

## DEBATE

**A reforma da Política Internacional de Drogas virá de baixo para cima***International Drug Policy reform will come from the bottom-up***Luciana BOITEUX<sup>1</sup>**

**E**m seu texto, intitulado Política de drogas na segunda década do novo milênio: reforma ou revolução?, Francisco Inácio Bastos faz uma firme e precisa análise dos movimentos atuais de abertura e reforma da política internacional de drogas, na fronteira entre o proibicionismo e seu contraponto: a redução de danos, construída a duras penas como uma prática de resistência por atores sociais engajados na saúde coletiva e movimentos organizados oriundos das comunidades afetadas pela epidemia da AIDS na década de 1980. Como destacado, essa política que pretende reduzir os riscos do consumo sem necessariamente exigir a abstinência, cuja estratégia original consistia na troca de seringas entre usuários de drogas injetáveis, com muito custo alcançou posteriormente o status atual de política pública em alguns

países na forma de ações em saúde e suporte social, em contraponto à pura repressão que almeja a interdição do consumo e a produção de determinadas substâncias por meio da ameaça de pena de prisão.

Verifica o pesquisador, corretamente, a verticalização da adoção do modelo proibicionista de controle de drogas, originado de cima e imposto aos países, que prega a proibição completa de todo o circuito de produção e consumo de certas drogas como fruto de um movimento geopolítico articulado a partir de interesses da ascendente potência norte-americana, à época, em que pese a oposição de países europeus, partidários de outra abordagem mais equilibrada e menos repressiva em relação às drogas. Pois esse sistema verticalizado fez com que os estados nacionais abrissem mão de suas escolhas internas democráticas para internalizar e ratificar tratados e criminalizar em suas leis penais tanto usuários como comerciantes de drogas que passaram à categoria de proscritas. Apesar das grandes diferenças entre os países subscritores dos tratados internacionais de controle de drogas, é impressionante verificar o alto grau de harmonização das leis nacionais a esse novo paradigma repressivo, muito distante do que se tem em relação ao sistema internacional de proteção aos direitos humanos, cuja adesão é muito inferior.

<sup>1</sup>Doutora em Direito Penal. Professora adjunta da Faculdade Nacional de Direito (UFRJ, Brasil). Bolsista de Produtividade em Pesquisa nível 2 do CNPq. Coordenadora do Grupo de Pesquisas em Política de Drogas e Direitos Humanos (UFRJ, Brasil). Pesquisadora associada ao Laboratório de Direitos Humanos da UFRJ. Professora do Corpo Permanente do Programa de Pós Graduação em Direito (UFRJ, Brasil). Membro do Conselho Consultivo da Rede Brasileira de Redução de Danos e Direitos Humanos (REDUC, Brasil) e da Plataforma Brasileira de Política de Drogas. Pesquisadora associada ao Núcleo de Estudos sobre Psicoativos (NEIP, Brasil). Membro da Rede *Pense Livre* e do *Colectivo de Estudios Droga y Derecho* (CEDD). E-mail: <lucianaboiteux@ufrj.br>.

O fato é que, desde 1912, treze instrumentos internacionais relacionados a drogas foram elaborados. Mais recentemente, o sistema atual é formado por três grandes tratados ainda em vigor: a Convenção Única de 1961, a Convenção sobre Drogas Psicotrópicas de 1971 e a Convenção contra o Tráfico de Drogas Ilícitas de 1988, as quais foram ratificadas por cerca de 95% dos países do mundo, em maior número do que os países membros da ONU.

Como reforço da proibição, o marco da “Guerra às Drogas”, que buscava “um mundo livre de drogas” em 50 anos, elevou a persecução penal a usuários e traficantes de drogas à categoria bélica, capaz de justificar inclusive intervenções internacionais militarizadas, além da atribuição da lógica da segurança interna em ações contra cidadãos comuns, apenas pelo fato de comercializarem tais substâncias em mercados ilícitos criados justamente pela proibição. Mas esta não logrou êxito em reduzir o consumo ou a oferta.

O fato é que esse modelo foi estabelecido sem que nunca se tenha tido um debate racional, científico ou democrático a respeito, tendo sido seguido de forma acrítica pela quase unanimidade dos países do mundo, que seguiram a normativa internacional na definição de quais drogas seriam consideradas lícitas (tais como álcool e tabaco) e quais seria ilícitas (como maconha, cocaína, heroína e outras). Em sentido normativo, foi uma decisão política, ou seja, algumas das substâncias que atuam sobre o sistema nervoso central ganharam a qualificação de ilícitas mediante a criação de uma norma proibitiva e penas severas, bem como de medidas absolutamente excepcio-

nais, como a pena de morte, na Indonésia, que recentemente executou um brasileiro por tráfico de drogas, conforme lembrado por Bastos. Por outro lado, Nutt; King e Saulsbury (2007) contestam as bases não científicas dessa distinção atual, ao analisar os riscos e danos decorrentes do consumo, de forma comparada, de vários tipos de drogas, não encontrando motivos suficientes para essa classificação internacional.

Aliás, a inclusão da *cannabis* no rol das substâncias ilícitas, na realidade, ocorreu quase por acaso, em 1925, por decisão da II Conferência Internacional sobre Ópio realizada em Genebra, que tinha como foco a adoção de medidas de controle sobre o ópio e a coca/cocaína, mas não sobre *acannabis*, que não fazia parte da agenda. Contudo, diante da solicitação do delegado do Egito desua inclusão nesse rol, afirmado que esta seria “tão perigosa como o ópio”, com o apoio do representante brasileiro, que afirmou que tal risco era o mesmo no Brasil, onde o uso também seria muito comum, apesar de alguma resistência de alguns países, como o Reino Unido, decidiu-se incluir tal planta na lista das substâncias extremamente perigosas, junto com a cocaína e o ópio, sem qualquer elemento que comprovasse tal afirmação (KENDELL, 2003).

Assim, após quase cem anos dessa decisão, verifica-se que a maconha volta a ser tema de discussão a partir de decisões nacionais, como mencionado no texto de Bastos, que bem destaca a recente decisão do Uruguai de regular o mercado da *cannabis*, assim como as mudanças legislativas nesse mesmo sentido realizadas em quatro estados norte-americanos: Colorado, Washington State, Oregon e Alaska, em relação à maco-

nha recreacional, apesar da proibição permanecer no nível federal. Deve ser acrescentado, ainda, que a maconha medicinal já é realidade há alguns anos em 23 estados norte-americanos, havendo ainda a expectativa de que mais cinco estados (Nevada, Califórnia, Arizona, Maine e Massachusetts) irão aprovar leis que autorizem a produção e a venda de maconha para fins recreativos ainda este ano (STEINMETZ, 2015).

Diante dessa realidade, refletindo sobre a pergunta proposta por Bastos em seu artigo: “reforma ou revolução?”, do ponto de vista internacional, não vejo a curto ou médio prazo alguma possibilidade de reforma das convenções da ONU, por mais relevante que seja a realização da UNGASS 2016 e diante da inédita posição internacional de países como Colômbia, México e Guatemala, que pressionaram por sua realização, diante dos grandes impactos sobre seus territórios da fracassada política repressiva.

Na reunião da Comissão de Drogas Narcóticas (CND) nesse ano de 2015, preparatória da UNGASS, já se pode perceber que há blocos de países bastante articulados para bloquear qualquer mudança, devendo ser mencionada a Rússia (país natal do atual Diretor Geral do UNODC, onde agentes redutores de danos são presos por ajudar pessoas), além de Paquistão, Egito, China e outros países asiáticos querejeitam qualquer proposta de abertura. A posição mais avançada até agora, que parece ter ganhado algum apoio mais representativo, é no sentido de abrir para uma interpretação mais flexível dos tratados (mas sem alterá-los) de forma a permitir aos países adotarem soluções internas, como no caso de Uruguai,

bem como para aplicar alternativas à prisão de pequenos traficantes, moderando a leitura do tratado que impõe a aplicação da pena privativa de liberdade para crimes de tráfico, diante do fenômeno do superencarceramento por crimes de drogas verificado em vários países do mundo, inclusive no Brasil (BOITEUX, 2010). Um dos países hoje mais à frente de debates internacionais sobre alternativas à prisão é justamente os Estados Unidos.

Por outro lado, em relação à descriminalização dos usuários, eu entendo que os próprios tratados já preveem essa possibilidade (vide o art. 3.2 da Convenção de 1961 que estabelece que a obrigação contida em seu texto de criminalizar a conduta de usuários está sujeita a uma “cláusula de salvaguarda” que garante o reconhecimento de direitos constitucionais e princípios gerais de sua lei interna (BOITEUX; CHERNICHARO; ALVES, 2014) e, assim, já permite aos Estados uma amplitude maior na escolha, não sendo necessária a mudança das convenções para que os países deixem de criminalizar a posse de drogas para uso pessoal.

Aliás, a questão da descriminalização do usuário, em vias de ser julgada pelo Supremo Tribunal Federal, opção já reconhecida nas convenções, é realidade em vários países tais como: Uruguai, Espanha, Itália, Argentina e Colômbia (PEREZ CORREA; YOUNGERS, 2014), dentre outros, sem haver oposição aos tratados dos quais são subscritores. Espera-se que o Brasil faça o mesmo, eis que a Lei nº 11.343/2006, apesar de seus avanços, ainda manteve o usuário submetido a um controle penal, mesmo

sem a possibilidade de aplicação de penas restritivas da liberdade em seu art. 28.

Diante de tudo o que aqui foi dito, apesar de não ter grandes expectativas nesse momento em relação a grandes mudanças da política internacional de drogas, uma arena de difícil abertura, entendo que a partir da vanguarda do Uruguai e do sucesso até agora da regulação da *cannabis* nos EUA, é bastante provável que outros países busquem alternativas, incentivados por essas experiências exitosas. A reforma, ou a revolução, portanto, deve vir de baixo. A ONU que se cuide.

## Referências

BOITEUX, Luciana. Drogas y prisión: la represión contra las drogas y el aumento de la población penitenciaria en Brasil. In: METAAL, Pien; YOUNGERS, Coletta (Eds). **Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina**. Amsterdam: TNI, Washington: WOLA, 2010. p. 30-39.

BOITEUX, Luciana; CHERNICHARO, Luciana; ALVES, Camila Souza. Human Rights and Drug Conventions: searching for humanitarian reason in drug laws. In: LABATE, Beatriz Caiuby; CAVNAR, Clancy. **Prohibition, religious freedom and human rights: regulating traditional drug use**. Heidelberg: Springer, 2014. p. 1-23.

KENDELL, R. Cannabis condemned: the proscription of indian hemp. **Addiction**, London, n. 98, p. 143-151, 2003.

NUTT, David; KING, Leslie A.; SAULSBURY, William. Development of a rational scale to assess the harm of drugs of poten-

tial misuse. **Lancet**, London, n. 369, p. 1047-1053, 2007.

PEREZ CORREA, Catalina, YOUNGERS, Coletta (Ed.). **En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina**. México: CEDD/CIDE, 2014.

STEINMETZ, Katy. These five states could legalize marijuana in 2016. **Time**, New York, 17 Mar. 2015. Disponível em: <<http://time.com/3748075/marijuana-legalization-2016/>>. Acesso em: 17 mar. 2015.