

Drogas – Questões e Perspectivas: Política Internacional ¹

Benjamin Lessing* - Editado por Marianna Olinger**

Aspectos conceituais

Política de drogas é um conceito relativamente novo na história da humanidade. Foi somente no século XX que alguns governos perceberam que regular o uso de algumas substâncias consumidas pelas populações era sua responsabilidade. Os primeiros debates sobre políticas de drogas tiveram foco em deter o comércio de ópio na Ásia e seu escoamento para os Estados Unidos através dos imigrantes chineses, fato que refletia a prática comum de se referir a todas as drogas como “narcóticos” e às políticas de drogas como “políticas de narcóticos”. A política norte-americana de drogas rapidamente se solidificou como um modelo de proibição no período entre-guerras; de forma vigorosa a diplomacia internacional logo se encarregou de universalizar este modelo. Como resultado, as noções de **proibição, controle** (repressão) e **erradicação** (abaixo) passaram a ser sinônimos de “política de narcóticos” ou “política de drogas”. As três convenções da ONU que constituem uma agenda para a lei internacional de drogas (abaixo) contemplam quase que exclusivamente de questões relativas a proibição, controle e erradicação, às vezes tratadas como **redução de oferta**.

No entanto, nos últimos 40 anos, alguns conceitos novos surgiram e vêm ganhando destaque. Alguns ganharam total aceitação, como o conceito de **prevenção**, enquanto outros ainda apresentam controvérsias, como a **redução de danos**, mas o efeito rede tem sido a expansão do significado de política de drogas para incluir áreas como educação e saúde pública e agregar profissionais dessas áreas. No entanto, os esforços internacionais pelo controle de drogas ainda estão centrados e legalmente construídos sobre as noções de **controle e erradicação** e quem tem a responsabilidade pela sua implementação são os órgãos de segurança.

Nesta seção vamos rever alguns conceitos de políticas de drogas.

Proibição é a política de tornar ilegal ou uso não-terapêutico de determinadas substâncias bem como o cultivo das plantas precursoras, manufatura, transporte, distribuição e venda. É usada algumas vezes como **proibição de drogas** em geral, mas esse termo é evitado pelos defensores desta política e verbalizada pelos seus críticos, provavelmente por causa da sua associação com o fracasso da proibição das bebidas alcoólicas pelos Estados Unidos entre 1920 e 1933.

Erradicação se refere ao esforço do estado para eliminar ou o uso não-terapêutico de drogas, ou sua produção (normalmente em termos da planta precursora), ou ambos. O último, algumas vezes parafraseado como “mundo livre das drogas”, é o objetivo de todas as convenções da ONU e de muitas leis nacionais de drogas.² **Erradicação do cultivo** se refere aos esforços para destruir ou prevenir o surgimento de plantações de coca, *cannabis* ou papoula³, e, frequentemente, inclui a aplicação aérea

de herbicidas. Como é difícil a obtenção de dados sobre a produção e uso de drogas ilícitas, os órgãos de segurança adotaram a destruição de milhares de hectares de plantações como medida para reportar seus progressos em relatórios e avaliações. Esta medida, porém, ignora o surgimento de cultivos novas em lugares não tratadas (o chamado “efeito borbulha”); contendo portanto pouca informação sobre a eficácia da política em si. Existem alguns **programas alternativos** de desenvolvimento que incentivam os produtores dessas plantas a substituir seus cultivos. No entanto, face à inviabilidade econômica, esses programas estão cada vez mais criando alternativas não ligadas à produção rural para esses agricultores como a construção de estradas e de infra-estrutura bem como o desenvolvimento de estratégias de marketing.

Certificação é uma prática introduzida pelo governo dos Estados Unidos para verificar se países produtores ou receptores de drogas fizeram esforço substancial para erradicar ou reduzir a produção ou a recepção, baseado em compromisso assumido nas convenções da ONU que estabelecem a proibição global. Se um país for considerado pelo governo norte-americano como tendo fracassado, a lei norte-americana exige a suspensão de ajuda externa e os Estados Unidos se opõem à transferência de fundos por parte de seis bancos multilaterais de desenvolvimento para aquele país.⁴

Controle de drogas ou repressão é a política de usar os órgãos de segurança ou militares para reprimir ativamente a produção, transporte, venda, compra e uso ilegal de drogas. É uma contrapartida à proibição. Técnicas repressoras podem ser politicamente atraentes aos olhos de uma população assustada e indignada frente ao problema das drogas, levando ao pedido de “fazer alguma coisa a respeito” às autoridades; a profusão internacional das chamadas políticas de **tolerância zero** é prova disso. **Penas obrigatórias** para crimes envolvendo drogas, geralmente tráfico mas muitas vezes incluindo compra, posse, preparação e uso de drogas, são elementos frequentes nesse tipo de política. A repressão é referida com frequência como **redução de oferta** em oposição à **redução da demanda**, apesar de repressão a usuários e compradores estarem na última categoria.

Redução de demanda inclui todas as ações tomadas pelos governos ou outros agentes para dissuadir usuários potenciais de consumir drogas. Algumas vezes é usada como sinônimo para **prevenção**, apesar de a última ter a conotação educacional, enquanto a primeira pode incluir o uso de medidas punitivas contra os usuários enquanto acusados.

Tratamento é qualquer medida ou ação terapêutica tomada com o objetivo de ajudar o usuário ou viciado em drogas. Existe um rol de metodologias e ideologias de tratamento. Alguns conceitos importantes nessa área são:

- **Reabilitação, recuperação e reinserção:** programas de reabilitação buscam tradicionalmente isolar o usuário de drogas e impedi-lo de usar determinada droga até que os sintomas desapareçam. O índice de sucesso desses programas, no entanto, é geralmente baixo.⁵ Reinserção são os

¹ Primeiro Volume da série “Drogas: questões e perspectivas”, publicado pelo viva Rio com o apoio do Open Society Institute.

² <http://www.odccp.org/adhoc/gass/ga9411.htm>

³ Planta precursora dos narcóticos clássicos: ópio,

heroína, morfina etc..

⁴ “Narcotics Certification Process”(Processo de Certificação de Narcóticos), Agência Internacional para Assuntos de Narcóticos and Policiamento (INI).

⁵ Uma revisão da literatura sobre as técnicas de reabilitação de drogas revela muitas incertezas. Na realidade, nenhuma das abordagens

esforços para ajudar o usuário reabilitado a trabalhar e participar ativamente das relações sociais uma vez que parou de usar drogas.

- **Abstinência:** são os programas e tratamento que se baseiam na parada total de uso de determinada droga. A maioria dos programas praticam apenas a abstinência, mas muitos programas de **redução de danos** se baseiam na idéia de não-abstinência, ou seja, não exigem que os participantes parem de usar totalmente uma determinada droga para participar do programa, gerando controvérsias ao redor do conceito de redução de danos.
- **Substituição:** um método controverso de tratamento que substitui o uso de uma droga ilícita, considerada mais nociva ou viciante, por outra menos perigosa. Por exemplo, o uso da metadona na cura do vício pela heroína; o uso da maconha para tratar o vício pelo *crack* ou pela cocaína.

Redução de danos é uma perspectiva política que prioriza a redução dos danos aos usuários de drogas e à sociedade como um todo, ao invés da redução da quantidade de drogas consumidas. Esse conceito surgiu com a epidemia de Aids gerada entre os usuários drogas injetáveis nos anos 80 e ainda está associada aos programas de fornecimento de agulhas e seringas, apesar de hoje incluir o uso medicinal da maconha e outros programas. O conceito conquistou um certo grau de aceitação e alguns seguidores mas ainda é considerado controverso devido à sua tolerância ao uso de drogas, um tabu para os defensores da erradicação (no lado da oferta) e da abstinência (no lado da demanda).

Legalização é a suspensão das proibições contra uma ou mais drogas ilícitas. Presumidamente, a legalização de uma droga inclui a permissão para seu consumo e sua produção. Como a legalização não pressupõe a **regulação** de uma determinada droga (como no caso do álcool e do tabaco), não deve ser confundida com a **descriminalização**, que se refere a uma política de não repressão às drogas sob certas condições.

A **descriminalização** não é incompatível com a proibição (e, portanto, com a atual agenda internacional) enquanto a legalização é. Nenhum país legalizou a maconha, por exemplo, apesar de vários países da Europa terem implementado sua descriminalização. O termo **indulgência** se refere geralmente a uma forma de descriminalização dentro do conceito de proibição oposto à legalização. Um número cada vez maior de nações européias bem como o Canadá implementaram políticas de indulgência nos últimos 20 anos.

Um conceito relacionado é o de **despenalização**, ou seja, a redução ou eliminação de penas legais para o uso, posse, distribuição e cultivo de drogas. É uma outra forma de indulgência que não requer a suspensão da proibição nem a revogação de acordos internacionais.

terapêuticas existentes foram consideradas confiáveis. Índices de sucesso de 33%, não muito superiores à falta de tratamento ou ao tratamento com placebos, são considerados muito bons.
“Drug Rehabilitation: A New Perspective” (*Reabilitação de drogas: uma nova perspectiva*), relatório da Fundação para o Avanço da Ciência e da Educação (Fase)
Disponível em:
http://www.stopaddiction.com/narconon_research_fase.html

Penas alternativas, geralmente sob a forma de **tratamento obrigatório** em substituição da prisão, com frequência aplicadas por **tribunais** criados especialmente para julgar casos de posse ou uso de drogas, são uma variação da despenalização, conceito que ganhou alguma aceitação mesmo em países com políticas fortemente proibicionistas como os Estados Unidos.

O regime de proibição global

A proibição global da *cannabis*, da coca e da papoula e das drogas derivadas dessas plantas é, de todo modo, um dos sustentáculos da Lei Internacional. Todos os países do mundo proíbem a produção e a venda de maconha, cocaína, ópio e certas substâncias psicotrópicas (como anfetaminas e meta-anfetaminas) e a vasta maioria proíbe seu uso não-terapêutico. As convenções abrem exceções para a produção e a venda da cocaína, heroína e maconha com fins medicinais e para o uso tradicional/ritual da *cannabis*, das folhas de coca e do ópio. Essa proibição é estabelecida nas três convenções da ONU, que constitui uma agenda legal e institucional da proibição e compromete todos os estados-membros a tomar ações para erradicar o uso de drogas ilícitas. Apesar de o prazo para essa erradicação ter sido continuamente estendido, nenhum país experimentou ainda a total erradicação, objetivo supostamente alcançável da política internacional de drogas. A legislação interna de muitos países também faz referência a este mesmo objetivo.⁶

Apesar de grande parte da iniciativa para criar esta agenda legal, assim como a primeira legislação nacional relativa às drogas sobre a qual esta agenda foi baseada, ter sido dos Estados Unidos, a percepção geral de que a proibição global foi imposta ao mundo pelos norte-americanos não é totalmente verdadeira. Desde o início, a proibição encontrou apoio entre muitos governos, de todas as partes do espectro político. Um estudioso de políticas de drogas afirmou certa vez que, no século XX, a proibição foi endossada pelas “democracias capitalistas... nazistas alemães e fascistas italianos... regimes soviéticos... generais populistas da América Latina e intelectuais anti-colonialistas da África... primeiros-ministros liberais, monarcas moderados, militares e maoístas... arcebispos proeminentes e padres radicais, pelos heróis nacionalistas e fantoches imperialistas, pelos líderes sindicais e empresários que utilizam mão-de-obra escrava; pelos socialistas, trabalhadores sociais, cientistas sociais e colonistas sociais – por toda sorte de políticos praticando toda sorte de políticas em todos os sistemas políticos.”⁷ Durante a conferência da ONU que deu origem à Convenção de 1961 sobre Drogas Narcóticas – o documento original que obrigava todos os países-membros a tornar ilegal a *cannabis*, a coca e o ópio – a delegação norte-americana relatou que “os representantes da Tailândia, Grécia, Burma, Irã, Gana e Brasil demonstraram interesse particular nas propostas dos Estados Unidos.”⁸ A União Soviética e a

⁶ O primeiro artigo da *Política Nacional de Drogas* do Brasil declara “Buscar, incessantemente, atingir o ideal de construção de uma sociedade livre do uso de drogas ilícitas e do uso indevido de drogas lícitas.”

⁷ Levine, Harry G. (2001), “The secret of world-wide drug prohibition: The varieties and uses of drug prohibition” (*O segredo da proibição das drogas no mundo: variedades e usos da proibição das drogas*), *Hereinstead*, October 2001. <http://www.hereinstead.com/sys-tmpl/worldwide/>.

⁸ Relatório da delegação dos Estados Unidos à 6ª Sessão da Comissão sobre Narcóticos e Drogas, Washington, 23 de maio, 1961. Fonte: Arquivos Nacionais e Administração de Dados, RG 59, Arquivos

China ofereceram resistência aos Estados Unidos na convenção mas nunca se opuseram à proibição e sempre apoiaram a iniciativa. Hoje, os principais aliados dos Estados Unidos em reforçar a proibição da cannabis são a Suécia social-democrata e os governos muçulmanos

Sejam quais forem as razões originais para a proibição universal das drogas, esta política tem dado aos governos no decorrer desses anos um grande controle sobre seus cidadãos, conferido poderes que os agentes da lei de outra forma não teriam, e, em geral, dado aos burocratas no controle das políticas internas de drogas orçamentos cada vez maiores financiados, com frequência, pela ajuda direta dos Estados Unidos e/ou Europa. O resultado final é que, hoje, quase todos os países possuem um sistema baseado na manutenção de políticas de proibição e erradicação a todo custo. Essa "inércia interna" contra a reformulação das políticas de drogas é particularmente forte em regimes autoritários.

Entretanto, a maior força dos sistemas internacionais é sua universalidade: qualquer nação que se propusesse a ir contra as convenções da ONU ⁹ (isto é, não aceitar a proibição) enfrentaria a condenação por parte dos estados-membros, sem falar nas pressões diplomáticas, econômicas e militares. Um país que seja a favor da legalização pode ser taxado de "narcocestado" ou *rogue state* pelos Estados Unidos e talvez ser colocado na lista de financiadores do terrorismo. De uma forma ou de outra, os custos de renunciar ao sistema internacional, para um ou um pequeno grupo de países, são altos demais.

Por esta razão, as experiências com indulgência por algumas nações da Europa têm sido conduzidas sem nenhuma ameaça formal às convenções da ONU. No entanto, os países defensores da liberalização (principalmente Holanda, Suíça, Portugal, Espanha, Bélgica e Itália) têm sido atacados nos fóruns da ONU por sua política e foram punidos em 2001 pelo Conselho Internacional de Controle de Narcóticos em seu relatório anual¹⁰.

As convenções da ONU propõem não só uma agenda para os estados-membros proibirem uma lista de substâncias, derivados e precursores, como também dar alguns passos para erradicar sua produção,

Centrais 1960-63, 341.9/5-2361. O secretário assistente do tesouro, A. Gilmore Flues, chefou da delegação norte-americana.

<http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyjif/xxv/6020.htm>. Um observador agrupou França, Suíça, Brasil, e China como defensores do "controle restrito" "se propondo a sacrificar o nível de soberania para garantir a efetividade do controle supranacional." McAllister, W. *Drug Diplomacy in the Twentieth Century (Diplomacia das drogas no século XX)*, parafraseado em Sinha, J., "The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions" (*A história e o desenvolvimento das convenções internacionais sobre controle de drogas*), preparada para o Comitê Especial do Senado do Canadá sobre Drogas Ilegais, 2001. <http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/com-e/ille-e/library-e/history-e.htm>

⁹ Um estudioso da proibição de drogas conclui: "Além do governo dos Estados Unidos, a ONU tem feito mais na defesa e extensão da proibição do que qualquer outra organização no mundo", Levine, *op cit.*

¹⁰ "É estranho que, enquanto muitos países em desenvolvimento têm investido recursos para a erradicação da *cannabis* e para o combate ao tráfico ilícito de drogas, alguns países desenvolvidos têm, ao mesmo tempo, decidido tolerar o cultivo, o comércio e o uso da *cannabis*. Quando os tratados de controle de drogas foram adotados, a comunidade internacional evocou o princípio da universalidade, em que a quebra do consenso internacional por apenas um país poderia colocar em risco a implementação dos tratados pelos outros membros." *Annual Report of the International Narcotics Control Board (Relatório anual do Conselho Internacional de Controle de Narcóticos)*, 2001, INCB, E/INCB/2001/1, p.36. http://www.incb.org/e/ar/2001/incb_report_2001_2.pdf. Holanda, Suíça, Luxemburgo, Itália, Bélgica, Canadá e Reino Unido são mencionados nominalmente nesse relatório.

transporte, venda, etc. Os países que não estão "fazendo o suficiente" na luta contra as drogas estão efetivamente na contramão de seus compromissos perante a Lei Internacional e podem enfrentar censura por parte dos órgãos de controle de drogas da ONU bem como pressões unilaterais de países vizinhos, parceiros comerciais, etc. Esta é a fundamentação legal da prática de certificação norte-americana.

Em suma, a agenda atual, centrada na proibição e na erradicação global é, ao mesmo tempo, rígida e resistente. Permite um pequeno espaço aos signatários para manter políticas alternativas e, ao mesmo tempo, impõe custos insustentáveis para sair do acordo global. Os Estados Unidos são, sem sombra de dúvida, os maiores patrocinadores desse esquema, mas não estão sozinhos, e seus aliados na política de drogas não são motivados simplesmente pelo interesse em receber financiamento ou apoio militar norte-americano.¹¹

Drogas, Crimes, Corrupção e Terrorismo

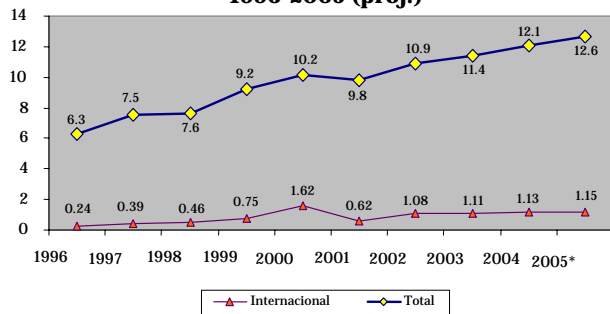
Outro conceito que a política internacional de drogas expandiu desde a primeira convenção da ONU é a inclusão de esforços de combate ao crime e à corrupção sob a égide anti-droga. Tal conceito foi codificado na Convenção da ONU de 1988 contra o Tráfico Ilícito de Drogas e Narcóticos e Substâncias Psocotrópicas, que incluiu provisões para a lavagem de dinheiro e extradição. Outras diretrizes foram incluídas na Convenção da ONU contra Crime Organizado Transnacional (2001).

No nível regional, a Comissão Inter-americana de Controle ao Abuso de Drogas (Cicad) da Organização dos Estados Americanos (OEA) também expandiu seu mandato para incluir lavagem de dinheiro, tráfico de armas e crime organizado transnacional, e aprovou duas importantes convenções: a *Convenção Inter-americana contra Corrupção* (1996) e a *Convenção Inter-americana contra a Fabricação e Tráfico Ilícito de Armas, Munição, Explosivos e materiais relacionados* (1997), consolidando a associação entre corrupção e crime organizado com o controle das drogas.

Logo após os atentados de 11 de setembro, a "guerra contra o terrorismo" iniciada pelos Estados Unidos desviou um pouco a atenção da "guerra contra as drogas" em termos de retórica pública. Mesmo grupos da sociedade civil tradicionalmente opostos às políticas anti-drogas mudaram seu foco para as novas questões que surgiram com as guerras contra o Iraque e o Afeganistão, ou o escândalo sobre os abusos na prisão de Guantânamo e em outros locais. Entretanto, os gastos dos Estados Unidos com atividades anti-drogas continuaram a aumentar nos últimos quatro anos, parecendo não ter sido afetados pela guerra contra o terror:

¹¹ Suécia, uma das principais defensoras da proibição e da repressão, é o segundo maior doador (depois dos EUA) do sistema anti-drogas da ONU.

Gastos dos EUA com Controle de Drogas, USD bilhões, 1996-2005 (proj.)



Fonte: Estratégia Nacional de Controle de Drogas

Realmente, as agências de controle de drogas na ONU, OEA e nacionais foram rápidas o bastante para incorporar a linguagem da guerra contra o terror para descrever suas atividades e objetivos, particularmente quando buscam ou justificam financiamentos:

Os ataques de 11 de setembro e seus reflexos revelaram as conexões entre terroristas, traficantes de drogas e o crime organizado. [...] Em muitos casos, como na Colômbia, os grupos são os mesmos.

-- Agência Internacional de Narcóticos: FY 2004 Justificação Orçamentária

Drogas ilegais cobram um preço alto da população e da economia dos Estados Unidos e dos vizinhos e, bastante apropriadamente, foram caracterizadas como arma de destruição em massa.

-- Maj. Gen. Gary D. Speer, Comandante – em-chefe do Exército dos EUA, Comando do Sudeste¹²

O termo narcoterrorista está ficando cada vez mais popular e levou a uma indefinição cada vez maior dos limites entre produtores de drogas, traficantes, crime organizado e organizações terroristas. Em um exemplo bastante pertinente, o ex-secretário de Defesa norte-americano, Donald Rumsfeld, em 2004 descrevia uma “combinação anti-social” entre terroristas, traficantes de drogas e gangues na América Central numa visita oficial à região.¹³

Para os defensores da proibição e da repressão, o envolvimento de traficantes de drogas com o crime internacional organizado, esquemas de lavagem de dinheiro, grupos rebeldes e organizações terroristas é uma prova a mais da natureza traiçoeira dos primeiros. A indústria do tráfico ilícito de drogas é incrivelmente lucrativa gerando, de acordo com dados da ONU, lucros em torno de 400 bilhões de dólares por ano, o que representa 8% do montante movimentado com o comércio total no mundo. A proibição global garante que todo esse dinheiro permaneça ilegal, criando uma demanda imensa por serviços de lavagem de dinheiro, um fluxo praticamente ilimitado de dinheiro para financiar a corrupção de policiais e uma

¹² Declaração ao Comitê de Apropriações sobre Relações Internacionais, Sub-comitê sobre o Hemisfério Oeste e Sub-comitê sobre Operações Estrangeiras, 11 de abril de 2002

¹³ “Trade Outpaces Security in Latin America” (*Comércio supera segurança na América Latina*), *Washington Post* (Washington), 16 de dezembro de 2004 <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A5374-2004Dec16.html>

¹³ Unodc, *Economic and Social Consequences of Drug Abuse and Illicit Trafficking* (*Consequências econômicas e sociais do abuso de drogas e tráfico ilícito*), 2001, p.7. http://www.unodc.org/pdf/technical_series_1998-01_1.pdf

enorme e potencialmente não rastreável fonte de financiamento para atividades terroristas. A proibição dá aos produtores e distribuidores da droga (que não têm, em princípio nenhum motivo para apoiar atividades terroristas) incentivos para cooperar com grupos rebeldes armados, particularmente nas áreas rurais onde as plantas precursoras das drogas são cultivadas. É claro, os esforços de contra-terrorismo – principalmente o rastreamento de redes de financiamento – têm seu lugar. Mas a facilidade em igualar traficantes e terroristas, algumas vezes vantajosa para agentes do governo, é provavelmente inútil de uma perspectiva de política de drogas.

Espaço para manobra: Consumo X Produção

O pouco espaço para manobra que os países reformistas usam está quase totalmente relacionado às políticas de consumo e demanda de drogas. Isto é, programas de redução de danos e experiências com indulgência como as implementadas pela Holanda, Reino Unido e Canadá. Esta flexibilidade em relação às questões relacionadas ao uso de drogas, em oposição à sua produção e venda, é resultado tanto do desenvolvimento de políticas nas quais a utilidade de tratar os usuários como criminosos vem sendo questionada, como consequência do próprio texto das convenções da ONU que, em último caso faz uma pequena distinção entre proibição da produção, trânsito e venda de drogas e sua compra, posse e uso.¹

Desta forma, o espaço para políticas alternativas relacionadas à produção de drogas é bem mais restrito. Além do mais, no que concerne ao surgimento do movimento de redução de danos, a superlotação das prisões e outras considerações criaram pressões políticas pela flexibilização em relação ao consumo, o espectro do crime organizado internacional e do terrorismo fez da indulgência em relação aos produtores uma plataforma política sem futuro político. Esse argumento é intrínseco ao enquadramento deliberado da questão da droga em que os esforços para acabar com os suprimentos (em grande parte na forma de operações militares nos países em desenvolvimento) são inquestionavelmente assumidos como sendo a chave para a redução do consumo e para ganhar a guerra contra um implacável e malicioso inimigo.

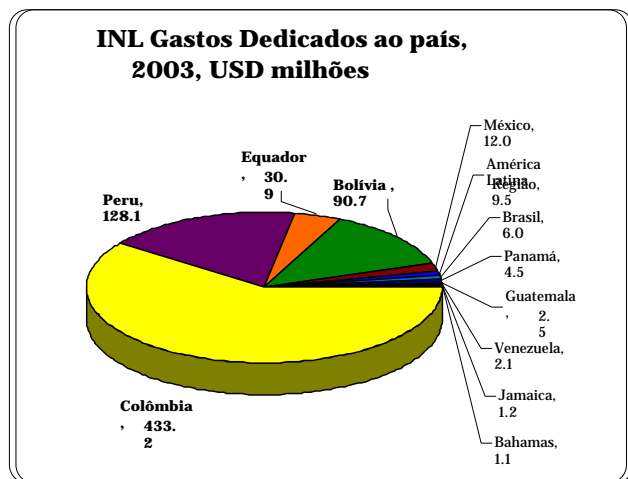
Ironicamente, a noção de que a produção das drogas deve estar totalmente restrita a uns poucos produtores que sofrem um controle rígido – essa é a essência das convenções da ONU – pode ser politicamente inviável se aplicada a questões como as armas pequenas. Os países fabricantes de armas de fogo, liderados pelos EUA e incluindo muitos países da Europa, defendem seus direitos de produzir e exportar armas perigosas, insistindo que o uso incorreto dessas armas é, em último caso, problema dos países importadores, ou países usuários. Isto vai de encontro ao seu posicionamento em relação à produção e venda de drogas.

América Latina

A América Latina é, de várias formas, o centro da guerra internacional contra as drogas. Como maior fonte de suprimento para o mercado norte-americano, a região se tornou o alvo principal de um conjunto cada vez maior de iniciativas anti-drogas dos EUA. Dos US\$ 886,6 milhões alocados para o Programa Internacional de Combate a Narcóticos dos EUA (INL, sigla em inglês) em 2004, US\$ 726,2 milhões (81%) foram destinados para programas na América Latina e Caribe, enquanto apenas US\$ 54,3 milhões (6%) foram para África, Oriente Médio e Ásia. Além disso, pelo menos outros US\$ 323 milhões foram gastos pelo Comando do Sudeste do Exército norte-americano em esforços anti-drogas na região. Se incluirmos o DEA¹⁴ e outros departamentos, o total gasto pelo país na região em 2004 provavelmente alcançou um bilhão de dólares.

¹⁴ *Drug Enforcement Administration, Órgão responsável pelo combate às drogas nos Estados Unidos.*

É provável que pelo menos metade dessa quantia tenha sido gasta na Colômbia, fazendo do país o ponto central dos esforços dos EUA. Se considerarmos somente os gastos do INL¹⁵ em 2003, fica claro que a Colômbia pertence a uma classe particular, seguida pelos países andinos, enquanto um grupo maior de países receberam menos de 10 milhões de dólares por ano¹⁶:



Fonte: Departamento de Estado dos EUA

Muitos dos esforços dos EUA na região andina estão direcionados à erradicação das plantações e a aplicação massiva de herbicidas por aviões norte-americanos ou fornecidos pelos EUA se tornou uma prática bastante controversa. Ambientalistas chamam a atenção para os efeitos dessa prática e ativistas de direitos humanos alertam para o alto grau de pobreza dos plantadores de coca e para os direitos dos povos indígenas em plantar a coca para o consumo tradicional. Essas críticas foram incorporadas aos argumentos dos ativistas pela reforma da política de drogas há algum tempo, mas não têm sido percebidas com bons olhos pelo governo dos EUA.¹⁷ 'Hectares de coca erradicados' se tornou uma medida padrão para avaliar os resultados nos relatórios de agências anti-droga dos EUA, apesar da redução bastante modesta – e frequentes aumentos – no cultivo geral da folha de coca.¹⁸

Outras críticas feitas à política dos EUA nos Andes inclui a falta de uma visão civil – tanto nos EUA quanto nos países afetados – das operações militares, levando ao envolvimento militar nas forças de segurança

¹⁵ Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs – órgão que aconselha o desenvolvimento de políticas de combate ao tráfico internacional de drogas nos Estados Unidos.

¹⁴ "Program Overview and Budget Summary" (*Visão Geral do Programa e Resumo do Orçamento*), *Justificativa Orçamentária do INL, Ano Fiscal 2004*, Departamento de Estado dos Estados Unidos, 2003.

<http://www.state.gov/g/inl/rls/rpt/cbj/fy2004/21880.htm>. Os gastos com Colômbia, Peru, Equador, Bolívia e Brasil ficaram sob a Iniciativa Andina Anti-Drogas (ACI), enquanto todos os outros países ficaram sob o Programa Internacional de Controle de Narcóticos (Incl).

¹⁵ Por iniciativa própria, os EUA aumentaram o financiamento para desenvolvimento alternativo e reconheceu que a simples substituição das plantações não é geralmente uma opção viável. Veja *Drugs and Democracy in Latin America (Drogas e democracia na América Latina)*, Relatório Especial da WOLA, escritório para a América Latina, 2004, p.12.

¹⁶ Isto é, "2002 foi um ano chave para os esforços anti-droga na Colômbia... Pela primeira vez desde que o cultivo da droga começou a crescer em meados dos anos 90, o cultivo total da coca diminuiu aproximadamente 15%... Essa queda é resultado direto do programa de erradicação pela aplicação aérea de herbicidas que afetou mais de 122 mil hectares de coca em 2002, um aumento de 45% em relação a 2001." *Justificativa Orçamentária do INL, ibid.*

nacionais (em países com fracas instituições democráticas); associação com e apoio a regimes condenáveis (como o de Fujimori, no Peru) em nome do controle de drogas; e infringimento à soberania das nações beneficiadas.

Curiosamente, a situação do Brasil não entra normalmente na avaliação crítica dos efeitos negativos da política norte-americana de drogas, provavelmente porque o financiamento de ações anti-droga dos EUA no país são bastante limitadas. Esse fato e suas consequências serão exploradas mais adiante.

Principais atores:

Esta seção está grosseiramente dividida entre aqueles organismos, governos e grupos que apoiam ativamente o regime internacional de proibição das drogas e pressionam por uma repressão mais agressiva, e os grupos que tendem a favorecer uma forma ou outra de reformulação da política de drogas.

Grupos Pró-proibição

O Sistema Nações Unidas

A lei internacional sobre drogas e a legislação nacional da maioria dos países é baseada em três convenções da ONU:

- Convenção sobre Drogas Narcóticas, 1961 (*Single Convention*) e o Protocolo de Emenda à Single Convention, 1961 (*Single Convention Protocol*);
- Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971, *Psychotropics Convention*); e
- Convenção contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas (1988, *Trafficking Convention*).¹⁹

¹⁷ Um relatório para o Senado do Canadá oferece um excelente resumo das convenções: "A *Single Convention* é uma consolidação de nove tratados multilaterais de controle de drogas negociados entre 1912 e 1953. Fora sua consolidação, o principal propósito da Convenção era reorganizar a administração da questão das drogas no âmbito da ONU e ampliar o sistema de controle existente para incluir a matéria-prima dos narcóticos. Mais de 100 drogas são controladas pela Convenção; estas incluem matérias-primas brutas como o ópio e seus derivados (morfina, heroína, codeína), *cannabis*, coca e cocaína, mas também substâncias sintéticas incluindo a metadona. As substâncias são classificadas em quatro categorias, cada uma delas sujeita a diferentes níveis de controle. A *Single Convention* proíbe, por exemplo, fumar ópio e mastigar a folha de coca e o uso não-terapêutico da *cannabis*. O Protocolo de Emenda à *Single Convention* vai além restringindo o controle sobre a produção, uso e distribuição de drogas ilícitas. O protocolo contém provisões sobre o tratamento e a reabilitação de usuários de drogas.

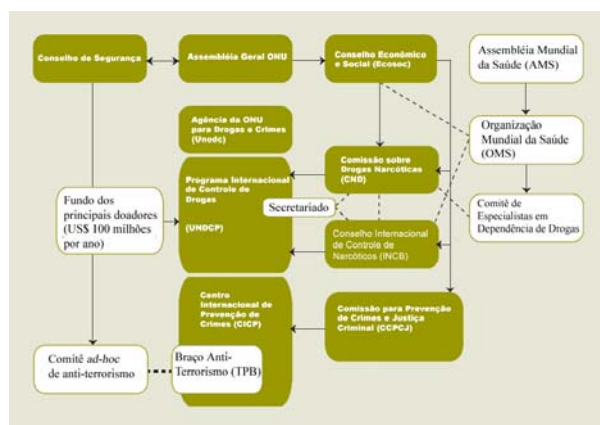
A Convenção sobre Psicotrópicos amplia o controle internacional e inclui outras substâncias psicotrópicas: estimulantes como as anfetaminas, anti-depressivos, incluindo barbitúricos; alucinógenos como a mescalina e o ácido lisérgico (LSD). De forma semelhante à *Single Convention*, as drogas são organizadas em quatro categorias dependendo do seu potencial de dependência e do seu valor terapêutico. A convenção define diretrizes detalhadas a respeito do comércio internacional de psicotrópicos, incluindo medidas de controle sobre exportação e importação. Medidas de prevenção ao abuso e reabilitação também foram incluídas.

A Convenção sobre Tráfico tinha a intenção de compelmentar as outras duas atacando o tráfico ilícito sob controle internacional. Seus objetivos principais foram aumentar a cooperação internacional e fortalecer as leis criminais internas. A convenção prevê diretrizes relativas à lavagem de dinheiro, congelamento de dados comerciais e financeiros, extradição de traficantes de drogas, transferência de procedimentos criminais, assistência legal mútua e monitoramento de substâncias

A ONU também tem um grupo de organismos regulatórios dedicado à revisão e ao policiamento das convenções sobre drogas.

O principal organismo criador de políticas da ONU é a Comissão sobre Drogas Narcóticas (CND, sigla em inglês), autora das convenções da ONU e que aprova o orçamento para o programa de drogas. A CND é formada por um órgão independente, o Conselho Internacional de Controle de Narcóticos (INCB), cuja missão inclui o monitoramento do cumprimento das provisões dos tratados internacionais de controle de drogas; seus 13 membros trabalham de acordo com sua especialidade. Apesar de a comissão não ter nenhuma autoridade para impor sanções aos governos,²⁰ seu poder de difamá-los é considerável, particularmente os países pobres cuja ajuda internacional está diretamente ligada ao controle das drogas.²¹ Em 1991, a Assembléia Geral da ONU estabeleceu o Programa Internacional de Controle de Drogas (UNDCP, sigla em inglês) e fez do CND seu órgão de governo. Em 1998, o UNDCP compôs com o Centro Internacional de Prevenção ao Crime (CICP) a Agência das Nações Unidas para Drogas e Crime (Unodc).²²

O Sistema de Controle de Drogas da ONU



Linhas pontilhadas: coordenação, conselho
Setas: relação governamental ou constitucional
Fonte: WOLA

Organização dos Estados Americanos (OEA)

Em abril de 1986, a Conferência Especializada em Tráfico de Drogas promulgou o *Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro contra o uso Ilícito e a Produção de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas e Tráfico e outros Materiais relacionados*²³ (mais conhecida como Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro). A conferência recomendou o estabelecimento da Comissão Interamericana de Controle ao Abuso das Drogas (Cicad), composto pelos estados-membros da OEA. A Assembléia Geral da OEA subsequente estabeleceu o Cicad e tomou o Programa Interamericano de Ação do

químicas usadas na fabricação ilícita” Sinha, J. “The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions” (*A História e o Desenvolvimento das Convenções Internacionais para o Controle de Drogas*), *ibid.*

¹⁸ O INCB não tem poder para ameaçar os produtores de opiáceos lícitos para uso medicinal com a revogação de suas licenças.

¹⁹ “Cracks in the Vienna Consensus” (*Quebra do Consenso de Viena*), *op. cit.*, pp.5-6.

²⁰ Informações sobre a UNODC (<http://www.unodc.org/unodc/en/about.html>) e sobre o INCB (<http://www.incb.org>).

²¹ Disponível on-line em: <http://www.cicad.oas.org/EN/basicdocuments/Rio.asp>

Rio de Janeiro como agenda de trabalho e seu guia de princípios. Como nos organismos de controle de drogas da ONU, o objetivo do Cicad é a eliminação do tráfico ilícito e do abuso das drogas. Como foi mencionado acima, seu mandato foi expandido para incluir questões como lavagem de dinheiro, corrupção, crime organizado internacional e tráfico ilícito de armas. Uma de suas principais atividades é desenhar um modelo de regulação que os estados-membros possam usar para estar em conformidade com o Plano de Ação e os compromissos da ONU.

Há alguns anos, o Cicad desenvolveu o Mecanismo Multilateral de Avaliação (MEM). Face ao aumento da insatisfação com o processo de certificação do governo norte-americano, visto por alguns como humilhante, o MEM foi aceitado como um método alternativo para mensurar o cumprimento dos compromissos dos estados-membros com o combate à produção e o uso das drogas à luz dos tratados internacionais.

Governo dos Estados Unidos

Os Estados Unidos perseguem de forma agressiva iniciativas anti-droga tanto dentro como fora do país. Um revisão completa de suas atividades não seria apropriada nesse trabalho. No entanto, vale a pena destacar que muitas agências e departamentos do governo estão envolvidos na “guerra contra as drogas”. As mais importantes são a Agência de Policiamento de Drogas (DEA, sigla em inglês), que fica sob o Departamento de Justiça, a Agência Internacional de Narcóticos (INL), sob o Departamento de Estado, e o Departamento de Defesa. Apesar do INL ser teoricamente responsável pelos esforços de controle internacional de drogas, o Departamento de Defesa foi designado “a única agência federal para detectar e monitorar o trânsito marítimo e aéreo de drogas ilícitas nos EUA”,²⁴ o que, na prática, levou a confrontos militares diretos na América Latina, com pouca ou nenhuma fiscalização por parte dos ministros do exterior ou do Poder Legislativo.²⁵

Outros Países ‘linha-dura’

Ao longo do tempo, várias nações passaram a apoiar ativamente a ortodoxia da proibição global e o objetivo de erradicação total perante a ONU e outros fóruns. Como destacado acima, as razões variam de país para país – mostrando que a proibição às drogas tem um apelo amplo, ou, pelo menos, multifacetado, para uma grande variedade de governos. A Suécia, aliada de longo tempo dos Estados Unidos com relação à questão das drogas, tem uma tradição social-democrata de políticas de intervenção do governo para melhorar os “problemas sociais”, assim como um forte receio de que as drogas entrem no país a partir de vizinhos mais tolerantes. Os países muçulmanos com frequência incluem a proibição às drogas em um leque de restrições aos cidadãos baseadas numa ideologia religiosa fundamentalista. Os países da África e da América Latina geralmente manifestam apoio na ONU e em fóruns da OEA em troca da assistência militar ou financeira dos EUA.

²² U.S. National Drug Control Strategy (*Estratégia nacional de Controle de Drogas dos EUA*), Agência Nacional de Políticas para o Controle de Drogas (ONDCP), 2004, p10. <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/ndcs04/2004ndcs.pdf>

²³ *Drugs and Democracy in Latin America (Drogas e Democracia na América Latina)*, *op. cit.*, p 6.

Grupos Pró-reformulação

Países Reformistas

Um número cada vez maior de países desenvolvidos, principalmente na Europa, estão buscando reformular suas políticas nacionais de drogas. Como mencionado anteriormente, a maioria das reformas têm foco em como os usuários serão tratados, substituindo a repressão através do policiamento por tratamento médico e, em alguns casos, tolerância ao uso de drogas leves (maconha e *ecstasy*). As razões que motivam esses países incluem a pressão política de grupos da sociedade civil e o aumento das evidências de que essas políticas alternativas são mais eficazes e eficientes com menos efeitos colaterais negativos, do que a repressão.

Até os países mais conhecidos por praticar políticas alternativas de drogas, como a Holanda, não desafiam oficialmente o regime global de proibição. Na verdade, muitos países reformistas se sentem obrigados a insistir que não são a favor da legalização para evitar as críticas das nações mais conservadoras. Os principais defensores da reformulação são Holanda, Reino Unido, Canadá, Itália, Espanha, Portugal e Bélgica.

Conservadores anti-proibicionistas

Um aspecto fascinante do movimento de reformulação das políticas de drogas é o grande número de países conservadores que defendem a legalização. Isso pode ser resultado do apelo público do patriarca neo-liberal Milton Friedman pela legalização em 1972²⁴. Igualmente importante é o apoio da revista britânica *The Economist* à legalização com publicação de artigos e estudos sobre o tema. Com isso, o anti-proibicionismo passou a ser um posicionamento comum entre economistas acadêmicos, particularmente os neo-liberais e defensores do livre mercado.

Além disso, muitas organizações importantes também são pró-legalização como a *Rand Corp.* e o *Cato Institute*, bem como a revista norte-americana *The National Review* e seu fundador, William F. Buckley.

As justificativas para o anti-proibicionismo entre os conservadores variam. Os economistas tendem a focar a discussão nas vantagens da taxação ao invés da repressão e na inevitabilidade da existência do mercado negro.²⁵ Os seguidores de Friedman enfatizam a dubiedade moral do paternalismo e o direito de escolha dos cidadãos mesmo que essas escolhas sejam auto-destrutivas. A *Rand* argumenta que nenhuma política de drogas consegue efetivamente reduzir o uso e, por isso, a política atual deve ser substituída por outra de menor custo enquanto o *Cato Institute* destaca as implicações negativas na política externa ao se fazer parcerias com regimes condenáveis como o talibã na luta contra o tráfico de drogas.²⁶

²⁴ Friedman, M. "Prohibition and Drugs" (*Drogas e proibição*), Newsweek, May 1, 1972.

²⁵ Veja, por exemplo, "The Case for Drug Legalization" (*O caso para legalização das drogas*), Miron, J., *Boston Globe* (Boston), June 21, 1998.

²⁶ Veja, por exemplo, "The Case for Drug Legalization" (*O caso da legalização das drogas*), Miron, J., *Boston Globe* (Boston), June 21, 1998.

²⁷ O Centro de Pesquisas de Políticas de Drogas da *Rand* publica relatórios regulares sobre políticas alternativas de drogas. <http://www.rand.org/multi/dprc/index.html>

²⁸ E.g. Carpenter, T., "Unsavory Bedfellows: Washington's International Partners in the War on Drugs" (*Parceiros condenáveis: parceiros internacionais de Washington na Guerra às drogas*), Foreign Policy Briefing No. 71, The Cato Institute, 2002.

Muitos posicionamentos anti-proibição de conservadores são, na verdade, mais radicais do que aqueles dos seus correspondentes 'liberais', propondo, inclusive, a legalização da venda de todas as drogas e sua regulação com cobrança de impostos, uma posição que muitos têm receio de defender publicamente. Entretanto, poucos conservadores estão realmente engajados no que pode ser chamado de *advocacy* pela reformulação das leis anti-drogas. Pelo contrário, eles são uma fonte latente de apoio, esperando para se manifestar apenas quando são solicitados, principalmente se o assunto recebe atenção da mídia. O valor deste apoio não pode ser subestimado: graças ao seu estatus, seu posicionamento confere legitimidade à causa e ajuda a combater a percepção do ativismo pró-reformista como radical ou 'pró-crime' ou simplesmente sem seriedade.

Sociedade Civil

Na América Latina, a defesa da sociedade civil por uma reformulação da política de drogas está centrada na redução de danos, tendo conquistas moderadas nesse campo desde 1990. A rede de redução de danos está organizada em torno da promoção dos direitos dos usuários de drogas e se apoia com frequência numa agressiva política direcionada: como a proibição das drogas marginaliza os usuários, os agentes da redução de danos devem levar o atendimento aos usuários nas ruas ao invés de assumir que os usuários vão buscar tratamento nas instituições tradicionais de saúde. Muitos desses grupos trabalham juntos em redes nacionais e sob a coordenação da *Rede Latino-Americana de Redução de Danos (Relard)*. Algumas das mais atuantes organizações da região foram incluídas na seção de referências deste trabalho.

Com toda a força que esse movimento tem, parece improvável que esse tipo de *advocacy* por si seja capaz de provocar o apoio multi-setorial necessário para pressionar os governos da região a reformular suas políticas de drogas. O movimento de redução de danos sofre com limitações estruturais: seus principais eleitores fazem parte de um pequeno – e marginalizado – setor da sociedade (usuários de drogas com risco de saúde); escapa da questão da (in)segurança pública – um problema muito mais representativo sob a perspectiva da opinião pública; e tem ficado – pelo menos até agora – de alguma forma isolado, sua rede está firmemente atada a outras organizações de redução de danos na Europa e nos Estados Unidos – os chamados 'países-demanda' onde muitos dos efeitos da política de drogas são manifestadas de diversas formas – do que com os que defendem a reforma da área de segurança, direitos humanos e desenvolvimento em seus países.²⁹

Uma revisão da literatura mostra que os esforços de pesquisa na América Latina têm sido conduzidos por centros acadêmicos e estão centrados nos tratamentos para uso de drogas, estudos antropológicos sobre o uso cultural e indígena dessas drogas e pesquisa médica sobre os efeitos de certas drogas em humanos³⁰, muito mais do que na política de drogas em si e seus efeitos sobre a questão da segurança humana. Os órgãos de governo, em geral com o apoio da ONU ou da OEA, também conduzem estudos com um viés proibicionista, o que normalmente desfruta de maior disseminação entre a população em geral do

²⁹ Curiosamente, algumas dessas questões são absorvidas no contexto da América Latina por organizações localizadas fora da região como o Wola e o Instituto Transnacional (INI), da Holanda.

³⁰ Exemplos notáveis incluem o Cebrid e a Faculdade Paulista de Medicina no Brasil, a Faculdade de Medicina da Universidade do Chile e a ONG Ação Andina na Bolívia.

que os estudos feitos por organizações da sociedade civil.

Na Europa e nos Estados Unidos, por outro lado, as organizações da sociedade civil têm desenvolvido plataformas inteiras de recomendações e começaram a construir um eleitorado favorável à política reformista. Apesar de ser importante que os latino-americanos desenvolvam uma pesquisa específica e uma agenda política para a América Latina, o trabalho de identificação dos argumentos-chave para avançar com o debate internacionalmente serve como ponto de partida para a coleta de dados sobre a região. Grupos reformistas da sociedade civil do mundo desenvolvido têm valorizado e cultivado parceiros latino-americanos, principalmente organizações populares, mas também celebridades e lideranças políticas. Um ótimo exemplo disso foi uma carta aberta para Kofi Annan pedindo o fim da fracassada guerra contra as drogas publicada em página inteira do *New York Times* na véspera da reunião de revisão da *Ungass* de 1998. A carta, escrita pela ONG norte-americana *Drug Policy Alliance* (uma organização pró-reforma), assinada por mais de 500 pessoas, com o Escritório para a América Latina coordenando assinaturas de 78 proeminentes figuras culturais e políticas, incluindo Luiz Inácio Lula da Silva e o ex-presidente da Costa Rica, Oscar Arias.³¹

Tendências Políticas

Internacional / ONU

Em geral, duas tendências contraditórias podem ser vistas no atual cenário em termos de política de drogas. O advento da guerra norte-americana contra o terrorismo e sua aparente sobreposição com a guerra contra as drogas, junto com a consolidação da administração de Bush e o crescimento da direita cristã, fortalecendo o regime internacional de controle de drogas. A deserção de qualquer uma das convenções da ONU, ou mesmo o desvio de uma política agressiva de repressão, pode hoje ser associado com o apoio implícito a grupos 'narcoterroristas'.

Ao mesmo tempo, houve uma surpreendente disseminação da aceitação do conceito de redução de danos, principalmente entre os profissionais de saúde, e uma disposição por parte de alguns países e de estados norte-americanos de experimentar políticas de drogas não tão severas, especialmente com relação à maconha. A questão da 'maconha terapêutica', isto é, o uso da maconha para o tratamento de dores crônicas, enjôos resultantes de quimioterapia e os sintomas da Aids, entre outros, é, às vezes, visto dentro da rubrica da redução de danos. Apesar do uso do argumento médico ser particularmente forte dado que todas as proibições internacionais e nacionais se referem exclusivamente ao uso não-terapêutico. Além do mais, existe uma gama enorme de evidências científicas de que o uso da maconha apresenta menos riscos à saúde do que outras drogas ilícitas bem como o álcool e o tabaco. Muitos psiquiatras têm sugerido informalmente o uso da maconha a seus pacientes e, já é mais do que sabido que, se a maconha fosse legal, eles a prescreveriam.³²

³¹ Veja "Cracks in the Vienna Consensus", *op. cit.*, p.17. O texto completo da carta e a lista completa de signatários está disponível em: <http://www.drugpolicy.org/global/ungass/letter/>.

³² Veja, por exemplo, Judge Francis L. Young's decision on rescheduling marijuana (*A decisão dos jovens de reclassificar a maconha*), Docket No. 86-22, Drug Enforcement Agency (DEA), U.S. Departamento de Justiça. Disponível on-line em: <http://www.medmjscience.org/Pages/reports/jyp4.bhtml>

Na Europa, isso levou ao relaxamento da proibição da maconha, particularmente na Holanda, Bélgica, Espanha, Portugal, Itália, Suíça e Reino Unido. Em geral, o uso e a posse - e, em alguns casos a venda - de pequenas quantidades de maconha não estão mais sujeitas à prisão. A produção, o transporte e a venda em larga escala, porém, continuam a ser objeto de policiamento. Recentemente, o Canadá realizou uma reformulação semelhante. Nos Estados Unidos, muitos estados realizaram plebiscitos para permitir a venda ou a distribuição de maconha para fins terapêuticos e sua posse ou cultivo para uso pessoal. Apesar de muitas dessas iniciativas terem fracassado e os programas de uso medicinal da maconha implantados por muitos municípios da Califórnia terem sido forçados a fechar as portas pelo governo federal e pela Suprema Corte, o debate sobre a legalização e a descriminalização tem esquentado. Essa dinâmica é importante uma vez que existem muitos defensores da reformulação da política de drogas 'latentes' aguardando para se manifestar quando receberem a atenção da mídia (veja *Principais Atores*).

Um sinal claro da mudança do cenário político nos EUA é o aumento do tom defensivo assumido pelas agências anti-drogas na defesa de suas políticas, sugerindo que os argumentos pró-reforma estão ganhando terreno e a constituem uma ameaça à ortodoxia proibicionista. Uma publicação recente da DEA, com o título *Como se manter firme em um debate sobre legalização das drogas*, tinha a clara intenção de conter essa tendência.³³

No entanto, se olharmos para um contexto de debate mais geral na ONU, está claro que o poder ainda está nas mãos dos defensores da proibição e da erradicação. O INCB sustenta que experiências com indulgência violam os compromissos feitos sob as convenções e questiona a validade do argumento sobre o uso medicinal da maconha uma vez que a droga é classificada como pertencente a dois grupos, o I e o IV, isto é, é muito perigosa e não tem valor terapêutico. O conselho sustenta que o procedimento adequado seria reclassificar a droga antes de realizar reformulações nas leis nacionais³⁴, mas analistas concordam que os países pró-reforma estão em pequeno número e a oposição de nações conservadoras como EUA, Suécia e os muçulmanos impede que a reclassificação seja uma opção realista.³⁵ Os países reformistas escolheram simplesmente lidar

³³ "Speaking Out Against Drug Legalization (Falando contra a legalização das drogas)" foi desenvolvido pela *Drug Enforcement Administration* (DEA) em resposta a pedidos de agentes da segurança, líderes comunitários, consultores em prevenção ao abuso de substâncias, pais e familiares e outros para que os ajudasse a responder a questões sobre legalização. Nós entendemos que responder a essas questões pode ser um desafio." *Speaking Out Against Drug Legalization*, DEA, Departamento de Justiça dos EUA, 2003.

³⁴ "O Conselho deseja lembrar os governantes que as convenções internacionais sobre controle de drogas fornecem mecanismos e procedimentos com os quais as partes podem, se encontrar evidências, propor mudanças às convenções. O Artigo 3 da Convenção de 1961, por exemplo, prevê um mecanismo específico para mudar o escopo do controle de drogas narcóticas adicionando uma droga à agenda, retirando uma droga da agenda ou transferindo uma droga de uma agenda para outra. Fazer de outra forma e não seguir este procedimento seria ignorar o estabelecido na lei internacional com a qual os governos se comprometeram." *Annual Report of the International Narcotics Control Board (Relatório Anual do Conselho Internacional de Controle de Narcóticos)*, *op.cit.*

³⁵ "Modification of the Treaties" (Modificação dos Tratados), in *Breaking the Impasse: Polarisation & Paralysis in UN Drug Control (Rompendo o impasse: polarização & paralisia no controle de drogas da ONU)*, Relatório TNI, 2003. Os autores mostram que o reagendamento não remove proibições contra o cultivo, o que está implícito no texto da *Convenção* de 1961 e, desta forma, seria de utilidade limitada.

com quaisquer críticas feitas às suas políticas, apesar de terem tido sucesso numa manobra para bloquear uma tentativa da INCB, dos países árabes, Suécia e Estados Unidos de aprovar uma resolução da CND que visava limitar práticas de indulgência.³⁶

Alguns analistas vêem um aumento da tensão entre a ortodoxia proibicionista e a da indulgência influenciada pela política de redução de danos, o que levaria para um confronto das próprias convenções da ONU. Por outro lado, quanto mais países implementarem políticas de indulgência, mais os custos da censura vão cair e mais seu poder vai aumentar - o fator 'força numérica' - colocando os países reformistas em uma posição mais confortável e, ironicamente, reduzindo o incentivo de se usar as ameaças da ONU como um todo.

Em todo caso, para os países da América Latina, que não têm a autonomia política e econômica dos Estados Unidos como a Europa, os custos políticos de experimentar políticas alternativas de drogas podem estar diminuindo graças ao exemplo dado pelos países reformistas. Isso é particularmente verdadeiro para o Brasil, que não é um grande beneficiário dos financiamentos anti-droga norte-americanos e tem assumido posições contrárias às políticas norte-americanas relacionadas a patentes de drogas, tarifas e controle de armas.

América Latina

Os esforços da sociedade civil para reformular as políticas de drogas na região estão mais concentrados na expansão e universalização do tratamento para usuários de drogas e na implementação de práticas de redução de danos. Apesar de a redução de danos ter ganhado terreno, o que não representa, de forma alguma, aceitação, tem causado pouco impacto além dos limites dos órgãos de saúde. O núcleo da política regional de drogas - repressão violenta através da polícia e, em alguns casos, da ação militar - ainda representa um forte impedimento para a exigência de reformas.

Ao mesmo tempo, esta separação entre flexibilização do lado do consumo e rigidez no lado da produção e venda reflete a natureza do regime internacional de proibição e das convenções da ONU, como discutido anteriormente. A dependência dos recursos anti-drogas norte-americanos e o auxílio dependente da certificação restringem o espaço de manobras de muitos governos.

Por outro lado, em alguns países a reformulação está se tornando mais viável. Em países como Argentina e Brasil, o movimento de redução de danos e de descriminalização ganhou visibilidade nacional nos últimos dois anos.

Análise Estratégica do Contexto

A Outra Guerra contra as Drogas: Segurança na América Latina

Os defensores da reformulação da política de drogas no mundo desenvolvido tendem a estruturar seus argumentos nos termos de uma análise de custo-benefício: as consequências negativas da proibição da e repressão às drogas extrapolam muito a real (e

³⁶ *Ibid.* A resolução, originalmente patrocinada pelo Sudão, encontrou forte oposição por parte dos países reformistas e uma versão mais suave foi aprovada eventualmente. De acordo com o TNI, "No fim das contas, a resolução foi aprovada agradando a todos os lados." Esses eventos aconteceram na sessão do CND de março de 2002.

extremamente modesta) redução do uso e viabilidade das drogas resultante dessas práticas. Os custos identificados nesse tipo de análise são divididos geralmente em dois grupos: a situação dos usuários nos países consumidores (excesso de penas, cadeias lotadas, tratamento inadequado, etc.); e a guerra contra os produtores e traficantes nos países produtores (violações dos direitos humanos, danos colaterais, parcerias com regimes tirânicos, etc.). Uma divisão semelhante pode ser vista na sociedade latino-americana: muitos grupos focados na questão do consumo (redução de danos, prevenção, tratamento), enquanto poucos grupos defendem os direitos dos plantadores de coca na região andina.

A questão da violência urbana relacionada à repressão policial ao comércio local de drogas - particularmente na América Latina - não se enquadra facilmente nas categorias expostas acima e, como resultado, não tem sido sistematicamente integrada ao discurso de grupos pró-reforma. Entretanto, é uma questão grave e urgente e os problemas resultantes dessa questão algumas vezes se sobrepõem aos relativos às drogas em si. O Brasil não é um dos principais produtores, apesar de o cultivo da *cannabis* ser comum no nordeste, mas tem um dos mais altos índices de homicídios do mundo, em grande parte devido à violenta guerra entre policiais e traficantes nos grandes centros. No Rio, a guerra das drogas resulta regularmente em episódios fatais entre facções criminosas e a polícia, o que pode paralisar a cidade inteira e ter dramáticas consequências econômicas, políticas e psicológicas. As favelas do Rio se tornaram campos de batalha nessa guerra, aterrorizando a população de baixa renda, com frequência fragilmente integrada mas em geral 'cidadãos de bem'. Para os moradores das favelas, a situação da segurança humana se aproxima daquela de vítimas de guerra civil: a constante ameaça da violência armada, colaboração forçada com os 'combatentes', represálias, danos colaterais e até expulsões. Custos similares da proibição das drogas podem ser observados também em outras áreas urbanas do Brasil e em toda a região.

Esses custos permanecem efetivamente invisíveis para sociedade civil, tanto na América Latina como fora por inúmeras razões. O mais importante, eles tomam a forma das questões de segurança pública, ou seja, conflitos internos entre a polícia e os criminosos. A sociedade civil acha mais fácil defender a flexibilização em relação aos usuários (muitos deles profissionais de classe média ou seus filhos) do que retroceder diante de uma batalha ultrapassada e carregada de moralismos contra um grupo visto (com frequência corretamente) como violento e bárbaro. A universalização da proibição e da endemonização das drogas e dos comerciantes de drogas torna difícil para as pessoas considerar a repressão violenta apenas como uma das muitas opções possíveis de política. Como resultado, a guerra contra as drogas não é entendida como uma iniciativa do governo como qualquer outra, cujo objetivo é melhorar a situação dos cidadãos, mas como uma batalha de vida ou morte na qual os custos dela não importam. Isso criou uma dinâmica cíclica em que a contínua ineficácia desta guerra em reduzir a venda de drogas é entendida como uma razão para não mudar o rumo, mas direcionar mais recursos e vidas na direção da repressão, a qualquer preço.³⁷

³⁹ Esse preço, isto é, o custo de usar o dinheiro do Estado para combater o tráfico de drogas, é particularmente alto nos países em desenvolvimento como o Brasil, com sérios problemas de educação, saúde pública e infra-estrutura básica. O desvio de um pequeno percentual dos fundos da repressão para essas áreas poderia ter um impacto positivo muito maior no bem-estar público - e a falta dessas

Apesar disso, articular esses custos será essencial para avançar com o debate sobre as políticas de drogas, particularmente no contexto da América Latina. O aumento do poder paralelo nas favelas do Rio (e o desenvolvimento de situações correlatas em outros contextos urbanos na região), a crescente teia de corrupção e as mortes de policiais, jovens e pessoas inocentes são conseqüências negativas poderosas e até agora ignoradas pelo regime proibicionista internacional. Gerar informações confiáveis sobre esses custos e colocá-los disponíveis para atores relevantes nos níveis regional e internacional pode contribuir significativamente para o movimento reformista.

De outra forma, a reformulação das políticas de drogas – e, em particular, o foco em políticas alternativas de redução de suprimentos – será, acreditamos, crucial para melhorar a questão da segurança humana na América Latina. Apesar de as mudanças relativas ao consumo de drogas serem bem-vindas e encorajadas, uma política mais engajada em relação aos usuários, melhores programas de prevenção e de tratamento, e até a aceitação das estratégias de redução de danos não vão por si só reduzir de forma significativa os trágicos custos da guerra contra as drogas em países como Brasil e Colômbia.

No entanto, existem desafios sérios para integrar os custos em segurança humana da atual política de drogas no debate. Em primeiro lugar, a questão da violência urbana é extremamente complexa: no caso do Rio, a situação atual das favelas não é fruto de apenas uma decisão política, mas resultado de décadas e, talvez, séculos de negligência, exclusão eleitoral e, algumas vezes, da completa opressão do segmento mais pobre e desapoderado da população. É claro, a atual política de drogas não é a única culpada pela existência de comunidades pobres e marginalizadas ou de uma polícia corrupta, e nem a reformulação da política de drogas pode ser tomada como a solução para isso. Ao contrário, a análise política deve ter seu foco em como a proibição e a repressão às drogas servem para reforçar e exacerbar a fragilidade institucional e os problemas sociais.

Talvez o principal obstáculo seja o senso comum de que a repressão violenta ao tráfico de drogas é simplesmente uma opção política não negociável mas uma função primordial do Estado, caracterizando desta forma todas as propostas de políticas alternativas como uma forma de 'retrocesso' ou 'rendição'. Por trás desta inferência está uma série de premissas desarticuladas (e, algumas vezes, inconscientes), crenças e mitos. Ao longo do caminho, o apoio público por uma reformulação da política de drogas vai depender de trazer esses mitos à tona, desmascará-los com evidências sólidas de pesquisas científicas e contruir um novo entendimento do problema das drogas com base em soluções pragmáticas e não dogmáticas ou retórica não-realista.

Redução de danos e Segurança Humana

Por causa da sua aceitação cada vez maior entre profissionais e sua aprovação por muitos governos, a redução de danos é um atrativo conceito para a defesa da reforma das políticas de drogas. Sua questão essencial, a de que as políticas públicas devem minimizar os danos causados pelas drogas, ao invés de necessariamente diminuir seu uso, é iminentemente aplicável à discussão de como reduzir as baixas da guerra contra as drogas. Apesar de controversa, a redução de danos tem sido eficaz em substituir a visão monolítica de usuários de drogas como sendo criminosos por uma abordagem mais humana e flexível baseada em uma avaliação racional e de custo-benefício do problema. A questão é, o conceito pode ser ampliado do seu uso atual, que tem foco principalmente nos usuários, para incluir os danos resultantes da repressão do lado da produção?

A redução de danos começou com programas de troca de seringas que visavam a prevenir a disseminação da Aids entre os usuários de heroína e ainda é fortemente associada a esta prática, apesar de o termo hoje incluir o uso da maconha no tratamento de pacientes com câncer ou Aids, como substituição no tratamento do vício por *crack* e para testagens de drogas. Novas práticas de redução de danos tendem a surgir em uma base *ad-hoc*: primeiro um dano específico é identificado (por exemplo, a desidratação ou outros sintomas comuns em usuários de *ecstasy*), então uma prática não tradicional é sugerida como forma barata e efetiva para reduzir os danos sem que haja necessidade de reduzir o consumo da droga em questão (por exemplo, a oferta de água gratuita e a instalação de postos de atendimento médico no local). Esse tem se mostrado um *modus operandi* bem-sucedido para a redução de danos, em parte porque o público-alvo são pequenos grupos de usuários que têm interesses em comum e que estão mais engajados em defender uma determinada prática do que a população total de usuários de drogas ou do que a sociedade como um todo. No entanto, pelo mesmo motivo, tem limitado o foco da redução de danos aos usuários e os problemas que surgem do uso de drogas.

Não causa surpresa quando consideramos que o conceito surgiu entre as nações consumidoras de drogas do mundo desenvolvido, não entre as nações produtoras. Mas, por esta mesma razão, aplicar uma agenda de redução de danos às questões de segurança humana é uma via atrativa de análise para os países latino-americanos: como nações produtoras, onde ocorre a maior parte da guerra contra as drogas, eles podem apresentar uma longa lista de 'danos' causados pelas atuais ações repressoras.

* Benjamin Lessing é doutorando na Universidade da Califórnia, Berkeley

** Marianna Olinger é mestre em Políticas Sociais e Planejamento pela London School of Economics and Political Science