessível somente às classes mais favorecidas. Seu uso recreativo era socialmente aceito,

tanto pelas classes sociais que podiam fazer uso por serem as mais abastadas, como pelo desconhecimento dos seus riscos à saúde.

No final do século XIX, o ópio começou a ocupar o lugar do álcool, preocupando a Grã-Bretanha, em decorrência dos prejuízos causados por essa droga. Ao contrário do ópio, o cânhamo era utilizado com finalidade terapêutica, sendo utilizado inclusive pela rainha Vitória para aliviar as suas cólicas menstruais. Possuía o selo de Aprovação Real, o que comprova que a droga era tolerada socialmente. (FARATE, 2001, apud NUNES; JÓLLUSKIN, 2007, p. 235; ALDRIDGE, 2011, apud NUNES; JÓLLUSKIN, 2007, p. 235).

Entretanto, foram os árabes que começaram a enxergar o ópio com valor mercantil. Apesar de não terem sido os primeiros consumidores, foram eles que organizaram a produção e o comércio da droga, com finalidade medicinal, até então. (SILVA, 2013, p. 59).

Até o século XIX, o ópio era utilizado apenas por via oral; posteriormente, por influência do tabagismo ocidental (tribos indígenas norte-americanas), passou-se a fumá-lo, difundindo-o de maneira demasiada para os EUA e para a China, sobre a forma inalada com finalidades recreativas. (SILVA, 2013, p. 59).

Quanto à maconha, sabe-se que, no Brasil, a sua utilização foi iniciada pelos indígenas em seus rituais, e pelos negros, pois devido ao efeito tranquilizante que a droga propiciava aos escravos, evitava desobediência ou rebelião e, por isso, seu uso era aprovado pelos senhores. Somente depois da abolição da escravatura que a maconha passou a ser criminalizada, já que não era mais útil para as classes dominantes, e então passou-se a problematizar o consumo dessa erva. (BARROS; PERES, 2014, p. 11).

Depois da transição do uso das drogas com fins meramente ritualísticos para serem usadas como produto de comercialização, elas se tornaram uma questão problemática, uma vez que ao adquirir o status de mercadoria e se inserir no ciclo de desenvolvimento do capital, a relação entre ambas passou a não ser mais socialmente aceita. Portanto, sua proibição não estava relacionada às questões dos efeitos para a saúde. (LIMA, 2005, p. 3; BRITES, 2017, p. 16).

Com a expansão do comércio mundial, ocorrida no século XIX, as drogas se

difundiram por todo o mundo. Passou-se a questionar e, depois, a criminalizar substâncias como o ópio e a cocaína e seus derivados, tornando-as drogas ilícitas, isto é, não aceitas socialmente. Assim, as proibições estavam muito mais relacionadas a valores culturais, sociais e econômicos intrínsecos ao sistema capitalista do que ligadas aos danos que as drogas poderiam causar à saúde.

Se, por um lado, no século XX, a evolução tecnológica contribuiu para a descoberta dos princípios ativos de diversas plantas, denominadas fármacos puros, fundamental para difusão de algumas drogas em todo o mundo – morfina (1817), cafeína (1820), nicotina (1826), codeína (1832), cocaína (1860), heroína (1883) e barbitúricos (1903) etc. (SILVA, 2013, p. 60) –, por outro lado, foi o período crucial em que o consumo das substâncias psicoativas passa a ser visto como uma questão importante para o Estado e para a sociedade. Segundo Fiore (2005), o consumo das drogas só se torna um problema social quando passa por um conjunto de forças que leva à desnaturalização do problema. O ópio, por exemplo, foi primeira droga a ser consumida em grande quantidade, e, somente no século XIX, o seu consumo passou a ser considerado questão grave, transformando-se num problema global que merecia controles internacionais, sendo pioneiro no âmbito da atenção global.

No Ocidente, a dependência ao ópio iniciou-se no século XIX, sobretudo nos EUA e no Reino Unido, a partir de duas formas: com a utilização entre intelectuais e donas de casa da classe média. Seu uso possuía finalidades recreativas e terapêuticas a partir do uso medicinal do láudano, dos paregóricos e “elixires”, substâncias normalmente preparadas com ópio cru, comercializados como se fossem a cura de todos os males. (SILVA, 2013, p. 61).

A utilização hipodérmica da morfina veio a substituir o uso de opiáceos, pois a primeira trazia resultados mais rápidos com menor sofrimento e seu consumo não possuía efeitos gástricos colaterais. (SILVA, 2013, p. 60).

Estados Unidos, Alemanha e Reino Unido, em 1830, passaram a produzir morfina em grande quantidade, a partir da criação de fábricas em seus países. Por volta de 1840, a morfina era empregada para diversos problemas de saúde, além de ser utilizada por homens e mulheres com finalidades recreativas. (SILVA, 2013, p. 60).

Posteriormente, a pequena fábrica alemã de colorantes do F. Bayer descobriu a heroína, que era cinco vezes mais forte que a morfina. Descoberta que a tornou uma gigante indústria milionária e transformou seu dono (Bayer) num químico reconhecido mundialmente.

O consumo do ópio, obviamente, não foi extinto com a propagação da morfina e da heroína, visto que ele ainda prevaleceu como a droga da classe operária. Esse fato incita a observar que a propagação das drogas é similar à influência da moda, que primeiro se inicia nas classes dominantes para depois se propagar às demais. (SILVA, 2013, p. 60).

A cocaína, sintetizada em 1860, era rotulada como uma substância maravilhosa e prescrita pelos médicos como remédio para tratar a depressão e curar a tristeza, ou seja, era tida como “alimento para os nervos”. Em 1885, a Companhia Parke-Davis já fabricava a cocaína de diversas formas. A demanda e o cultivo tiveram um grande aumento no Peru e na Bolívia. Em décadas seguintes, a propagação da sua utilização com finalidades recreativas foi acompanhada da conscientização sobre os efeitos colaterais da droga. Nos EUA, ocorreu a estigmatização racial e social das populações afro-americanas do sul do país, que a utilizavam em grande quantidade. (SILVA, 2013, p. 63).

Já a *Cannabis* sempre foi vista como uma substância tosca, isto é, destinada a medicina rústica. Era prescrita apenas com finalidades medicamentosas (analgésico, hipnótico e antiespasmódico). Somente no final do século XX, a droga passou a ser recomendada para pacientes com câncer, AIDS, glaucoma, entre outras, com o objetivo de amenizar os efeitos colaterais dos tratamentos e os sintomas das doenças. (SILVA, 2013, p. 64).

A primeira proibição da *Cannabis* ocorreu em 1800, pois alegava-se que a droga poderia causar delírios violentos e excessos. Dessa forma, não demorou muito para que houvesse a estigmatização da planta.

As drogas, no entanto, apresentaram variação de consumo, como exemplo, o álcool. Possuindo um grande aumento da sua utilização após a Revolução Industrial, tornou-se útil para motivar e silenciar os trabalhadores expostos a grandes jornadas de trabalho sob péssimas condições na época. (NUNES; JÓLLUSKIN, 2007, p. 235).

A utilização da morfina pelos soldados feridos na guerra da secessão nos Estados Unidos, entre 1861 e 1865, criou a denominação “doença do exército”, pois a droga estava gerando dependência entre os militares. (NUNES; JÓLLUSKIN, 2007, p. 235).

No século XX, surgiram as novas drogas da estação que, conforme dito anteriormente, eram bem similares à moda, pois foram introduzidas no mercado como “hits do momento”. Na década de 1980, começaram a surgir as drogas sintéticas. Iniciou-se o descobrimento de novas drogas feitas em laboratórios ilegais, produzidas cada vez mais em grande quantidade. Essas novas substâncias, produzidas nos laboratórios e sintetizadas quimicamente, geram preocupação, pois não se sabe como e em que condições elas estão sendo feitas. (NUNES; JÓLLUSKIN, 2007, p. 235).

Uma das grandes preocupações a respeito da utilização dessas drogas sintéticas produzidas nos laboratórios ilegais é que qualquer erro na sua produção pode gerar efeitos inesperados e reações colaterais. Outro problema é que essas drogas chegam aos seus destinos finais (consumidores) sem qualquer informação de como foram feitas, sua composição, seus efeitos, etc. São criadas cada vez mais substâncias de pequeno custo que proliferam rapidamente. (ESCOHOTADO, 2004a, apud NUNES; JÓLLUSKIN, 2007, p. 235).

Na década de 1990, houve uma grande diminuição da faixa etária dos consumidores, que iniciaram a utilização de drogas de forma precoce, se comparados aos adultos que iniciaram o consumo entre as décadas de 1970 e 1980. (NUNES; JÓLLUSKIN, 2007, p. 235).

Com o movimento hippie (1960) o uso das drogas cederia o lugar de uso em ambientes típicos da classe média para atravessar as diferentes classes sociais e se dissipar entre a população jovem a nível mundial (POIARES, 1999, apud NUNES; JÓLLUSKIN, 2007, p. 235).

As drogas, só passaram a ser colocadas na esfera penal em âmbito global, ou seja, como pauta em assuntos de Justiça, quando as políticas ditadas pelos países centrais começaram a se internacionalizar (LIMA, 2003, p. 3). Para Birman (1978, apud, LIMA; RITA, 2005, p. 2), o álcool só passou a ser visto como uma doença à medida que essa substância representou uma ameaça à propriedade privada – do

usuário ou da sua família – ou à proporção que o usuário ameaçasse os bens próprios através da apresentação de comportamentos agressivos com pessoas da família ou vínculos próximos. Ou seja, o consumo de álcool só se torna uma problemática no momento em que ele ameaça o modo de produção, a propriedade privada e a família, que é considerada como a protetora dos bens e como a responsável pela socialização primária dos indivíduos. (LIMA, 2003, p. 3).

Atualmente, distanciou-se a relação entre droga e alimento. Hoje, as drogas não são vistas como um recurso natural, como na época da Grécia, mas como um recurso que deveria ser tratado nas esferas jurídica e política, passando a adentrar a esfera moralizante. Essa lógica moralizadora e repressiva poderia até tentar normatizar as condutas dos usuários, mas não extingue o desejo de consumo e a libido do usuário que, posteriormente, pode se manifestar. (ROCHET, 2007, p. 62).

Existem diversos fatores que levam o indivíduo ao consumo problemático das drogas: fatores pessoais, sociais e culturais, além dos fatores bioquímicos das substâncias. (CAVALCANTE, 2008).

Nos dias de hoje, apesar dos efeitos potencialmente negativos das drogas lícitas, elas são aceitas livremente, como o álcool, que só se torna uma problemática para a sociedade quando gera dependência, enquanto, com as drogas ilícitas, o simples ato de consumi-las já leva à estigmatização.

Sendo assim:

[...] o álcool é tomado como uma prática de alteração da consciência que não elimina “o outro” a priori, mas, sim, favorece o intercâmbio com ele, enquanto as drogas lícitas radicalizariam a esfera privada e um individualismo cortante. (ROCHET, 2009, p. 73).

O tema do álcool, do tabaco e das outras drogas lícitas está menos relacionado às substâncias em si, à toxicologia, aos seus efeitos nocivos, etc. Está mais atrelado à diferenciação entre a substância e o acidente. Em outras palavras, o álcool e o tabaco são socialmente aceitos, e as drogas ilícitas não possuem seu lugar no espaço público. (ROCHET, 2007, p. 73).

Contrariando os indicadores de saúde, o consumo de algumas substâncias consideradas lícitas, como o álcool e o tabaco, é aceito por determinados países a

despeito da alta letalidade, morbidade e mortalidade que elas simbolizam. (CAVALCANTE, 2008). No caso do álcool, seu consumo está atrelado ao grande potencial que essa droga tem de gerar acidentes de trânsito e contribuir para a violência doméstica e urbana. (SILVA, 2013, p. 52). Segundo dados da Organização Mundial da Saúde, no ano de 2014, ocorreram, por ano, 7 milhões de mortes em decorrência do tabagismo. (OMS, 2019<sup>14</sup>).

É importante explicitar, também, que somente em 2003 foi assinado o primeiro instrumento internacional sobre tabaco, enquanto a primeira convenção sobre o ópio foi assinada quase 1 século antes. (SILVA, 2013, p. 52).

Na sociedade atual, portanto, nos 2 últimos séculos, a droga assumiu uma tripla dimensão: a de mercadoria, interligando as esferas jurídica, econômica e fiscal; a dimensão lúdica e terapêutica, que permite um maior convívio social pela desinibição, que age como instrumento de tratamento médico; e, por fim, a última dimensão, que é a de objeto da criminalização, numa perspectiva alarmante, principalmente a partir do século XX. (POIARES, 1999, apud NUNES; JÓLLUSKIN, 2007, p. 232).

#### 1.1.1 Ópio: inaugurando o comércio internacional das drogas e as primeiras iniciativas de controle

Após traçar o histórico do consumo global de drogas, o ópio será investigado por ser uma substância que inaugurou a primeira era do proibicionismo e das primeiras tentativas de controle. O que torna necessário explicar cronologicamente a evolução do seu consumo problemático para, por fim, chegar ao marco proibicionista da guerra às drogas.

Nos EUA, o consumo do ópio com finalidades medicinais já acontecia desde o período colonial, sendo bastante utilizado pelo exército colonial e britânico durante a Guerra da Independência, ocorrida nos anos de 1770. Seu uso era restrito até o final do século XIX, quando ocorreu uma imigração de trabalhadores do Sul da China até à Califórnia em busca de emprego, influenciados pela corrida do ouro e

---

<sup>14</sup>Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5641:folha-informativa-tabaco&Itemid=1097](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5641:folha-informativa-tabaco&Itemid=1097). Acesso em: 04 de fevereiro de 2020>.

pelas construções ferroviárias. (SILVA, 2013, p. 61).

Trazido pelos chineses, o hábito de fumar o ópio cru com finalidades recreativas difundiu-se por toda Costa Oeste da China. Assim, criou-se posteriormente as “casas do ópio<sup>15</sup>”, o que marcou o início da estigmatização dos chineses provocada pelos estadunidenses. (SILVA, 2013, p. 61).

Referente às casas do ópio, Silva (2013, p. 62), descreve:

As casas de ópio foram o berço da subcultura da droga no país, contribuindo para aprofundar o preconceito da sociedade norte-americana contra os imigrantes chineses, ou associá-los a drogas, crime e depravação.

A guerra civil ocorrida em de 1861 a 1865 também contribuiu para disseminar a dependência de drogas nos EUA, pois durante as batalhas, o ópio era utilizado para a cura da disenteria e malária e a morfina para alívio da dor (SILVA, 2013, p. 62).

O consumo do ópio só passou a não ser mais tolerado pela sociedade quando seu uso foi disseminado pelas classes menos favorecidas.<sup>16</sup> Passou-se a problematizar o consumo não pelos seus efeitos, mas pelos seus usuários e pela finalidade recreativa da sua utilização, que ameaçava a propriedade privada.

E foi nos anos 1860 que o ópio passou a ser reconhecido como um problema de saúde pública e, depois de algumas décadas, passou a também ser colocado na esfera da segurança pública. Segundo Silva (2013, p. 63), o ópio inaugurou o comércio internacional de drogas, os conflitos internacionais sobre drogas, as máfias e as tentativas domésticas e multilaterais de controle.

O ópio e os seus derivados eram as drogas predominantes até o século XIX, corrente nos países desenvolvidos, utilizados por setores da classe média e pelos operários. Depois, com o fenômeno da mundialização do comércio, outras drogas

---

<sup>15</sup> Local de fumo do ópio, de jogo, prostituição e restaurante (SILVA, 2013, p. 61).

<sup>16</sup> Com a Revolução Industrial foi se difundindo o consumo de drogas no Reino Unido, com finalidades relaxantes para o novo proletariado, constituído de antigos camponeses que se proletarizaram e que migraram aos subúrbios da cidade, de péssimas condições, em busca de moradia. (SILVA, 2013, p. 62).

passaram a se popularizar. (SILVA, 2013, p. 63).

O comércio do ópio passou a florescer após ter ocorrido a abertura do Porto de Cantão, no século XVII, em 1685, pelo governo imperial ( grande importação do tabaco indiano para a China) que culminou numa grande quantidade de tabaco importada e o disseminou do hábito do fumo, fator que o transformou como um problema de saúde pública e em consequência a criação de uma lei proibindo o hábito. O que fez com que os Chineses, transferissem o hábito de fumar para o ópio e dissipassem as importações do ópio indiano na China e no resto do mundo. (SILVA, 2013, p. 64).

Em virtude disso, criaram um édito que proibia o fumo do tabaco, e, por tal razão, os chineses passaram a substituir a droga pelo ópio, o que estimulou a importação do ópio indiano, dando início a um círculo lucrativo e vicioso para a Britânia, local de origem da importação. (SILVA, 2013, p. 65).

No século XIX, ocorreu a implantação das leis chinesas visando impedir a importação e a utilização do consumo do ópio, porém elas não surtiram efeito, pois incentivaram o contrabando e a corrupção dos agentes governamentais. (SILVA, 2013, p. 65).

Em 1830 e 1840, o comércio do ópio passou a espalhar-se pela costa inglesa, aumentando para cerca de 4 milhões o número estimado de dependentes (1% da população). Em virtude disso, as autoridades governamentais reconheciam que eram incapazes de reprimir o tráfico, em decorrência de não possuírem uma marinha operativa para fiscalizar o extremo litoral. (SILVA, 2013, p. 66).

Dessa forma, o primeiro-ministro inglês, Lord Palmerston, declarou que o comércio do ópio era um problema da China, cabendo a ela a responsabilização pelo controle do consumo. Um século mais tarde, seriam outros países a exportar em grande escala drogas para o Ocidente, passando assim a ocorrer a inversão de papéis. (SILVA, 2013, p. 66).

De acordo com o autor, os britânicos se recusaram a enxergar a existência de um grave comércio de ópio de seu país, pois a comercialização era uma grande fonte lucrativa para eles e, por isso, temiam a extinção desse mercado.

A China, por sua vez, implantou novas tentativas de proibição e controle para

impedir as importações e confiscar o comércio de ópio, o que deu origem às chamadas guerras do ópio contra o Império Britânico, ocorridas entre 1839 e 1842 e entre 1856 e 1858, resultando na derrota da China e na abertura de seus portos. (SILVA, 2013, p. 67).

A liberação do cultivo da papoula pelo império celestial (China) acabou surtindo alguns efeitos em 1880, quando ocorreu uma queda na importação do ópio indiano, embora o consumo permanecesse continuando. E nas décadas seguintes, impedido de tentar controlar o comércio do ópio, o governo chinês tentou sensibilizar a comunidade internacional pelo quadro alarmante do número de dependentes de drogas em seu país, que chegou a atingir, segundo estimativas, 27% da população. (SILVA, 2013, 68).

Eles fizeram manifestações contra as importações forçadas, que só passaram a ser enxergadas depois pelos governos ocidentais, sobretudo pelos norte-americanos, como uma questão a ser problematizada, em virtude de uma série de fatores domésticos e estratégicos que estavam em jogo. Os chineses tentaram demonstrar que o consumo do ópio não poderia mais ser visto como um mero produto comercial, mas como um problema social, político e de saúde pública. (SILVA, 2013, p. 68).

Conforme observado, embora o consumo de drogas date desde a antiguidade, foi somente no século XIX que esse fenômeno ganhou uma nova importância social e política, alterando o conceito de consumidores e a forma de enfrentar o problema, passando essa a ser visto agora não mais como um recurso natural, mas como um recurso de controle político e jurídico. (ROCHET, 2009, p. 68).

Segundo Lima (2003, p. 2), à medida que o consumo de drogas foi inserido no rol de mercadoria e introduzido no ciclo do capital, iniciaram-se as primeiras tentativas de estigmatização e esteriotipação de alguns usuários, o que levou à introdução dos primeiros marcos proibicionistas. Começando-se então, a adotar uma lógica moralizadora e preventiva contra os dependentes de álcool e outras drogas, atribuindo competências à psiquiatria e à justiça para atuar sobre esse fenômeno. Isso também ocorreu com as diferentes substâncias psicoativas surgidas entre os séculos XIX e XX, criando uma estratégia de resolver a problemática por meio de uma lógica moralizadora e repressiva contra as drogas, quebrando o padrão

vivenciado por centenas de anos.

O consumo dessas substâncias com finalidades recreativas, portanto, começou a ser visto como uma problemática na medida em que elas começaram a ameaçar o modo de produção, sob a alegação de que essas drogas poderiam gerar improdutividade. A utilização problemática das substâncias psicoativas, a dependência e o abuso delas estão relacionados à lógica individualista imposta pela sociedade moderna, a qual culpabiliza o indivíduo pelo seu problema, ainda que o fenômeno não se reduza exclusivamente a isso.

Dessa forma, o século XX foi inaugurado como a era do controle e do proibicionismo das drogas mais viciantes e letais, como o ópio, a heroína e a cocaína.

## 1.2 Século XX: aprofundamento do controle e da era do proibicionismo

Conforme observado, há mais de 1 século iniciaram-se ações para o enfrentamento da problemática das drogas. Após a *Conferência do Ópio*, realizada em Xangai, em 1909, foi inaugurada a era dos controles sobre as drogas e do proibicionismo. (SILVA, 2013, p. 45).

Sendo assim, se faz necessário abordar o fenômeno do marco proibicionista e da guerra às drogas que foram essenciais para delinear o atual sistema internacional de controles sobre drogas, assim como para trazer os resultados advindos dessa política para a sociedade e para o Estado.

### 1.2.1 Marco proibicionista (primeiras iniciativas de controle)

Conforme observado anteriormente, a produção e a comercialização de drogas psicotrópicas, nos diversos países, eram livres e não submetidas a qualquer forma de controle estatal até o final do século XIX.

Já no século XIX, o foco central do mundo era a Europa e de lá advinham todos os valores éticos, políticos, sociais e econômicos que vieram a influenciar os outros países do mundo, inclusive a respeito da temática das drogas. Porém, na virada do século, tem-se a emergência de uma nova potência que viria a

internacionalizar seus princípios dominantes, destacando-se como pioneira na instauração do proibicionismo no âmbito internacional: os EUA.

Isto motivou uma cruzada moralizadora a partir do século XIX. Para Rodrigues (2003) apud Taffarello (2009 p. 45), a doutrina da proibição era composta por cinco principais vetores ideológicos: a práxis moralista, a saúde pública, a segurança pública, a segurança nacional e o proibicionismo militarista. (TAFFARELLO, 2009; SILVA, 2013, p. 69).

A origem da estereotipação e estigmatização de populações usuárias de drogas, oriundas de cidades norte-americanas, foi um dos fatores que propiciaram a evolução e a maturação da tese proibicionista na sociedade, principalmente quando a droga passou a ser utilizada pelas classes baixas. Podemos citar como exemplo de estigmatização a lei *Anti-Saloon*, criada em 1895 que objetivava agir contra a existência de *saloons* (estabelecimentos associados ao consumo do álcool, jogo e prostituição). (TAFFARELLO, 2009, p. 45; ROCHET, 2009, p. 96).

Estigmatizavam algumas substâncias, relacionando-as com determinados grupos sociais, como a associação de cocaína aos negros e aos irlandeses, a maconha aos latino-americanos (principalmente aos mexicanos) e o ópio aos chineses, já que esses grupos aumentavam o consumo de drogas no EUA. E foi justamente no século XX que a ideia de higienização social, xenofobia e androgenia foi se tornando cada vez mais forte entre norte-americanos. (TAFFARELLO, 2009, p. 46).

Em 1906, foi instituída a lei *Food and Drug Act*, que não foi tão relevante, mas possuía um caráter simbólico por se tratar da primeira lei a respeito das questões das drogas, no ambiente legislativo, de modo a regulá-las administrativamente. (TAFFARELLO, 2009, p. 46).

Depois disso, a *Conferência de Xangai*, realizada em 1909, foi considerada um marco evolutivo do proibicionismo, em virtude da inauguração de vários encontros diplomáticos internacionais visando discutir a temática proibicionista. Esses encontros se mostrariam prósperos com poucas contestações sobre o caso. (TAFFARELLO, 2009, p. 48; SILVA, 2013, p. 76; ROCHET, 2009, p. 91).

Posteriormente, sob influência dos EUA, foi realizada a *Conferência de Haia*

em 1911, resultando na Convenção Internacional do Ópio, em 1912, a qual instaurou as primeiras medidas internacionais objetivando: proibir as drogas (psicoativos, como ópio, morfina e cocaína); aprovar sua utilização somente para finalidades médicas; e acordar que os Estados membros impusessem medidas restritivas visando controlar a utilização dessas substâncias psicoativas. Essa Convenção de Haia foi o primeiro tratado mundial de controle de drogas, fundamento este que inspirou a criação de normativas internacionais às legislações posteriores. (TAFFARELLO, 2009, p. 48; HAMILTON, 2013, p. 72).

Em virtude da Convenção de Haia, em 1914, foi promulgada nos EUA Harrison Act, a primeira lei proibicionista, que se incorporou à Convenção de Haia, objetivando tratar o problema dos opiáceos e derivados de coca, impondo que era aceitável o consumo dessas substâncias para finalidades médicas e proibindo moralmente qualquer outra forma de uso. (TAFFARELLO, 2009, p. 49; SILVA, 2013, p. 82).

A partir de 1910, crescia nos EUA uma bancada proibicionista incitando reformas constitucionais que viriam a influenciar o eleitorado da época, o que posteriormente acabou acontecendo. (TAFFARELLO, 2009, p. 49).

Esses acontecimentos, juntamente com o Tratado de Versalhes, que obrigava os países a seguirem os acordos, contribuíram para a criminalização das drogas nos EUA e na Europa, pois os usuários passaram a ser vistos como criminosos.

Na segunda metade dos anos de 1910, já existiam leis proibicionistas contra a utilização do álcool. Em 1920, foi criada a Lei Seca, que proibia, com sanção de multa e prisão, toda produção, estocagem, comercialização, exportação e importação de álcool, visando coibir o consumo, lei esta que se mostrou ineficaz para resolução da sua finalidade e que estimulou o aumento do comércio ilegal,<sup>17</sup> o que acarretou no aumento do preço do álcool, na alteração da sua qualidade, provocando maior utilização de barbitúricos e da maconha nas primeiras décadas do século XX. (TAFFARELLO, 2009, p. 50-51; ROCHET, 2009, p. 92).

Em 1930, surgiu a Federal Bureau of Narcotics (FBN), agência com o objetivo de cuidar das políticas de drogas em geral, executando diretrizes repressivas. Uma

---

<sup>17</sup> O álcool ilícito gerou problemas de saúde por apresentar alto grau de impurezas, assim como estimulou o crescimento das máfias e do gangsterismo.

década depois, a maconha passou a ser o novo objeto de perseguição estadunidense, em virtude de seu consumo pelos mexicanos que migraram (por volta de 1920) para os EUA em busca de trabalho, daí o surgimento de mais uma estigmatização. (TAFFARELLO, 2009, p. 54; ROCHET 2009, p. 92; SILVA, 2013, p. 53).

Já a Convenção de 1925 introduziu a maconha no rol de substâncias passíveis de interdição. Após isso, foi criada, em 1937, a Marihuana Tax Act<sup>18</sup> contendo normas penais atreladas a medidas administrativas para questões relacionadas às drogas (TAFFARELLO, 2009, p. 55; SILVA, 2013, p. 84; IMESC/INFOdrogas, 1999-2012).

Por isso, nas primeiras décadas do século XX, o marco proibicionista já estava infundado nas estratégias de segurança pública. Não obstante, a Sociedade das Nações criou um órgão permanente de fiscalização do tráfico, a essa altura o proibicionismo já era considerado vitorioso. (TAFFARELLO, 2009, p. 56; IMESC/INFOdrogas, 1999-2012).

No período entre guerras, ocorreram, em Genebra, três convenções internacionais sob o comando da Sociedade das Nações. A de 1925 incluiu a heroína e a maconha no rol de substâncias dignas de restrições tuteladas pela lista de substâncias restritivas imposta pela Convenção de Haia, criando o primeiro Comitê Internacional Permanente de Fiscalização. A segunda, de 1931, propôs executar as medidas adotadas pela anterior além de estabelecer relações das quantidades necessárias de utilização autorizada que cada país se obrigava a apresentar anualmente, e, a terceira, em 1936, obrigava os países membros a combaterem o tráfico e sua relação com os estupefacientes, reprimindo sua posse e propondo serviços policiais especializados. (TAFFARELLO, 2009, p. 56; SILVA, 2013, p. 85).

A partir dos anos 1950, em virtude da ideia proibicionista, os usuários de drogas associavam a imagem de que a utilização de drogas lhes remetia à irresponsabilidade, fazendo com que eles se identificassem somente com grupos que compartilhassem desse mesmo hábito. (TAFFARELLO, 2009, p. 57).

---

<sup>18</sup> Lei equiparada a Harrison Act que tornava ilegal a utilização de opiáceos para outro fim que não fosse de utilidade médica.

As novas legislações dos anos 1950 e a emergência da cultura *junkie*<sup>19</sup>, trazendo a mistificação do consumo de drogas, influenciaram no aumento do consumo e da dependência de substâncias proibidas nos EUA. A resposta a essa nova realidade foi um maior endurecimento das medidas e das leis.

### 1.2.2 Guerra às drogas: acirramento do controle internacional

Este tópico do texto irá se deter sobre as medidas proibicionistas declaradas por Nixon<sup>20</sup> e ao contexto histórico em que se instaurou o fenômeno guerra às drogas.

Importante destacar que antes mesmo dessa instauração proibicionista implantada por Nixon, nos EUA, já existiam algumas leis proibicionistas e sociedades antidrogas, como evidenciado no tópico anterior.

Retomando o contexto histórico, a datar dos anos 1960, os usuários de drogas, que antes eram vistos como criminosos, passaram a ser vistos como doentes passíveis de intervenções e acompanhamento médico, ao invés de serem acompanhados apenas por agências de controle do crime. (TAFFARELLO, 2009, p. 60).

Assim, em 1961, foi firmada a Convenção Única das Nações Unidas sobre Entorpecentes, ampliando as normas internacionais em favor do proibicionismo, mas propondo o tratamento médico aos usuários. (TAFFARELLO, 2009).

Ainda no século XX, em 1969, após ser declarado presidente dos EUA, Richard Nixon impôs um discurso da lei e da ordem e implementou medidas de combate à criminalidade, aplicadas também no campo das drogas, executando uma política de governo baseada na proibição-repressão-intervenção militar. Em 1971, Nixon declarou que o país se encontrava num nível de “emergência nacional”, pronunciando na campanha eleitoral do seu segundo mandato. Afirmou que a droga era “inimigo número um” da nação e, portanto, para ele, era necessário que se declarasse guerra às drogas. O apoio aos usuários e dependentes foi substituído pela repressão e disseminação do discurso da demonização das drogas. (TAFFARELLO, 2009, p. 65; ROCHET, 2009, p. 102).

---

<sup>19</sup> Termo usado para definir usuário de drogas.

<sup>20</sup> Presidente dos EUA no período de 1969 a 1974.

Essa repressão e demonização se materializou na política War on Drugs<sup>21</sup> que se refere à política de combate estadunidense ao comércio de psicoativos, assim como do combate à produção e à circulação das drogas no mundo inteiro e à vertente da “tolerância zero”. (TAFFARELLO, 2009, p. 65; ROCHET, 2009, p. 102).

Durante o mandato de Nixon na presidência, surgiu a Drug Enforcement Administration (DEA), órgão que pressionou os Estados nacionais a seguirem os ditames da política de guerra às drogas financiadas pelos EUA, cuja missão era fazer cumprir as leis e regulamentos das substâncias controladas no território estadunidense e de organizações envolvidas em cultivo, fabricação e distribuição destinadas ao comércio ilícito para o país.

Criado em 1973, o DEA visava garantir a aplicação de severas políticas e normas federais à repressão às drogas, inclusive contrariando agentes da CIA para os cargos diretivos. A guerra às drogas foi exportada para os demais países, a partir da Convenção de 1961, que estipulou prazo para a supressão de estupefacientes por todo o mundo. (TAFFARELLO, 2009).

Coube ao DEA incumbir e defender a execução de programas que tinham o objetivo de reduzir a disponibilidade de substâncias ilícitas nos mercados nacionais e internacionais. A agência foi considerada relevante para essa temática, pois passou a executar ações públicas voltadas para essa área de drogas em nível mundial. (ROCHET, 2009, p. 102; SILVA, 2014, p. 63).

Nixon investiu milhares de dólares em financiamentos de pesquisas de controle de herbicidas, novos mecanismos de controle de detecção das drogas, maior controle alfandegário, criminalização do traficante em todo o mundo e o tratamento compulsório aos usuários. Essa política de guerra às drogas influenciou diversos outros países. Os EUA, mesmo sendo o principal consumidor de drogas psicoativas, consagravam o discurso da existência de países consumidores e produtores de substâncias psicoativas, passando a se apresentar como vítima de uma suposta invasão externa que atentaria contra a sua soberania, trazendo-lhe graves problemas de segurança e de saúde pública. (TAFFARELLO, 2009, p. 65).

---

<sup>21</sup> Guerra às drogas.

Era essa a principal justificativa às medidas de combate adotadas pela política de guerra às drogas. Vale ressaltar que, nessa época, a temática já tinha passado a ser considerada também sob o viés da política de segurança pública e, por isso, conseguiu movimentar um grande aparato militar contra as drogas, ou seja, foi realmente uma verdadeira guerra declarada.

Na virada dos anos 1980, tem-se o sucesso da inserção da cocaína na cultura norte-americana, justificada pelo fato de ter ressurgido nas elites econômicas e pela modificação dos jovens do radicalismo para o consumismo, o que garantiu maior aceitação social, tratando-se aí da morte da contracultura. Era um ideal *yuppie*, no qual muitos foram adeptos naquele período. (TAFFARELLO, 2009; SILVA, 2013, p. 133).

E, por isso, houve uma evolução nos padrões internacionais do tráfico e na utilização das drogas, quando se teve uma grande produção de coca nos Andes<sup>22</sup>, fazendo o seu preço cair. A solução encontrada pelo narcotráfico foi a de utilizar os excedentes da coca para fazer uma droga mais barata e acessível do que a cocaína. Assim, surgiu o crack, resultante da mescla de cocaína e de fumo, mais prejudicial e causador de uma maior dependência do que a cocaína. Os países latino-americanos, então, tornaram-se os maiores consumidores dessa droga, ou seja, o que o ópio foi para China, um século antes, o crack se tornou para a América Latina, trazendo enormes efeitos sociais. (TAFFARELLO, 2009; SILVA, 2013, p. 133).

Dessa forma, os anos 1980 foram um período marcado pela maior repressão às drogas já vista, no qual essa guerra passou a substituir a guerra fria no quesito combate permanente a um inimigo interno ou externo comum (drogas ilícitas), que permanece até os dias atuais e que tanto marcou a história política norte-americana. Com a administração de Ronald Reagan,<sup>23</sup> a política externa dos EUA retornou novamente à questão do tráfico ilícito focando, principalmente, na zona andina que era considerada, à época, como a principal fornecedora de drogas utilizadas no país (TAFFARELLO, 2009, p.80)

---

<sup>22</sup> Cadeia de montanhas pertencente a costa ocidental da América do Sul, se estende da Venezuela até a Patagônia e parte do continente da América do Sul (Chile, Argentina, Peru, Bolívia, Equador e Colômbia).

<sup>23</sup> Seu primeiro mandato na qual ele retorna à focalização na questão do tráfico ilícito, compreende entre 1981 a 1988.

Durante seu mandato presidencial nos EUA, Ronald Reagan (1981 a 1988) teve uma atitude intolerante em relação às drogas. As pesquisas da época demonstravam que os norte-americanos consideravam as drogas inimigo “número um” e, por isso, em resposta a essa insatisfação, em fevereiro de 1982, o presidente declarou guerra às drogas, já que estas constituíam uma “ameaça à segurança nacional”. Retomando, assim, a expressão adotada por Nixon 10 anos antes. (SILVA, 2013, p. 134; TAFFARELLO, 2009, p. 74).

Em 1986, Reagan considerou a questão das drogas como “ameaça à segurança nacional” e declarou explícita a relação entre o tráfico mundial de drogas, o terrorismo e os governos companheiros da União Soviética. Afirmou que o tráfico de drogas eram “gêmeos diabólicos” para o país e, portanto, uma grande ameaça para todo o Ocidente. Promulgou, então, a National Security Directive on Narcotics and National Security (NSDD-221). (TAFFARELLO, 2009, p. 74; SILVA, Ana; 2014, p. 64; SILVA, Luiza; 2013, p. 138).

Conforme observa-se na norma publicada no mês de abril de 1986, a NSDD-221, editada no gabinete presidencial, demonstrava que a droga era uma ameaça à segurança do país e o tráfico um fator gerador de instabilidade para a nação:

Sua percepção de que a principal ameaça aos Estados Unidos e ao Hemisfério Ocidental passara a residir em simbiose entre terrorismo de esquerda e narcotráfico. [...] A NSDD-221 “diagnosticava” o problema da “narcossubversão” e expunha a necessidade imperiosa de que os Estados Unidos se defendessem (e defendessem o Continente) da grande trama “narcoterrorista”. (RODRIGUES, 2004, apud SILVA, 2014, p. 74).

O auge global do sistema internacional proibicionista, no entanto, veio com a aprovação da Convenção de Viena de 1988. Seu preâmbulo trazia a ideia de supressão e erradicação do tráfico, assim como a intenção de “eliminar as causas profundas do uso indevido de drogas”.<sup>24</sup> A norma relatou sobre modalidades relativas à produção, distribuição e posse para uso doméstico de psicoativos, aumentou as formas de cooperação internacional jurídica e policial e impôs o controle de drogas de substâncias utilizadas na fabricação de outras drogas, como o éter e a acetona. (TAFFARELLO, 2009, p.76; SILVA, 2014, p. 75).

---

<sup>24</sup> Decreto nº 154/91, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D054.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D054.htm)>.

Nos EUA, ainda em 1986, foi instaurada a lei antidrogas Anti-Drug Abuse Act, estipulando penas rígidas para o tráfico e o consumo de drogas. E essa cruzada buscou soluções a curto-prazo e voltadas para o exterior.<sup>25</sup> (SILVA, 2013, p. 135).

Aproveitando a grande visibilidade da ONU, em 1988, lançou-se o slogan *Just Say No*, declarando que os usuários de drogas das ruas do Brooklyn eram sócios do Cartel de Medellín, estabelecendo a criminalização do consumidor, tratando como a primeira manifestação dos EUA que conciliava com a posição adotada pelos países produtores de drogas, de que não conseguiriam resolver os problemas das drogas sem eliminar a demanda. (SILVA, 2013, p. 153).

Devido ao aperfeiçoamento da atuação do crime organizado na produção e no comércio de drogas em nível transnacional, decorrente das medidas proibicionistas adotadas pelos EUA que se espalharam por todo o mundo, a ONU, a partir década de 1980, aperfeiçoou as diretrizes de tratamento das questões ligada às drogas. Nesse contexto, destacam-se: a *Conferência Internacional Sobre o Abuso de Drogas e Tráfico Ilícito* (1987); a *Convenção Contra Tráfico Ilícito de Drogas e Substâncias Psicotrópicas* (1988); e a *17ª Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre Drogas* (1990). (SILVA, Ana; 2013, apud SILVA, Luiza; 2014, p. 51; IMESC/INFOdrogas, 1999-2012).

Essa política institucionalizou o combate às drogas por intensificar a militarização, envolvendo o serviço de inteligência e as forças armadas norte-americanas no enfrentamento ao narcotráfico. Também forneceu ajuda aos países produtores para a exterminação dos seus cultivos. Dessa forma, essa temática teve maior retórica bélica durante o segundo mandato de Reagan, resultando na promulgação da lei antidrogas em 1986, a qual estipulava penas severas para o tráfico, para o consumo de drogas e para a lavagem de dinheiro, além de autorizar as agências federais a confiscarem bens advindos do narcotráfico. (SILVA, Ana; 2014, p. 64; SILVA, Luiza; 2013, p. 135).

Foram intensificadas as pressões diplomáticas, aplicando penas econômicas aos países que não adotassem medidas de repressão ao tráfico de drogas, por meio do mecanismo unilateral de avaliação dos países com envolvimento no narcotráfico

---

<sup>25</sup> A América Latina e o Caribe foram identificados como os principais alvos da cruzada contra as drogas.

(processo de certificação, do qual seriam vinculadas sanções, programas de assistência e todas as restantes políticas antidrogas externas) e, fornecendo milhões de dólares em ajuda aos países Peru, Bolívia e Colômbia. (SILVA, Ana; 2014, p. 65; SILVA, Luiza; 2013, p. 136).

Assim, deu-se continuidade à política proibicionista norte-americana, utilizando medidas áspers de controle<sup>26</sup> de fiscalização de substâncias entorpecentes na sua produção, comercialização e consumo.<sup>27</sup> (CAVALCANTE, 2008, p. 46).

### 1.2.3 Organização das Nações Unidas (ONU) e manutenção do marco proibicionista

Após contextualizar o atual marco proibicionista, faz-se necessário abordar o sistema internacional de controle das políticas sobre drogas que norteia a atual política em nível global e seu embasamento. Sendo assim, este trabalho enfoca a ONU, que mantém a liderança do atual sistema internacional de controle.

Segundo Herz e Hoffmann (2004, p. 21), a Liga das Nações e a ONU foram criadas com o objetivo de realizar o sistema de segurança coletivo. A criação delas advém do interesse americano em promover o comércio global num contexto pós-guerra, visando propiciar o desenvolvimento do capitalismo e da democracia, a partir de uma ordem internacional.

A ONU surgiu no contexto pós-Segunda Guerra Mundial,<sup>28</sup> na qual teve-se a afirmação da hegemonia norte-americana e o início da guerra fria.<sup>29</sup> Fruto de vontade política e criada dentro de uma concepção de mundo idealista e em um ambiente de Estados soberanos a ONU assume um papel de mediação global em busca da construção cultural de aproximação dos povos, Estados, nações em torno de questões que afligem a Humanidade.

Em particular, estão os temas relevantes tratados nas Conferências ou

---

<sup>26</sup> Na população urbana, encontra-se um grande número de pessoas, geralmente jovens de setores de classe baixa envolvidos com o tráfico. Uma das grandes problemáticas relacionadas à criminalização das drogas ilícitas é que essa comercialização ilegal gera uma verdadeira “guerra civil”, a qual aumenta a comercialização de armas clandestinas (fatores secundários no cenário da violência), trazendo em consequência uma maior desigualdade e uma maior exclusão social, em que a massa carcerária é formada principalmente por pequenos traficantes. (CAVALCANTE, 2008, p. 47).

<sup>27</sup> Medidas como, por exemplo, a eliminação das áreas de cultivo de drogas naturais. (CAVALCANTE, 2008).

<sup>28</sup> 1939-1945.

<sup>29</sup> Conflitos e disputas entre os EUA e a União Soviética, no período entre a 2ª Guerra Mundial e a extinção da União Soviética (1991).

reuniões realizadas pela ONU expressos nos tratados, declarações, agendas, cartas, recomendações ou através dos programas de ações, relacionadas aos direitos humanos, a promoção de valores como a paz, a soberania, a democracia, a tolerância, a dignidade humana, da liberdade e da cooperação entre todos os Estados do mundo. (BEZERRA NETO, 2011, p.143-144).

Dentre eles, destaca-se o Estatuto dos Refugiados - Convenção de Genebra, em 1951; os Direitos Humanos - Declaração de Teerã, em 1968; o Tráfico de Entorpecentes - Convenção de Viena, em 1988; o Meio Ambiente - a Declaração de Estocolmo, bem como a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural - Convenção de Paris, no ano de 1992; o Preconceito Racial - Declaração de Paris, em 1978; o Sequestro Internacional de Criança - Convenção de Haia, em 1980; a Educação para Todos - Declaração de Nova Iorque, em 1990; a Educação Especial - Declaração de Salamanca, em 1994; a Igualdade, Desenvolvimento e Paz - Declaração de Pequim, em 1995; o Desenvolvimento Social - Declaração de Copenhague, em 1995; a Educação - Declaração de Dakar, e a Convenção sobre Tráfico de Pessoas, em 2000.

A ONU também foi considerada como o auge do processo de institucionalização dos mecanismos de estabilização do sistema internacional, que teve início no século XIX. (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 37). E, sem dúvida, é um fator essencial na promoção de ideais éticos, em geral, e dos direitos humanos, em particular. Essa capacidade da ONU deriva dos princípios consagrados em sua Carta, cuja origem é o reconhecimento da legitimidade do patrimônio das idéias éticas da humanidade (LAFER, 1995). Deve-se mencionar, ainda, que a ONU foi considerada um dos territórios notáveis no quesito de políticas sobre drogas, dada a sua natureza multilateral, na qual passaram argumentos e posições distintas, a favor ou resistentes ao proibicionismo implantado pelos EUA para o enfrentamento da política sobre drogas. (CAVALCANTE, 2008, p. 46; LIMA, 2009, p. 225).

Evidentemente, após a Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945), o controle internacional sobre drogas passou a ser administrado por tratados, acordos e

convenções sob o controle da ONU.<sup>30</sup>

Tendo como missão manter a paz e a segurança internacionais, a ONU procurou sintetizar as medidas de controle e proibição até então produzidas internacionalmente, visando criar e implantar um sistema internacional de controle e proibição às drogas pós-Segunda Guerra Mundial, além de estabelecer relação entre as nações do mundo e estimular a cooperação internacional na resolução de problemas econômicos, políticos, culturais e humanitários. (LIMA, 2009, p. 225).

Em 1945, foi estabelecida a Comissão de Entorpecentes, que substituiu o Comitê Consultivo sobre Tráfico de Ópio, atribuindo à ONU o encargo da política de controle sobre drogas, por meio do Protocolo de Lake Success. O protocolo visava regulamentar o uso recreativo ou a dependência gerada pelo seu consumo problemático, aumentando o número de Estados participantes, as formas de diálogo com as questões das drogas e o tipo de atenção dada aos usuários.

Foram alcançadas algumas metas no final dos 1940, tais como: a transição da responsabilidade internacional da Liga das Nações para a ONU, recomposição das agências nacionais que foram desfeitas na Segunda Guerra Mundial e o desaparecimento gradativo do monopólio colonial. Mesmo assim, a produção de ópio e cocaína possuía uma demanda maior do que a necessária para fins medicamentosos e científicos. (SILVA, 2013, p. 107).

A ONU deu continuidade ao trabalho da Liga das Nações, propondo um marco legal antidrogas. A temática das drogas passou a ser de responsabilidade da instituição em nível mundial, objetivando monitorar reuniões e propor políticas de enfrentamento da problemática das drogas em nível internacional. (SILVA, 2014, p. 48).

Visando obedecer a sua atribuição de controlar as drogas internacionalmente, a ONU buscou meios de institucionalizar seu marco legal, destacando-se o surgimento, em 1946, da Comissão de Narcóticos (CND), com a competência de supervisionar a execução das diretrizes nas convenções

---

<sup>30</sup> Fundada em 1945, constituída por 51 Estados, foi um dos atores principais na área das políticas sobre drogas (álcool, tabaco e outras drogas no período pós-guerra). Já em 1990, a ONU possuía 185 Estados membros. E, em 2017, 193. (LIMA, 2009, p. 22).

antidrogas.<sup>31</sup>

Em virtude disso, um dos principais papéis da ONU era gerar legitimidade para garantir a segurança internacional seja pela institucionalização de seus marcos legais, seja pela conquista da hegemonia por meio da sociedade civil. O que leva a considerar a incorporação à ONU hoje, como um “ritual” de inserção de um novo país à comunidade internacional. (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 23 e 45).

Em 1968, foi criada a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE), que possuía o objetivo de controlar e fiscalizar a execução da convenção de seus países membros, além de lhe ter sido atribuída a responsabilidade de emitir relatórios anuais sobre a situação mundial da produção, tráfico e consumo de drogas. (SILVA, 2014; p. 50).

O marco-legal trouxe as diretrizes aprovadas pelas convenções anteriores na Convenção Única sobre Drogas da ONU, de 1961, consolidando assim o sistema internacional sobre drogas. (SILVA, 2014, p. 49).

E foi no período da guerra fria<sup>4</sup> que se consolidou a era do proibicionismo contra as drogas por meio de três instrumentos legais internacionais que se tornaram os principais instrumentos normativos,<sup>32</sup> no plano internacional, das políticas sobre drogas. São eles: Convenção Única Sobre Entorpecentes (1961); Convenção Sobre Substâncias Psicotrópicas (1971); Convenção das Nações Unidas de Contra Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988); e Protocolo de Emendas à Convenção Única sobre Entorpecentes (1972). (LIMA, 2009, p. 218-219).

### 1.3 Convenções Internacionais da ONU no campo das Drogas Ilícitas

Após a conceituação do fenômeno da guerra às drogas, cada uma das convenções internacionais instituídas pela ONU que norteiam a atual política sobre drogas serão estudadas, considerando a sua relevância para o atual controle internacional de drogas.

---

<sup>31</sup> Por meio do estabelecimento de normas de controle e de licença para a produção, exportação e importação de entorpecentes, com finalidades medicinais, assim como alterar a lista de substâncias controladas ou proibidas, acrescentando ou retirando. (SILVA, 2014, p. 50).

<sup>32</sup> Atualmente, a legislação de grande parcela dos países é regida pela Convenção Única de Nova Iorque sobre Entorpecentes (1961) e pela Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas de Viena, de 1988. (CAVALCANTE, 2008, p. 46).

### 1.3.1 Convenção Única sobre Entorpecentes (1961)

A Convenção Única sobre Entorpecentes<sup>33</sup> (Convenção de 1961) constituiu a nova estrutura do sistema internacional de controle. No seu preâmbulo, deixava clara a ideologia da norma internacional:

As partes, preocupadas com a saúde física e moral da humanidade, [...] reconhecendo que a toxicomania é um grave mal para o indivíduo e constitui um perigo social e econômico para a humanidade, conscientes de seu dever de prevenir e combater esse mal [...]. (UNODC, 2009, apud TAFFARELLO, 2009, p. 61).

Essa norma, além de permanecer trazendo a noção retrograda de saúde moral, propusera a ampliação das normas proibitivas, englobando também a ordem econômica, além da saúde individual e pública e da paz social. E estabeleceu o prazo para eliminação do ópio em 15 anos e da cocaína e da *Cannabis* em 25 anos. Contudo, isso não ocorreu (Relatório Tráfico de drogas e Constituição, 2009, p. 18; TAFFARELLO, 2008, p.61).

### 1.3.2 Convenção Única sobre Substâncias Psicotrópicas (1971)

A Convenção Única sobre Substâncias Psicotrópicas<sup>34</sup> (Convenção de 1971) objetivou atender questões relacionadas aos danos e aos efeitos do consumo problemático de drogas. Foi a primeira convenção que enxergou a necessidade de dialogar sobre o controle da oferta e da demanda, porém, na prática, não ofereceu subterfúgios a novas estratégias globais para que houvesse esse diálogo, além de incluir as drogas psicotrópicas no rol do controle internacional (TAFFARELLO, 2008, p.61, Relatório Tráfico de drogas e Constituição, 2009, p. 18)

Apesar de essa convenção ter dado enfoque à problemática da demanda por drogas, a implantação de políticas proibicionistas relacionadas ao consumo mundial de drogas deslocou o mercado internacional de drogas para o mercado clandestino, o que propiciou o envolvimento de organizações criminosas, máfias e cartéis internacionais na criação, comércio e distribuição da droga ao redor do mundo.

---

<sup>33</sup> Substância natural ou sintética que provoca alteração física e psíquica nos indivíduos (OMS, 2004)

<sup>34</sup> Aquelas drogas que operam sobre o nosso cérebro, alterando o nosso psiquismo (OMS, 2004). Disponível em: <[https://www.who.int/substance\\_abuse/publications/en/Neuroscience\\_P.pdf](https://www.who.int/substance_abuse/publications/en/Neuroscience_P.pdf)> Acesso em 04 de Novembro de 2019.

(SILVA, 2014, p. 51).

### 1.3.3 Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988)

A Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de 1988) foi um marco significativo no reconhecimento do narcotráfico como um problema de segurança pública e como um problema mundial, propondo a criminalização, em nível internacional, desse exercício, propondo leis mais severas e punitivas em nível internacional. (SILVA, 2014, p. 52; GLOBAL COMMISSION, 2016, p. 8; Relatório Tráfico de drogas e Constituição, 2009, p. 19).

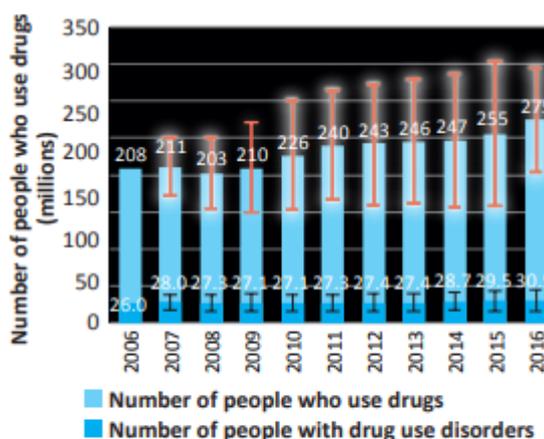
Ainda vigente, a Convenção de 1988 define que o objetivo não é apenas controlar e reprimir as drogas, mas enfrentar as organizações criminosas envolvidas com o narcotráfico. (DECRETO N° 154. DE 26 DE JUNHO DE 1991).

A adoção dessa, portanto, foi considerada como o apogeu do proibicionismo em resposta global às drogas, dado o processo de internacionalização da política americana de guerra às drogas, permitida pela normativa, de maneira definitiva (SILVA, 2014, p. 52; GLOBAL COMMISSION, 2016, p. 8; Relatório Tráfico de drogas e Constituição, 2009, p. 19).

Destaque-se que a Convenção de 1961 e a Convenção de 1988 permanecem em vigência até os dias atuais. Essas duas Convenções representam a adoção e a consolidação da ONU e dos países que integram a política norte-americana moralista (em relação à oferta) e de tratamento militarista da questão, que não consegue resolver a problemática das drogas. (ROCHET, 2009, p. 106).

Conforme pode ser observado no relatório apresentado pela ONU relacionado às tendências globais no número estimado de pessoas que usam drogas, no período entre 2006 a 2016, o mercado de drogas continua cada vez mais crescente:

Figura 01. Tendências globais no número estimado de pessoas que usam drogas: 2006-2016 (UNODC, 2018).<sup>35</sup>



Source: UNODC, responses to the annual report questionnaire.  
 Note: Estimates are for adults (aged 15–64 years) who used drugs in the past year.

Conforme o relatório da UNODC (2016), cerca de 275 milhões de pessoas em todo o mundo (5,6% da população mundial com idades entre 15 e 64 anos) usaram drogas pelo menos uma vez durante 2016; e cerca de 450 mil pessoas morreram em decorrência do uso de drogas em 2015, segundo a OMS. E, dessas mortes, 167.750 estavam relacionadas a transtornos por uso de drogas (principalmente overdoses).<sup>36</sup>

Tendo continuidade a política antidrogas na promulgação da Convenção de Viena (1988), e mesmo com os decênios seguintes possuindo um democrata no poder, a abordagem das drogas permaneceu a mesma, assim como as políticas intervencionistas adotadas para os outros países. (SILVA, Ana; 2014, p. 65; TAFFARELLO, 2009, p. 77; SILVA, Luiza; 2013, p.138).

Apesar de a política de guerra contra as drogas ter sido idealizada por um segmento específico, ela é imposta como verdade absoluta e deve ser aceita devido à forte hegemonia ideológica e política norte-americana (HARVEY, 2006, p. 82; HARVEY, 2006, p. 81).

Essa grande influência norte-americana é justificada dado o grande domínio

<sup>35</sup> Tradução: Número de pessoas que usam drogas x número de pessoas que usam drogas/ número de pessoas com transtornos que usam drogas (Relatório anual, UNODC, 2018). Disponível em: <[https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_Booklet\\_2\\_GLOBAL.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf)>.

<sup>36</sup>UNODC (2018). Relatório anual. Disponível em: <[https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_Booklet\\_2\\_GLOBAL.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf)>.

imperialista instaurado pelos norte-americanos, ao qual HARVEY (2004) denomina de Imperialismo, explicitada e contextualizada neste trabalho pela dominação ideológico-política dos EUA sobre a atual política internacional em torno de drogas. Este domínio imperialista vai muito além do que o seio da superestrutura,<sup>37</sup> pois está inserido também no seio da estrutura (mercado).

Nesse sentido, trata-se a política sobre drogas na esfera moralizante e punitiva, a qual considera os usuários de drogas culpados por sua própria realidade, sem considerar o papel do Estado frente a essa problemática. O Estado norte-americano, instaurou uma política moralista de guerra contra as drogas, que atribui a solução da problemática na esfera jurídico-punitiva, não na esfera de políticas de saúde, de direitos humanos e da real segurança dos usuários e da sociedade.

A respeito dessa construção da hegemonia ideológica moralista norteadada pelos EUA, HARVEY (2006, p. 82) cita que o Estado representa da encarnação abstrata do princípio moral e que a conexão entre a ideologia dominante e o que é de interesse comum é tão sutil quanto complexa.

Por isso, questiona-se: que tipo de cidadania é garantida com as atuais políticas internacionais sobre drogas, dadas as suas comprovadas consequências? Políticas socialmente aceitas, as quais põem em prática um tipo de cidadania atrelada à estigmatização, à culpabilização dos usuários e aos preconceitos que, no dizer de Lessa (2007), são plenamente compatíveis nesse tipo de sociabilidade, pois permitem assegurar a propriedade privada, uma vez que a origem da ilegalização das drogas advém da tentativa de manter o modo de produção existente.

#### 1.4 Assembleia Geral das Nações Unidas

Após a realização das convenções internacionais que norteiam a política internacional sobre drogas, desde a sua origem até os dias atuais, houve as Assembleias especiais da ONU (UNGASS). Mas antes de falar sobre elas, é necessário focar a Assembleia Geral das Nações Unidas, origem de todas as outras.

A Assembleia Geral das Nações Unidas é composta por todos os membros da

---

<sup>37</sup> Refere-se aqui sob uma perspectiva de análise gramsciana do que é Superestrutura (sociedade civil + sociedade política) e Estrutura (mercado).

ONU e é considerada um de seus principais órgãos, além de ser a única em que todos os países membros têm representação igualitária. Constitui-se como o plenário por excelência em todo sistema ONU<sup>38</sup> (TRINDADE, 2012, p.21).

Esta Assembleia assumiu parte da responsabilidade pela manutenção da paz e um novo mecanismo utilizado em situações de crises internacionais sucessivas (TRINDADE, 2012, p.11).

Elas podem discutir qualquer questão ou assunto que estiver inserido na Carta da ONU e objetivam monitorar o orçamento da instituição, nomear os membros que não são permanentes do Conselho de Segurança, propor recomendações em forma de resoluções, emendar a carta da ONU, além de receber relatórios das outras instituições da ONU. Ela também possui vários órgãos que a subsidiam.<sup>39</sup> (TRINDADE, 2012, p. 10)

Tais assembleias se reúnem sob a direção do seu presidente ou do secretário-geral, em sessões regulares, realizadas anualmente, no período de setembro a dezembro, e após janeiro, até que todas as questões sejam debatidas. E também realizam sessões especiais e sessões de emergência. As especiais são convocadas pelo secretário-geral ou pela maioria dos integrantes da ONU.

#### 1.4.1 Assembleias Especiais da ONU (UNGASS)

As Assembleias Especiais são sessões exigidas pelas circunstâncias. A Assembleia Geral adotará suas regras de processo e elegerá um presidente para cada sessão, além de poder escolher os órgãos subsidiários que forem necessários para o desempenho de suas funções.<sup>40</sup>

É composta por representantes de seus países membros, pela sociedade civil e por especialistas. Essas sessões especiais visam debater os problemas mundiais que atingem os países e propor estratégias para solucionar as questões que os afetam.

Por considerar que a problemática das drogas se tem acirrado nos últimos

---

<sup>38</sup> Carta das Nações Unidas, capítulo IV. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/cap4/>>. Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> Idem.

anos, e por perceber que algumas políticas se têm mostrado ineficazes para a resolução dessa questão, os países resolveram se reunir para tratar do tema em sessões especiais da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). (TAFFARELLO, 2009, p. 78).

A primeira Sessão Especial da AGNU para tratar a questão das drogas foi realizada em setembro de 1989, quando o presidente colombiano Virgílio Barco propôs, em seu discurso realizado na AGNU, a convocação de uma Assembleia Geral da ONU para tratar de toda a problemática que envolvia as drogas. Em virtude disso, no ano seguinte, a Assembleia Geral das Nações Unidas promoveu, em Nova York, sua primeira *Sessão Especial Sobre o Abuso de Drogas*,<sup>41</sup> passando a considerar, de forma mais ampla, a temática da problematização das drogas, destacando, além da repressão às drogas e às organizações narcotraficantes, assuntos relativos à redução da demanda e ao tratamento aos usuários. (SILVA, Ana; 2014, p. 51; SILVA, Luiza; 2013, p. 248).

Nela, foram aprovados uma declaração política e um programa de ação global propondo estratégias multidisciplinares no tratamento dessa problemática, visando eliminar o tráfico, o cultivo e o comércio ilícito de drogas, além da lavagem de dinheiro. Também foram propostas estratégias de tratamento, reabilitação e reinserção social dos dependentes, expandindo assim o seu alvo de atuação frente ao narcotráfico, pois também incluía a atuação contra a lavagem de dinheiro. (SILVA, Ana; 2014, p. 52; SILVA, Luiza; 2013, p. 251).

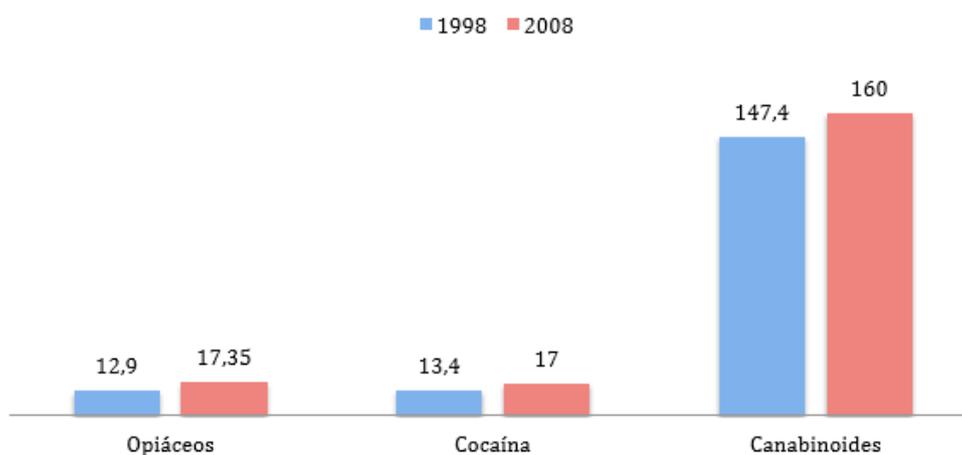
Como citado anteriormente, os países membros que participaram das convenções adotaram estratégias internacionais de proibição do consumo, assim como criminalizaram o tráfico de drogas. Em consequência disso, os Estados participantes ao se comprometerem com essas medidas, propiciaram o surgimento e o aumento do comércio ilegal (narcotráfico). O programa de ação adotado pela AGNU em 1990, portanto, não surtiu os efeitos esperados sobre o tráfico e o consumo de drogas em nível mundial. Como exemplo desse programa, citado por Silva (2013), houve a iniciativa de estipular-se o período de 1991 a 2000, como a “década da ONU contra o abuso de drogas”. (SILVA, Ana; 2013, p. 251; SILVA, Luiza; 2014, p. 53).

---

<sup>41</sup> A 17ª Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU.

O insucesso dessa política também pode ser observado na estimativa feita pela ONU que demonstra que ocorreu um aumento no consumo anual de drogas no período das Assembleias Gerais:

Figura 02. Estimativa da ONU, em milhões, sobre o consumo anual de drogas nos anos de 1998 a 2008 (GCDP apud ANDRADE, 2013, p.95).



Isso demonstra que existe uma relação inversamente proporcional entre a adoção de uma política repressiva de criminalização e o consumo abusivo das drogas.

Em virtude do aumento do narcotráfico transnacional, houve outra Assembleia Geral da ONU, em 15 de novembro de 2000, que resultou na aprovação da Convenção das Nações Unidas sobre o Crime Organizado Transnacional, a chamada Convenção de Palermo, destacando-se como o fundamental instrumento internacional para o combate ao crime organizado transnacional. (SILVA, 2014, p. 56).

Por iniciativa dos EUA, foi convocada, em junho de 1998, uma segunda *Sessão Especial da ONU sobre o Problema Global das Drogas (a 20ª Assembleia Geral da ONU)* que discutiu a temática da problematização das substâncias psicotrópicas, propôs um programa de substituição de cultivos ilícitos por cultivos alternativos para os oito principais países produtores.<sup>42</sup> A meta era que, em 10 anos, conseguissem reduzir a produção internacional de maconha.

<sup>42</sup> Afeganistão, Mianmar, Laos, Colômbia, Índia, México, Paquistão e Vietnã.

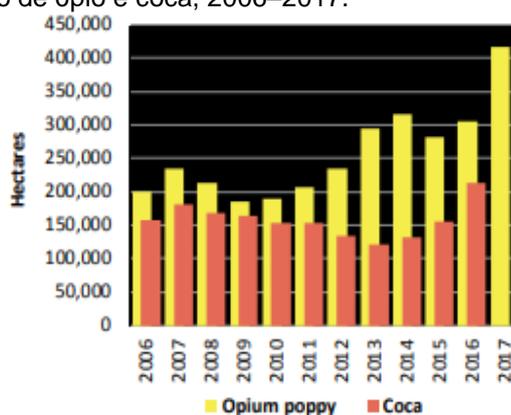
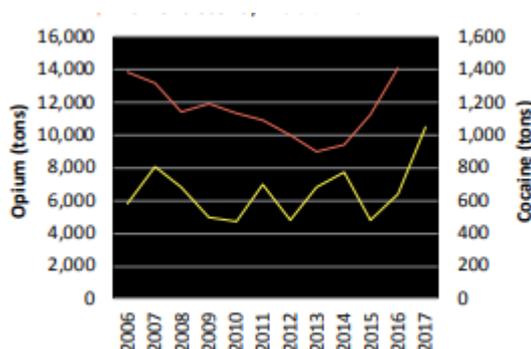
Porém, na reunião, assim como em todas as outras feitas anteriormente, careceram de análises críticas profundas, que adotassem um discurso mais pragmático e menos comprometido com o tratamento político da questão. Para uma melhor noção, posições progressistas que defendiam, por exemplo, as políticas de redução de danos foram bastante reprimidas na reunião. (TAFFARELLO, 2009, p. 78; SILVA, Ana; 2014, p. 56; SILVA, Luiza; 2013, p. 252).

Apesar do insucesso dos resultados esperados para a reunião, apresentaram uma “evolução conceitual” relevante, no que diz respeito à categorização adotada pela ONU. O que antes dividia os países em: produtores, consumidores e de trânsito foi extinto em prol da “responsabilidade compartilhada” por todos, ou seja, obtiveram um fortalecimento da abordagem criminal dada às drogas, baseadas no proibicionismo e resultaram num comprometimento dos países em buscarem um “mundo sem drogas” até 2008. (SILVA, 2013, p. 252; GLOBAL COMMISSION, 2016, p. 8).

Dez anos depois, com a aprovação da AGNU de 1998, ocorreu a sessão da Comissão de Narcóticos com o objetivo de revisar a evolução dos países, baseado nas recomendações dos três documentos aprovados na ocasião. A partir de uma nova declaração política e da elaboração de um plano de ação específico, a ONU trouxe nova percepção ao tratamento das questões das drogas.

Foi, ainda, no século XX, a partir dos anos 1990, que a ONU foi mudando a sua percepção referente ao tratamento da problematização das drogas, trazendo recomendações que destacavam a importância da adoção de mecanismos e programas de enfrentamento para as atividades do tráfico de drogas, propostas que visavam aos governos garantirem maior atenção à problematização das drogas via saúde pública. (TAFFARELLO, 2009, p. 56).

Apesar dessa nova visão estabelecida, nota-se que o quadro proibicionista, adotado pela ONU e por grande parte dos países, não conseguiu reduzir a expansão do consumo e a demanda por drogas consideradas ilícitas, como pode ser observado nas Figuras 3 e 4.

Figura 3. Área total de cultivo de ópio e coca, 2006–2017.<sup>43</sup>Figura 4. Produção global de ópio e cocaína, 2006–2017.<sup>44</sup>

Em decorrência dessa problematização, a ONU promoveu sua terceira sessão especial, sobre o problema global das drogas (a *71ª Sessão Especial da Assembleia Geral*) em setembro de 2016, sediada em Nova York. Foi observada uma forte insatisfação dos países sobre as soluções mais adequada para tratar o comércio e o consumo de drogas. E, diante das discussões, vários países defenderam a descriminalização e a regulação, porém, isso não consta no relatório final.

A sessão ocorreu sob uma forte pressão para revisar a política repressiva sobre drogas iniciada com a normativa da Convenção Internacional de 1961 e

<sup>43</sup>Relatório Anual, UNODC, 2016. Disponível em: <[https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_Booklet\\_2\\_GLOBAL.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf)>.

<sup>44</sup> Idem.

atualizada pela de 1988. Líderes globais, como o ex-presidente do México, Ernesto Zedillo, Vicente Fox e o fundador do grupo Virginian, Richard Branson, enviaram uma carta ao secretário geral da ONU, Ban Ki-moon, solicitando a anulação, em caráter de urgência, da política de guerra às drogas.

Um dos pontos trazidos pela declaração é que os países revisassem suas leis e procedimentos, visando simplificar e racionalizar o processo de remoção de regulamentos que foram indevidamente restritivos e que propusessem meios de garantir o acesso a substâncias restritivas a uso médico e científico, como também para o alívio da dor e do sofrimento.<sup>45</sup> Ocorreram avanços no quesito de inclusão de questões transversais que diz respeito a preocupações com as drogas e direitos humanos, com a saúde pública, comunidades e desenvolvimento alternativo

As convenções anteriores proibiam o uso medicinal de algumas substâncias psicotrópicas, como a morfina, que é essencial para o tratamento de pessoas com doenças crônicas e, por isso, a Declaração da UNGASS apontou a necessidade de os países recuarem nesse quesito.

Outros avanços ocorreram, pois considerou-se de maneira inédita a repressão e questões relativas aos Direitos Humanos e ao acesso ao tratamento de saúde pelos usuários de drogas. Tais avanços se deram em razão do apoio de várias organizações internacionais, que tiveram papel fundamental na proposição de estratégias contra-hegemônicas ao atual marco proibicionista da guerra às drogas.

E, por considerar o papel que as ONGs obtiveram nos avanços trazidos dentro dessas discussões nas UNGASS, no que diz respeito às políticas internacionais sobre drogas, este trabalho dedica um tópico para tratar sobre elas, delimitando, como estudo de caso: o Instituto Transnacional (TNI), uma organização internacional não governamental que trata e luta contra-hegemonicamente esse atual marco proibicionista das drogas.

Cabe mencionar ainda, que o sistema de controle às drogas tem sido alvo de críticas, principalmente com a disseminação de mensagens entre os políticos, a mídia e até da opinião pública afirmando que o enfrentamento às drogas não tem

---

<sup>45</sup> UNGASS (2016) disponível em: < <http://www.unodc.org/ungass2016/>>. Acesso em: 26/04/17.

funcionado (UNODC, 2011<sup>46</sup>)

Nesse contexto, o cerne do debate da UNODC acerca da efetividade da política sobre às drogas e a sua eficácia (usuários versus traficantes) aponta que mudanças são necessárias na política adotada, com foco em diferentes meios para proteger a sociedade das drogas. A UNODC também, refutou os argumentos sobre o fim do controle às drogas, favoráveis à legalização e à taxação como novas fontes de receitas, a defesa da regulação por parte do Estado ao mercado das drogas e a ingênua noção de que o crime organizado perderia sua linha de atividade mais lucrativa;

Nessa perspectiva, a UNODC entende que o direito à saúde dos dependentes não devem ser comercializados, não podem haver trocas, nem compensações quando a saúde e a segurança estão em risco (UNODC, 2011<sup>47</sup>).

Assim sendo, conclama a todos partidários dos direitos humanos que os ajudem a promover o direito à saúde dos viciados, não como proposta de encarceramento,, mas com a oferta de uma política de assistência (educação, trabalho e esporte), de reintegração desses usuários à sociedade, de inversão do foco de penalização do usuário de drogas para o traficante,, de garantia da oferta universal do tratamento aos usuários com o compromisso de salvar vidas.

Por fim, a missão é lutar para que a Convenção da ONU seja ratificada e consolidada pelos governos com foco não somente no enfrentamento às drogas como também, ao crime organizado.

---

<sup>46</sup> Disponível em: <https://unodocminionu.wordpress.com/2011/03/20/onu-e-o-enfrentamento-as-drogas/>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

<sup>47</sup> Idem.

## 2. Sociedade Civil como Categoria Central

Esta pesquisa tem como objetivo compreender a influência da sociedade civil como contra-hegemonia ao pensamento e às ações conservadoras no campo das estratégias globais de políticas internacionais sobre drogas.

No contexto do século XX, surgiu a predominância da sociedade civil global, que está sendo uma importante “organização” para tratar contra-hegemonicamente o atual marco proibicionista, por meio dos seus instrumentos de resistência<sup>48</sup> e da *advocacy*<sup>49</sup> (NOGUEIRA, 2004, p. 107). Dessa forma, é imprescindível desconstruir o conceito de sociedade civil global, pois dentro delas estão inseridas as Organizações Internacionais não governamentais (ONGIs). É necessário trata-la para que seja analisado o papel das ONGIs nas políticas globais sobre drogas.

### 2.1 Sociedade Civil segundo Gramsci

Para entender a sociedade civil global, torna-se necessária a abordagem do conceito de sociedade trazido por Gramsci (1984) com o intuito de chegar à relação dialética entre sociedade civil e sociedade política, para entender-se a teoria ampliada do Estado, advinda do mesmo autor e defendida aqui.

Antonio Gramsci foi o primeiro autor marxista a preocupar-se em discutir sociedade civil no contexto de seu país, quando, à luz da realidade política, econômica e social da Itália, realizou uma leitura crítica da relação Estado e Sociedade, no século XX (BOBBIO, 1982, p. 26).

Baseado nessa experiência, desenvolveu o conceito de sociedade civil. Esse conceito, segundo ele, refere-se aos “aparelhos privados de hegemonia”, que, para ele, “são os organismos de participação política voluntários que não se caracterizam pelo uso de repressão” (COUTINHO, 1981, p. 90). Em outras palavras, refere-se às escolas, universidades, igrejas, ONGIs, sindicatos, etc., que se utilizam de valores

---

<sup>48</sup> Estratégias globais contrahegemonicas a política da guerra contra as drogas e agendas políticas e práticas nas políticas sobre drogas.

<sup>49</sup>exerce forte pressão junto ao sistema da ONU, no sentido de traçar outras estratégias globais de políticas sobre drogas que combatem o proibicionismo e voltam a sua estratégia atinentes à uma perspectiva de direitos humanos capaz de superar o paradigma do proibicionismo.

culturais e morais para elaborar ou difundir suas ideologias, visando criar consensos ou contrassensos (GRAMSCI, 1984, C6, p.28; LIGUORI & VOZA, 2017, p.733)

Sob a ótica de Bobbio, sociedade civil é um conjunto de relações materiais entre os indivíduos dentro de um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas (BOBBIO, 1982, p. 31).

Coutinho (1981, p. 92) destaca que, para Gramsci, sociedade civil são os organismos voluntários e autônomos em face da sociedade política, e, para Portelli (1972, p. 22), sociedade civil é o conjunto dos organismos privados que correspondem à função de hegemonia, exercida por intermédio de um grupo dominante sobre toda a sociedade.

Gramsci salienta que “a sociedade civil é a hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, de conteúdo ético do Estado”; isto é, pode ser uma nova fonte de éticas alternativas (GRAMSCI, 1984, C6, p.88; COUTINHO, 1981, p. 190; BOBBIO, 1982, p. 34; PORTELLI, 1973, p. 20; SIMIONATTO, p. 43, NOGUEIRA, 2004; LIGUORI & VOZA, 2017, p.734).

Assim, Gramsci acaba trazendo um conceito mais amplo de sociedade civil, concebendo-a como o momento no qual, através da organização e da regulamentação de diversos interesses, são colocadas as bases para a passagem do Estado a uma nova ordem social (BOBBIO, 1982, p. 36, GRAMSCI, 1999, C13, p.32; LIGORI & VOZA, 2017, p.754).

Para Gramsci, a sociedade civil é um momento da superestrutura ideológico-política, enquanto para Marx, é o instante da base real (estrutura econômica e social). Tais esferas são dependentes, pois estrutura e superestrutura se relacionam dialeticamente. Tal relação é a chave do marxismo gramsciano (GRAMSCI, 1984, C3, p.28, LIGORI & VOZA, 2017, p. 754; SIMIONATTO, 199, p. 67).

Segundo Marx, a sociedade civil é considerada como o conjunto da estrutura econômica e social de um dado período (PORTELLI, 1973, p. 20). É importante trazer a diferenciação dos conceitos de sociedade civil tratados por Marx e Gramsci sob o olhar de alguns autores, para esclarecer melhor qual o conceito de Sociedade civil defendido por Gramsci, olhar de análise este, que trata esta pesquisa.

No dizer de Bobbio (1982, p. 32), o que diferencia os conceitos de sociedade civil trazidos por Gramsci e por Marx é que este relaciona a sociedade civil dentro da esfera da estrutura econômica e aquele a identifica dentro da esfera da superestrutura, diferença também defendida por Coutinho (1981, p. 88) e por Simionatto (1999).

Para Coutinho (1981, p. 88), Bobbio e Marx colocam a superestrutura política como elemento determinante de todo o processo histórico, enquanto que Gramsci, dentro desse conceito de superestrutura, cria uma definição mais enriquecedora de sociedade civil, o que permite a aproximação com o pensamento de Marx (GRAMSCI, 1984, C6, p.28):

Gramsci não inverte nem nega as descobertas essenciais de Marx, mas “apenas” as enriquece, amplia e concretiza, no quadro de uma aceitação plena do método do materialismo histórico” (COUTINHO, 1981, p. 88).

Segundo Coutinho (1981), Gramsci tece um novo conceito de Estado, composto de sociedade civil e de sociedade política, atribuindo-lhe um caráter de classe capaz de modificar o seio da história e de conservar ou promover uma base econômica, o que não leva a reduzir o conceito a unicamente um representante da estrutura econômica (GRAMSCI, 1984, C6, p.76). Isso é explicado, primeiramente, porque, além de Marx não se ater à categoria da sociedade civil, mas sim à do Estado, os dois pensadores viveram em conjunturas diferenciadas: Gramsci viveu o momento do fortalecimento dos partidos políticos, da socialização da participação política, da conquista do sufrágio universal, enquanto Marx lutou pela criação de um partido de massa:

Sobretudo a partir do último terço do século XIX, surge uma esfera social nova, dotada de leis e de funções relativamente autônomas e específicas; tanto em face do mundo econômico quanto dos aparelhos repressivos do Estado (COUTINHO, 1981, p. 88).

Apesar de na estrutura econômica acontecer o elemento decisivo, a superestrutura tem papel fundamental para solucionar as contradições de fundo que permeiam uma situação histórica global (PORTELLI, 1973, p. 60; BOBBIO, 1982, p. 16; GRAMSCI, 1999, C4, p.167; LIGUORI & VOZA, 2017, p.734). Devido a esse papel da superestrutura, é importante explicar a dialética entre sociedade civil e sociedade

política. Gramsci destrincha Estado como “a sociedade civil e a sociedade política revestida de coerção” (COUTINHO, 1981, p. 88; GRAMSCI, 1984, C6, p.76; LIGUORI & VOZA, 2017, p.735).

Tem-se, a partir disso, “uma sociedade civil que se separa da sociedade política, o que gera um novo problema de hegemonia, pois a base histórica do Estado passa a se deslocar” (GRAMSCI, 1984, C7, p.165; COUTINHO, 1981, p. 194; LIGUORI & VOZA, 2017, p.735). Assim, na sociedade civil, composta pelos valores culturais e morais, as classes buscam exercer sua hegemonia por meio da direção política e do consenso; na sociedade política, que se refere aos aparelhos coercitivos do Estado, as classes exercem a dominação e a repressão (COUTINHO, 1981, p. 92; SIMIONATTO, 1999, p. 66; GRAMSCI, 1986, C12, p.357; LIGUORI & VOZA, 2017, p 735).

Enquanto os diversos teóricos clássicos preocupam-se em direcionar o foco do pensamento estatal à sociedade política (Estado-coerção), Gramsci se concentra em direcionar seu foco na sociedade civil, pois para ele, é a sociedade civil que tem um papel primário na conquista da hegemonia (SIMIONATTO, 1999, p. 66; GRAMSCI, 1984, C6, p.28).

A dialética existente entre esses conceitos se explica quando um determinado grupo social tenta exercer sua supremacia e pode fazê-lo optando por exercer um domínio pela força e coerção – daí tem-se uma sociedade política mais forte – ou pela direção intelectual e moral, fortalecendo a sociedade civil a partir da criação de consensos.

O que Gramsci defende é justamente que o Estado seja mais “hegemônico-consensual” e menos “ditatorial”, visando manter uma real hegemonia numa situação histórica global. Caso contrário, haverá uma dialética entre hegemonia e dominação, consenso e coerção, direção e ditadura (COUTINHO, 1981, p. 94; GRAMSCI, 1986, C10, p.143; GRAMSCI, 1984, C7, p.196; LIGUORI & VOZA, 2017, p.735).

A sociedade civil pode ser, portanto, ao mesmo tempo, o momento ativo (estrutura/superestrutura) e o momento positivo (instituições/ideologias) (BOBBIO, 1982, p. 42), ao passo que a sociedade política recebe um papel secundário dentro da conquista da hegemonia (PORTELLI, 1973, p. 30), funcionando não somente pela

coerção, mas lastreado em um aparato legal-jurídico capaz de manter a ordem (GRAMSCI, 1986, C12, p.35; LIGUORI & VOZA, 2017, p.735).

Portelli traz um grande exemplo de como se pode manter a relação entre a sociedade civil e a sociedade política visando o consenso entre ambas. Isso é a formação da opinião pública (PORTELLI, 1973, p. 33). Para o autor, a dialética é vista da seguinte forma: a distinção no seio da superestrutura deve ocorrer muito mais em torno da oposição entre a função de hegemonia ideológica e a função de dominação política do que em torno daquela secundária, entre o estatuto tal ou qual da organização (PORTELLI, 1973, p. 36; GRAMSCI, 1999, C1, p.106; LIGUORI & VOZA, 2017, p.732). Essa superestrutura é o principal elemento modificador da realidade e da situação histórico-global, tendo como elemento principal a sociedade civil (PORTELLI, 1973, p. 52).

Dada a dialeticidade apresentada entre sociedade civil e sociedade política, pode-se apresentar a teoria do Estado ampliado, em Gramsci, que supera a teoria clássica, pois traz um conceito de Estado que inclui os aparelhos privados de hegemonia, ou seja, aparelhos que estão para além da esfera do estatal, por possuírem autonomia, mas que são permeados pelo Estado, o que leva o autor a diferenciar as duas esferas da superestrutura (sociedade civil e sociedade política), conforme mencionado anteriormente (COUTINHO, 1981, p. 93; GRAMSCI, 1984, C6, p.75-76; LIGUORI & VOZA, 2017, p.261 e p.735).

Essa conceituação de Estado ampliado trazida por Gramsci, na qual inclui os aparelhos privados de hegemonia e os aparelhos coercitivos do Estado, é explicada pela própria laicização do Estado, ou seja, pela desvinculação do Estado em relação à igreja (GRAMSCI, 1984, C6, p.75-76; LIGUORI & VOZA, 2017, p.261). Quando o Estado era vinculado à igreja, impunha as ideologias religiosas para manter sua dominação. Ao desvincularem-se, os organismos de participação política voluntária que não utilizavam a repressão passaram a ser “aparelhos privados de hegemonia”, e a não se utilizar de ideologias privadas que não aquelas obrigatoriamente impostas pela igreja. Inclusive a igreja passou a ser considerada como instrumento ideológico privado de dominação e foi justamente a partir disso que Gramsci inaugurou o seu conceito de sociedade civil como “aparelho privado de hegemonia” (COUTINHO, 1981, p. 96; GRAMSCI, 1986, C12, p.35; C7, 1984, p.165; C4, 1999, p.81; LIGUORI & VOZA, 2017, p. 263).

Essa conceituação justifica a escolha teórica por Gramsci deste trabalho para tratar a categoria central de análise: a sociedade civil, que, em meados do século XX, torna-se a sociedade civil global.

## 2.2 Sociedade Civil Global

A partir do conceito de sociedade civil, surge uma de suas ramificações, denominada de sociedade civil global, que é um espaço de interação para além do Estado, no dizer de Lage (2012):

É a interação do agente em sua capacidade de atuação e institucionalização de propostas com as instituições e com as estruturas socialmente construídas e, por outro lado, como um conjunto abrangente no qual são imbricados agentes não estatais, de objetivos, valores, modos de atuação e formas de organização múltiplas.

A sociedade civil global surge predominantemente no século XX, no contexto propiciado pelas revoluções tecnológicas advindas da era da globalização. Seu surgimento propiciou uma nova modificação das relações sociais em nível global, em virtude das revoluções nas tecnologias, na comunicação, na informação e no transporte, que trouxeram uma maior proximidade entre os países e uma nova articulação política e social dentro dos Estados nacionais e dentro dos mecanismos de governança global, resultando em uma nova organização das relações sociais (BUDINI, 2010, p. 36; p. 10).

Observa-se, também, um aprofundamento das relações de interdependência entre os países, propiciado por essa era da globalização que, no dizer de Held e McGrew (2002, p. 1 e 2) apud Budini (2010, p. 15):

Essa globalização é um processo histórico que transforma a organização espacial das relações sociais e das transações, gerando redes transcontinentais ou inter-regionais de interação e exercício de poder.

Até antes dos anos 1970, a concepção dominante que se tinha sobre sociedade civil global estava atrelada aos conflitos internos relacionados aos agentes não estatais dentro do âmbito doméstico em que atuavam na sociedade política doméstica. E, a partir dos anos 1970, o conceito de sociedade civil global ganhou uma reconstrução ontológica e política e uma maior predominância, passando a ser vista para além da esfera estatal doméstica (LAGE, 2012; BUDINI, 2010, p. 30).

Dentro desse contexto, na globalização contemporânea, era pela qual a sociedade civil global predomina, as redes tecnológicas propiciaram não somente a tomada de conhecimento dos acordos e políticas, mas também uma presença de movimentos sociais, por meio das organizações não governamentais (ONGs), das ONGIs, etc., inclusive a respeito dos marcos proibicionistas das drogas (FAZIO, 2010, p. 43).

Diferente da globalização da Era dos Descobrimentos e da Era dos Impérios, a globalização contemporânea diz respeito a um outro espaço temporal e organizacional, que lhe confere um caráter único, no qual as relações globais ocorrem com altas velocidades, altas capacidades interativas e altos impactos, como se observa em:

Embora a globalização contemporânea tenha elementos em comum com suas fases passadas, é distinta por aspectos espaço-temporais e organizacionais únicos, criando um mundo no qual o alcance extensivo das redes e relações globais é combinado com sua alta intensidade relativa, alta velocidade e alta propensão de impacto nas diversas facetas da vida social, econômica e ambiental (HELD; MC GREW, 2002, p. 2, apud BUDINI, 2010, p. 15-16).

Essa questão fez com que se pensasse nas relações sociais e nas contradições também inclusas nesse processo, tais como o aprofundamento das desigualdades, a disseminação da política proibicionista da guerra contra as drogas, estigmatização e exclusão sociais e etc. E, nesse contexto, o debate sobre sociedade civil global ganhou mais voz e destaque (BUDINI, 2010, p. 16).

Para Kaldor, citado por Lage (2012), há a predominância do termo sociedade civil global a datar o fim da Guerra Fria, com a crescente interconexão global que propiciou uma redução da distância territorial entre sociedades civis e sociedades não civis (LAGE, 2012). Nesse período (de 1970 a 1980), há a proliferação de movimentos sociais e, de 1980 em diante, em resposta à percepção que se espalhara de se ter um Estado bastante interventivo na vida das pessoas, e juntamente com o marco posterior ao conflito bipolar, a interconexão global propiciou a predominância das sociedades civis globais, evidenciada em:

O fim da guerra fria trouxe dois desdobramentos significativos para o conceito de sociedade civil global. Em primeiro lugar, a preocupação com autonomia pessoal, auto-organização e espaço privado se alastrou não apenas pela Europa Oriental, como também por outras partes do mundo. E entre 1960 e

1970, nos EUA e na Europa Oriental, os direitos civis, o feminismo e o meio ambiente haviam sido temas em torno dos quais movimentos sociais se organizaram. Na década posterior (1980), o termo “sociedade civil” ganhou força na parte Leste da Europa e, paralelamente, em outras regiões do globo, como a América Latina em resposta a uma percepção de Estado “bastante interventivo” na vida das pessoas. E em segundo lugar após o conflito bipolar, a interconexão global crescente transformou as fronteiras de atuação da sociedade civil (LAGE, 2012; BUDINI, 2010, p. 30).

Já na década de 1990, tem-se o crescimento da participação das organizações da sociedade civil em organismos internacionais, sobretudo nas conferências mundiais na ONU, devido ao próprio quadro vivenciado na época de mudança no sistema internacional. Segundo Budini (2010), as recentes ações unilaterais dos EUA, em resposta aos ataques terroristas que demonstraram a subordinação da ONU à vontade das grandes potências, o aprofundamento das crises econômicas, os conflitos violentos ao redor do mundo, que propiciaram o surgimento e o crescimento de movimentos sociais (BUDINI, 2010, p. 17; p. 30; p. 32)

A ideia de sociedade civil global das últimas décadas apresenta-se com um caráter dual explicado pelo próprio ambiente de pluralidade trazido pela era da globalização: ou pode contribuir para a manutenção da ordem hegemônica vigente ou pode ser um instrumento de forças sociais em disputas contra-hegemônicas em benefício da democracia ou das transformações democráticas (concepção defendida neste trabalho) (LAGE, 2012; BUDINI, 2010, p. 33; FAZIO, p. 75; KATZ, 2007, p. 3).

De acordo com Lages (2012), a sociedade civil global pode ser uma área de disputa de hegemonia, um espaço de controle, ou um espaço de resistência e disputa. Dado o seu ambiente de pluralidade, ela pode ser tanto um espaço que luta em defesa da hegemonia da classe dominante como pode ser um espaço de lutas contra-hegemônicas, o que não põe fim ao Estado e nem às suas influências.

Segundo Nogueira (2004), “esse termo não quer dizer a condenação ou a morte do Estado ou decretar o fim de sua influência na dinâmica social, mas sim uma nova relação entre espaço, Estado e política”.

Isso mostra que a sociedade civil global é uma extensão do Estado para além das fronteiras do ambiente doméstico, que, por esse viés, pode ser um ambiente de interação dialética entre forças sociais e estruturas históricas, ou seja, um movimento

de resistência contra-hegemônico (FAZIO, 2010, p. 75; KATZ, 2007, p. 3), como evidenciado em:

Apesar de a sociedade civil global formar uma esfera não governamental à parte dos Estados e das instituições internacionais, ela possui uma participação e também acaba por ser uma extensão das práticas governamentais dos dois (Estado e instituições internacionais). A sociedade civil global contribui com vigilância, regulação, técnica e mobilização (BUDINI, 2010, p. 59).

Para Lages (2010), a sociedade civil é um conjunto de agentes não estatais atuantes na sociedade política, visando institucionalizar suas demandas ou estimular a propor ou gerar mudanças das regras ou da política. Ademais, ressalta o autor, ela é composta por movimentos sociais, ONGs, corporações transnacionais, ativistas, instituições financeiras, grupos de cidadãos, grupos de criminosos e terroristas, comunidades epistêmicas, etc., que agem e atuam em nível global (LAGES, 2010; FAZIO, 2010, p. 80).

Complementando os autores antes citados, Budini (2010) afirma que a sociedade civil, em suas várias formas, arranjos institucionais e denominações, possui ações capazes de formatar e divulgar informações, transformando-as em discurso, visando pressionar os Estados a partir da construção de opiniões públicas e da influência dos mecanismos de governança mundial (BUDINI, 2010, p. 27; p. 43).

Fazio (2010, p. 75) destaca que, além dos aspectos citados anteriormente, a sociedade civil possui um papel importante de estabelecer corpos de resistências dentro das ações globais. Trata-se de estratégias políticas de criar espaços de emancipação por meio da correlação de forças, da disputa de poder e da *advocacy*, a partir da disputa da mudança cultural e política, mediante luta contra-hegemônica. Este novo sentido de emancipação é a combinação de forças sobre as quais poderia se construir a base para um novo Estado e uma nova ordem (BUDINI, 2010, p. 48).

Gramsci via a sociedade civil como área de exercício da hegemonia do *status quo* capitalista, mas também como área na qual essa mudança cultural poderia acontecer e da qual a contra-hegemonia poderia se constituir (BUDINI, 2010, p. 48; GRAMSCI, 1999, C1, p.48 e p.59).

### 2.3 Hegemonia

Após a análise do conceito de sociedade civil, sob o olhar Gramsciano, e sociedade civil global, cujo conceito empregado nesta pesquisa será o de instrumento de luta contra-hegemônica em prol da democracia, faz-se necessário entender a concepção de hegemonia e contra-hegemonia. A hipótese desta pesquisa é de que as ONGs estão construindo agendas políticas e práticas contra-hegemônicas ao sistema internacional de políticas sobre drogas, atualmente em vigor.

Gramsci entende que a hegemonia é a síntese da esfera econômica e da consciência crítica e, portanto, também encerra em si um valor gnosiológico, e não puramente “psicológico e moral” (SIMIONATTO, 1999, p. 45; GRAMSCI, 1999, C4, p.188; LIGUORI & VOZA, 2017, p.368).

Para Gramsci, a batalha cultural apresenta-se como um fator decisivo no processo de luta pela hegemonia, na conquista do consenso e na direção político-ideológica por parte das classes subalternas; isto é, ela traz a concepção da importância da cultura na construção de um novo projeto social e no processo de conservação da hegemonia da classe que o criou (BOBBIO, 1982, p. 33, 46, 47; SIMIONATTO, 1999, p. 49, 51; PORTELLI, 1977, p. 42, GRAMSCI, 1999, p.99-100; LIGUORI & VOZA, 2017, p.172).

A hegemonia não é só uma categoria que visa apenas criar, a partir da vontade coletiva, um novo aparelho estatal e transformar a sociedade, mas também é capaz de difundir e realizar novas concepções de mundo. Isso explica a necessidade de detalhá-la (PORTELLI, 1977, p. 48).

No dizer de Portelli, quando se fala sobre hegemonia se fala da importância da direção cultural e ideológica, visto que: “Se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo essencial da atividade econômica”. A hegemonia, portanto, para Gramsci, é a primazia da sociedade civil sobre a política, visando chegar a uma sociabilidade sem Estado (PORTELLI, 1977, p. 64; PORTELLI, 1977, p. 65; GRAMSCI, 1999, C4, p.184-185; LIGUORI & VOZA, 2017, p.366).

Conforme dito anteriormente, o portador material da figura social da hegemonia é a categoria sociedade civil, que é a esfera de mediação entre a infraestrutura

econômica e o Estado (COUTINHO, 1981, p. 87; PORTELLI, 1977 p. 54; GRAMSCI, 1999, C1, p.124; LIGUORI & VOZA, 2017, p.366).

Essa hegemonia funda ontologicamente a sociedade civil como uma esfera própria, dotada de legalidade própria, que funciona como mediação necessária entre a estrutura econômica e o Estado coerção (COUTINHO, 1981, p. 93; GRAMSCI, 1999, C1, p.123).

Uma das principais dialéticas trazida por Gramsci a respeito da temática é que não existe hegemonia ou direção político-ideológica sem o conjunto de organizações materiais que compõe a sociedade civil enquanto esfera do ser social (COUTINHO, 1981, p. 93; GRAMSCI, 1999, C1, p.123). Gramsci enxerga a conquista do poder do Estado como uma longa batalha pela hegemonia e pelo consenso, no interior e através da sociedade civil, ou seja, uma longa marcha através das instituições da sociedade civil, significando isso a ideia de transição como processo (COUTINHO, 1981, p. 97; GRAMSCI, 1999, C4, p.184-185; LIGUORI & VOZA, 2017, p.366).

### 2.3.1 Ideologia

Após discutir sobre hegemonia, há necessidade de abordar a ideologia, uma vez que ela é a mola precursora da realidade, capaz de criar hegemonias. Por isso, a ideologia ganha um papel decisivo na organização da vida social e se torna uma grande força material quando conquista a consciência das massas (SIMIONATTO, 1999, p. 73), ou seja, as ideologias tornam-se o momento primário da história e as instituições passam a ser o momento secundário, pois elas são formadoras e criadoras de uma nova história (BOBBIO, 1982, p. 41; GRAMSCI, 1984, C7, p.159-160; LIGUORI & VOZA, 2017, p.400).

Gramsci diz que, para Marx, as ideologias não são ilusões e aparências, e sim “uma realidade objetiva e operante, mas não são a mola da história, eis tudo. Não são as ideologias que criam a realidade, mas é a realidade social, na sua estrutura produtiva, que cria as ideologias” (SIMIONATTO, 1999, p. 73; GRAMSCI, 1984, p.158-159; LIGUORI & VOZA, 2017, p.400).

Em suas análises, Gramsci distingue dois tipos de ideologias: as ideologias de pequenos grupos, de breve duração, que pouco interferem na ação humana, e as ideologias orgânicas, que possuem maior expressividade no movimento histórico-

social e, portanto, podem possibilitar o encaminhamento de processos revolucionários ou conservadores por parte de grupos e classes sociais. A ideologia apresenta, pois, no pensamento gramsciano, uma relação orgânica entre o pensamento e a realidade, entre o pensamento e a ação (SIMIONATTO, 1999, p. 74, 81; GRAMSCI, 1984, C7, p.159; LIGUORI & VOZA, 2017, p.400).

E, dentro dessa ideologia, a filosofia adquire um papel de chave mestra, pois trabalha no plano do pensamento. Para Portelli, numa situação histórica global, é fundamental que filosofia e história andem associadas (PORTELLI, 1977, p. 24-25; GRAMSCI, 1986, C10, p.150-151; LIGUORI & VOZA, 2017, p.246).

Conforme exposto anteriormente, a sociedade política adquire um caráter secundário no sistema hegemônico. Dentro das ideologias, tem-se o exemplo do atual liberalismo, que é uma “regulamentação” de caráter estatal, introduzida e mantida por vias legislativas e pela coercitividade que, no capitalismo contemporâneo, introduziu um marco aprofundador da ideologia proibicionista nas políticas internacionais sobre drogas (PORTELLI, 1977, p. 30; PORTELLI, 1977, p. 37).

Segundo Portelli (1977, p. 67), a ideologia é fator de hegemonia sobre um duplo aspecto: representantes da classe dirigente orientam os outros grupos sociais e, em nível do bloco histórico, permitem à classe dirigente controlar, em nível de bloco ideológico, outras camadas sociais.

Na criação de ideologias, na direção e no consenso, a sociedade civil tem um papel fundamental, pois é a partir do seu controle que uma classe fundamental em nível estrutural dirige uma sociedade pelo consenso, por meio da difusão de concepções de mundo e de ideologias, junto a grupos sociais. Gramsci mostra que a hegemonia de uma classe fundamental é a base da edificação de um bloco histórico global (PORTELLI, 1977, p. 68, 70; GRAMSCI, 1986, C10, p.143).

### 2.3.2 Intelectuais Orgânicos

Após abordar a ideologia, é importante tratar sobre os intelectuais, dada a sua essencialidade dentro de uma situação histórica. A camada dos intelectuais constitui um dos elementos essenciais para manter um bloco histórico global e, a partir deles (bloco intelectual ou ideológico), pode-se criar uma situação histórica global

(PORTELLI, 1977, p. 100; GRAMSCI, 1999, C4, p.187; LIGUORI & VOZA, 2017, p.430).

A importância de se discutir sobre intelectuais é que, dentro da articulação do bloco histórico, com duas esferas complexas – a estrutura socioeconômica e a superestrutura ideológica política –, só se assegura um vínculo orgânico (isto é articular a estrutura à superestruturura num momento histórico) por meio dos intelectuais orgânicos, que são os “funcionários da superestrutura” que atuam em nome da classe que representam e a qual estão estritamente vinculados, social e economicamente. Estes podem ser pessoas, ONGIS, ONGs, Instituições e etc, encarregados de gerir a superestrutura de um determinado momento histórico (PORTELLI, 1977, p. 59 e p.49; GRAMSCI, 1999, C4, p.187; LIGUORI & VOZA, 2017, p.430).

Gramsci fala da importância de se ter intelectuais orgânicos como forma de implantar e legitimar suas ideologias. Esses intelectuais são responsáveis por manter a hegemonia social e o governo político através do consenso das grandes massas dado pelo grupo fundamentalmente dominante e pela utilização da coerção estatal (SIMIONATTO, 1999, p. 219; GRAMSCI, 1999, C4, p.188; LIGUORI & VOZA, 2017, p.430).

Essa conquista da hegemonia social pelos intelectuais orgânicos, é dada pela guerra de posição, Simionatto trata que essa “guerra de posição” defendida por Gramsci, na qual a hegemonia e as alianças de classe são ideia fundamental, supõe o consenso ativo, ou seja, organizado e participativo (SIMIONATTO, 1999, p. 35; GRAMCI, 1984, C6, p.106; LIGUORI & VOZA, 2017, p.367)

E só a partir desse consenso ativo, é possível produzir a catarse, a passagem do objetivo ao subjetivo; ou seja, a passagem do momento meramente econômico (egoístico-passional) para o momento ético-político; ou, em outras palavras, é a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens, é a tarefa de construir um novo bloco histórico ou uma nova situação histórica global (COUTINHO, 1981, p, 70; SIMIONATTO,1999, p. 44; BOBBIO, 1982, p. 38; PORTELLI,1977, p. 44; GRAMSCI, 1986, C10, p.142; LIGUORI & VOZA, 2017, p.93).

Gramsci vê na filosofia, enquanto forma superior de ideologia, os elementos que permitem promover uma ligação, ou seja, a passagem catártica (COUTINHO, 1981, p. 89, GRAMSCI, 1986, C10, p.142-143; LIGUORI & VOZA, 2017, p.94).

#### 2.4 Contra-hegemonia

Falar em contra-hegemonia é falar sobre a “guerra de posição”, de direção política-ideológica e do consenso; é reforçar as correlações de força dentro da superestrutura a partir da luta para a conquista político-ideológica e do consenso dos setores mais expressivos da sociedade, como maneira de modificar a situação histórica global em benefício desses setores (COUTINHO, 1981, 103; SIMIONATTO, 1999, p. 39; PORTELLI, 1977 p. 56; BOBBIO, 1982, p. 52; GRAMSCI, 1984, C6, p.106; LIGUORI & VOZA, 2017, p.367).

A contra-hegemonia refere-se ao exercício da “grande política”, que não se ocupa apenas com o “dever ser”, em seu sentido não moralista, mas também com a afirmação e o exercício da teleologia, da liberdade de consciência, de ideologias e de formação de novos blocos históricos. E, ao contrário de Lênin que destaca o papel da sociedade política, isto é, predomina a relação entre direção (classe que mantém a direção do poder) e dirigente (classe dirigente, que mantém a hegemonia), em Gramsci predomina o papel da direção cultural como fator determinante de modificação de um bloco histórico, isto é, predomina a reforma intelectual e moral visando modificar um momento histórico (COUTINHO, 1981, p. 72; BOBBIO, 1982, p. 47; GRAMSCI, 1999, C1, p.99-100; LIGUORI & VOZA, 2017, p.400).

Quanto mais a sociedade civil for forte e articulada, e quanto mais tem-se uma socialização da política, mais processos sociais determinados pela vontade coletiva (teleologia) e em benefício dela serão construídos (COUTINHO, 1981, p. 76; BOBBIO, 1982, p. 47; GRAMSCI, 1986, C10, p.126; LIGUORI & VOZA, 2017, p.202).

Para isso, impõe-se reconhecer que a sociedade civil é capaz de implantar novas ideologias e concepções de mundo que colocam a sociedade em primeiro lugar. Por isso, chama-se a atenção para a necessidade de fortalecê-la, trabalhando, no momento da hegemonia, dentro da superestrutura, por meio da criação de mais

consensos e menos uso da força (BOBBIO, 1982, p. 48, 52). Em abono desse arrazoado, acrescente-se, por oportuna, a contribuição seguinte:

[...] quando se consegue introduzir uma nova moral conforme a uma nova concepção do mundo, termina-se por introduzir também essa concepção, ou seja, determina-se uma inteira reforma filosófica. (COUTINHO 1981, 223).

Gramsci defende que, a partir da análise e compreensão das relações de poder, vistas além de meramente nas dinâmicas das instituições, mas em todas as instituições de crenças e valores, pode-se pensar em possibilidades para a formação de uma nova contra-hegemonia (SIMIONATTO, 1999, p. 81; GRAMSCI, 1984, C6, p.100; LIGUORI & VOZA, 2017, p.367).

Nessa linha de pensamento, sendo a sociedade civil global um instrumento de consenso cultural e político e de criação de resistência, por meio da sua capacidade de modificar a relação de poder através da mobilização e da articulação de vários segmentos, ela é capaz de atuar e lutar contra hegemonicamente esse atual marco proibicionista, por ser um ambiente de disputa e de resistência, conforme anteriormente abordado (FAZO, 2010, p. 88; KARZ, 2007, p. 3; GRAMSCI, 1999, C1, p.99-100; LIGUORI & VOZA, 2017, p.172).

Tal assertiva está evidenciada em: “Cox argumenta que a contra hegemonia ao domínio do capital global só pode ser desenvolvida a partir dos auspícios de uma sociedade civil global” (COX, 1993, apud KATZ, 2007, p. 4).

#### 2.4.1 Contra-Hegemonia e Política da Guerra as Drogas

Este trabalho irá analisar a influência da sociedade civil dentro das políticas globais sobre drogas, pois pensar em contra-hegemonia é pensar que as ideologias das classes subalternas obtêm hegemonia dentro dos aparelhos hegemônicos privados, e que a luta contra-hegemônica é a luta contra o marco proibicionista que coloca a sociedade em segundo plano, pois a estigmatiza, infringe os direitos humanos e considera a execução da política antidrogas muito mais localizada na esfera jurídica-punitiva e moralista do que como questão de saúde pública (COUTINHO, 1999, p. 96).

Por isso, trata-se e defende-se aqui a dimensão da sociedade civil global de articulação de atores não estatais e movimentos contra-hegemônicos em nível mundial, que visam lutar contra o atual marco proibicionista das drogas que ainda reina e se perpetua dentro do sistema internacional da ONU (BUDINI, 2010, p. 62).

Para uma efetiva luta, por parte das classes subordinadas, contra o sistema hegemônico-proibicionista, é primordial que haja uma direção ideológica e uma direção político-militar contrária a esse marco e a favor das classes subordinadas. Por isso, há necessidade de trabalhar no campo da ideologia, como se vê em: “a classe subordinada essencial combate a classe dirigente tradicional no campo ideológico e desagrega seu bloco intelectual, antes de apoderar-se da sociedade política” (PORTELLI, 1977, p. 119; GRAMSCI, 1999, C3, p.55-56; LIGUORI & VOZA, 2017, p.400).

Assim, faz-se necessário fortalecer a hegemonia ideológica da sociedade civil, juntamente com a sociedade política, para lutar contra a hegemonia atual, porque, no dizer de Portelli, essa garantia da hegemonia plena é dada mediante uma sociedade política e uma sociedade civil desenvolvidas de maneira igual e articuladas organicamente (PORTELLI, 1977, p. 37; GRAMSCI, 1984, C7 p.159-160; LIGUORI & VOZA, 2017, p.400).

A melhor forma de destruir o bloco histórico hegemônico é por meio da desagregação do bloco histórico ou do “bloco ideológico”, que são, segundo Gramsci, “armação flexível, mas muito resistente” do bloco histórico. Logo, a camada dos intelectuais orgânicos constituem, em função disso, um dos elementos essenciais do bloco histórico (PORTELLI, 1977, p. 100; GRAMSCI, 1999, C4, p.188; LIGUORI & VOZA, 2017, p.66 e p.430).

## 2.5 Organizações Internacionais Governamentais

As OIG são associações, regida pelo direito internacional, constituída mediante ato internacional (acordo internacional, tratado internacional e etc) com os Estados- membros, o que lhe permite determinadas garantias, de assumir novas funções e de expandir seu campo de atuação. Possui caráter permanente,

regulamentos próprios e órgão de direção própria visando seus objetivos propostos (TRINDADE, 2012, p.9)

As estratégias globais de políticas sobre drogas, ao longo de seu processo histórico, contaram com movimentos da sociedade civil, por meio de organizações não governamentais em níveis local, nacional e internacional. Entretanto, pouco se conhece sobre as origens das OIGs e suas transformações, principalmente no campo das políticas sobre drogas. Não é objetivo deste trabalho tratar da história e do surgimento desse movimento.

Este trabalho tratará, especificamente, do surgimento das organizações internacionais governamentais (OIGs) e das estratégias globais de políticas sobre drogas num contexto posterior às grandes guerras e à Guerra Fria. Essas OIGs foram criadas por meio de acordos em torno das mais diversas temáticas (segurança, economia, área social, etc.), que visavam tratar do atual regime internacional de política sobre drogas, em virtude das consequências trazidas pela ideologia proibicionista e pelo fenômeno da guerra às drogas (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 217; HAMANN, 2015).

Segundo Herz e Hoffmann (2004, p. 219):

O papel das mais relevantes organizações internacionais seria o de assegurar certo grau de governança global, o que indica a apreciação da perspectiva teórica que percebe nas organizações a possibilidade de serem atores na arena internacional, ainda que com relativa autonomia.

Essas OIGs passaram a ter maior relevância no cenário internacional no século XIX, mas foi na segunda metade do século XX que elas adquiriram maior predominância na política internacional, passando a serem denominadas como “OIGs contemporâneas” (HERZ; HOFFMANN, p. 31; HAMANN, 2015).

Esse cenário foi propiciado pelas grandes conferências de Estado ocorridas no século XIX, pelas contribuições de diversos autores, que culminaram na geração das OIGs modernas (como Emeric Cruce e Immanuel Kant), e pelo estabelecimento do mar territorial, conforme observa-se em: “O estabelecimento do princípio do mar territorial, estendendo a soberania do Estado, foi um importante marco, já que surgia uma regra que deveria ser aplicada a todos os Estados” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 31-32).

De acordo com estas duas últimas autoras (2004, p. 17), as OIGs são compostas pelos Estados e pelas ONGIs, consideradas como a forma mais institucionalizada de se realizar cooperações internacionais.

As OIGs, consideradas como autores importantes no cenário internacional com o objetivo de estabelecer um ordenamento das relações internacionais de poder e de influência política, em decorrência da autonomia frente aos Estados-membros, além de serem organizações que possuem personalidade jurídica de direito internacional público, podem elaborar suas políticas e projetos (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 23). Os grandes países imperiais têm um papel fundamental na criação dessas OIGs, pois elas advêm das decisões estatais, principalmente dos grandes impérios (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 22; TRINDADE, 2012, p.14).

Na perspectiva das OIGs, que objetivam trazer debates sobre o atual sistema internacional de drogas, surgiram algumas ONGIs, visando trazer um novo debate, contrário ao modelo militarista e moralista imposto ideologicamente para tratar sobre o fenômeno das drogas. Algumas dessas ONGIs obtiveram um grande destaque na última *Sessão Especial da ONU* (citada anteriormente), no que diz respeito às novas estratégias globais trazidas e defendidas por elas, baseadas sobretudo em evidências científicas.

## 2.6 Organizações Internacionais não Governamentais

As ONGIs são associações da sociedade civil, de utilidades pública, sem fins lucrativos que não possuem personalidade jurídica de direito internacional. Tem ações voltadas a diferentes áreas e geralmente mobilizam a população em torno da construção de opiniões públicas, e o apoiam visando modificar determinados aspectos da sociedade (ONU, 2019<sup>50</sup>)

O que as difere das OIGs é que elas não podem possuir personalidade jurídica internacional. Pelo contrário: elas são registradas como entidades sem fins lucrativos em cada Estado-membro em que incidem, atuando de acordo com a legislação nacional vigente em cada país (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 228).

---

<sup>50</sup> Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/sociedade-civil/>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2020.

As novas propostas trazidas pelas ONGIs, tais como a redução de danos, a regulação e a descriminalização, são postas em debate por meio das pressões que dessas junto a ONU, no sentido de reformular as atuais políticas internacionais sobre drogas, objetivando priorizar a saúde, os direitos humanos e a segurança dos usuários e da sociedade.

Segundo Herz e Hoffman (2004, p. 27): “as ONGIs são apenas uma das várias possibilidades de organização da sociedade civil no plano internacional e, apesar disso, quando tratadas como um grupo único de atores, correspondem a um universo bastante diversificado”. Ainda segundo as autoras, ONGIs são privadas e voluntárias, possuindo membros individuais e coletivos em vários países (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 27).

Surgiram no contexto do século XX, no qual houve uma maior interação entre as elites e as lideranças dos movimentos sociais da Europa e dos EUA, conforme enfatizam as autoras: “a maior interação entre as elites e as lideranças de movimentos sociais, na Europa e nos Estados Unidos, favoreceu o estabelecimento das primeiras organizações não governamentais de caráter internacional” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 32; HAMANN, 2015).

Conforme as autoras (2004, p. 229):

O papel das ONGIs na política global ganhou proeminência após as demonstrações em Seattle, no final de 1999, durante o encontro ministerial da Organização Mundial do Comércio, que tinha na agenda a abertura de uma nova rodada de negociações. O movimento foi comparado ao de 1968, contando com milhares de manifestantes contra a globalização, e foi um sucesso absoluto, paralisando as negociações e colocando as ONGIs no centro das atenções da mídia global (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 229).

No atual sistema internacional sobre drogas, essas organizações cumprem o papel de fazer pressão e *advocacy* nos ambientes de participação, sobretudo da ONU, no sentido de defender e propor estratégias globais contrárias à ideologia proibicionista da guerra às drogas, que, segundo Brites (2017, p. 210), é uma legitimação de medidas moralistas, repressivas e autoritárias, oriundas de um processo de desigualdade estrutural instituído sob uma lógica de sociabilidade burguesa.

Essa ideologia é contrária, inclusive, à própria ética defendida pelos assistentes sociais, no sentido de garantir a liberdade dos indivíduos por meio da

garantia de sua autonomia e de sua emancipação, numa nova ordem social sem sociedade de classes e sem Estado. Nova ordem essa que é incompatível com o marco proibicionista da guerra às drogas, assim como é incompatível com as inúmeras consequências advindas dessa ideologia exemplificadas na presente pesquisa.

### 3. Instituto Transnacional: Pautas políticas e práticas para o sistema internacional de políticas sobre drogas

A presente pesquisa tem como objetivo analisar as estratégias globais de reformas das convenções internacionais que regulamentam o sistema internacional de controle de drogas e que vêm sendo realizadas pelas organizações internacionais não governamentais a partir de 1980. Para isso, impõe-se esclarecer a delimitação do espectro da pesquisa, que é fazer um estudo de caso do TNI, cuja fundação originou-se de uma conjuntura mundial em que não só foi declarada a guerra às drogas, por Richard Nixon<sup>51</sup> em 1971, como também foi presenciada uma crise estrutural do capital em nível globalizado (DUMÉNIL E LEVY, 2007, p.2, TNI, 2018<sup>52</sup>). O Instituto Transnacional (TNI) é uma organização internacional não governamental (ONGI) de pesquisa e promoção de políticas que trabalha a favor de um mundo mais justo, democrático e sustentável<sup>53</sup>.

Dentro da política internacional sobre drogas, o TNI adquiriu reputação internacional por desenvolver críticas à guerra contra as drogas ilícitas, propor novas alternativas baseadas em evidências científicas que priorizem os direitos humanos e pela sua contraposição e resistência mundial ao fenômeno da guerra às drogas ilícitas dentro das Assembleias Especiais da ONU (TNI, 2018<sup>54</sup>).

A contraposição e a resistência do TNI se faz mediante as publicações de seus relatórios anuais na sua inserção vide *advocacy* (dentro dos ambientes de participação da ONU), nas suas assessorias técnicas especializadas a alguns Estados nacionais e nos seus diálogos informais, que serão aprofundados posteriormente (TNI, 2017).

O TNI é composto por membros ativistas de movimentos sociais internacionais, especialistas, acadêmicos associados, formuladores de políticas e

---

<sup>51</sup> Presidente dos EUA (1969–1974)

<sup>52</sup> <https://www.tni.org/es/page/historia>. Acesso em 09 de Janeiro de 2020.

<sup>53</sup> <https://www.tni.org/es/el-transnational-institute>. Acesso em: Outubro de 2019.

<sup>54</sup> <https://www.tni.org/es/el-transnational-institute>. Acesso em: Outubro de 2019.

representantes dos produtores de substâncias ilícitas que utilizam o cultivo de plantas declaradas ilícitas para a garantia de subsistência (TNI, 2018).

E essa união de membros, que vai desde setores da categoria de base (agricultores de ópio, coca, papoula e *Cannabis*, usuários de drogas e presos) até formuladores de políticas, o torna uma organização diferenciada, pois traz esse olhar de “baixo para cima”, categoricamente falando (TNI, 2017).

Atualmente, possui uma equipe constituída por 29 pessoas e também recebe a colaboração de outros indivíduos, tais como consultores profissionais independentes ou voluntários (TNI, 2018). É considerada pelo Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC)<sup>55</sup> desde 1974 como uma ONGI com status consultivo especial na ONU, e registrada na Câmara de Comércio Holanda como uma fundação sem fins lucrativos, além de possuir status de entidade de caridade nos Países Baixos, EUA e Reino Unido (TNI,2018).

Também é reconhecida como uma das organizações de pesquisa independente e sem fins lucrativos na Holanda e na União Europeia, e membro associado do Conselho Internacional de Ciências Sociais (ISSC) e da Associação Europeia de Institutos de Treinamento e Pesquisa em Desenvolvimento (EADI). (TNI,2018).

### 3.1 Conjuntura de surgimento do TNI

Após essa definição, relaciona-se, nesta pesquisa, o TNI com a conjuntura em que foi fundado, a fim de se entender seus avanços e influências no campo das políticas internacionais sobre drogas ilícitas. Sua fundação se deu em 1974, visando estudar as guerras e injustiças e verificar as respostas que poderiam surgir junto à comunidade para que haja uma mudança social.

A fundação surgiu com o programa internacional do Instituto de Estudos Políticos (IPS) – um grupo de estudos sediado em Washington –, o qual propunham, no dizer dos seus dois fundadores, Marcus Raskin<sup>56</sup> e Richard Barnet: “dizer a

---

<sup>55</sup> Conselho Econômico e Social da ONU: é um órgão coordenador do trabalho econômico e sociais da ONU, das Agências Especializadas e das demais instituições integrantes do Sistema das Nações Unidas. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca/como-funciona/ecosoc/>. Acesso em: outubro de 2019.

<sup>56</sup> Ex-membro da Casa Branca.

verdade ao poder”, com o objetivo inicial de desarmamento na Guerra Fria, bem como influenciar, por meio da publicação dos seus manuais, o movimento contra a Guerra do Vietnã<sup>57</sup>.

A conjuntura o qual foi fundado foi marcada por um crise do capital com características inquietantes, como: o fim do keynesianismo<sup>58</sup>, aumento da taxa de juros, crescimento da inflação em todo o mundo do capital – que diminuiu o poder e a renda da classe capitalista – e crise estrutural do capital, em 1970. Esse cenário permitiu uma reação burguesa ao Estado social<sup>59</sup> em vigor e proporcionou a expansão da ideologia neoliberal (DUMÉNIL E LEVY, 2007, p.2, BOSCHETTI,2016, p.110, CERQUEIRA, 2008, p.169; p.172; TNI, 2018).

E é nesse cenário internacional de transformações societárias e austeridade macroeconômica que deflagrou a expansão da desigualdade econômica e social e a perda de direitos principalmente o da proteção social. Nesse contexto, Olivier de Schutter<sup>60</sup> (2013) analisa a fundação do TNI:

A TNI foi criada em um momento crítico, quando o neoliberalismo estava se preparando para assumir a mensagem de que estamos condenados a políticas de austeridade, crescentes desigualdades e à transformação do Estado de bem-estar em um Estado competitivo. A TNI e outras pessoas travaram a batalha de ideias ao longo desses anos para mostrar que não há fatalidade e que outro mundo é possível (TNI, 2013<sup>61</sup>)

Essa reação burguesa ocorreu a partir da restauração capitalista, ou seja, por uma política de desestatização via rejeição social do keynesianismo e da democracia, embasada na teoria de Hayek<sup>62</sup>, que priorizava a defesa da “liberdade individual” e da “racionalidade do mercado” (DUMÉNIL E LEVY, 2007, p.2, BOSCHETTI,2016, p.110, CERQUEIRA, 2008, p.169, HAYEK,1944, p.104-105).

Esse contexto de uma burguesia inconformada com a onda de recessão provocada pelo keynesianismo e com a baixa taxa de crescimento econômico favoreceu a ascensão, em 1980, da ideologia neoliberal, a partir de uma nova

<sup>57</sup> Disponível em: <<https://www.tni.org/es/page/historia>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2020.

<sup>58</sup> Criada John Maynard Keynes, inspirada pelo seu livro Teoria geral do emprego, do juro e da moeda (1936), defendia a intervenção estatal visando reativar a economia e a garantia do pleno emprego rompendo com a lógica liberal conservadora da época (BOSCHETTI E BEHRING,2010, p.83-84).

<sup>59</sup> Foi um tipo de organização, política, econômica e socio-cultural que atribuiu ao Estado o papel de agente regulador da economia e promovedor da promoção social (SCHUMPETER, 1908-9)

<sup>60</sup> Relator especial das Nações Unidas sobre o direito à alimentação, 2013.

<sup>61</sup> Disponível em: <<http://annual2013.tni.org/>>. Acesso em: Outubro de 2019.

<sup>62</sup> Economista e filósofo austríaco que escreveu o livro: *A caminho da servidão*, 1944. Livro este que se tornou a principal base teórica do neoliberalismo.

reconfiguração do papel do Estado capitalista em nível mundial (BEHRING E BOSCHETTI, 2010, p.112; CERQUEIRA, 2008, p.172).

DUMENIL E LEVY (2007, p.3) definem o neoliberalismo como um golpe político que visa garantir a restauração dos privilégios dos mais ricos, cujo poder e renda foram se reduzindo com a crise estrutural de 1970<sup>63</sup>, de acordo com os autores referenciados:

Entre a Segunda Guerra Mundial e o começo dos anos 1970, o 1% mais rico das famílias dos EUA tinha mais de 30% da riqueza total do país; durante a primeira metade dos anos 1970, essa percentagem tinha caído para 22%. O neoliberalismo foi um golpe político cujo objetivo era a restauração desses privilégios. A esse respeito, foi um grande sucesso.

Para Boschetti (2016, p.112), o neoliberalismo “foi uma reação burguesa à crise do capital, que se inicia nos anos 1970”, e um enxugamento da participação do papel do Estado como agente regulador e produtivo da economia, ou seja, um Estado máximo para o capital e o mínimo para a classe trabalhadora. (CERQUEIRA, 2008, p.179, NETTO, 2012, p.89).

Esse cenário internacional contribui não só para a fragilização de interesses coletivos, mas também para a redução do papel do Estado como garantidor da promoção social e como regulador da economia (BEHRING E BOSCHETTI, 2010, P.124-125; CERQUEIRA, 2008, p.174).

E é em meio a essa hegemonia do neoliberalismo econômico – que desencadeia cada vez mais a fragmentação dos movimentos de resistência e dos espaços de participação – que surge o TNI, contrapondo-se à política da guerra contra as drogas, iniciada nos EUA. Suas principais influências, de 1970 a 2007, foram: liderar uma campanha internacional junto ao IPS para isolar a ditadura militar de Pinochet, no Chile; apoiar lutas para a libertação, como a revolta de Soweto, em 1977, por meio da publicação de uma pesquisa denominada Black South África Explodes; negociar a entrega de armas dos EUA à África do Sul e às Filipinas, contra a ditadura de Marcos, por meio do apoio a movimentos sociais; criar projeto<sup>64</sup> para investigar os mecanismos da dívida dos países de terceiro mundo, em 1982; tornar-se a primeira

---

<sup>63</sup> Caracterizada por um crise de superprodução que não só atingiu o capital, como também toda a humanidade e o mundo do trabalho que acarretou no aumento do desemprego, altos preços de matérias-primas importadas e queda do volume do comércio mundial (BEHRING E BOSCHETTI, 2010, p.116)

<sup>64</sup> UM DESTINO PARA A DÍVIDA e O EFEITO BUMERÁN.

organização a destacar os prejuízos da Organização Mundial do Comércio; organizar o encontro histórico entre os ativistas que lutam pela democracia na Europa Ocidental e os ativistas da Europa Oriental de movimentos feministas, do meio ambiente e de trabalhadores, em 1990, após a queda do muro de Berlim; garantir a voz dos camponeses que utilizam o cultivo de plantas proibidas para fins de subsistência, levando, pela primeira vez, representantes desses camponeses da América Latina a participar das discussões da UNGASS de 1988; criar um projeto que visa estudar os limites existentes entre a democracia representativa e novos impulsos para formas de democracia mais direta e participativa em 1999; colaborar com a formação de uma rede com 130 membros de 38 países que lutam contra a privatização e buscam alternativas públicas à mercadorização da água em 2004; ser uma das primeiras organizações a organizar respostas pela sociedade civil à crise econômica de 2008, por meio da Declaração de Bejing<sup>65</sup> (TNI, 2018<sup>66</sup>).

Importante destacar que, nos anos de 2007 e 2008, teve-se um contexto histórico de crise estrutural do capital, denominada crise do *sub-prime* ou do capital financeiro, que, no dizer de Mézaros (2009, apud BOSCHETTI, 2016, p.119), é uma crise contemporânea que se perpetua até os dias atuais, trazendo consequências em nível mundial, como a retração de direitos.

Essa conjuntura permitiu a ampliação e inserção da influência de alguns atores internacionais, como os movimentos sociais, as ONGs e as ONGIs (DOWBOR, L, 2017).

Nos anos de 2000 a 2011, vivenciou-se um contexto geopolítico mundial marcado por forças militar, política, econômica, cultural, científica e tecnológica bastante resistentes a mudanças; por uma maior capacidade do sistema capitalista central (principalmente os EUA) exercer essas forças (CAMPOLINA & DINIZ, 2014, p.642); e pelo crescimento das forças tecnológicas e científicas dos países subdesenvolvidos (como a China, Índia e Brasil), assim como pela emergência econômica de novos países, como a China (CAMPOLINA & DINIZ, 2014, p.643; DOWBOR, 2017).

---

<sup>65</sup> Que contém as reivindicações e repostas da sociedade civil para crise de 2008: critica as políticas de austeridade da União, questiona os sequestros da Comissão Europeia por parte dos interesses financeiros e defende a democracia na Europa que pela crise estava envolta por políticas econômicas que coloca o mercado acima das pessoas. Disponível em: <<https://www.tni.org/es/page/historia>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2020.

<sup>66</sup> Disponível em: <<https://www.tni.org/es/page/historia>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2020.

No ano de 2015, experimentou-se, em nível mundial, um cenário de expansão do neoliberalismo, do aprofundamento da financeirização do capital internacional (que se perpetua até hoje), bem como das consequências carregadas por esse processo do poder financeiro, como a concentração de riqueza por uma minoria e a retração de direitos, evidenciada em dados que trazem a informação de que, em 2015, 1% da humanidade detinha mais riqueza que o resto do planeta (OXFAM,2016 apud DOWBOR, 2017, p.28).

Houve, também, a ascensão da influência do poder corporativo sobre as políticas públicas, mídia, etc.; poder corporativo esse que tornou-se o principal núcleo organizador de poder do planeta e que se define como a participação dos atores econômicos nas ações. Esse cenário possibilita uma democracia limitada, mas, em contrapartida, impulsiona os movimentos sociais e as ONGs a serem mais resistentes, dadas as consequências advindas dessas políticas neoliberais (DOWBOR, 2017, p.43; TNI, 2015<sup>67</sup>).

Essa mesma conjuntura geopolítica e ideológica propiciou o endurecimento da posição proibicionista dos EUA frente às políticas internacionais sobre drogas, e a questão tem um papel relevante, já que o país é um dos maiores financiadores da ONU (Relatório Tráfico de drogas e Constituição, 2009, p.23).

Por isso, em nível mundial, vivencia-se, nessa época, um contexto de “fragilização da democracia”, em decorrência desse crescimento da onda neoliberal juntamente com o crescimento do poder financeiro e corporativo. No dizer de Fiona Dove, diretora executiva da TNI, “esse crescimento está minando cada vez mais a soberania pública como base da democracia moderna” (TNI, 2015<sup>68</sup>).

Em 2017, houve um cenário de aprofundamento dos impactos provocados pela crise de 2008, pois a essência da dinâmica que gerou a crise de 2008 (capital financeiro) continuou e continua se perpetuando. Essa essência está caracterizada pelo processo de financeirização do capital internacional, que utiliza e drena o sistema produtivo, ao invés de dinamizá-lo (DOWBOR, 2007, p.32).

Isso acarreta o aprofundamento das desigualdades, pois quem passa a alimentar o sistema produtivo são os mais pobres, que geram demanda e dinâmicas mais fortes ao sistema, enquanto quem utiliza-se da acumulação de papel financeiro

---

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> Disponível em: <<http://annual2015.tni.org/message-from-the-director/index.html>>. Acesso em: Novembro de 2019.

apenas o drena; o que, no dizer de DOWBOR (2017, p.35), “Traz uma nova roupagem: os pobres financiando os mais ricos”.

Em outras palavras, há um cenário de financeirização do capital internacional, que garante a geração de riquezas nas mãos de poucos e pobreza nas mãos de muitos, como evidenciado neste dado: “Atualmente, 8 indivíduos detêm a mesma riqueza que a metade mais pobre do mundo”; o que impacta diretamente o cenário das políticas públicas em nível internacional e em nível de aplicação de novas estratégias globais contra-hegemônicas ao marco da guerra às drogas (Crédit Suisse, 2016 apud DOWBOR, 2017, p. 28).

E essa desigualdade, aprofundada por esse cenário, permite o acirramento dos efeitos perversos causados pelo fenômeno da guerra às drogas ilícitas, sobretudo pela exclusão social, estigmatização, criminalização e repressão provocadas (TNI, 2017; Relatório Tráfico de drogas e Constituição, 2009, p.26; UNODC<sup>69</sup>, 2018, p.6-8.).

Diante desse contexto conjuntural, as principais agendas no campo das políticas globais sobre drogas, defendidas pelo TNI, pautam-se por três aspectos: redução de danos, Direitos Humanos e princípios de desenvolvimento (TNI, 2017).

A esse respeito, o TNI publica anualmente relatórios e, neles, dedica-se a tratar sobre políticas globais sobre drogas, num programa denominado Drogas e Democracia, criado em 2014 (TNI, 2018; TNI, 2013<sup>70</sup>).

### 3.1.2 Programas do TNI

O Programa Drogas e Democracia, vigente desde 1995, pode ser considerado um dos mais importantes do TNI e, em 2019, encontra-se na sua 25<sup>a</sup> edição (TNI, 2017).

Com foco nas agendas, objetiva analisar as políticas e tendências do mercado de drogas ilícitas, examinar as causas da produção e consumo de drogas, bem como os impactos das atuais políticas de drogas para a democracia, para o desenvolvimento e para resolução de conflitos, baseando-se, sobretudo, em

---

<sup>69</sup> Disponível em: <[https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_Booklet\\_2\\_GLOBAL.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf)>. Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>70</sup> Disponível em: <<http://annual2013.tni.org/>>. Acesso em: novembro de 2019.

evidências científicas sobre reformas nas políticas globais sobre drogas (TNI, 2018, TNI, 2017<sup>71</sup>, TNI, 2013).

Esse programa tem como objetivo reavaliar as abordagens conservadoras de políticas repressivas de drogas, norteadas pelas convenções internacionais, em defesa de novas estratégias globais e contrapondo-se às políticas proibicionistas no campo das drogas ilícitas, conforme abordou-se no Capítulo 1 desta dissertação (TNI, 2017).

Sua missão é fortalecer os movimentos sociais internacionais a partir de estudos e informações fundamentadas, baseadas em evidências científicas, e formular proposições construtivas para a promoção de políticas e mudanças progressivas e democráticas, além de propor soluções comuns aos problemas globais (TNI, 2018; TNI, 2013).

### 3.2 Guerra às drogas e agendas políticas do TNI

Fundamentando-se nos Direitos Humanos, a organização analisa as políticas sobre drogas ilícitas e as tendências do mercado ilegal, tecendo críticas e alternativas ao fenômeno da guerra às drogas, por meio da exposição de suas agendas políticas e práticas alternativas ao marco proibicionista (TNI, 2018).

As críticas ao fenômeno da guerra às drogas, trazidas pelo TNI, referem-se aos efeitos negativos advindos dessa guerra, principalmente pela indissociabilidade entre essa e os direitos humanos, dadas as consequências originadas por esse marco proibicionista.

Entre as consequências da guerra às drogas, pode-se destacar: o aumento do consumo de drogas proibidas; o aumento da população carcerária, provocado pelo mercado ilegal de drogas ilícitas, originado pelo marco da guerra contra as drogas; e criminalização de produtores rurais que se utilizam do cultivo de plantas declaradas ilegais para fins de subsistência (TNI, 2016).

Essas consequências podem ser evidenciadas pelos relatórios mundiais do

---

<sup>71</sup> Disponível em: < <http://annual2017.tni.org/drugs-and-democracy/>>. Acesso em: Novembro de 2019.

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)<sup>72</sup> (2018), que revelam que essa política proibicionista permanece em vigência, haja vista que de 2015 a 2016 o número de pessoas que usam drogas aumentou em cerca de 20 milhões<sup>73</sup> (UNODC,2018, p.11, TNI, 2016<sup>74</sup>; TNI, 2018).

De acordo com Karam (2013), essa política proibicionista proporciona o aumento da população carcerária. Em 1980, foram presas menos de 50.000 pessoas; em 2007, esse número subiu para 500.000<sup>75</sup>. Trata-se de pessoas condenadas por posse ou venda de drogas. Em 2019, cerca de 500 mil pessoas foram encarceradas por algum tipo de crime envolvendo drogas<sup>76</sup>(KARAM, 2013, p.2).

O aumento da população carcerária está relacionado ao porte, consumo, tráfico e outras contravenções relacionadas às drogas ilícitas e a outras questões sociais. Dados do UNODC (2018, p.22) mostram que a estimativa de contrair os vírus HIV, HCV, HBV e o da tuberculose, entre pessoas na prisão, corresponde a duas ou dez vezes mais do que entre as populações em geral.

Na Tailândia, na Rússia e no Japão (que, no contexto prisional, não utilizam a alternativa de compartilhamento das seringas para evitar a propagação de doenças entre usuários de drogas dentro das prisões), o encarceramento possibilita o aumento de doenças transmitidas pelo sangue, como HIV e hepatite C, conforme evidenciado nas estimativas que informam que, das 16 milhões de pessoas no mundo que usam drogas injetáveis, aproximadamente dois terços têm hepatite C, e pelo menos 13% têm HIV; além de muitas ainda correrem o risco de contrair HIV.

---

<sup>72</sup> Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) refere-se a uma agência especializada da ONU com a missão de apoiar os países a implementar as três convenções internacionais sobre Drogas da ONU e a desenvolver respostas ao uso problemático de drogas e suas consequências à saúde, por meio de estudos, análises, assessoria e publicação de seus relatórios mundiais sobre drogas, que reúnem dados sobre drogas e analisam tendências sobre o consumo, produção e tráfico de drogas ilegais, constituindo-se como um documento de base para nortear as políticas internacionais sobre drogas. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/index.html>>. Acesso em : 10 de janeiro de 2020.

<sup>73</sup> Disponível em: [https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_Booklet\\_2\\_GLOBAL.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf)

<sup>74</sup> Informe: A regulação de Cannabis e os tratados de Drogas da ONU. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/cannabis-regulation-and-the-un-treaties>>. Acesso em: Setembro de 2019.

<sup>75</sup> US Departamento de Justiça.

<sup>76</sup> Drogas e Democracia: Rumo a uma mudança de paradigma. Comissão Latino-americana sobre drogas e democracia (2008, p.28)

Em alguns países, o índice de propagação do HIV e hepatite C, pelo uso de drogas injetáveis nas prisões, aumenta, respectivamente, de 50% a 90% nas prisões. No Brasil, por exemplo, a quantidade de pessoas com HIV no sistema prisional corresponde a 7.211 pessoas; e, com Hepatite, a 2.683<sup>77</sup> (TNI, 2018<sup>78</sup>; HARM REDUCTION INTERNATIONAL, 2014 apud 2016, p.15).

Outra questão social vinculada ao aumento da população carcerária em razão dos crimes relacionados às drogas ilícitas refere-se ao preconceito de raça em relação à população negra. Estudos evidenciam que os índices de prisões de afro-americanos são maiores que os índices de prisões de brancos. Nos EUA, por exemplo, 37% dos que são presos por crimes relacionados a drogas são negros, e, em relação à taxa de homens brancos, os homens negros são encarcerados quase seis vezes <sup>79</sup> a mais. No Brasil, os negros representam 63,6% da população carcerária nacional, enquanto que os brancos representam 35,4%<sup>80</sup>. Nesse contexto, a quantidade mundial de negros presos por crimes envolvendo drogas refere-se a 31%.

Segundo Karan (2013), os EUA<sup>81</sup> são o país criador dessa ideologia proibicionista, e que, atualmente, têm endurecido mais sua posição. Contudo, sua política hegemônica de enfrentamento às drogas ilegais demonstra que o encarceramento acentua a criminalização e a discriminação racial (KARAN, 2013, p 3-4).

Costa (2008), ex-diretor executivo da UNODC, enfatiza outras consequências da política da guerra às drogas declaradas ilícitas – consequências relativas às críticas às Convenções Internacionais da ONU sobre drogas ilícitas, que desencadearam vários efeitos negativos: a criação de um mercado negro controlado pelo crime; a luta contra o crime atrelado ao comércio de drogas, que exige recursos

---

<sup>77</sup> IFOPEN, 2017, Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/br>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

<sup>78</sup> Informe: Direitos Humanos e Políticas de drogas. Disponível em : <<https://www.tni.org/es/publicacion/derechos-humanos-y-politicas-de-drogas#8>>. Acesso em: 29 de Novembro de 2019.

<sup>79</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, Relatório Mundial, 2018. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/word-report/2018/country-chapters/313414>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

<sup>80</sup> IFOPEN, 2017. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>> . Acesso em :11 de janeiro de 2020

<sup>81</sup> Fontes: FBI; Bureau of Justice Statistics, US Department of Justice; Substance Abuse and Mental Health Services Administration; Human Rights Watch; The Sentencing Project apud KARAN, 2007, p.3

crescentes; o efeito balão produzido pela repressão à produção, que consiste em transferir a produção para outra região em decorrência da repressão; a estigmatização de usuários de drogas; e a criminalização dos produtores rurais de drogas ilícitas que a utilizam para garantir a sua subsistência e da sua família (COMISSÃO LATINO-AMERICANA 2008<sup>82</sup>; TNI, 2018; UNODC<sup>83</sup>, 2008, p.212-218).

No que se refere à criminalização dos produtores rurais que se utilizam do cultivo para subsistência, estudos mostram que a política de erradicação do cultivo de plantas declaradas ilegais, ancorada na política proibicionista, resulta no não reconhecimento do uso tradicional dessas plantas pelos povos indígenas e gera conflitos entre Estado, polícia, comunidade e produtores rurais. E essa repressão resulta em proposta de medidas alternativas que, ou ignoram o contexto social, econômico e cultural dessas populações, ou foram medidas adotadas por curta duração, ao ponto de não manterem resultados rentáveis a esses produtores rurais (UNODC, 2018, p.29-31<sup>84</sup>; Declaração de Valencia, 2012; Declaração de Heemskerk, 2016; Relatório Tráfico de drogas e Constituição, 2009 p.22).

As principais medidas alternativas adotadas pelos países internacionalmente são: a proposta de introdução de cultura de alto valor no Afeganistão, segurança alimentar em Mianmar, integração social na Bolívia, consolidação de intervenções anteriores no Peru (UNODC<sup>85</sup>, 2017, p.7).

As comunidades ouvidas no *Fórum<sup>86</sup> Global de Agricultores de Plantas Ilegais e Comunidades Afetadas* (2016), promovido pelo TNI, relatam que os programas de desenvolvimento alternativo falharam em tentar melhorar o sustento delas e consideram que essas medidas ignoram o contexto social e econômico, pois

---

<sup>82</sup> Drogas e Democracia: Rumo a uma mudança de paradigma, COMISSÃO LATINO-AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA (2008, p.19) apud UNODC (2008).

<sup>83</sup> [https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2008/WDR\\_2008\\_eng\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf). Acesso em: dezembro de 2019.

<sup>84</sup> Disponível em: <[https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_Booklet\\_2\\_GLOBAL.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf)>. Acesso em: Dezembro de 2019.

<sup>85</sup> Visão Global de desenvolvimento alternativo (2013-2017),UNODC, 2017.Disponível em : [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Research\\_brief\\_Overview\\_of\\_AD.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Research_brief_Overview_of_AD.pdf). Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

<sup>86</sup> Foi uma reunião na Holanda, em Heemskerk que contou com a participação de pequenos agricultores de ópio, *Canabis* e coca de 14 países: Albânia, Bolívia, Colômbia, Espanha, Guatemala, Indonésia, Jamaica, Marrocos, México, Mianmar, Paraguai, Peru, São Vicente e Granadinas e África do Sul.

não incluem a participação direta dessas comunidades no desenho, planejamento e execução das comunidades. Ademais, são medidas de curto prazo e marcam-se por uma assistência técnica inadequada; promovem a corrupção e o financiamento nem sempre chega aos beneficiários; não levam em consideração a perspectiva de gênero e o uso de culturas alternativas; e acarretam prejuízos ao meio ambiente, a não promoção da soberania alimentar; e não preveem o cultivo para fins lícitos (DECLARAÇÃO DE HEEMSKERK<sup>87</sup>, 2016, p.2), uma vez que, em países tipicamente pobres, como o Paraguai, a comunidade rural utiliza o cultivo de plantas consideradas ilícitas como forma de garantir um meio de subsistência. Quase 4,5 milhões de pessoas, em nível global, dependem da renda oriunda do cultivo de drogas ilícitas, como o mato de coca, ópio e papoula, e a maioria dessas populações vivem abaixo da linha da pobreza (UNODC<sup>88</sup>, 2020).

Dados de estudo revelam que 60% da produção de *Cannabis*, no Paraguai, é cultivada em estabelecimentos agropecuários, 30% em colônias agrícolas e 10% em parques e reservas naturais, o que demonstra que o cultivo da substância pode ser, no Paraguai, um meio de subsistência para a população rural (SENAD, 2015; TNI, 2016<sup>89</sup>, p.10). No Peru, considerado o segundo maior cultivador de coca no mundo e o maior produtor de cocaína, a produção de cocaína tornou-se rentável para as comunidades pobres destinadas a abastecer a demanda do Brasil, da Argentina e do Chile, movimentando cerca 4,5 bilhões na economia mundial<sup>90</sup>.

Já na Colômbia, esse país utilizou o Plano Colômbia, que se refere a uma ajuda econômico-militar ao país, com o objetivo de pacificação e desmobilização da guerrilha, de construção de um Estado moderno e de luta contra o narcotráfico. Surgido durante o governo de André Pestana (1998-2002) e intensificado no governo de Álvaro Dias (2002-2010), caracterizado por uma forte intervenção militar- estatal no combate ao narcotráfico, contou com a ajuda principalmente dos

---

<sup>87</sup>Disponível em: [https://www.tni.org/files/article-downloads/declaracion\\_de\\_heemskerk\\_final.pdf](https://www.tni.org/files/article-downloads/declaracion_de_heemskerk_final.pdf). Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

<sup>88</sup> Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/alternative-development/our-work.html>. Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

<sup>89</sup> Disponível em :< <https://www.tni.org/en/publication/paraguay-the-cannabis-breadbasket-of-the-southern-cone>>. Acesso em: setembro de 2019.

<sup>90</sup> Comissão Nacional Desenvolvimento e Vida sem drogas apud El país. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/27/internacional/1543344243\\_444001.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/27/internacional/1543344243_444001.html)> Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

EUA (Brito, M; Cordiviola, M, 2003<sup>91</sup>)

Há, ainda, a aplicação da política antinarcótica de erradicação de cultivo promovida pelo Plano Colômbia que assegurou uma perda anual de 500 mil dólares da economia, gerado pelas plantações de coca, equivalente a 6% do PIB do país. Em consequência, o país que é considerado um dos mais pobres da América Latina está emergido numa crise econômica que tem contribuído ao aprofundamento ainda maior da pobreza, provocado, sobretudo, pelos fato dos cultivadores de coca que vem perdendo sua fonte de renda. Dados da ONU revelam que o plano não conseguiu abalar significativamente o narcotráfico no país (Brito, M; Cordiviola, M, 2003; Folha de São Paulo, 2000<sup>92</sup>, UNODC, 2002).

Não obstante, o agravamento da problemática das drogas, no México, levou o governo de Felipe Calderón (2006-2012) a adotar a mesma diretriz do plano colombiano, aplicadas a mais de vinte anos: militarizar o combate ao narcotráfico e torná-lo mais rígido. Cumpre ressaltar, porém, o quadro de violência gerado pelo narcotráfico, o qual foi utilizado como justificava dada pelo governo Calderón ao enrijecimento das políticas repressivas sobre drogas, no país. (RODRIGUES, 2012<sup>93</sup>)

Outro dado relevador desse modelo adotado pelo governo mexicano, foi a estratégia de envolver os militares no combate as drogas ilícitas, no país: forças armadas do Exército e da Marinha, relembrando a mesma medida adotada pelo governo Nixon, ao declarar a Guerra as drogas, nos EUA. Em consequência, o plano adotado promoveu, em 2007, o apoio financeiro de 1, 3 bilhão de dólares, incluindo o aparato jurídico, treinamento militar, armamento bélico dos EUA na execução do combate as drogas ilícitas. Como resultado, obteve-se 50 mil mortos gerados pela guerra envolvendo os grupos de narcotraficantes e as forças armadas mexicanas (RODRIGUES, 2012<sup>94</sup>).

Afigura-se, então, como ressalta Rodrigues (2012) um crescimento do tráfico de cocaína, ao final da década de 1970, no México, visto que foram aplicadas

---

<sup>91</sup> Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292003000100012](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000100012). Acesso em: 19 de fevereiro de 2020.

<sup>92</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2210200008.htm>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2020.

<sup>93</sup> Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292012000100001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100001). Acesso em: 19 de fevereiro de 2020.

<sup>94</sup> Idem.

políticas antidrogas estadunidenses, passando a contar com investimento em treinamento e formação de militares especiais, dos EUA. Assim, o México passou a seguir a mesmas linhas do Plano Colômbia. (RODRIGUES, 2012<sup>95</sup>).

Outrossim, na Bolívia, no período de 1997 a 2004, foi implantado um programa financiado pelos EUA, de erradicação do cultivo de coca. Em resultado, obteve-se uma queda de 153 milhões de dólares para a economia do país, o que empobrece os agricultores que utilizava do cultivo da coca como fonte de renda. Em consequência, a partir de 2004, a Bolívia por meio de apoio de assessoria técnica do TNI, legalizou a produção de coca para consumo doméstico (TNI, 2009; UNODC, 2004, p. 246<sup>96</sup>)

Na Turquia, 600 mil pessoas ganham a vida com o cultivo da papoula e 95% da produção é exportada, gerando cerca de 60 milhões de dólares de receita de exportação<sup>97</sup>. Apesar da adoção de medidas alternativas, a produção global de substâncias ilícitas permanece crescente. A produção global de ópio aumentou 65% de 2016 a 2017 (UNODC<sup>98</sup>, 2018, p.29; GCDP, 2018, p.26).

Com relação às tendências do mercado ilegal, estudos evidenciam que, mesmo com essa política proibicionista, observa-se um crescimento gradativo anual das substâncias declaradas ilegais. Estudos mostram que, em nível global, a área total do cultivo de papoula aumentou 37% em relação a 2016; a produção global de ópio, em 2017, atingiu o maior valor já registrado: aumentou 65% de 2016 a 2017; a produção de cocaína aumentou em 56% de 2013 a 2016<sup>99</sup>. (UNODC, 2017, p.28-29).

O TNI, portanto, faz uma importante crítica referente à análise da política de proibição da *Cannabis* e ao alcance do mercado ilícito, envolvendo os danos à saúde associados à planta. Demonstra-se que essa política impõe uma enorme carga ao sistema penal, provoca impactos sociais e de saúde pública profundamente

---

<sup>95</sup> Idem.

<sup>96</sup> Disponível em: [https://www.unodc.org/pdf/WDR\\_2004/Chap3\\_coca.pdf](https://www.unodc.org/pdf/WDR_2004/Chap3_coca.pdf). Acesso em: 19 de fevereiro de 2020.

<sup>97</sup> Disponível em: [https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2019/05/POR-2018\\_Regulation\\_Report\\_WEB-FINAL.pdf](https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2019/05/POR-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf). Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

<sup>98</sup> Relatório Mundial, UNODC, 2018. Disponível em: [https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_Booklet\\_2\\_GLOBAL.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf). Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

<sup>99</sup> [https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_Booklet\\_2\\_GLOBAL.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf). Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

negativos e geram mercados criminosos que intensificam a violência e a corrupção (TNI, 2016<sup>100</sup>, p.4).

Tal cenário pode ser exemplificado no relatório do TNI dedicado a fazer um estudo de caso entre a *Cannabis* e o Paraguai, no qual traz as consequências da ilegalização da espécie: a criação de uma poderosa rede no tráfico de drogas, crescimento do narcotráfico, corrupção e conflitos envolvendo disputas entre fronteiras (TNI, 2016<sup>101</sup>).

Pode ser exemplificado, ainda, no estudo que evidencia que o tráfico de drogas mundial movimentava cerca de 320 bilhões de dólares por ano e 800 milhões por ano no tráfico de cocaína (UNODC, 2017).

Dessa forma, diante das inúmeras consequências do fenômeno proibicionista das drogas ilícitas, considera-se essa guerra declarada como uma guerra contra pessoas, produtores, comerciantes, usuários de drogas e consumidores dessas substâncias psicoativas. Segundo Karan, esse espectro se refere a uma categoria de pessoas que são expostas a uma condição de maior vulnerabilidade, dadas as consequências desse fenômeno: pobres, negros e os desprovidos de poder, conforme evidenciado nas estatísticas anteriores (KARAM, 2013, p.3).

Diante das consequências do fenômeno, o TNI traz suas pautas políticas alternativas ao marco proibicionista. Como o objetivo desta dissertação é refletir sobre o TNI como uma organização da sociedade civil global que possui uma agenda contra-hegemônica às políticas proibicionistas em vigor nas Convenções Internacionais da ONU, suas principais pautas políticas contra-hegemônicas ao atual sistema internacional de políticas sobre drogas serão tratadas nesta dissertação.

Uma das pautas políticas sobre drogas defendidas pelo TNI concentra-se em explicitar as incongruências trazidas nas convenções internacionais sobre drogas, para propor reformas no sentido de não compatibilidade entre Direitos Humanos, desenvolvimento e normas trazidas nas convenções (TNI, 2015; TNI, 2017, p.1).

Uma das incongruências apontadas pelo TNI encontra-se nas convenções de

---

<sup>100</sup> Informe: A regulação de Cannabis e os tratados de Drogas da ONU. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/cannabis-regulation-and-the-un-treaties>>. Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>101</sup> Disponível em : <<https://www.tni.org/en/publication/paraguay-the-cannabis-breadbasket-of-the-southern-cone>>. Acesso em: Novembro de 2019.

1971 e 1961: a *Cannabis* está classificada como um estupefaciente, na Convenção de 1961, e um dos seus compostos (THC, dronabinol) está classificado como uma substância psicotrópica, na Convenção de 1971. Dessa forma, ao submetê-la a essa lista de substâncias psicotrópicas, impõe-lhe o princípio da tolerância zero (TNI, 2017<sup>102</sup>, p.25), como observado em:

Embora a *Cannabis* esteja classificada como um estupefaciente no marco da convenção única, um de seus compostos psicoativos (delta-9-tetra-hidrocanabinol, THC/ dronabinol) foi incluído como uma substância psicotrópica sob a Convenção de 1971, que é incoerente (TNI, 2017<sup>103</sup>,p.25)

Outra incongruência refere-se à não compatibilidade entre a defesa da erradicação do cultivo de drogas ilegais e o não reconhecimento do direito das comunidades ao uso tradicional dessas drogas declaradas ilícitas. Por isso, o TNI defende que se extinga a erradicação de cultivo e que as medidas de desenvolvimento alternativo aplicadas garantam outras possibilidades de sobrevivência integrada que possam propiciar o respeito às tradições e às necessidade desse público. Argumenta o TNI que o desenvolvimento alternativo poderia garantir o direito do acesso e do uso da terra pelos pequenos agricultores e que essas medidas alternativas abandonem a perspectiva de repressão e se nutram da política de saúde e respeito aos Direitos Humanos (TNI, 2017, TNI, 2018<sup>104</sup>, p.12; Relatório Tráfico de drogas e Constituição, 2009, p.27; Declaração de Valência<sup>105</sup>, 2012, p.1).

Outra incongruência registrada pelo TNI refere-se à Convenção de 1988, que aponta a necessidade de apoio mútuo entre os países para o enfrentamento da problemática das drogas ilícitas; porém, na prática, os países signatários não respeitam a Convenção.

O instituto cita como exemplo o México, que é um dos três países produtores

---

<sup>102</sup> Informe: Entre a estabilidade e a mudança: A modificação interdependente dos tratados de fiscalização de drogas da ONU para facilitar a regulação de Cannabis, TNI, 2017, p.25. Disponível em:< <https://www.tni.org/en/publication/balancing-treaty-stability-and-change>>. Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>103</sup> Idem

<sup>104</sup> Informe: Conectando os pontos...Direitos humanos, cultivo ilícito e desenvolvimento alternativo, TNI, 2018. Disponível em:< <https://www.tni.org/en/publication/connecting-the-dots>>. Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>105</sup> Disponível em:< [Declaración de Valencia sobre Desarrollo Alternativo](#)>. Acesso em: novembro de 2019

de ópio na América Latina, cuja produção destina-se, sobretudo, aos EUA (um dos principais demandantes da heroína), mas atribui-se a responsabilidade pela situação somente ao país produtor (o México) (TNI, 2018, TNI, 2017<sup>106</sup>, p.22).

Nesse sentido, é oportuna a observação:

“Dois ou mais Estados podem concluir acordos aplicáveis apenas em suas relações mútuas, através das quais as disposições dessa Convenção são modificadas ou sua aplicação é suspensa, desde que tais acordos não se refiram a nenhuma disposição cuja modificação seja incompatível com a realização efetiva de seu objetivo, e desde que não afetem a aplicação dos princípios básicos estabelecidos na Convenção... “(Artigo 311 apud TNI, 2017, p.22).

Diante do exposto, as alternativas que o TNI tem mostrado para questionar o descumprimento das disposições presentes nas convenções que norteiam o atual sistema internacional de políticas sobre drogas é aplicar estratégias globais que priorizem e garantam os Direitos Humanos Fundamentais.

Outra pauta política do TNI sobre os cultivos ilegais de drogas ilícitas (a exemplo da produção da papoula, ópio e heroína, na Colômbia e no México)<sup>107</sup> é a questão das consequências da política de controle do cultivo ilícito, como o efeito balão, que desloca a produção dessas substâncias a outros lugares (questão geopolítica); a estigmatização de grupos, como os cultivadores dessas substâncias destinadas a fins tradicionais ou de subsistência; a retirada da fonte de renda desses cultivadores; e o crescimento do narcotráfico, pois torna-se um mercado ilegal lucrativo. (TNI, 2018).

Como exemplo, tem-se a produção da *Cannabis* em Marrocos<sup>108</sup> e a política adotada de contenção do seu cultivo ilícito, que trazem implicações econômicas e sociais, já que cerca de 1 milhão de pessoas dependem dessa economia ilícita (TNI, 2018, p.2). Estimativas evidenciam que Marrocos possui 47 mil hectares de cultivo de *Cannabis*<sup>109</sup> e é considerado como o principal país de origem da resina da *Cannabis* do mundo (UNODC<sup>110</sup>, 2019, p,16).

<sup>106</sup> Informe: Entre a estabilidade e a mudança: A modificação interdependente dos tratados de fiscalização de drogas da ONU para facilitar a regulação de Cannabis, TNI, 2017, p.25. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/balancing-treaty-stability-and-change>>. Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>107</sup> Informe: Papoula, ópio e Heroína: a produção da Colômbia e do México, 2018. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/poppies-opium-and-heroin-production-in-colombia-and-mexico>>. Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>108</sup> Informe: Marrocos e a *Cannabis*: Redução, Contenção e aceitação, 2017. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/morocco-and-cannabis>>. Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>109</sup> Em 2017.

<sup>110</sup> UNODC, Relatório anual, 2019. Disponível em: <[https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_5\\_CANNABIS\\_HALLUCINOGENS.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_5_CANNABIS_HALLUCINOGENS.pdf)>.

Diante desse cenário, o TNI propõe que uma política de legalização da produção de *Cannabis* nessa situação (como a de Marrocos) implicaria o empobrecimento da situação dos cultivadores de plantas ilegais para fins de subsistência, uma vez que, na realidade atual, aplicar políticas de contenção da produção ou de um mercado regulado recreativo traria esse impacto negativo à população pois eles utilizam do cultivo para fins de subsistência(MARTELLI, 2013 apud TNI, 2018, p.22).

Outro exemplo é a questão de o Paraguai<sup>111</sup> ser o maior produtor de *Cannabis* na América do Sul, e o cultivo dessa substância representar uma fonte de renda para os jovens das comunidades rurais (TNI, 2016).

Da mesma forma, a produção do ópio no Afeganistão, que produziu 9 mil toneladas de heroína (87% a mais do que em 2016), e estima-se que metade dessa produção é voltada para o consumo no próprio país, que enfrenta a problemática de altas taxas de consumo de ópio, e a outra metade destina-se ao processamento e transformação em heroína destinada aos principais mercados consumidores: EUA e Europa (UNODC, 2017; JIFE<sup>112</sup>, 2017, p.98)

Outra pauta defendida é a promoção do conhecimento científico da ayahuasca<sup>113</sup> e de plantas psicoativas de uso tradicional, visando contribuir para o respeito ao uso tradicional dessa planta e para a garantia da proteção, bem-estar e saúde da humanidade, permitidos pelos benefícios trazidos com o seu uso (TNI, 2015, p.2). Seu uso tradicional destina-se a fins espirituais, e o uso dessa planta traz benefícios à saúde. Logo, submetê-la ao controle é desconsiderar seus benefícios e sua prática cultural. Entre esses benefícios, destacam-se: efeitos terapêuticos, físicos e psicológicos<sup>114</sup> (TNI, 2015, p.2; UNODC<sup>115</sup>, 2015, p.2).

---

Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>111</sup> Informe: Fórum Mundial de produtores de plantas proibidas (FMPPP), 2016. Disponível em : <<https://www.tni.org/en/publication/the-global-forum-of-producers-of-prohibited-plants-gfppp>> Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>112</sup> Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes. Disponível em: <[http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2017/Annual\\_Report/S\\_2017\\_AR\\_ebook.pdf](http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2017/Annual_Report/S_2017_AR_ebook.pdf)>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

<sup>113</sup> Informe: Ayahuasca: da Amazônia à Vila Global, 2015. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/ayahuasca-from-the-amazon-to-the-global-village>>. Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>114</sup>Disponível em: <<https://chacrana.net/personal-healing-with-ayahuasca-helped-me-be-a-better-psychologist/>>. Acesso em: 13 de Janeiro de 2020.

<sup>115</sup>Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/Civil/Indian\\_Council\\_of\\_South\\_America/Written\\_Statement\\_CISA\\_Maloca\\_Internationale.pdf](https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/Civil/Indian_Council_of_South_America/Written_Statement_CISA_Maloca_Internationale.pdf)>. Acesso em: 13 de Janeiro de 2020.

Esses fatores são um contraponto à política da guerra às drogas e às suas consequências, dado que essa ideologia proibicionista, conforme abordado no Capítulo 1, possibilita uma série de estigmatizações, criminalizações e o não reconhecimento do uso tradicional de plantas psicoativas, fatores incompatíveis com os Direitos Humanos.

Outra pauta política é a que trata da gestão participativa, que resume-se em trazer a participação dos cultivadores de plantas proibidas com fins de subsistência, não só nas suas próprias comunidades, como também nas discussões sobre políticas sobre drogas em nível mundial nas UNGASS. As contribuições e pautas práticas do TNI referentes à gestão participativa desse segmento, serão tratadas adiante (TNI, 2016).

O TNI defende a construção de uma coalização de países pró-reforma na América Latina, Caribe e Europa, que possuem pautas políticas de reforma da legislação sobre drogas, no intuito de manter o impulso para a reforma das leis repressivas de drogas (TNI, 2015). As agendas políticas em comum desses países são: descriminalização de usuários e pequenos agricultores; mudança de paradigma para a redução de danos, com pleno respeito aos Direitos Humanos no controle de drogas; Direitos Humanos; respeito pela cultura indígena; e proporcionalidade da sentença a todas as pessoas envolvidas no mercado de drogas ilícitas, a exemplo dos agricultores, comerciantes ou usuários (TNI, 2015; TNI, 2017<sup>116</sup>).

### 3.3 Agendas práticas do TNI

Sobre as agendas práticas (respeito às agendas práticas), serão tratadas as principais contribuições do TNI, em nível mundial, para reforma da política internacional sobre drogas ilícitas, ao longo dos anos, de acordo com os seus relatórios anuais.

Em suma, diante das suas principais contribuições, as suas principais agendas práticas pautam-se em: gestão participativa, publicação de relatórios anuais, assessoria técnica a governos, consultorias, criação de fóruns, recomendações e *advocacy* na ONU.

Uma de suas agendas práticas refere-se à construção de espaços de gestão

---

<sup>116</sup> Guia Básico sobre Direitos Humanos e Políticas de drogas. Disponível em: <[https://www.tni.org/en/briefing/human-rights-and-drug-policy?content\\_language=es](https://www.tni.org/en/briefing/human-rights-and-drug-policy?content_language=es)>. Acesso em: 14 de janeiro de 2020.

participativa, sobretudo dando voz a agricultores de drogas proibidas que as utilizam para sua subsistência. A esse respeito, tem-se a contribuição, em 2009, da coorganização do primeiro *Fórum Mundial de Produtores de Drogas Declaradas Ilícitas*, em Barcelona (TNI, 2009, p.37).

Esse fórum contou com a participação de 65 representantes das organizações de agricultores e especialistas que trabalham em colaboração com comunidades rurais na Ásia, África, América Latina e Caribe, regiões onde a coca, a *Cannabis* e o ópio são cultivados (TNI, 2009, p.37).

Teve, ainda, como escopo, tratar e trocar experiências referentes à política de erradicação de cultivos de drogas declaradas ilícitas e projetos de desenvolvimento alternativo, o que culminou na produção de recomendações à Comissão das Nações Unidas sobre Narcóticos e Drogas (CND<sup>117</sup>). A reunião foi realizada em Viena e as recomendações foram referentes à defesa da redução de danos, respeito aos Direitos Humanos, cultivos alternativos e proporcionalidade. A defesa desses valores constitui umas das suas principais agendas políticas do TNI (TNI, 2009, p.37).

Esse fórum conseguiu, ainda, assegurar a representação desses agricultores na CND em Viena, onde dois representantes apresentaram suas recomendações. Pela primeira vez, o TNI e o papel da Sociedade Civil Organizada, organizaram um fórum fazendo pressões sobre a CND, no sentido de dar voz e vez aos atores (agricultores) imbricados na produção de substâncias psicoativas voltadas à subsistência, defendendo seus interesses e os de suas comunidades

Vale destacar que, em 2012, com o apoio do TNI, mediante seus diálogos informais, a Bolívia tornou-se o primeiro país a formalmente desafiar a ONU em relação à Convenção de 1961, que restringe o acesso da *Cannabis* somente para fins médicos e científicos, assim como continuou apoiando esforços para a reforma das leis de drogas em nível mundial. Isso demonstra e reforça o papel de *advocacy* que a organização vem fazendo durante todo o seu processo histórico, sendo uma das suas principais agendas práticas (TNI, 2012<sup>118</sup>).

Esse apoio se deu por meio de diálogos informais e de assessoria técnica (outra agenda prática) ao país, visando apoiar reformas a leis de drogas no mundo. Com isso, a Bolívia conseguiu o reconhecimento da folha de coca para os povos

---

<sup>117</sup> Principal órgão normativo do sistema ONU em matéria relacionada a políticas sobre drogas.

<sup>118</sup> Disponível em: < <https://www.tni.org/en/annualreport/annual-report-2012>>. Acesso em: Novembro de 2020.

indígenas e tornou-se o primeiro país a obter isenção para a Convenção de 1961 sobre o uso de estupefaciente tradicional em seu território (TNI, 2012, p.42; TNI, 2012, p.37).

Em 2013, o Uruguai tornou-se o primeiro país a acabar com a proibição de *Cannabis* e a introduzir um mercado regulado pelo Estado dessa droga por meio da aprovação da Lei nº 19.172 (TNI, 2016<sup>119</sup>, p.6). A TNI apoiou esse passo histórico do Uruguai. Esse seu apoio deu-se a partir do assessoramento ao governo Uruguaio e pela organização, pela segunda vez, de um diálogo sobre políticas sobre drogas no Uruguai, com a participação de especialistas e atores nacionais e internacionais, da mesma forma como prestou assistência técnica aos governos boliviano e uruguaio (TNI, 2013).

Em 2015, o TNI conseguiu sustentar o impulso para reformas das leis repressivas de drogas, por meio da agenda pró-reformas de uma coalizão de países<sup>120</sup> que defendem estratégias de mudanças nas leis de drogas declaradas ilícitas (TNI, 2015).

Em 2016, o TNI realizou o *Fórum de Produtores de Plantas Proibidas* (FMPPP), com os produtores dessas drogas, e o resultado das deliberações culminou na Declaração de Heemskerk<sup>121122</sup>, com 12 recomendações<sup>123</sup>. A declaração contou com a participação dos Países Baixos e pequenos agricultores de *Cannabis*, coca e papoula, advindos de 14 países<sup>124</sup>. As discussões<sup>125</sup> trouxeram contribuições à UNGASS (2016) que estaria por vir (Declaração de Heemskerk, 2016).

Suas recomendações foram: 1) rejeição à guerra contra as drogas; 2) remoção

---

<sup>119</sup> Informe: UNGASS 2016, um consenso amplo ou quebrado?, TNI, 2016, p.6=[Disponível em:< <https://www.tni.org/en/publication/ungass-2016-a-broken-or-b-r-o-a-d-consensus>>. Acesso em: Novembro de 2020.

<sup>120</sup> Países da América Latina, Caribe e Europa: Uruguai, Jamaica, Colômbia, Bolívia, Equador, República Tcheca, Costa Rica, Panamá, Itália, Hungria, etc.

<sup>121</sup> Escrito em encontro realizado na cidade holandesa Heemskerk.

<sup>122</sup>Disponível em: [https://www.tni.org/files/articledownloads/declaracion\\_de\\_heemskerk\\_final.pdf](https://www.tni.org/files/articledownloads/declaracion_de_heemskerk_final.pdf) Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>123</sup> 1) Rejeição a guerra contra as drogas; e 2) remover a coca, *Canabbis* e papoula dos artigos da Convenção de 1961 e a de 1988.

<sup>124</sup> Albânia, Bolívia, Colômbia, Espanha, Guatemala, Indonésia, Jamaica, Marrocos, México, Myanmar, Paraguai, Peru, San Vicente e as Granadinas, África do Sul.

<sup>125</sup> Discutiu sobre a: a) políticas de controle de cultivo e erradicação forçada; b) uso tradicional, medicinal e moderno das plantas controladas; c) desenvolvimento rural sustentável; e c) drogas e conflitos. Declaração de Heemskerk, 2016, p.1.

da coca, da *Cannabis* e da papoula dos artigos das Convenções de 1961 e de 1988 e estabelecer que nenhuma planta deveria ser submetida ao controle das convenções internacionais, assim como o direito ao cultivo de plantas para uso tradicional; 3) eliminação da erradicação forçada; 4) inserção de toda e qualquer comunidade afetada em todas as etapas da política de drogas e desenvolvimento (criação, implementação, monitoramento e avaliação); 5) diálogo e acordo com a comunidade afetada nos casos em que a redução de colheita fosse mais viável, garantindo o respeito mútuo; 6) erradicação não precedida da assistência ao desenvolvimento não seria aceitável; 7) necessidade de intervenções com sequências apropriadas; 8) desenvolvimento rural integrado e sustentável; 9) responsabilização do Estado na garantia das necessidades das comunidades envolvidas; 10) fim da criminalização desses agricultores e famílias envolvidas no cultivo dessas substâncias; 11) coca, *Cannabis* e papoula deveriam ser usadas em formas naturais e não poderiam ser criminalizadas; 12) expansão do mercado legal de coca, *Cannabis* e papoula deveria chegar a constituir-se como estratégia de desenvolvimento; 13) apoio ao processo de paz na Colômbia e Myanmar (Declaração de Heemskerk, 2016, p.3).

Essa declaração foi apresentada à ONU, na UNGASS (2016), através do grupo de trabalho da sociedade civil, do qual constava o TNI (GFPPP, TNI, 2016, p.2<sup>126</sup>).

Esse movimento global promovido pelo TNI desencadeou a aprovação da despenalização, relativa à posse de *Cannabis* para uso pessoal, em alguns<sup>127</sup> estados dos EUA e a regulação do uso da maconha no estado da Califórnia, na Jamaica, e nos Países Baixos (TNI, 2016<sup>128</sup>, p.6).

O TNI, por meio da sua agenda prática de assessoria técnica a governos, propiciou, em 2017, o assessoramento ao governo canadense em seu caminho para a legalização da *CANNABIS*, assim como manteve o trabalho contínuo com parceiros da América do Sul e do Sudeste Asiático (TNI, 2017).

Com relação ao governo canadense, o TNI apresentou um mecanismo para modificar as convenções da ONU sobre drogas, pelo qual a regulamentação legal do

---

<sup>126</sup> Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/the-global-forum-of-producers-of-prohibited-plants-gfppp>>. Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>127</sup> Colorado, Washington.

<sup>128</sup> Informe: UNGASS 2016, um consenso amplo ou fragmentado?, TNI, 2016, p.5. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/ungass-2016-a-broken-or-b-r-o-a-d-consensus>>. Acesso em: Novembro de 2019.

mercado de *Cannabis* poderia ser facilitada (TNI, 2017). Esse mecanismo refere-se a proposições de modificações, de reformas que não exigem consenso (denominadas, pelo TNI, de “modificações entre si” dos tratados de fiscalização de drogas da ONU), objetivando facilitar a regulação da *Cannabis*. Trata-se de uma resposta coletiva e coordenada entre países (Canadá, Jamaica e Holanda) em reuniões, a fim de experimentar e aprender diferentes formas de regulação para regular a *Cannabis* em seus territórios (TNI, 2017<sup>129</sup>, p.18-23).

E em 2018, contribuiu para a legalização da maconha no Canadá, por meio dessa mesma assessoria especializada que ofereceu ao Senado desse país (TNI, 2018). Neste mesmo ano, contribuiu para a elaboração das Diretrizes Internacionais sobre Direitos Humanos e Políticas de Drogas, destinadas à utilização dos governos nacionais, no contexto do cultivo ilícito (TNI, 2017).

O TNI, juntamente com a GCDPD, forneceu ideias referentes a políticas de usos tradicionais de plantas proibidas e políticas de controle de culturas dessas plantas no processo de elaboração das Diretrizes Internacionais sobre Direitos Humanos e Política de Drogas, utilizando-se do seu guia básico referente aos Direitos Humanos e política sobre drogas, no qual existem perguntas que respondem o porquê do TNI considerar os Direitos Humanos como uma peça fundamental no atual sistema internacional de controle de drogas (TNI<sup>130</sup>, 2017).

O Guia<sup>131</sup> responde às seguintes perguntas: 1) Por que o TNI acredita que os Direitos Humanos devem ser uma peça-chave no controle de drogas? 2) Como o sistema de Direitos Humanos da ONU evoluiu? 3) Em que princípios se baseia o atual regime de controle de drogas? 4) O que é feito para integrar os Direitos Humanos ao regime internacional de controle de drogas? 5) O que o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime está fazendo para promover os Direitos Humanos na área de controle de drogas? 6) O que dizem os órgãos de monitoramento de Direitos Humanos sobre violações de Direitos Humanos cometidas em nome do controle de drogas? 7) Qual o papel do Conselho Internacional de Controle de Narcóticos (INCB)? 8) Quais são as violações de

---

<sup>129</sup> Disponível em : <https://www.tni.org/en/publication/balancing-treaty-stability-and-change>. Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>130</sup> Guia básico sobre Direitos Humanos e Políticas sobre drogas. Disponível em: <[https://www.tni.org/en/briefing/human-rights-and-drug-policy?content\\_language=es](https://www.tni.org/en/briefing/human-rights-and-drug-policy?content_language=es)>. Acesso em: 14 de janeiro de 2020.

<sup>131</sup> Idem.

Direitos Humanos que ocorrem em nome do controle de drogas? 9) O que pode ser feito para trabalhar pelo controle de drogas baseado nos Direitos Humanos? 10) O que os países devem fazer para integrar os Direitos Humanos no campo do controle de drogas? 11) O que o TNI está fazendo na questão dos Direitos Humanos e controle de drogas?

Em síntese, o TNI responde a essas perguntas defendendo que a ONU garanta que as políticas internacionais sobre drogas respeitem os Direitos Humanos, no tratamento dos agricultores presos na economia “ilícita” de drogas para fins de subsistência, na defesa da descriminalização do uso ou posse para uso pessoal de drogas ilícitas, na defesa da abordagem da redução de danos e aplicação do princípio da proporcionalidade a todas as pessoas envolvidas no mercado de drogas ilegais (TNI, 2017).

Além de tudo, coorganizou, juntamente com a GPPDP<sup>132</sup>, o *Fórum de Brandemburgo*<sup>133</sup>, bem como contribuiu para a mudança na abordagem dos Direitos Humanos e redução de danos e na regulação de medicamentos, através da publicação *Found in the dark*<sup>134</sup> (TNI, 2017).

O fórum objetiva explorar políticas alternativas de drogas a serem introduzidas nos espaços de discussão da ONU referente a políticas sobre drogas (UNGASS). Para tanto, nele foram reunidos representantes de governo, delegados de organizações internacionais, representantes da sociedade civil e especialistas de cerca de 25 países, para debater sobre as implicações relativas às decisões tomadas na UNGASS de 2016 para as políticas internacionais sobre drogas, e fornecer fundamentações para preparação das reuniões da CND (TNI<sup>135</sup>, 2017)

Os participantes do fórum discutiram sobre como incorporar e implementar políticas de desenvolvimento e de saúde pública nas políticas internacionais sobre drogas, enfatizando a importância de introduzir os Direitos Humanos como

---

<sup>132</sup> Parceria Global sobre Políticas e Desenvolvimento de Drogas (GPPDP).

<sup>133</sup> Organizado pela GPPDP e coorganizado pelo Comissário de Drogas do Governo Federal Alemão, pelo Ministério das Relações Exteriores da Holanda, pelo Ministério Norueguês de Serviço de Saúde e Cuidados e pelas Organizações Internacionais não Governamentais: TNI e Consórcio Internacional de Políticas sobre Drogas (IDPC) e reunidos em Brandemburgo (cidade Alemã). Foi uma convenção de governos com ideias parecidas, objetivando explorar políticas alternativas de drogas.

<sup>134</sup> Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/found-in-the-dark>>. Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>135</sup> Disponível em: <https://www.gppdp.org/en/fostering-international-dialogue-on-drug-policies/meldungen/Brandenburg-Forum-on-Drug-Policies-and-Development.php>. Acesso em: 14 de janeiro de 2020.

orientação para formulação dessas políticas (TNI<sup>136</sup>, 2017). Discutiu, também, questões a serem abordadas em 2020, ano em que seria analisado pela comunidade internacional o plano de ação da ONU para combater o problema mundial das drogas (2009–2019) (TNI, 2017<sup>137</sup>).

### 3.4 TNI e UNGASS

Diante dessas contribuições, que estão inseridas no cenário do sistema internacional de políticas sobre drogas, objeto desta pesquisa, o apoio do TNI à Assembleia Especial das Nações Unidas (UNGASS) será detalhado.

Na UNGASS de 1998, ocorreram tentativas de evitar a participação das ONGs nos prédios da ONU. Contudo, sob forte pressão das ONGs sobre o Comitê de Drogas de Viena, um seminário organizado por uma OING conseguiu ser realizado: o seminário do TNI referente aos impactos negativos da guerra às drogas na região Andina (TNI<sup>138</sup>, 1988). As agendas políticas referentes ao seminário incluíram o desenvolvimento alternativo nas estratégias de drogas e o uso do conceito de redução de danos (que será detalhado posteriormente) como base para políticas sobre drogas em relação à produção e uso (TNI, 2018).

Isso permitiu que dois participantes de ONGs, nos últimos minutos da reunião, pudessem falar por 5 minutos ao Comitê Especial da Plenária, diante dos delegados oficiais. Foram eles: Omayra Morales, do Conselho Andino de produtores de folha de coca (CAPHC), falando em nome dos produtores de folha de coca; e Marsha Burnett, uma mãe ex-usuária de drogas, que, mesmo abandonando o uso de drogas ilícitas, perdeu a custódia dos filhos. Ela discursou em nome das Organizações de Consumidores. Nessa UNGASS, os princípios de desenvolvimento alternativo foram aceitos pela primeira vez<sup>139</sup> (TNI<sup>140</sup>, 1998).

Na UNGASS de 2008, apesar de o projeto de resolução canadense (Resolução 40/92) negociado e adotado na UNGASS explicitar a importância da participação da sociedade civil no processo de revisão da UNGASS, em relação a políticas sobre drogas, vários países tentaram reduzir a participação dessa

---

<sup>136</sup> Idem.

<sup>137</sup> Idem.

<sup>138</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/en/node/12445>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

<sup>139</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/en/node/18248>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

<sup>140</sup> Idem.

categoria nesse processo (TNI<sup>141</sup>, 2018).

Contudo, a TNI elaborou comentários e recomendações a essa UNGASS, visando contribuir para a declaração política que foi adotada na reunião em Viena<sup>142</sup>, e fez o assessoramento técnico à Holanda, em seu debate relativo à revisão da UNGASS sobre drogas, realizado na Comissão Parlamentar Holandesa, destacando a importância da aceitação da agenda de redução de danos pela ONU e do processo de avaliação de desempenho da ONUDC e do INCB<sup>143</sup> (TNI, 2008).

Esses comentários e recomendações envolvem: 1) inserção do conceito da redução de danos nas políticas sobre drogas da ONU; 2) coerência e responsabilidade da ONU em relação às incoerências existentes nas classificações de drogas, presentes nas convenções internacionais de drogas; 3) tensões existentes entre os tratados da ONU e práticas de controle de drogas (violações dos Direitos Humanos quando essas leis sobre drogas são aplicadas); e 4) transparência no processo de controle de drogas da ONU e das ONGs envolvidas (TNI<sup>144</sup>, 2008).

Em relação à UNGASS de 2016, o TNI, que já vinha se preparando para essa UNGASS desde 2009, previa que não haveria, de fato, um consenso amplo dentro da UNGASS de 2016, como pode ser verificado em:

A Declaração política de 2014<sup>145</sup> reforçou a necessidade de respeitar as obrigações em matéria de Direitos Humanos a nível operativo, no entanto as discussões que se mantiveram na CND se deduz que as conotações de término “direitos humanos” segue gerando controvérsias, em especial no que se refere ao uso da pena de morte para delitos envolvendo drogas (TNI<sup>146</sup>, 2017)

Um jornalista, em contestação feita ao diretor executivo da UNODC, na UNGASS de 2016, indagou-lhe sobre como poderia haver um consenso relacionado à política internacional sobre drogas ilícitas, pois, enquanto alguns países legalizavam a maconha, outros ainda estariam executando pessoas por comercializar drogas ilícitas. O diretor respondeu-lhe: “É um consenso muito amplo”. (TNI, 2016<sup>147</sup>).

<sup>141</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/en/node/18247>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

<sup>142</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/en/weblog/item/2038-ungass-review-restart>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

<sup>143</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/en/article/dutch-parliament-discusses-ungass>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

<sup>144</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/en/node/18248>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

<sup>145</sup> Comissão de Estupefacientes de 2014.

<sup>146</sup> Informe: Un avance lento pero gradual: los cambios en el lenguaje de la ONU con respecto a las drogas desde 1990, TNI, IDPC, GDPO, 2017, p.8. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/edging-forward>>, Acesso julho de 2019.

<sup>147</sup> Informe: UNGASS 2016, um consenso amplo ou fragmentado?, TNI, 2016, p.2. Disponível

Isso foi um contraponto ao que o presidente da UNGASS de 1998, Hennadiy Udovenko, relatou em 1998: “Há uma crescente confluência de pontos de vista”. E, mais adiante, em 2016, palavras do mesmo diretor: “um espírito de unidade” (TNI, 2016<sup>148</sup>, Relatório Tráfico de drogas e Constituição, 2009, p.23-24).

Por isso, o TNI, consciente de que os avanços nas reformas de políticas de drogas na UNGASS de 2016 eram quase improváveis, já que poucos países apoiaram a reforma, optou pela alternativa de construir uma coalizão de países pró-reforma<sup>149</sup>, que pediam o fim da guerra às drogas, por meio do apoio a estratégias de mudanças justas, baseadas em evidências científicas de países que lideram o caminho da políticas sobre drogas, conforme abordado em tópico anterior (Relatório Tráfico de drogas e Constituição, 2009, p.25).

As pautas políticas em comum utilizadas por esses países pró-reforma aliados ao TNI foram: a proporcionalidade das penas; redução do controle (despenalização ou descriminalização) dos usuários de drogas e o reconhecimento dos seus direitos individuais e dos direitos coletivos das populações indígenas que cultivam plantas declaradas ilegais a fim de garantir sua tradição (de modo especial, em relação ao cultivo tradicional nos Andes, Ásia e África); igual postura em relação às comunidades rurais que cultivam essas mesmas plantas a fim de garantir subsistência; Direitos Humanos e redução de danos (Declaração de Valencia, 2012; Declaração de Heemskerk, 2016).

Na mesma linha, também apoiou o processo da revisão da UNGASS<sup>150</sup> (2016) por meio dos debates e diálogos<sup>151</sup> informais de políticas sobre drogas, realizados pela organização, aconselhando governos: um especialista para ajudar a delegação do governo holandês na reunião de Viena; no seu diálogo informal na Bolívia, que

---

em:<[https://www.tni.org/en/publication/ungass-2016-a-broken-or-b-r-o-a-dconsensus?content\\_language=es](https://www.tni.org/en/publication/ungass-2016-a-broken-or-b-r-o-a-dconsensus?content_language=es)>. Acesso em: Julho de 2019.

<sup>148</sup> Informe: UNGASS 2016, um consenso amplo ou fragmentado?, TNI, 2016, p.2. Disponível em:<<https://www.tni.org/en/publication/ungass-2016-a-broken-or-b-r-o-a-d-consensus>>. Acesso em: Julho de 2019.

<sup>149</sup> Portugal, Espanha, Países Baixos, Suíça, Polônia, Indonésia, Paraguai, Holanda, Canadá, Argentina, Equador, Jamaica, Alemanha e alguns fóruns informais realizados em Comboja, República Dominicana, Mianmar, Colômbia e Alemanha.

<sup>150</sup> Refere-se à *Terceira Sessão Especial da ONU* relativa ao problema global das drogas (ou *71ª Sessão Especial da Assembleia Geral*), realizada em setembro de 2016, em Nova York. UNGASS (2016). Disponível em: <<http://www.unodc.org/ungass2016/>>. Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>151</sup> Os diálogos tratados são: o diálogo na Europa coorganizado com a Fundação Andreas Papandreou e o diálogo na América Latina, coorganizado com o escritório de Washington da América Latina (TNI, 2009, p.36). Disponível em: <https://www.tni.org/files/annualreport2009.pdf>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

culminou no reconhecimento da folha da coca para povos indígenas; assessoramento técnico ao Uruguai em seu processo de aprovação do mercado regulado para *Cannabis*, pela publicação de seus relatórios anuais, e criação de mais um<sup>152</sup> fórum informal.

Esses diálogos contribuíram para a formulação de agendas de redução de danos e direitos humanos fundamentais, não apenas na ONU como também em governos nacionais, como será tratado nos Capítulos 4 e 5 desta pesquisa, a respeito das respectivas agendas (TNI, 2009, p.36).

---

<sup>152</sup> O diálogo asiático organizado em Bangkok, juntamente com a agência de desenvolvimento alemã (GTZ), foi um diálogo envolvendo 40 governos discutindo sobre a ligação entre redução de danos e princípios de Direitos Humanos, a temática era sobre incidência do HIV/AIDS no uso de drogas. (TNI, 2009, p.36). Disponível em: <https://www.tni.org/files/annualreport2009.pdf>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

#### 4. Direitos Humanos

As estratégias globais de políticas sobre drogas defendidas pela TNI têm como base o amparo e a preservação dos Direitos Humanos fundamentais e o desenvolvimentismo. Assim, para relacionar a temática com o conteúdo deste trabalho, faz-se necessário trazer a conceituação dos Direitos Humanos sob o olhar de alguns autores e a sua inserção no cenário internacional.

Ramos considera que os Direitos Humanos são o conjunto mínimo de direitos essenciais para a garantia de uma vida humana que respeite o ideal da liberdade, igualdade e dignidade, ou seja, são os direitos considerados fundamentais para a garantia de um mínimo de dignidade humana, visando não só preservar a sua identidade enquanto indivíduo ou grupo, mas garantir a sua liberdade e uma maior igualdade perante a comunidade global e local, igualdade essa seja de participação ou respeito e preservação dos seus direitos (RAMOS, 2016,p.40). Evidenciado em:

Assim, os direitos humanos asseguram uma vida digna, na qual o indivíduo possui condições adequadas de existência, participando ativamente da vida de sua comunidade (RAMOS, 2016, p.41)

Eles também são vistos como norteadores da convivência humana, como bem assinala COMPARATO apud BIONDI (2015, p.198):

Os Direitos Humanos foram identificados com os valores mais importantes da convivência humana, aquele sem os quais as sociedades acabam perecendo, fatalmente, por um processo irreversível de desagregação (COMPARATO, 2010, p.38-39).

Essa definição reafirma que os Direitos Humanos fundamentais são essenciais dentro das relações sociais humanas e sem eles é impossível manter a coesão societal global. E, como ressalta Piovesan (2009, p.32 apud BIONDI, 2015, p.226), esses direitos são importante na construção dessa coesão, porque referem-se aos paradigmas e ao referencial ético que norteiam a ordem internacional na sociedade contemporânea, além de serem considerados como um triunfo da sociedade moderna ocidental.

Outra importante definição é trazido por Bobbio ao definir os Direitos Humanos como sendo os direitos históricos que são desejáveis mas que nem sempre são reconhecidos, originados da luta que o homem realiza em busca da sua própria

emancipação e das transformações de vida que essas lutas produzem (BOBBIO, 2004, p.12; BOBBIO, 2004, p.20).

Existe ainda a conceituação sob o âmbito formal, que considera os Direitos Humanos aqueles que são de todos os homens e devem pertencer a eles e que não podem ser deles retirados, devido ao seu regime *sui generis* e indisponível (RAMOS, 2016, p.39).

Essa concepção se assemelha ao pensamento de PERES LUNO (1995, p.22), ao afirmar que os Direitos Humanos são como os direitos correspondentes aos homens pelo simples fato de serem homens. (RAMOS, 2016, p.39)

Por fim, cabe ressaltar ainda a concepção referenciada numa visão teleológica desses direitos, na qual se baseia nos objetivos e no fim a que se destinam os Direitos Humanos Fundamentais trazido por RAMOS (2016) quando diz que:

há ainda a definição finalística ou teleológica, na qual se utiliza objetivo ou fim para definir o conjunto de direitos humanos, como, por exemplo, na definição que estabelece que os direitos humanos são aqueles essenciais para o desenvolvimento digno da pessoa humana. (RAMOS, 2016, p.40).

#### 4.1 Marco dos Direitos Humanos no cenário internacional

A problematização do reconhecimento dos Direitos Humanos iniciou-se depois da Segunda Guerra Mundial, quando essa questão passou da esfera nacional para a esfera internacional (BOBBIO, 2004, p.26). Na tentativa de explicitar essa temática no contexto internacional, se faz necessário primeiro fazer uma abordagem sobre o processo de desenvolvimento dos Direitos Humanos a partir da sua gênese: a dignidade humana e, posteriormente, trazer a luz da reflexão o marco normativo internacional, para, em seguida, situar as diferentes categorias de direitos no contexto histórico em que surgiram.

Partindo deste pressuposto, inicia-se com o conceito de dignidade da pessoa humana, pois, foi a partir da afirmação e do reconhecimento da dignidade humana que se tem a garantia dos Direitos Humanos. (BIONDI, 2015, p.198)

Na busca pela definição do termo, recorre-se a abordagem sobre a dignidade humana instituída por Kant, a qual a relaciona à liberdade. A dignidade para ele é um ente autônomo, capaz de ter suas próprias escolhas, ou seja, de escolher legislar sobre seu próprio destino e de ter a oportunidade<sup>153</sup> de participar das legislações universais (BIONDI, 2015, p.197). Evidenciado em: “autonomia é, pois, o fundamento da dignidade da natureza e de toda a natureza racional (KANT, 2005, p.79 apud BIONDI, 2015, p.197, p.201, COMPARATO, 2015, p.35-38; BOBBIO, 2004, p.27)

Ressalta-se que o homem ao qual ele se refere é o do contexto do século XVII, que passa a ser visto sob o viés capitalista, como um produto do capital, do qual, inclusive, até suas relações sociais são mediatizadas pelas mercadorias (BIONDI, 2015, p.197)

Assim, Kant considera que tratar da dignidade é tratar da não “coisificação” da pessoa humana e de suas relações; coisificação essa proporcionada por um cenário internacional de ascensão do capitalismo, evidenciado em: “o homem tem sua dignidade respeitada quando é tratado como pessoa e não como coisa” (BIONDI, 2015, p.198-199, COMPARATO, 2015, p.36”).

Dignidade que, na visão de Sarlet, se refere a uma qualidade interior de cada homem e que deve ser digna de respeito pela sociedade e pelo Estado, o que gera um conjunto de direitos e deveres visando não só à sua preservação, mas, também, objetivando garantir condições mínimas de vida e de participação, não só dentro na comunidade, mas, também, dentro da sua própria vida, enquanto sujeito capaz de ter liberdade para escolher seu próprio destino, visto em:

Tal dignidade, como sustenta SARLET, é “a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor de respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos” (SARLET, 2001, p. 60 apud RAMOS, 2016, p.41)

E em: “no plano global discutir os Direitos Humanos é definir a humanidade e garantir a dignidade de todo ser humano” (BENEVIDES, 1994, p.181).

---

<sup>153</sup> Refere-se aqui à oportunidade como direito e não como favor.

Partindo desse enfoque, torna-se imperioso historiar o conceito de dignidade humana presentes no marco normativo internacional explicitados a seguir:

#### 4.1.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948

Esta declaração universal atribui, dentro da definição dos Direitos Humanos, à conceituação de dignidade da pessoa humana, um novo significado: de ter o direito a ter direitos. Assim, considera a humanidade como a família humana e a democracia como o único regime político capaz de garantir o respeito categórico à dignidade humana (BIONDI, 2015, p.228, COMPARATO, 2015, p.246; LOHMANN, 2013, p.98).

Visto em:

1. Todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto. (Artigo XXI, DUDH, 1948, p. 11)

E em:

No exercício de seus direitos e liberdades, todo ser humano estará sujeito apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática. (Artigo XXIX, alínea 2, DUDH, 1948, p.15-16)

Em sentido jurídico, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi uma recomendação da Assembleia Geral das Nações Unidas feitas aos seus países-membros, em acordo com a Carta das Nações Unidas e seu art. 10. (COMPARATO, 2015, p.238), conforme referenciado a seguir:

A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções de qualquer dos órgãos nela previstos e, com exceção do estipulado no Artigo 12, poderá fazer recomendações aos Membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança ou a este e àqueles, conjuntamente, com referência a qualquer daquelas questões ou assuntos ( Capitulo IV, artigo 10, Carta das Nações Unidas, 1945)

Ainda nesse mesmo sentido, destaca-se a declaração da *Assembleia Geral das Nações Unidas* em 10 de dezembro de 1948, adotada por votação por seus países-membros (48 votos e 8 abstenções<sup>154</sup>). Ela propiciou um caráter global aos direitos

---

<sup>154</sup> Os países que abstiveram foram a África do Sul, Arábia Saudita, Bielorrússia, Iugoslávia,

previstos no seu primeiro documento, tais como a reafirmação do caráter universal dos Direitos Humanos. (ALVES, 1994, p. 172- 173).

Pela primeira vez, se teve a aprovação de uma declaração de um sistema de princípios fundamentais de conduta humana aceito de maneira livre pelos governos e pela maioria da comunidade global, o que propiciou a implantação e partilha de um sistema de valores universais aceitos via consenso (BOBBIO, 2004, p.18).

Com essa declaração, os direitos adquiriram caráter universal e positivo. Universal porque os princípios nela contidos destinam-se a todos os homens (nível global) e positivo, no sentido de que esses direitos devem ser garantidos, reconhecidos e protegidos contra os Estados que os tentarem violar (BOBBIO, 2004, p.19).

Doutras palavras, todos os indivíduos do mundo passam a ser vistos como sujeitos do Direito Internacional, atribuindo-lhes uma nova cidadania, denominada cidadania global, os tornando sujeitos do direito de reivindicar, contra os seus próprios países, o respeito a esses direitos fundamentais (BOBBIO, 2004, p.55).

E esse caráter global dos direitos só se deu a partir do reconhecimento da igualdade do ser humano em sua dignidade, num contexto do final da Segunda Guerra Mundial, na qual se teve ondas de massacres, autoritarismo estatal, etc. Nessa conjuntura, reconheceram que superioridade de raça, instituição de classe social, entre outros fatores colocavam em xeque a própria humanidade, daí a necessidade de reconhecer um mínimo de igualdade humana (COMPARATO, 2015, p.240).

Enfim, essa declaração tem como princípios basilares para a garantia dos Direitos Humanos o lema da revolução francesa: igualdade, liberdade e fraternidade (COMPARATO, 2015, p.240). Visto em:

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade (Artigo I, DUDH, 1948, p.4)

#### 4.1.2 Congresso de Viena de 1993

O *Congresso de Viena* culminou na publicação da Declaração de Viena de 1993. O congresso não só reconheceu a indivisibilidade dos Direitos Humanos, ou seja, esses direitos passaram a não se restringir apenas a direitos civis e políticos, como também abrangeu os direitos econômicos, sociais, culturais e coletivos (ADORNO, 1999, p.144; BENEVIDES, 1994, p.180). Visto em:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais for os seus sistemas políticos, econômicos e culturais. (Capítulo I, artigo 5, Declaração de Viena, 1993)

O que culminou na publicação da Declaração de Viena, é que foi o primeiro documento da ONU a considerar o regime democrático como o regime político mais propício para a promoção e proteção dos Direitos Humanos, em virtude de ser o regime mais favorável à garantia da dignidade da pessoa humana (BENEVIDES, 1994, p.180), conforme enfoque a seguir:

A democracia, o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente. A democracia se baseia na vontade livremente expressa pelo povo de determinar seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e em sua plena participação em todos os aspectos de suas vidas. Nesse contexto, a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, em níveis nacional e internacional, devem ser universais e incondicionais. A comunidade internacional deve apoiar o fortalecimento e a promoção de democracia e o desenvolvimento e respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais no mundo inteiro. (Capítulo I, artigo 8, Declaração de Viena, 1993).

Em âmbito formal, essa declaração foi adotada consensualmente em Viena, em plenário, pela *II Conferência Mundial dos Direitos Humanos* (1993) e é considerada como um avanço significativo no que diz respeito aos Direitos Humanos no cenário internacional, pois ela garantiu que fossem vistos como uma temática global (ALVES, 1994, p.172; BENEVIDES, 1994, p.181).

E em seu art. 8, a declaração trata, portanto, sobre a interdependência entre as democracias, o desenvolvimento e os Direitos Humanos que são os três eixos que norteiam todo o documento (ALVES, 1994, p. 175). Evidenciado em:

A democracia, o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente. A democracia se baseia na vontade livremente expressa pelo povo de determinar seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e em sua plena participação em todos os aspectos de suas vidas. Nesse contexto, a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, em níveis nacional e internacional, devem ser universais e incondicionais. A comunidade internacional deve apoiar o fortalecimento e a promoção de democracia e o desenvolvimento e respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais no mundo inteiro (Declaração de Viena<sup>155</sup>, 1993, artigo 8)

## 4.2 Gerações dos Direitos Humanos

Os direitos humanos são gestados através dos diferentes contextos históricos e se moldando às necessidades de cada época. Nessa trajetória da sua evolução, pode-se afirmar que a construção dos direitos Fundamentais iniciou-se com a necessidade de autoafirmar o indivíduo frente ao Estado e, a partir disso, subdividiu-se os direitos por gerações de acordo com suas origens sócio-históricas de reconhecimento (AVANCI, 2013).

Nesse contexto, foram dividido em quatro gerações: primeira geração, segunda geração, terceira geração e quarta geração.

### 4.2.1 Direitos Humanos de primeira geração

Se referem aos direitos civis e políticos. Esses direitos foram reconhecidos no Estado liberal europeu do século XIX, com o objetivo de o direcionar para garantir a propriedade privada, como traz BEHRING E BOSCHETTI (2010, p.63):

Ao Estado cabia proteger o direito à vida, à liberdade individual e os direitos de segurança e propriedade. Esse Estado liberal tinha características de Estado policial e repressor e sua função primordial era não intervir na liberdade individual (PEREIRA, 2000), de modo a assegurar que os indivíduos usufríssem livremente seu direito à propriedade e a liberdade (BEHRING E BOSCHETTI, 2010, p.63)

Esses direitos têm como principal marco contributivo o Iluminismo europeu e americano que culminaram na Revolução Francesa, movimento este tipicamente burguesa que reivindicava os limites do poder do Estado em defesa do respeito à

---

<sup>155</sup> Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wpcontent/uploads/2013/03/declaracao\\_viena.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wpcontent/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf). Acesso em: dezembro de 2020.

liberdade individual, tendo como principais lemas: a liberdade individual, a fraternidade entre os povos e a igualdade; no caso dos EUA, o marco da sua independência com a Constituição de 1787 (BOBBIO, 2004, p.40-48;NOVELINO, 2016, p.272).

A história do desenvolvimento dos direitos civis é caracterizada pela inclusão gradativa de novos direitos a um status que já existia a todos os membros adultos da comunidade. Esse status refere-se ao status de liberdade, garantido a todos os homens, mas não para mulheres casadas (MARSHALL, 1967, p.68; BOBBIO, 2004, p.14).

Essa liberdade consistia em garantir a liberdade individual, de ir e vir, de imprensa, de pensamento e de fé, além do direito à propriedade e de concluir contratos válidos, bem como o direito à justiça (MARSHALL, 1967, p.63)

Esses direitos foram conquistados no século XVII, em um cenário europeu, momento do qual os direitos civis atrelados ao status de liberdade adquiriram um “status de cidadania”, dado que o termo cidadania passou a estar relacionado a ter liberdade. (MARSHALL, 1967, p.69).

O referido status de cidadania diz respeito ao indivíduo se ajustar ao padrão de burguês civilizado, para ter sua condição de cidadania reconhecida, já que a cidadania era um modo de vida e cabia aos indivíduos se ajustarem a ela, ou seja, não se via o conceito de cidadania resultante das condições objetivas impostas fora do Estado (MARSHALL,1967, p.62).

E foi no século XIX que os direitos políticos foram garantidos e restringidos a um pequeno grupo que tinha direito ao usufruto da terra. Somente com a aprovação do sufrágio universal<sup>156</sup> (Lei de 1.918) se permitiu uma relação dos direitos políticos com a cidadania, dado que com aprovação da lei, estenderam-se os direitos políticos aos demais grupos, tirando-os da esfera econômica e incluindo-os na esfera social, o que permitiu tratar os direitos civis e políticos de forma conjunta, já que nesse momento os direitos políticos também adquiriram status de direito de cidadania ( MARSHALL, 1967,p.69-70).

---

<sup>156</sup> Garantia do direito ao voto a todos os cidadãos adultos independente renda, raça, etnia e nível de escolaridade.

Ao contrário dos direitos civis, os direitos políticos da cidadania, no século XX, exerciam uma ameaça ao sistema capitalista, pois, ao permitir a participação da classe operária no sistema político, propiciou o reconhecimento do poder de voto às demais classes sociais e, portanto, vieram as pressões para reivindicar mudanças (MARSHALL, 1967, p.85).

Os direitos civis e os direitos políticos conseguiram ser conquistados mediante muita luta e pressão da classe trabalhadora frente aos Estados, o que culminou na generalização dos direitos políticos, condição essencial para ampliação dos direitos sociais, no período entre o século XIX e início do século XX (BEHRING E BOSCHETTI, 2010, p.64).

Esses direitos de primeira dimensão estão voltados a um pensamento liberal e são considerados como direitos negativos, pois se definem contra o Estado, já que quem detém a titularidade desses direitos são os indivíduos em oposição ao Estado (BOBBIO, 2004, p.14; NOVELINO, 2016, p.272).

Eles se referem aos direitos relacionados a liberdade, igualdade, propriedade, resistência, segurança, etc. e são considerados negativos por promover a preservação da individualidade e da defesa (BIONDI, 2015, p.204; WOLKMER, 2010, p.15; BOBBIO, 2004, p.14; NOVELINO, 2016, p.272).

Segundo Biondi, esses Direitos Humanos de primeira dimensão inseridos no mercado capitalista criam os homens e os Direitos Humanos sob uma perspectiva de valor capitalista:

Não é o “valor do homem” em sua concepção de dignidade, que cria os direitos humanos, é o valor capitalista que cria o “homem” como sublimação e como sujeito de direito, inclusive perante o Estado (BIONDI, 2015, p.212)

São direitos que advêm do mercado capitalista e de uma perspectiva liberal, não defendida nesta dissertação, os quais visam garantir a “humanidade de cada homem”, afim de permitir a máxima liberdade à isonomia contra os privilégios que existiam em um absolutismo do Estado (BIONDI, 2015, p.205).

Estabelecidos num contexto de ascensão de revoluções burguesas, tais como a Revolução Francesa (1789), de racionalismo iluminista, do liberalismo individual e do capitalismo concorrencial (WOLKMER, 2010, p.15).

#### 4.2.2 Direitos Humanos de segunda geração

Direitos fundados no princípio da igualdade material e do reconhecimento. São considerados direitos positivos, pois exigem do Estado a garantia desses direitos, fato que os tornam poderes. São eles os direitos: sociais, econômicos e culturais (WOLKMER, 2010, p.16; BOBBIO, 2004, p.14; NOVELINO, 2014, p.272).

Originados num contexto decorrente de movimentos sociais Pós-Revolução Industrial, mais especificadamente, no período da Segunda Revolução Industrial em 1850, o que culminou no surgimento da Constituição do México (1917), na Constituição de Weimar e outros documentos jurídicos essenciais para o reconhecimento desses direitos (AVANCI, 2013).

São direitos inseridos nos elementos socioeconômicos, como saúde, trabalho, educação, habitação, previdência, assistência social, etc. e que, ao dizer de BEHRING E BOSCHETTI (2010, p.64-65), referem-se a uma maior relação com a dignidade humana, com as privações populares e com as necessidades humanas (BIONDI, 2015, p.213; WOLKMER, 2010, p.16; BOBBIO, 2004, p.14).

Os direitos sociais iniciaram-se com a participação das comunidades locais e associações funcionais, depois passaram a ser complementados e, posteriormente, restringiram-se a *Poor Law* (Lei dos Pobres). Estas leis consistiam no ajustamento dos indivíduos às condições da ordem existente por meio do sistema de auxílio financeiro-social aos pobres que, em contrapartida, deveriam trabalhar (os aptos ao trabalho), caso contrário, eram punidos. As crianças deveriam obrigatoriamente frequentar as escolas e havia um sistema de regulamentação de salário (MARSHALL, 1967, p.71).

A *Poor Law* não garantia os auxílios, não porque reconhecia os direitos dos cidadãos, mas porque os via como “indigentes” que, para terem acesso ao auxílio, deveriam abdicar do direito civil da liberdade pessoal para serem recrutados nas casas de trabalho em regime de internato. Eram, também, compelidos a abdicar dos direitos políticos que possuísem como meio de punição ao não ajustamento à ordem social, ou seja, essa assistência aos pobres propusera que os “indigentes” só podiam ter suas reivindicações atendidas se deixassem de ser cidadãos. (MARSHALL, 1967, p.72)

Ao final do século XVIII, ocorreu uma disputa final entre a velha ordem (sociedade padronizada) e a nova ordem (capitalismo concorrencial). Nesse contexto, a cidadania subdividiu-se entre os direitos sociais (ajustados à velha ordem), os

direitos civis (ajustados à nova ordem) e os direitos políticos (nova ordem) (MARSHALL, 1967, p.71).

Embora os direitos sociais quase que se restringiram e desapareceram no século XVIII e início do século XIX, o desenvolvimento da educação primária pública propiciou, no século XX, o ressurgimento desse direito, pois permitiu uma sociedade mais “esclarecida” e consciente de que a cultura é uma unidade orgânica e sua civilização uma herança nacional, colocando esses em patamar de igualdade com os outros dois elementos da cidadania (direitos civis e políticos) (MARSHALL, 1967, p.74).

Nesse período, foram atendidas as reivindicações e pressões das classes, resultando na garantia desse direito social que, embora continuasse a reproduzir as diferenças de classes, passou a também ser uma ação capaz de garantir uma maior igualdade social e econômica proporcionada pelo reconhecimento dos indivíduos como cidadãos de direitos (MARSHALL, 1967, p.89; WOLKMER, 2010, p.14). Reconheceu-se, então, que era necessário a intervenção estatal para a garantia desses direitos, o que permitiu organizar os serviços públicos e uma nova forma de Estado, denominado Estado de Bem-Estar Social ou Estado Social (BOBBIO, 2004, p.35; BIONDI, 2015, p.214; WOLKMER, 2010, p.16).

Esse Estado de Bem-Estar Social surgiu num contexto britânico Pós-Segunda Guerra Mundial, partindo do princípio da solidariedade. Com ele, os indivíduos garantiram alguns dos seus direitos (prestação de serviços sociais, reativação da economia e proposta de pleno emprego), passando a serem cidadãos de direitos.

Esse tipo de Estado consiste em uma organização política-econômica-socio-cultural que atribui ao Estado o papel de agente regulador da economia e provedor da promoção social. Esse Estado, capaz de reconhecer e garantir os direitos dos cidadãos independentes da renda, que contribuiu para desatrelar a noção da pobreza com o status de não cidadão (MARSHALL, 1967, p.186. BIONDI, 2015, p.214).

Diferente dos direitos de liberdade, os direitos de segunda dimensão só podem ser realizados se for exigido do outro (incluindo o Estado) obrigações positivas, ou seja, requerem intervenções diretas do Estado. Enquanto, os direitos de primeira dimensão consideram o indivíduo como um sujeito plural que possui direitos naturais

(ou morais), os direitos de segunda dimensão os enxergam como sujeitos individualizados carregados de singularidades e peculiaridades (BOBBIO, 2004, p.33).

E embora os direitos de liberdade atribuam uma real igualdade entre os cidadãos, sem considerar distinções de condições pessoais e econômicas, os direitos sociais reconhecem que certas condições pessoais e econômicas interferem na garantia e tratamento desse direito de primeira dimensão, como exemplo, do acesso ao trabalho e as diferença de sexo e idade que perpassam esse acesso (BOBBIO, 2004, p.34).

COMPARATO (2010, p.67) retrata que esses direitos humanos de segunda dimensão ou de proteção social são anticapitalistas e que por isso só puderam ascender com a resposta dada a classe trabalhadora pelos donos do capital, devido a pressões dessa.

São direitos anticapitalistas que os capitalistas sentiram a necessidade de responder para conter as revoltas e lutas da classe trabalhadora, como dito por PEREZ (1991, p.205 apud BIONDI, 2015, p.214): “é uma consagração jurídica e política na substituição do Estado Liberal de Direito pelo Estado Social de Direito (PEREZ, 1991, p.205 apud BIONDI, 2015, p.214; BIONDI, 2015, p. 214).

#### 4.2.3 Direitos Humanos de terceira geração

São relativos aos direitos coletivos e difusos voltados sob uma perspectiva de solidariedade internacional e a intergeracional. Ao contrário dos Direitos Humanos de primeira dimensão, o seu titular não é mais um indivíduo, mas um grupo de pessoas (famílias, povos, nação), ou seja, visa contemplar a humanidade (BIONDI, 2015, p.223; WOLKMER, 2010, p.17; NOVRLINO, 2016, p.273).

São direitos que se cristalizaram no século XX e que visam reduzir as diferenças entre as nações desenvolvidas e em desenvolvimento, por meio da colaboração mútua entre países ricos e pobres. Bonavides (2004, p. 569) os classifica como os direitos referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio cultural da humanidade (BONAVIDES, 2004, p.569; NOVELINO, 2016, p.273).

Essa terceira dimensão de direitos humanos surgiu no contexto dos anos 1970, em que o capitalismo passava por algumas modificações, tais como: a financeirização da economia internacional, dominação das empresas multinacionais, etc. (BIONDI, 2017, p.251)

Diferente dos direitos de segunda geração, não há apenas a titularidade individual de um direito subjetivo, mas inclui os direitos de grupos de pessoas, pois, os grupos ou indivíduos não conseguem ter sua liberdade garantida por suas próprias forças, o que cabe ao Estado novamente impor limites e assumir responsabilidades para que a garantia desses direitos seja respeitada (BOBBIO,2004, p.9; AVANCI, 2013).

Os direitos difusos e coletivos (terceira geração) são voltados sob uma perspectiva de fraternidade. Esses referem-se à satisfação comum a todos, ou seja, dizem respeito a interesses comuns na sociedade civil (organizações internacionais, sindicatos) para cada indivíduo (BIONDI, 2015, p.225; WOLKMER, 2010, p.17).

Comparato, ao tratar desses direitos humanos de terceira dimensão, aborda que enquanto a liberdade e igualdade colocam as pessoas em posição de umas diante das outras, a solidariedade vem com o objetivo de reuni-las no seio de uma comunidade global. Defesa essa que reforça que dentro das políticas globais sobre drogas se faz necessário a união entre os países produtores e consumidores de drogas ilícitas para o enfrentamento das problemáticas advindas do comércio ilegal de drogas. (COMPARATO, 2006, p.557)

#### 4.2.4 Direitos Humanos de quarta geração

Enquanto os direitos de terceira geração garantem que a tutela dos bens jurídicos fique destinada à proteção dos indivíduos dentro do seu território nacional, os de quarta geração se estendem à proteção desses bens em nível nacional ou internacional (AVANCI, 2013).

Eles trazem as mesmas necessidades dos Direitos Humanos de terceira geração, porém, o que os diferem, é a inclusão de novos titulares de direitos, pois, buscam a ampliação dos Direitos Fundamentais para a toda humanidade, inclusive, para os indivíduos ainda não nascidos (AVANCI, 2013).

Referem-se à globalização dos direitos fundamentais no sentido de universalizá-los no campo institucional, correspondendo a derradeira fase de institucionalização do Estado de Bem-Estar Social (BONAVIDES, 2005, p.571; NOVELINO, 2016, p.273).

Denominados direitos dos povos, referem-se aos direitos da humanidade. BOBBIO (2004) os enxerga como os direitos relacionados à engenharia genética porque se é vivenciado uma era de tecnologia avançada, na qual a engenharia genética inclina-se a criar soluções para os problemas humanos. Enquanto Bonavides apesar de também defender a existência desses direitos de quarta geração, os relaciona com aspectos essenciais para a garantia de uma globalização política (BONAVIDES, 2004, p.572).

BONAVIDES (2004, p.571) os classificam como direitos à democracia, à informação e ao pluralismo e, para ele, são por meio deles que é possível garantir a concretização da universalidade de todas as relações sociais (BONAVIDES, 2004, p.571; NOVELINO, 2016, p.273).

Esses direitos pretendem não somente a objetividade dos direitos de segunda e terceira geração, como também, absorver sem a pretensão de retirá-los, visando à garantia do futuro da cidadania e da liberdade da humanidade rumo a uma real globalização política (BONAVIDES, 2004, p. 572; NOVELINO, 2016, p.273)

Para isso, no entanto, Bonavides acredita que é necessário que se exija uma democracia direta, e que a informação e pluralismo andem em conjunto em defesa da democracia, aqui referida enquanto direito do homem e no seu último grau de evolução conceitual (BONAVIDES, 2004, p.571).

#### 4.3 Direitos Humanos e o TNI: agendas políticas e práticas

Após trazer a conceituação dos Direitos Humanos, seu marco normativo internacional e sua classificação quanto às dimensões, a temática será relacionada com o TNI.

Considerando que o TNI defende estratégias globais de políticas sobre drogas, que respeitam e preservam os Direitos Humanos fundamentais e sendo contrárias ao proibicionismo das drogas, se faz necessário trazer as agendas do TNI que abordam

e defendem em seus relatórios os Direitos Humanos dentro da política internacional sobre drogas.

Em suma, as principais agendas políticas referentes aos Direitos Humanos defendidas pelo TNI são: 1) política de proibição da *Cannabis*, opiáceos, papoula e seus impactos; 2) incongruência das convenções internacionais e o respeito aos Direitos Humanos fundamentais; 3) pena de morte por delitos envolvendo drogas (TNI, 2015).

A agenda política relativa à proibição da *Cannabis* refere-se a como esse proibicionismo traz impactos sociais e econômicos e, por essa razão é questionado se realmente é viável submeter a substância para somente fins médicos e científicos, de acordo com a Convenção Única de 1961 (TNI, 2016, p.4).

Convenção essa que foi produzida numa época distinta da realidade atual, num contexto de 1940 e 1950, pelo qual a questão era um motivo de preocupação para poucos Estados. Atualmente, tornou-se uma problemática em nível mundial e, portanto, seus impactos são em nível global (TNI, 2016<sup>157</sup>, p.4)

Embora seja adotado o proibicionismo, o número de usuários tem aumentado ao longo dos anos. Estudos mostram que o número de usuários de *Cannabis* aumentou 28% desde 1998, o que representa cerca de 183 milhões de usuários anuais (2015) e aproximadamente 3,8% da população mundial (UNODC, 2019, p.41).

A quantidade de apreensões de erva e resina da *Cannabis*, apesar da política proibicionista aplicada, permaneceu menor do que a alguns anos atrás. Estudos mostram que as apreensões de erva e resina da *Cannabis* correspondeu em 2017 a 6.300 toneladas, enquanto entre 2010 a 2015, a quantidade apreendida correspondeu a 7.500 toneladas, mas, ainda assim, segue sendo a substância mais apreendida no mundo (UNODC, 2019. p.12<sup>158</sup>; UNODC, 2019, p.46<sup>159</sup>).

---

<sup>157</sup> Informe: A regulação da *Cannabis* e os tratados de drogas, 2016.

<sup>158</sup> Disponível em :

[https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_5\\_CANNABIS\\_HALLUCINOGENS.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_5_CANNABIS_HALLUCINOGENS.pdf).

Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

<sup>159</sup> Disponível em:

[https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_2\\_DRUG\\_DEMAND.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_2_DRUG_DEMAND.pdf). Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

Dessa quantidade apreendida, 49% foi na América, 18% na Ásia, 17% na África, 15% na Europa e menos de 1% na Oceania; enquanto na América do Norte houve um declínio na quantidade apreendida, em decorrência da liberação do mercado de *Cannabis* em partes do país, temática a ser tratada no Capítulo 5 (UNODC, 2019, p.12<sup>160</sup>).

A respeito dos opiáceos, no período entre 1998 a 2015, apesar da aplicação de proibição de sua produção e uso, sua produção global praticamente dobrou (UNODC, 2019, p.51<sup>161</sup>).

Também ocorreu um aumento do número de usuários de opiáceos em nível mundial. Estudos revelam que, em 2017, o número de usuários de opiáceos correspondeu a cerca 53,4 milhões, o que representa 1,1% da população global (UNOCD,2019, p. 12<sup>162</sup>). O maior número de usuários encontra-se na América do Norte, que corresponde a 4%da população da região, seguido da Oceania (3,3%), Oriente Médio e Sudoeste da Ásia (2,3 %) e Sul da Ásia (1,8%) (UNODC, 2019, p.12<sup>163</sup>).

Outra questão consequente à proibição são os impactos alcançados pela aplicação da política de erradicação do cultivo do opiáceo. Política resultante da declaração política adotada pela UNGASS de 1998, que tem como objetivo eliminar ou reduzir de modo considerável o número do cultivo ilícito da *CANNABIS*, do mato de coca e da papoula do ópio, até o ano de 2018 (TNI, 2014, p.2<sup>164</sup>).

E apesar de a UNGASS de 1988 ter passado por um processo de revisão em 2008, ela não conseguiu cumprir o objetivo da redução do cultivo ilícito dessas substâncias, o qual continua crescente. Estudos mostram que o cultivo de *CANNABIS* ao ar livre continua sendo o mais difundido no mundo e revelam que o cultivo de

---

<sup>160</sup> Idem.

<sup>161</sup> Disponível em :

[https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_2\\_DRUG\\_DEMAND.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_2_DRUG_DEMAND.pdf). Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

<sup>162</sup> Disponível em:

[https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_2\\_DRUG\\_DEMAND.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_2_DRUG_DEMAND.pdf). Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

<sup>163</sup> Disponível em :

[https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_2\\_DRUG\\_DEMAND.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_2_DRUG_DEMAND.pdf). Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

<sup>164</sup> Relatório Bouncing Back. Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/tni-2014-bouncingback-altdevelopment.pdf>. Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

*CANNABIS* tanto ao ar livre quanto em ambientes fechados aumentou em nível global no período entre 2013 a 2017 (TNI, 2014, p.2<sup>165</sup>; UNODC, 2019, p.11<sup>166</sup>).

Em 2012, a erradicação de campos de papoula aumentou, sobretudo em Mianmar (segundo maior produtor de ópio no mundo depois do Afeganistão) e no Laos. No Laos, esse cultivo ocorre em pequenas parcelas em áreas montanhosas isoladas. A área erradicada, nesse período de expansão da erradicação, correspondeu a 40 hectares do cultivo de ópio, e o governo do Mianmar também intensificou sua erradicação nesse período: declarou ter erradicado 23 mil hectares do cultivo da papoula entre 2011 a 2012 (TNI, 2014, p.3<sup>167</sup>)

Laos e Mianmar são responsáveis pela produção de 762 toneladas de ópio e com a aplicação da política de erradicação, teve-se um aumento de áreas de cultivo erradicadas, que aumentou em 24% em 2014 (UNODC, 2014, p.22<sup>168</sup>)

No México, que possui o maior número de erradicação do cultivo de *CANNABIS*, parte da população rural utiliza-se desse plantio para subsistência. Dessa forma, a aplicação dessa política de controle tem retirado um meio de sobrevivência da população. Estudos revelam que, ao erradicar essas áreas de cultivo, se criam problemas sociais, pois mais de 140 mil produtores e suas famílias participam do cultivo de *CANNABIS* e mais de 1 milhão dependem dessa economia ilícita (TNI, 2015<sup>169</sup>, p.2; UNODC, 2019, p.10<sup>170</sup>).

Diante dessa realidade global, a UNODC apresentou um relatório de avaliação ao CND em 2008, relatando que existem poucas provas de que as políticas de erradicação de cultivo dessas plantas reduzem o cultivo ilícito a longo prazo, a medida em que a produção se desloca para outros lugares (TNI, 2014, p.4<sup>171</sup>).

---

<sup>165</sup> Idem.

<sup>166</sup> Disponível em :

[https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_2\\_DRUG\\_DEMAND.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_2_DRUG_DEMAND.pdf). Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

<sup>167</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/tni-2014-bouncingback-altdevelopment.pdf>. Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

<sup>168</sup> Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/pt/brazil/Topics\\_drugs/Publicacoes/World\\_Drug\\_Report\\_2014\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/pt/brazil/Topics_drugs/Publicacoes/World_Drug_Report_2014_web.pdf). Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

<sup>169</sup> Informe: Marrocos e Canabis: redução, contenção e aceitação, TNI, 2017, p.2. Disponível em: <https://www.tni.org/en/publication/morocco-and-cannabis>. Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>170</sup> Disponível em [https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_5\\_CANNABIS\\_HALLUCINOGENS.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_5_CANNABIS_HALLUCINOGENS.pdf). Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

<sup>171</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/tni-2014-bouncingback-altdevelopment.pdf>.

Ao se retirar o único meio de subsistência do campesinato, retoma-se a ideia de que cabe aos agricultores resolver a situação de pobreza na qual estão inseridos, uma vez que a adoção dessa política repressiva de criminalização ao cultivo de drogas ilícitas pelo campesinato produz a responsabilização e criminalização deles, causando um grave problema social.

Em resultado, tem-se a criminalização e estigmatização dessa população devido a uma política proibicionista, que não só desrespeita os direitos fundamentais dessas comunidades – sobretudo os direitos sociais e econômicos, como de alimentação e moradia –, como não enxerga que essa é uma problemática estrutural e superestrutural dentro das políticas internacionais sobre drogas, ou seja, dadas as consequências, há um aprofundamento das questões sociais proporcionadas por essa política (fatos evidenciados no Capítulo 3) (TNI, 2018<sup>172</sup>).

Diante disso, a agenda prática que o TNI vem apresentando, frente a problemática, é a assistência técnica para preservar as variedades de *CANNABIS*, direitos sobre as terras para os produtores de *CANNABIS* e direito a uma vida digna aos agricultores apreendidos em decorrência da economia ilícita (TNI, 2017<sup>173</sup>, p.22; TNI, 2015, p.4). Da forma que está sendo feita, essa política desrespeita inclusive a própria Convenção Internacional de 1988, que exige que as políticas de erradicação garantam o respeito aos Direitos Humanos, evidenciado em: “as medidas de erradicação deverão respeitar os Direitos Humanos Fundamentais” (Artigo 14.2; TNI, 2018<sup>174</sup>, p.12).

A alternativa que vem sendo aplicada é a implantação de programas de desenvolvimento alternativo, porém o TNI questiona se realmente é benéfico e realista aplicá-lo em alguns países, pois, além do surgimento de novos problemas sociais, ocorre a não redução do cultivo dessas substâncias (TNI, 2017<sup>175</sup>, p.10).

---

Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

<sup>172</sup> TNI, Anual Report, 2018. Disponível em: <https://www.tni.org/es/el-transnational-institute>. Acesso em: novembro de 2019.

<sup>173</sup> Informe: Marrocos e Cannabis: redução, contenção e aceitação, TNI, 2017. Disponível em: <https://www.tni.org/en/publication/morocco-and-cannabis>. Acesso em: setembro de 2019.

<sup>174</sup> Informe: Conectando os pontos...Direitos humanos, cultivo ilícito e desenvolvimento alternativo, TNI, 2018. Disponível em: < <https://www.tni.org/en/publication/connecting-the-dots>>. Acesso em: novembro de 2019.

<sup>175</sup> Informe: Cannabis e Marrocos: redução, contenção e aceitação, 2017.

Esse programa normalmente procura o desenvolvimento em ambientes de drogas ilegais. Atualmente, o programa tem como foco a implantação de projetos de substituição de culturas, que consiste em substituir o cultivo de drogas ilegais por outra legais (TNI, 2014, p.6<sup>176</sup>).

A *Conferência Internacional sobre Desenvolvimento Alternativo* (ICAD), organizada pelos governos da Tailândia e do Peru em 2011, reuniu especialistas e representantes de vários países e chegou-se à conclusão de que o ponto impulsionador do cultivo da papoula e da coca é a pobreza (TNI, 2014, p.8). Como é o caso do cultivo da *CANNABIS* citado no Capítulo 3, pois uma legalização da produção num país onde existe uma população significativa que utiliza do cultivo ilícito para subsistência, a erradicação implica uma perda de renda de uma grande parte da população. (TNI,2017<sup>177</sup>,p.22)

Em Marrocos, por exemplo, que tem uma população rural significativa que utiliza do cultivo da *CANNABIS* para subsistência, erradicar significa retirar uma fonte de renda desses agricultores. Estudos revelam que, em Marrocos, a receita bruta da venda de *CANNABIS* pelos agricultores representa 3,92 milhões de reais, o que equivale a 0,8% do PIB (UNODC, 2019, p.20); e o rendimento por pessoa da família de cultivadores de *CANNABIS* equivale a 4.300 dólares por família, o que representa um aumento de 30% sobre a renda familiar dessa categoria. (UNODC, 2008<sup>178</sup>, p.21; UNODC, 2019, p.41).

Diante disso, a UNODC publicou um documento em 2008 recomendando que os países-membros não adotem políticas de erradicação até que os pequenos agricultores encontrem práticas viáveis e sustentáveis de sobrevivência, que as intervenções respeitem esses processos e que não forcem políticas de desenvolvimento alternativo à redução do cultivo (TNI, 2014, p.8<sup>179</sup>).

Nesse caso, as agendas práticas defendidas pelo TNI são: a assistência técnica visando preservar as variedades da *Cannabis*, direitos territoriais a

---

<sup>176</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/tni-2014-bouncingback-altdevelopment.pdf>. Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

<sup>177</sup> Informe: Cannabis e Marrocos: redução, contenção e aceitação, 2017.

<sup>178</sup> Relatório: Marrocos: Pesquisa de Cannabis, 2005.

<sup>179</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/tni-2014-bouncingback-altdevelopment.pdf>. Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

comunidade e os direitos sobre as terras para os produtores de *Cannabis* visando ao respeito aos Direitos Humanos (TNI, 2017<sup>180</sup>, p.22).

Outra consequência causada pela proibição das plantas declaradas como ilegais é o impacto sobre as populações tradicionais ao proibir o uso de substâncias ilícitas para fins de tradição cultural, criminalizando a cultura desses povos e reduzindo o seu uso a uma visão que não abraça o contexto social do qual está inserido (TNI, 2015<sup>181</sup>, p.2).

Diante do exposto, as pautas políticas defendidas pelo TNI tratam de permitir o uso de drogas proibidas a populações tradicionais para que suas práticas tradicionais e religiosas sejam respeitadas e preservadas (TNI, 2016<sup>182</sup>, p.7). Embora a Convenção de 1988 preveja o respeito ao uso tradicional lícito de plantas, os direitos culturais desse povo não estão sendo abraçados com a política. Normativa evidenciada em:

As medidas adotadas deverão respeitar os direitos humanos fundamentais e levarão em devida consideração, não só os usos tradicionais, em que exista evidência histórica sobre o assunto, senão também a proteção do meio ambiente. (Artigo 14 (2), Convenção de 1988, ONU)

A agenda prática defendida pelo TNI para essa questão é que seja garantido uma emenda ao art. 14 (2) da Convenção de 1988, permitindo o uso de plantas e substâncias psicotrópicas pelos povos indígenas (TNI, 2016<sup>183</sup>, p.7, ONU<sup>184</sup>, 2015, p.3).

O TNI realizou um estudo de caso, relativo ao uso da Ayahuasca para fins ritualísticos ou de uso tradicional pelos índios. A agenda política defendida é de que a submissão da substância ao rol de controle internacional de drogas deve ser revista, dado o desrespeito à cultura desses povos. A Espanha, por exemplo, que representa o país com o maior número de prisões pelo uso da Ayahuasca, teve, em 2015, no mínimo, 38 prisões referentes a seu uso para fins ritualísticos (JIFE<sup>185</sup>, 2015).

---

<sup>180</sup> Informe: Cannabis e Marrocos: redução, contenção e aceitação, 2017. Acesso em: Novembro de 2020.

<sup>181</sup> Informe: Ayahuasca: Da Amazônia a Vila Global, 2015. Disponível em : <<https://www.tni.org/en/publication/ayahuasca-from-the-amazon-to-the-global-village>>. Acesso em: 13 de dezembro de 2019.

<sup>182</sup> Informe: UNGASS: Um consenso amplo ou fragmentado? 2016. Acesso em: dezembro de 2019. Acesso em: Novembro de 2020.

<sup>183</sup> Informe: UNGASS: Um consenso amplo ou fragmentado? 2016. Acesso em: Dezembro de 2019.

<sup>184</sup> Conselho de Direitos Humanos, ONU, 2015. Disponível em : <[https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/Civil/Indian\\_Council\\_of\\_South\\_America/Written\\_Statement\\_CISA\\_Maloca\\_Internationale.pdf](https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/Civil/Indian_Council_of_South_America/Written_Statement_CISA_Maloca_Internationale.pdf)>. Acesso em: 13 de dezembro de 2019

<sup>185</sup> Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes. Relatório Anual, 2015. Disponível em : <[http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2015/English/AR\\_2015\\_E.pdf](http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2015/English/AR_2015_E.pdf)>

A agenda prática defendida, portanto, é que se promova um conhecimento científico frente ao uso de plantas psicoativas para uso tradicional, visando garantir o respeito aos Direitos Humanos desses povos.

A organização faz uma defesa à descriminalização para esses públicos, pois a política de erradicação do cultivo de plantas traz consequências que desrespeitam os Direitos Humanos dos agricultores rurais que utilizam do cultivo para subsistência, da população indígena que faz uso para fins ritualísticos e dos usuários de drogas.

Outra agenda política defendida pelo TNI é trazer as incongruências presentes nas normas das três convenções internacionais e a garantia e o respeito aos Direitos Humanos. Num dos seus relatórios<sup>186</sup>, o TNI traz essa incompatibilidade entre a definição de algumas drogas ilícitas trazidas nas três convenções internacionais e os Direitos Humanos. Evidenciado nessa parte em que a Convenção de 1988 defende a necessidade de apoio mútuo entre os países para o enfrentamento da problemática, contudo, não é o que se vê:

As convenções sobre drogas preveem expressamente a modificação de certos tipos de disposições, mas essas disposições são limitadas a modificações que complementam e melhoram a eficácia das medidas de aplicação da lei nos tratados sobre drogas, como o artigo 6, 11) da Convenção contra tráfico ilícito de 1988, que declara que “as Partes procurarão concluir acordos bilaterais e multilaterais para realizar extradição ou aumentar sua eficácia” (TNI, 2017, p.22)

E no que se refere aos Direitos Humanos de terceira dimensão, o TNI defende a necessidade de haver uma responsabilidade compartilhada entre os países produtores e os países consumidores de drogas ilícitas para o enfrentamento da problemática do comércio ilegal de drogas. O que ocorre no cenário internacional, na maioria das vezes, porém, é que essas comunidades e usuários são colocados em uma posição de subidentidade (ou sem identidade) a partir de sua estigmatização e criminalização e a responsabilidade é atribuída, principalmente, aos países produtores (BAUMAN, 2009; TNI, 2018).

Esses fatos ferem os direitos de terceira dimensão, que trazem a defesa da cooperação internacional e o ideário de comunidade global em apoio à preservação

---

Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>186</sup> Informe: Entre a estabilidade e a mudança: A modificação interdependente dos tratados de fiscalização de drogas da ONU para facilitar a regulação de Canabis, TNI, 2017.

dos direitos difusos e coletivos, inclusive dentro das políticas internacionais sobre drogas

Diante da problemática, o TNI trouxe as seguintes recomendações principais (agendas práticas): a) o governo dos EUA deveria reconhecer as causas das problemáticas envolvendo opiáceos e do grande número de vítimas de overdose de heroína em seu país, o que é um problema interno e não resultado do aumento do fluxo de heroína na América Latina; b) a necessidade de o país assumir a sua responsabilidade por algumas falhas estruturais no seu sistema de saúde pública e no seu controle sobre a indústria farmacêutica que estimulam a produção ilícita dessas substâncias na América Latina; c) os produtores do México, Guatemala e Colômbia não podem ser culpabilizados pela situação do aumento de mortes por overdose e opiáceos dos EUA (TNI, 2018<sup>187</sup>).

Outra recomendação é que os agricultores não podem ser culpabilizados por cultivar a planta para sua subsistência. E, pôr fim, a outra agenda praticada defendida pelo TNI é que se possa aumentar a produção ilícita de ópio para fins medicinais legais, porém não se sabe se essa seria uma alternativa econômica para a escassez de opiáceos para fins medicinais ou para reduzir o mercado ilegal de heroína pois essa reconversão depreciaria o produto dos camponeses e teria pouca viabilidade no mercado farmacêutico internacional, apesar disso o TNI recomenda que a alternativa merece estudos adicionais como alternativa de curto prazo para as comunidades que dependem desse cultivo ilícito (TNI, 2018<sup>188</sup>).

Outra grande agenda política tratada pelo TNI é a condenação, em alguns países, à pena de morte por crimes envolvendo drogas. Na Indonésia, por exemplo, a medida adotada para usuários de drogas é o fuzilamento. Atualmente, os países que mais executam condenados por tráfico de drogas são: China, Malásia, Arábia Saudita, Irã, Singapura e Vietnã<sup>189</sup>. (Anistia Internacional, 2018)

Nos países Irã, Malásia, Singapura e Vietnã, a pena de morte é a única sanção legal adotada para crimes envolvendo drogas. Condenar pessoas à pena de morte

---

<sup>187</sup> Informe: Papoulas, ópio e heroína: a produção da Colômbia e México, 2018.

<sup>188</sup> Idem.

<sup>189</sup> Anistia Internacional. Disponível em : <https://anistia.org.br/e-pena-de-morte-uma-resposta-aos-crimes-relacionados-drogas/>. Acesso em: novembro de 2019.

pelo uso de drogas representa exterminar a vida de usuários por um problema que deveria ser de responsabilidade estatal, e essa culpabilização individual e desrespeito à vida do usuário infringem os Direitos Humanos (Anistia Internacional, 2018).

Estimativas evidenciam que o número de execuções relativas a crimes envolvendo drogas proibidas aumentaram 54% em 2015 comparado a 2014. O que significa que pelo menos 1.634 pessoas foram executadas no mundo, sem contar os números da China e do Vietnã. (Anistia Internacional<sup>190</sup>, 2015, p.3, TNI, 2014, p.88). A China e o Vietnã são excluídos das estimativas, pois seus dados referentes à pena de morte são mantidos em sigilo. Ademais, dado as práticas restritivas de alguns Estados, as estimativas só contabilizam os dados que estão registrados. (Anistia Internacional<sup>191</sup>, 2015, p.3; TNI, 2014, p.88<sup>192</sup>).

Em 2013, na reunião de anual de alto nível da Comissão das Nações Unidas sobre Entorpecentes (CND), a pena de morte por delitos envolvendo drogas foi bastante debatida entre os Estados-membros. Diversos Estados defenderam a abolição da pena de morte por esse delito na Declaração Ministerial, porém, como não se conseguiu alcançar um consenso, não foi realizada nenhuma referência à pena de morte no documento (TNI, 2014, p.88<sup>193</sup>).

Em 2013, o governo tailandês anunciou que iria revisar suas leis considerando a abolição da pena de morte por delitos envolvendo drogas (TNI, 2014, p.88<sup>194</sup>). No mesmo ano, a Índia alterou sua legislação nacional sobre drogas para abolir a pena de morte obrigatória por crimes envolvendo drogas, uma vez que essa pena viola os Direitos Humanos fundamentais dos indivíduos (TNI, 2014, p. 89<sup>195</sup>).

Em 2016, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) desenvolveu Diretrizes Nacionais sobre Direitos Humanos e Políticas de Drogas,

---

<sup>190</sup> Relatório Global da Anistia Internacional: Sentenças de Morte e execuções em 2015. Disponível em: <https://anistia.org.br/direitos-humanos/publicacoes/pena-de-morte-e-execucoes-em-2015/>. Acesso em 13 de dezembro de 2019.

<sup>191</sup> Relatório Global da Anistia Internacional: Sentenças de Morte e execuções em 2015. Disponível em: <https://anistia.org.br/direitos-humanos/publicacoes/pena-de-morte-e-execucoes-em-2015/>. Acesso em 13 de dezembro de 2019.

<sup>192</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/tni-2014-bouncingback-web-klein.pdf>. Acesso em: 30 de janeiro de 2020.

<sup>193</sup> Idem.

<sup>194</sup> Idem.

<sup>195</sup> Idem.

declarando que tratamentos cruéis ou degradantes relacionados por crimes envolvendo drogas são inaceitáveis em todas situações, o que inclui a pena de morte (PNUD, 2019, p.12<sup>196</sup>).

Assim, a diretriz solicita que os Estados-membros tomem as medidas cabíveis para que os atos cruéis sejam prevenidos e reparados em suas jurisdições, bem como haja processo e punição para os responsáveis por esse tratamento em pessoas que cometeram delitos envolvendo drogas (PNUD, 2019, p.12<sup>197</sup>).

Diante disso, as principais agendas políticas defendidas pelo TNI referentes aos Direitos Humanos tratam de: trazer as incongruências entre as convenções internacionais e os Direitos Humanos; questionar os impactos sociais e as consequências para a sociedade de algumas políticas de drogas proibicionistas; compartilhar mutuamente entre os Estados Nacionais as consequências advindas do consumo problemático de drogas; respeitar a cultura dos povos; fazer gestão participativa; e, principalmente, respeitar os Direitos Humanos.

Após a discussão sobre os Direitos Humanos, o próximo capítulo abordará a política de Redução de Danos, uma outra estratégia global defendida pelo TNI. Também serão discutidas suas agendas políticas e práticas contra-hegemônicas ao atual sistema internacional de política sobre drogas.

---

<sup>196</sup>Disponível em: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/international-guidelines-on-human-rights-and-drug-policy.html>. Acesso em: 30 de janeiro de 2020.

<sup>197</sup> Idem.

## 5. Redução de Danos

Um dos desafios centrais neste capítulo será buscar a definição do termo Redução de Danos (RD) para *posteriori*; apresentar um recorte temporal de como esse fenômeno tem sido abordado na América Latina e em nível internacional; investigar como tem sido o percurso trilhado no Brasil; e apresentar as políticas, estratégias, práticas e intervenções de redução de danos adotadas nesses contextos.

Em face a grande influência do TNI na elaboração, formulação e discussão de novas estratégias globais de políticas sobre drogas, destaca-se, ainda, a necessidade de abordar uma das agendas defendidas pelo TNI: o Programa de Redução de Danos, com o objetivo de mostrar e entender o que é, os seus avanços e o porquê da existência de alguns embates atuais a respeito da temática.

### 5.1 Conceitos de Redução de Danos

A RD, segundo o Ministério da Saúde, pode ser definida como “uma estratégia da saúde pública que visa reduzir os danos à saúde em consequência de práticas de risco”. As ações de RD são consideradas medidas prioritárias para atuação junto aos usuários de drogas, devendo ser desenvolvidas pelas três esferas de governo e também pelas organizações da sociedade civil (BRASIL, 2005 apud SANTOS, D; SOUSA, I, 2015, p.4).

Do ponto de vista conceitual, as estratégias de RD são definidas como um conjunto de políticas e programas que visam reduzir as consequências negativas do uso e abuso das drogas, pertencentes a duas esferas: social (marginalização, vulnerabilidade, criminalização, estigmatização, desigualdade e exclusão social) e relacionada à saúde (múltiplas infecções, hepatite, overdose e AIDS) (MORERA, J, PADILHA, M e ZEFERINO, T, 2015, p.78).

Com a temperança de especialistas como SOUZA e MONTEIRO (2011), “pode-se afirmar que não existe uma definição única sobre a Redução de Danos” (FONSÊCA, 2012, p.16).

No entanto, FONSÊCA assevera que é “possível observar a preocupação em compreender a complexidade que cerca o fenômeno das substâncias psicoativas na sociedade contemporânea, e a constituição da RD como um novo paradigma de atuação com os usuários.” (FONSÊCA, 2012, p.16).

Outra perspectiva encontrada por SANTOS e CAMPOS (2012), ao analisarem as

discussões teóricas de artigos da base LILACS, foi a concepção da RD como paradigma em construção. Os autores também criticam a política oficial de guerra às drogas, apontam proposição de estratégias que reconheçam o usuário de drogas ilícitas como sujeito de direitos e acreditam ser necessária a busca de articulação com outros campos do saber (SANTOS, SOARES e CAMPOS, 2012, p.46).

Por sua vez, a análise da complexidade que envolve esse fenômeno implica em conhecer a abrangência do seu percurso histórico, o qual retrata que, apesar de esse se encontrar em processo de construção, sua evolução transita do controle epidemiológico das doenças infectocontagiosas à pretensa proposta política construída na prática social (contextual), com olhares voltados para os protagonistas da ação (os usuários), exigindo de seus operadores/atores/ formadores dessa política, um grau de profissionalismo cada vez mais acurado frente às demandas.

Estudos revelam que, de início, “a RD chegou a ser identificada apenas como a prática de trocas de seringas e, progressivamente, passou a ser vista em sua essência como respeito aos usuários de drogas, sua demanda e seu tempo” FONSECA, 2012, p.12).

## 5.2 História da Redução de Danos

A RD se instaurou como teoria e prática quando se demandou respostas sociais à produção, comércio e consumo de drogas e respostas do setor de saúde (SANTOS, 2008, p.17).

Nessas circunstâncias, o primeiro programa de RD implantado como política oficial foi por meio de uma lei da Inglaterra, em 1926, feita a partir do relatório de Rolleston<sup>1</sup>, que trazia que os usuários que possuíam dependência a opiáceos poderiam utilizar essas drogas sob prescrição de um médico, objetivando levar uma vida mais estável e serem mais úteis a sociedade (O’HARE, 1994 apud SANTOS, V; SOARES, C e CAMPOS, C,2010).

---

1 O Rolleston Report é um relatório que possui as recomendações de uma comissão interministerial, presidida pelo secretário de saúde da Inglaterra Sir Humphrey Rolleston, que dizia que os médicos ingleses poderiam prescrever opiáceos a pacientes dependentes de heroína quando demonstrado que os benefícios dessa administração seriam maiores que os riscos oriundos da síndrome de abstinência. (PEREIRA, V, 2007, p.996; SANTOS, D; SOUSA, I, 2015, p.4, PEREIRA, V, 2007, p.25; FOLHA DE S. PAULO, 2011, CAVALCANTE, 2014, pp-15-16).

Além disso, esse relatório considerava que mesmo os usuários sendo dependentes de drogas, essa medida poderia diminuir as consequências mais negativas, reduzindo assim os efeitos prejudiciais à sua saúde (SANTOS, V; SOARES, C e CAMPOS, C, 2010, p.996).

Rallet (2000) quando cita o Comitê de Rolleston<sup>2</sup> aborda que, com essas medidas tomadas na Inglaterra em 1926, o consumo de drogas já era considerado um mal em si e visavam-se reduzir as consequências negativas de seu uso (SANTOS, V, 2008, p. 21).

Registra-se aqui a argumentação de FONSÊCA (2012) em relação a maneira de abordar essa problemática pelos médicos ingleses, pois segundo ele, essa premissa,

à época, pressupunha-se, como hoje, ser mais adequada a interrupção completa do uso de opiáceos. No entanto, por reconhecer que seu uso estava intrinsecamente associado às características de vida dos usuários, a prescrição médica da droga poderia minimizar os efeitos mais danosos à saúde destes (FONSÊCA, 2012, p. 12).

FONSÊCA (2012) salienta ainda que:

na visão de Sodelli (2010), o programa gerou polêmicas por ter um caráter inovador no enfrentamento do uso indevido de drogas, reconhecendo que, pela primeira vez na história moderna, a dependência de drogas é vista de outra perspectiva: como problemática complexa devendo ser abordada através de estratégias múltiplas e singulares (FONSÊCA, 2012, p. 12 e 13).

Em outra direção, precisamente em 1972, após publicação pelo Narcotics Working Party, conclui-se que as premissas básicas de uma política sobre drogas deveriam ser congruentes com os riscos oriundos do seu consumo, o que dirigia a atenção para a aplicação de intervenções de RD social do usuário de drogas (SANTOS, V, 2008, p.22; PEREIRA, V, 2007, p.28). Isso impulsionou o início da política oficial de RD na Holanda na década de 1980 (REGHELIN, 2001 apud PEREIRA, V, 2007, p.28).

---

<sup>2</sup> Instaurado na Inglaterra em 1926.

Pode-se dizer, então que, com a descoberta, a proliferação da AIDS e a consciência de que isso era uma problemática da esfera de saúde pública começaram a trazer respostas mais flexíveis em relação ao uso de drogas, propondo, assim, estratégias de RD voltadas inicialmente para o uso de drogas injetáveis.

A primeira estratégia de RD adotada nesse período aconteceu na Holanda, com a distribuição de seringas e agulhas esterilizadas, feito por um grupo de enfermeiras junto com organizações de grupos de autorrepresentação de usuários de drogas, objetivando o controle de hepatite C, que aumentava rapidamente entre os usuários de drogas injetáveis (SANTOS, D; SOUSA, I, 2015, p.4; PEREIRA, V, 2007, p.25, CAVALCANTE, 2014, p.16).

Desta feita, a exploração do cotejo histórico envolvendo a história da RD será explicitado a seguir, desmembrado em duas vertentes: em nível internacional e na América Latina.

### 5.2.1 Redução de Danos em nível internacional

Em 1980, um grupo de usuários de drogas denominado *junkiebond*, preocupados com a disseminação de hepatites virais entre os usuários de drogas injetáveis, se organizaram com o objetivo de velar pelos seus interesses e melhorar as condições de vida e moradia dos dependentes de heroína, fomentando uma abordagem mais humana e pragmática aos usuários de droga.

Nesse sentido, o Serviço Municipal de Saúde da Holanda fornecia seringas e agulhas descartáveis em uma grande quantidade aos *junkiebond*, aumentando de 100 mil em 1985 para 720 mil em 1988. Outra política destinada aos usuários na Holanda e nos Países Baixos, em 1994, foi a legalização da venda de haxixe em cafeterias. Nem mesmo assim ocorreram mudanças no padrão de consumo da droga no país (PEREIRA, V, 2007, p.28; SANTOS, V, 2008, p.22).

Convém assinalar que, somente na década de 1980, a RD passou a ser reconhecida como uma medida e ação de saúde pública juntamente aos usuários de drogas, justificada pela crescente participação dos profissionais da saúde nas

problemáticas relativas ao uso de drogas injetáveis (SANTOS, V, 2008, p.21; SANTOS, V; SOARES, C e CAMPOS, C, 2010, p.996; PEREIRA, V, 2007, p.25, FOLHA DE S. PAULO, 2011; CAVALCANTE, 2014, p.16).

À medida em que começaram a ser documentadas em várias partes do mundo, as altas taxas de infecção pelo vírus da imunodeficiência humana (HIV) entre os usuários de drogas injetáveis, a estratégia de RD que estava fragilizada diante da política antidrogas americana, começou a ganhar maior destaque no controle da disseminação do HIV e de outras infecções de transmissão sexual e sanguínea (FONSECA, 2005 apud PEREIRA, V, 2005, pp.25-26, CAVALCANTE, 2014, p.16).

Assim, em função da implantação de vários programas e práticas, além das inovações e resultados alcançados, principalmente no campo da AIDS, a RD tornou-se uma importante estratégia de saúde pública disseminada em países da Europa, América do Norte e Sul e Oceania (SANTOS, V, 2008, pp.21-22; CAVALCANTE, 2014, p.16).

Atualmente, o programa de trocas de seringas configura-se como fundamental na política de drogas na Holanda e na oferta de serviço para usuários de drogas em todo o mundo. A política de droga holandesa tem sido influenciada pela visão do uso da droga como uma questão social “normal”, embasada na concepção de não lidar com os problemas sociais a partir da criminalização. A importância da liberdade individual (na medida em que não põe os demais em risco) é uma forte tradição da saúde pública holandesa (FONSECA, 2005 apud PEREIRA, V, 2007, p.29).

As primeiras intervenções como propostas de RD no plano da saúde coletiva surgiram na Inglaterra a partir de 1926. Mas, apenas em 1985, foi aberta a primeira clínica pública para tratamento de dependência de drogas (Drug Dependecy Clinic) que incorporava a seus procedimentos a disponibilização de equipamentos injetáveis estéreis.

Levando em consideração as altas taxas de consumo de heroína na Inglaterra – na cidade de Liverpool<sup>3</sup>, por exemplo, havia 1.718 de usuários por 1 milhão de habitantes, enquanto a média nacional era de 288 usuários por 1 milhão de habitantes –, a Mersey Regional Health Authority<sup>4</sup> implementou uma estratégia pioneira humanitária de RD. A instituição passou a oferecer serviços, como troca de seringas, já que 50% eram usuários de drogas injetáveis (REGHELIN, 2001, apud PEREIRA, V, 2007, p.30), além de acesso à educação na comunidade (*outreach education*),

prescrição de drogas (como heroína e cocaína), serviços de aconselhamento, auxílio a reinserção profissional e procura por moradia (FONSECA, 2005 apud PEREIRA, V, 2007, p.30).

O modelo Mersey conseguiu reduzir as taxas de crime relacionadas ao uso de drogas (REGHELIN, 2001 apud PEREIRA, V, 2007, p.30) e, até 1997, contribuiu para a manutenção da segunda menor taxa de infecção pelo HIV entre usuários de drogas injetáveis (UDIs) de toda Inglaterra (0,6%) ( PEREIRA, V,2007, p.30).

Em 1990, Liverpool sediava a primeira *Conferência Internacional de Redução de Danos*, seguido de vários outros países, como Espanha, Austrália, Canadá, França e Brasil (MARLATT, 1999 apud SANTOS, V, 2008, p.22).

Segundo Marlatt (1999) apud Santos, V, (2008, p.22), o Reino Unido, através do Departamento de Saúde de Merseyside, foi o primeiro país a introduzir os programas de prescrição de heroína e cocaína, objetivando a manutenção do consumo. Essas intervenções são feitas aos usuários que não desejam se inserir em tratamento de abstinência, mas que tinham o objetivo de reduzir os danos causados pela droga.

Conforme Ogborne et al. (2001) apud Pereira, V, 2007, p.30) quando se parte de uma abordagem sem pré-julgamentos e sem maiores exigências burocráticas, torna-se mais fácil atrair os usuários de drogas e conhecer de perto as suas necessidades. Assim, pode ser oferecido a eles serviços de atenção primária, como/ informações, conselhos, distribuição de seringas e agulhas estéreis.

O Sistema Nacional de Saúde e os serviços sociais britânicos funcionam adequadamente e possuem uma boa cobertura. A isto, soma-se o fato de que as questões políticas sobre drogas na Inglaterra estão embasadas sobretudo em estudos e pesquisas sobre o tema, medida esta que favorece a implementação de políticas de RD no país (FONSECA, 2005 apud PEREIRA, V, 2007, p,31).

---

<sup>3</sup> Maior cidade da província de Merseyside.

<sup>4</sup> Autoridade de Saúde Regional de Mersey.

Por volta de 1988, foi criada pelo governo da Suíça uma zona de tolerância ao consumo de drogas (Platzpitz<sup>5</sup>). Um local público onde foram implantadas medidas de regulação de danos, incluindo a suspensão de sanções repressivas. Neste local, era permitido que as pessoas usassem e comprassem drogas. O resultado foi que Platzpitz se tornou um local de encontro para aproximadamente 3.000 usuários de drogas pesadas por dia, principalmente heroína e cocaína (REGHELIN, 2001 apud PEREIRA, V, 2007, p.31).

Em 1992, em virtude desses resultados, optaram por fazer um programa com uma abordagem que fosse mais segura e menos traumática para a comunidade e usuários. As autoridades suíças fecharam o parque, descentralizaram o serviço e passaram a desenvolver um programa de disponibilização de heroína e outras drogas injetáveis para dependentes, por meio de prescrições.

Esse programa aceitava apenas usuários de evidente dependência, oferecendo acompanhamento médico, serviços de alojamento e auxílio na busca de emprego, tratamento para problemas somáticos e psiquiátricos e aconselhamento para problemas de família e associados ao seu estilo de vida (MARLATT, 1999 apud PEREIRA, V, 2007, p.31; SANTOS, V, 2008, p.23).

Já a Austrália adotou a política de RD como política pública oficialmente em 1985 e, por isso, foi considerada o primeiro país a legitimar a estratégia de RD em sua política nacional de drogas (PEREIRA, V, 2007, p.32; SANTOS, V, 2008, p.23).

Esse país foi sede, em 1992, da *III Conferência Internacional de Redução de Danos Relacionados às Drogas* na cidade de Sidney. Essa conferência (From Faith to Science<sup>6</sup>) foi considerada um momento importante para o movimento internacional de RD em virtude de reconhecer o embasamento científico da RD (FONSECA, 2005 apud PEREIRA, V, 2007, p.32; SANTOS, V, 2008, p.23).

---

<sup>5</sup> O Parque da Agulha.

O Canadá, por sua vez, introduziu a RD na sua estratégia nacional de drogas em 1987 e, em 1994, foi o país sede da *V Conferência Internacional sobre Redução de Danos* em Toronto. Sua experiência com essa estratégia foi baseada na troca de seringas, manutenção com metadona, prevenção de problemas com álcool e promoção e educação para a saúde (SANTOS, V, 2008, p.23).

Nos EUA, a ideia de receber um programa de troca de seringas foi recebida com muita resistência por parte da população e por parte de alguns políticos. Teve tanta resistência que desde o primeiro programa<sup>7</sup> a ser instaurado no país, esse teve pelo menos 35 pessoas presas (LURIE, 1998 apud CAVALCANTE, 2014, p.17).

A discussão acontecia em meio a um cenário político desasossegado e que deixava explícito que existiam dicotomias sobre o assunto (CAVALCANTE, 2014, p.17). O que pode ser observado no relatório<sup>8</sup> da Office of National Drug Control Policy (UNDC), publicado em 1992, que trazia a seguinte conclusão:

Não resta dúvida de que a distribuição de seringas favorece o consumo de drogas e solapa a credibilidade da mensagem endereçada a sociedade de que consumir drogas constitui um ato ilegal e moralmente condenável (MARTINEZ, 1992 apud CAVALCANTE, 2014, p.17).

A postura americana em relação a RD se deve ao fato de ela não envolver a incompatibilidade do uso de seringas estéreis com o uso continuado de drogas. E, por isso, Drucker e Clear, (1998) apud Fonseca e Bastos (2005) retratam que a grande contestação americana em relação a RD é resultante do processo histórico de guerra às drogas constituído na história social norte-americana (CAVALCANTE, 2014, p.17).

Na esfera não governamental, a política de RD é defendida e difundida mundialmente pela Associação Internacional de Redução de Danos (IRAH). Essa é considerada a primeira ONG a trabalhar com RD internacionalmente, fazendo a inter-relação entre o consumo de drogas e a disseminação do HIV e da hepatite e, posteriormente, refletindo mais a respeito do tratamento de abstinência. Depois de um certo controle dessas drogas injetáveis, o grupo saiu a procura de alternativas de tratamento de substituição que não fosse apenas de abstinência.

---

<sup>6</sup> Da fé à ciência.

<sup>7</sup> Programa de troca de seringas.

A IRAH é considerada nos debates e nas definições de políticas da ONU como uma importante interlocutora, pois traz outro olhar sobre os usuários de substâncias ilícitas, além de promover pesquisas sobre diferentes formas de tratamento e epidemiologia.

Por mais que haja contribuições advindas das conferências internacionais enquanto estratégia de RD, nas quais são apresentados os desenvolvimentos, o paradigma proibicionista estadunidense, da guerra às drogas ainda se mantém (GORGULHO, 2008 apud CAVALCANTE, 2014, pp 17-18).

### 5.2.2 Redução de Danos na América Latina

O processo para introduzir a política de RD na América Latina e no Caribe tem sido bastante dificultado em virtude da influência de algumas forças conservadoras locais e das crenças culturais e religiosas que entram em choque com as principais estratégias utilizadas para reduzir os danos, como a distribuição de preservativos.

Outro grande fator que dificulta é a forte influência de pressões internacionais contraditórias, principalmente dos EUA, objetivando reduzir a oferta de cocaína em países com instabilidades econômicas e políticas (BASTOS, 2001 apud PEREIRA, V, 2007, p.33; SANTOS, V, 2008 p.23).

Conforme Bastos et al. (2007 apud PEREIRA, V, 2007, p.33), até o momento, a política sul-americana de drogas se baseia numa abordagem de uma sociedade sem drogas. As autoridades aplicam punições legais para solucionar a problemática por meio da repressão e do tratamento baseado exclusivamente na abstinência.

Assevera Pereira (2007, p.33) afirma que:

---

<sup>8</sup> UNDC, 1992, "Programas de troca de seringas: São eles efetivos? ".

Até meados da década de 1990, estratégias visando à redução de danos ao uso de drogas, como, por exemplo, os programas de troca de seringas, foram implementadas de forma assistemática e, em raras vezes, com uma proposta adequada e, de fato, bem debatida (BASTOS, 2001). No fim dos anos 1990, no entanto, algumas iniciativas de prevenção para usuários de drogas injetáveis e não-injetáveis, implementadas na região por governos, organizações não-governamentais e associações comunitárias começaram a ter sucesso, principalmente no Brasil e na Argentina.

Assim é que, no Brasil, a guerra às drogas produziu várias consequências. Uma delas foi o desvio de rota da cocaína para o território brasileiro, pois, embora não produzisse a folha ou pasta, o Brasil passou a ser uma rota alternativa para o tráfico, usada pelos países produtores nos últimos anos. (SANTOS, V, 2008, p. 23).

Apesar disso, pode-se dizer que o estado de São Paulo foi considerado palco das primeiras discussões e de debates referentes à temática de RD. Caminhando nessa direção, o primeiro projeto-piloto de distribuição de agulhas e seringas descartáveis que introduziu o debate sobre redução de danos em nível nacional foi implantado pelo prefeito do município de Santos em 1989, David Capistrano, devido à forte epidemia de AIDS entre usuários de drogas injetáveis na época (CARVALHO, D; PAULINO, F; ROCHET, J, 2006, p.16).

Os estudos de Cavalcante (2014, p.18) relatam que:

Na busca de reduzir os casos alarmantes de AIDS entre os usuários de drogas injetáveis na cidade de Santos, deu-se início ao primeiro programa de redução de danos no Brasil (BUENO, 1994), tendo como objetivo principal a minimização da epidemia do vírus entre os usuários de drogas injetáveis devido ao compartilhamento no uso da seringa.

Em 1992, quando o governo federal brasileiro solicitou respaldo financeiro e técnico ao Banco Mundial para prevenção da AIDS, a luta pela implementação de estratégias de RD no Brasil destinadas aos usuários de drogas injetáveis recebeu um estímulo.

Assim, em meio a diversos desafios e lutas para manter o programa, foram surgindo novos atores em outras capitais, como foi o caso de Salvador, BA, que teve, em 1995, o primeiro projeto oficialmente concretizado de RD com troca seringas, promovido pelo Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas (CETAD) da Universidade Federal da Bahia. O projeto foi idealizado devido à alta prevalência

de HIV e hepatite C entre usuários de drogas injetáveis naquele período (CARVALHO, D; PAULINO, F; ROCHET, J, 2006, p.8).

Mais tarde, em 1994, o Ministério da Saúde juntamente com o Programa Nacional DST/AIDS e com o auxílio do Programa Nacional das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas, passaram a apoiar ações de RD.

A regulamentação do trabalho, porém, somente aconteceu em 1998, quando a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou a primeira lei que legalizou a troca de seringas. Nesse mesmo ano, o Dr. Fábio Mesquita, responsável pelo início das atividades em Santos, foi também responsável pela organização da *9ª Conferência Internacional de Redução de Danos* na cidade de São Paulo, com a participação de representantes de 55 países e com a presença de mais de 1.000 pessoas, consolidando assim a perspectiva de realização da primeira conferência internacional dessa natureza em um país em desenvolvimento.

Em 1998, foram criadas várias associações e redes que visavam à manutenção e ampliação desses movimentos, com destaque para a fundação da Associação Brasileira de Redutores de Danos (ABORDA), a criação da Rede Latino Americana de Redução de Danos (RELARD) e a Rede Brasileira de Redução de Danos (Reduc). Outro importante fator foi o surgimento de leis estaduais e municipais permitindo o exercício desses programas (CARVALHO, D; PAULINO, F; ROCHET, J, 2006, p.19).

Contudo, somente em 2002, o:

“Ministério da Saúde passou a considerar a Redução de Danos como uma de suas estratégias de prevenção ao uso e abuso de drogas, incorporando-a no Sistema Único de Saúde (SUS) através de serviços específicos como os Centros de Atenção Psicossocial, Álcool e Drogas – CAPSad” (FONSÊCA, 2012, p. 14 e 15).

Conquanto, com a legalização da primeira lei de trocas de seringas pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, constatam-se alguns avanços, visto que, em 2003, há registro de 150 programas em funcionamento no país (SANTOS, D; SOUSA, I, 2015, p.5; PEREIRA, V, 2007, p 35; SANTOS, V, 2008, p.24; FOLHA DE S. PAULO, 2001).

Mais adiante, no ano 2004, o governo brasileiro tentou regulamentar ações de

RD destinadas a usuários de drogas por meio da aprovação de uma política nacional, embora há registro de que “muitas associações tiveram suas ações paralisadas e algumas acabaram pela falta de financiamento” (FONSÊCA, 2012, p. 15). Essa tentativa contou com a participação de representantes do Ministério da Saúde e da Secretária Nacional Antidrogas (SENAD) (CARVALHO, D; PAULINO, F; ROCHET, J, 2006, p.1)

No ano de 2004, o foco da política de RD na esfera governamental deslocou-se da AIDS para o crack, e suas ações fundadas na acepção da transversalidade dos serviços ofertado pelo Sistema Único de Saúde (SUS), conforme asseveram CRUZ, PASSOS E SOUZA (2009), citado nos estudos de Fonsêca:

De 2004 até os dias atuais, houve uma mudança: a AIDS deixa de ser o foco da redução e o crack assume este lugar, incluindo-se na perspectiva da saúde mental. Lançada pelo Ministério da Saúde, a Redução de Danos passa a ser compreendida como uma estratégia na Política de Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas. O foco dessa estratégia pública de Saúde não se assenta exclusivamente sobre os Programas de Redução de Danos e sobre as ações de trocas de seringas, mas sim na constituição de ações que transversalizam os serviços da rede assistencial do SUS, em especial, os serviços de saúde mental (como os Centros de Atenção Psicossocial - CAPS) e os serviços de atenção primária à saúde como a Estratégia Saúde da Família (FONSÊCA, 2012, p. 15).

Implantar uma política nacional de RD no Brasil não seria uma tarefa fácil, uma vez que, desde as primeiras discussões sobre a implantação de RD a usuários de drogas no Brasil, iniciadas em 1980, ocorreu uma forte resistência de muitos atores sociais, o que dificultava a criação de um consenso perante a temática (CARVALHO, D; PAULINO, F; ROCHET, J, 2006, p.1).

A grande problemática, além do julgamento moral e político, era se a proposta da política nacional de redução de danos estaria de acordo com a legislação penal do Brasil, uma vez que esta legislação foi moldada sob uma perspectiva proibicionista (CARVALHO, D; PAULINO, F; ROCHET, J, 2006, p.2).

Em decorrência dessa resistência, a proposta de decreto elaborada não foi assinada pelo então presidente da república, Luís Inácio Lula da Silva. O Ministério da Saúde, porém, publicou, em 1º de Julho de 2005, a Portaria nº 1.028, que instituiu a Política Nacional de Redução de Danos no Brasil, assentindo o programa de RD como uma política de saúde e aumentando as práticas ofertadas pelo Ministério da

Saúde em relação a temática (CARVALHO, D; PAULINO, F; ROCHET, J, 2006, p.2,.21-22). Essas iniciativas corroboraram para que o Brasil passasse a ocupar um lugar de destaque, transformando-se assim no país de referência para esse movimento na América Latina (GORGULHO, 2006 apud PEREIRA, V, 2007, p.35).

Ainda em 2006, estudos realizados por Duarte e Dalbosco (2011) afirmaram que a divulgação e implementação da Política Nacional de Promoção da Saúde reforçou as ações de atenção aos usuários, preconizando o desenvolvimento de iniciativas preventivas e de estratégias de RD com base na corresponsabilização e autonomia da população. Uma prática eminentemente ética, evoluiu sua concepção, gradativamente, como uma política de saúde (FONSÊCA, 2012, p.15).

Outro importante marco normativo, que contribuiu para a evolução dessa política, foi a Lei Federal nº 11.343/2006 ao instituir o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), com foco não somente nos usuários (prevenção, atenção, reinserção social), mas, sobretudo, com a definição de normas de repressão à produção e ao tráfico ilícito de drogas. Assim, “afastou o uso de drogas do âmbito policial (supressão da pena de prisão para usuários de drogas), aproximando-o mais das questões da saúde” (FONSÊCA, 2012, p.15).

Essa lei substituiu a Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, e a Lei nº 10.409, de 11 de janeiro de 2002, trazendo mudanças, passando de Lei de Entorpecentes a Lei de Drogas. A lei trouxe mudanças na definição de usuário e no tratamento a ele conferido, não com base em uma política repressiva, mas no equilíbrio com a política preventiva, de RD, de reinserção social e de assistência. (LINS, 2009, p.243 e 254)

Um desses principais atores sociais que questionaram a criação da política nacional de RD foi a Igreja Católica, que, em 2004, pelo então Presidente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), declarou que a entidade era contra a política de RD e criticou a criação de espaços de consumo para usuários com dependência de drogas (CARVALHO, D; PAULINO, F; ROCHET, J, 2006, p.4).

Assim, as primeiras implantações de programas municipais e estaduais relativos a RD à saúde decorrentes do uso de drogas, iniciadas em 1990, sofreram desafios frente a setores que questionavam seu real benefício e os que, movidos sob uma ótica proibicionista, não reconheciam práticas de RD como uma ação legal, o que fez com o governo se preocupasse, mais tarde, em aprovar o decreto nº 4345

, que reconhece a estratégia de redução de danos como diretriz da política nacional antidrogas (PNAD) (CARVALHO, D; PAULINO, F; ROCHET, J, 2006, p.3;p.19).

Em contrapartida, em 2019, foi aprovado o Decreto nº 9.761<sup>9</sup>, no governo Jair Bolsonaro<sup>198</sup>, constituindo em um retrocesso, cujas estratégias de tratamento da política nacional de drogas passaram a ter como foco um único viés: da promoção da abstinência dos usuários e não mais a política de RD, conforme descrito em:

As ações, os programas, os projetos, as atividades de atenção, o cuidado, a assistência, a prevenção, o tratamento, o acolhimento, o apoio, a mútua ajuda, a reinserção social, os estudos, a pesquisa, a avaliação, as formações e as capacitações objetivarão que as pessoas se mantenham abstinentes em relação ao uso de Drogas (ANEXO, 2.8)

Outro aspecto evidenciado nesse decreto está relacionado à questão da criminalização dos produtores de drogas declaradas como ilegais para fins de subsistência:

Assegurar políticas públicas para redução da oferta de drogas, por meio de atuação coordenada, cooperativa e colaborativa dos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública - Susp e de outros órgãos responsáveis pela persecução criminal nos entes federativos, incluída a realização de ações repressivas e processos criminais contra os responsáveis pela produção e pelo tráfico de substâncias proscritas, de acordo com o previsto na legislação (ANEXO, 3.13).

Vale salientar que, até antes da aprovação desse decreto, o Brasil era o país onde o movimento de RD era o mais avançado da América Latina, com uma grande participação no movimento internacional através de pesquisas, divulgação e defesa dessa proposta, publicações de trabalhos, participação de organizações governamentais e não governamentais, além da garantia dessas ações em nível federal, incluindo também legislações específicas em alguns estados e municípios (GORGULHO, 2006 apud PEREIRA, V, 2007, p.36).

### 5.3 Política de Redução de Danos

A política de RD visa ao desenvolvimento de uma série de ações partindo do ideal que as pessoas não usem drogas, mas, se não for possível, que se faça com

---

<sup>9</sup>Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-22/2019/Decreto/D9761.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-22/2019/Decreto/D9761.htm)>. Acesso em: 16 de janeiro de 2020.

<sup>10</sup> Atual presidente da República do Brasil.

os menores riscos possíveis (Marlatt, 1999; Nadelmann, 1999 apud SANTOS, D; SOUSA, I, 2015, p.5).

Logo, os princípios básicos que permeiam a RD são, conforme Marlatt (1999) apud Santos; Sousa, I, (2015, p.5):

1. A redução de danos é uma alternativa de saúde pública para os modelos moral/criminal e de doença do uso e da dependência de drogas;
2. A redução de danos reconhece a abstinência como resultado ideal, mas aceita alternativas que reduzam os danos;
3. A redução de danos surgiu principalmente como uma abordagem
4. “De baixo para cima”, baseada na defesa do dependente, em vez de uma política “de cima para baixo” promovida pelos formuladores de políticas de drogas;
5. A redução de danos promove acesso a serviços de baixa exigência como uma alternativa para abordagens tradicionais de alta exigência;
6. A redução de danos baseia-se nos princípios do pragmatismo empático versus idealismo moralista. (Marlatt 1999, p.46).

Esses princípios dão lugar a vários tipos de ações que podem ser implementadas de forma conjunta ou separada, de acordo com a realidade de cada comunidade. Entre os mais comuns, destacam-se as ações: a) visando promover o consumo com menos risco, dirigidas a promover a educação sanitária, costumam agir nos entornos próximos a zona de consumo; b) oferecendo cuidados mínimos de serviços de ajuda social e sanitária de base; c) promovendo o sexo mais seguro, com educação sobre sexualidade e prevenção, e que promovam o acesso mais fácil a preservativos; d) substituindo o uso de substâncias adquiridas no mercado ilegal por substâncias prescritas; e) promovendo o trabalho entre pares e a auto-organização dos usuários de drogas.

Complementando esse enfoque, especificamente, relacionadas à oferta de uma variedade de políticas e procedimentos, recorre-se a FONSÊCA (2012), pois ele traz uma concepção ampliada dos fundamentos constituidores de uma política de RD que ultrapassa a visão hegemônica do olhar objetivo dos usuários como objeto, seja de conhecimento ou de relação. Nesse escopo, o autor acentua a visão ontológica dos usuários como protagonistas, sujeitos de direito, vivos, possuidores de dignidade, que merecem uma estratégia de ação focada na legitimação da sua cidadania, traduzida em atitudes ou em uma postura humanizada do agente mediador, “visando auxiliá-los no cuidado das consequências de seus

comportamentos, sem jamais rotulá-lo (ALMEIDA, 2003 apud FONSÊCA, 2012, p.17).

Em outras palavras, refere-se a uma ação pautada na dialogicidade com o estabelecimento de relações de cooperação e empatia, no protagonismo dos usuários, de modo que esses sejam o centro do processo. E, ainda, que essa relação não seja de despersonalização, mas de acolhimento, recorrendo a escuta qualificada, de modo que os auxiliem na definição de atitudes responsáveis e saudáveis em face de comportamentos de risco.

Nesse sentido, a estratégia proposta não visa eliminar comportamentos dos usuários por meio exclusivamente da abstinência, proibicionismo, criminalização, mas na prevenção antecipada de danos sem julgamento de valor. Dessa feita, os usuários são o eixo central da proposta de RD, ou seja, o cuidado de si e o manejo do seu uso de drogas (FONSÊCA, 2012, p.16).

Nessa perspectiva, FONSÊCA considera “a redução de danos como uma aposta inovadora, uma aposta ética” (2012, p. 17) visto que, para ele:

A RD traduz-se em posturas e atitudes, políticas e programas, que tem como objetivo contribuir para a transformação da visão de mundo das posturas da sociedade diante das drogas, possibilitando diálogo na sociedade e expressão das pessoas que usam drogas, sobre os usos, necessidades, desejos, direitos e deveres (FONSÊCA, 2012, p.17).

Para que essa política seja concretizada na prática, requer-se uma articulação com os diferentes atores da sociedade, principalmente a mudança de postura por parte dos formuladores das políticas de drogas, juntamente com a proposta de educação para a autonomia (SOUZA; MONTEIRO, 2011 apud FONSÊCA (2012, p. 17).

Acrescenta-se, ainda, a necessidade de se pensar um trabalho preventivo-assistencial, desenvolvido no âmbito social, sanitário e terapêutico, a fim de aumentar a capacidade dos usuários de acessar o sistema de saúde, assegurar a promoção de estilos de vida saudáveis, a conscientização quanto ao risco de overdose, a orientação, a promoção da abstinência e os efeitos do consumo (MORERA, PADILHA E ZEFERINO, 2015, p. 82 - 83).

Esse conjunto de estratégias, pensadas em nível individual e coletivo, deve estar associado à promoção e ao desenvolvimento de uma política social e de saúde inclusiva que favoreça uma rede de apoio adaptada às necessidades e às

demandas dos usuários de drogas, ações de educação, informação, estratégias seguras de administração do uso das drogas, além de garantir ações dirigidas às comunidades em geral com intuito de evitar a marginalização dos usuários (MORERA, PADILHA E ZEFERINO, 2015,p. 82 - 83).

Outra contribuição que merece destaque é dada pela Organização Panamericana de Saúde (OPS):

ao estimular que haja mudança de paradigma na relação entre profissionais de saúde e usuários, quando adota a concepção de RD como estratégia de saúde pública preventiva, que promove maior integração entre os usuários e os serviços de saúde, respeitando aspectos éticos e os direitos humanos, priorizando a manutenção da vida, e permitindo a redução das infecções e outros agravos à saúde (SANTOS, SOARES e CAMPOS, 2012, p.46)

Entretanto, a proposta de RD, muitas vezes, tropeça nas sérias deficiências do sistema político real, fortalecendo assim o afastamento dos usuários dos serviços de saúde e a propagação do discurso de que essas estratégias não lhes produzem impactos positivos.

#### 5.4 Os embates atuais em torno da Redução de Danos

A RD contrapõe os princípios da política oficial de drogas, isto é, vai de encontro a seus princípios e pressupostos, visto que a guerra às drogas está alicerçada numa natureza idealista, na qual acredita-se que é possível ter uma sociedade sem drogas, cuja a estratégia mais viável é o combate e controle da oferta e demanda ou a abstinência total da utilização ou a erradicação das drogas ilícitas.

Dessa forma, esse objetivo tem uma grande influência nas políticas e intervenções estatais sobre a sociedade, sejam eles consumidores de drogas ou não. Esse modelo exclui uma grande parte dos consumidores de drogas, pois não compactua com outras formas de consumo, como pode-se observar em:

[...] não aceita objetivos e metas intermediários ou provisórios que possam ser alcançados em situações nas quais a abstinência total é difícil de ser conseguida (ou seja, a redução de danos), por isso ficou também conhecida como tolerância zero ou América livre de drogas (Soares, Jacobi, 2000:220 apud Santos, 2007:25).

Possui uma ideologia embasada num olhar preconceituoso, moralista e repressivo:

[...] predominam a persuasão, a ideia de um saber único e exclusivo, dono de uma única face; a omissão ou superficialidade no tratamento dos dados, propondo uma informação tendenciosa e dirigida; a ideia de que o indivíduo está indefesamente à mercê da droga faz despertar um sentimento de proteção paternal que enfatiza a autoridade; a apresentação da droga como um mal em si (Soares, Jacobi, 2000:219 apud Santos, 2007, p.25).

Essa ideologia se faz presente em propostas de vários modelos de intervenção, como o modelo jurídico-moral (SANTOS, 2007, p.25) e o modelo de saúde pública (que se embasa no critério da legalidade ou no critério repressivo por meio de sanções a usuários e não usuários de drogas) (Santos, 2007, p.26).

O método da concepção de guerra às drogas reforça posturas e modelos que objetivam a reprodução da intolerância às drogas. Conforme Carlini-Cotrim (1992:54) apud Santos, 2007, p.26:

[...] esta postura preventiva repousa na firme intenção de banir qualquer uso de droga entre a juventude, e privilegia, para a realização deste objetivo, ações de controle social e punição. [...] a postura de guerra às drogas está intimamente ligada a propostas de prevenção escolar conhecidas na literatura especializada como modelos de amedrontamento, apelo moral, treinamento para resistência, pressão de grupo positiva e de orientação aos pais.

Embora a política de RD seja uma boa estratégia para reduzir os danos causados pelo consumo de drogas ao usuário, nenhuma das três convenções internacionais que baseiam o atual sistema internacional sobre drogas, prevê a RD. Isso pode ser observado na Convenção Única sobre Estupefacientes, aprovada em 1961 pela ONU, que restringe a utilização das drogas apenas para fins terapêuticos, prevendo, inclusive, a criminalização do consumo, sendo o indivíduo sujeito a penalidades severas, trazendo sanções penais para as formas dolosas de tráfico, produção, posse, etc. (SANTOS, 2007, p.19); IMESC/INFOdrogas 1999-2012). Em seu preâmbulo, traz uma posição clara de que o consumo problemático de drogas representa uma grande ameaça para a sociedade:

As partes, preocupadas com a saúde física e moral da humanidade, [...] reconhecendo que a toxicomania é um grave mal para o indivíduo e constitui um perigo social e econômico para a humanidade, conscientes de

seu dever de prevenir e combater esse mal [...] (UNODC 2009 apud TAFFARELO, 2009:61).

O objetivo precípua dessa convenção foi restringir a fins médicos e científicos a produção, fabricação, exportação, importação, distribuição, comércio, consumo e posse de drogas e extinguir a disponibilidade de drogas para o mercado ilícito (SILVA,2013, p.109; ROCHET, 2009, p.98, TAFFARELLO,2008, p. 61).

Essa norma propunha formas rigorosas de fiscalização e não levava em consideração formas terapêuticas e novas alternativas como a RD. Por outro lado, o marco legal exigia que todos os países membros da convenção adotassem medidas punitivas ao consumo recreativo de drogas e estipulassem como crime o consumo, produção e comercialização de drogas. (SILVA, 2014, p.49).

Enfim, essa convenção atentou mais para a política de oferta, esquecendo da importância de tratar a problemática do consumo (controle do consumo), por isso não previa propostas de RD (SMITH, 1992 apud SILVA, 2013, p.109).

A Convenção de 1971, realizada em Viena, buscou estabelecer um sistema moderno de controle internacional de drogas, possuindo como um dos principais objetivos o controle mundial das drogas, chamando a necessidade de os Estados implantarem políticas públicas, visando prevenir e reprimir o narcotráfico, assim como seu consumo.

Embora, tenha sido a primeira convenção que considerou o controle de oferta e demanda, ela ainda continha uma lista de drogas restritas apenas a fins médicos e científicos e proibia qualquer droga relacionada com a expansão da consciência (ESCOHOTADO, 1998, p. 678). Por isso, também não previa a RD.

A Convenção de 1988 significou o auge da política proibicionista. Em seu preâmbulo, traz a ideia de suspensão e erradicação do tráfico de drogas ilícitas, assim como a intenção de eliminar as causas profundas do uso indevido de drogas, além de aumentar a cooperação internacional jurídica e policial (SILVA, 2014, p. 75). Considera o tráfico ilícito um mal a ser enfrentado nacional e internacionalmente, deixando claro o seu lado intervencionista disfarçado de cooperação internacional. (IMESC/ INFOdrogas1999-2012; ROCHET, 2009, p.105). Como pode ser visto em:

As partes nessa Convenção,

Profundamente preocupadas com a magnitude e a crescente tendência da produção, da demanda e do tráfico ilícitos de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas que representam uma grave ameaça à saúde e ao bem-estar dos seres humanos e que têm efeitos nefastos sobre as bases econômicas, culturais e políticas da saúde [...]; reconhecendo que a erradicação do tráfico ilícito é responsabilidade coletiva de todos os Estados e que, para esse fim, é necessária uma ação coordenada no nível da cooperação internacional [...]

reconhecendo a necessidade de fortalecer e complementar as medidas previstas na Convenção Única de 1961, e na Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971, a fim de enfrentar a magnitude e a expansão do tráfico ilícito e as suas graves consequências [...]; interessadas em concluir uma Convenção internacional, que seja um instrumento completo, eficaz e operativo, especificadamente dirigido contra o tráfico ilícito, levando em conta os diversos aspectos do problema como um todo, particularmente os que não estão previstos nos tratados vigentes, no âmbito dos entorpecentes e das substâncias psicotrópicas; convém o que segue [...]

A adoção desses princípios defendidos pela convenção foi considerada como o apogeu do proibicionismo e, ainda, como resposta global às drogas, uma das razões que fez com que ela também não previsse a RD. (SILVA, 2014, p. 52; GLOBAL COMMISSION, 2016, p.8).

Ademais, nem a UNGASS, incluindo a de 2016, valorizou a política de RD, como pode-se observar na declaração pública feita pela GCDP relativa ao documento final da UNGASS (2016)<sup>13</sup>, demonstrando a sua insatisfação com o que foi discutido e acordado na última UNGASS:

O documento final tem muita retórica, mas pouco conteúdo. Embora inclua referências positivas a direitos humanos e saúde pública, não apresenta soluções concretas para torná-las definitivas. Nenhuma das três minutas do documento final propostas pelos 53 Estados-membros que atuam na Comissão de Narcóticos (CND, em inglês) resultará em mudanças significativas. Nelas, não se reconhece o fracasso escolar do sistema atual em reduzir a oferta e a demanda. (“Declaração pública sobre o processo e a minuta do documento final da UNGASS 2016”, GCDP, 2016, p.1).

Por sua vez, o TNI observa a RD como uma importante estratégia política a ser aplicada no campo das drogas ilícitas. Apesar de a RD ser uma importante estratégia, o sistema internacional de drogas impede que essas alternativas sejam implantadas efetivamente.

Em contraponto, as políticas e estratégias de drogas atuais vem sendo fortemente influenciadas pela esfera moralizante, embasadas em preconceitos e visões ideológicas sem, contudo, se preocupar com a saúde e bem-estar dos usuários e da comunidade.

Além de que, apesar de existir abordagens científicas relativas ao programa de RD voltado para a saúde dos usuários de drogas e a minimização das consequências, ainda existe bastante oposição de Estados Nacionais e atores sociais pelo mundo (IHR, 2014, p. 1<sup>14</sup>).

No entanto, o programa de RD conta com um extenso apoio de organismos internacionais da saúde, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), Programa das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (ONUSIDA), os quais recomendam práticas que visam a redução do risco de infecção por HIV/AIDS por pessoas que injetam drogas (IHR, 2014, p. 1<sup>15</sup>).

## 5. 5 Redução de Danos e o TNI: Agendas políticas e práticas

Em tese, as principais agendas políticas de RD do TNI são: 1) regulação do mercado de *Cannabis*; 2) Anfetamina e RD; e 3) programas de fornecimento de equipamentos estéreis para usuários de drogas injetáveis.

Antes de abordar a questão da regulação do mercado de *Cannabis*, faz-se necessário descrever, em linhas gerais, o impacto derivado da ilegalização do mercado dessa substância, o que, por sua vez, produz impactos sociais e de saúde pública.

A respeito da saúde pública, geram aumento do consumo anual da substância, bem como o aumento de infrações envolvendo consumo e posse para uso pessoal dessa substância.

Já os impactos sociais são a sobrecarrega do sistema prisional, impactos negativos à saúde do usuário que utiliza a substância para uso pessoal e ainda gera dificuldade de acesso à substância para fins medicinais (TNI, 2016<sup>16</sup>, p.4).

Vale ressaltar que, apesar de essa substância estar submetida ao rol de substâncias ilegais pela Convenção Única de 1961 e pela de 1988, o seu consumo tem aumentado em nível global. Estudos mostram que, desde 2009, o consumo de *Cannabis* aumentou cerca de 4%, enquanto o número de usuários aumentou 20% nesse mesmo período (UNODC, 2019, p.17-18<sup>17</sup>). A maconha é a droga mais utilizada entre as substâncias ilícitas. Estudos revelam que 188 milhões de pessoas tenham usado em 2017, e que seu consumo tenha aumentado aproximadamente 30%, entre 1998 e 2017 (UNODC, 2019, p.17-18<sup>18</sup>p. 9<sup>19</sup>).

Diante disso, a grande problematização trazida pelo TNI referente a substância refere-se aos prejuízos à saúde e ao usuário em razão da ilegalidade da droga, caracterizada pela dificuldade do acesso para fins medicinais e para o tratamento de dependentes, dada a estigmatização e criminalização da substância.

A *Cannabis*, por sua vez, não tem apenas uso recreativo, visto que também apresenta benefícios medicinais para diversas finalidades, graças à substância tetrahidrocannabinol (THC). Dentre elas, destacam-se os tratamentos da dor crônica; de náusea e vômito de pacientes submetidos a quimioterapia; do tratamento da falta

---

<sup>13</sup>Disponível em: <http://www.globalcommissionondrugs.org/docs/GCDPPositiononUNGASS-March2016-PT.pdf>>. Acesso em: Novembro de 2017.

<sup>14</sup>Disponível em: <https://harmreductionjournal.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/1477-751711-7>. Acesso em: 30 de janeiro de 2020.

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Informe: A regulação de Cannabis e os tratados de Drogas da ONU. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/cannabis-regulation-and-the-un-treaties>>. Acesso em: Novembro de 2019.

<sup>17</sup> UNODC, Relatório Mundial sobre Drogas, livreto 5, 2019. Disponível em: <https://wdr.unodc.org/wdr2019/en/cannabis-and-hallucinogens.html>. Acesso em: 19 de janeiro de 2020.

<sup>18</sup> Idem.,

<sup>19</sup> UNODC, Relatório Mundial sobre Drogas, livreto 2, UNODC, 2019. Disponível em: <https://wdr.unodc.org/wdr2019/en/cannabis-and-hallucinogens.html>. Acesso em: 19 de janeiro de 2020.

<sup>20</sup> Idem.

de apetite em pessoas com câncer ou com AIDS; para redução de espasmos musculares; e, além de possuir benefícios para cuidado paliativo proporcionados pela canabidiol<sup>21</sup>, a substância age como anticonvulsivante. (OMS<sup>2199</sup>, 2006, p.88)

Outra questão é a dificuldade de acesso a tratamento a dependentes provocado pela criminalização e estigmatização dos usuários problematizado pelo TNI, o que tem provocado uma quantidade significativa de dependência em relação à substância e uma redução no acesso ao tratamento oriundo de seu uso problemático dado a submissão da substância ao rol de drogas ilegais.

Estudos revelam que cerca de 13,1 milhões de pessoas em todo mundo são dependentes de *Cannabis* e que, por ano, somente uma a cada dez pessoas recebem tratamento decorrente do uso indevido de drogas (OPAS<sup>23</sup>, 2018, p.12; UNODC, 2019).

Diante dessa problematização, o TNI apresenta uma agenda política para a RD à saúde que se refere à regulação do mercado de *Cannabis*. Essa proposta significa recolocar a substância, que está sob o poder das facções criminosas, nas mãos da responsabilidade estatal, por meio do estabelecimento de regras para a atividade econômica relacionada ao consumo da substância para uso recreativo. Dessa maneira, o mercado ilegal não propicia segurança e qualidade aos usuários, perde clientes, espaço e por consequência poder (SZAFIR, 2012).

Essa proposta de regulação Estatal é similar à regulamentação do mercado de álcool em alguns estados dos EUA, em que é proibido vender bebida alcoólica para menores de 18 anos ou até 21 anos em alguns estados, além de exigir licenciamento

---

<sup>21</sup> Um componente da *Cannabis* que quando destinada para fins medicinais costuma ser apresentada como tintura ou extrato. (OMS, 2017). Disponível em: <https://www.who.int/medicines/news/2017/WHO-recommends-most-stringent-level-int-control/en/>. Acesso em: 20 de janeiro de 2020

<sup>22</sup> Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42666/9788572416665.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 19 de janeiro de 2020.

<sup>23</sup> Disponível em: <https://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/34946>. Acesso em: 20 de janeiro de 2020.

de empresas comerciais para a produção, comércio e venda dos produtos oriundos do álcool (UNODC, 2019, p. 26-27).

Em março de 2009, foram aprovadas disposições legais que permitem o uso da *Cannabis* para fins não medicinais no Canadá, no Uruguai e em 10<sup>200</sup> jurisdições do EUA. De maneira geral, a legislação desses países permite a venda e produção de *Cannabis* para fins não medicinais, porém, existem diferenças entre os tipos de regulamentação e controle adotados de acordo a realidade dos países (UNODC<sup>201</sup>, 2019,p.25).

No Uruguai, conforme tratado no Capítulo 3, foi aprovada em 2013, a Lei nº 19.172 que regula o cultivo, produção, distribuição e uso da *Cannabis* para fins não médicos para maiores de 18 anos. De acordo com a lei, os indivíduos podem ter acesso a *Cannabis* de três formas: a) compra em farmácia; b) sócio de um clube social de *Cannabis*; ou c) pelo cultivo doméstico, no qual a quantidade máxima permitida por pessoa é de até 480 gramas por ano. (UNODC<sup>202</sup>, 2019, p.34-35; TNI, 2016<sup>203</sup>, p.6).

Desde a aprovação da regulação de *Cannabis* no país até o ano de 2018, o uso da droga obteve uma queda. Estudos mostram que, em 2014, a prevalência estimada do uso de *Cannabis* foi de 9,3%, ou cerca de 162.000 usuários de *Cannabis* por mês e, em 2018, a prevalência do uso foi de 6,5%, ou cerca de 112.000 usuários por mês. (UNODC<sup>204</sup>, 2019, p.35).

Diante disso, a agenda prática que o TNI adotou em relação ao Uruguai foi prestar assessoramento técnico ao governo uruguaio e organizar dois diálogos informais com a participação de especialistas e atores nacionais e internacionais, em seu caminho para a aprovação dessa lei, no ano de 2013. (TNI, 2013)

No Canadá, foi aprovada, em 2018, a Lei Federal C-45 que legaliza o uso e venda de *Cannabis* para fins não médicos entre pessoas maiores de 18 anos. No país,

---

<sup>200</sup> Califórnia, Distrito da Columbia, Alaska, Nevada, Oregon, Maine, Massachusetts, Colorado, Washington, Michigan.

<sup>201</sup> Disponível em:

[https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_5\\_CANNABIS\\_HALLUCINOGENS.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_5_CANNABIS_HALLUCINOGENS.pdf).

Acesso em: 21 de janeiro de 2020.

<sup>202</sup> Idem.

<sup>203</sup> Informe: UNGASS 2016: um consenso amplo ou fragmentado? TNI, 2016, p.6. Disponível em:

<https://www.tni.org/en/publication/ungass-2016-a-broken-or-b-r-o-a-d-consensus>. Acesso em:

Novembro de 2019.

<sup>204</sup> Idem.

há a divisão das responsabilidades entre federação e estados a respeito da regulamentação do uso não médico da *Cannabis* (UNODC<sup>205</sup>, 2019, p.25 e p.29; TNI, 2018<sup>206</sup>).

A lei possui o objetivo de coibir o uso de *Cannabis* por pessoas menores de 18 anos, evitar que criminosos lucrem com a distribuição e venda da droga e proteger a saúde pública e segurança dos usuários (UNODC, 2019, p.33<sup>207</sup>).

Diante disso, a agenda prática que o TNI tomou em relação ao Canadá foi prestar assessoria técnica ao governo canadense em 2017, em seu caminho para a legalização do mercado de *Cannabis*, conforme abordado no Capítulo 3 (TNI, 2017).

Nos EUA, em 2012, Colorado e Washington foram os primeiros municípios a permitir o uso recreativo de *Cannabis* para maiores de 21 anos. Em 2014, iniciativa semelhante foi aprovada pelos estados do Alaska, Oregon e Washington. No início de 2018, a Califórnia (considerado o maior estado a legalizar o uso não médico de *Cannabis*) começou a permitir o uso não médico da droga.

Em âmbito federal, no entanto, a substância ainda é considerada ilegal pelo governo dos EUA (UNODC, 2016<sup>208</sup>, p.45), o que denuncia o aumento do uso de *Cannabis* no país. Estudos mostram que o uso de *Cannabis* entre a população adulta (18 anos ou mais) aumentou 10% durante o período de 2002 a 2017 e, em 2017, o número de pessoas que usavam *Cannabis* passou a 3 milhões, maior que os anos de 2002 e 2016 (UNODC, 2019<sup>209</sup>, p.19).

Diante dessa realidade, a qual reflete os impactos provados pela não regulação do mercado de *Cannabis* e pelos exemplos de alguns países que adotaram a regulação, o TNI traz as seguintes recomendações (agendas práticas) para regulação do mercado de *Cannabis*: 1) reforma dos tratados aplicáveis a todos os Estados-membros e aprovação por consenso; 2) reforma dos tratados aplicáveis a todos os

---

<sup>205</sup> Idem.

<sup>206</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/en/publication/balancing-treaty-stability-and-change>. Acesso em: Dezembro de 2019.

<sup>207</sup> Disponível em:

[https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_5\\_CANNABIS\\_HALLUCINOGENS.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_5_CANNABIS_HALLUCINOGENS.pdf). Acesso em: 21 de janeiro de 2020.

<sup>208</sup> Disponível em: [https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD\\_DRUG\\_REPORT\\_2016\\_web.pdf](https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf). Acesso em: 21 de janeiro de 2020.

<sup>209</sup> Disponível em:

[https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_5\\_CANNABIS\\_HALLUCINOGENS.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_5_CANNABIS_HALLUCINOGENS.pdf). Acesso em: 21 de janeiro de 2020.

Estados-membros que requer aprovação da maioria; 3) reforma dos tratados aplicáveis a um grupo de Estados; e 4) reforma dos tratados aplicáveis a Estados individuais (TNI,2016<sup>210</sup>, p.3-14).

A estratégia 1 consiste em qualquer Estado-membro da ONU notificar ao secretário-geral da ONU uma proposta de emenda às convenções internacionais sobre drogas, esclarecendo o motivo que impulsiona a iniciativa. Diante disso, o secretário deve encaminhar a proposta aos Estados-membros e a ECOSOC, que podem optar por: a) convocar uma conferência das partes (COA) e estudar a emenda; b) perguntar se as partes aceitam a emenda; ou c) não adotar nenhuma alternativa e esperar se algum Estado-membro apresentar objeções.

Se nenhum país rejeitar a proposta, a alteração será feita dentro de 18 meses (24 meses no caso da Convenção de 1988) e, caso rejeite, a ECOSOC pode pedir: 1) aprovação da proposta de qualquer maneira (menos ao Estado que se opôs); 2) rejeitar a proposta se tiver várias objeções que comprometam a finalidade e o objeto do tratado; ou 3) convocar uma COP para estudar a emenda (TNI, 2016<sup>211</sup>, p.3-9).

A estratégia 2, que é uma reclassificação permitida pela Convenção Única de 1961, da qual a OMS ou os Estados-membros podem solicitar uma modificação que permita reclassificar uma droga ou retirá-la da convenção a partir de uma votação de maioria simples (votos da maioria dos membros presentes e votantes). Essa estratégia, contempla o caso da *Cannabis*, que está submetida à classificação da Convenção Única de 1961, mas que poderia ser reclassificada a partir desse sistema de votação ou removida da lista. (TNI, 2016<sup>212</sup>, p.11)

A estratégia 3, consiste em uma intermodificação que pode ser usada por um grupo de países que gostariam de resolver o problema da não conformidade com os tratados em virtude de possuírem legislações internas para regular o mercado de *Cannabis*. Esse grupo de Estados pode, entre eles, firmar acordos, visando modificar ou anular dispositivos das convenções da ONU referentes ao controle de *Cannabis* (TNI, 2016<sup>213</sup>, p.12).

---

<sup>210</sup> Disponível em: [https://www.tni.org/es/publicacion/la-regulacion-del-cannabis-y-los-tratados-de-drogas-de-la-onu?content\\_language=en](https://www.tni.org/es/publicacion/la-regulacion-del-cannabis-y-los-tratados-de-drogas-de-la-onu?content_language=en). Acesso em: dezembro de 2019.

<sup>211</sup> Idem.

<sup>212</sup> Idem.

<sup>213</sup> Idem.

Por fim, a estratégia 4 refere-se à possibilidade de qualquer Estado-membro pedir sua retirada dos tratados a partir do processo de denúncia. Essa foi uma alternativa adotada pela Bolívia, em 2011, quando o país notificou ao secretário-geral que iria se retirar da Convenção Única de 1961 a partir de janeiro de 2012. E, por isso, em 2013 foi aceito formalmente a adesão da Bolívia com serviços que defendem o direito de permitir em seu território a prática tradicional de mesclar folha de coca, bem como o uso natural, cultivo, comércio e posse da folha de coca para esse fim lícito (TNI, 2016<sup>214</sup>, p.14).

De fato, o TNI contribuiu com esse avanço da Bolívia por meio da organização de diálogos informais e de assessoria técnica prestada ao país, visando apoiar reformas às leis de drogas, conforme tratado no Capítulo 3 (TNI, 2012, p.42<sup>215</sup>).

Cita-se, ainda, a contribuição do TNI ao Canadá por meio de sua assessoria técnica prestada para que o país adotasse a estratégia 4 no seu caminho de legalização de *Cannabis* (TNI, 2017).

O TNI fez um estudo de caso sobre o programa de regulação de *Cannabis* na Europa, a partir da implementação de clubes sociais de *Cannabis* (CSC) e cita exemplos de alguns países que adotaram a regulação (TNI<sup>216</sup>, 2015). Esses clubes são modelos despenalizados, sem fins lucrativos, que visam fornecer e distribuir *Cannabis* aos seus sócios, que podem fazer uso da substância em pequenas quantidades. A Espanha<sup>217</sup> foi o país fundador desse modelo em 1990, sendo, portanto, copiado por ativistas em outros países da União Europeia, tais como Bélgica, Eslovênia, França e Reino Unido, além de ter alcançado popularidade entre países europeus, como Portugal e Alemanha (TNI<sup>218</sup>, 2015, p.9)

As regras aplicadas aos clubes consistem no estabelecimento do limite de idade para o acesso (pessoas maiores de 18 anos); na definição do horário de funcionamento (máximo de 8 horas por dia); assim como a proibição de venda de álcool; na exigência de fornecer informações relativas ao risco e aos danos do uso de

---

<sup>214</sup> Idem.

<sup>215</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/en/annualreport/annual-report-2012>. Acesso em: Outubro de 2019.

<sup>216</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/en/briefing/cannabis-policy-reform-europe>. Acesso em: 20 de janeiro de 2020.

<sup>217</sup> Porém seu primeiro clube foi constituído em 2001.

<sup>218</sup> Idem

*Cannabis*; e que os funcionários devam ser treinados em questões de saúde pública (TNI, 2015, p.12<sup>219</sup>).

Um exemplo de país europeu que adotou os CSC foi a Bélgica, que opera o mesmo modelo de clube social da Espanha e tem nesses clubes base ativista, bem como articulação com movimentos sociais. O mais famoso clube social<sup>220</sup> da Bélgica conta com a participação de cerca de 500 sócios (TNI, 2015, p.12<sup>221</sup>).

A França, que possui a prevalência mais alta do uso de *Cannabis* em toda Europa, organizou, em 2009, clubes sociais de *Cannabis*. Estima-se que existam cerca de 425 desses clubes no país, com cerca de 5.000 a 7.500 membros, baseados nos dados fornecidos pelos clubes sociais (TNI, 2015, p.13-14<sup>222</sup>).

Apesar dos exemplos citados, alguns Estados nacionais da Europa estão ignorando os impactos da reforma da política de *Cannabis* e, por isso, estão lidando com as consequências negativas do mercado ilegal dessa substância.

Em resposta a essa problemática, o TNI apresenta as seguintes recomendações para a Europa: a solicitação da descriminalização de fato ou de jure de *Cannabis* e o compromisso com o sistema de clubes sociais, com fito de evitar a criminalização dos usuários e separar o mercado de *Cannabis* de outras drogas mais perigosas. Além disso, recomenda que o mercado seja regulado e transparente para resolver os problemas que o Estado vem enfrentando, como os problemas de segurança pública; a proteção dos consumidores para o controle de qualidade da *Cannabis* (para evitar o uso de pesticidas); e a implantação de limites de acesso ao uso da substância nos clubes (limite de idade e quantidade máxima que pode ser consumida por dia, mês e ano nesses clubes) (TNI, 2015, p.16<sup>223</sup>).

Outro programa tratado pelo TNI refere-se ao uso da Anfetamina<sup>224</sup> e aplicação de políticas de RD, pois seu uso problemático tem afetado, sobretudo, o continente

---

<sup>219</sup> Relatório: Reforma da Política de cannabis na Europa: Do local ao nacional. Disponível em: [https://www.tni.org/es/publicacion/la-reforma-de-las-politicas-de-cannabis-em-europa?content\\_language=en](https://www.tni.org/es/publicacion/la-reforma-de-las-politicas-de-cannabis-em-europa?content_language=en). Acesso em: 24 de janeiro de 2020.

<sup>220</sup> Clube social "Trekt uw plant"

<sup>221</sup> Idem.

<sup>222</sup> Idem.

<sup>223</sup> Idem.

<sup>224</sup> Droga sintética de efeito psicoestimulante ao sistema nervoso central (OMS,2007, p.97-98).

Disponível em:

[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42666/9788572416665\\_por.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42666/9788572416665_por.pdf?sequence=2&isAllowed=y). Acesso em: 22 de janeiro de 2020.

asiático, dado o aumento do uso de estimulantes e os problemas sociais e de saúde gerados para o Leste e Sudeste Asiático. Em especial, o uso da metanfetamina que é uma substância derivada da anfetamina, mais potente e mais utilizada na região (TNI, 2011, p.1<sup>225</sup>).

Os problemas de saúde oriundos do consumo problemático da anfetamina e seus derivados estão relacionados ao risco de contrair ou compartilhar doenças transmissíveis, tais como: HIV, hepatite B e C e outras doenças sexualmente transmissíveis, tuberculose e problemas mentais (TNI, 2011, p.1<sup>226</sup>).

Outra questão é que, com o decorrer dos anos, a substância está se tornando mais forte e os métodos tradicionais de uso da substância (inalado, fumado, injetado ou ingerido), sem a introdução de política de RD, tendem a agravar os problemas de saúde originados pelo consumo, bem como, o aumento do número de usuários, que continua crescente (TNI, 2011, p.1-2<sup>227</sup>).

Estudos mostram que a quantidade apreendida de metanfetamina no mundo, em relação a 2016, obteve um aumento de 13 % para 16% e da anfetamina teve uma diminuição de 16%. O número de usuários dobrou no período entre 2008 e 2017, correspondendo a um aumento de 0,6% da população com idade de 12 anos ou mais (UNODC, 2019, p.36-37<sup>228</sup>). Além desse aumento do número de usuários, existe o risco de contrair ou compartilhar HIV e outras doenças pelo uso injetável desses estimulantes.

Nesse sentido, os estudos evidenciam que a taxa de prevalência de HIV entre injetores de anfetamina varia entre 3% e 15%. Essa taxa tende a aumentar, quando diz respeito ao uso da substância por via injetável, corroborando para que a taxa de HIV entre usuários que injetam anfetamina é maior do que os que a utilizam por via oral, pois a prevalência de contrair HIV por usuários que a utilizam por via oral é de 1% a 4,5% (UNODC, 2017, p.26<sup>229</sup>).

---

<sup>225</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/brief37.pdf>. Acesso em: 22 de janeiro de 2020.

<sup>226</sup> Idem.

<sup>227</sup> Idem.

<sup>228</sup> Disponível em: [https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_4\\_STIMULANTS.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_4_STIMULANTS.pdf). Acesso em: 22 de janeiro de 2020.

<sup>229</sup> Revisão sistemática de literatura sobre o uso de estimulantes e HIV, UNODC, 2017. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/hiv/aids/2017/2\\_Stim\\_HIV\\_Syst\\_Lit\\_Rev\\_Part\\_2\\_ATS.pdf](https://www.unodc.org/documents/hiv/aids/2017/2_Stim_HIV_Syst_Lit_Rev_Part_2_ATS.pdf). Acesso em: 23 de janeiro de 2020.

Quando se trata do risco de contração da hepatite C por usuários de drogas injetáveis, a incidência aumenta mais ainda. Estudos mostram que a prevalência de hepatite C entre usuários de metadona não injetável é entre 2,5% a 43,5% (UNODC, 2017, p.30<sup>230</sup>).

Diante dessa realidade, o TNI fez um estudo de caso sobre o estimulante anfetamina e a RD, analisando a experiência do Leste e Sudeste Asiáticos com o uso da substância, dado que é uma região com maior número de usuários e de apreensões (TNI, 2011<sup>231</sup>, p.1). Na região, a problemática é enfrentada com base na política de tolerância zero ao mercado da anfetamina. Em decorrência disso, tem se proliferado o efeito balão, ou seja, a transferência do cultivo da substância para regiões próximas, mudanças na rota do tráfico e aumento do encarceramento (TNI, 2011, p.2<sup>232</sup>).

Nas últimas décadas, a substância também tem sido apreendida em grande quantidade na América do Norte. Estudos mostram que as apreensões de metanfetamina da América do Norte e do Leste e Sudeste Asiáticos correspondem a cerca de 42% da quantidade apreendida no mundo. Revelam, ainda, que as apreensões da região têm sido crescentes nos últimos anos, pois, em 2017, as apreensões do Sudeste Asiático aumentaram 82 toneladas, no período entre 2007 e 2017 (UNODC, 2019, p.40-43<sup>233</sup>). Estudos revelam que, em 2017 na Ásia, 23 milhões de pessoas usavam anfetamina (UNODC, 2019, p.64<sup>234</sup>).

No Laos, que possui como principais drogas consumidas o ópio e seus derivados e estimulantes do tipo anfetamina, possui um número de usuários de anfetamina em torno de 40.600 pessoas e de ópio de 29.000 (IHR, 2012<sup>235</sup>).

Diferente da política de RD destinada ao uso problemático de opioides, que tem avançado e adquirido determinada visibilidade, a relacionada à anfetamina segue em sentido contrário, pois seus programas ainda estão limitados à Austrália e América do

---

<sup>230</sup> Idem.

<sup>231</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/brief37.pdf>. Acesso em: 22 de janeiro de 2020.

<sup>232</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/brief37.pdf>. Acesso em: 22 de janeiro de 2020.

<sup>233</sup> Disponível em: [https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_4\\_STIMULANTS.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_4_STIMULANTS.pdf). Acesso em: 22 de janeiro de 2020.

<sup>234</sup> Idem.

<sup>235</sup> Disponível em: <https://harmreductionjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/1477-7517-9-28>. Acesso em: 30 de janeiro de 2020.

Norte. No continente Asiático, o serviço de RD continua sendo direcionado a usuários heroína injetável, com pouca oferta para usuários de anfetamina.

Uma das razões para esse fato estar relacionado à falta de políticas públicas e o não reconhecimento dos usuários desse estimulante da necessidade de recorrer ao serviço de RD é que eles não se identificam com usuários de opioides (TNI, 2011, p.2<sup>236</sup>; TNI, 2014,p.19<sup>237</sup>).

Diante disso, o TNI, considerando que o uso da anfetamina é uma questão social e de saúde associada à proliferação de HIV, hepatites B e C e outras doenças sexualmente transmissíveis, <sup>238</sup>trouxo as seguintes recomendações: 1) necessidade de mais *advocacy* dos governos, organizações dos usuários e das ONGs para educar os formuladores de políticas, sociedade civil e comunidades de usuários, visando adotar medidas e respostas mais humanas; 2) necessidade de mais dados e pesquisas sobre o mercado de uso, padrão de uso da anfetamina e práticas prejudiciais; 3) associações de redução de danos relacionadas ao uso da anfetamina, grupo de autoajuda destinado aos usuários, experiências com aplicação de RD de outros países que puderem ser implantadas, levando em consideração o contexto cultural e local da região; 4) mais pesquisas sobre o padrão de uso da anfetamina e heroína, em análises separadas, já que alguns países<sup>239</sup> analisam as substâncias juntas; 5) educação e conscientização dos usuários sobre riscos à saúde pelo uso da substância; 6) não criminalização dos usuários de anfetamina em campanhas de conscientização; 7) abordagens diferenciadas levando em consideração a questão de gênero, de raça, injetores e não injetores, minorias, etc. (TNI, 2011, p.9<sup>240</sup>)

Entre os serviços de RD recomendados para a situação destacam-se: as medidas de higiene pessoal e nutrição introduzidas a baixo custo, como creme dental e escova de dentes; estratégias para ajudar a controlar a ingestão de drogas e o monitoramento de comportamentos; conscientização dos usuários sobre os riscos à saúde por meio de medidas educativas; medidas preventivas, tais como, a distribuição

---

<sup>236</sup> Relatório Salto para trás na Redução de Danos, TNI, 2014. Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/tni-2014-bouncingback-harmreduction.pdf>. Acesso em: 23 de janeiro de 2020.

<sup>237</sup> Idem.

<sup>238</sup> Relatório Bouncing Back, TNI, 2004. Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/tni-2014-bouncingback-web-klein.pdf>. Acesso em: 24 de janeiro de 2020.

<sup>239</sup> Tais como Austrália e Birmânia.

<sup>240</sup> Idem.

de seringas, preservativos, lubrificantes e matérias de comunicação; apoio psicossocial; participação da comunidade na parte de planejamento dos programas e prescrição oral de dexamfetamina, que visa ajudar os usuário na prevenção de recaídas durante o tratamento para deixar de usar a substância (TNI, 2011, p.10<sup>241</sup>).

O TNI defende agenda política de RD que se refere ao programa de fornecimento de equipamentos estéreis para usuários de drogas injetáveis, vistos como componente fundamental para a redução de doenças entre usuários de drogas injetáveis (OMS, 2004, p.1<sup>242</sup>).

O respectivo programa consiste em fornecer agulhas e seringas estéreis aos usuários de drogas, objetivando que eles utilizem seus próprios equipamentos, evitando, assim, o compartilhamento com outros usuários e que, ainda, possibilite o descarte das agulhas e seringas com segurança, de maneira a evitar uma maior proliferação de HIV/AIDS e hepatites B e C (OMS, 2004, p.1<sup>243</sup>).

É sabido que, o uso compartilhado de seringas e agulhas, tem provocado um aumento de contágio e transmissão de HIV/AIDS e hepatites B e C entre usuários de drogas injetáveis em consequência de uma política de guerra contra as drogas. Política que produziu a adoção de medidas de criminalização e estigmatização desses usuários, não considerando os impactos à saúde desses e da sociedade.

Além disso, existe um número considerável de usuários de drogas injetáveis, que correspondem a mais de 11 milhões de pessoas em todo o mundo, e, conseqüentemente, são eles que mais correm risco de morte por overdose e de contração de doenças transmitidas pelo sangue, como o HIV e hepatites B e C.

Estudos mostram que, em 2017, o número de pessoas que injetaram drogas no mundo foi de 11,3 milhões, numa população de faixa etária entre 15 e 64 anos (UNODC, 2019, p.19-20<sup>244</sup>). Enquanto que, em 2016, o número de pessoas que

---

<sup>241</sup> Idem.

<sup>242</sup> Disponível

em: <<https://www.unodc.org/documents/hiv/aids/provision%20of%20sterile%20injecting%20equipment.pdf>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2020.

<sup>243</sup> Idem.

<sup>244</sup> Disponível em: [https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_2\\_DRUG\\_DEMAND.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_2_DRUG_DEMAND.pdf). Acesso em: 23 de janeiro de 2020.

injetaram drogas correspondeu a 10,6 milhões de pessoas, numa faixa etária entre 15 e 64 anos.

Esse aumento do número de usuários de drogas injetáveis possibilita, entre eles, um maior risco de contração de HIV. Estudos revelam que o índice de contrair HIV entre pessoas que injetam drogas corresponde a 22 vezes mais do que a população em geral e 9% do número de novas pessoas infectadas por HIV correspondem a usuários de drogas injetáveis (UNODC,2019, p.20-21<sup>245</sup>).

Quando se trata do contágio por hepatite C em pessoas que injetam drogas, a transmissão se torna mais fácil do que por HIV, pois o vírus da hepatite C consegue sobreviver por mais tempo no ambiente. Por isso, a prevalência de usuários de drogas injetáveis com hepatite C corresponde a quatro vezes mais do que usuários com HIV.

Estudos revelam que, em nível global, a prevalência de hepatite C entre pessoas que injetam drogas, em 2017, correspondeu a 5,6 milhões, e, apesar disso, o acesso a testes e tratamentos para hepatite C tem sido baixo, dada a incapacidade dos pacientes de terem acesso ao tratamento, devido a discriminação pelos prestadores de serviço (UNODC, p.27-28<sup>246</sup>).

A respeito da hepatite B, o risco de contágio entre usuários de drogas injetáveis apresenta um número menor comparado com as outras doenças citadas. O risco de contágio entre pessoas que injetam drogas corresponde a 8,6%. Estudos mostram que 0,98 milhões de pessoas que usam drogas injetáveis estão vivendo com hepatite B (UNODC, 2019, p.29<sup>247</sup>)

Em países que adotaram esse programa de fornecimento de equipamentos estéreis para usuários de drogas injetáveis, verificou-se porcentagens altas de práticas seguras de injeção e uma menor prevalência de HIV entre usuários de drogas injetáveis.

Em Myanmar, por exemplo, que teve a criação do seu primeiro plano estratégico nacional sobre HIV/AIDS em 2006, que incluía a agenda política de RD e seu segundo plano estratégico nacional, em 2011, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento do milênio, apesar de a abordagem sobre RD obter resistência,

---

<sup>245</sup> Idem.

<sup>246</sup> Idem.

<sup>247</sup> Idem.

esses serviços foram testados nos estados de Lashio e Shan do Norte. O programa está se expandido de maneira lenta, mas obteve um resultado alto a respeito da adoção de práticas seguras de injeção.

Estudo da UNAIDS (2019) revela que 19% das pessoas do mundo, que injetam drogas estão contaminadas por HIV, já o número de agulhas distribuídas por pessoas que injetam drogas foi de 350 por ano e a adoção segura de injeção corresponde a 90,8% (TNI, 2004, p.4; UNAIDS, 2019<sup>248</sup>).

Na Tailândia, o governo decidiu testar dez programas referentes à distribuição de equipamentos estéreis a usuários de drogas para analisar se reduziriam os impactos causados pelo uso de drogas. Assim, em 2014, o Escritório Tailandês anunciou a implantação do programa de distribuição de agulhas e seringas a usuários de drogas injetáveis.

Com a adoção do programa, observou-se, em 2019 uma alta porcentagem de práticas seguras de injeção por usuários de drogas injetáveis. Estudos da UNAIDS (2019) revelam que o número de agulhas distribuídas por pessoas que injetam drogas corresponde a 20 agulhas por mês, as práticas seguras de injeção correspondem a 95,3% e a prevalência de HIV entre esses usuários é de 20,5% (TNI, 2004, p.6; UNAIDS, 2019<sup>249</sup>, IHR, 2015<sup>250</sup>).

Em 1996, Manipur foi o primeiro estado da Índia a adotar política de RD que incluía o programa de distribuição de seringas e agulhas estéreis para usuários de drogas injetáveis. O governo criou a Organização de Coordenação da AIDS (NACO) para implementação e coordenação do programa no país, posto que lá, 19,8% de usuários de drogas injetáveis têm HIV.

Apesar de o número de pessoas contaminadas ter diminuído desde 2002, estimulado também, pelos impactos do programa, o índice de HIV no país continua acima da média nacional (6,9%), enquanto que na Índia corresponde a 6,3%. O número de agulhas distribuídas por usuário no país corresponde a 370 por ano e as

---

<sup>248</sup> Disponível em: <http://lawsandpolicies.unaids.org/jointanalysis?id=133&a=MMR>. Acesso em: 24 de janeiro de 2020.

<sup>249</sup> Disponível em: <http://lawsandpolicies.unaids.org/jointanalysis?id=133&a=THA>. Acesso em: 24 de janeiro de 2020.

<sup>250</sup> Disponível em: <https://harmreductionjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12954-015-0066-x>. Acesso em: 30 de janeiro de 2020.

práticas seguras de injeção proporcionadas pelo programa aplicado no país correspondem a 86,4% e a cobertura do programa de prevenção do HIV não foi avaliado (TNI, 2004, p. 6; UNODC, 2009<sup>251</sup>; UNAIDS, 2019<sup>252</sup>).

Na Ásia, além de possuir um número significativo de usuário de drogas injetáveis, o uso inseguro dessas drogas se tornou um dos maiores responsáveis pela epidemia de HIV/AIDS e hepatite C no país. Estudos revelam que de 3 a 5 milhões de pessoas injetam drogas no país, estimam que de 60% a 90% das pessoas que injetam drogas tenham HIV e 15% da carga global de novas coinfeções por HIV advém do Sudeste Asiático (IHR, 2015<sup>253</sup>).

O Nepal, país asiático que adota programas de RD, obteve uma redução dos índices de prevalência de HIV entre usuários de drogas injetáveis. Estudos revelam que o índice de prevalência de HIV, em 2002, reduziu em 68% e, em 2011, reduziu para 6,3% (IHR, 2015<sup>254</sup>).

No Taiwan, que é outra cidade que aplica o programa de distribuição de seringas e agulhas estéreis, obteve-se uma queda de incidência de HIV entre pessoas que injetam drogas libertadas das prisões após a aplicação do programa. Estudos revelam que a prevalência de HIV entre pessoas que injetam drogas reduziu de 18,8 % em 2005, para 0,3 % em 2010 (IHR, 2015<sup>255</sup>).

No caso da África do Sul, o uso de drogas é criminalizado, contudo, não existe nenhuma lei nacional que proíba a distribuição de seringas e agulhas estéreis a usuários de drogas injetáveis. No entanto, a ausência de intervenções eficazes estão promovendo um alto risco de transmissão de HIV entre esses usuários de drogas.

Uma pesquisa revela que foi identificado o uso de equipamentos injetáveis contaminados, sexo desprotegido e baixo conhecimento relacionado ao risco saúde do uso compartilhado de drogas injetáveis sem proteção. Estudos revelam que

---

<sup>251</sup> Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2009/09/25-drogas-e-hiv-vozes-de-esperanca-na-india.html>. Acesso em: 24 de janeiro de 2020.

<sup>252</sup> Disponível em <http://lawsandpolicies.unaids.org/jointanalysis?id=133&a=IND>. Acesso em: 24 de janeiro de 2020.

<sup>253</sup> Disponível em: <https://harmreductionjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12954-015-0066-x>. Acesso em: 30 de janeiro de 2020.

<sup>254</sup> Idem.

<sup>255</sup> Idem,

existem 67.000 pessoas que injetam drogas na África do Sul e o risco de prevalência de HIV entre pessoas que injetam drogas incidiu em 14% (TNI, 2017<sup>256</sup>).

Já a Malásia, que adotou a política de RD em 2006 e, posteriormente, expandiu seu programa de compartilhamento de equipamentos estéreis a usuários de drogas injetáveis, possui a maior cobertura da região.

Com a adoção do programa, observou-se um significativo número de práticas de injeção segura pelos usuários de drogas injetáveis. Estudos da UNAIDS revelam que a Malásia fornece 200 seringas por ano a usuários de drogas injetáveis, as práticas seguras de injeção correspondem a 79,5%, porém, a cobertura dos programas de HIV permanece baixa: 1,4%, e a prevalência de HIV entre usuários de drogas injetáveis corresponde a 13,5% (TNI, 2004, p.6, UNAIDS, 2019<sup>257</sup>, IHR, 2015<sup>258</sup>)

Vale ressaltar que a influência da voz de representantes desses usuários as suas publicações é deveras eficaz para dar maior visibilidade aos programas de RD. Como exemplo, tem-se a experiência da Thinzar Tun, diretora do programa de Mianmar da rede asiática de RD, numa publicação tratando sobre o sucesso das iniciativas locais de Mianmar com a criação de centros de reunião que atendem de 500 a 600 mulheres que injetam drogas. Os respectivos centros visam distribuir agulhas, seringas, preservativos, aconselhamento psicossocial a indivíduos e casais e diálogos abertos sobre práticas seguras de sexo e de utilização das injeções (TNI, 2018<sup>259</sup>).

Além de usuários que usam ou injetam drogas, o centro também conta com a participação de profissionais de sexo e mulheres de baixa renda, os serviços são feitos gratuitamente e podem ser solicitados em qualquer momento, como fala Thinzar Tur:

Se você injetar drogas, pode ir ao balcão e pegar agulhas. Se você não é usuário e deseja apenas preservativos, também pode buscá-los no

---

<sup>256</sup> Disponível em: <https://harmreductionjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12954-017-0164-z>. Acesso em: 30 de janeiro de 2020.

<sup>257</sup> Disponível em: <http://lawsandpolicies.unaids.org/jointanalysis?id=133&a=MYS>. Acesso em: 24 de janeiro de 2020.

<sup>258</sup> Disponível em: <https://harmreductionjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12954-015-0066-x>. Acesso em: 30 de janeiro de 2020.

<sup>259</sup> Disponível em: <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/mujeres-y-drogas-en-myanmar-mas-alla-de-la-reduccion-de-danos>. Acesso em: 24 de janeiro de 2020.

balcão. Se você sentir vontade de descansar um pouco [devido à abstinência], também temos serviços de tratamento da dor (TNI, 2018<sup>260</sup>).

Considerando os empecilhos socioeconômicos dos usuários, o centro de reuniões também disponibiliza trabalho remunerado para 20 mulheres todos os dias, voltados a atividades de preparação de pacotes de matérias para programa de distribuição de agulhas e seringas, limpezas de espaços, etc., além de disponibilizar alguns materiais (preservativos, etc.) para qualquer pessoa que solicitar, seja usuário ou não (TNI, 2018<sup>261</sup>).

Diante dessa realidade, o TNI propôs, portanto, as seguintes conclusões e recomendações para agendas práticas: a criminalização dos usuários de drogas tem impacto negativo no acesso desses usuários a políticas de RD; em face a essa realidade, chama a necessidade urgente de ampliar serviços de RD baseados em evidências científicas para divulgar informações sobre o risco de contaminação por doenças transmitidas pelo sangue em razão do uso de drogas injetáveis (TNI, 2004, p.96<sup>262</sup>).

Essas recomendações apontadas pela TNI têm contribuído, portanto, para um novo olhar sobre os usuários e sobre formas de intervenção e enfrentamento às drogas, não centrado na lógica do proibicionismo e criminalização, mas em uma prática contra-hegemônica de visualização dos usuários como sujeitos de direitos e de cidadania.

Essa perspectiva, portanto, aponta para a necessidade de uma política de RD concretizada a partir de uma prática social preventiva, de promoção e assistência aos usuários, integrada às redes de serviços e apoio adaptadas às necessidades e singularidades de cada usuário (saúde, segurança, educação), visando auxiliá-los na adoção de atitudes responsáveis frente ao comportamento de riscos e adoção de estilo de vida mais saudável.

---

<sup>260</sup> Idem.

<sup>261</sup> Idem.

<sup>262</sup> Relatório Bouncing Back, TNI, 2004. Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/tni-2014-bouncingback-web-klein.pdf>. Acesso em: 24 de janeiro de 2020.

## CONCLUSÃO

O estudo realizado teve como objeto central das discussões o atual sistema internacional de controle de drogas e a perspectiva de analisar se uma determinada organização não governamental internacional, está construindo agendas políticas e práticas contra hegemônicas ao atual sistema internacional de políticas sobre drogas. Além disso, tem como objetivo fundante na discussão a contextualização do fenômeno das drogas em nível global, a identificação de quais são as estratégias globais, a análise das estratégias identificadas, seus princípios e suas diretrizes.

Esses objetivos foram alcançados por meio do levantamento de dados primários e secundários. Tais dados, foram essenciais para se compreender como Instituto Transnacional (TNI) é um contraponto ao proibicionismo vigente, instituído pelo atual sistema internacional de drogas. Sendo assim, o TNI vem sendo um grande influenciador nas discussões, nos debates e na mídia sobre novas propostas de reformas nas políticas sobre drogas.

No entanto, considerando a grande problematização relativa ao enorme aumento do consumo de drogas a nível mundial e as consequências trazidas pelo atual sistema internacional de políticas sobre drogas, o TNI vem se firmando como uma importante organização que traz à luz novos debates relativos a novas estratégias globais, baseadas, sobretudo, em pesquisa, que tem-se mostrado eficaz quanto à resolução da problemática ao priorizar os direitos humanos, redução de danos e desenvolvimento.

Esses três aspectos evidenciado pelo TNI no percurso deste trabalho revelaram que o cenário da guerra às drogas somente produziu efeitos nefastos à sociedade e ao usuário, apontando ainda uma crescente demanda de consumo da substância nos países em que esse modelo prevalece. Em contraposição a essa postura, propôs uma nova postura adotada pelo Estado em relação a prevenção e a assistência, tendo como fulcro o reconhecimento dos direitos fundamentais e a reparação de danos, medidas estas importantíssimas para alcançarmos políticas mais eficientes e que otimizem a qualidade dos resultados.

Observa-se que, a política de Direitos Humanos tem sido essencial para a proteção dos direitos fundamentais das comunidades que sobrevivem do cultivo de

plantas ilícitas para sobrevivência; para o respeito e preservação do uso tradicional de plantas ilícitas pelas comunidades tradicionais; questionar os impactos sociais e as consequências para a sociedade de algumas políticas de drogas proibicionistas ; compartilhar mutuamente entre os Estados Nacionais as consequências advindas do consumo problemático de drogas; fazer gestão participativa; e, principalmente, respeitar os Direitos Humanos. Tratar sobre essa estratégia contra-hegemonica significa garantir que o respeito e preservação a dignidade humana das populações afetadas sejam consolidadas, o que o torna incompatível com a política proibicionista da Guerra as Drogas.

Pode-se observar ainda que, a política de redução de danos tem se mostrado de relevante eficácia no tangente ao tratamento dos usuários de drogas, posto que tem reduzido significativamente os danos causados a eles.

Debruçar sobre essa problemática foi de suma importância para o estudo, principalmente, pela oportunidade de avaliar os debates, as discussões e as considerações empreendidas pelas organizações não governamentais que defendem novas propostas, visto que estas se contrapõem à atual política de guerra às drogas, que é preconceituosa, moralizante, defasada e, sobretudo, estigmatiza várias populações.

Por esta razão, é que se buscou trazer novas discussões para demonstrar a importância de reformulação do atual sistema internacional sobre drogas tendo como fundamental princípio, o respeito ao usuário e aos direitos humanos, bem como, a saúde e a segurança da sociedade.

Dessa forma, é que convém salientar que os estudos realizados neste trabalho aproximam-se das propostas defendidas pela *Transnational Institute* que, a partir da análise dos dados, tem se mostrado de grande relevância e contribuição nessa temática, trazendo alternativas inovadoras ao controle internacional de drogas, que atualmente tem se mostrado falho quanto aos seus objetivos e em defesa de uma nova sociedade mais justa, democrática e igualitária. Ou seja, apesar de ser algo defendido pelo nosso projeto ético político, não estamos inseridos em uma sociedade justa, democrática e, tampouco, igualitária.

As considerações, que podem ser empreendidas após a conclusão desta

pesquisa, é que é salutar a continuidade desse debate e para que novas propostas globais de reformas nas políticas sobre drogas sejam postas em discussão tanto na esfera acadêmica quanto na sociedade.

E, por fim, ressalta-se que essa pesquisa é resultante da pesquisa do CNPQ, de autoria da Dra. Denise Bomtempo Birche de Carvalho, intitulada: “A influência dos organismos internacionais nas políticas sobre drogas”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S, Insegurança versus direitos humanos entre a lei e a ordem. Tempo Social; rev.social, USP, São Paulo: 129-153, 1999.

ANDRADE, Olavo. *Guerra contra as drogas: uma análise sob a perspectiva do princípio da proporcionalidade*. Natal/ RN, 2013.

ALVES, J. O significado político da Conferência de Viena, Lua Nova, nº 32-94, p.149-200, 1994.

ARAUJO, Tarso. *Almanaque das Drogas*, 1ª. Ed. São Paulo: Leya, 2012.

AVANCI, T. Uma nova tônica nos Direitos Fundamentais: acesso interacionalizado de um Direito fundamental, Revista Opiniun Jurídica, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1692-25302013000200005&lang=pt#nota](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302013000200005&lang=pt#nota). Acesso em: 28 de janeiro de 2020.

BARROS, André e PERES, Marta. Proibição da Maconha no Brasil e suas raízes escravocratas, Revista Periferia, Volume III, Número 2, 2014.

BAUMAN ,Z. *A arte da vida*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Ed, 2009.

BEHRING, E; BOCHETTI, I. *Política Social: Fundamentos e história*, São Paulo: Cortez, 2010.

BENEVIDES, M. Os Direitos Humanos como valor universal, Lua Nova, nº 34-94,p.179-195, 1994.

BIONDI, P. *Capitalismo e Direitos Humanos de solidariedade: elementos para uma crítica*, São Paulo, 2015.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*, Rio de Janeiro, 1982.

BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*, Nova ed, Rio de Janeiro, Elsevier, tradução: Carlos Nelson Coutinho, 2004. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod\\_resource/content/0/norbertobobbio-a-era-dos-direitos.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norbertobobbio-a-era-dos-direitos.pdf). Acesso em: 28 de janeiro de 2020.

BONAVIDES, P. *Curso de Direito Constitucional*, 15º edição, 2004, ed. Malheiros, São Paulo.

BOSCHETTI, E. *Assistência Social e trabalho no capitalismo*, São Paulo :Cortez, 2016.

BRITES, Cristina. *Psicoativos (drogas) e Serviço Social: uma crítica ao proibicionismo*, São Paulo: Cortez, 2017

BRITO, M & CORDIVIOLA, M. Colômbia: o divórcio entre o Estado e a nação. Rev. bras. polit. Int. vol.46, Brasília, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292003000100012](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000100012).

BUDINI, Terra. *Reflexões sobre a idéia de “sociedade civil global” e a ação política não estatal para além das fronteiras*. PUC -SP, São Paulo, 2010.

CAMPOLINA, B & DINIZ, C. Crise global, mudanças geopolíticas e inserções no Brasil, Revista de Economia Política, vol 34, nº 4, pp. 638-655, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v34n4/v34n4a08.pdf> .

Carta das Nações Unidas, 1945. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm)

CARVALHO, Denise; PAULINO, Fernando; ROCHET, Juliana. A Legislação Penal e a prática de Redução de Danos à Saúde pelo uso de drogas no Brasil, Casoteca, 2006. Disponível em: [https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/narrativa\\_final\\_-\\_reducao\\_de\\_danos.pdf](https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/narrativa_final_-_reducao_de_danos.pdf). Acesso em: 30 de janeiro de 2020.

CAVALCANTE, I. As ações de redução de Danos na perspectiva do redutor de danos, Brasília, 2014. Disponível em: [file:///D:/2014\\_IrisneydeMouraCavalcante%20TCC%20importante.pdf](file:///D:/2014_IrisneydeMouraCavalcante%20TCC%20importante.pdf)

CAVALCANTE, Regina. *Políticas públicas sobre drogas: labirinto entre a marginalidade e a cidadania*. Fortaleza- Ceará, 2008.

CERQUEIRA, J. Uma visão do Neoliberalismo: Surgimento, atuação e perspectivas, *Sitientibus*, Feira de Santana, p.169-189, 2008.

COMISSÃO BRASILEIRA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA (2016). Disponível em:

<<http://www.cbdd.org.br/>>. Acesso em: 30 de junho. 2017.

COMPARATO, F. A afirmação Histórica dos Direitos Humanos, 10. ed, São Paulo, Saraiva, 2015.

Costa, A.M. (2008) Making drug control 'fit for purpose': Building on the UNGASS Decade E/CN.7/2008/CRP. Disponível em: < <http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Session51/CND-UNGASS-CRPs/ECN72008CRP17E.pdf> >

COUTINHO, Carlos Nelson. Fontes do pensamento político, L & PM: Porto Alegre, 1981.

Declaração de Heemskerk, 2016. Disponível em: [https://www.tni.org/files/articledownloads/declaracion\\_de\\_heemskerk\\_final.pdf](https://www.tni.org/files/articledownloads/declaracion_de_heemskerk_final.pdf)

Declaração de Valencia, 2012. Disponível em: <https://www.tni.org/es/issues/producers-of-crops/item/4495-declaracion-de-valencia-sobre-desarrollo-alternativo>

Declaração pública da Comissão Global sobre Políticas de Drogas na UNGASS de 2016. Disponível em: < <http://www.globalcommissionondrugs.org/docs/GCDPPositiononUNGASS-March2016-PT.pdf>>. Disponível em: 16 de mai.2017.

Declaração e programa de ação de Viena, 1993. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao\\_viena.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf).

Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>

DELMANTO, Julio. Camaradas caretas: drogas e esquerda no Brasil após 1961. Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/2013\_JulioDelmanto\_VCorr.pdf. Acesso em: 01 ago.2018.

DOWBOR, Lasdila. A era do capital improdutivo: Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo? Autonomia Literária, São Paulo, 2017. Disponível em: <[http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/a\\_era\\_do\\_capital\\_improdutivo\\_2\\_impress%C3%A3oV2.pdf](http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/a_era_do_capital_improdutivo_2_impress%C3%A3oV2.pdf)>

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. Neoliberalismo – Neo- Imperialismo. Economia e Sociedade, Campinas, v. 16, p. 1-19, 2007.

ESCOHOTADO, Antonio. História general de las drogas, 7ª ed. Madrid: Espanha, 2004.

FAZIO, Marcia. A sociedade civil global como instrumento de resistência á globalização desde cima: a importância da rede. UFSC, Florianópolis, 2010.

FOLHA DE SÃO PAULO, 2001. “Redução teve início em 1926”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2109200103.htm>>. Acesso em: 22 de jun. 2017

FONSÊCA, Cícero José Barbosa da. Conhecendo a redução de danos enquanto uma proposta ética. Psicologia & Saberes, 2012, 1(1), pp. 11-36.

GLOBAL COMMISSION, Avanços na reforma de políticas de Drogas: Uma nova abordagem a descriminalização (2016). Disponível em: <<http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/advancing-drug-policy-reform/>>. Acesso em: 16 de mai.2017.

GLOBAL COMMISSION (2016). Disponível em: <<https://www.globalcommissionondrugs.org/about-usm>>. Acesso em: 16 de mai. 2017.

GRAMSCI, A. Cuadernos de la cárcel, Civilização Brasileira, Ediciones Era, edição Carlos Nelson Coutinho, Tomo 1 (Caderno 1 e 2), Segunda edición, 1999.

GRAMSCI, A. Cuadernos de la cárcel, Civilização Brasileira, Ediciones Era, edição Carlos Nelson Coutinho, Tomo 2 (Caderno 3, 4 e 5), Segunda edición, 1999.

GRAMSCI, A. Cuadernos de la cárcel, Civilização Brasileira, edição Carlos Nelson Coutinho, Tomo 3 (Caderno 6, 7 e 8), Primeira edición, 1984.

GRAMSCI, A. Cuadernos de la cárcel, Civilização Brasileira, edição Carlos Nelson Coutinho, Tomo 4 (Caderno 9, 10, 11 e 12), Primeira edición, 1986.

GRAMSCI, A. Cuadernos de la cárcel, Civilização Brasileira, edição Carlos Nelson Coutinho, Tomo 5 (Caderno 13-19), 1999.

GRAMSCI, A. Cuadernos de la cárcel, Civilização Brasileira, edição Carlos Nelson Coutinho, Tomo 6 (Caderno 20-29), 1999, volume 6.

HAYEK, F.A. A caminho da servidão, São Paulo, Instituto Ludwig von Mises, Brasil, 2010.

HAMANN. Organizações Internacionais: História e práticas. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em : [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292005000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292005000100006), acesso em 23 de janeiro de 2019.

HERZ, Mônica. HOFFMAN, Andrea Ribeiro. Organizações Internacionais: histórias e práticas. Elsevier. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292005000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292005000100006). Acesso em: 07 de Ag. 2017.

Informe: Papoulas, ópio e heroína: a produção da Colômbia e México, TNI, 2018.

Informe: Entre a estabilidade e a mudança: A modificação interdependente dos tratados de fiscalização de drogas da ONU para facilitar a regulação de Cannabis, TNI, 2017.

Informe: Conectando os pontos...Direitos humanos, cultivo ilícito e desenvolvimento alternativo, TNI, 2018. Disponível em: < <https://www.tni.org/en/publication/connecting-the-dots>>

Informe: Marrocos e Cannabis: redução, contenção e comercialização, TNI, 2017. Disponível em: <https://www.tni.org/en/publication/morocco-and-cannabis>.

IMESC- Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo. São Paulo; 2012. Disponível em: < <http://www.imesc.sp.gov.br/infodrogas/convenc.htm>. > Acesso em 08 de fevereiro de 2016.

INTERNATIONAL HARM REDUCTION (IHR), 2019. Disponível em: <https://www.hri.global/>. Acesso em: 30 de janeiro de 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS (2011). Disponível em: <<https://www.ibccrim.org.br/noticia/13827-Relatorio-da-Comissao-Global-de-Politicadas-Drogas>>. Acesso em: 30 de junho 2017

INSTITUTO IGARAPÉ (2017). Disponível em: <<https://igarape.org.br/temas/politica-de-drogas/comissao-global-de-politicadas-sobre-drogas/>>. Acesso em: 16 de mai.2017.

KARAM, Maria Lucia. "Proibição às drogas e violação a direitos fundamentais", Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: [http://www.leapbrasil.com.br/media/uploads/texto/72\\_Proibi%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20drogas%20e%20viola%C3%A7%C3%A3o%20a%20direitos%20fundamentais%20%20Piau%C3%AD.pdf?1376532185](http://www.leapbrasil.com.br/media/uploads/texto/72_Proibi%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20drogas%20e%20viola%C3%A7%C3%A3o%20a%20direitos%20fundamentais%20%20Piau%C3%AD.pdf?1376532185).

KARAM, M.L. Proibição as drogas e violação aos Direitos Fundamentais. In: LEAP Brasil, 2013. Disponível em: <[https://app.uff.br/slab/uploads/Proibicaoasdrogas\\_violacao\\_direitosfundamentais-Piaui-LuciaKaram.pdf](https://app.uff.br/slab/uploads/Proibicaoasdrogas_violacao_direitosfundamentais-Piaui-LuciaKaram.pdf)>.

KATZ, Hagai. Gramsci, hegemonia e as redes da sociedade civil global, revista redes, 2007. Disponível em: <[http://revista-redes.rediris.es/pdf-vol12/Vol12\\_2.pdf](http://revista-redes.rediris.es/pdf-vol12/Vol12_2.pdf) >

LAFER, Celso. A ONU e os Direitos Humanos. Estud. av. Vol 9 no. 25, São Paulo, 1995. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141995000300014](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000300014). Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

LAGE, Victor. "Global civil society": non-state agents and space of interaction in political Society, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010285292012000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010285292012000100005&script=sci_arttext) >

LIGUORI & VOZA. Dicionário Gramsciano, 1ª ed, Boitempo, São Paulo, 2017.

LIMA, Rita de Cássia Cavalcante. UMA HISTÓRIA DAS DROGASE DO SEU PROIBICIONISMO TRANSNACIONAL: RELAÇÕESBRASIL-ESTADOS UNIDOS E OS ORGANISMOSINTERNACIONAIS, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/36564062/Uma-historia-das-drogas-e-do-proibicionismo-transnacional-Tese-Lima-2009-UFRJ> acessado em 04 de abril de 2017 as 17:12 pg 188>.

LIMA, Rita. "Mundialização e as políticas públicas contemporâneas de atenção ao usuário de álcool e outras drogas: o caso brasileiro". São Luís, 2005. <file:///D:/o-assistente-social-na-politica-de-reducao-de-danos-a-busca-da-efetivacao-de-direitos.pdf> >.

LINS, EV. A nova Lei de Drogas e o usuário: a emergência de uma política pautada na prevenção, na redução de danos, na assistência e na reinserção social. In: NERY FILHO, A., et al. orgs. Toxicomanias: incidências clínicas e socioantropológicas. Salvador: EDUFBA; Salvador: CETAD, 2009, pp. 243-267. Drogas: clínica e cultura collection. ISBN 978-85-232-0882-0. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

MARSHALL, T. Cidadania, Classe social e Status, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1967. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/999642/mod\\_resource/content/1/MARSHALL%2C%20T.%20H.%20Cidadania-Classe-Social-e-Status.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/999642/mod_resource/content/1/MARSHALL%2C%20T.%20H.%20Cidadania-Classe-Social-e-Status.pdf).

MORERA, Jaime Alonso Caravaca, PADILHA, Maria Itayra Coelho de Souza e ZEFERINO, Maria Terezinha Zeferino. Políticas e estratégias de redução de danos para usuários de drogas. Revista Baiana de Enfermagem, Salvador, v. 29, n. 1, p. 76-85, jan./mar. 2015.

NETTO, J. P. Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal. 5ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2012. (Coleção questões da nossa época; v.44).

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a Sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática, São Paulo: Cortez, 2004.

NOVELINO, M. Curso de Direito Constitucional, 11º edição, Edi. Juspodivm, Salvador, 2016.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS), Um componente da cannabis e que quando destinada para fins medicinais costuma ser apresentada como tintura ou extrato da mesma, 2017 . Disponível em: <https://www.who.int/medicines/news/2017/WHO-recommends-most-stringent-level-int-control/en/>. Acesso em: 20 de janeiro de 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS), 2004. Disponível em: <<https://www.unodc.org/documents/hivaida/provision%20of%20sterile%20injecting%20equipment.pdf>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2020.

PEREIRA, V. “Um estudo da experiência da implementação do programa de redução de danos ao uso de drogas no Distrito Federal, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<file:///D:/dissertacao%20mestrado%20muito%20importante%20fiocruz.pdf>>.

PROGRAMA CONJUNTO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE HIV/AIDS (UNAIDS), 2019. Disponível em: <http://lawsandpolicies.unaids.org/jointanalysis?id=133&a=MMR>. Acesso em: 24 de janeiro de 2020.

POIARES, C.A. Contribuição para uma análise histórica da droga. In: Toxicodependências, Vol. V, nº 1, 3-12, 1999.

PORTAL BRASIL, 2014. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/saude/2014/08/cigarro-mata-mais-de-5-milhoes-de-pessoas-segundo-oms>>

PORTELLI, Huges. Gramsci e o bloco histórico, Paz e Terra, 1977

WOLKMER, Novos pressupostos para a temática dos Direitos Humanos. Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidade desde a Teoria crítica, 2004.

RAMOS, A. Teoria dos Direitos Humanos na ordem internacional, 6. ed, São Paulo, Saraiva, 2016.

REVISTA DE SAÚDE COLETIVA, SANTOS, V; SOARES, C e CAMPOS, C. Redução de danos: Análise das concepções que orientam as práticas no Brasil, Rio de Janeiro, pp. 995- 1015, 2010.

Disponível em: <<file:///D:/v20n3a16%20relatorio%20rolleston%20muito%20bom.pdf>>.

ROCHET, Juliana. *“Entre o mel e o Fel: Drogas, modernidade e redução de danos” Análise do processo de regulamentação federal das ações de redução de danos ao uso de drogas*. Brasília, 2009.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. Contexto. Int. vol. 34, nº1, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292012000100001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100001)

SANTOS, D; SOUSA, I. O ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE REDUÇÃO DE DANOS: a busca da efetivação de direitos, São Luís, 2015. Disponível em: <<file:///D:/o-assistente-social-na-politica-de-reducao-de-danos-a-busca-da-efetivacao-de-direitos.pdf>>.

SANTOS, V. O objeto/sujeito da redução de danos: uma análise da literatura da perspectiva da saúde coletiva, São Paulo, 2008. Disponível em: <<file:///D:/redução%20de%20danos%20dissertação%20boa.pdf>>.

SANTOS, Vilmar Ezequiel dos, SOARES, Cássia Baldine e CAMPOS, Célia Maria Sivalli. A produção científica internacional sobre redução de danos: uma análise comparativa entre MEDLINE E LILACS.SMAD, Rev. Eletrônica Saúde Mental Álcool Drog. (Ed. port.) 8(1) jan.-abr. pp. 41-47, 2012.

SZAFIR, A. Quem lucra com a criminalização? Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais 2012; 20:22-3.

SENAD. 2015. Marihuana: su consumo, su problemática. Senad. Asunción.

SILVA, Ana. *A importância do contexto internacional no tratamento das drogas ilícitas no Brasil: História, Instituições e instrumentos legais*. Brasília, 2014.

SILVA,Edvania. “AS MULAS DO TRÁFICO”, um olhar diferenciado, 2012. Disponível em: <[www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/mulas-do-trafico-um-olhar-diferenciado](http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/mulas-do-trafico-um-olhar-diferenciado)>

SILVA, Luiza. *A questão das drogas nas relações internacionais*. Brasília: FUNAG, 2013.

TNI, Anual Report, 2018. Disponível em: <https://www.tni.org/es/el-transnational-institute>.

TNI, Anual Report, 2017. Disponível em : < <http://annual2017.tni.org/drugs-and-democracy/>>

TNI, Anual Report, 2016. Disponível em: < <http://annual2016.tni.org/drugs-and-democracy/>>.

TNI, Anual Report, 2015. Disponível em :< <http://annual2015.tni.org/message-from-the-director/index.html>>.

TNI, Anual Report, 2014. Disponível em: < <http://annual2014.tni.org/>>.

TNI, Anual Report, 2013. Disponível em: <<http://annual2013.tni.org/>>

TNI, Anual Report, 2012. Disponível em: <[https://www.tni.org/files/annual\\_report\\_tni\\_2012-web.pdf](https://www.tni.org/files/annual_report_tni_2012-web.pdf)>

TNI, Anual Report, 2011. Disponível em : < <https://www.tni.org/files/tni-ar2011-def2-web.pdf>>

TNI, Anual Report, 2010. Disponível em:< <https://www.tni.org/files/TNI-AR2010-final.pdf>>.

TNI, Anual Report, 2009. Disponível em: <<https://www.tni.org/files/annualreport2009.pdf>>.

TNI, Found in the Dark, 2017. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/found-in-the-dark>>.

TRINDADE, A. Direito das Organizações Internacionais, 5. Ed, rev. Atual. e ampl, Belo Horizonte, 2012

UNODC, Relatório Mundial sobre Drogas, 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2004.html>.

UNODC, Relatório Mundial sobre Drogas, 2016. Disponível em: [https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD\\_DRUG\\_REPORT\\_2016\\_web.pdf](https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf). Acesso em : 30 de janeiro de 2020.

UNODC, Relatório Mundial sobre Drogas, 2017. Disponível em: <https://www.unodc.org/wdr2017/>. Acesso em: 30 de janeiro de 2020.

UNODC, Relatório Mundial sobre Drogas, 2019. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2019/06/relatrio-mundial-sobre-drogas-2019-35-milhes-de-pessoas-em-todo-o-mundo-sofrem-de-transtornos-por-uso-de-drogas--enquanto-apenas-1-em-cada-7-pessoas-recebe-tratamento.html>. Acesso em: 30 de janeiro de 2020.