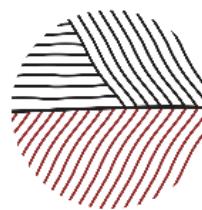


# *Nota Técnica – O*

## **Brasil e a UNGASS**

### **Reformas para garantir a multilateralidade do sistema**



INSTITUTO IGARAPÉ

a think and do tank

Setembro de 2015

---

Está agendada para abril de 2016 uma Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS, em inglês) convocada especificamente para debater o regime internacional de controle de narcóticos. Baseado nas convenções da própria Organização das Nações Unidas (ONU), algumas políticas sustentadas pelo regime estão sendo questionadas por parte de Estados-Membros, de organizações regionais e de sociedade civil, e de autoridades nacionais de alguns países.

Ao colocá-lo em debate, os proponentes dessa revisão almejam garantir que o regime permita a experimentação responsável com outras políticas de controle de narcóticos. Esta nota, construída em cima de reflexão a nível internacional e nacional sobre o tema, oferece caminhos para o Brasil, enquanto importante ator no âmbito multilateral, engajar-se nesse processo internacional. O país precisa contribuir para que na UNGASS ocorra um debate honesto sobre o tema em busca de políticas de drogas que realmente funcionem.

#### ***Comentários gerais sobre o processo UNGASS***

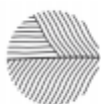
Alguns Estados-membros da ONU já identificaram, a nível nacional e até regional, como é o caso da América Latina, que políticas de proibição, focadas em redução da oferta e tendo por suporte o direito penal para lidar com o usuário, causam mais danos do que o uso de drogas em si. São países como Portugal, cuja experiência de descriminalização do consumo de drogas completa 15 anos, Suíça e o Uruguai, a única nação no mundo a regular a produção, venda e consumo de cannabis. Pede-se que o regime internacional de controle de drogas da ONU seja revisto, não em sua essência – a promoção da saúde e bem-estar da população – mas nas políticas dispensadas para atingir tal fim.

A partir de tal diagnóstico e de maneira a garantir a própria relevância e pertinência do regime multilateral de controle de narcóticos, os Estados-Membros da ONU precisam, nesta reta final do processo preparatório, trabalhar principalmente para garantir que na UNGASS tenhamos um debate honesto e baseado em evidências, pautado no reconhecimento do fracasso do atual modelo, que vem levando diversos Estados-Membros a experimentarem outros modelos de políticas sobre drogas. O risco está dado: se as convenções não forem adaptadas para abarcar essa necessária flexibilidade, o sistema inteiro correrá o risco de se tornar obsoleto e cada vez mais países preferirão seguir outros caminhos que não o multilateral na hora de formular e alinhar suas políticas de drogas. Podemos evitar que isso ocorra.

Para isso, a comunidade internacional precisa aproveitar a oportunidade apresentada na UNGASS. A liderança do Secretário-Geral da ONU é essencial para garantir que todas as agências relevantes da ONU – não apenas aquelas focadas em combate ao crime, mas também em saúde, segurança, direitos humanos e desenvolvimento – se engajem plenamente em uma avaliação como “Uma só ONU” (One UN) das estratégias globais de controle de drogas.

O Secretariado da ONU deve urgentemente facilitar uma discussão ampla, incluindo novas ideias e recomendações baseadas em evidências científicas, princípios de saúde pública, direitos humanos e desenvolvimento. Mudanças de políticas rumo à redução de danos, ao fim da criminalização das pessoas que usam drogas, à proporcionalidade de sentenças e alternativas ao encarceramento são medidas que vem sendo implementadas com sucesso nas últimas décadas por um número crescentes de países, dentro da latitude legal permitida sob os tratados da ONU.

Há de se reconhecer que o regime internacional de controle de drogas oferece sim um certo grau de flexibilidade. Reformas positivas que podem ser feitas dentro do quadro de tratados atual incluem o fim da criminalização de pessoas que usam drogas, a preferência pela aplicação de penas alternativas para os baixos escalões do comércio de drogas e a implementação de intervenções de redução de danos. O próprio Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC) reconhece não só a eficiência mas



também a necessidade dessa mudança nas orientações internacionais sobre políticas de drogas.<sup>1</sup>

Conseqüentemente, os tratados atuais não podem ser usados por Estados que relutam em reformar políticas nacionais, revisando legislação que criminaliza usuários, por exemplo, como desculpa para não agir. Além disso, não oferecer medidas de redução de danos é ferir o direito à saúde e garantias de direitos humanos.

Cabe ainda frisar que o conceito de flexibilidade não pode ser usado como justificativa para as práticas abusivas ou repressivas que tantas vezes caracterizaram a política de drogas nos últimos cinquenta anos. Enquanto é verdade que há limites para o que é permitido sob as convenções de drogas em termos de reformas, também é o caso de haver restrições, respeitando-se as leis internacionais de direitos humanos.

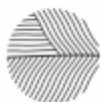
Precisamos, entretanto, reconhecer os limites da flexibilidade do sistema atual,<sup>2</sup> que então precisaria passar por uma reformulação para se adequar à realidade de crescente e progressiva revisão da política de drogas por parte de Estados-Membros. Estados diferentes naturalmente enfrentam desafios diferentes e têm prioridades próprias para seguir adiante. Porém, todo progresso exige experimentação e inovação, e o sistema ONU como um todo e, mais especificamente, os órgãos diretamente ligados ao regime de controle de drogas precisam apoiar e avaliar essas novas abordagens, ao invés de tentar suprimi-las.

Estados estão crescentemente enveredando pelo caminho da reforma, iniciando debates internos sobre o tema e mudando suas diretrizes em matéria de política de drogas. Como já apontado anteriormente, se esta crescente dissidência não for acomodada através de um sólido processo formal para explorar opções de reforma dentro do escopo da própria ONU, o sistema de tratados sobre drogas corre o risco de tornar-se ainda mais

---

<sup>1</sup> Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes. **Da coesão à Coerção**: tratamento da dependência de drogas por meio de cuidados em saúde e não da punição. 2010. Disponível em <[https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/09/Da\\_coercao\\_a\\_coesao\\_portugues.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/09/Da_coercao_a_coesao_portugues.pdf)>.

<sup>2</sup> Para uma revisão sobre possibilidades de flexibilização das convenções, ver ALL PARTY PARLIAMENTARY GROUP FOR DRUG POLICY REFORM. **Guidance on Drug Policy**: Interpreting the UN Drug Conventions. Disponível em <[http://www.thetimes.co.uk/tto/multimedia/archive/00960/Guidance\\_print\\_copy\\_960637a.pdf](http://www.thetimes.co.uk/tto/multimedia/archive/00960/Guidance_print_copy_960637a.pdf)>.



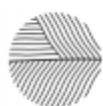
ineficiente e redundante, à medida em que mais Estados-Membros de mentalidade reformista optarem por distanciar-se do sistema multilateral.

Um sistema de controle de drogas enfraquecido, por sua vez, compromete o importante papel do regime onusiano em outras frentes, como a regulamentação do acesso a medicamentos essenciais, o fornecimento de orientação e o monitoramento do cumprimento das melhores práticas recomendadas e dos padrões mínimos de direitos. Em vez de caírem na irrelevância, as ambições dos tratados para regulamentar o uso médico e científico das drogas precisam ser ampliadas para abranger a regulamentação responsável das drogas para usos não medicinais, em busca do mesmo conjunto de objetivos da ONU.

Embora reformas na lei de Cannabis ocupem lugar de destaque no debate sobre uma renegociação mais ampla do sistema de Convenções, questões de longo-prazo sobre potenciais modelos de regulamentação de outras drogas não devem jogadas para escanteio. É importante que as reformas a curto prazo focadas na Cannabis não sejam vistas como o ponto de chegada, mas que atuem como catalizadoras de uma revisão mais fundamental do regime internacional de controle de drogas.

Os Estados-Membros e agências da ONU têm uma oportunidade sem precedentes de demonstrar liderança, aproveitando a oportunidade da UNGASS para iniciar um processo significativo de reforma multilateral. Isso vai exigir abertura para que tenhamos uma flexibilidade maior para experimentar, bem como boa vontade para reconsiderar o datado paradigma punitivo. A nível institucional, o realinhamento necessário do sistema às prioridades essenciais de saúde, promoção dos direitos humanos e segurança da ONU pode começar pelo reconhecimento da responsabilidade da Organização Mundial da Saúde na matéria (e pela garantia de que ela seja financiada para cumprir seu mandato, atual ou estendido).

As reformas podem avançar mais rápido em coordenação e com colaborações significativas de outras agências como a UNAIDS, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. O Sistema de Força Tarefa da ONU sobre o crime organizado transnacional e tráfico de drogas estabelecido pelo Secretário Geral poderia ter um papel importante neste



processo se incorporar uma agenda mais ampla de saúde pública. Esta força-tarefa, ou uma entidade similar convocada com este propósito, também poderia receber um mandato para liderar o processo pós-UNGASS de exploração de opções de reformas multilaterais.

Mais objetivamente, é preciso:<sup>3</sup>

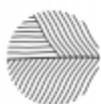
1. Colocar a saúde e segurança da população e da comunidade em primeiro lugar;
2. Garantir acesso a medicamentos essenciais que aliviam a dor e sofrimento desnecessários. Assegurar acesso universal a medicamentos controlados, que atuem no alívio da dor e façam parte de cuidados paliativos ou de tratamento de dependência de opiáceos deve ser uma das prioridades, principalmente dos países em desenvolvimento.
3. Pôr fim à criminalização de pessoas que portam drogas para consumo próprio, bem como do próprio consumo. “Tratamentos compulsórios” também não devem ser impostos a pessoas cuja única ofensa é o uso ou posse de drogas.
4. Reorientar os esforços dos agentes da lei para combater o tráfico de drogas e o crime organizado. O aparato de segurança pública deve se voltar contra os elementos mais violentos do mercado de drogas. Governos também devem sempre lançar mão de alternativas ao encarceramento para atores não violentos e de baixo escalão dos mercados de drogas, como cultivadores ou mensageiros.
5. Explorar maneiras de regular drogas que facilitem o acesso ao tratamento e coloquem o controle nas mãos dos governos.

### ***O Brasil na UNGASS***

O Brasil tem a capacidade, o fôlego e a tradição necessárias para exercer liderança internacional também na área da política de drogas. O mote para o país, diante do quadro atual, deve ser o de incentivo a um debate plural, honesto e baseado em evidências, defendendo a possibilidade de Estados conduzirem experiências nacionais que flexibilizem as convenções, até mesmo ultrapassando-as, desde que essas novas

---

<sup>3</sup> Para mais informações, ver o relatório COMISSÃO GLOBAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, **Sob Controle**: Caminhos para políticas de drogas que funcionam, set. 2014. disponível em <<http://www.gcdpsummary2014.com/bem-vindo/#foreword-from-the-chair-pt>>.



políticas estejam alinhadas ao objetivo geral das convenções sobre políticas de drogas da ONU – a promoção da saúde e bem-estar – e ao regime internacional de direitos humanos.

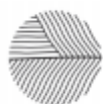
Políticas nacionais redesenhadas, baseadas em evidências científicas, que tenham modelos de gestão inteligentes, com revisões periódicas das práticas e momentos de reajuste, não podem mais ficar à margem do sistema, mas precisam ocupar o centro das atenções, guiando o regime internacional com suas boas práticas. O país precisa usar o fórum da UNGASS para compartilhar com outros Estados-Membros o diagnóstico sobre o desastroso legado da atual política de drogas, especialmente danosa para populações já socialmente vulneráveis e marginalizadas como jovens, negros, mulheres e pessoas em situação de rua – independente de usarem ou não substâncias controladas pelo regime.

Assim, o Brasil tem muito a contribuir quando defende que:

1. Novas iniciativas e políticas sobre drogas em linha com os objetivos gerais das convenções da ONU e o regime de direitos humanos devem ser respeitadas. É uma tradição brasileira a defesa da autonomia nacional na formulação de políticas públicas, tradição esta que precisa ser reforçada nesse campo. Experiências nacionais brasileiras seriam beneficiadas por mudanças como a descriminalização do consumo.<sup>4</sup>
2. As convenções precisam ser flexíveis o suficiente para garantir a liberdade e a autonomia nacional na formulação de políticas públicas que experimentem novas formas de controlar substâncias hoje ilícitas, em linha com os objetivos gerais do regime internacional de drogas e o de direitos humanos. Devem permitir inclusive experiências com regulação responsável de drogas, caminho já trilhado por alguns governos estaduais nos EUA e no Uruguai.
3. Nova ênfase precisa ser dada a políticas de redução da demanda, por muito tempo preteridas face às de redução da oferta. Não devemos insistir em políticas de redução de oferta que penalizem os elos fracos da corrente, que falharam até

---

<sup>4</sup> Para informações sobre experiências nacionais, ver CARVALHO, I. S. PELLEGRINO, A. P. (Coord.), **Política de drogas no Brasil: a mudança já começou**. Artigo Estratégico Igarapé, n. 16, mar. 2015. Disponível em: < <http://www.igarape.org.br/pt-br/politicas-de-drogas-no-brasil-a-mudanca-ja-comecou/>>.



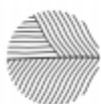
então, mas focar de maneira estratégica nos verdadeiros *stakeholders* do crime organizado, que usam violência para gerir o mercado. É preciso que a redução da oferta seja pautada por políticas de desenvolvimento alternativo.<sup>5</sup>

4. Políticas de defesa nacional voltadas ao combate do tráfico internacional de drogas devem preconizar o desenvolvimento como anteparo nas fronteiras e primar pela responsabilidade compartilhada na cooperação internacional. O Sistema ONU pode ajudar Estados-Membros a melhor desenhar políticas e trocar informações.
5. O regime internacional de drogas precisa de novas métricas, baseadas nessa nova perspectiva sobre política de drogas, com ênfase na saúde e na redução e prevenção de danos.<sup>6</sup> Medidas antigas indicadas pelo regime de proibição - quantidade de drogas apreendidas, metros quadrados de plantações fumigadas, número de pessoas presas, etc, não dão conta de "medir o sucesso" de novas políticas.
6. Políticas de redução de danos devem ser promovidas internacionalmente, ocupando o centro do regime. Essa promoção pode e deve ser feita em conjunto com a OMS.
7. Políticas de redução de danos devem ser multidisciplinares, com programas transversais à questão das drogas, primando por uma abordagem holística ao indivíduo e sociedade. Unir políticas de saúde à assistência social, promoção de reinserção e respeito aos direitos humanos. Uma especial atenção deve ser dada a grupos vulneráveis, como jovens, grupos raciais historicamente marginalizados e mulheres. O Brasil deve contribuir para o debate trazendo resultados colhidos de suas experiências nacionais, com programas que diminuam vulnerabilidades de usuários a partir da tríade: trabalho, emprego e moradia.
8. O tratamento compulsório de usuários de drogas incompatível com os princípios de direitos humanos não deve ser permitido, conforme nossa legislação (10.216/01), que recebeu menção honrosa da OMS e serve de modelo para programas mundo afora.

---

<sup>5</sup> Para mais informações, ver TOBON, K. A. CARVALHO, I. S. MUGGAH, R. **Measurement Matters: designing new metrics for a drug policy that works.** Artigo Estratégico Igarapé, n. 12, jan. 2015. Disponível em <<http://www.igarape.org.br/pt-br/measurement-matters-designing-new-metrics-for-a-drug-policy-that-works/>>.

<sup>6</sup> IBID.



9. Programas de prevenção do uso de drogas baseados em educação honesta, que busquem informar sobre os riscos das substâncias e que deixem para trás o paradigma de estigmatização do usuário devem ser incentivados. É preciso igualmente incentivar pesquisas para subsidiar tais programas.
10. A retirada do uso da esfera criminal é não só compatível com o atual arcabouço internacional, mas deve ser defendida como diretriz do regime.
11. Critérios objetivos de distinção entre usuários e traficantes são um importante mecanismo à disposição do legislador, garantindo maior segurança na aplicação proporcional de leis que descriminalizam o uso de drogas e devem ser adotados. Isso permite maior eficiência no desenho estratégico de políticas de segurança pública, que então podem focar seus esforços no combate ao crime organizado violento. Pesquisas científicas para levantamento realista de padrões de uso precisam ser incentivadas. Deve-se debater o uso de critérios que reflitam reais padrões de consumo nacionais, não quantidades de consumo desejáveis.
12. A adoção de penas alternativas para réus primários não-violentos, presos por crimes relacionados a drogas, medida para combater o super-encarceramento, deve ser incentivada.
13. A pena de morte para crimes relacionados a drogas deve ser sumariamente abolida.
14. O regime internacional sobre políticas de drogas deve igualmente voltar-se para a questão da garantia do acesso a remédios controlados, especialmente aqueles derivados de substâncias ilícitas, que tenham uso terapêutico cientificamente comprovado. Essa área tem sido desfavorecida até então por um foco exclusivo na repressão a drogas consideradas ilícitas.

