

**DROGAS**

# 100

## anos de

# REPRESSÃO

Neste artigo  
escrito para  
VERSUS,  
Luciana Boiteux,  
professora de

Direito Penal e coordenadora do Grupo de Pesquisas em Política de Drogas e Direitos Humanos da Faculdade de Direito da UFRJ, questiona a eficácia do “modelo proibicionista” adotado em relação às drogas. A especialista observa que alternativas como “a política de redução de danos”, surgida nos últimos anos, encontram resistências.



# Política Internacional de Drogas e Redução de Danos:

## O fim do “Consenso de Viena”?

---

Luciana Boiteux\*

---

\*Professora adjunta de Direito Penal da UFRJ, coordenadora do Grupo de Pesquisas em Política de Drogas e Direitos Humanos da FND/UFRJ.





SXS

O modelo proibicionista de drogas completou cem anos da proibição de determinadas substâncias, que foram alçadas à categoria de ilícitas, tendo como meta a erradicação de seu uso. Foram várias as convenções internacionais que definiram o modelo repressivo de criminalização do uso e do comércio de drogas ilícitas, ratificadas pela ampla maioria dos países do mundo.<sup>1</sup>

Atualmente, o controle de drogas está sob a égide da Nações Unidas, sob o formato de um modelo uniforme e burocratizado, que as submete a um regime internacional de interdição, com uso terapêutico bastante restrito. Caracteriza-se pela opção da criminalização do

uso e do comércio de drogas, com opção primordial pela prisão, sendo colocado em segundo plano o acesso à informação e à prevenção. Tal modelo, a partir da década de 80, passou a incorporar uma visão intervencionista e militarizada justificadora de intervenções em países latino-americanos a pretexto de “combater” o tráfico de drogas, tal como se observa na política norte-americana para a América Latina.<sup>2</sup>

Nesse sentido, a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, concluída em Viena, em 1988, sustenta essa política repressiva, aparentemente consensual entre os países. A expressão “Consenso de Viena”, assim, ex-

pressa a ideologia que sustenta o modelo proibicionista atual, direcionada pelos órgãos de controle de drogas da ONU, localizados na cidade austríaca, onde realizam suas reuniões anuais. Mesmo diante dos claros fracassos, a posição da maioria dos países que compõem a ONU tem sido no sentido de manter como objetivo (declarado) a meta de uma sociedade “*livre de drogas*”.<sup>3</sup>

Diante desse quadro, se nota que as alternativas que surgiram nos últimos anos, tal como a política de redução de danos, apesar de aplicadas com sucesso por vários países e inclusive no Brasil, tem encontrado resistências ao seu reconhecimento na esfera inter-



SVC

nacional. Esta foi concebida originalmente como uma estratégia de saúde pública com o objetivo de reduzir os danos à saúde em consequência de práticas de risco, aplicadas ao campo da droga na forma de programas de distribuição de seringas a viciados, como uma maneira de alcançar aqueles que não querem, ou não conseguem, parar de injetar drogas e, por isso, compartilham seringas, se expondo à infecção pelo HIV, hepatite e outras doenças.<sup>4</sup> Segundo Reghelin, “é uma tentativa de minimização das consequências adversas do consumo de drogas, do ponto de vista da saúde e de seus aspectos sociais e econômicos sem, necessariamente, reduzir esse consumo”.<sup>5</sup> Tal política se opõe ao modelo proibicionista clássico, que prega o ideal de abstinência como meta a ser alcançada, pois trabalha com o ideal de moderação.

Em que pese seus bons resultados, a redução de danos continua sofrendo oposição direta de órgãos internacionais de controle de drogas, que consideram que sua utilização pelos países implicaria violação das convenções internacionais, por “estimular o consumo de drogas”.<sup>6</sup> Contudo, em outras esferas das Nações Unidas, como na Organização Mundial da Saúde (OMS) e na Unids,<sup>7</sup> tais estratégias, paradoxalmente, são recomendadas como modelo de prevenção.

Considera-se que a ausência de reconhecimento oficial dessa política pelo sistema de controle internacional se insere no contexto ideológico e geopolítico das potências, podendo ser atribuída ao endurecimento da posição dos Estados Unidos, maiores financiadores da ONU, contra esse tipo de estratégia e, ainda, à força política de outros países conservadores em política de drogas, como a China, a Rússia e o Japão.<sup>8</sup>

No entanto, os últimos anos demonstraram que o consenso internacional proibicionista estava se enfraquecendo. Em 2009, a reunião da CND (Comissão de Drogas Narcóticas da ONU) foi o ápice de um período de importante reflexão, incentivada pelas importantes mudanças nas leis de drogas de alguns países, notadamente os europeus, na busca do equilíbrio entre a repressão e prevenção, e das alternativas à prisão do usuário.

Na citada reunião, palco da avaliação das políticas e da elaboração de um novo Plano de Ação, com metas e estratégias para os próximos anos, discutia-se a inclusão do termo “redução de danos” no texto da declaração política. Porém, nas negociações para a redação deste documento, a ser firmado pelos Chefes de Estado, diante do sério impasse na proposta de inclusão do termo “redução de danos”, este acabou sendo excluído do texto.<sup>9</sup>

Tudo levava a crer, até o último instante, que seria mantido o consenso proibicionista. No entanto, observou-se que a redução de danos esteve presente nos discursos oficiais dos países, sendo que, pelo Brasil, o atual ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional, Gen. Jorge Felix, ao qual está subordinada a Senad (Secretaria de Políticas Públicas sobre Drogas), defendeu a redução de danos como política preventiva, assim Argentina, Holanda, Espanha e Alemanha, entre outros. Na realidade, a declaração política negociada não representava o panorama real das políticas internas dos países, mas apenas refletia a posição hegemônica das potências, contra a qual os demais países não conseguiram se posicionar de maneira concreta.

Contudo, logo em seguida à aprovação do texto por aclamação, evidenciando um aparente consenso, a representante da Alemanha

leu uma “declaração interpretativa” do texto oficial, assinada por outros vinte e cinco países,<sup>10</sup> e registrou que os países signatários interpretariam o trecho “serviços de apoio relacionados” – que constava da Declaração oficial – como “redução de danos”, tendo se tornado público o dissenso quanto à aceitação dessa estratégia que havia sido banida do documento oficial.

A relevância histórica disso está no fato de ter sido a primeira vez que se expôs publicamente a falta de consenso entre os países na temática, podendo ser dito que o “Consenso de Viena”, contido nas convenções em vigor, chegou ao fim. Por outro lado, oficialmente, o Plano de Ação que norteará a estratégia a ser seguida até 2019 foi aprovado sem referência à redução de danos, mas não há dúvidas de que a política oficial foi desafiada publicamente por um grupo significativo de países e que essa atitude trará condições para que se concretizem alternativas nacionais diferenciadas.

Diante disso, se conclui ser ainda muito difícil, do ponto de vista da geopolítica internacional, uma mudança radical de rumos da política de drogas oficial, pelo menos a médio prazo, notadamente pela forma como se estruturam as organizações internacionais, como plataforma de debates dos países, legitimadoras da hegemonia das potências.

Enquanto as grandes potências, especialmente Estados Unidos, China e Rússia, além dos países asiáticos, não tiverem interesse em mudar os rumos do controle internacional de drogas, as políticas da ONU seguirão formalmente a mesma estratégia. Porém, ainda que o termo redução de danos não tenha constado dos documentos oficiais, não se tem dúvidas de que o fim

SITE COLETIVO DAR (DESENTORPECENDO A RAZÃO)



## MOVIMENTO. Manifestação pela legalização da maconha em Ipanema, Rio de Janeiro

do “Consenso de Viena” trará outras possibilidades, já que o efeito uniformizante e coercitivo das convenções sobre drogas foi colocado em cheque, sendo reconhecido que um crescente número de países não mais segue fielmente a “Cartilha de Viena”, por considerá-la excessivamente repressiva, além de retrógrada, violadora de direitos humanos e alheia às questões sociais.

Diante da exposição pública da ausência de consenso, há como se prever que os países irão refletir internamente sobre suas políticas sobre drogas e propor alternativas, deixando de lado os burocráticos documentos internacionais, cada vez mais desacreditados e alheios à realidade social.

Após Viena 2009, há mais espaço para alternativas na política interna dos países do que havia antes. Como exemplo, podemos citar a experiência positiva de Portugal,<sup>11</sup> que descriminalizou a posse de todas as drogas para uso pessoal e criou um modelo de controle administrativo sobre o usuário fora do sistema penal. Após alguns anos de sua aplicação, os resultados são promissores e constituem, hoje, uma alternativa viável.<sup>12</sup> Em que pesem alguns

retrocessos na política holandesa, o momento atual registra outras possibilidades de mudanças nos Estados Unidos, onde alguns estados desafiaram as políticas federais e autorizaram o uso medicinal da *cannabis*, além da proposta concreta de legalização dessa substância na Califórnia, que está prestes a ser votada.

Desta forma, o fim do “Consenso de Viena” sobre drogas pode ser declarado, mas isso não significa que a necessária transformação do sistema ainda não tenha um longo caminho a trilhar por uma política de drogas mais sensível e respeitadora dos direitos humanos. **■**

### NOTAS

1 Cf. RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. *Controle Penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2006.

2 Nesse sentido, vide RODRIGUES, Thiago. *Narcotráfico: uma guerra na guerra*. São Paulo: Desatino, 2003.

3 Meta proposta expressamente pela UNGASS, em 1998. Para maiores informações sobre o processo da UNGASS 1998, conferir em JELSMA, Martin. *Drugs in the UN system: the unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs*. *International Journal of Drug Policy*, April 2003 (Volume 14, Issue 2). Também disponível em: [www.ungassondrugs.org](http://www.ungassondrugs.org).

4 Conforme define o Ministério da Saúde, em seu site oficial: [www.ms.gov.br](http://www.ms.gov.br).

5 REGHELIN, Elisângela Melo. *Redução de danos: prevenção ou estímulo ao uso indevido de drogas injetáveis*. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2002, p. 74.

6 Cf. INTERNATIONAL DRUG POLICY CONSORTIUM. *The 2005 United Nations Commission on Narcotic Drugs. Position Paper*. Disponível em: [http://www.internationaldrugpolicy.net/reports/BeckleyFoundation\\_PositionPaper\\_01.pdf](http://www.internationaldrugpolicy.net/reports/BeckleyFoundation_PositionPaper_01.pdf).

7 Essas agências produziram um paper em 2004 denominado: *Policy Brief: Provision of Sterile Injecting Equipment to Reduce HIV Transmission*.

8 Para maior aprofundamento da discussão sobre os modelos atuais de políticas de drogas e os paradigmas proibicionistas frente às novas propostas de redução de danos, vide RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. *Controle Penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2006.

9 Foi feita na ocasião uma votação para saber quais os países estariam a favor de incluir uma nota de rodapé na declaração política, em seguida à expressão *other related services*, com a seguinte redação proposta: *“alguns Estados-membros chamam estes outros serviços relacionados de “redução de danos”*, mas a proposta foi rejeitada por apertada maioria. Cf. BOITEUX, Luciana et alii. (Coord.). *Tráfico de drogas e Constituição*. Brasília: Ministério da Justiça, 2009, p. 26 e ss.

10 Dentre os quais Alemanha, Portugal, Espanha, Austrália, Bolívia, Espanha, Bulgária e Suíça.

11 Por meio da Lei nº 30/2000, que está em vigor desde 01/07/2001. Na perspectiva de descriminalização do uso e da posse de drogas, Portugal adota como critério a quantidade individual de 10 dias (dose diária admitida de 2,5g de maconha, 0,5g de haxixe e 0,5g de THC). Cf. EMCDDA. *Illicit drug use in the EU: legislative approach*. Lisbon: EMCDDA, 2005, p. 26.

12 Cf. HUGHES, Caitlin Elizabeth, STEVENS, Alex. *What can we learn from the portuguese decriminalization of illicit drugs?* *British Journal of Criminology*. Volume 50 Issue 6 November 2010 p. 999-1022. First published online July 21, 2010 doi:10.1093/bjc/azq038. Seus autores concluíram que, contrariamente ao que se esperava, a descriminalização em Portugal não levou a um aumento do consumo de drogas, pois houve redução do uso problemático, de danos ligados à droga e da superlotação da Justiça Criminal.

# VERSUS

[www.versus.ufrj.br](http://www.versus.ufrj.br)



**UFRJ**

**Universidade Federal do Rio de Janeiro**  
Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas



**CCJE**