



revista internacional
de direitos humanos

edição **21**

- DOSSIÊ SUR SOBRE DROGAS E DIREITOS HUMANOS -

ONGs e política de drogas
Rafael Custódio

Slogans vazios, problemas reais
Carl L. Hart

Políticas de drogas e saúde pública
Luís Fernando Tófoli

*Brasil: Reflexões críticas sobre
uma política de drogas repressiva*
Luciana Boiteux

*O elefante na sala:
Drogas e direitos humanos na América Latina*
Juan Carlos Garzón, Luciana Pol

*Ásia: Em defesa de políticas
de droga mais humanas e eficazes*
Gloria Lai

*África Ocidental:
Uma nova fronteira para a política de drogas?*
Adeolu Ogunrombi

Avanços na política de drogas no Uruguai
Milton Romani Gerner

ONU em 2016: Um divisor de águas
Anand Grover

- ENSAIOS -

*Poderes regulatórios estatais
no pluralismo jurídico global*
Víctor Abramovich

*Mentiras gravadas no mármore
e verdades perdidas para sempre*
Glenda Mezarobba

A ação humanitária é independente de interesses políticos?
Jonathan Whittall

- IMAGENS -

Protestos globais - Pela lente dos fotógrafos
Leandro Viana

- EXPERIÊNCIAS -

Ocupando Hong Kong
Kin-man Chan

- PANORAMA INSTITUCIONAL -

Filantropia familiar no Brasil
Inês Mindlin Lafer

- DIÁLOGOS -

"Todas as vozes importam"
Kasha Jaqueline Nabagesera

"Eles têm de nos entregar nossos companheiros com vida"
Gerardo Torres Pérez, María Luisa Aguilar

- VOZES -

*Vigilância em massa de E-mails:
A próxima batalha*
Anthony D. Romero

ONGS E POLÍTICA DE DROGAS

Rafael Custódio

- *Um olhar sobre as estratégias de combate ao proibicionismo.* •

RESUMO

O proibicionismo como política de drogas é responsável por uma gama de violações de direitos humanos ao redor do mundo. Este artigo apresenta algumas destas violações e elenca o que ONGs de direitos humanos podem fazer para combatê-las. Em geral, o autor indica que o meio eficaz para tanto passa por ampliar direitos e limitar os poderes de controle estatal.

PALAVRAS-CHAVE

Estados Unidos | América Latina | Proibicionismo | ONGs | Sistema criminal

• • •

“Parece impossível, até que seja feito”. Uma das frases mais célebres atribuídas a Nelson Mandela (1918-2013) pode se aplicar com perfeição ao debate cada vez mais consistente e acurado que questiona a política proibicionista de drogas em todo o mundo. No emaranhado de questionamentos que permeiam este tema, um deles merece uma reflexão mais atenta: por que organizações de direitos humanos devem atuar neste debate, e de que forma?

Se em 1971 o então presidente norte-americano Richard Nixon anunciava que “o inimigo público número um dos EUA é o abuso das drogas”¹ – momento considerado o marco inicial da chamada “guerra às drogas” –, hoje um jovem morador de Denver, Colorado, pode ir até a esquina e comprar legalmente até 28 gramas de maconha por mês para o seu consumo recreativo. Se estivesse em São Francisco, Califórnia, desde 1996 ele poderia utilizar a maconha medicinal no combate a dores crônicas.

O que faz com que tanta coisa esteja mudando, de modo relativamente rápido, não somente nos EUA, mas também em países tão diversos como Portugal, Holanda Finlândia, Espanha e Uruguai, onde tem havido a aprovação de políticas de droga que caminham em menor ou maior grau em direção oposta ao proibicionismo?

Difícil apontar uma só resposta que dialogue com tantas realidades distintas, mas parece certo que, se buscamos um mundo que tenha seu eixo baseado no respeito aos direitos humanos, o antiproibicionismo deve ser pauta de todos.

Violações de direitos das comunidades afetadas pela violência, o encarceramento em massa, a seletividade da justiça criminal, as práticas policiais abusivas nas ruas, a militarização das políticas de segurança e as deficientes políticas de saúde são, entre outras, características intrínsecas à lógica repressora da guerra às drogas.

Não obstante as violações que perpetua, a política proibicionista é, além disso, um dos principais incentivadores da formação de organizações criminosas armadas, já que a violência é o modo principal de regulação dos mercados ilegais. Como consequência, o tráfico de entorpecentes está necessariamente acompanhado pelo tráfico de armas, por disputas por territórios, corrupção e solapamento das instituições democráticas, especialmente das polícias, da justiça e das instituições de governo. Países como Colômbia,² México,³ Brasil⁴ e aqueles que compõem a América Central⁵ são (alguns dos) notórios exemplos dessas nefastas consequências.

No continente africano, um olhar mais atento a países como Guiné Bissau, Moçambique, e alguns da África Ocidental, também ressalta as falhas do proibicionismo. Nessa *nova fronteira* do comércio ilícito de entorpecentes, redes de tráfico de drogas estabeleceram raízes explorando os já fracos sistemas de governança e as lacunas da legislação nestes países, o que tem alimentado a crença de que a região é um refúgio relativamente seguro para traficantes. A criminalização do uso de drogas e de sua posse está colocando uma pressão significativa sobre a justiça penal já sobrecarregada, incitando a corrupção dentro do sistema de justiça e das polícias, provocando o aumento de violência e de violações de direitos humanos.⁶

Mas a constatação do fracasso e do inaceitável grau de violações que a guerra às drogas representa não é exclusividade dos países em desenvolvimento ou periféricos. Os Estados Unidos da América, por exemplo, possuem menos de 5% da população do mundo, mas quase 25% da população carcerária global, o que lhe dá o título de maior encarcerador do planeta. Verdadeira “*jailhouse nation*”⁷ (nação prisão). Para analistas dessa política de encarceramento em massa, o resultado é um sistema repressivo desigual, que atinge preferencialmente negros e latinos.⁸ De acordo com Loïc Wacquant, a única explicação possível para a desproporcionalidade racial que existe nas prisões estadunidenses é exatamente a política de guerra às drogas lançada por Nixon e expandida pelas administrações seguintes.⁹

Ademais, a lógica proibicionista é absolutamente contraproducente: a proibição do cultivo e uso de determinada substância só faz aumentar o seu valor de mercado e, conseqüentemente, o interesse de seus comerciantes.¹⁰

Em termos gerais, podemos afirmar que a política proibicionista gerou ao menos cinco grandes consequências, de caráter global: 1. Crescimento de um considerável mercado negro criminoso, financiado pelos lucros gigantescos obtidos pelo tráfico que abastece a demanda internacional por drogas ilícitas; 2. Transposição de experiências com políticas de drogas de um local (região, país, cidade, etc.) para outro, sem no entanto levar em consideração contextos locais, ou resultar de ações coordenadas de cooperação; 3. Deslocamento geográfico da produção de drogas, que migra de uma região ou país para outro – o chamado efeito balão – para iludir a repressão sem que a produção e o tráfico diminuam; 4. Deslocamento dos consumidores de uma substância para outra, na medida em que a repressão muitas vezes dificulta o acesso a uma determinada droga mas não a outra, por vezes de efeito ainda mais nocivo para a saúde e a segurança das pessoas; 5. A estigmatização e marginalização dos usuários de drogas tratados como criminosos e excluídos da sociedade.¹¹

Em suma, uma escala estratosférica de violações de direitos humanos é, hoje, efeito direto da política proibicionista. Uma agenda pró-direitos humanos, portanto, em qualquer lugar do mundo, deve necessariamente passar pela reforma desse modelo, há muito esgotado.

É isso o que diversas organizações de direitos humanos estão fazendo, de modo cada vez mais articulado, substancial e com impactos importantes. Entre as atividades de organizações de direitos humanos, algumas ações e estratégias podem ser elencadas, sucintamente, de modo a indicar possíveis caminhos de incidência real e concreta:¹²

- (i) realização de pesquisas empíricas que indiquem o perfil do preso por tráfico de drogas, a fim de explicitar e denunciar a criminalização dos setores mais vulneráveis da sociedade;
- (ii) a defesa em juízo de usuários autocultivadores de maconha, que em muitos países são presos e processados como traficantes;

(iii) atividades de incidência legislativa dentro dos países para evitar novos retrocessos em leis que tratam do tema e propor avanços no sentido da descriminalização do uso ou da regulamentação da produção, do comércio e consumo de determinadas substâncias;

(iv) busca da regulamentação do acesso à maconha medicinal, por meio de ações judiciais focadas no acesso à saúde ou de alterações legislativas;

(v) aproximação com entidades e personalidades de referência na sociedade que posicionem-se publicamente favoráveis à reforma da política proibicionista;

(vi) pesquisas sobre o impacto na saúde e justiça criminal de políticas alternativas de drogas em países que na prática já aplicam diferentes políticas públicas;

(vii) aproximação, troca de informação e articulação estratégica com atores de diferentes especialidades, como psiquiatras, antropólogos, juristas, sociólogos, policiais, etc., para aprimoramento de posições e estratégias de incidência de maneira interdisciplinar;

(viii) utilização dos mecanismos internacionais de direitos humanos, denunciando impactos da política proibicionista;

(ix) ações judiciais que questionem a constitucionalidade da proibição do uso de determinadas substâncias, sob o aspecto da liberdade individual;

(x) debate público constante com diferentes setores da sociedade (estudantes, religiosos, funcionários públicos, jornalistas, etc.);

(xi) produção sistemática de *contrainformação*, derrubando mitos e inverdades sobre alternativas à política proibicionista; e

(xii) utilização de variadas estratégias de comunicação, em todos os meios, especialmente de forma a provocar espaços de discussão e reflexão para a população.

Estes itens apenas exemplificam o que organizações de direitos humanos têm feito para combater violações de direitos humanos decorrentes de políticas de droga ineficazes e abusivas. Sem, no entanto, ter como objetivo exaurir o rol de ações e estratégias possíveis, essa lista deixa claro que muito tem sido feito. Em suma, todo esse rol aponta para o binômio ampliação de direitos e limitação de poderes como meio eficaz de remediar as violações de direitos humanos nessa seara. E os resultados já começam a aparecer em todos os cantos. Parece impossível...

NOTAS

1. "Richard Nixon," *The American Presidency Project*, June 17, 1971, acesso em julho 2015, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3048>.

2. Michael Reid, "Una región amenazada por el narcotráfico" in Diego García Sayán, *Coca, cocaína y narcotráfico. Laberinto en los Andes* (Bogotá: Comisión Andina de Juristas, 2013).

3. Ver informe conjunto apresentado por organizações da sociedade civil mexicana na Revisão Periódica Universal do México: "Informe conjunto presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana para la segunda ronda del Examen Periódico Universal a México," 4 março 2013, acesso em julho 2015, http://www.iccnw.org/documents/Informe_conjunto_presentado_por_organizaciones_de_la_sociedad_civil_mexicana.pdf.

4. Como atesta Maria Lucia Karam em "Proibição às drogas e violações a direitos fundamentais" (*Leap Brasil*, agosto 2013, acesso em

julho 2015, http://www.leapbrasil.com.br/media/uploads/texto/72_Proibição%20às%20drogas%20e%20violação%20a%20direitos%20fundamentais%20-%20Piau%C3%AD.pdf?1376532185).

5. Uma das conclusões constantes do relatório do Banco Mundial é que o tráfico de drogas é por um lado propulsor importante dos índices de homicídios na América Central, e ao mesmo tempo o principal fator dos níveis de violência na região” (Banco Mundial, *Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo* (Washington: Banco Mundial, 2011), acesso em julho 2015, tradução nossa, http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUMES_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf).

6. West Africa Commission on Drugs (WACD), *Not Just in Transit: Drugs, The State and Society in West Africa* (WACD, June, 2014), acesso em julho 2015, https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/IO/WACD_report_June_2014_english.pdf.

7. Expressão utilizada pela *The Economist*: “Jailhouse Nation,” *The Economist*, June 20, 2015, acesso em julho 2015, <http://www.economist.com/news/leaders/21654619-how-make-americas-penal-system-less-punitive-and-more-effective-jailhouse-nation>.

8. Ver estudo completo em: Drug Policy Alliance, “The Drug War, Mass Incarceration and Race,” June 2015, acesso em julho 2015, http://www.drugpolicy.org/sites/default/files/DPA_Fact_Sheet_Drug_War_Mass_Incarceration_and_Race_June2015.pdf. Outra fonte importante sobre o tema: Michelle Alexander, *The New Jim Crow: Mass Incarceration in the Age of Colorblindness* (New York: The New Press, 2010).

9. Loïc Wacquant, “Deadly symbiosis: When ghetto and prison meet and mesh,” *Punishment and Society* 3, no. 1 (2001): 95–133, acesso em julho 2015, <http://loicwacquant.net/assets/Papers/DEADLYSYMBIOSISPRISONGHETTO.pdf>. Destaca o mesmo autor que em 10 dos 38 Estados em que a proporção negro x branco cresceu, os negros são aprisionados dez vezes mais que seus compatriotas de origem europeia.

10. LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, *Ending the Drug Wars* (London: LSE, May 2014), acesso em julho 2015, <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-DRUGS-REPORT-FINAL-WEB01.pdf>.

11. Comissão Global de Políticas sobre Drogas, *Guerra às drogas*, junho 2014, acesso em julho 2015, http://www.globalcommissionon-drugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_Portuguese.pdf.

12. Ações que chegaram a nosso conhecimento, principalmente por meio de parceiros.



RAFAEL CUSTÓDIO - Brasil

Rafael Custódio é advogado e Coordenador do Programa Justiça da Conectas Direitos Humanos.

email: rafael.custodio@conectas.org

Recebido em julho de 2015
Original em português.

“Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*”

SLOGANS VAZIOS, PROBLEMAS REAIS

Carl L. Hart

- *Analisar como Estados Unidos e Brasil tratam a dependência do crack*
- *revela as responsabilidades dos governos na perpetuação de mitos e discriminação.*

RESUMO

A chamada “guerra às drogas” tem sido um fracasso épico, ela foi baseada em evidências falhas e com consequências desastrosas, inclusive na perpetuação da discriminação racial e manutenção da exclusão econômica e social. Uma recente viagem ao Brasil levou o autor deste artigo a questionar o papel dos EUA na perpetuação de mitos sobre as drogas e a “guerra às drogas”, bem como o impacto que isto tem nos direitos humanos dos cidadãos estadunidenses e de outros países cujos governos continuam a seguir o exemplo dos EUA. Ao fazer esse questionamento, o autor aborda alguns dos principais equívocos em torno das drogas e descreve os efeitos nocivos que essa política errônea tem sobre as pessoas mais vulneráveis da sociedade.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil | Política de drogas | Guerra às drogas | Reforma | Estados Unidos | Crack | Cocaína

• • •

“Por que os governos se encantam tanto com slogans vazios e estão tão dispostos a gastar vastas quantias de dinheiro para promovê-los?”. Essa pergunta me veio à mente quando eu estava preso em um engarrafamento em uma das cidades mais congestionadas do continente americano. Um adesivo em um para-choque chamou minha atenção enquanto eu refletia sobre de onde eu tinha vindo e para onde estava indo. Ele dizia em português, “Crack, É Possível Vencer” e estava exposto em destaque na parte de trás de um veículo da polícia da cidade do Rio de Janeiro, quando visitei a cidade em maio 2014. O slogan pode soar apenas como um anseio, mas é emblemático de quão inadvertidamente alguns países optaram por lidar com o uso de drogas ilegais, especialmente o uso feito pelos mais pobres.

No Brasil, muitas pessoas estão convencidas de que as “cracolândias” (e, conseqüentemente, as pessoas que ali vivem, embora isso não seja quase nunca dito explicitamente) são um dos problemas mais prementes do país. A palavra “cracolândia”, traduzida literalmente como o “território do crack”, é um termo pejorativo comumente utilizado no Brasil para descrever locais onde os supostos viciados em crack se reúnem para usar a droga. Uma série de problemas, incluindo as taxas de dependência sem precedentes, crime e desemprego, são atribuídos ao uso do crack feito por essas pessoas.¹

Como um neurocientista que trabalha há mais de 20 anos no ensino e pesquisa sobre as drogas psicoativas, considero essa descrição assustadoramente semelhante às descrições feitas em Miami em 1986. Eu cresci materialmente pobre em um dos bairros exclusivamente negros de Miami por volta dessa época e decidi estudar

especificamente neurociência porque queria resolver o problema da dependência às drogas. Eu acreditava que a pobreza e a criminalidade que minha comunidade enfrentava eram resultados diretos do crack. Eu deduzi que se pudesse curar a dependência às drogas, poderia resolver o crime e a pobreza na minha comunidade.

Nos disseram, e eu acreditei cegamente, que o crack era tão viciante que um usuário só precisava de uma dose para se tornar dependente. Nós culpávamos o crack pela aparente falta de leis e pelo desemprego generalizado que nos cercava, nos referíamos às mulheres usuárias de crack como “prostitutas do crack” e as acusávamos de abandonar seus filhos em busca da droga, muito embora possuíssemos pouca evidência para apoiar essa opinião. Nós promovíamos slogans declarando “guerra às drogas” e nosso desejo de ter os “Estados Unidos livre das drogas”.

Nessa época, o Congresso dos Estados Unidos aprovou e o presidente Ronald Reagan promulgou as nefastas Leis Contra o Abuso de Drogas (*Anti-Drug Abuse Acts*, no nome original em inglês) em 1986 e 1988. Essas leis estabeleciam penalidades que eram cem vezes mais duras para as infrações relacionadas ao crack do que para aquelas relacionadas à cocaína em pó. Especificamente, elas impunham uma pena mínima de prisão de pelo menos cinco anos às pessoas pegadas com pequenas quantidades de crack, mas não estipulavam o mesmo para pessoas pegadas com cocaína em pó. Essa legislação também aumentou drasticamente a contratação de policiais e as suas funções no tratamento das questões relacionadas às drogas. Como resultado, questões econômicas e sociais complexas foram reduzidas a problemas de justiça criminal, inclusive um número maior de recursos foi direcionado à aplicação das leis, ao invés de ser direcionado às necessidades reais dos bairros, tais como, a melhoria da educação e criação de empregos.

O pior é que o crack foi absorvido em uma narrativa de raça e patologia. Enquanto a cocaína em pó chegou a ser considerada um símbolo de luxo e associada aos brancos, o crack foi retratado como causador de efeitos exclusivamente viciantes, imprevisíveis e mortais e foi, essencialmente, associado aos negros. É claro que, por volta da década de 1980, as referências à raça em tal contexto já não eram aceitáveis. Então, os problemas relacionados ao crack foram descritos como sendo prevalentes nos bairros “pobres”, “urbanos” ou “problemáticos”, “bolsões de pobreza” e “guetos”, termos que foram usados como códigos para fazer referência aos “negros” e outras pessoas indesejadas.

O discurso racializado do crack foi refletido na aplicação das leis contra o consumo de drogas. Um assombroso percentual de 85% dos condenados por delitos relacionados ao crack eram negros, embora a maioria dos usuários da droga eram e são brancos. Esse tipo de seletividade e discriminação racial contribuiu para a assustadora estatística de que um em cada três garotos negros nascidos nos EUA está destinado a passar algum tempo na prisão. Em comparação, apenas um em cada vinte garotos brancos enfrentam esse terrível prognóstico.²

Eu estava parado no trânsito no Rio e uma batalha estava sendo travada em minha mente, enquanto fazíamos o percurso para visitar uma cracolândia em uma das favelas do Complexo da Maré. Pensei sobre como tinha dado milhares de doses de drogas a pessoas como parte de minha pesquisa, como tinha estudado cuidadosamente as suas reações imediatas e lentas, e como sabia agora que o potencial viciante, até mesmo das drogas mais vilipendiadas como o crack ou metanfetamina, não é excepcional. O fato é que quase 80% de todos os usuários de drogas ilegais usam drogas sem ter problemas, tais como, a dependência.³ Ou seja, os efeitos do crack foram muito exagerados. O crack não é mais prejudicial do que a cocaína em pó. Na verdade, o crack e a cocaína em pó são a mesma droga.⁴

É claro que admito que algumas pessoas lutam para controlar o consumo de várias substâncias, incluindo o crack, que podem prejudicar sua capacidade de cumprir obrigações importantes, como cuidar de seus filhos, trabalhar, ter interações sociais, etc. No entanto, seria um erro concluir que a substância em si é o problema e, como consequência, travar uma guerra contra ela. As pessoas se tornam viciadas por diversas razões que vão desde distúrbios psiquiátricos a necessidades econômicas e à imaturidade para lidar com responsabilidades. Slogans vazios ofuscam esse fato. É por isto que, primeiramente, é crucial determinar as razões subjacentes à dependência de cada pessoa, antes de perpetuar mitos sobre sua causa e antes de agir com soluções insuficientemente pensadas. Por exemplo, se uma pessoa está fazendo um uso abusivo do álcool ou heroína para lidar com a ansiedade ou com um trauma, o tratamento eficaz da doença psiquiátrica deve diminuir o uso abusivo de qualquer droga. Da mesma forma, proporcionar aos dependentes carentes habilidades laborais e oportunidades econômicas viáveis é um grande passo para ajudá-los a superar o vício.⁵

A evidência apresentada acima ajudou a mudar minha opinião sobre o vício e seu papel como a causa do caos nas comunidades de modo irrefutável no contexto estadunidense. Mas agora, eu havia chegado à favela da Maré no Rio e tinha que me lembrar de manter a mente aberta, pois a situação no Brasil podia ser diferente da situação nos EUA. Eu tinha sido alertado que as “cracolândias” aqui estariam repletas de “zumbis” imprevisíveis impulsionados principalmente por seus desejos de conseguir outra dose. Mas minha mente estava aberta.

De fato, vi pessoas fumando crack em cachimbos improvisados, bem como bebendo álcool em copos de plástico. Presenciei discussões acaloradas e exaltadas. No entanto, estes foram comportamentos minoritários que observei durante várias visitas e reuniões com os moradores. Também vi pessoas conversando, rindo, cuidando carinhosamente de seus filhos e animais de estimação.

No entanto, o que podia ser notado de modo mais evidente era a pobreza extrema e generalizada. Um grande número de pessoas vivia em barracos de madeira mal construídos, desprovidos de serviços básicos e cercados por pilhas de lixo. Parecia que o governo local não havia removido o lixo em algumas dessas comunidades por meses. Fui criado em um conjunto habitacional e ainda assim fiquei totalmente chocado e perturbado com essas condições. No entanto, tentei não demonstrar minha consternação, pois estava feliz por estar ali com as pessoas. Eles eram extremamente calorosos e acolhedores. Os supostos usuários de drogas e traficantes estavam ansiosos para compartilhar suas histórias comigo. Algumas pessoas me contaram histórias de que tiveram seus companheiros detidos pela polícia por suspeita de tráfico de drogas e que nunca mais eles foram vistos vivos novamente. Outras expuseram de maneira perspicaz sobre as motivações que contribuíam para perpetuar as condições horríveis nas quais elas vivem. Além disso, os moradores estavam conscientes de que a pobreza generalizada, baixa educação, alto desemprego e violência castigavam suas comunidades muito antes do aparecimento do crack, há menos de uma década atrás.

O discurso popular é que as quadrilhas de traficantes são responsáveis majoritariamente pela violência e instabilidade social nos centros urbanos brasileiros, como o Rio. É verdade que as taxas de homicídios do Brasil estão entre as mais altas do mundo. Em 2012, a taxa de homicídios no país foi de 25,2 por 100 mil habitantes. No entanto, é preciso levar em conta que essa taxa é bem inferior às taxas de 53,7 e 90,4 homicídios por 100 mil habitantes respectivamente na Venezuela e Honduras,⁶ países vizinhos do Brasil na América Latina. Outro ponto frequentemente enfatizado nessas discussões é o alto número de policiais mortos nas cidades, como no Rio. Em 2014, há estimativas que 106 policiais do Rio foram mortos (dezoito em serviço).⁷ No entanto, o número de pessoas mortas pela polícia recebe muito menos atenção. De 2003 a 2013, a polícia do Rio matou em média 915 cidadãos por ano (70 por cento dessas pessoas são de ascendência negra). Em 2007, esse número atingiu seu ápice chegando a 1330.⁸ Esses números sugerem que, ao invés das quadrilhas de traficantes serem responsáveis pela violência e instabilidade social nos centros urbanos no Brasil, os verdadeiros responsáveis são as políticas governamentais, manifestas por autoridades excessivamente repressivas na aplicação das leis.

A expansão do crack tem sido apontada como uma das principais causas dessas péssimas estatísticas, muito embora esses números tenham se mantido praticamente estáveis desde 1990. O crack apareceu somente após 2005. O papel proeminente atribuído ao crack nessa equação é simplesmente incompatível com as evidências, tal como no caso dos EUA 30 anos antes. O crack se tornou amplamente disponível nos EUA em 1985 e foi apontado como o culpado pelo aumento nas taxas de homicídio e desemprego no início dos anos 90. A questão é que a taxa de homicídios per capita e o desemprego foram maiores em 1980 e 1982, respectivamente, antes da inserção do crack.⁹ Porém, esse fato não impediu as autoridades e os cidadãos estadunidenses de defenderem punições mais duras para os crimes relacionados ao crack.

O Brasil parece estar trilhando o mesmo caminho em resposta ao seu problema supostamente relacionado ao crack. Recentemente, o país destinou 4 bilhões de reais nessa direção.¹⁰ Campanhas públicas de sensibilização e educação (por exemplo, “Crack, É Possível Vencer”) são parte dessas ações, embora o que é intitulado como educação não possa ser considerado educativo. Por exemplo, poucas pessoas parecem saber que o crack e cocaína em pó são a mesma droga. A educação sobre drogas se limita a dizer às pessoas que elas não façam uso de drogas ilegais. O financiamento de programas de tratamento de dependentes de drogas também está incluído nessa nova iniciativa. No Brasil, o

tratamento de dependentes de drogas consiste, principalmente, em encaminhar usuários a fundações administradas por organizações cristãs evangélicas, nas quais os focos das atividades são fazer orações e trabalhos manuais. Levando em consideração qualquer padrão moderno de medicina, isto dificilmente pode ser considerado tratamento, e muito menos um tratamento efetivo. Mas, a maior parte dos fundos e o âmago dos esforços relacionados ao crack no Brasil são voltadas à aplicação da lei, assim como foi feito nas décadas anteriores nos EUA.

Nos EUA, o crack não é mais considerado a pior droga na história da humanidade. Muitas pessoas reconhecem que os excessos sobre os efeitos relacionados ao crack nos levaram a adotar políticas inadequadas e isto contribuiu para uma maior marginalização dos negros. De fato, em 3 de agosto de 2010, o presidente Barack Obama promulgou a “Lei de Julgamento Justo” (*Fair Sentencing Act*, no nome original em inglês), que reduziu a disparidade de penas em relação aos delitos que concernem o crack em pedra e a cocaína em pó de 100:1 a 18:1. Este foi um reconhecimento importante, mas, sendo bastante claro, qualquer disparidade de sentenças nesses casos não tem sentido.

Quase 30 anos após os EUA terem implementado políticas severas para lidar com os problemas supostamente relacionados ao crack, o Brasil está prestes a tomar um caminho semelhante. Isto vai contribuir, sem dúvida, para que os negros no Brasil sejam ainda mais marginalizados socialmente. Por exemplo, os negros constituem cerca de 50% da população,¹¹ mas representam menos de 5% das autoridades eleitas¹² e praticamente não fazem parte da classe média.¹³

Slogans vazios, com suas rimas cativantes, são excelentes para animar os desinformados, mas eles também frequentemente escondem os verdadeiros problemas e obstruem nossa capacidade de implementar soluções adequadas. Nós não possuímos mais a desculpa da ignorância para implementar políticas baseadas em frases como “Estados Unidos livre de drogas” (“*drug-free America*”, no original em inglês). Ademais, nunca houve um Estados Unidos livre de drogas, nunca haverá, e vocês não iriam querer viver em um lugar tão mítico

Já passou da hora dos EUA reconhecerem para a comunidade internacional os seus erros em relação às políticas de drogas para que outras nações não tenham que cometer os mesmos erros, especialmente quando esses erros têm consequências racistas e aumentam as violações de direitos humanos.

NOTAS

1. Kristina Rosales and Taylor Barnes, “New Jack Rio,” *Foreign Policy*, Sept. 14, 2011.
2. Thomas P. Bonczar, “Prevalence of imprisonment in the U.S. population, 1974-2001,” *Bureau of Justice Statistics*, Aug. 2003, special report.
3. James C. Anthony, Lynn A. Warner and Ronald C. Kessler, “Comparative epidemiology of dependence on tobacco, alcohol, controlled substances, and inhalants: basic findings from the National Comorbidity Survey,” *Experimental and Clinical Psychopharmacology* 2 (1994): 244–68; Megan S. O’Brien and James C. Anthony, “Extra-Medical Stimulant Dependence Among Recent Initiates,” *Drug & Alcohol Dependence* 104 (2009): 147–55; Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA), *Results from the 2011 National Survey on Drug Use and Health: Summary of National Findings* (Rockville, MD: SAMHSA, 2012).
4. Dorothy K. Hatsukami and Marian W. Fischman, “Crack cocaine and cocaine hydrochloride. Are the differences myth or reality?” *JAMA* 276 (1996): 1580–8.
5. Stephen T. Higgins et al., “Achieving Cocaine Abstinence with a Behavioral Approach,” *American Journal of Psychiatry* 150 (1993): 763–69; Kenneth Silverman et al., “A reinforcement-based Therapeutic Workplace for the treatment of drug abuse: Six-month abstinence outcomes,” *Experimental and Clinical Psychopharmacology* 9, no. 1 (2001): 14–23; Maxime Stitzer and Nancy M. Petry, “Contingency management for treatment of substance abuse,” *Annual Review of Clinical Psychology* 2 (2006): 411–34.
6. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Study on Homicide 2013* (Vienna: United Nations publication, Mar. 2014).
7. Chesney Hearst, “Four Rio Police Officers Shot in Complexo do Alemão,” *The Rio Times*, Dec. 9, 2014, acesso em maio de 2015, <http://riotimesonline.com/brazil-news/rio-politics/four-officers-shot-in-complexo-do-alemao/>.
8. “Balanço de Incidências Criminais e Administrativas,” *Instituto de Segurança Pública*, 2013, acesso em maio de 2015, <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?id=46>; Ignácio Cano, “Racial bias in police use of lethal force in Brazil,” *Police Practice and Research*, 11, no. 1 (2010): 31–43, doi: 10.1080/15614260802586350.
9. Carl L. Hart, *High Price: A neuroscientist's journey of self-discovery that challenges everything you know about drugs and society* (New York: Harper-Collins, 2013).
10. Ben Tavener, “Rio Seeks R\$4B to Fight Crack: Daily,” *The Rio Times*, Dec. 13, 2011, acesso em maio de 2015, <http://riotimesonline.com/>

brazil-news/rio-politics/rio-seeks-r4b-to-fight-crack/.

11. http://www.theodora.com/wfbcurrent/brazil/brazil_people.html.

12. John Otis, "Brazil's 'educational apartheid' cements inequality early in life," *Global Post*, Jan. 17, 2013, acesso em maio de 2015, <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/americas/brazil/130111/brazil-education-income-inequality>.

13. "Race in Brazil: Affirming a divide," *The Economist*, Jan. 28, 2012, acesso em maio de 2015, <http://www.economist.com/node/21543494>.



CARL L. HART - USA

Carl L. Hart é professor de psicologia no departamento de psiquiatria e psicologia da Columbia University nos EUA, onde pesquisa os efeitos comportamentais e neurofarmacológicos das drogas psicoativas nos seres humanos. Carl é o autor do livro "Um preço muito alto: A jornada de um neurocientista que desafia nossa visão sobre as drogas" publicado no Brasil pela Editora Zahar em 2014 ("High Price: A neuroscientist's journey of self-discovery that challenges everything you know about drugs and society", nome original da publicação em inglês, editora Harper Perennial, 2014).

email: clh42@columbia.edu

Recebido em maio de 2015

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.

"Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

DOSSIÊ SUR SOBRE DROGAS E DIREITOS HUMANOS

POLÍTICAS DE DROGAS E SAÚDE PÚBLICA

Luís Fernando Tófoli

- *Algumas incongruências entre políticas de drogas, saúde coletiva e direitos humanos no Brasil.*

RESUMO

Neste artigo, o autor traz uma perspectiva médica sobre políticas de drogas no Brasil e seus desafios. Dois dilemas ético-assistenciais oriundos do modelo atual de combate às drogas no país são tratados com mais detalhes. Em primeiro lugar, o autor aborda a real aplicação no Brasil das estratégias de redução de danos (RD) e sua tensão com o modelo calcado na abstinência. Depois, analisa o financiamento público de comunidades terapêuticas para o tratamento de usuários problemáticos de drogas fundadas na ideia de abstinência. O autor conclui ponderando sobre como esses dilemas contradizem e minam a política oficial de redução de danos.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil | Redução de danos | Drogas | Saúde | Comunidades terapêuticas | Psiquiatria

• • •

Em março de 2012, doze entidades ligadas às Nações Unidas emitiram uma declaração conjunta criticando os centros de detenção e reabilitação compulsória para usuários de drogas.¹ Apesar da enorme divergência do status regulatório de centros desse tipo, os relatos de abusos e de riscos sanitários de serviços inadequados para o tratamento de usuários de drogas são monotonamente semelhantes em todo o mundo, embora mais graves no Leste da Ásia, na Europa Oriental e na América Latina.

Entretanto, essa manifestação dos organismos internacionais pode ser considerada nada mais do que contraditória. A resposta pragmática, gestada pela atual estrutura proibicionista dos acordos globais – e reforçada pelo sistema de organismos internacionais – apequena qualquer tentativa de se encontrar saídas para o problema do uso de drogas que não sejam calcadas, de forma variada, na erradicação da demanda.²

Com um inimigo claro a se combater – o uso de drogas ilícitas, independentemente das evidências de seu impacto na saúde pública –, não é uma operação difícil colocar as pessoas envolvidas nesse contexto – os que usam e/ou comercializam essas substâncias – também na posição de inimigos. Diversas questões exemplificam incongruências deste tipo entre política de drogas, saúde coletiva e direitos humanos. Entre elas podem ser citadas a internação forçada, a oposição à legalização da cannabis, a criminalização do porte de drogas para uso pessoal e a resistência ao uso terapêutico de substâncias proscritas.

Entre outros temas igualmente importantes em uma discussão sobre direitos humanos e política de drogas de um ponto de vista de saúde, abordo aqui a questão do abuso de direitos e ausência de efetividade em centros de reabilitação para usuários de drogas. Neste texto, trato brevemente de dois dos dilemas ético-assistenciais oriundos do modelo atual de se lidar com o uso problemático de drogas e os apresento dentro do contexto contemporâneo brasileiro. Em primeiro lugar, analiso a real aplicação no Brasil das estratégias de redução de danos (RD) e sua tensão com o modelo calcado na abstinência. Depois, trato do financiamento público de comunidades terapêuticas para o tratamento de usuários problemáticos de drogas, que caminham na contramão da política oficial de redução de danos.

Reduzindo danos no Brasil, mais no papel do que na prática

A redução de danos é uma estratégia pragmática em relação ao uso abusivo de drogas que não pressupõe a necessidade de abstinência. Ela é – ou deveria ser – voltada principalmente para pessoas que não querem ou não conseguem parar de usar drogas, e seu foco se volta principalmente para mitigar os impactos negativos desse consumo e promover a saúde do usuário. Nesse sentido, vale notar que há uma interessante literatura que discute a abordagem da redução de danos e sua interface com os direitos das pessoas que usam drogas.³ O Brasil foi cenário, no fim do século XX, de ações pioneiras de redução de danos em relação ao uso de drogas injetáveis. Essas ações nasceram dos sanitaristas e ativistas ligados às áreas de HIV/AIDS e saúde mental. Elas não ocorreram sem polêmicas, com os seus responsáveis tendo que se haver com processos por apologia ao uso de drogas quando tentavam estabelecer, no fim da década de 1980, um programa de troca de seringas na cidade portuária de Santos, situada no Estado de São Paulo.

Com o tempo, as ações de redução de danos foram se estabelecendo, embora nem de longe fizessem parte do cenário usual das iniciativas brasileiras no campo das drogas. Ainda assim, ações de redução de danos se mantiveram, de forma isolada, em cidades brasileiras pontuais, como Salvador e Campinas. Embora a Política Nacional Antidrogas já tivesse oficializado as ações de redução de danos – ainda que de maneira tímida – em 2001, a estratégia se tornou oficialmente a principal abordagem brasileira para o uso problemático de substâncias por parte do Ministério da Saúde a partir de 2003,⁴ conforme o grupo político ligado historicamente aos defensores da redução de danos se estabeleceu no poder.

Entretanto, apesar de política oficial, o conjunto de serviços financiado pelo Estado brasileiro para o tratamento do uso problemático de substâncias – os Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS-AD) – ficou a reboque de outros dispositivos cujo modelo principal era o tratamento de transtornos mentais severos. No discurso oficial da saúde, a atenção primária – composta pela rede de profissionais nos centros de saúde que oferecem o primeiro atendimento à população – deveria também ser um local de atendimento para demandas ligadas ao uso de substâncias. Entretanto, as equipes de Saúde da Família (modelo no qual se centra a atenção primária brasileira) têm se considerado pouco capazes de cuidar de usuários que abusem de substâncias, em geral encaminhando-os para serviços especializados.⁵

Além de potenciais críticas vinculadas à relativa ineficiência do modelo CAPS para a “clientela AD”, já que este foi desenvolvido originalmente para atender as necessidades de reinserção social de pacientes com diagnósticos de psicoses, os CAPS AD têm uma missão paradoxal. Ao mesmo tempo em que seu funcionamento deve ser centrado no modelo de redução de danos – uma estratégia voltada principalmente para cenas de uso, e não à abstinência – seu público é, na maior parte das vezes, composto quase que exclusivamente por usuários que se encontram em estágios de seu problema em que a busca pessoal ocorre, muitas vezes, por abstinência do uso, como já foi demonstrado em outros países.⁶

Devemos lembrar que, embora os tratamentos centrados em abstinência possam também fazer parte do horizonte da redução de danos,⁷ não se pode dizer que um espaço que trate basicamente de usuários em busca de abstinência possa ser considerado um local voltado à redução de danos. Assim, a tensão decorrente da afiliação “oficial” a um modelo dentro de um cenário não tão adequado para sua aplicação não é algo a ser desprezado.

Por outro lado, até a emissão da portaria do Ministério da Saúde brasileiro que estabeleceu a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) em 2011,⁸ não havia formas de financiamento federal claras para ações de redução de danos. A partir da oficialização da RAPS, essas ações puderam pela primeira vez ser, de certa maneira, alocadas em um dispositivo chamado Consultório na Rua, um programa de atenção primária à saúde da população de rua que, contudo, traz fortes componentes de redução de danos ao uso de drogas em sua prática.

Ainda assim, apesar da oficialidade, a redução de danos está longe de ser uma política consolidada no Brasil. A profissão de redutor de danos jamais chegou a ser regulamentada e as ações no território que não sejam cobertas pelo Consultório na Rua são financiadas unicamente por iniciativas locais. Serviços que não exijam abstinência dos usuários são exceção, não há salas destinadas ao uso seguro de drogas, e programas inovadores como o De Braços Abertos (iniciado em 2014), que provê moradia, alimentação e trabalho a usuários problemáticos de crack na cidade de São Paulo sem exigir abstinência em troca, são exceções honrosas, mas pontuais.

Tem havido um recente crescimento das forças políticas conservadoras no país, que muitas vezes têm relações com grupos religiosos e estão intimamente associadas aos modelos de tratamento centrados na abstinência. Isso tem dificultado a compreensão das potencialidades e indicações da redução de danos e não tem facilitado o progresso e a expansão dessa abordagem, apesar de seguir determinada oficialmente como a política oficial do Estado brasileiro.

O caso das comunidades terapêuticas no Brasil: Estado laico, tratamento religioso?

O Brasil teve um vertiginoso crescimento no número de seus CAPS AD: de zero em 2002 a mais de quatrocentos na atualidade.⁹ Apesar disso configurar um investimento que precisa ser reconhecido, o país ainda é claramente deficitário na atenção às demandas geradas por usuários do sistema de saúde que procuram tratamento para o uso problemático de drogas.

Certamente, a figura mais tradicional no cenário de cuidados para essas pessoas, no país, é composto pelas comunidades terapêuticas (CTs). O modelo de recuperação de usuários de drogas proposto pelas CTs brasileiras é semelhante ao de inspiração americana, e mescla o modelo da comunidade terapêutica, que serviu como um dos pilares para o movimento de reforma da atenção à saúde mental, com elementos dos programas de doze passos dos Alcoólicos Anônimos (AA) e Narcóticos Anônimos (NA).¹⁰ Nesses programas há diversos pressupostos, mas destaco aqui o princípio de que o uso problemático de drogas é, para todas as pessoas, uma doença crônica e incurável, e uma oportunidade para desenvolver a espiritualidade. Ambas as noções são essenciais para a estrutura do modo de ser das comunidades terapêuticas, e a segunda traça uma identificação com grupos que, diante de um vácuo quase absoluto deixado pelo Estado até o século XXI, investiram nestes tipos de centro de tratamento: evangélicos, católicos e espíritas.

As CTs brasileiras são extremamente heterogêneas, e as estimativas quanto ao número delas no Brasil são elusivas.¹¹ Um dos problemas é o uso extremamente flexível do termo, algo que algumas das federações de CTs manifestam interesse de combater. A rigor, uma CT deve ser centrada na convivência voluntária e não envolve a administração de tratamento medicamentoso. Visto dessa forma, faria sentido o que muitas dessas comunidades pleiteiam: não serem consideradas serviços de saúde. No entanto, a experiência mostra que há diversos serviços – especialmente de natureza privada – que não respeitam esses critérios e ainda assim se denominam CTs.

Dois problemas complexos que ainda não foram satisfatoriamente resolvidos pelo Estado brasileiro são a regulamentação e o financiamento desses serviços. Contrário ao que solicitam as CTs organizadas em federações, na portaria do Ministério da Saúde brasileiro que estabeleceu a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) as CTs são incluídas como dispositivos da rede de saúde, o que exigiria que elas operassem em conformidade com a regulação em vigor no Sistema Único de Saúde brasileiro (SUS), que, como já dissemos, inclui as estratégias de redução de danos, algo que as comunidades terapêuticas rejeitam de forma veemente. Recentemente foi emitida uma resolução do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD) com o objetivo de tentar ordenar o emaranhado das CTs.¹²

Críticas severas foram levantadas por diversos atores sociais nos campos sanitário e de direitos humanos brasileiros por entenderem que a resolução estabelece mecanismos regulatórios excessivamente frouxos em espaços onde há risco de trabalho escravo, entre outras violações a direitos humanos, e doutrinação religiosa como forma de tratamento sob o financiamento estatal.

Não obstante a regulação ainda instável, o financiamento às CTs já está acontecendo em instâncias municipais, estaduais e até federais, via Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), o que é potencialmente problemático em um Estado que se define constitucionalmente como laico. A existência de instituições de cunho religioso que usem suas doutrinas como forma de tratamento não é, em si, um problema, se elas forem um recurso filantrópico sem verbas estatais, destinado unicamente ao cuidado de suas comunidades de fé. Em um contexto de saúde pública, no entanto, isso significa o financiamento público do proselitismo para qualquer cidadão brasileiro. Agnósticos, ateus e pessoas que professassem fés minoritárias não teriam opção pública senão serem submetidos ao tratamento de um determinado matiz religioso caso fossem encaminhados a uma CT confessional.

Embora o componente da espiritualidade possa, em teoria, ter um efeito positivo nos cuidados de quem faz uso problemático de substâncias, a possibilidade de qualquer coerção, ainda que muito sutil, na direção da doutrina de uma determinada religião é, no mínimo, questionável em uma ação financiada pelo Estado, ainda mais em um cenário onde há sérias denúncias.

Um relatório sobre violações aos direitos humanos em serviço de tratamento para usuários problemáticos de drogas, realizado pelo Conselho Federal de Psicologia brasileiro, apontou até onde podem chegar esses abusos.¹³ É difícil quantificar quantas comunidades estão nas situações graves apontadas – cárcere privado, trabalho análogo à escravidão, desassistência sanitária, entre outras –, mas mesmo supondo que elas sejam excepcionais, isso exigiria do Estado brasileiro o estabelecimento de regras rígidas e fiscalização intensa, uma vez que as forças políticas simpáticas às CTs parece não permitir que – salvo raras exceções no país – serviços laicos e atrelados à RAPS sejam suficientemente constituídos para aqueles que necessitem e desejem o acolhimento transitório em serviços residenciais. Estes dispositivos, as chamadas Unidades de Acolhimento, existem, mas de uma forma geral se estabeleceram de forma incipiente.

Comentários finais

Como até mesmo este breve relato é capaz de apontar, podemos perceber que as respostas ditas oficiais nas políticas de drogas configuram um campo em plena disputa. Mesmo após doze anos da manutenção de um grupo político supostamente associado à defesa da RD, do fortalecimento do SUS e dos direitos humanos, essa defesa não tem força suficiente para vencer a matriz de pensamento conservador que se afina à ética da “guerra às drogas” que se encontra incrustada no ideário de uma nação que é cotidianamente bombardeada com ocorrências de violência, e torna a discussão sobre o que é política oficial e o que é o campo da execução pragmática destas políticas um terreno eivado de contradições.

Mais grave do que isso, a defesa firme dos direitos humanos também é minada por essas contradições. Atualmente, no Brasil, não há clareza de que a defesa dos direitos das pessoas que usam drogas seja, na prática, uma prioridade. Da mesma forma, a noção de que haja necessidade de uma fiscalização firme e de um questionamento do modelo das CTs como serviços públicos está em evidente estado de tensão. Por conta desse cenário, portanto, é relevante que as entidades comprometidas com os direitos humanos nesse país estejam atentas, presentes e atualizadas, pois certamente precisarão estar prontas a contribuir e reduzir danos que nascem desses paradoxos.

NOTAS

1. ILO et al., "Joint Statement: Compulsory Drug Detention and Rehabilitation Centres." *UNAIDS*, mar. 2012, acesso em maio de 2015, http://www.unaids.org/sites/default/files/en/media/unaids/contentassets/documents/document/2012/JC2310_Joint%20Statement6March12FINAL_en.pdf.
2. Damon Barrett, "Security, Development and Human Rights: Normative, Legal and Policy Challenges for the International Drug Control System." *International Journal of Drug Policy* 21, no. 2 (2010): 140–44; Luciana Boiteux, Luciana Peluzio Chernicharo and Camila Souza Alves, 2014. "Prohibition, Religious Freedom, and Human Rights: Regulating Traditional Drug Use," in *Prohibition, Religious Freedom, and Human Rights: Regulating Traditional Drug Use*, ed. Beatriz Caiuby Labate and Clancy Cavnar, 1st ed. (Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, 2014), 1–23.
3. Helen Keane, "Critiques of harm reduction, morality and the promise of human rights." *International Journal of Drug Policy* 14, no. 3 (2003): 227–32; Neil Hunt, "Public health or human rights?" *International Journal of Drug Policy* 16, no. 1 (2005): 5–7.
4. Letícia Vier Machado e Maria Lúcia Boarini, "Políticas sobre drogas no Brasil: A estratégia de redução de danos." *Psicologia: Ciência e Profissão* 33, no. 3 (2013): 580–95.
5. Bruno J. B. Fontanella et al., "Os usuários de álcool, atenção primária à saúde e o que é 'perdido na tradução.'" *Interface - Comunicação, Saúde, Educação* 15, no. 37(2011): 573–85.
6. Neil McKeganey et al., "What are drug users looking for when they contact drug services: Abstinence or harm reduction?" *Drugs: Education, Prevention, and Policy* 11, no. 5 (2004): 423–35.
7. G. Alan Marlatt, "Harm reduction: Come as you are." *Addictive Behaviors* 21, no. 6 (1996): 779–88.
8. Brasil, Ministério da Saúde, *Portaria 3.088 de 23 de dezembro de 2011*, Brasília-DF, 2011.
9. Brasil. Datasus. *Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde*, acesso em junho de 2015, <http://cnes.datasus.gov.br/>.
10. Laura Fracasso, "As mudanças no processo de criação das comunidades terapêuticas," in *Capacitação para comunidades terapêuticas: curso para líderes, voluntários, profissionais e gestores de comunidades terapêuticas*, ed. Florence Kerr-Corrêa e Vitore A. Z. Maximiano (Brasília-DF: Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, 2013), 37–45.
11. Pablo A. Kurlander Perrone, "A comunidade terapêutica para recuperação da dependência do álcool e outras drogas no Brasil: mão ou contramão da reforma psiquiátrica?" *Ciência & Saúde Coletiva* 19, no. 2 (2014): 569–80.
12. Brasil, Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, *Resolução CONAD n. 01/2015*. Brasília-DF, 2015.
13. Conselho Federal de Psicologia, *Relatório da 4ª Inspeção Nacional de Direitos Humanos: locais de internação para usuários de drogas*. 2a ed. (Brasília-DF: Conselho Federal de Psicologia, 2011), acesso em maio de 2015, http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2012/03/2a_Edicao_relatorio_inspecao_VERSxO_FINAL.pdf.

**LUÍS FERNANDO TÓFOLI - Brasil**

Luís Fernando Tófoli possui graduação em Medicina pela Universidade de São Paulo (1996) e doutorado em Medicina (Psiquiatria) pela mesma universidade (2004). Atualmente é professor-doutor do Departamento de Psicologia Médica e Psiquiatria da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas. Tófoli é cofundador do Laboratório de Estudos Interdisciplinares sobre Psicoativos (LEIPSI). Atua principalmente nos temas de políticas públicas de saúde mental e substâncias psicoativas, entre outros.

email: tofoli@fcm.unicamp.br

Recebido em abril de 2015.

Original em português.

"Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

BRASIL: REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE UMA POLÍTICA DE DROGAS REPRESSIVA

Luciana Boiteux

- *Como políticas alternativas nacionais reforça a necessidade de mudanças no âmbito global.*

RESUMO

O artigo aborda o tema do controle internacional sobre drogas e a adesão do Brasil às convenções de drogas e aos tratados de direitos humanos. Além disso, analisa mudanças do modelo atual de drogas – de viés proibicionista – a partir de novas experiências internacionais e da Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU (UNGASS), a ser realizada em 2016, diante da ineficácia de políticas repressivas que geraram violência, encarceramento e violações de direitos.

PALAVRAS-CHAVE

Política de drogas | International treaties | Prohibition | Repression | Proibicionismo | Tratados internacionais | Repressão

• • •

As estatísticas atuais sobre o abuso no consumo de psicoativos, o aumento do número de usuários e a enorme quantidade de drogas ilicitamente comercializadas apontam para um quadro muito mais amplo de uso/abuso do que existia no começo do século XX,¹ quando as substâncias narcóticas e psicotrópicas ainda não estavam sujeitas a nenhum tipo de controle legal ou especificamente penal.²

Ao mesmo tempo, a criação de um sistema proibicionista,³ por meio de Convenções Internacionais que impuseram um controle penal rígido sobre as drogas ilícitas, e o aumento da cooperação internacional contra o tráfico não têm levado aos fins a que o sistema proibicionista se atribui: erradicação da produção de drogas ilícitas e redução do consumo, mediante um suposto incremento da proteção à saúde pública.

Diante desse quadro, verifica-se ser o Brasil signatário de todos os instrumentos internacionais de controle de drogas, que foram, sem exceção, internalizados seguindo os trâmites legais, tendo o Brasil se caracterizado pela implementação ampla da política proibicionista, a qual se adequou facilmente ao modelo repressivo brasileiro.⁴

Em que pese não ter sido o Brasil, mas sim os Estados Unidos, o grande incentivador do proibicionismo, pode-se apontar pelo menos dois momentos em que o nosso país foi protagonista da proibição. Primeiro, lembra-se a inédita criminalização da posse e da venda de *cânabis* em 1830, no Rio de Janeiro, por legislação da Câmara Municipal, antes mesmo desta substância ser incluída na lista das drogas proscritas internacionalmente.⁵ Segundo, pode-se citar também o apoio dado pelo delegado brasileiro Dr. Pernambuco Filho, durante as discussões travadas na II Conferência Internacional sobre Ópio, realizada em Genebra em 1924, à proibição da maconha. Dr. Pernambuco

Filho se juntou ao delegado egípcio na defesa da inclusão dessa planta, juntamente com o ópio e a cocaína, na lista das substâncias proscritas, sem que o tema estivesse inicialmente pautado para discussão.⁶ Kendell⁷ aponta para a fala do referido delegado, que chegou a afirmar que a maconha seria “mais perigosa do que o ópio”, para apoiar a proposta egípcia que acabou sendo aprovada na conferência.

Atualmente, a política internacional de drogas está baseada em três convenções em vigor: a Convenção Única de 1961, e seu Protocolo Adicional de 1972; a Convenção sobre Drogas Psicotrópicas de 1971 e a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes de 1988, todas elas elaboradas já sob a égide das Nações Unidas, e subscritas e ratificadas por mais de 95% dos países do mundo.⁸

Assim, enquanto no Uruguai recentemente aprovou-se uma lei que regulamenta a produção, venda e consumo de *canâbis*, tanto para fins recreativos como terapêuticos, nos EUA, berço do proibicionismo, quatro estados já legalizaram seu consumo para fins recreativos: Colorado, Washington State, Oregon e Alaska, apesar da proibição a nível federal. Há ainda 24 estados norte-americanos que autorizaram apenas a venda para fins medicinais.⁹ Ações em países como Costa Rica, que reduziu as penas para mulheres presas por tráfico, Equador, que concedeu indulto a “mulas” e pequenos traficantes e modificou a sua lei de drogas para reconhecer quantidades objetivas de distinção entre usuários e traficantes, definindo penas mais proporcionais a tais delitos, assim como outras experiências internacionais de alternativas já reconhecidas, inclusive pela Organização dos Estados Americanos,¹⁰ têm marcado esse momento atual, ocasionando algumas tensões em relação aos textos das convenções proibicionistas.

O fato é que tais mudanças a nível nacional estão pressionando a estabilidade do sistema internacional, especialmente diante de mudanças na opinião pública, que atualmente está mais favorável à reforma do modelo atual de tratados e leis de drogas. Além disso, podem ser citados como resultados positivos de experiências alternativas, além dos exemplos já mencionados, a nova lei de drogas de Portugal que, em 2001, descriminalizou a posse de todas as drogas para fins pessoais e conseguiu reduzir o consumo entre adolescentes, bem como aumentar o acesso a tratamento.¹¹ Nesse cenário, há pelo menos três países que têm assumido um papel de vanguarda nas discussões internacionais: Colômbia, México e Guatemala, que são os porta-vozes pela reabertura das discussões nas Nações Unidas sobre o tema. A notícia mais recente é a realização de uma Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU (UNGASS) para discutir a questão das drogas em 2016.¹²

Portanto, o que se tem hoje, mais de cem anos depois dos primeiros tratados proibicionistas, é a percepção de que, apesar da ampla aceitação (e ratificação) das convenções de controle de drogas pelos países, os almejados objetivos de redução do consumo, impedimento da produção e erradicação das substâncias não foram alcançados, muito embora os índices de encarceramento por crimes de drogas sejam altos na maioria dos países, especialmente na América Latina.¹³ Ao mesmo tempo, constata-se que as autoridades, ao priorizarem o encarceramento e a efetivação das convenções “antidrogas” sobre os tratados internacionais de direitos humanos, que possuem hierarquia superior, estão acarretando maciças e amplas violações de direitos em todo o mundo, a pretexto de fazer cumprir as leis de drogas.¹⁴

Para compreender essa questão, vejamos o exemplo do Brasil. Em 2006, o Brasil editou uma “nova” Lei de Drogas, no 11.343/06, que traz avanços formais no reconhecimento de direitos de usuários e na estratégia de redução de danos prevista. Esta lei, apesar de ter previsto a despenalização do usuário (artigo 28),¹⁵ aumentou a pena mínima do delito de tráfico (artigo 33), de três para cinco anos, o que é apontado como a principal causa do superencarceramento brasileiro. O país ocupa o 4o lugar em números absolutos de presos, atrás somente dos EUA, da China e da Rússia, com mais de 500 mil presos no total, sendo o tráfico a segunda maior causa de encarceramento (cerca de 26%).¹⁶ Em pesquisa realizada no Rio de Janeiro e em Brasília, verificou-se que a maioria dos presos por tráfico é formada por réus primários, os quais foram presos sozinhos, desarmados e com pequenas quantidades de drogas, e sem ligação com o crime organizado.¹⁷

Por ser tal delito equiparado a hediondo, o Judiciário brasileiro atua como um reforço do poder repressivo, ao cotidianamente negar o direito ao preso de responder ao processo em liberdade, bem como ao raramente aplicar

penas alternativas à privação de liberdade.¹⁸ Isso acarreta um grande aumento do número de pessoas encarceradas em condições desumanas, conforme, inclusive, já denunciado à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), no caso do Presídio de Urso Branco.¹⁹ Este Presídio, localizado no estado brasileiro de Rondônia, foi palco de uma chacina de dezenas de detentos em 2002.

Para citarmos brevemente outros exemplos de violações de direitos humanos pela aplicação das leis “antidrogas”, há o caso da Indonésia, que aplica amplamente a pena de morte para traficantes de drogas, além das fumigações de plantações de coca na América Latina com graves prejuízos ecológicos e humanos diante da química utilizada. Ademais, pode-se citar ainda violação dos direitos individuais de usuários à privacidade e à liberdade de disporem de seu próprio corpo sem afetar outras pessoas. Por fim, pode-se citar violações aos direitos coletivos das populações indígenas da América Latina de fazerem uso de psicoativos tradicionais, como a folha de coca, essenciais à afirmação de seus costumes e cultura, que não são respeitados pelas leis e tratados de controle de drogas.

Atualmente, há mais países signatários de convenções da ONU sobre drogas, que atuam sob o paradigma da guerra às drogas, do que países que ratificaram e efetivam tratados de direitos humanos. Se formos analisar a situação do Brasil, apesar deste ter aderido a todos os tratados antidrogas já elaborados, não se verifica o mesmo empenho do país na internalização dos tratados internacionais de direitos humanos. Na verdade, ocorre o movimento inverso, ou seja, uma tardia adesão aos tratados internacionais de direitos humanos, somente a partir das décadas de 1980 e 90. Além disso, percebe-se que ainda faltam tratados importantes para serem incorporados ao nosso Direito, como a Convenção da ONU para a Proteção de Todas as Pessoas Contra os Desaparecimentos Forçados, até hoje ainda não internalizada pelo Brasil no ordenamento jurídico nacional.²⁰

Nesse sentido, pode-se afirmar que a ampla adesão brasileira aos tratados de controle de drogas, inclusive durante a ditadura civil militar de 1964-1984, não decorre de uma posição de inserção geral na agenda internacional, mas sim de um interesse interno específico na intensificação da repressão em várias esferas, inclusive na política de drogas. Ao mesmo tempo, nota-se uma tardia adesão aos sistemas universal e regional de proteção aos direitos humanos, o que é fruto da violência estrutural praticada pelo Estado brasileiro e sua adesão ao punitivismo como política penal. O resultado tem sido o incremento da violência, a superlotação de penitenciárias e a ampliação do consumo de substâncias ilícitas, como é o caso do crack, cujo consumo irrestrito se ampliou para todo o país,²¹ como fruto da própria proibição.²²

Ao mesmo tempo, a interdição do acesso a algumas drogas impede que a população tenha acesso a medicamentos essenciais para certas doenças graves, como o autismo e a epilepsia em crianças, para as quais pode haver indicação de tratamento com maconha medicinal.²³ Não obstante tal indicação, o acesso a esse tratamento é dificultado pelo modelo repressivo que nega qualquer efeito terapêutico à cânabis. Apesar disso, alguns avanços mais recentes ocorreram, como a decisão do Conselho Federal de Medicina e do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (CREMESP), que autorizou, para casos específicos, o uso do canabidiol, um dos derivados da *canâbis* sativa.²⁴

Na atual política de controle das drogas, o discurso médico de proteção à saúde ocupa papel de destaque. Apesar desta retórica, interesses econômicos moldam tal política em diversos aspectos. Por exemplo, nota-se que, de maneira contraditória, drogas proibidas, de consumo semiclandestino, coexistem com substâncias “terapêuticas” legais fabricadas pelas grandes indústrias multinacionais. Fica claro, portanto, que a diferenciação entre o que é proibido e o que é legalizado é feita por critérios político-legislativos influenciada especialmente por interesses econômicos, e não por considerações fundadas na proteção à saúde.²⁵

O fato é que, na escolha das condutas a serem criminalizadas sob a justificativa de “proteção à saúde”, e na atuação em concreto das cortes em sua aplicação, verifica-se uma grande contradição entre tratados de controle de drogas e os tratados de direitos humanos. Por exemplo, a Convenção de 1961 proíbe expressamente o fumo e a ingestão de ópio, assim como o simples mastigamento da folha de coca (conduta ancestral na região andina), além de proibir o uso não médico da cânabis (hábito cultural dos mexicanos), tendo previsto um prazo para a erradicação dessas plantas, ou seja, em flagrante violação a direitos humanos desses povos e a seus hábitos milenares.

Nessa mesma linha, a Convenção de 1988 previa dispositivos direcionados à erradicação do cultivo de plantas narcóticas, e foi com base neste último instrumento que se internacionalizou de forma definitiva a política de “guerra às drogas” que legitimou, inclusive, intervenções militares norte-americanas em territórios de outros países. Isso sem mencionar que essa política ainda indicava a ampliação das penas de prisão em crimes de drogas, não só para o tráfico de drogas, como também para os usuários.²⁶

O problema desse discurso punitivo está, não somente em que ele define o inimigo, mas também por transferir a maior parte da responsabilidade para os países latino-americanos produtores da droga. A militarização do “combate” às drogas, a violência policial, a preferência por um direito penal simbólico,²⁷ o aumento de penas e a imposição em massa da pena de prisão são consequências da incorporação e do fortalecimento desse discurso punitivo no Brasil.²⁸

Tal política repressiva amparada na comoção e no sensacionalismo insuflado pela mídia corporativa tem por objetivo garantir a eleição de políticos “linha-dura” conservadores e conseguir, tanto nos EUA como no Brasil, a liberação de altas verbas para a segurança pública e a construção de prisões ou para a *indústria do controle do crime*, nas palavras de Christie,²⁹ um mercado que movimenta bilhões de dólares anualmente.

Alternativa ao binômio repressão – proibicionismo: experimentos no âmbito nacional

Desde o século passado se verifica que a maioria dos países desenvolvidos optou por uma política proibicionista e militarista, de influência norte-americana, que tem por objetivo principal reduzir a produção de drogas a qualquer custo, impondo obrigações excessivas aos países em desenvolvimento, mas sempre garantindo alta lucratividade para o mercado ilícito, que só se fortifica com a proibição das drogas.

Por outro lado, alguns países europeus, como Portugal (desde 2001), Holanda (desde a década de 1970) e, mais recentemente, o Uruguai (desde 2014) e os já citados estados norte-americanos vêm adotando medidas despenalizadoras e de regulamentação do consumo e da venda de cânabís, além de programas de redução de danos.

Desde 1912, quando a comunidade internacional criou o primeiro instrumento multilateral de controle de drogas, treze instrumentos foram discutidos, redigidos, assinados e ratificados pela maioria dos países do mundo, que decidiram adotar uma estratégia comum para lidar com o problema das drogas. No entanto, poucos efeitos práticos decorreram da implementação desses instrumentos, ao mesmo tempo em que se mantêm a produção, o tráfico e o consumo de substâncias ilícitas em todo mundo.

Diante desse quadro, há que se questionar firmemente se tal política internacional é a mais indicada para lidar com o problema, e destacar a necessidade de levar em consideração a adoção de alternativas ao modelo atual, em respeito a seus elementos culturais, étnicos e econômicos, em vez de se manter um sistema uniforme e repressivo, que não tem atendido, em absoluto, aos objetivos a que se propôs.

Notadamente em países em desenvolvimento como o Brasil, onde se constata o grande impacto social da droga e do tráfico ilícitos e onde a violência contra minorias raciais é ainda muito forte, mostra-se urgente a crítica ao modelo atual, totalmente ultrapassado, e a busca por novas soluções. Isso inclui a necessidade de reformulação urgente do sistema internacional de controle de drogas, visando a elaboração de modelos nacionais que possam ser avaliados pelos seus bons resultados na efetivação de direitos, e não na restrição destes.

Apesar de que não está no horizonte próximo a possibilidade de uma mudança radical no sistema internacional de controle de drogas, embora esta fosse desejável, considera-se que, a partir da oportunidade da UNGASS 2016, apesar das resistências da grande maioria dos países a qualquer mudança, há chances de se alcançar algum consenso no

sentido de permitir uma interpretação mais flexível (mesmo mantendo a integridade formal) dos tratados, de forma que os países possam buscar soluções alternativas internas distintas do modelo internacional.

E como fica a situação no Brasil? As perspectivas não são nada animadoras, diante do perfil ultra-conservador do Congresso Nacional eleito em 2014, bem como das práticas institucionais repressivas tão enraizadas no Judiciário e na população em geral, que legitimam o encarceramento como solução mágica para o crime e para o abuso de drogas. Por outro lado, já tramita no Congresso um projeto de lei que trata da criação de um mercado regulado de cânabis, proposto pelo Deputado Federal Jean Wyllys. Assim, diante dessa maior abertura internacional para a discussão, a partir das novas experiências alternativas adotadas em outros países, espera-se que o Brasil aprofunde os debates sobre o tema para tentar romper com essa tradição repressiva e violadora de direitos humanos e, dessa maneira, alcançar um novo patamar de país mais justo e efetivador de direitos, o que, no entanto, só será possível se modificarmos o paradigma atual.

NOTAS

1. Louisa Degenhardt et al., "Illicit Drug Use," in *Comparative Quantification of Health Risks Global and Regional Burden of Disease Attributable to Selected Major Risk Factors*, Majid Ezzati et al. (Geneva: World Health Organization, 2004), 1109–76, acesso 9 abr. 2015, <http://www.who.int/publications/cra/chapters/volume1/1109-1176.pdf>.
2. No Brasil, os levantamentos sobre consumo de drogas realizadas são de difícil comparação entre si, pelo fato de usarem diferentes metodologias, podendo ser citados os seguintes: 1. Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicótropicas (CEBRID), de 2005, acesso em maio de 2015, http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Dados_Estatisticos/populacao_brasileira/II_levantamento_nacional/327451.pdf; 2. II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD) em 2012, acesso em maio de 2015, <http://inpad.org.br/lenad/resultados/relatorio-final/>; 3. Fiocruz 2013, levantamento mais recente sobre usuários de crack nas capitais do país, acesso em maio de 2015, <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/maior-pesquisa-sobre-crack-já-feita-no-mundo-mostra-o-perfil-do-consumo-no-brasil>.
3. Por proibicionismo entende-se o modelo de controle de drogas adotado pelas convenções internacionais vigentes, que implica na obrigatoriedade de criminalização com pena privativa de liberdade das condutas de portar, ainda que para uso próprio, e de todas as ações de produção, comércio e transporte que envolvam drogas categorizadas como ilícitas (Luciana Boiteux, "O controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo sobre o sistema penal e a sociedade" (Tese de doutorado, Faculdade de Direito da USP, 2006)).
4. Boiteux, "Controle penal".
5. Maurício Fiore, *Uso de "drogas": controvérsias médicas e debate público* (São Paulo: Mercado de Letras, 2007).
6. Elinaldo Araujo Carlini, "A história da maconha no Brasil," *J Bras Psiquiatr.*, 55, no. 4 (2006): 314–317; José Lucena, "Os fumadores de maconha em Pernambuco," *Arq Assist Psicopat* 4, no. 1 (1934): 55–96.
7. Robert Kendell, "Cannabis condemned: the prescription of Indian hemp," *Addiction* 98 (2003): 143–51.
8. Luciana Boiteux, Luciana Peluzio Chernicharo e Camila Souza Alves, "Human Rights and Drug Conventions: Searching for Humanitarian Reason in Drug Laws," in *Prohibition, Religious Freedom, and Human Rights: Regulating Traditional Drug Use*, org. Beatriz Caiuby Labate and Clancy Cavnar (Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, 2014): 1–23.
9. "23 Legal Medical Marijuana States and DC: Laws, Fees, and Possession Limits," última vez modificado em 1 de julho de 2015, acesso 5 abr. 2015, <http://medicalmarijuana.procon.org/view.resource.php?resourceID=000881>.
10. Vide o relatório da Organização dos Estados Americanos (Organização dos Estados Americanos (OEA). *Alternatives to incarceration for drug-related crimes* 2014, acesso em jun. 2015, http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2015/04/Report_on_Alternatives_to_Incarceration-ENGLISH.pdf).
11. Caitlin Elizabeth Hughes and Alex Stevens, "What can we learn from the Portuguese decriminalization of illicit drugs?" *Br J Criminol.* 50, no. 6 (2010): 999–1022. doi: 10.1093/bjc/azq038.
12. Martin Jelsma, "UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN System-Wide Coherence on Drug Policy," Brookings Institute, abr. 2015, acesso 1 jun. 2015, <https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/tni-ungass2016-prospects-for-treaty-reform-un-system-wide-coherence-drug-policy-2015.pdf>.
13. Luciana Boiteux y João Pedro Padua, "La desproporción de la Ley de Drogas: los costes humanos y económicos de la actual política en Brasil," in *Justicia desmedida: Proporcionalidad y delitos de drogas en America Latina*, 1a. ed. org. Catalina Pérez Correa (Ciudad de Mexico: Fontamara, 2012): 71–101.
14. Boiteux, Chernicharo e Alves, "Human Rights".
15. See, Luciana Boiteux, "A nova lei antidrogas e aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes," *Boletim IBCrim.* 167, no. 14,

(out. 2006): 8–9.

16. Fonte: DEPEN. A análise do crescimento desproporcional do número de presos no Brasil pode ser encontrada em Boiteux e Pádua ("La desproporción", 71-101).

17. Luciana Boiteux et al., *Tráfico de Drogas e Constituição* (Brasília: Ministério da Justiça, 2009).

18. Luciana Boiteux, "Drogas y prisión: la represión contra las drogas y el aumento de la población penitenciaria en Brasil," in *Sistemas Sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina*, ed. Pien Metaal and Coletta Youngers (Amsterdam, Washington: TNI/WOLA, 2010): 30–39.

19. Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Medidas Provisórias a respeito da República Federativa do Brasil. Caso da Penitenciária Urso Branco", Set. 2005, acesso 1 abr. 2015, http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_05_portugues.pdf.

20. Vanessa Oliveira Batista, Luciana Boiteux e Thula Pires, *Direitos Humanos* (Brasília: Ministério da Justiça, 2009).

21. Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Estimativa do número de usuários de crack e/ou similares nas capitais do país (Rio de Janeiro, 2013), mimeo.

22. O crack é um subproduto da cocaína, de produção mais barata e altamente rentável, que se adequou a um mercado consumidor de menor potencial aquisitivo nas periferias das cidades. Algumas autoridades atribuem à maior eficiência da polícia no controle dos precursores usados no refino de cocaína a expansão da produção e do consumo do crack, o que teria incentivado os produtores a fabricarem essa forma mais impura de cocaína, que acabou tendo grande aceitação justamente pelo seu baixo custo e efeito rápido. "Uso de Crack Cresceu Após Ações Contra Cocaína, Segundo PF", *Revista Época*, 28 de abril de 2010, <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI136401-15518,00.html>. Apesar de não haver estudos empíricos que comprovem essa afirmação de policiais, considera-se esta uma hipótese bastante provável.

23. Renato Malcher-Lopes, "Canabinóides ajudam a desvendar aspectos etiológicos em comum e trazem esperança para o tratamento de autismo e epilepsia," *Revista da Biologia* 13, no. 1 (2014): 43–59, doi: 10.7594/revbio.13.01.07.

24. "Conselho Federal de Medicina libera uso compassivo do canabidiol no tratamento de epilepsia," última vez modificado em 11 de dezembro de 2015, acesso 1 abr. 2015, http://www.portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25239:cfm-no-211314&catid=3.

25. Boiteux, "Controle penal".

26. Boiteux, Chernicharo e Alves, "Human Rights".

27. "Direito penal simbólico" é um discurso de política criminal que se baseia em um alegado efeito intimidatório da pena e no simbolismo da criminalização como justificativas para o incremento da punição como mecanismo supostamente capaz de reduzir o número de crimes praticados, sem qualquer evidência desse efeito.

28. Nilo Batista, "Política criminal com derramamento de sangue," *Discursos Sediciosos* 3, nos. 5-6 (1998): 77–94.

29. Nils Christie, *A indústria do controle do crime* (Rio de Janeiro: Forense, 1998).



LUCIANA BOITEUX - Brasil

Luciana Boiteux é mestre e Doutora em Direito Penal. Ela é também Professora Adjunta de Direito Penal e Coordenadora do Grupo de Pesquisas em Política de Drogas e Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

email: luboiteux.adufrj@gmail.com

Recebido em junho de 2015

Original em português.

"Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

O ELEFANTE NA SALA: DROGAS E DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA

Juan Carlos Garzón, Luciana Pol

- *Diante de violações sistemáticas dos direitos humanos é necessária a revisão da atual política de drogas na América Latina e no mundo.*

RESUMO

O artigo procura demonstrar como as convenções e leis de drogas estão em tensão com os direitos humanos, gerando diversos impactos negativos, multiplicando a violência e a repressão dos setores mais vulneráveis da população nos países em que foram implementadas.

Com base na análise dos efeitos da implementação do Regime Internacional de Controle de Drogas e de elementos críticos em relação a violações de direitos humanos, são apontados os desafios que a realização da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS 2016, sigla em inglês) representa para a definição da política de drogas das próximas décadas, com especial ênfase na região latino-americana.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos humanos | Guerra às drogas | América Latina | UNGASS | Regime Internacional de Controle de Drogas | Sessão Especial das Nações Unidas de 2016

• • •

Na prática o Regime Internacional de Controle de Drogas (RICD) tem gerado violações sistemáticas de direitos humanos e liberdades fundamentais. Apesar das múltiplas evidências sobre os efeitos produzidos pela aplicação severa das leis de drogas, apenas recentemente começou-se a falar abertamente sobre essa problemática. Durante décadas, a aplicação e monitoramento das convenções de controle de drogas têm negligenciado a obrigação preponderante que têm os Estados em matéria de direitos humanos. As instâncias multilaterais responsáveis pela supervisão do RICD têm exercido seus mandatos, ignorando o elefante branco na sala.

Diante desta realidade, são cada vez mais fortes as vozes que demandam a revisão da atual política de drogas na antessala da Sessão Especial das Nações Unidas de 2016 (UNGASS 2016, por sua sigla em inglês), convocada para realizar uma avaliação dos progressos e retrocessos do atual regime.

Este artigo pretende analisar brevemente a tensão existente entre a aplicação do RICD e a garantia dos direitos humanos, mostrando como no contexto da chamada “guerra às drogas” as responsabilidades nesse âmbito têm sido ignoradas, ou no melhor dos casos, citadas marginalmente. Uma segunda seção apresentará evidências sobre como na prática a aplicação das leis de drogas tem produzido múltiplos efeitos e consequências negativas, com especial ênfase na América Latina. Ao final, serão expostos os recentes avanços tendo em vista a UNGASS 2016.

O elefante na sala: o divórcio das políticas de drogas e os direitos humanos

O Regime Internacional de Controle de Drogas é baseado em três tratados: a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988. O regime como um todo tem como objetivo fiscalizar as drogas para garantir sua disponibilidade para fins médicos e científicos, além de impedir o desvio de um conjunto definido de substâncias para outros usos. Do ponto de vista dos direitos humanos, é importante destacar que as três convenções contêm em seu preâmbulo referências à “saúde” e ao “bem-estar dos seres humanos” como objetivos superiores de natureza “moral”. Por outro lado, direitos humanos só aparecem explicitamente uma vez nos três tratados – artigo 14(2) da Convenção de 1988.

Apesar das referências marginais aos direitos humanos, como ocorre com qualquer outro tratado, as convenções devem ser aplicadas e interpretadas em conformidade com as obrigações decorrentes de direitos humanos. Como aponta Rodrigo Uprimny, o dever dos Estados de respeitar esses direitos é um mandato baseado na Carta das Nações Unidas, que é um tratado que prevalece sobre qualquer outra convenção, de modo que as obrigações dos Estados em relação às drogas devem ser interpretadas de forma compatível com as obrigações internacionais de direitos humanos, e não o contrário.¹ No entanto, na prática houve um divórcio entre o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do RICD e as obrigações em matéria de direitos humanos.

Como esse divórcio pode ser explicado? Não há uma única resposta. Por um lado, é possível argumentar que as convenções obrigam os países a adotarem sanções penais para combater todos os aspectos relacionados com a produção, posse e tráfico de drogas, o que resulta na aplicação de uma abordagem repressiva.² A adoção predominantemente punitiva das responsabilidades tem resultado em violações de direitos humanos e na deterioração das liberdades individuais. Dessa perspectiva, o cumprimento das convenções tem estimulado o descumprimento das obrigações em matéria de direitos humanos.

Por outro lado, tal como argumentado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, sigla em inglês), embora os direitos humanos tenham sido violados em nome do combate às drogas, nada nas convenções justifica ações como tortura, coação, humilhação durante o tratamento, ou pena de morte.³ De fato as convenções permitem aos países responderem proporcionalmente, oferecendo alternativas para condenações por delitos menores. Nessa perspectiva, o problema não está nas convenções, mas em sua interpretação.

A realidade obriga a analisar as convenções não tanto por suas intenções, mas pelos seus resultados, os quais não estão em sintonia, nem tem privilegiado as obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos. Como afirma Damon Barrett, o RICD desconhece os riscos decorrentes de sua aplicação, necessita de diretrizes claras e específicas sobre essa temática e não conta com uma instância para regular e monitorar seu cumprimento — como ocorre, por exemplo, no caso de atividades comerciais ou no combate ao terrorismo.⁴

Apenas em 2008 a Comissão sobre Entorpecentes (CND) das Nações Unidas adotou uma resolução sobre direitos humanos.⁵ A aprovação desse documento só foi possível depois de eliminadas as referências à pena de morte, à declaração sobre os direitos dos povos indígenas e aos mecanismos específicos de direitos humanos da ONU.⁶ Desde então (2008), as garantias de direitos humanos têm aparecido com mais frequência em resoluções e declarações.

Em 2009, o Relator Especial da ONU sobre Tortura, Manfred Nowak, citou a aplicação das leis de drogas como um dos argumentos utilizados pelos governos para justificar as violações de direitos humanos. Em 2010, o Relator Especial sobre o Direito à Saúde expressou sua preocupação com “o fato de que a abordagem atual do controle de drogas causa mais danos do que os que tenta impedir”. Em 2012, uma declaração conjunta de vários organismos da ONU fez um chamado aos Estados para fechar os centros obrigatórios de reabilitação e implementar serviços de saúde baseados em direitos humanos.⁷ Em 2010 o UNODC produziu um relatório para a CND sobre as políticas de controle de drogas e justiça criminal na perspectiva de direitos humanos.⁸ Também em 2012, o UNODC publicou um comunicado com orientações para sua equipe.⁹

Além disso, o relatório da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) de 2015 expressou sua preocupação com os Estados nos quais ainda se aplica a pena de morte por crimes relacionados com drogas¹⁰ e o Comitê de Direitos Humanos da ONU fez um apelo a esses países pedindo o fim dessa prática.

Pouco a pouco as referências ao “elefante” começaram a aparecer, embora ainda haja uma significativa resistência de alguns Estados que não consideram necessário que a aplicação de leis de drogas cumpram com as obrigações de direitos humanos. Por exemplo, mais de doze países incluem em sua legislação o castigo corporal como uma opção de punição disciplinar por delitos relacionados com drogas.¹¹ Além disso, países como Rússia e China se opõem abertamente a essa discussão. No entanto, o debate sobre os abusos tem se intensificado, enquanto persistem as consequências negativas. A perspectiva punitiva continua a ser a norma, com o uso excessivo do direito penal para responder a problemas diretamente relacionados à saúde pública e ao desenvolvimento.

“A Guerra contra as drogas”: uma história de abusos aos direitos humanos

A criação e o desenvolvimento do regime internacional de fiscalização de drogas tem relação com vários abusos e impactos negativos. Em 2008, no Relatório Mundial sobre Drogas elaborado pelo UNODC¹² foi identificada uma série de “consequências negativas não-intencionais” das ações de controle de drogas. Nesse mesmo ano, em um guia para os seus funcionários, o UNODC admitiu que “há um risco, menor mas presente, de que as atividades do UNODC tenham um impacto negativo sobre os direitos humanos.”¹³ Na prática o RICD resultou em um sistema de riscos, em que os “danos colaterais” terminaram se tornando a regra.

No relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), publicado recentemente, afirma-se que “em muitos países ao redor do mundo, os esforços de controle de drogas resultam em graves violações aos direitos humanos”.¹⁴ Além disso, o PNUD afirma que “as comunidades também enfrentam grandes violações de direitos humanos por parte das organizações de tráfico de drogas”.¹⁵ Sob o regime atual, os Estados não se abstiveram de interferir no gozo dos direitos humanos (respeitar os direitos), assim como também não adotaram as medidas necessárias para garanti-los e protegê-los.

A lista de impactos é extensa e suas implicações são profundas. Em suas manifestações mais rigorosas, a aplicação das leis de drogas resultou em torturas, execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados por parte de agentes do Estado. Em nome da “guerra às drogas” e do combate ao crime, as instituições têm ignorado suas obrigações frente a violações sistemáticas e não raramente massivas. Essas ações têm atingido especialmente populações vulneráveis – jovens pobres e em situação de marginalidade.¹⁶

Nos países onde o combate ao tráfico de drogas tem sido mais intenso, como é o caso da Colômbia, Brasil, México e Honduras, para citar alguns exemplos, a repressão levou literalmente em uma “guerra”, com um inimigo definido (produtores, consumidores, portadores de pequenas quantidades ou grandes “chefes”), com utilização de dispositivos armados (vinculando as forças militares a trabalhos de segurança pública) e milhares de vítimas.¹⁷

As intervenções realizadas sob o RICD exacerbaram a violência e a insegurança que pretendiam evitar. A luta contra o tráfico de drogas tem impactado muitas comunidades que são afetadas diretamente, seja por sua localização em relação às rotas de tráfico, seja pelas dinâmicas da violência associadas ao tráfico ou ao varejo da droga.

Uma meta-análise conduzida por Werb et al. concluiu que a violência armada e as altas taxas de homicídios poderiam ser uma consequência da proibição.¹⁸ No México, um estudo recente elaborado por Valeria Espinosa e Donald Rubin apontou que as intervenções realizadas pelo Exército no marco da repressão ao narcotráfico provocaram um aumento nas taxas de homicídio.¹⁹ Na Colômbia, algumas estimativas mostram que as atividades de produção de drogas resulta na morte de 4.000 a 7.000 pessoas a cada ano e geram entre 180.000 e 277.000 pessoas deslocadas.²⁰

A severidade das leis de drogas tem privilegiado o uso do direito penal como resposta, com a aplicação de sanções desproporcionais e o aumento progressivo das penas. No caso específico da América Latina, tanto as penas mínimas como as máximas se multiplicaram até 20 vezes nos últimos 50 anos.²¹ A imposição da pena de morte em 33 países e territórios por delitos relacionados com drogas²² requer atenção especial. Centenas de pessoas foram executadas em países como China, Irã, Paquistão, Indonésia e Tailândia. Além disso, meio milhão de pessoas se encontram em centros de detenção, como medida para seu tratamento, em países como Camboja, Vietnã e Laos.²³

Em alguns países, a repressão ao mercado ilegal de drogas tem justificado a introdução de diferentes legislações excepcionais, contrárias ao devido processo. Sob o argumento da excepcionalidade do crime organizado e complexidade de sua persecução, aplicam-se leis e figuras que vem ampliando de forma excessiva as possibilidades do Estado para prender uma pessoa, ameaçando o próprio senso de justiça. É assim que os custos da guerra às drogas também incluem custos constitucionais,²⁴ ou seja, o abandono de certos compromissos básicos das democracias, manifestados principalmente na redução ou abandono dos princípios de direitos fundamentais ou na reestruturação das responsabilidades governamentais, alterações introduzidas nos sistemas jurídicos como uma necessidade para combater a ameaça das drogas e do narcotráfico.

O uso excessivo das medidas de caráter repressivo, na maioria das vezes relacionadas com pequenos delitos, teve como impacto o crescimento da população encarcerada, agravando o problema de superlotação em vários países. Somente nos Estados Unidos o número total de pessoas encarceradas cresceu de 330.000 em 1972 para quase 2,3 milhões de pessoas em 2011.²⁵ 50% dos presos estão em prisões federais e 20% dos que estão em prisões estatais foram condenados por venda ou consumo de drogas.²⁶

No caso do Brasil, durante a vigência da Lei de Drogas (Lei nº 11.343/06) aumentou-se a pena mínima do tráfico ao mesmo tempo em que se descriminalizou a posse para consumo pessoal. No entanto, a lei não estabelece uma distinção objetiva entre essas categorias. Como resultado, a incidência de crimes no sistema de justiça aumentou consideravelmente, ampliando sua participação no número total de presos. Em 2006, 47.472 pessoas foram detidas por tráfico de drogas, o que representou 14% dos presos por todos os crimes. Dados oficiais de 2013 demonstram que 30% da população carcerária cometeram crimes de tráfico de drogas.²⁷ Os presos por delitos de drogas formam um grupo muito significativo na maioria dos países latino-americanos, 45% na Bolívia, 34% no Equador, 24% no Peru.²⁸ Autores como Loic Wacquant identificam o encarceramento como o mecanismo de controle de grupos marginalizados (substituindo inclusive os guetos sociais), com a guerra às drogas como o aparato de apoio e justificativa para a persecução penal.²⁹

Um motivo de preocupação especial é o encarceramento de mulheres por crimes relacionados com drogas. Na América Latina, a população prisional feminina quase dobrou entre 2006 e 2011, passando de 40.000 para mais de 74 mil, a maioria vinculada a delitos relacionados com drogas, com impactos devastadores para as presas, seus filhos, famílias e comunidades.³⁰

Por outro lado, os programas de erradicação forçada e fumigação de plantações tiveram impactos negativos sobre as populações. Em alguns casos, essas ações provocaram deslocamento de pessoas, deterioração de seu bem-estar, insegurança alimentar e conflito social. No caso específico da Colômbia, há evidências de que a utilização de glifosato para pulverização teve efeitos negativos para a saúde humana e ao meio ambiente.³¹

Além disso, a criminalização do consumo e os obstáculos para implementar programas de redução de danos têm estimulado comportamentos de alto risco, tais como a partilha de seringas e agulhas, e em alguns países a propagação do HIV e hepatite C.³² O tratamento punitivo de um problema de saúde pública, como a dependência e o uso nocivo de drogas, também tem impedido o acesso a tratamentos de saúde de qualidade e aumentado a probabilidade de overdose de drogas.³³

Em suma, os impactos negativos da aplicação punitiva do modelo proibicionista têm sido extensos e graves. Quanto a seus próprios objetivos, o RICD tem obtido avanços modestos. Apesar dos progressos parciais em alguns países,

como o declínio dos níveis de consumo de cocaína nos Estados Unidos e na Europa, acompanhado por um declínio na produção,³⁴ a magnitude da demanda por drogas não foi substancialmente alterada no âmbito mundial. Além de apresentar baixos níveis de eficiência, em alguns países, o RICD na prática gerou uma verdadeira crise humanitária, afetando as camadas mais vulneráveis da população. Isso ocorreu com maior ênfase em países que adotam medidas repressivas em contextos de fragilidade institucional, caracterizados por baixos níveis de transparência e baixa capacidade do Estado para fornecer serviços públicos para seus cidadãos.

As reiteradas violações aos direitos humanos e a restrição de liberdades constituem um problema sistemático difícil de ocultar. Apesar das evidências, continua sendo forte a resistência em observar a implementação das políticas de drogas desde a perspectiva dos direitos humanos. O RICD tende a se auto-protoger e preservar seu hermetismo, com o argumento de que alterações nas políticas de drogas poderiam corroer o sistema e colocar em risco sua legitimidade.³⁵ Diante dessa realidade, a UNGASS 2016 e seu processo preparatório, com diferentes espaços de discussão multilateral, representam uma oportunidade para tornar evidente o divórcio entre o RICD e os direitos humanos e a necessidade de incorporar diretrizes que orientem a implementação das políticas de drogas.

Perspectivas para o futuro: os direitos humanos e a UNGASS 2016

Nos últimos anos, o debate sobre a política de drogas tornou-se mais intenso com posições críticas de especialistas, organizações não-governamentais e, mais recentemente, líderes políticos e ex-mandatários, que não apenas questionam sua eficácia, mas também seus graves efeitos colaterais. Dentre esses apontamentos incluem-se os efeitos negativos que o RICD tem gerado quanto ao respeito e a garantia dos direitos humanos, um debate que tem tido especial força na América Latina.

No âmbito multilateral destaca-se em 2012 a declaração conjunta de três países da América Latina – Colômbia, Guatemala e México – que chamaram os Estados-membros das Nações Unidas para avaliar o alcance e as limitações da atual política de drogas.³⁶ Nessa mensagem os líderes solicitaram uma conferência internacional com o objetivo de tomar as decisões necessárias. Em resposta a esse pedido, o Secretário-Geral das Nações Unidas convocou uma sessão especial da Assembleia Geral (UNGASS) para 2016. Desde então, tem havido uma intensa discussão sobre como garantir que os direitos humanos ocupem um lugar central nesse debate.

O processo preparatório para a UNGASS está em curso em Viena, na Comissão de Narcóticos (CND por sua sigla em inglês), órgão da ONU responsável pela definição da política internacional em relação a substâncias ilícitas. Embora a CND tenha sido historicamente resistente à inclusão de outras agências e participação de atores externos, recentemente aprovou uma resolução³⁷ que permite que as organizações da sociedade civil e a academia participem da preparação e realização da UNGASS.

Ao mesmo tempo, em sua última sessão (2015), o Conselho de Direitos Humanos da ONU deu um passo fundamental para assegurar que a perspectiva de direitos humanos esteja presente na UNGASS, ao aprovar por consenso uma resolução – co-patrocinada por 47 países da Europa, América Latina, Ásia, África e Oceania – que determina a produção de insumos para subsidiar essa discussão.³⁸ A resolução convoca um painel de especialistas para discutir as políticas de drogas e seu impacto sobre os direitos das pessoas. Essa resolução também solicitou ao Alto Comissariado para os Direitos Humanos a produção de um relatório técnico sobre o tema.

Espera-se que na pauta de discussão da UNGASS seja incluído um segmento especial para tratar desse tema, que constitui uma grande oportunidade para corrigir a ausência histórica dos direitos humanos nas discussões sobre políticas de drogas. Damon Barrett sugere que, tal como acontece em outros campos, como por exemplo o comércio, os países deveriam adotar um Procedimento Especial sobre direitos humanos e controle de drogas.³⁹ Esse poderia ser o caminho para estabelecer critérios que assegurem que o RICD incorpore as obrigações existentes no campo dos direitos humanos.

Uma boa referência nesse sentido é a Resolução da XLIV Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA): “A promoção e proteção dos direitos humanos na busca de novos enfoques e soluções efetivas, no desenvolvimento e implementação de políticas para atender ao problema mundial das drogas nas Américas”, em que os Estados-membros reafirmam que “as políticas sobre drogas devem ser realizadas com pleno respeito às leis nacionais e ao Direito Internacional, inclusive o devido processo, e irrestrito respeito aos direitos humanos”.⁴⁰

Sem dúvida, a América Latina tem um papel destacado nesse debate, mas não só deve enfrentar suas diferenças internas, como também a forte resistência de outros blocos ou países. China e Rússia compõem uma linha dura contra a reforma do sistema; a União Europeia tem uma atitude de cautela e às vezes não muito interessada no debate; e a África vem mantendo o *status quo* e a necessidade de combater as drogas. Os Estados Unidos recentemente moderaram suas posições e se mostram mais abertos para discussão, em parte devido à crise carcerária que enfrentam, e em parte pelas reformas legislativas de legalização da maconha que ocorreram em vários estados do país. O fim de 2015 e início de 2016 serão os momentos de preparação da UNGASS, que poderá (ou não) trazer mudanças concretas para o atual regime.

Mas para além do que ocorrer em 2016 na UNGASS, é necessário que essa mudança também seja impulsionada a partir da base, com uma participação mais ativa das organizações de direitos humanos, especialmente em países que tem assumido os custos mais elevados na implementação das políticas de drogas. É importante dar voz às milhares de vítimas da “guerra às drogas”, ao mesmo tempo em que medidas sejam tomadas para que não se reproduzam as consequências negativas da abordagem punitiva.

NOTAS

1. Rodrigo Uprimny, “Derechos Humanos y Derecho de las Drogas,” *El Espectador*, septiembre 14, 2013.
2. Francisco Thoumi, “La normatividad internacional sobre drogas y la evaluación de los resultados de la especial,” *Razón Pública*, 2008, acceso 28 mar. 2015, <http://bit.ly/1JBmsEs>.
3. UNDOC, *Drug Policy Provisions from the International Drug Control Conventions* (Viena, 2014), 14.
4. Damon Barrett, “Reflexiones sobre los derechos humanos y el control internacional de las drogas,” en: *Regulando las Guerras Contra las Drogas*, ed. John Collins (London: London School of Economics, 2012).
5. UNODC, Commission on Narcotic Drugs, Resolution 51/12, “Strengthening cooperation between the United Nations Office on Drugs and Crime and other United Nations entities for the promotion of human rights in the implementation of the international drug control treaties,” 2008, acceso 30 jun. 2015, https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2000-2009/2008/CND_Res-2008-12e.pdf.
6. Barrett, “Reflexiones,” 63.
7. Earnstein Jensema, “Derechos humanos y política de drogas,” trans. Beatriz Martínez, *Transnational Institute*, octubre 15, 2013, acceso 20 mar. 2015, <http://bit.ly/1Hwe2kz>.
8. UNODC, *Drug control, crime prevention and criminal justice: A Human Rights perspective*, E/CN.7/2010/CRP.6, E/CN.15/2010/CRP.1, Mar. 3, 2010, acceso 30 jun. 2015, https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_19/E-CN15-2010-CRP1_E-CN7-2010-CRP6/E-CN15-2010-CRP1_E-CN7-2010-CRP6.pdf.
9. UNODC, *UNODC and the Promotion and Protection of Human Rights. Position Paper*, 2012, acceso 30 jun. 2015, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_Human_rights_position_paper_2012.pdf.

10. No relatório ao Conselho é mencionado especialmente o Estado de Omã, que propôs aplicar a pena de morte para crimes relacionados ao tráfico de drogas destinado a seu território.
11. Fundación Transform Drug Policy, "La Guerra contra las Drogas: Socavando los Derechos Humanos," *Count the Costs of the War on Drugs*, 2012, 7, último acesso em 28 junho, 2015, http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Human_rights_Spanish.pdf.
12. ONUDD, *Informe Mundial de Drogas 2008*, acesso 28 jun. 2015, https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/wdr08_execsum_
13. UNODC, UNODC and the Promotion.
14. UNDP, *Perspectives on the Development Dimensions of Drug Control Policy* (New York, 2015), 8.
15. UNDP, *Perspectives*, 8.
16. CIDE, *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina* (México, 2014).
17. Juan Carlos Garzón, *Cómo reparar un sistema que no funciona. Modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas en América Latina* (Países Bajos: Transnational Institute e International Drug Policy Consortium, diciembre, 2014), 4 (Serie Reforma Legislativa, n. 29).
18. Dan Werb et al., "Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review," *International Journal of Drug Policy*, 22, no. 2 (2011): 87–94.
19. Valeria Espinosa and Donald Rubin, "Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?," *The American Statistician* 69, no. 1 (2015): 17–27, doi:10.1080/00031305.2014.965796.
20. Daniel Mejía and Pascual Restrepo, *Do Illegal Markets Breed Violence?: Evidence for Colombia* (Colombia: Universidad de los Andes, 2011), acesso em abril de 2015, <http://academiccommons.webmeets.com/files/papers/LACEA-LAMES/2011/78/IDMBV%20May%202011.pdf>.
21. Rodrigo Uprimny, Diana Guzmán and Jorge Parra, *La adicción punitiva, La desproporción de leyes de drogas en América Latina* (Bogotá: DeJusticia, 2012).
22. Patrick Gallahur and Rick Lines, *The Death Penalty for Drug Offences: Global Overview* (London: IHRA, 2010).
23. Kasia Malinowska, "The United Nations general assembly special session on drugs in 2016," *BMJ Blogs*, febrero 17, 2015, acesso 25 mar. 2015, <http://blogs.bmj.com/bmj/2015/02/17/kasia-malinowska-sempruch-the-united-nations-general-assembly-special-session-on-drugs-in-2016/>.
24. Alejandro Madrazo Lajous, "The Constitutional Costs of the 'War on Drugs,'" In *Ending the Drug Wars: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*, ed. John Collins, (London: London School of Economics, 2014), 55–60.
25. Bryan Stevenson, "Drug Policy, Criminal Justice and Mass Imprisonment," (working paper prepared for the first meeting of the Global Commission on Drug Policy, Geneva, January 24-25, 2011), 3.
26. Gary S. Becker and Kevin M. Murphy, "Have We Lost the War on Drugs?" *Wall Street Journal*, January 4, 2013.
27. Luciana Boiteux, "El antimodelo brasileño: Prohibicionismo, encarcelamiento y selectividad penal frente al tráfico de drogas," *Nueva Sociedad* 255 (2015): 132–44.
28. Penal Reform International, *Global Prison Trends 2015* (London: PRI, 2015).
29. Loic Wacquant, *Las cárceles de la miseria* (Buenos Aires: Ed. Manantial, 2004).
30. Corina Giacomello, "Women, Drug Offenses and Penitentiary Systems in Latin America," *International Drug Policy Consortium*, Oct. 2013.
31. Daniel Mejía y Adriana Camacho, "Consecuencias de la aspersion aérea en la salud: evidencia desde el caso colombiano," in *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia ¿Cómo construir un posconflicto sostenible?* María Alejandra Arias et al. eds. (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2014), 107–128. ISBN: 978-958-695-934.
32. Global Commission on Drugs Policy, *The negative impact of the war on drugs on public health: the hidden hepatitis C epidemic*, 2013, acesso 20 mar. 2015, <http://bit.ly/1DrIBCO>.
33. Global Commission on Drugs Policy, *Asumiendo el control: Caminos hacia políticas de drogas eficaces*, 2014, acesso 20 mar. 2015, <http://bit.ly/1DrIS8z>.
34. UNODC, *World Drug Report 2015*, acesso 30 jun. 2015, <http://www.unodc.org/wdr2015/>.
35. Ann Fordham, "UN Debates on Drugs: There Must Be No New Thinking and No New Ideas," *The Huffington Post*, April 1, 2015.
36. "México, Guatemala y Colombia urgen a la ONU a analizar política de combate a las drogas," Centro de Noticias ONU, oct. 2, 2012, acesso em junho de 2015, <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=24648>.
37. United Nations, Commission on Narcotic Drugs (CND), *Special session of the General Assembly on the world drug problem to be held in 2016*, E/CN.7/2015/L.11, Mar. 17, 2015, acesso em junho de 2015, http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/draft_resolutions/ECN72015_L11_17_March_420pm_clean.pdf.
38. Human Rights Council, *Contribution of the Human Rights Council to the special session of the General Assembly on the world drug problem of 2016*, A/HRC/28/L.22, March 23, 2015.
39. Barrett, "Reflexiones," 64.
40. OEA, *La promoción y protección de los derechos humanos en la búsqueda de nuevos enfoques y soluciones efectivas, en el desarrollo e implementación de políticas para atender el problema mundial de las drogas en las Américas*, AG/RES. 2868 (XLIV-O/14).



JUAN CARLOS GARZÓN - *Colômbia*

Juan Carlos Garzón é pesquisador do Woodrow Wilson Center e pesquisador associado da Fundación Ideas para la Paz.

email: jcg78@georgetown.edu

Recebido em Abril de 2015.

Original em espanhol. Traduzido por Akemi Kamimura.



LUCIANA POL - *Argentina*

Luciana Pol é pesquisadora sênior de Políticas de Segurança e Direitos Humanos do Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

email: lpol@cels.org.ar

Recebido em Abril de 2015.

Original em espanhol. Traduzido por Akemi Kamimura.

"Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

DOSSIÊ SUR SOBRE DROGAS E DIREITOS HUMANOS

ÁSIA: EM DEFESA DE POLÍTICAS DE DROGA MAIS HUMANAS E EFICAZES

Gloria Lai

• *O Consórcio Internacional sobre Políticas de Drogas reivindica maior envolvimento da sociedade civil no período que antecede a UNGASS 2016.* •

RESUMO

Em muitas partes do mundo, governos começaram a questionar abertamente a eficácia das políticas repressivas de controle de drogas. No entanto, na Ásia, o debate sobre política de droga é seriamente limitado. Tanto a utilização quanto o fornecimento de drogas controladas são considerados como ameaças à segurança do Estado que devem ser erradicadas, justificando a implementação de políticas de drogas severamente punitivas. Há pouco apoio público para questionar essas duras políticas. A autora argumenta que a sociedade civil precisa defender e ajudar a facilitar um diálogo mais aberto e racional junto aos governos para incentivá-los a avaliar honestamente a atual abordagem. Este diálogo é urgentemente necessário rumo à Sessão Especial da Assembleia das Nações Unidas para discutir o problema mundial das drogas, em abril de 2016.

PALAVRAS-CHAVE

Advocacy | Direitos humanos | Redução de danos | Política de drogas | Drogas | Saúde pública | Desenvolvimento
| Ásia | Sudeste Asiático

• • •

Muitos países fora da Ásia estão experimentando abordagens alternativas às políticas de drogas atuais. Isto inclui, por exemplo, a descriminalização do uso de drogas, uma ampla gama de intervenções para redução de danos, alternativas ao encarceramento e a sanções penais para delitos de drogas leves, e um mercado de maconha legalmente regulamentado. No entanto, a Ásia, como região, parece incapaz de se afastar de uma abordagem repressiva e punitiva às drogas. Tanto a utilização quanto o fornecimento de drogas controladas são muitas vezes considerados como uma ameaça à segurança do Estado que deve ser erradicada, como demonstrado por estratégias regionais e nacionais de drogas que visam sociedades “livres de drogas”.¹ O uso de qualquer droga controlada é considerado uma falha moral que não deve ser tolerada.

Como resultado, há pouco apoio público para questionar a implementação ou a eficácia das duras políticas de drogas, apesar da inadequação das abordagens existentes, que não apenas falharam em evitar a rápida expansão dos mercados e dos efeitos nocivos das drogas, mas também levaram a violações de direitos humanos que vão desde a detenção compulsória de pessoas que usam drogas até sentenças de pena de morte.² Além disso, muitos governos da região não abrem espaço para o engajamento crítico da sociedade civil no tema de política de droga, em parte devido ao enquadramento das drogas como uma ameaça à segurança do Estado, mas também como forma de repressão geral ao ativismo da sociedade civil em alguns países. Na China, por

exemplo, as atividades das organizações não governamentais são monitoradas de perto e seus funcionários, sujeitos a interrogatórios aleatórios realizados por forças de segurança pública caso se envolvam em atividades consideradas ameaçadoras para o Estado.³

No entanto, após o início do aumento dos índices de uso de drogas injetáveis e da correlata prevalência do HIV na década de 90, o financiamento internacional para a prevenção, tratamento e cuidados do HIV ajudou a facilitar o estabelecimento de programas de redução de danos na região, permitindo que, de forma limitada, organizações da sociedade civil e redes de usuários de drogas ocupassem um papel de provedoras especializadas de serviços essenciais de saúde e de redução de danos.⁴ Em resposta, muitos governos asiáticos introduziram algum nível de reforma política para abordar o uso de drogas como sendo um problema de saúde e não um crime, muitas vezes com o seguinte slogan aparentemente bem-intencionado, ainda que impreciso e estigmatizante, “usuários de drogas são pacientes, não criminosos”.⁵ No entanto, os quadros vigentes de políticas de drogas e os objetivos fundamentais de erradicação dos mercados de drogas não foram alterados. As drogas continuam a ser consideradas como um mal social que deve ser eliminado, e as pessoas que usam drogas continuam a ser alvo de políticas de drogas punitivas, embora a expansão dos mercados de drogas da região demonstrem a incapacidade dos governos em alcançar os objetivos das políticas de drogas estabelecidos por eles próprios.

Na Ásia, todos os países prendem pessoas pelo uso de drogas e muitos deles realizam batidas policiais para deter usuários, submetendo-os a abusos de direitos humanos que vão desde testes de urina forçados, cadastramento obrigatório junto às agências de segurança, torturas e múltiplas formas de detenção arbitrária.⁶ Tornou-se evidente que a região necessita não apenas da sociedade civil para defender a ampliação da redução de danos e da prestação de serviços de tratamento para o uso de drogas, mas também de políticas de drogas que não sejam baseadas em criminalização e punição, mas em princípios de saúde, redução de danos e direitos humanos. Na preparação para a Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre o problema mundial das drogas, a ser realizada em Nova Iorque entre 19 e 21 de abril de 2016, a necessidade de tal engajamento da sociedade civil é urgente, a fim de garantir que os Estados-Membros participem de um diálogo aberto e honesto sobre as políticas de drogas que estão funcionando e aquelas que não estão.

O Consórcio Internacional sobre Políticas de Drogas na Ásia

No papel de rede global com mais de 130 organizações da sociedade civil, tendo seu secretariado baseado em Bangkok e em Londres, o Consórcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) defende políticas nacionais e internacionais fundamentadas nos princípios de direitos humanos, segurança humana, inclusão social, saúde pública, desenvolvimento e engajamento da sociedade civil. A missão fundamental do IDPC é promover políticas de drogas baseadas em evidências, focadas na redução das consequências nocivas e não apenas com o objetivo de reduzir a escala de uso e os mercados de drogas.

Tal como acontece em outras regiões do mundo, o IDPC visa estimular o diálogo aberto no que diz respeito a políticas de drogas na Ásia por meio da publicação e divulgação de pesquisas e análises de políticas relevantes, bem como organizando fóruns que ofereçam espaço para esse diálogo. Um diálogo sobre políticas de drogas aberto e significativo invoca ainda a igualdade de participação entre formuladores de políticas e a sociedade civil, incluindo especialistas e as pessoas mais afetadas pelas políticas de drogas, especialmente os usuários. Dessa maneira, o IDPC trabalha para aumentar a capacidade da sociedade civil assegurando uma comunicação eficaz sobre a evolução das políticas de drogas e oportunidades de advocacy em toda a rede e por meio da realização de oficinas sobre trabalhos de incidência em matéria de políticas de drogas em países como Tailândia, Indonésia, Índia, Malásia e Myanmar.

Desenvolver relações construtivas com representantes da sociedade civil, formuladores de políticas e instituições internacionais-chave que trabalham em questões das políticas globais sobre drogas, incluindo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e a Organização Mundial da Saúde (OMS), é uma tarefa crítica e constante para o IDPC. Isso ajuda a garantir a igualdade de participação de todos os interessados em um diálogo

constante sobre políticas de drogas com base em evidências. Os desafios para se alcançar este objetivo na Ásia são significativos e vão desde a falta de capacidade e engajamento de atores da sociedade civil até a falta de transparência, *accountability* e oportunidade para receber contribuições da sociedade civil nos processos de formulação de políticas de droga.

O trabalho do IDPC na Ásia pode ser demonstrado por meio de medidas tomadas após o anúncio do presidente da Indonésia, em dezembro de 2014, de que todas as 64 pessoas no corredor da morte por delitos ligados às drogas seriam executadas. O IDPC trabalhou ao lado de defensores locais e internacionais representando pessoas que usam drogas e organizações não governamentais fornecendo serviços legais, de saúde e de redução de danos, e acadêmicos para pedirem a suspensão das execuções por meio de múltiplas estratégias de *advocacy* com o objetivo de influenciar os tomadores de decisão políticos e a opinião pública. Entre as atividades conjuntas realizadas podem ser citadas: um protesto na entrada da reunião anual do organismo global de formulação de políticas de drogas, a Comissão das Nações Unidas sobre Drogas Narcóticas (CND), em Viena, Áustria, bem como na sede da ONU em Nova Iorque durante outra reunião da CND; discussões com a delegação da Indonésia e diálogos abertos na CND para discutir melhores alternativas às atuais políticas de drogas; envio de cartas ao presidente da Indonésia e aos chefes das duas instituições das Nações Unidas cuja principal responsabilidade é tratar das questões ligadas ao controle de drogas (o UNODC e o Conselho Internacional de Controle de Narcóticos); questionamento quanto à exatidão dos dados citados pelo Presidente ao declarar o estado de emergência em relação às drogas; e a cooperação com vários meios de comunicação para transmitir essas mensagens.⁷ É horrível e decepcionante que o governo da Indonésia, no entanto, tenha executado oito pessoas condenadas por delitos ligados ao tráfico de drogas em 28 de abril de 2015, seguindo a execução de seis pessoas também condenadas por delitos ligados às drogas em janeiro de 2015.⁸ Embora alguns países da região, como o Vietnã,⁹ Malásia¹⁰ e Cingapura,¹¹ tenham tomado medidas para abolir ou reduzir o uso da pena de morte, as execuções na Indonésia indicam a tendência geral em toda a Ásia favorável às abordagens punitivas em matéria de políticas de drogas.

A ASEAN e os perigos dos mantras de uma região “livre das drogas”

No Sudeste da Ásia, não é só a organização regional – a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) – que adota uma visão estratégica a favor de construir uma região livre das drogas, mas também alguns dos seus Estados-Membros, incluindo Indonésia e Myanmar.¹² Em 1998, os ministros da ASEAN empenhados em conquistar uma região livre de drogas até 2015,¹³ após a última Sessão Especial sobre Drogas da Assembleia Geral da ONU no mesmo ano, aprovaram uma declaração política afirmando que os Estados-Membros teriam como objetivo “eliminar ou reduzir significativamente” o cultivo de plantações ilícitas e “promover uma sociedade livre do abuso de drogas”.¹⁴ A Comissão das Nações Unidas sobre Narcóticos aprovou igualmente, em 1998, o slogan “Um mundo livre de drogas, podemos fazê-lo!” em sua estratégia sobre drogas para os dez anos seguintes.¹⁵ O órgão da ONU responsável por prestar assistência aos Estados-Membros na implementação dos tratados internacionais de controle de drogas, o UNODC, recentemente redirecionou seus objetivos para a estabilização ou contenção do mercado de drogas.¹⁶ Ainda que a Ásia esteja claramente longe de cumprir com o objetivo de se tornar uma região livre das drogas até o final de 2015, não há indicação alguma de que tenha a intenção de se afastar desta retórica, ao mesmo tempo em que funcionários da ASEAN começam a contemplar uma nova estratégia regional sobre drogas para o período pós-2015.

A nota de incidência pública do IDPC 2013 afirma em relação à estratégia de luta contra as drogas da ASEAN¹⁷ que fixar como objetivo a libertação das drogas não é apenas algo fútil e inatingível, mas também enquadrar as drogas e qualquer atividade relacionada a elas como um “mal social” a ser eliminado constitui uma retórica que, por sua vez, ajuda a justificar políticas que causam uma vasta gama de danos. Definir essas metas políticas também levou ao investimento desequilibrado de recursos em intervenções da justiça criminal – baseado na crença equivocada de que medidas punitivas iriam dissuadir as atividades relacionadas às drogas. Esta retórica não encontra respaldo em qualquer evidência e prejudica a garantia do fornecimento adequado de programas na área social e de saúde baseados em evidências e com boa relação custo-benefício para gerenciar os danos associados ao consumo e ao mercado de drogas.¹⁸

Como resultado, ao longo das últimas décadas, a Ásia tem presenciado abusos de direitos humanos em larga escala cometidos em nome da guerra contra as drogas, incluindo práticas abusivas por parte da polícia contra as pessoas que usam drogas. Isso foi demonstrado da maneira mais grotesca quando cerca de 2.800 pessoas foram mortas pela polícia em 2003, quando o primeiro-ministro da Tailândia na época buscou eliminar as drogas do país no prazo de quatro meses. Muitas pessoas foram mortas em execuções extrajudiciais pela polícia e outros órgãos de aplicação da lei por suspeita de envolvimento em atividades relacionadas às drogas. Cerca de outras 7.000 pessoas ficaram feridas em violações de direitos humanos, incluindo a intimidação de ativistas e atos violentos por parte da polícia.¹⁹ Além disso, a maioria dos países da região impõe medidas punitivas e estigmatizantes em resposta ao uso de drogas, incluindo o cadastramento obrigatório junto às agências de segurança, condenações criminais, prisões e a negação ou fornecimento inadequado de medidas de saúde que salvam vidas, como os programas que fornecem agulhas e seringas. Para além disso, os governos tendem a impor sentenças e penalidades desproporcionais para as atividades relacionadas às drogas, incluindo longas penas de prisão para crimes não violentos e de menor potencial ofensivo e a aplicação continuada da pena de morte.²⁰

É também na busca de metas irrealistas e livres de drogas que os países da região aprisionam ou detêm pessoas nos chamados centros de reabilitação para impedi-los de usar drogas. Desde 2012, mais de 200.000 pessoas foram presas em mais de 1.000 centros de internação compulsória para usuários de drogas (CCDU) na China e na maioria dos países do Sudeste Asiático: Camboja, Laos, Indonésia, Malásia, Myanmar, Tailândia, Filipinas e Vietnã.²¹ Em anos recentes a condenação, pela ONU²² e por defensores da sociedade civil, da tortura e de outros abusos infligidos a pessoas detidas em CCDUs juntamente com a recusa à prestação de serviços essenciais de saúde levou a uma discussão mais aberta entre os países sobre a necessidade de transição dos CCDUs para serviços de internação voluntária para usuários de drogas.²³ O Vietnã tem inclusive tomado medidas concretas para reduzir gradualmente o número de instalações CCDU.²⁴

Após décadas de aumento das taxas de uso de drogas e dependência, permanecem quase inexistentes os serviços para tratamento de drogas que sejam eficazes, sem crueldade e baseados em evidências na região. Em uma época em que mais países da região estão começando a reconhecer o fracasso e as consequências prejudiciais dos CCDUs, é fundamental que os formuladores de políticas desenvolvam uma compreensão exata sobre drogas e a natureza do uso de drogas (por exemplo, a maioria das pessoas que usam drogas não se torna dependente e não necessita de tratamento).²⁵ É urgentemente necessário que os formuladores de políticas da região se afastem das abordagens punitivas às drogas e, ao invés disso, invistam no desenvolvimento de competências para prestar serviços de tratamento da toxicodependência e redução de danos mais humanos e eficazes.

Mudanças pouco tangíveis na região no tratamento dos danos causados pelo consumo e pelos mercados de drogas

Alguns países da Ásia reconheceram e procuraram abordar certas consequências negativas resultantes de suas políticas de droga. Três exemplos podem ser mencionados. A Malásia estabeleceu serviços de tratamento voluntários voltados à redução de danos em 2010 para começar a substituir os centros de detenção obrigatória para usuários de drogas.²⁶ Primeiro país entre os que operam esses centros de detenção obrigatória a aparentemente se afastar das práticas punitivas, a Malásia foi elogiada como modelo por agências internacionais como a UNAIDS.²⁷ A Tailândia, na tentativa de erradicar o cultivo do ópio, implementou um programa de desenvolvimento alternativo que é amplamente considerado como o mais bem-sucedido do mundo, por não apenas reduzir os níveis de cultivo, mas também por melhorar os meios de subsistência para os agricultores em suas áreas de projeto.²⁸

Finalmente, Myanmar realizou uma consulta relativamente aberta e inclusiva sobre propostas de reforma de sua lei de drogas em fevereiro de 2015 envolvendo agências internacionais, especialistas, representantes de usuários de drogas e organizações da sociedade civil. Entre as revisões propostas, podem ser citadas a garantia da oferta de

tratamento para dependência de drogas baseado em evidências em vez de prisão para os usuários de drogas, e redução de penas visando o estabelecimento de sentenças mais adequadas para os crimes relacionados às drogas.²⁹

Estes países e muitos outros na Ásia afirmam abordar o uso de drogas como um problema de saúde, em vez de assunto da justiça criminal, implementando alguns serviços de redução de danos que visam reduzir os riscos do HIV e outros riscos de saúde entre usuários de drogas injetáveis, com as notáveis exceções do Japão, Coreia do Sul e Singapura. Entretanto, a criminalização e a punição continuam a ser as respostas políticas fundamentais na Ásia para usuários de drogas.³⁰ O Camboja, por exemplo, apoia explicitamente a redução de danos em sua política de drogas e implementa programas que oferecem serviços de prevenção, tratamento e cuidados do HIV para usuários de drogas.

Ao mesmo tempo, o Camboja estabeleceu uma política chamada Política da Segurança do Vilarejo/Aldeias. Esta requer a eliminação da produção, do tráfico e uso de drogas em todos os vilarejos e aldeias, imposta por meio de detenções policiais e internação compulsória de pessoas que usam drogas em CCDUs. Como resultado, a abordagem de tolerância zero às drogas inibe seriamente a capacidade de sua política de redução de danos com vistas à melhoria da saúde e dos direitos dos usuários de drogas.³¹ Mesmo na Índia, que não tem sistematicamente estabelecido CCDUs e apoia programas de redução de danos, o consumo de drogas é considerado crime e pode resultar em um ano de prisão.³²

Rumo à UNGASS 2016: convocando a sociedade civil reformadora de todo o mundo

Na Ásia, a premissa subjacente de que a oferta ilícita e o uso de drogas devem ter como resposta uma abordagem de tolerância zero como política de drogas precisa ser seriamente questionada. A Sessão Especial sobre o problema mundial da droga (UNGASS) da Assembleia Geral das Nações Unidas, que será realizada em Nova Iorque em abril de 2016, oferece uma importante oportunidade nesse sentido. Defensores preocupados em fazer avançar princípios de direitos humanos, Estado de direito, saúde e desenvolvimento devem usar esse momento para promover uma revisão significativa das políticas de controle de drogas em toda a região. A fim de encorajar os governos a considerarem abordagens mais humanas e eficazes para o combate às drogas, as organizações da sociedade civil devem procurar aumentar seus conhecimentos sobre políticas de drogas, promover recomendações baseadas em evidências para a reforma e construir alianças para ampliar sua capacidade de influenciar os formuladores de políticas. Os ativistas da sociedade civil devem também buscar oportunidades para levantar, de forma construtiva, questões a respeito da política de drogas e discutir recomendações junto aos formuladores de políticas como parte de um diálogo aberto e objetivo. Esse diálogo é urgentemente necessário no período que antecede a UNGASS para garantir que uma avaliação honesta das políticas de drogas implementadas em todo o mundo seja produzida, e que a Ásia não seja deixada para trás em sua participação neste debate-chave da ONU.³³

NOTAS

1. Por exemplo, ver Centre for International Law, "2012 ASEAN Leaders' Declaration on Drug-Free ASEAN 2015," April 3, 2012, acesso em julho, 2015, <http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/2012%20ASEAN%20Leaders%20Declaration%20on%20Drug-Free%20ASEAN%202015-pdf.pdf>.

2. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *The Challenge of Synthetic Drugs in East and South-East Asia and Oceania: trends and Patterns of Amphetamine-type Stimulants and New Psychoactive Substances 2015*, May 2, 2015, acesso 6 jun. 2015, http://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2015/drugs/ATS_2015_Report_web.pdf; International Drug Policy Consortium (IDPC), "A drug-free ASEAN by 2015: comments on the final assessment from a civil society perspective," June 2015, acesso 6 jun. 2015, <http://idpc.net/publications/2014/06/a-drug-free-asean-by-2015-comments-on-the-final-assessment-from-a-civil-society-perspective>.

3. Simon Denyer, "NGOs in China fear clampdown as Xi Jinping plans new security controls," *The Guardian*, March 30, 2015, acesso 4 jun. 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/30/ngos-china-fear-security-clampdown>.

4. Simon Baldwin, *Drug policy advocacy in Asia: Challenges, opportunities and prospects* (London: IDPC, 2013).
5. Jimmy Dorabjee, "Harm reduction in South, South East, and East Asia" in *Harm Reduction in Substance Use and High-Risk Behaviour*, ed. Richard Pates and Diane Riley (West Sussex, UK: Wiley-Blackwell, 2012), 354.
6. Gary Reid and Nick Crofts, "Historical Perspectives of drug use in Southeast Asia," in *Drug law reform in East and Southeast Asia*, ed. Fifi Rahman and Nick Crofts (UK: Wiley-Blackwell, 2013), 1-11; Joanne Csete and Fifi Rahman, "Turning a page: Human rights and drug policy in East and Southeast Asia" in *Drug law reform in East and Southeast Asia*, ed. Fifi Rahman and Nick Crofts (UK: Wiley-Blackwell, 2013), 27-38. Ver também: IIDPC, "Throughout Asia, criminalization and harsh punishment are imposed on people who use drugs," *IDPC infographic*, January 26, 2015, acesso 9 jul. 2015, <http://idpc.net/alerts/2015/01/throughout-asia-criminalisation-and-hard-punishment-are-imposed-on-people-who-use-drugs>.
7. Claudia Stoicescu, "Indonesia uses faulty stats on 'drug crisis' to justify death penalty," *The Conversation*, February 4, 2015, acesso 7 jun. 2015, <https://theconversation.com/indonesia-uses-faulty-stats-on-drug-crisis-to-justify-death-penalty-36512>; The Editors, "Indonesia's Jokowi vows strict policy, death penalty for drug crimes," *World Politics Review*, April 22, 2015, acesso 6 jun. 2015, <http://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/15596/indonesia-s-jokowi-vows-strict-policy-death-penalty-for-drug-crimes>.
8. AFP/Reuters, "Indonesia executes six drug convicts as new president Joko Widodo takes a hard line on drugs," ABC News, January 29, 2015, último acesso 7 jun. 2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-01-18/indonesia-executes-six-drug-convicts-most-foreigners/6023518>; Claire Phipps, "Who were the eight people executed by Indonesia?," *The Guardian*, April 28, 2015, último acesso 7 jun. 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/29/bali-nine-who-are-the-nine-people-being-executed-by-indonesia>.
9. An Dien, "Is Vietnam ready to abolish the death penalty?," *Thanh Nien News*, January 22, 2015, acesso 13 jul. 2015, <http://www.thanhniennews.com/politics/is-vietnam-ready-to-abolish-death-penalty-37916.html>.
10. Kate Mayberry, "Executing drug dealers in Southeast Asia," *Al Jazeera*, June 22, 2015, acesso 13 jul. 2015, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/06/executing-drug-dealers-southeast-asia-150622060018374.html>.
11. Jeraldine Phneah, "Singapore and the death penalty," *The Diplomat*, November 20, 2013, acesso 13 jul. 2015, <http://thediplomat.com/2013/11/singapore-and-the-death-penalty/>.
12. Indonesia National Narcotics Agency, "The Indonesia Policies and Strategies to achieve 'A drug-free ASEAN in 2015,'" (apresentação para a ASEAN Inter-Parliamentary Assembly, July 10, 2012), acesso 7 jun. 2015, <http://www.aipasecretariat.org/wp-content/uploads/2014/02/ANNEX-D.pdf>.
13. Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), *Joint Declaration for a Drug-Free ASEAN*, July 25, 1998, acesso 13 jul. 2015, <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/joint-declaration-for-a-drug-free-asean>.
14. UN General Assembly, Political Declaration, June 10, 1998, último acesso 13 jul. 2015, <http://www.un.org/ga/20special/poldecla.htm> (paragraphs 12 and 14).
15. Tom Blickman, "Refreshing Costa's memory," *TNI Drugs and Democracy Blog*, June 8, 2008, acesso 13 jul. 2015, http://www.undrugcontrol.info/en/weblog/item/2029-refreshing-costas-memory?pop=1&tmpl=component&print=1%22%20target=%22_hplink.
16. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Political Declaration and Plan of Action on international cooperation towards an integrated and balanced strategy to counter the world drug problem* (Vienna: UNODC, 2009), acesso 13 jul. 2015, <https://www.unodc.org/documents/ungass2016/V0984963-English.pdf>; Tom Kramer et al., *Bouncing Back: Relapse in the Golden Triangle* (Amsterdam: TNI, 2014), 60-61.
17. IDPC, "A drug-free" ASEAN by 2015: harmless rhetoric or a dangerous mantra?" *IDPC Advocacy Note*, September 18, 2013, acesso 8 jun. 2015, <http://idpc.net/publications/2013/09/idpc-advocacy-note-a-drug-free-asean-by-2015-harmless-rhetoric-or-a-dangerous-mantra>.
18. IDPC, "A drug-free".
19. Virginia Macdonald and Supatra Nacapew, "Drug control and harm reduction in Thailand," *IDPC Briefing Paper*, November 18, 2013.
20. Global Commission on HIV and the Law, *HIV and the Law: Risks, rights & health* (New York: UNDP, July 2012), visitado el 8 de junho de 2015, <http://www.hivlawcommission.org/resources/report/FinalReport-Risks,Rights&Health-EN.pdf>; Global Commission on Drug Policy, War on drugs, June, 2011, visitado el 8 de junho de 2015, http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf; Global Commission on Drug Policy, *The war on drugs and HIV/AIDS: How the criminalization of drug use fuels the global epidemic*, June, 2012, visitado el 8 de junho de 2015, http://globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/GCDP_HIV-AIDS_2012_REFERENCE.pdf.
21. Joseph Amon et al., "Compulsory drug detention in East and Southeast Asia: Evolving Government, UN and Donor responses," *International Journal of Drug Policy*, 2013, acesso 13 jul. 2015, http://www.academia.edu/4852694/Compulsory_drug_detention_in_East_and_Southeast_Asia_Evolving_government_UN_and_donor_responses.
22. United Nations, "Joint Statement: Compulsory drug detention and rehabilitation centres," March 2012, acesso 8 jun. 2015, http://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific//2012/03/drug-detention-centre/JC2310_Joint_Statement6March12FINAL_En.pdf
23. Amon et al., "Compulsory".
24. James Windle, "A slow march from social evil to harm reduction: drugs and drug policy in Vietnam," *Foreign Policy at Brookings paper*, 2015, acesso 9 jul. 2015, <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/WindleVietnam-final.pdf?la=en>.
25. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Drug Report* (Vienna: UNODC, 2012), 1.
26. Pascal Tanguay, "Policy responses to drug issues in Malaysia," *IDPC Briefing paper*, June 2011, acesso 8 jun. 2015, <https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/IDPC-briefing-paper-Policy-responses-to-drug-issues-in-Malaysia.pdf>.
27. UNAIDS, HIV in Asia and the Pacific: *UNAIDS Report 2013* (Thailand: UNAIDS, 2013), 51, acesso 8 jun. 2015, <http://www.unaids.org/sites/>

default/files/media_asset/2013_HIV-Asia-Pacific_en_0.pdf.

28. Transnational Institute (TNI), *Withdrawal symptoms in the Golden Triangle: A drugs market in disarray* (Amsterdam: TNI, January 2009), acesso 8 jun. 2015, <http://www.tni.org/report/withdrawal-symptoms-golden-triangle-4>.

29. Tom Kramer, "The current state of counter narcotics policy and drug reform debates in Myanmar," *Foreign Policy at Brookings*, May 2015, 9, acesso 8 jun. 2015, <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Kramer--Burma-final.pdf?la=en>.

30. Baldwin, *Drug policy*, 10.

31. Nick Thomson et al., "The village/commune safety policy and HIV prevention efforts among key affected populations in Cambodia: Finding a balance," *Harm Reduction Journal* 9, no. 1 (2012): 31.

32. Tripti Tandon, "Drug policy in India," *IDPC briefing paper*, February 2015, acesso 9 jul. 2015, <http://idpc.net/publications/2015/02/drug-policy-in-india>.

33. Ver o site da IDPC sobre UNGASS para mais informações detalhadas, <http://idpc.net/policy-advocacy/the-un-general-assembly-special-session-on-drugs-ungass-2016>.



GLORIA LAI - Tailândia

Gloria Lai é oficial sênior de política pública para o Consórcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC). Com base na Tailândia, ela lidera o programa regional da Ásia do IDPC. Ela já trabalhou como conselheira sênior sobre políticas públicas em matéria de cumprimento da lei e drogas, e, como advogada, para o governo australiano.

email: glai@idpc.net

Recebido em junho de 2015.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Gomes Guimarães.

"Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

DOSSIÊ SUR SOBRE DROGAS E DIREITOS HUMANOS

ÁFRICA OCIDENTAL: UMA NOVA FRONTEIRA PARA A POLÍTICA DE DROGAS?

Adeolu Ogunrombi

- *O crescimento da África Ocidental como centro de tráfico, produção e consumo de drogas proporciona aos governos a oportunidade de fornecer respostas políticas mais fundamentadas.*

RESUMO

A África Ocidental é reconhecida como uma região de tráfico no comércio global de drogas. No entanto, cada vez mais vem se tornando também uma região de consumo e produção. Aqui, o autor discute como os governos da região vêm regularmente empregando políticas repressivas em resposta à essa realidade, apesar das evidências mostrarem cada vez mais que essas políticas além de inúteis, também resultam em graves violações de direitos humanos.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos humanos | Guerra às drogas | Política | Produção | Oeste Africano | West Africa Commission on Drugs | Trafficking consumption

• • •

Este artigo explora as razões pelas quais a África Ocidental tem sido tradicionalmente utilizada como rota de tráfico de drogas e como ela vem se tornando cada vez mais uma região de consumo e produção, mesmo com o uso constante das políticas repressivas adotadas pelos governos do Oeste Africano perpetuadas por meio do conceito de “guerra às drogas”. O artigo tenta explicar o recurso contínuo a essas políticas, examinando tanto o contexto internacional quanto o local. Finalmente, destaca-se o impacto desastroso que essas políticas têm sobre os direitos humanos na região, focando a situação na Nigéria e em Gana.

O volume do tráfico de drogas ilícitas que perpassa a África Ocidental tem continuado a crescer nas últimas décadas, principalmente proveniente dos países latino-americanos em direção aos prósperos mercados europeus e norte-americanos.¹ Esse mercado em crescimento é estimado em bilhões de dólares anualmente² e não parece haver sinal algum de redução.

A escolha da África Ocidental por traficantes tem sido atribuída a uma série de fatores, tais como sua vulnerabilidade geográfica em termos de acesso facilitado e seus fracos sistemas de vigilância inter e intra-estaduais.³ Outros fatores incluem as medidas internacionais de combate ao narcotráfico, que afastam os traficantes de suas rotas habituais saindo da América Latina em direção aos países europeus⁴ para rotas que ofereçam menos resistência por meio da África Ocidental⁵, aliadas à disponibilidade e disposição de colaboradores locais. Esse desafio crescente também gera a enorme responsabilidade de identificar meios para se resolver o problema. Muitos dos governos da região têm adotado a ideologia populista de “guerra às drogas”.

A facilidade com que essa política é adotada pode ser explicada por vários fatores. Em primeiro lugar, há uma percepção prevalente na sociedade de que a droga é um mal social e os governos precisam fazer todo o possível para erradicá-la. Isso se reflete na declaração de missão de alguns dos órgãos de controle de drogas na região. Um exemplo típico é o da Agência de Aplicação das Leis de Drogas da Nigéria (NDLEA, sigla em inglês) em cuja missão consta a promessa de “empregar todos os recursos à disposição para a total erradicação do tráfico ilícito de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas; supressão da demanda de drogas ilícitas e outras substâncias abusivas...”⁶ Durante um cerimonial de queima pública de aproximadamente 86 toneladas de cannabis apreendidas em 2014, o presidente da NDLEA fez a seguinte afirmação: “alegra o meu coração estarmos reunidos aqui hoje para destruir o que destrói vidas e destinos.”⁷

Além disso, a União Europeia (UE) e os EUA também desempenharam um papel importante ao influenciarem a direção das políticas de drogas na região com grande ênfase na interdição, prisão e no sistema de justiça criminal. Essa influência pode ser percebida por meio da análise do foco temático da ajuda financeira dada a muitos países africanos para as medidas contra narcóticos. Axel Klein (2014) em seu artigo intitulado “Quando as Agendas Colidem: A luta contra as Drogas e o Crime Organizado na África Ocidental” (título original: “When Agendas Collide: Combating Drugs and Organised Crimes in West Africa”) menciona explicitamente, por exemplo, que grande parte da colaboração entre a UE e a África Ocidental na luta contra o tráfico de cocaína é financiada como cooperação para o desenvolvimento, mas dirigida ao enfrentamento do crime organizado transnacional que opera na África Ocidental e que essa abordagem igualmente reflete a política de segurança externa da UE.⁸ Depois de muitos anos implementando tal política, é evidente que a mesma não obteve os resultados desejados. Em vez disso, os danos colaterais dessa política, caracterizados por graves violações de direitos humanos, tais como o encarceramento em massa e a tortura de usuários de drogas que acontecem sem registro ou controle algum, são foco de grande preocupação. Portanto, não seria exagero afirmar que essas políticas de drogas com motivações externas possibilitaram as tendências mais corruptas e desumanas das autoridades policiais da região. Neil Carrier e Gernot Klantshnig (2012) em seu livro “A África e a Guerra às Drogas” (título original: “Africa and The War on Drugs”) afirmam sucintamente que a guerra contra as drogas na África tem sido contraproducente, tal como o é também em muitas outras regiões porque “marginaliza as discussões sobre direitos humanos na política de drogas, o fornecimento de unidades para tratamento de drogas e o foco em questões de drogas que sejam mais prementes para os africanos.”⁹ A América Latina compartilha importantes atributos econômicos e de desenvolvimento com a África Ocidental¹⁰ e sofreu consequências devastadoras da guerra contra as drogas, como por exemplo os altos níveis de violência e o uso de herbicidas tóxicos para os seres humanos.¹¹ Este constitui um bom exemplo para a África Ocidental de como não abordar o desafio das drogas¹². A África Ocidental não pode se dar ao luxo de ser a “nova linha de frente da guerra fracassada contra as drogas.”¹³

Confrontando as realidades: do trânsito ao consumo

Com as crescentes ameaças relacionadas ao tráfico e ao consumo de drogas na África Ocidental, Kofi Annan, Presidente da Fundação Kofi Annan, e ex-secretário-geral das Nações Unidas, reuniu a Comissão sobre Drogas na África Ocidental em janeiro de 2013. A comissão é presidida pelo ex-presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo e é composta por outros africanos ocidentais oriundos da sociedade civil, do judiciário, dos setores de saúde e segurança e da política. Os principais objetivos da Comissão são “mobilizar a consciência pública e o compromisso político em torno dos desafios colocados pelo tráfico de drogas; desenvolver recomendações de políticas baseadas em evidências; e promover capacitação e apropriação local e regional para lidar com esses desafios.”¹⁴ Em junho de 2014, a Comissão lançou o seu relatório inaugural “Não apenas em trânsito: As Drogas, o Estado e a Sociedade na África Ocidental” (título original: “Not Just in Transit: Drugs, the State and Society in West Africa”), que expôs alguns fatos pertinentes ao comércio ilícito de drogas que muitas vezes não estão presentes nas narrativas habituais sobre o narcotráfico na região. O relatório destacou que a região não é mais apenas uma rota de trânsito, como comumente referida, mas também uma região de consumo.¹⁵ Também é cada vez mais claro que, além do cultivo de cannabis na região, drogas sintéticas como a metanfetamina estão sendo produzidas e não apenas para o tráfico, mas também para o consumo local. Isto torna-se evidente, por exemplo, com a descoberta de cerca de

seis laboratórios clandestinos de metanfetamina na Nigéria em um espaço de dois anos, entre 2011 e 2013.¹⁶ Em termos de consumo, o Relatório Mundial sobre Drogas (RMD) de 2012 publicado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime estima que exista cerca de 1,6 milhão de usuários de cocaína na África Ocidental e Central.¹⁷ O relatório de 2013 destacou que a estimativa de consumidores de opiáceos equipara-se à estimativa global e é maior do que a da Europa Ocidental e Oriental.¹⁸ No mesmo sentido, o RMD 2015 mostrou que o número de usuários de cannabis na África Ocidental e Central é três vezes maior que a da estimativa global.¹⁹

Essas realidades, em vez de fornecer uma justificativa convincente para uma política de drogas centrada na saúde pública e nos direitos humanos, tornaram-se um grito de guerra para os formuladores de políticas, tanto na região como fora dela, defendendo um maior uso de policiamento e militarização como resposta para a guerra às drogas.²⁰ Com um número crescente de consumidores de opiáceos, apenas um país (Senegal) entre dezesseis no Oeste Africano fez referência explícita quanto às estratégias de redução de danos em um documento de política nacional.²¹ Conseqüentemente, usuários de drogas injetáveis são empurrados para clandestinidade onde correm o risco de transmissão do HIV e outras doenças de transmissão sanguínea que podem ser transmitidas por meio do compartilhamento de agulhas e seringas. Além disso, os dependentes de opiáceos, a quem deveriam ser oferecidas terapias capazes de salvar vidas, tais como o tratamento com metadona, tem seu acesso negado a esse serviço. Essa privação por si só constitui uma violação do direito fundamental à saúde que a maioria das constituições dos países da África Ocidental afirma respeitar. O alastramento dessa situação e o mal causado aos usuários de drogas são bem retratados nas palavras de um usuário de heroína de 55 anos em Lagos, Nigéria:

Eu sou viciado em heroína há muitos anos e na minha luta para ser livre eu estive em muitos centros de reabilitação cujo trabalho não funcionou para mim. Por conta disso, perdi minha família, não conseguia manter um emprego estável. Como eu gostaria que tratamentos como a metadona estivessem disponíveis. Sei que estaria dando um depoimento diferente hoje.²²

Violações não documentadas e políticas de drogas cada vez mais repressivas

Globalmente, há cada vez mais evidências que demonstram o fracasso da guerra contra as drogas e sua incapacidade de proteger os direitos humanos.²³ Em vez disso, ela tem promovido violência e abusos de direitos humanos. As principais vítimas dessa abordagem fracassada são os usuários de drogas. Eles são presos de maneira indiscriminada, torturados, privados do acesso à justiça, à saúde e aos serviços sociais, dentre tantos outros problemas. Na África, há escassas evidências documentadas de violações de direitos humanos relacionadas às drogas que tenham sido causadas por políticas motivadas pela guerra contra as drogas. Na verdade, podemos constatar esse fato por meio dos relatórios disponíveis que demonstraram que muitas violações de direitos humanos na África não são notificadas e raramente são documentadas.²⁴ No entanto, essa lacuna em termos de evidências documentadas não indica de forma alguma que haja poucas violações de direitos humanos contra usuários de drogas na região.

É importante notar que o conceito de direitos humanos na África Ocidental e na África como um todo ainda precisa ser desenvolvido plenamente em termos de consciência social e sistemas disponíveis para aplicação de direitos. Os direitos humanos são muitas vezes considerados uma ideologia ocidental, especialmente quando são aplicados a questões que, considera-se, divergem de certas normas e valores culturais. Assim, a prática e implementação de direitos humanos no contexto africano são largamente influenciadas por valores humanos africanos que segundo Rukooko são considerados “incompatíveis com a concepção ocidental de direitos humanos por conta da base individualista ocidental”.²⁵ Ou seja, os direitos humanos são vistos a partir de uma perspectiva comunitária e não como algo que um indivíduo deva reivindicar. Conseqüentemente, é a comunidade quem molda o que é aceitável e o que não é. Para uma questão como o uso de drogas que ainda está dentro do “debate moral”,²⁶ a promoção dos direitos humanos dos usuários de drogas na África é de fato uma enorme tarefa. Isso explica por que a ideologia da guerra contra as drogas é considerada aceitável e facilmente implementável em muitas partes da região. Por exemplo, o projeto de lei da Comissão de Controle de Narcóticos de Gana (2014) está atualmente sendo revisto pelo parlamento. A seção 26 (2) do projeto de lei estipula que uma pessoa que, sem razão legal, compra um entorpecente

para uso pessoal comete um crime e é passível de condenação sumária a uma pena de prisão não inferior a cinco anos e não superior a dez anos.²⁷ A lei existente prevê pena de prisão não inferior a cinco anos.²⁸ É decepcionante que uma abordagem tão radical seja tomada apesar das crescentes evidências do fracasso das políticas de drogas punitivas. Outro exemplo é a Gâmbia, onde o mínimo inicial de 10 anos de pena de prisão por tráfico de drogas foi alterado em 2010 para pena de morte para qualquer pessoa encontrada na posse de mais de 250 gramas de cocaína ou heroína no país, ainda que essa pena tenha sido posteriormente alterada para prisão perpétua em 2011.²⁹ Essa realidade confirma a maneira pela qual muitos governos africanos seguem enfrentando seus problemas com as drogas.

Lições da Nigéria e Gana: uma série de violações em matéria de política de drogas

Esta seção apresentará exemplos de violação dos direitos humanos de usuários de drogas, com foco em dois importantes países da região, Nigéria e Gana. A escolha destes dois países deu-se porque ambos, especialmente a Nigéria, exercem considerável influência hegemônica na direção política na região.³⁰

Em primeiro lugar, o uso de força excessiva e de armas pela polícia e forças militares para prender usuários de drogas é endêmica. Essa ação é muitas vezes tomada com a finalidade de garantir uma sociedade livre de drogas. Por exemplo, em 17 de outubro de 2013, *The Modern Gana* – uma publicação de mídia online – relatou como um policial matou a tiros um jovem que foi acusado de fumar maconha com seu amigo em seu bairro.³¹ Mais cedo no mesmo ano, em maio de 2013, um outro jornal de grande circulação em Gana relatou como três policiais mataram outro rapaz em uma tentativa de prendê-lo por fumar maconha.³² Situações como estas não são peculiares a Gana. Em 13 de outubro de 2014, os militares invadiram uma comunidade conhecida como Dagba em Abuja, Nigéria, em uma operação destinada a expulsar traficantes de drogas da comunidade. Isto levou à morte de duas pessoas e feriu muitas outras.³³ Mais amplamente, o relatório *YouthRISE Nigéria de 2015 “Somos pessoas: As consequências não intencionais da Política de Drogas da Nigéria sobre os Direitos Humanos dos Jovens que usam drogas”* (título original: *“We Are People: The Unintended Consequences of the Nigeria Drug Policy on the Human Rights of Young People Who Use Drugs”*)³⁴ narra as experiências de jovens que usam drogas e por isso entram em contato com os agentes de aplicação da lei de drogas.

Em segundo lugar, os agentes policiais e de repressão às drogas costumam usar a força da lei contra as drogas para intimidar pessoas. O relatório de direitos humanos de Gana em 2010 feito pelo Departamento de Estado dos EUA relatou o caso de dois policiais e três soldados que foram presos por extorquir dinheiro de dois homens que eles falsamente acusaram de terem cometido crimes relacionados às drogas.³⁵ Na Nigéria, há relatos que sugerem que policiais muitas vezes saem para prender usuários de drogas do sexo feminino, a fim de terem relações sexuais com elas ou obrigá-las a realizar favores sexuais para negociar sua libertação. Em um caso registrado, uma jovem mulher relatou como um policial continuamente a molestava sexualmente e também a algumas de suas amigas após terem sido pegas usando narcóticos. Em sua narrativa, o policial muitas vezes ameaçou prendê-la caso ela se recusasse a satisfazer seus desejos sexuais:

O homem [policial] muitas vezes vem atrás de mim e de minhas amigas. Ele sabe onde moro e onde costumamos nos reunir. Ele me ameaça de prisão, recolhe dinheiro de mim e ainda dorme comigo ...”³⁶.”]

Em terceiro lugar, outros casos de abuso de direitos humanos incluem as condições desumanas as quais os usuários de drogas são submetidos nos centros de tratamento e reabilitação. Alguns centros de reabilitação na região operam com base na premissa de que quanto mais grave for a punição, mais rápido a pessoa se recuperará.³⁷ Eles são, portanto, equivalentes a “casas de torturas” e raramente são monitorados quanto a violações de direitos humanos. Atualmente, existem relatos esparsos sobre a experiência de usuários de drogas dentro de instalações fechadas na região, mas os poucos relatos disponíveis sugerem a necessidade de uma investigação mais profunda em relação às experiências dos usuários de drogas em tratamento e as instalações de reabilitação e custódia policial

e detenção. Abusos de direitos humanos contra os usuários de drogas têm sido, de certa forma, normalizados na sociedade e usuários de drogas são vistos como não sendo merecedores de qualquer empatia, compaixão, apoio ou dignidade.³⁸ Para evitar o estigma e a discriminação, as pessoas cujos direitos são violados raramente fazem qualquer tentativa de informar ou procurar a justiça. Em muitos casos, os próprios usuários de drogas ignoram seus direitos como indivíduos.

Os desafios apresentados acima não são consequência da falta de instrumentos de direitos humanos seja em nível nacional ou regional. A Nigéria, por exemplo, tem uma constituição que inclui disposições específicas que protegem os direitos humanos e as liberdades fundamentais.³⁹ Em particular, a Carta de Direitos contida no Capítulo IV da Constituição (artigos 33-46) prevê o direito à vida; a proibição da tortura e de outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes; e, o direito a um recurso efetivo e à reparação nos casos em que esses direitos forem violados. O país também é signatário de vários instrumentos de direitos humanos, que incluem a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.⁴⁰ Em 1995, a Nigéria criou a Comissão Nacional de Direitos Humanos para a promoção e proteção dos Direitos Humanos.⁴¹ Instituição similar, a Comissão de Direitos Humanos e Justiça Administrativa, também existe em Gana e foi criada em 1993.⁴² Essas instituições fornecem uma plataforma para promover o envolvimento com o governo para tornar possível a execução de ações holísticas e inclusivas que promovam e protejam os direitos humanos dos usuários de drogas.

Conclusão

A guerra às drogas na África Ocidental e na África como um todo tem inquestionavelmente enfraquecido os direitos humanos com um alto número de violações não registradas e investigadas. Este é um desafio de grandes proporções, mas que pode ser superado. A África no século 21 deve promover o conceito de direitos humanos e considerá-lo central no desenvolvimento de respostas políticas adequadas ao desafio de drogas que a região enfrenta. Dentre as medidas essenciais a serem tomadas nesse sentido estão o esclarecimento do público em geral e a educação à respeito do que são os direitos humanos e por que precisam ser protegidos, independentemente de quem esteja envolvido. Em especial, os usuários de drogas precisam estar bem informados sobre seus direitos e sobre como protegê-los. Contudo, será necessário também que os países da região estabeleçam e fortaleçam instituições de direitos humanos independentes e que sejam capacitadas para exercerem suas funções. A ideologia que move a guerra às drogas tem sido contraproducente e a África Ocidental tem muito a aprender com países latino-americanos, como o México, sobre como as políticas repressivas não apenas foram incapazes de reduzir a escala do mercado de drogas, mas também trouxeram insegurança para as comunidades e provocaram uma crise de saúde pública. A África Ocidental precisa seguir em outra direção.

NOTAS

1. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "Drug consumption and trafficking in West Africa: Local impact and international implications," March 21, 2014, último acesso em jul. 2015, <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2014/March/drug-consumption-and-trafficking-in-west-africa-local-impact-international-implications.html?ref=fs2>.
2. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment* (Vienna: UNODC, 2013), último acesso em jul. 2015, <http://www.unodc.org/toc/en/reports/TOCTAWestAfrica.html>.
3. Kwesi Aning and John Pokoo, "Drug Trafficking and Threats to National and Regional Security in West Africa," *West Africa Commission on Drugs* (WACD) Background paper 2013, último acesso em jul. 2015, <http://www.wacommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2013/05/Drug-Trafficking-and-Threats-to-National-and-Regional-Security-in-West-Africa-2013-04-03.pdf>.
4. Mikael Wiggel and Mauricio Romereo, "Transatlantic Drug Trade, Europe, Latin America and the Need to Strengthen Anti-Narcotics Cooperation," *Finnish Institute of International Affairs* (FIIA) Briefing Paper, June 2013
5. Liana S. Wyler and Nicolas Cook, "Illegal Drug Trade in Africa: Trends and US Policy", *Congressional Research Services*, 2009, último acesso em jul., 2015, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R40838.pdf>.
6. "Mission Statement," *National Drug Law Enforcement Agency* (NDLEA), último acesso em jul. 2015, <http://www.ndlea.gov.ng/v1/?q=content/vision-mission>.

7. Emeka Ibereme, "NDLEA destroys N619M Illicit drug in AKure," *Newswatch Times*, April 30, 2014, último acesso em jul. 2015, http://www.mydailynewswatchng.com/ndlea-destroys-n619m-illicit-drug-akure/?wpmp_tp=0&wpmp_switcher=desktop.
8. Axel Klein, "When agendas collide: Combating drugs and organized crime in West Africa," *Global Drug Policy Observatory*, Policy brief 4, June 2014, último acesso em jul. 2015, <http://www.swansea.ac.uk/media/GDPO%20Agendas%20Collide%20FINAL.pdf>.
9. Neil Carrier and Gernot Klantshnig, *Africa and the war on drugs* (London: Zed, 2012).
10. Adres Solimano, "The Challenge of African Development: A view from Latin America," *Africa in The World Economy - The National, Regional and International Challenges*, ed. Jan Joost Teunissen and Age Akkerman (The Netherlands: Fondad, the Hague, 2005), 46–50, último acesso em jul. 2015,
11. Helen Redmond, "Drug War Devastation in Latin America," *SocialistWorker.org*, International Socialist Organisation, May 31, 2012, último acesso em jul. 2015, <http://socialistworker.org/2012/05/31/drug-war-devastation>.
12. David Bewley-Taylor, "Why is West Africa Repeating the Failures of the Latin American Drug War?" *Open Society Foundation*, Voices, January 28, 2014. último acesso em jul. 2015, <http://www.opensocietyfoundations.org/voices/why-west-africa-repeating-failures-latin-american-drug-war>.
13. "Declaration of the West Africa Commission on Drugs," *The Kofi Annan Foundation*, June 2014, último acesso em jul. 2015, <http://www.kofiannanfoundation.org/newsletter-issue/launch-final-report-west-africa-commission-drugs>.
14. West Africa Commission on Drugs (WACD), webpage: <http://www.wacommissionondrugs.org/objectives/>.
15. West Africa Commission on Drugs (WACD), *Not Just in Transit: Drugs, The State and Society in West Africa* (WACD, June, 2014), último acesso em jul. 2015, <http://www.wacommissionondrugs.org/report/>.
16. Isidore S. Obot, "Prevalence and pattern of Drug Use in Nigeria" (presentation made at the UNODC/LEA/CSO sensitization workshop, November 12–13, 2014).
17. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Drug Report 2012* (New York: United Nations, June 2012).
18. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Drug Report 2013* (New York: United Nations, May 2013).
19. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Drug Report 2015* (New York: United Nations, May 2015).
20. Jjoanne Csete and Constanza Sanchez, "Telling the Story of Drugs in West Africa: The newest frontline in a losing war," *Global Drug Policy Observatory*, Policy brief 1, November 2013, último acesso em jul. 2015, <http://www.swansea.ac.uk/media/GDPO%20West%20Africa%20digital.pdf%20FINAL.pdf>.
21. Katie Stone, ed. *The Global State of Harm Reduction 2014* (London: Harm Reduction International, 2014), último acesso em jul. 2015, <http://www.ihra.net/files/2015/02/16/GSHR2014.pdf>.
22. *West Africa Commission on Drugs (WACD), Nigeria country visit report*, 2014.
23. The War on Drugs: Undermining Human Rights," *Count the Cost, 50 years of the War on Drugs*, 2013.
24. "3 Recent Human Rights Issues in Africa," *Amnesty International, St. Louis Blog*, March 13, 2013, último acesso em jul. 2015, <https://amnestystlouis.wordpress.com/2013/03/>.
25. A.B. Rukooko, "Human Values as the Unifying Reference for Human Rights and The African Perspective," in *Ethics, Human Rights and Development In Africa*, ed. A.T. Dalfovo et al. (Washington: The Council for Research in Values and Philosophy, 2002), Chapter VII, último acesso em jul. 2015, http://www.crvp.org/book/series02/ii-8/chapter_vii.htm.
26. Maria McFarland Sánchez-Moreno, "Dispatches: Is Legalizing Drugs 'Immoral'? (And Should that Matter?)," *Human Rights Watch*, January 3, 2014 último acesso em jul. 2015, <http://www.hrw.org/news/2014/01/03/dispatches-legalizing-drugs-immoral-and-should-matter>.
27. Ghana, *Narcotics Control Commission Bill*, 2014, 21–22, último acesso em jul. 2015, [https://www.dropbox.com/s/udvrwpdbmxomofw/NCC%20BILL%202014%20\(1\).PDF?dl=0](https://www.dropbox.com/s/udvrwpdbmxomofw/NCC%20BILL%202014%20(1).PDF?dl=0).
28. Ghana, *Narcotic Drugs (Control, Enforcement and Sanctions) Law - 1990 (PNDC 236)*, último acesso em jul. 2015, http://laws.ghanalegal.com/acts/id/538/section/5/Use_Of_Narcotic_Drugs_Prohibited.
29. "Gambia," *Death Penalty World Wide*, Cornell University Law School, September 10, 2012. último acesso em jul. 2015, <http://www.deathpenaltyworldwide.org/country-search-post.cfm?country=Gambia#f43-3>.
30. Victor Adetula, "Nigeria's Rebased Economy and its role in regional and Global Politics," *E-International Relations*, October 13, 2014, último acesso em jul. 2015, <http://www.e-ir.info/2014/10/13/nigerias-rebased-economy-and-its-role-in-regional-and-global-politics/>.
31. Daily Guide, "Cop Kills Bike Repairer," *Modern Ghana*, 17 October, 2013, último acesso em jul. 2015, <http://www.modernghana.com/news/497103/1/cop-kills-bike-repairer.html>.
32. Adeolu Ogunrombi, "A community Visit by the West African Commission on Drugs," *Kofi Annan Foundation*, May 2013, último acesso em jul. 2015, <http://kofiannanfoundation.org/newsroom/news/2013/05/community-visit-west-african-commission-drugs>.
33. Chidinma Eze, "Soldiers raid criminal joint in Abuja, two killed and many injured," *Daily Post*, October 13, 2014 último acesso em jul. 2015, <http://dailypost.ng/2014/10/13/soldiers-raid-criminal-joint-abuja-two-killed-many-injured/>.
34. Ver: <http://www.youthrise.org/library/we-are-people>.
35. US Department of States, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, "2010 Human Rights Report: Ghana," April 8, 2011, último acesso em jul. 2015, <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/af/154349.htm>.
36. "Adeolu
37. *We Are People: The Unintended Consequences of the Nigeria Drug Law and Policy on the Health and Human Rights of Young People Who Use Drugs* (London: Youth RISE, CISHRWIN, OSIWA, January 2015), 20–22, último acesso em jul. 2015, <http://www.youthrise.org/library/we-are-people>.
38. Karyn Kaplan, *Human Rights Documentation and Advocacy: A guide for Organizations of People Who Use Drugs* (New York: Open

- Society Institute, 2009), último acesso em jul. 2015, http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/hrdoc_20090218.pdf.
39. Nigeria, *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*, 1999, Section 33-44.
40. Henrietta Jumai Danuk, Desk Review on Legislations on Human Rights Provision in Nigeria, 2014.
41. National Human Rights Commission, site: <http://www.nigeriarights.gov.ng/>.
42. Commission on Human Rights and Administrative Justice, Ghana, site: http://www.chrajghana.com/?page_id=23.



ADEOLU OGUNROMBI - África Ocidental

Adeolu Ogunrombi é membro da Comissão sobre Drogas na África Ocidental (West Africa Commission on Drugs – WACD, em inglês). Ele também é coordenador de projetos da YouthRISE da Nigéria e países da África Ocidental, uma iniciativa focada na defesa, capacitação e pesquisa sobre a reforma da política de drogas com especial foco nos jovens.

email: ogunrombiadeolu@gmail.com

Recebido em Junho de 2015

Original em inglês. Traduzido por Adriana Gomes Guimarães.

“Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*”

AVANÇOS NA POLÍTICA DE DROGAS NO URUGUAI

Milton Romani Gerner

- *Um dos líderes da política de drogas no Uruguai* •
expõe razões e desafios para reformar as leis no país.

RESUMO

Em dezembro de 2013, o governo uruguaio aprovou a Lei 19.172, que permite a produção e a venda de maconha no país. A lei é resultado do compromisso do governo com uma política integral de drogas com perspectiva de direitos humanos e saúde pública. A partir da experiência do autor, o artigo apresenta uma visão geral dessa política no Uruguai.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos humanos | Política de drogas | Saúde pública | Uruguai | Políticas de Drogas | Mercados regulamentados

• • •

O Uruguai é notícia no mundo por sua decisão de incorporar, no conjunto de suas políticas sociais, a regulamentação do mercado de maconha. Trata-se de uma decisão que é coerente com sua política integral em matéria de drogas, baseada em direitos humanos e saúde pública, com ênfase no fortalecimento da perspectiva de gênero.

Está sendo testado e comprovado que a abordagem que toma como eixo a saúde pública e os direitos é mais eficaz e humana do que a proibicionista e punitiva.

Começa-se a formar um consenso a nível internacional em reconhecer que “a guerra às drogas” não tem sido bem sucedida e tem sido demonstrado que aumenta a violência e provoca mais danos do que as próprias drogas. A Cúpula de Chefes e Chefas de Estado das Américas, realizada em dezembro de 2012, em Cartagena das Índias, deu um mandato à Organização dos Estados Americanos (OEA) para elaborar um relatório sobre drogas nas Américas. O Relatório foi apresentado pelo Secretário-Geral na 43ª Assembléia Geral da OEA realizada em Antigua, Guatemala, e evidencia um passo significativo para abrir um debate necessário para a região e para o mundo.

Na última década, o Uruguai tem defendido uma perspectiva de direitos em diferentes organizações e fóruns internacionais, especialmente como Estado membro da Comissão de Narcóticos das Nações Unidas. Confirmamos isso na intervenção que realizamos em março de 2015, durante a 58ª Sessão em Viena, Áustria, em relação a acusações improcedentes do então presidente da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE).

Em 2008, ingressamos como membros plenos nessa Comissão composta por 52 países, órgão político que orienta

as políticas de drogas em todo o mundo. Nesse mesmo ano promovemos um Projeto de Declaração de “integração adequada dos instrumentos de direitos humanos com a política de controle de drogas” (Resolução 51/12¹), copatrocinado por Argentina, Bolívia, Suíça e União Europeia. Foi uma batalha política e diplomática de grande importância que demos naquele momento, e que foi duramente debatida.

Atualmente integramos um bloco latino-americano muito ativo, o qual se manifesta na OEA, CELAC, Mercosul e Unasul,² e demanda da comunidade internacional um debate franco, aberto, sem tabus ou exclusões, que incorpore todas perspectivas e admita a diversidade na unidade de ação; integrando uma perspectiva de saúde e inclusão social em novas abordagens. A Assembleia Geral Extraordinária das Nações Unidas que será realizada em Nova York em abril de 2016 (UNGASS 2016) instiga toda atenção e será, sem dúvida, um momento em que todas as agências da ONU fornecerão seu ponto de vista, e os Estados, em conjunto com a sociedade civil, terão a oportunidade de discutir novas abordagens e abrirão as portas para humanizar a política de drogas.

Com efeito, há atualmente uma corrente mundial que está exigindo uma mudança; e o Uruguai não é alheio a isso. Pelo contrário, defende o direito soberano de suas decisões, sendo exemplo de integridade e compromisso com os direitos em matéria de drogas. A violação de direitos humanos em nome da guerra às drogas é um tema inevitável. A criminalização da posse para consumo pessoal tem produzido unicamente prisões superlotadas, onde se viola o direito à saúde de pessoas que em todo o caso tem um vício. A comunidade internacional deve garantir uma proporcionalidade entre a pena e o problema de drogas. A pena de morte deve ser banida, especialmente para crimes relacionados com drogas. O direito de discutir com todas as agências – OMS, PNUD, ACNUDH, OIT³ – é uma necessidade para ter uma visão ampla e não tendenciosa que limite nossa ação.

A regulamentação do mercado de *cannabis* é uma experiência que tem o Uruguai como líder, mas que está sendo desenvolvida com força em vários países, estados ou cidades. Isso responde à ideia de que a regulamentação atual, exercida pela proibição e o direito penal, é perversa e provoca danos, conduzindo os consumidores ao mercado ilícito.

Lembramos que nosso país começou a caminhar, a partir de 2006, em direção a uma estratégia diferente, baseada na regulamentação dos mercados tanto de tabaco como de maconha e álcool.

O pensamento estratégico de regular mercados vai muito além do controle de drogas, embora o controle de substâncias seja mais justificado. Essa regulamentação de mercados é um sistema de controle mais eficaz, que respeita os direitos humanos, protege a saúde pública e possibilita uma aproximação do Estado com as populações vulneráveis e usuários problemáticos de drogas.

Bolívia teve sua experiência com a regulamentação do mercado de produção de folha de coca e com a erradicação socialmente consensual como forma eficiente e coerente com os direitos humanos. O desenvolvimento alternativo e preventivo de substitutos de culturas em vários países de nossa América é uma maneira de intervir no mercado ilícito e competir com produtos agrícolas. É intervir e regular mercados.

Em 2006, sob a primeira Presidência do Dr. Tabaré Vázquez, o Uruguai foi um líder na implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e avançou na regulamentação do mesmo. A avaliação e benefícios para a saúde da população após a diminuição do consumo dessa substância demonstram de maneira contundente as virtudes de tal regulamentação. Estamos decididos a agir com firmeza para regular a produção, distribuição e consumo final do mercado de bebidas alcoólicas. Nossa abordagem é de redução dos danos e de construção-gestão compartilhada de riscos. Novamente, a partir de uma perspectiva de saúde pública e de direitos.

O governo anterior, presidido por José Mujica, aprovou em dezembro de 2013 a Lei N ° 19.172 que regulamenta a produção, distribuição e venda de *cannabis*, que avançou com seu decreto regulamentar e sua implementação. Também foram sancionados decretos regulamentares para a produção de cânhamo e para a utilização de *cannabis* para fins medicinais.

Laboratórios para a produção e a geração de rastreabilidade que impedem o desvio já estão instalados, e foi criado o Instituto de Regulamentação e Controle da Cannabis (IRCCA), o qual realiza orientações e controle com o registro obrigatório e excluyente de produtores domésticos e clubes de filiação.

Atualmente, estão sendo tomadas as medidas necessárias para a concessão de licenças a empresas que produzirão em terras estatais e realizarão a distribuição em farmácias com a criação de um *software* especial para registro de usuários, respeitando a identidade como dado sensível.

Foi formado e está em funcionamento um Comité Científico Consultivo, composto por notáveis e distintos acadêmicos e antigos Reitores de diversas faculdades, que organizou uma rede de consultas integrada por 119 especialistas nacionais e internacionais, e realiza o acompanhamento e a avaliação da aplicação dessa lei e do modelo regulatório. Esse grupo de especialistas está aberto a todos aqueles que consideram de interesse o seguimento dessa iniciativa.

Podemos reafirmar que a implementação do mercado regulamentado de *cannabis* continuará firme, tal como previsto, sem pressa, mas com garantias de que o sistema será eficaz, uma vez que temos empenhado nisso o prestígio internacional do país.

Insistimos que não queremos ser modelo para ninguém. É uma experiência uruguaia e como tal avaliaremos em seu devido tempo. Mas de fato reafirmamos nosso direito soberano de seguir esse novo caminho diferente do modelo mundial que tem prevalecido nas últimas décadas e que só fez crescer exponencialmente as atividades ilícitas e o consumo.

O controle de drogas, suas convenções e orientações políticas devem estar ao serviço do desenvolvimento humano, integral, sustentável, justo e equitativo. Esse é o paradigma que estrutura a nova estratégia mundial.

As convenções sobre o controle de drogas – Convenção Única sobre Entorpecentes (1961), Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971) e Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988) – não têm uma leitura rígida. De fato, existem várias interpretações flexíveis. Alguns fazem uma leitura mais repressiva, como aqueles que aplicam a pena de morte, até mesmo para delitos menores de drogas. Uma interpretação no sentido mais humano é coerente com o direito internacional dos direitos humanos, que como marco jurídico é uma fonte tão importante quanto são as Convenções.

O espírito das Convenções, afirmado categoricamente em seu preâmbulo, é de colaborar com a saúde e o bem-estar da humanidade; garantir o uso médico e científico de substâncias controladas; e também combater o tráfico ilícito de entorpecentes e o crime organizado. Estamos comprometidos com isso. Os mercados regulamentados já existentes são decisões soberanas dos Estados, com base em seu ordenamento interno. Eles perseguem os mesmos objetivos das Convenções e se inscrevem no direito internacional de direitos humanos. São, portanto, novas abordagens que devem ser incorporadas em um debate internacional e geral, ao qual nos comprometemos todos aqueles que trabalhamos no campo vasto do fenômeno complexo das drogas.

NOTAS

1. UNODC, Commission on Narcotic Drugs, Resolution 51/12, "Strengthening cooperation between the United Nations Office on Drugs and Crime and other United Nations entities for the promotion of human rights in the implementation of the international drug control treaties," 2008, acesso em junho de 2015, https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2000-2009/2008/CND_Res-2008-12e.pdf.

2. Organização dos Estados Americanos, Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos, Mercado Comum do Sul e União de Nações Sul-americanas, respectivamente.

3. Organização Mundial da Saúde, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e Organização Internacional do Trabalho, respectivamente.



MILTON ROMANI GERNER - Uruguai

Milton Romani Gerner é bacharel em psicologia. Foi Professor de Psicopatologia e do Programa de Extensão APEX Cerro da Universidad de la República (Uruguai). É militante político do Frente Amplio e integrou a Comissão de Defesa Nacional da mesma. Romani foi exilado na Argentina, é ativista de direitos humanos e colaborador do CELS. Foi Embaixador Itinerante para Drogas e Direitos Humanos, e Embaixador do Uruguai perante a OEA. É Secretário-Geral do Conselho Nacional de Drogas do Uruguai (2005, 2011, 2015).

Recebido em junho de 2015.

Esta é uma versão revisada e atualizada do artigo publicado originalmente em Intercambios Argentina em abril de 2015.

Original em espanhol. Traduzido por Akemi Kamimura.

"Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

DOSSIÊ SUR SOBRE DROGAS E DIREITOS HUMANOS

ONU EM 2016: UM DIVISOR DE ÁGUAS

Anand Grover

- *Como os Estados-membros das Nações Unidas podem mudar a orientação da política internacional sobre drogas rumo a uma melhor proteção dos direitos humanos?*

RESUMO

Diante da próxima Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU (UNGASS, na sigla em inglês) sobre drogas, em 2016, o autor insta os representantes dos países presentes na UNGASS a considerar uma série de alternativas para alinhar a atual política mundial sobre drogas aos direitos humanos.

PALAVRAS-CHAVE

Saúde | Comissão Global de Política sobre Drogas | Abordagem proibicionista | UN Special Session on Drugs

• • •

A abordagem mundial predominante em relação ao controle de drogas tem sido – e continua a ser – um fracasso inegável.

Diante da próxima Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU (UNGASS, na sigla em inglês) sobre drogas, a ser realizada no início de 2016, os Estados-membros da ONU possuem atualmente uma oportunidade histórica para mudar esse sistema ineficaz. As sessões especiais da ONU proporcionam um fórum para discussões de alto nível sobre questões de importância mundial. A UNGASS 2016 oferece a oportunidade de que medidas decisivas sejam tomadas em oposição ao objetivo estabelecido na última sessão especial sobre drogas realizada em 1998, qual seja: eliminar ou reduzir de forma significativa a demanda e oferta de drogas até 2008. Hoje, essa abordagem proibicionista mostra-se completamente irrealista.

Os números falam por si só. Nos últimos quarenta anos, estima-se que 1,5 trilhão de dólares americanos foram gastos ao redor do mundo em políticas repressivas contra as drogas. No entanto, entre 2003 e 2012, as autoridades de aplicação da lei ao redor do mundo relataram um aumento no consumo pessoal e no tráfico de drogas. Entre 1994 e 2014, a rede de cultivo de produção da papoula do ópio no Afeganistão mais do que triplicou. Somente no México, estima-se que, desde 2006, 100 mil pessoas tenham sido mortas em casos relacionados com a “guerra contra as drogas”.

Estatísticas como estas levaram um crescente número de Estados-membros a questionar a validade da política existente – tanto em termos financeiros, quanto práticos. Originalmente planejada para 2019, México, Colômbia e Guatemala solicitaram, em uma resolução copatrocinada por 95 países, que a UNGASS fosse antecipada para

2016. Isto ilustra como os políticos do mais alto nível estão determinados a ter um debate franco sobre abordagens alternativas para o controle das drogas – e que isto deve ocorrer o mais rápido possível.

A Comissão Global de Políticas Sobre Drogas solicita que os representantes dos países presentes na UNGASS considerem as alternativas apresentadas abaixo em seus debates. Elas permitirão a definição de alternativas viáveis ao sistema atual – alternativas que devem estar alinhadas aos direitos humanos, com a agenda de desenvolvimento pós-2015 e que reflitam uma verdadeira mudança de paradigma.

Em primeiro lugar, a saúde e segurança das pessoas devem ser colocadas acima de qualquer outra consideração política. Isto significa investir em proteção comunitária, prevenção, redução de danos e tratamento como fundamentos da política sobre drogas. Uma política proibicionista provoca o uso ilegal de drogas, que resulta em um uso perigoso de drogas. Por exemplo, até 40% dos novos casos de HIV e Hepatite C são decorrentes da prática insegura de injeção intravenosa de drogas, sem as devidas precauções. Isto pode ser traduzido em quase 2 milhões de anos de vida perdidos por mortes prematuras como consequência de infecções pelo HIV.

Em segundo lugar, o acesso a medicamentos essenciais e de controle da dor deve ser assegurado. Limites excessivamente rigorosos sobre a dosagem e métodos de preparação, bem como sobre as práticas de prescrição e distribuição de medicamentos, supostamente voltados a impedir seus desvios e entrada no mercado ilegal, devem ser removidos. Não fazer isto gera dor e sofrimento desnecessários, especialmente em países mais pobres. A Organização Mundial de Saúde estima que 5,5 bilhões de pessoas não têm acesso a medicamentos à base de opioides, incluindo 5,5 milhões de pacientes em fase terminal.

Em terceiro lugar, a criminalização e prisão de pessoas que usam drogas deve acabar. Isto é fundamental para qualquer política verdadeiramente baseada em critérios de saúde. A criminalização do uso de drogas não apenas estigmatiza as pessoas que usam drogas como párias sociais, bem como desencoraja os usuários a procurarem ajuda e acesso a tratamentos. Em diversos países, os usuários de drogas temem ser denunciados às autoridades e ter seus nomes colocados nos chamados registros sobre o uso de drogas ou de reabilitação forçada. Essas medidas podem restringir gravemente direitos em áreas como saúde, emprego e vida familiar e, frequentemente, são contraproducentes. As pessoas que se tornam dependentes de drogas respondem a medidas baseadas em cuidados especiais e a criminalização impede a criação de uma resposta compassiva.

Em quarto lugar, as políticas de aplicação da lei devem estar focadas no crime organizado. Uma aplicação da lei mais focada – que não dê prioridade aos atores não violentos e secundários do mercado – vai garantir a paz e segurança. Atualmente, as políticas punitivas focadas, por exemplo, nos cultivadores de drogas e nas “mulas”, afetam desproporcionalmente os mais pobres e mais vulneráveis. Isto resulta na superlotação das prisões, estimula a corrupção das autoridades locais e ameaça a unidade da família e comunidade, sem ter qualquer efeito real na disponibilidade de drogas ilegais.

Por fim, os mercados de drogas devem ser regulados para deixar os governos no controle dos mesmos. Ao adotar essas medidas, os danos sociais e à saúde serão reduzidos e o crime organizado será enfraquecido. Enquanto os métodos mais eficazes para a regulamentação ainda são uma questão a ser debatida, a escolha entre a regulamentação em si ou desregulamentação é simples – existe um mercado de drogas controlado por governos ou por grupos criminosos. Não há uma terceira opção na qual o mercado de drogas possa simplesmente desaparecer.

Embora o princípio predominante do regime mundial atual de controle das drogas seja “a saúde e bem-estar da humanidade”, na realidade, ele levou a inmensuráveis violações de direitos humanos, ainda que não intencionais. O que está por trás dessa questão é o fato de que os atuais tratados internacionais de controle de drogas não fazem qualquer referência aos direitos humanos e os seus órgãos de implementação fracassaram repetidamente em priorizar os direitos humanos.

As conferências internacionais anteriores sobre drogas apenas reafirmaram essa abordagem. A UNGASS 2016 precisa estabelecer um divisor de águas, definindo uma nova orientação na política internacional sobre drogas com foco baseado integralmente nos direitos humanos.



ANAND GROVER - Índia

Atualmente, Anand Grover é membro da Comissão Global de Políticas Sobre Drogas (Global Commission on Drug Policy, no nome original em inglês). Além de ser um renomado advogado com vasta experiência, que litiga no Supremo Tribunal da Índia, e Diretor de Projetos da organização Lawyers Collective (Índia), Grover também foi, de agosto de 2008 a julho de 2014, Relator Especial da ONU sobre o direito de toda pessoa a desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental.

email: anandgrover@gmail.com

Recebido em julho de 2015.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.

"Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

ENSAIOS

PODERES REGULATÓRIOS ESTATAIS NO PLURALISMO JURÍDICO GLOBAL

Víctor Abramovich

- *Como os regimes econômicos internacionais impõem aos Estados mandatos contraditórios em relação a direitos humanos.*

RESUMO

No artigo, discute-se como o pluralismo jurídico global gera mandatos conflitantes aos Estados, que respondem a abordagens e pontos de partida opostos para examinar os mesmos conflitos. No decorrer do texto são apresentados três exemplos da contradição existente entre a regulamentação econômica e o sistema de direitos humanos: o regime para proteção do investimento estrangeiro, o regime global de concessões relacionadas à mineração e o regime internacional de comércio. Nesses exemplos, o autor argumenta como os diferentes atores, empresas transnacionais, comunidades locais afetadas e suas redes de ativismo global, buscam um fórum mais favorável dentro da constelação jurídica internacional para apresentar suas demandas e proteger seus interesses. Entretanto, não existem regras ou mecanismos para solucionar essas contradições jurídicas.

PALAVRAS-CHAVE

Pluralismo jurídico | Investimento estrangeiro | Regulamentação econômica | Concessões de mineração | Regime internacional de comércio

• • •

A autonomia e a segmentação dos diversos regimes internacionais¹ implicam que dimensões de um mesmo problema jurídico sejam tratadas por diferentes regimes, com abordagens, princípios e procedimentos próprios, resistentes à influência dos demais e com fortes contradições entre si. Isso tem consequências concretas sobre o alcance e a exigibilidade dos direitos ao projetar diferentes obrigações aos Estados que, com frequência, são diretamente conflitantes.

Embora o processo de globalização como uma tendência atenuar o exercício da soberania vestfaliana, no sentido de exclusão de interferência externa, os Estados nacionais conservam um amplo poder de regulamentação econômica. Além disso, nos últimos anos, vários Estados da América do Sul começaram a regulamentar questões econômicas que tinham sido desregulamentadas, ou nunca regulamentadas. Esse processo se sustenta no âmbito jurídico pelo desenvolvimento de um direito social mais robusto, reforçado em boa parte pelo direito internacional dos direitos humanos e por uma abordagem mais aberta à intervenção do Estado na vida econômica e na promoção de políticas sociais.²

O constitucionalismo social de recente criação na América do Sul e o regime internacional de direitos humanos constitucionalizado na região expandiram significativamente os deveres estatais de proteção e garantia dos direitos

fundamentais. O dever de proteção, tal como concebido pelo regime de direitos humanos, obriga os Estados a agir com a devida diligência para prevenir que os direitos sejam violados por *atores não-estatais*, produzir informações sobre grupos ou coletivos estruturalmente discriminados ou excluídos, e adotar ações afirmativas, medidas preventivas e reparações adequadas e transformadoras, diante de situações generalizadas ou padrões sistemáticos que produzem ou reproduzem essa desigualdade de cidadania.

Além disso, a releitura dos direitos civis em termos de igualdade estrutural amplia as obrigações positivas dos Estados, inclusive sua responsabilidade indireta pela ação de particulares quando existem riscos que podem ser razoavelmente previstos e evitados pelo Estado. Ademais, o reconhecimento constitucional e legislativo dos direitos sociais (trabalho, seguridade social, saúde, educação etc.), culturais e ambientais projeta para os Estados uma considerável ampliação de suas funções.

Consequências diretas desse processo são o alargamento das funções *prestacionais dos Estados* e a ampliação dos *deveres de regulamentação das* relações econômicas, das atividades empresariais e dos mercados. Assim, por exemplo, o direito ambiental impõe regulamentações sobre os processos produtivos das empresas, desenvolvimento de atividades extrativistas, avaliações de riscos e diretrizes para a reparação por danos coletivos. O direito do consumidor obriga regulamentar mecanismos de produção de informação e de consulta, modera a autonomia contratual e impõe medidas de reparação de danos com base em riscos objetivos e de alcance coletivo (ou que afetem interesses individuais homogêneos). Os direitos culturais dos povos indígenas sobre seus territórios, terras e recursos naturais impõem a regulamentação das atividades de mineração e extração, a criação de diretrizes e procedimentos de consulta e busca de consentimento, a determinação de sistemas de participação do lucro das empresas investidoras e a proibição de determinadas formas de exploração desses recursos.

Da mesma forma, o emergente direito à saúde impõe fortes obrigações de regulamentação aos prestadores privados dos serviços de saúde, diretrizes mínimas, benefícios para sistemas privados ou semi-públicos, salvaguardas de setores ou grupos tradicionalmente discriminados, padrões de desempenho definidos pelo Estado para evitar abusos contratuais e deveres específicos de reparação baseados na prevenção dos riscos. O emergente direito à comunicação social impõe obrigações de produção de informação pública e ao mesmo tempo o dever do Estado de evitar uma concentração excessiva dos meios de comunicação e garantir na esfera pública o acesso à expressão de grupos ou setores historicamente relegados. O princípio de igualdade estrutural ou de apoio a grupos subordinados obriga a regulamentar medidas de ação afirmativa (por gênero, raça, condição social ou deficiência) no acesso ao sistema de ensino privado, em processos de contratação, ou no acesso a serviços sociais ou serviços públicos.

Em vários casos esses novos campos de regulamentação estatal afetam interesses de empresas privadas nacionais e multinacionais, impõem restrições à propriedade e à autonomia contratual e autorizam a interferência do Estado em várias áreas do mercado e da atividade econômica. Além disso, a ampliação de mandatos de regulamentação para proteger os direitos entra em conflito com os mandatos “desreguladores” impostos pelos regimes econômicos internacionais mencionados, orientados à proteção dos mercados. A seguir, apresentaremos alguns exemplos que ilustram essa divergência.

Este artigo pretende apresentar um panorama geral de algumas das discussões atuais sobre a conformação de uma pluralidade de regimes internacionais, suas relações, diferenças e convergências possíveis. Para tanto, serão citados exemplos de como os diversos ordenamentos internacionais projetam aos Estados nacionais mandatos contraditórios no campo da regulamentação das relações econômicas. Ilustraremos alguns casos especiais de exercícios de harmonização dos diversos sistemas jurídicos. Em particular, usaremos como exemplo o regime de proteção do investimento estrangeiro, o regime global de concessões mineiras e o regime internacional do comércio. Por fim, descreveremos como os diferentes atores, empresas transnacionais e comunidades locais afetadas e suas redes de ativismo global, buscam o *fórum mais favorável* dentro da constelação jurídica internacional, para apresentar suas demandas e proteger seus interesses.

O regime de proteção de investimento estrangeiro

O regime político sul-africano que sucedeu a supressão do regime de segregação racial impulsionou uma série de políticas públicas na área econômica que buscavam incluir setores sociais historicamente excluídos das atividades comerciais e produtivas. A finalidade dessas medidas era contribuir para dismantelar as consequências do *apartheid*, com ações afirmativas na esfera econômica, semelhantes àquelas implementadas, por exemplo, no acesso a empregos do setor público e em planos de habitação em cidades segregadas. Essas medidas de integração racial exigiam de empresas de determinados setores estratégicos a incorporação como sócios e a contratação de uma proporção mínima de gerentes provenientes da população majoritariamente negra. As medidas foram questionadas como expropriatórias por empresários italianos do setor de mineração, que invocaram estar abarcados pelo direito a um tratamento justo e equitativo em tratados bilaterais de proteção de investimentos (TBIs).³

Em 2010 os requerentes desistiram da demanda por considerarem que o governo sul-africano tinha adotado medidas que atendiam suas exigências. Para muitos estudos, essa ação perante o mecanismo do Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI) teve um efeito inibidor (“resfriamento regulatório”) sobre o governo nacional na promoção de ações afirmativas na esfera econômica, restringindo o poder regulatório do Estado diante da perspectiva de novas demandas internacionais dos investidores estrangeiros em alguns setores estratégicos da economia, como o setor de mineração.

Os TBIs padronizados e algumas normas multilaterais (por exemplo, as que regulam o CIADI do Banco Mundial, ou as incorporadas ao NAFTA,⁴ ou ao Mercosul), assim como as interpretações, princípios e padrões estabelecidos pelos tribunais arbitrais e painéis de arbitragem criados por essas normativas, configuram um regime internacional com o objetivo principal de proteger a propriedade privada do investidor estrangeiro, e em geral a preservação da integridade patrimonial das empresas transnacionais nas economias dos países emergentes. Esse regime inclui uma regra geral de *tratamento justo e equitativo*, que é declarada como um princípio de não-discriminação, ou de igualdade formal perante a lei a favor do investidor estrangeiro em relação ao tratamento que seja dado a um investidor nacional.

A leitura dessa cláusula feita pelos tribunais arbitrais foi alargando o princípio da igualdade formal, e configurando gradualmente uma espécie de *garantia de estabilidade absoluta dos marcos jurídicos* levados em conta pelo investidor no momento de decidir o negócio. Assim, entende-se como incluída na noção de tratamento justo a preservação das *expectativas legítimas* do investidor quanto ao comportamento do Estado receptor do investimento. É uma noção ambígua e subjetiva que excede o conceito mais claro de *confiança legítima*, que orienta a figura dos *atos próprios* dos Estados no direito internacional público.⁵ O conceito de expectativas legítimas do investidor funciona como um parâmetro para analisar a razoabilidade das políticas e normas decorrentes do exercício dos poderes regulatórios do Estado, permitindo impugnar aquelas que podem mudar ou alterar as condições de mercado e as expectativas de rentabilidade, consideradas no momento inicial do investimento.

A incidência nessas expectativas de lucro se assemelha a uma desapropriação indireta (*taking of property*), possibilitando pedidos indenizatórios. Esse conceito de desapropriação indireta permite que um investidor questione normas jurídicas ou políticas gerais dos Estados, no âmbito nacional, em temas ambientais, de serviço social, de saúde, que possam como resultado afetar as expectativas de ganhos definidas pela empresa no momento de decidir sobre o investimento no país receptor.⁶ Essa leitura da cláusula de tratamento justo e o conceito de desapropriação indireta impõe fortes restrições aos poderes regulatórios dos Estados, já que estes jamais poderão prever as situações sociais e econômicas supervenientes ao recebimento do investimento, ou que ocorram durante a operação, de modo a garantir a inviolabilidade do ambiente jurídico e econômico em que se desenvolve um projeto. Além disso, os Estados têm o dever de preservar interesses sociais imperativos em cenários de crise ou situações de emergência, de modo que frequentemente devem implementar políticas públicas ou impor regulamentos que podem mudar o cenário inicial do investimento.

A partir de uma interpretação exorbitante, a cláusula de tratamento justo e equitativo torna-se uma *cláusula de estabilização*, que busca imobilizar os marcos regulatórios e até mesmo as políticas públicas nacionais. Essa leitura

excede consideravelmente o princípio básico de igualdade perante a lei entre nacionais e estrangeiros do direito internacional público; pois, à luz da interpretação ampla utilizada nas decisões arbitrais, parece mais uma regra de tratamento preferencial, consistindo em blindar o investidor estrangeiro diante de qualquer alteração de política pública ou do marco jurídico vinculante e obrigatório para os cidadãos e empresas nacionais. Ao invés de ser uma regra de igual proteção, torna-se um privilégio diferenciado.

Os princípios de *tratamento justo* e de *desapropriação indireta* têm como base a proteção da empresa investidora diante de normativas não-razoáveis ou arbitrárias, que, por exemplo, proibam abruptamente e sem justificativa atividades anteriormente autorizadas, ou que alterem desproporcionalmente regras de impostos ou ambientais existentes. Tal como a noção de tratamento justo e equitativo, o conceito de desapropriação indireta garante que não seja alterado arbitrariamente o marco jurídico estatal considerado no momento de iniciar o negócio, de modo que exige sempre um exame da ponderação da razoabilidade das medidas impugnadas. No entanto, a interpretação realizada pelos organismos responsáveis pela aplicação da normativa, com forte viés pró-empresas, termina praticamente eliminando o requisito de arbitrariedade e impondo uma espécie de direito à permanência inviolável do marco jurídico predeterminado, independentemente de mudanças nos cenários, situações excepcionais de crise ou de emergência e as funções sociais dos Estados.⁷ Além disso, os órgãos do regime de investimento são refratários aos argumentos baseados em obrigações constitucionais ou de direitos humanos.⁸

As pessoas e comunidades cujos interesses diretos são afetados por essas disputas, como os usuários dos serviços prestados pelas empresas investidoras ou os beneficiários das regulações questionadas pelos investidores, não podem participar desses mecanismos, os quais limitam a controvérsia entre as empresas e o Estado. O caso sul-africano evidencia o conflito entre as políticas de igualdade, como estratégia para a reestruturação das relações econômicas e sociais segregadas, e as regras de *tratamento justo e equitativo e desapropriação indireta* do regime de investimento, que reduzem e condicionam os poderes regulatórios dos Estados.

Um tema de especial relevância é o conflito entre o regime de investimento e os direitos dos usuários dos serviços públicos. Um caso ilustrativo ocorreu na Argentina, após a crise de 2001, quando o governo de transição congelou as tarifas de serviços públicos domiciliares (água, saneamento, gás, eletricidade). O objetivo anunciado foi de preservar a cesta básica no contexto da crise econômica e social, frente ao aumento acentuado dos níveis de pobreza e indigência. Esse congelamento, combinado com a forte desvalorização da moeda local, afetou diretamente as expectativas de receita em dólares de empresas de concessionárias de serviços, que enviavam remessas em moeda para suas matrizes. Isso representou uma mudança no marco regulatório levado em conta no momento do acordo para o ingresso no negócio, que pressupunha uma atualização periódica do valor da tarifa de acordo com a variação dos custos das empresas. A empresa Suez, responsável pelo serviço de água e esgoto na província de Buenos Aires, acionou o Centro de Arbitragem do Banco Mundial-CIADI, citando o acordo bilateral sobre a proteção do investimento estrangeiro que o governo argentino havia assinado com a França.

Neste caso colocou-se um conflito jurídico semelhante ao caso da África do Sul. Se o Estado queria garantir aos usuários o acesso ao serviço público, especialmente para os setores da população que demandam maior proteção do Estado em contextos de crise, isso necessariamente afetaria a equação econômico-financeira da empresa investidora. Portanto, causaria uma lesão ao direito de propriedade no sentido quase absoluto, considerando a forma como esse direito é compreendido pelo regime de investimento, de modo que essa empresa poderia requerer a consequente reparação econômica por meio dos mecanismos previstos no TBI. Mas se o Estado negligenciasse os direitos dos usuários de acesso ao serviço, poderia ser responsabilizado por transgredir legislações ou normas constitucionais nacionais em tribunais locais, e mesmo demandado em órgãos do regime de direitos humanos. A pluralidade de regimes e autonomia entre eles faz com que as empresas busquem os *fóruns mais favoráveis* para influenciar políticas que lhes afetem. Ao escolher o fórum, determinam-se a perspectiva e o marco jurídico com base nos quais a controvérsia será analisada.

Um aspecto relevante do caso Suez é que um grupo de organizações de usuários e de direitos humanos se apresentou perante o CIADI, sob a forma de *amicus curiae*, para apresentar uma defesa da política de congelamento de preços do

governo, argumentando que tal política buscava proteger os interesses e direitos dos usuários do serviço de água e que também era legitimada pelas normas de direitos humanos e constitucionais, as quais impunham ao Estado a adoção de medidas específicas para aliviar os efeitos da crise econômica sobre a população em situação de pobreza e indigência. A forma de apresentação foi uma petição de *amicus curiae*, pois o procedimento do CIADI não prevê expressamente que outras pessoas além das empresas e do Estado possam participar das controvérsias, nem serem ouvidas.

Nesse caso, o painel de arbitragem aceitou a apresentação de *amicus curiae*, sustentando que embora o conflito se referisse principalmente ao investimento realizado pela empresa, o Estado tinha alterado a regulamentação de determinada maneira, considerando o interesse público envolvido no serviço de água e saneamento para uma população socialmente vulnerável. Foi o primeiro precedente de aceitação de terceiros em um litígio no CIADI, o que significa uma mudança muito importante na tradicional opacidade e isolamento do mecanismo arbitral, ainda que a decisão final não tenha ponderado sobre os argumentos apresentados pelos terceiros e tenha considerado ilícita a regulamentação estatal contestada pela empresa.⁹

Um ponto chave para a análise das petições das organizações sociais, em relação à questão da autonomia dos *regimes globais privados*¹⁰ destacados por Teubner,¹¹ é que essas petições utilizam a linguagem e os conceitos jurídicos do regime de investimentos, buscando vincular uma ordem jurídica a outra. As organizações fazem um esforço para “traduzir” e “adaptar” problemas de direitos sociais, para que eles sejam compreendidos na linguagem e com as abordagens e modelos conceituais do regime de investimento. Nesse sentido, questionam o alcance que os painéis do CIADI, e em geral o regime de investimento, conferem ao conceito de *tratamento justo e equitativo e desapropriação indireta*. Elas argumentam que a interpretação ampla desses conceitos reduz as margens de regulamentação estatal nos assuntos públicos que envolvem direitos.¹² Em suma, não alegam que o regime de investimento seja sobreposto pelo regime de direitos humanos, mas que certos conceitos do regime de investimento devem ser ajustados de acordo com uma *interpretação harmonizadora* que incorpore as obrigações internacionais dos Estados.

Esses poucos casos de *cruzamento de fóruns* são desenvolvidos por um setor minoritário de organizações sociais, que se movem entre as diferentes instâncias como “ativistas anfíbios”, com certa plasticidade para adequar a descrição dos problemas e as configurações fáticas e jurídicas à linguagem necessária para argumentar em um território hostil. Embora essas experiências não tenham em princípio suficiente densidade para construir pontes sólidas entre regimes que funcionam de modo contraposto e autônomo, elas determinam pontos de contato incipientes que poderiam ser explorados e investigados em maior profundidade, inclusive sob o conceito de “interlegalidade” desenvolvido por Sousa Santos.

O regime global de concessões mineiras

Uma estratégia de internacionalização de conflitos, inversa a das empresas transnacionais no regime de investimento, é o litígio de casos coletivos que impulsionam as comunidades locais afetadas em seus direitos ambientais, sociais e culturais, nas instâncias do regime de direitos humanos. Trata-se também, em nossa opinião, da busca de um *fórum global mais favorável*, ou seja, que modifique as relações de poder locais em que predominam os interesses das empresas. Em tais casos, o apelo ao regime de direitos humanos pretende reforçar os deveres do Estado de proteção, refletidos em termos de regulamentação e supervisão das atividades das empresas privadas que desenvolvem projetos de investimento extrativistas no território das comunidades afetadas. Vários países da América Latina atraíram investidores do setor de petrolífero e de mineração, criando marcos regulatórios e assinando contratos de concessão, que respondem a modelos padronizados ajustados às necessidades do capital transnacional.

O desenvolvimento desse tipo de contrato pode ser enquadrado no que Teubner denomina *regimes globais privados*. Isso seria assim, em nossa opinião, porque o modelo de contrato contém elementos comuns nos diversos países receptores de investimento e são condicionantes para o investimento estrangeiro. Esse tipo de contrato, geralmente acompanhado de leis de mineração também padronizadas, limitam o controle do Estado na atividade,

delegam às empresas funções de monitoramento ambiental e gestão de conflitos com comunidades locais afetadas e protegem com sigilo aspectos-chave do processo de extração, o que dificulta a implementação de mecanismos de consulta e facilita evasão do controle político e social dos empreendimentos.

Em muitos casos, além das empresas transnacionais que entram na exploração de projetos extrativistas em territórios indígenas, adiciona-se a proteção garantida pelo regime de investimento estrangeiro, com seu *fórum favorável* para eventuais disputas e seu efeito inibidor das regulamentações invasivas às expectativas de lucro das empresas. Em paralelo, o regime de direitos humanos estabelece obrigações estatais de consulta e busca de consenso com as comunidades potencialmente afetadas, em particular comunidades e povos indígenas em territórios coletivos; tenta evitar medidas que levam ao deslocamento massivo de populações; e desenvolve de forma incipiente princípios que visam a proteção cautelar ou preventiva dos direitos.¹³

O ponto de tensão é claro, pois enquanto um regime regulatório conduz em termos gerais para a desregulamentação e a autolimitação das funções de controle estatal, o outro regime impõe pesados deveres de intervenção na regulamentação e controle da atividade das empresas. Em vários conflitos, as comunidades locais indígenas, camponesas e negras têm recorrido a mecanismos internacionais de direitos humanos, tais como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos ou comitês da ONU, para exigir o respeito de seus direitos coletivos, enfatizar os deveres de regulamentação dos Estados e, em termos políticos, contrapor a pressão que as grandes empresas transnacionais de mineração exercem sobre os Estados.¹⁴ A questão é controversa, porque alguns governos têm defendido com argumentos nacionalistas suas concessões mineiras, dissimulando o conflito entre grandes empresas e comunidades locais, e têm acusado grupos e redes de ativistas de atacar projetos autônomos de desenvolvimento por meio de pressão internacional. Esses governos argumentam que algumas normas internacionais sobre território indígena e proteção ambiental são excessivas e na prática funcionam como imposições dos países centrais para boicotar as estratégias de desenvolvimento dos países emergentes.¹⁵ O argumento é difícil de sustentar, sobretudo nos países que incorporaram esses parâmetros em seus próprios sistemas constitucionais e como resultado de recentes processos políticos de exercício da autodeterminação coletiva em emocionantes assembleias constituintes.

O regime internacional de comércio

O regime internacional de comércio, que também apresenta graves pontos de divergência com o regime de direitos humanos, é baseado em acordos multilaterais celebrados pelos Estados no âmbito da Organização Mundial do Comércio (GATT/OMC). Seu principal objetivo é a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio internacional. Abrange três áreas principais: o comércio de bens (GATT), de serviços (GATS) e propriedade intelectual (TRIPS). Um princípio jurídico básico desse sistema de regras é a proibição de conceder aos produtos de origem estrangeira um tratamento diferente ao dos produtos nacionais. Isso acarreta que grande parte das disputas comerciais judicializadas nesse âmbito se concentram na determinação se dois produtos são iguais, ou se competem pelo mesmo espaço de mercado ou tem a mesma utilidade para os consumidores (cláusula III do GATT). Os Estados têm uma margem para adotar medidas incompatíveis com o tratado como *salvaviduas* (cláusula XX do GATT), para proteger a saúde pública, a moral pública ou o ambiente; mas essas medidas são excepcionais, examinadas sob um critério restrito e exigem provas quantitativas e qualitativas para atestar sua proporcionalidade, sendo anuladas se comprovado que o mesmo objetivo poderia ser alcançado com medidas alternativas não-prejudiciais ao livre comércio e que não envolvam uma carga excessiva ou indevida para o Estado.¹⁶

Dentre uma das principais questões de conflito que foram identificadas, podemos mencionar o tratamento que recebem, em painéis da OMC, as barreiras que alguns Estados tentam apresentar como *salvaviduas* para preservar *bens e serviços culturais*. Enquanto o regime de direitos humanos reconhece o direito à identidade e à diversidade cultural, o que foi reforçado com a Declaração da UNESCO de 2002 e o Tratado da UNESCO de 2005 sobre diversidade cultural, a OMC é refratária a essa perspectiva.

Um caso relevante para discussão é a questão do Material Audiovisual na China, em que os Estados Unidos questionaram uma série de medidas chinesas que regulamentam as atividades de importação e distribuição de material impresso, de entretenimento doméstico, discos e filmes para cinema. A China justificou as medidas nos termos da cláusula XX do GATT, que permite que um país estabeleça medidas inconsistentes com o GATT, mas necessárias para proteger a *moral pública*. A esse respeito, a China invocou expressamente a Declaração da UNESCO de 2001, destacando que bens e serviços culturais têm uma natureza específica como veículos de identidades, valores e significados, e que não buscam somente atender às necessidades de consumo ou de comércio, mas que desempenham um papel fundamental na influência e definição de vários aspectos sociais. No Painel de Apelações, a China novamente insistiu na necessidade de considerar esses aspectos específicos dos bens e serviços culturais. Embora o Painel de Apelações não tenha analisado essa característica particular dos bens envolvidos no caso, foi admitido que a exceção de *moral pública* poderia ser invocada para justificar medidas incompatíveis com o GATT em relação a bens e serviços culturais. Ao analisar as medidas impostas pela China, foi considerado que elas não eram justificadas sob a cláusula de salvaguarda, pois haviam outras medidas possíveis que seriam menos prejudiciais à livre circulação de bens, como uma revisão periódica do material que era importado, tal como havia sido proposto pelos Estados Unidos.

Apesar da China ter perdido essa demanda, para analistas da jurisprudência do GATT essa decisão possibilita que no futuro essa exceção (*moral pública*) possa ser usada moderadamente a respeito de serviços e bens culturais. Isso também mostrou a potencial utilização da normativa da UNESCO para argumentar no âmbito do regime da OMC. No entanto, a maioria das análises aponta as limitações evidentes do sistema de resolução de controvérsias da OMC em apresentar maior flexibilidade e abertura diante de questões relacionadas com bens e serviços culturais. São destacadas principalmente a dificuldade de definir de maneira precisa e objetiva o valor ou significado cultural de determinados bens e de mensurar, com parâmetros quantitativos e qualitativos habituais nesse mecanismo, o potencial efeito ou impacto das medidas em litígio. Se um Estado pretende demonstrar a necessidade de restringir ou condicionar a entrada de determinados bens em seu território para preservar interesses ou valores relacionados com a reprodução da cultura local, identidades culturais ou formas características de expressão cultural de uma comunidade local, enfrentará sérias dificuldades para produzir evidências empíricas que cumpram os padrões ordinários de prova desse mecanismo.

As normas sobre propriedade intelectual (TRIPS) também entraram em tensão com algumas políticas públicas de saúde, implementadas por países emergentes para tentar reduzir o custo dos medicamentos e garantir maior acesso em períodos de emergência. Por exemplo, as grandes empresas farmacêuticas, com o apoio dos países centrais provocaram uma batalha no âmbito da OMC, no início dos anos 2000, contra a África do Sul e o Brasil para impugnar a política de medicamentos genéricos. Os governos justificaram suas políticas com base nas obrigações impostas não somente por suas respectivas legislações nacionais, mas também pelo regime de direitos humanos, que consagra o direito fundamental à saúde pública. As empresas transnacionais de medicamentos expuseram que as políticas locais violariam a normativa da OMC sobre direitos de patentes e propriedade intelectual. De um lado argumentos com base nos direitos sociais e, do outro, argumentos baseados na defesa irrestrita da propriedade. Nesse conflito, de forma semelhante ao caso de Suez sobre água e propriedade, houve uma forte aliança entre organizações sociais locais e globais e os Estados nacionais, para defender o poder regulatório do Estado e enfrentar a pressão das grandes empresas farmacêuticas e dos países centrais. Alguns autores consideraram esse exemplo como uma expressão de novas formas de ativismo global em cenários não-tradicionais, descrevendo o potencial de um conjunto de relações complexas entre Estados e organizações sociais, que podem combinar fiscalização e denúncia, com ações de cooperação.¹⁷

Conclusões

A partir desses poucos exemplos mencionados podemos concluir preliminarmente que o pluralismo jurídico global tem, como uma de suas consequências mais relevantes, não apenas a limitação da soberania vestfaliana, mas também os obstáculos e restrições impostos ao exercício da soberania nacional, entendida como o exercício do poder político no espaço nacional. Constatamos que esses regimes globais propõem aos Estados mandatos

jurídicos contrapostos, que respondem a abordagens e pontos de partida diametralmente opostos para examinar o mesmo conflito. Os regimes internacionais de orientação de mercado funcionam como fóruns para impugnar regulamentações sociais, inibem e condicionam o desenvolvimento do direito social de cunho constitucional em países sul-americanos e em outros países emergentes. Neste texto, discutimos de maneira esquemática como algumas dessas controvérsias são apresentadas: ações afirmativas vs. igualdade formal de investidores nacionais e estrangeiros; segurança jurídica para o investidor vs. direito à água e acesso a serviços públicos; atividade extrativista vs. direitos culturais coletivos; liberdade de comércio vs. a preservação da diversidade cultural; acesso a medicamentos vs. propriedade de patentes.

Trata-se, no entanto, de uma problemática bastante complexa e repleta de diferentes matizes, na qual a pesquisa jurídica deveria se aprofundar a fim de especificar as disputas e tornar visíveis os principais pontos de conflito, mas também as possíveis conexões ou sobreposições entre os diferentes regimes. Neste artigo apresentamos brevemente alguns esforços para introduzir considerações sobre deveres de proteção de direitos humanos em regimes econômicos e o uso incipiente de uma hermenêutica que procura “harmonizar” os diferentes sistemas jurídicos. Apesar disso, entendemos que um núcleo quase irreduzível dessa contradição é a diferente expectativa sobre a função estatal na regulamentação das relações econômicas. O problema geral resulta do pluralismo jurídico global autônomo e fragmentado, poderia ser apresentado da seguinte maneira: alguns regimes, como o regime de direitos humanos, ampliam o espaço público, desenvolvem obrigações estatais positivas de proteção e garantia de direitos e exigem maior intervenção do Estado na atividade econômica e nos mercados, expandindo o alcance das competências regulatórias e, correlativamente, da responsabilidade indireta do Estado pela ação de atores privados, como as grandes empresas. Enquanto outros regimes, tais como o regime de investimento e o regime internacional de comércio, por sua história, seus atores e suas lógicas de intervenção, conduzem a uma limitação do poder estatal de regulamentar e fiscalizar, ampliando a autonomia contratual e desregulamentação dos mercados e da atividade econômica.

Diante dessa contradição, não existem regras consensuadas para solucionar os conflitos normativos, nem instituições internacionais que tenham competências formalmente atribuídas para resolvê-los.

Os diferentes atores, empresas transnacionais e comunidades locais afetadas e suas redes de ativismo global, buscam um *fórum mais favorável* dentro da constelação jurídica internacional para apresentar suas demandas e proteger seus interesses. Geralmente situam os Estados no centro do conflito, seja como garantidores de direitos, seja como guardiões da propriedade e segurança jurídica, colocando-os em um espaço de *fogo cruzado*. Em alguns casos, ativistas sociais e acadêmicos “anfíbios” envidam esforços para *cruzar os diversos ambientes* e ajustar as interpretações jurídicas aos princípios de harmonização. Algumas outras discussões globais, como a que se refere a processos de reestruturação da dívida soberana e práticas abusivas dos fundos de investimento, também revelam disputas sobre a definição do regime internacional dominante: ou o regime privado de mercado de capitais, definido por atores econômicos globais, com sua lógica de autonomia e desnacionalização que é imposta nos espaços locais; ou um regime multilateral no âmbito formal das Nações Unidas, sujeito a normas de direito internacional público, em que os Estados recuperam a autoridade para definir as regras do jogo.

NOTAS

1. De acordo com a definição clássica de Stephen Krasner, um regime internacional é “um conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em torno do qual as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais” (Stephen Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” *International Organization* 36, no. 2 (1982): 185). Em suma, os regimes internacionais são estruturas do sistema internacional que regem diferentes áreas das políticas públicas nacionais e internacionais, e que convocam atores estatais e não-governamentais, sob princípios e normas de aceitação universal.

2. Rodrigo Uprimy, “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos,” en *El Derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, ed. César Rodríguez Garavito (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011): 109–37; Raquel Z. Yrigoyen Fajardo, “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización,” en *El derecho en América Latina, Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, ed. César Rodríguez Garavito (Buenos Aires:

- Siglo XXI Editores, 2011): 139–59; Víctor Abramovich y Laura Pautassi, “La Revisión Judicial de las Políticas Sociales. Estudio de casos,” en *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, comp. Víctor Abramovich y Laura Pautassi (Buenos Aires: Editorial Del Puerto, 2009): 279–340; Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), *Ganar Derechos: Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos* (Buenos Aires: IPPDH, 2014).
3. Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), *Piero Foresti, Laura de Carli y otros vs. Sudáfrica*, caso n. ARB(AF)/07/1.
4. NAFTA é uma sigla em inglês para Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (originalmente, North American Free Trade Agreement).
5. Para uma crítica jurídica detalhada e baseada em princípios de direito internacional, interpretação extensiva do princípio de tratamento justo e equitativo e conceito de *expectativas legítimas do investidor* em precedentes de arbitragem do CIADI, consultar o voto separado do árbitro Pedro Nikken, na decisão sobre a responsabilidade no caso Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A. and Vivendi Universal, S.A. Y La República Argentina*, caso n. ARB/03/19, 22 de octubre de 2007.
6. David Schneiderman, “Investing in Democracy. Political process and international investment law,” *University of Toronto Law Journal* 60, no. 4 (2010): 909–940.
7. Pia Eberhardt, *Investment Protection at a Crossroads: The TTIP and the future of International Investment Law* (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013), acesso em julho de 2015, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/10875.pdf>.
8. Nos últimos anos, alguns estudos desenvolveram sólidos argumentos de direito internacional sobre o dever jurídico de que os painéis de arbitragem do regime de investimento, ao examinar os princípios-chave de tratamento justo e equitativo e desapropriação indireta, levem em consideração as obrigações dos Estados de proteção aos direitos humanos. Não se trata de excluir o cumprimento das obrigações internacionais em normas internas, mas compatibilizar as várias fontes internacionais. Esse tipo de análise também pode ser visto como exercícios de interlegalidade, buscando modificar aspectos da abordagem do regime de investimentos para torná-lo permeável a princípios do regime de direitos humanos, de modo a proteger as margens de soberania do Estado e poderes regulatórios para a preservação de direitos civis e sociais. Ver a esse respeito: Juan Pablo Bohoslavsky y Juan Bautista Justo, *Protección del derecho humano al agua y arbitrajes de inversión* (Santiago: CEPAL, 2010).
9. Em outro caso posterior, sobre re-nacionalização do serviço de água potável na Tanzânia, um grupo de organizações se apresentou como *amicus curiae*, explicando as implicações dos direitos humanos no caso; na decisão final não foi ponderado se havia alguma relação entre o direito fundamental de acesso à água potável, a rescisão do contrato e os direitos do investidor. Ver: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), *Biwater Gauff vs. Tanzania*, caso n. ARB/05/22, laudo del 24 de julio de 2008.
10. Santos denomina “regulação transnacional do comércio” e considera como expressão de um renascimento de uma nova *lex mercatoria*, como “direito próprio do capitalismo global”, caracterizada como uma forma de direito não-estatal, e um campo importante de justiça privada, que envolve a arbitragem comercial internacional, a OMC e outros processos institucionais mais ou menos ocultos, por meio dos quais as relações comerciais transnacionais são conduzidas (Boaventura de Sousa Santos, *Toward a New Common Sense: Law Science and Politics in Paradigmatic Transition* (New York: Routledge, 1995).
11. Gunther Teubner, “Regímenes Globales Privados: ¿Derecho Neoespontáneo y Constitución Dual de Sectores Autónomos?,” en *Estado, Soberanía y Globalización*, de Gunther Teubner, Saskia Sassen y Stephen Krasner (Bogotá: Siglo del Hombre, 2010).
12. Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A. and Vivendi Universal, S.A. Y La República Argentina*, caso n. ARB/03/19, febrero 2007. *Petição como amicus curiae do Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Consumidores Libres Cooperativa Ltda. de Provisión de Servicios de Acción Comunitaria Unión de Usuarios y Consumidores, Center for International Environmental Law (CIEL)*. Além disso, para uma crítica detalhada da interpretação extensiva do princípio de tratamento justo e equitativo, sua leitura abrangente de um direito à estabilidade do marco regulatório com o consequente detrimento do poder estatal regulatório e aplicação inadequada da “legítima expectativa do investidor” como parâmetro de razoabilidade, ver o voto separado do árbitro Pedro Nikken, na decisão sobre a responsabilidade do caso *Suez c. Argentina*.
13. Ver, por exemplo Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam 2007*; Corte IDH, *Cuatro Comunidades Indígenas Ngöbe y sus Miembros*, 2010; Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, 2006; a Corte IDH expôs em obiter dictum que o Paraguai não poderia invocar um TBI para justificar uma atividade que violaria a Convenção Americana (no caso, afetava direitos culturais e econômicos em território coletivo indígena), configurando uma espécie de prioridade da obrigação de direitos humanos em relação ao acordo de investimento estrangeiro.
14. Há também diretrizes e políticas operacionais das Instituições Financeiras Internacionais sobre essas questões. Por exemplo, há, no Banco Mundial, a respeito de projetos financiados pelo banco. Assim, outra experiência semelhante de cruzamento de fóruns são as apresentações de organizações sociais, sindicais, indígenas e ambientais em Painéis de Inspeção do Banco Mundial, em que são supervisionadas as políticas e normas do próprio banco, e perante o ombudsman da Cooperação Financeira Internacional. Nesse fórum, governado pelo regime das instituições financeiras, os ativistas traduzem conflitos de direitos em potenciais violações das diretrizes e políticas operacionais do banco, e discutem falhas nos processos de supervisão dos agentes locais da entidade durante a execução de programas e projetos financiados pelo banco. Por essa via oblíqua, o painel tem estudado casos de deslocamentos da população e danos ambientais por projetos de infraestrutura, planos de reforma agrária e problemas de acesso à terra, o desinvestimento de programas sociais garantidos sob empréstimos de ajuste estrutural, inadequação de procedimentos estatais de

consulta e participação de comunidades locais afetadas, déficit de transparência dos projetos, entre outros temas (ver Dana Clark, Jonathan Fox y Kay Treackle, Derecho a exigir respuestas. *Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2005)).

16. Ver, John Jackson, William Davey y Alan O Sykes, *Legal Problems of International Economic Relations. Case, Materials and Text* (Minnesota: West Group, 1995).

17. Paul Nelson y Ellen Dorsey, "New Rights Advocacy in a Global Public Domain," *European Journal of International Relations* 13, n. 2 (2007): 187-216.



VÍCTOR ABRAMOVICH - Argentina

Víctor Abramovich é advogado pela Faculdade de Direito da UBA e Mestre em Direito pela American University de Washington, D.C. É professor de direitos humanos na UBA e na Universidad Nacional de Lanús, onde coordena o Mestrado em Direitos Humanos, e professor visitante da American University. Foi Secretário Executivo do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH). Foi membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e Diretor Executivo do Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

Recebido em março de 2015.

Original em espanhol. Traduzido por Akemi Kamimura.

Recebido em abril de 2015

Original em português.

"Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

ENSAIOS

MENTIRAS GRAVADAS NO MÁRMORE E VERDADES PERDIDAS PARA SEMPRE¹

Glenda Mezarobba

- *Uma reflexão sobre o diálogo entre a Comissão Nacional da Verdade, o Ministério da Defesa e as Forças Armadas no Brasil.* •

RESUMO

A Comissão Nacional da Verdade (CNV) foi estabelecida no Brasil em 2012, tendo como um de seus objetivos esclarecer, inclusive por meio da colaboração com outros entes públicos, os fatos e as circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos, ocorridos entre 1946 e 1988. Neste artigo, a autora reconstitui parte da interlocução desenvolvida pela CNV com o Ministério da Defesa e as Forças Armadas, mais especificamente o esforço em torno da elucidação dos casos de mortes e desaparecimentos forçados. Tendo conduzido parte deste diálogo, Glenda revela em detalhes a troca de ofícios, as reuniões e a análise documental realizadas entre estes órgãos. A autora argumenta que, ainda que nenhum caso de desaparecimento forçado ou morte tenha sido elucidado, o esforço de diálogo não pode ser desprezado.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil | Comissão da Verdade | Forças Armadas | Memória | Ditadura militar

• • •

Em 2010, buscando cumprir o dever do Estado brasileiro de revelar a verdade, a Presidência da República criou um grupo de trabalho para elaborar anteprojeto de lei² com o objetivo de instituir um órgão de investigação da história de graves violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura militar (1964-1985). Integrado por representantes da Casa Civil e dos Ministérios da Justiça, Defesa e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), pelo presidente da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) e por um representante da sociedade civil, o grupo atuou durante três meses na redação daquela que viria a se tornar, no final de 2011, a Lei 12.528.³ Apoiada por essa legislação, em 16 de maio de 2012, a Comissão Nacional da Verdade (CNV) foi estabelecida com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas entre 1946 e 1988, “a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional”.⁴

A Comissão tinha como um de seus objetivos legalmente estabelecidos esclarecer os fatos e as circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos, ou seja, dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria, ainda que ocorridos no exterior – inclusive por meio da colaboração com outros entes públicos.⁵ O objetivo deste artigo é reconstituir a interlocução desenvolvida pela CNV com o Ministério da Defesa (MD) e as Forças Armadas (FAA), mais especificamente o esforço em torno da elucidação dos casos de mortes e desaparecimentos forçados.

Troca de ofícios

Para execução de seus objetivos, à Comissão foi facultada a possibilidade de “requisitar informações, dados e documentos de órgãos e entidades do poder público, ainda que classificados em qualquer grau de sigilo” e de “requisitar o auxílio de entidades e órgãos públicos”.⁶ A legislação também estabelecia o “dever dos servidores públicos e dos militares” de colaborar com a Comissão Nacional da Verdade.⁷

De acordo com seu Relatório Final,⁸ tornado público em 10 de dezembro de 2014, “no contexto do relacionamento da CNV com órgãos da administração pública, a interlocução mais relevante para o desempenho das atividades legalmente estabelecidas para a Comissão foi a mantida com o Ministério da Defesa e as Forças Armadas”.⁹ Conforme o documento,

*ao longo de todo o período de seu funcionamento, a CNV empreendeu esforços para a obtenção de informações e documentos concernentes – direta ou indiretamente – a graves violações de direitos humanos que estivessem sob a responsabilidade ou guarda das Forças Armadas, assim como para a identificação de estruturas, locais, instituições administrativamente afetadas ou que estiveram administrativamente afetadas às Forças Armadas e que foram utilizadas para perpetração de graves violações de direitos humanos.*¹⁰

Ainda segundo o Relatório Final, a primeira manifestação formal da CNV foi promovida em 27 de junho de 2012. Por intermédio de ofício dirigido ao MD, solicitou-se às FAA acesso “às informações documentais pertinentes ao Exército, à Marinha e à Aeronáutica que fossem relacionadas a graves violações de direitos humanos”.¹¹ A partir de 2013, a CNV passou a formular duas espécies de requerimentos. A primeira apresentava questionamentos acerca de casos específicos de graves violações de direitos humanos. O segundo conjunto de requerimentos, dirigido ao Ministério da Defesa e a seus comandos, referia-se ao acesso da CNV às folhas de alterações e assentamentos funcionais de militares da reserva, com objetivo de esclarecer graves violações de direitos humanos e de identificar estruturas, instituições, órgãos e locais associados a esses crimes.

Dados de novembro de 2014 indicam que, no total, a CNV encaminhou 84 ofícios ao Ministério da Defesa e a seus respectivos comandos, assim distribuídos: 76 para o próprio Ministério; 2 para o comando do Exército; 1 para o batalhão da Guarda Presidencial; 1 para o comando da Marinha; 2 para o Hospital Militar; 1 para o Hospital das Forças Armadas; e 1 para a diretoria de saúde da Aeronáutica. Em sua maioria, os ofícios solicitavam informações ou autorização para “visitas técnicas”. Três tratavam de apoio logístico e apenas um ofício dizia respeito a uma convocação.

Em 2014, atendendo solicitação da CNV, as FAA realizaram sindicâncias para investigar a prática de graves violações de direitos humanos em suas próprias instalações. Essa linha de ação foi adotada no mês de fevereiro do mesmo ano, quando o colegiado, em reunião com o ministro da Defesa, requereu a instauração de tais procedimentos administrativos para apurar de que forma sete instalações militares localizadas nos Estados de Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco “foram utilizadas contínua e sistematicamente para a prática de tortura e execuções durante o regime militar”.¹² O pedido foi acompanhado de relatório preliminar de pesquisa indicando o uso de unidades do Exército, da Marinha e da Aeronáutica “como palco de graves violações de direitos humanos”.¹³ No documento, elaborado a partir de parecer de dois professores da área de Direito Administrativo, da Universidade de São Paulo, a CNV considerava:

*imperioso o esclarecimento de todas as circunstâncias administrativas que conduziram ao desvirtuamento do fim público estabelecido para aquelas instalações, configurando o ilícito administrativo do desvio de finalidade, já que não se pode conceber que próprios públicos [...] pudessem ter sido formalmente destinados à prática de atos ilegais.*¹⁴

As reuniões

O relacionamento entre a Comissão, o MD e as FAA incluiu também reuniões periódicas com representantes dessas instituições. Além do diálogo do colegiado da CNV com o ministro da Defesa e os três comandantes, foram realizados encontros entre a chefia de gabinete do Ministério, oficiais de alta patente das FAA e consultores ou assessores da Comissão. Dois temas principais nortearam tais reuniões: a elucidação dos casos de mortes e desaparecimentos forçados, estabelecido no início de 2013, e o acesso aos assentamentos (registros) funcionais de militares, acordado em agosto de 2014. A interlocução envolvendo o primeiro tema começou a ser concretamente delineada em reunião realizada no dia 8 de janeiro de 2013, na sede da CNV, em Brasília. Presidido por Claudio Fonteles, então coordenador da Comissão, o encontro havia sido solicitado em 21 de dezembro de 2012 por Antônio Thomaz Lessa Garcia Júnior, chefe de gabinete do Ministro da Defesa que, em contato telefônico, também havia oferecido as datas de 10 e 15 de janeiro de 2013 para as primeiras reuniões com representantes da Marinha e Aeronáutica, respectivamente.

Durante essa reunião, o chefe de gabinete do Ministro da Defesa reiterou a oferta, feita havia alguns meses, de estabelecimento de diálogo com militares responsáveis pelo desenvolvimento da atual política de acesso à informação das respectivas Armas. Na ocasião, além disso, ele anunciou a descoberta de 60 mil fichas catalográficas em dependências pertencentes ao Ministério.

De imediato foram realizadas duas reuniões: uma no Estado-Maior da Armada e outra no Estado-Maior da Aeronáutica. Em ambos os encontros, no dia 10 de janeiro, ficou estabelecido que a colaboração entre a Comissão Nacional da Verdade e as Forças Armadas seria iniciada com uma espécie de exercício: a análise de um ou dois casos de mortes e desaparecimentos políticos, envolvendo cada uma dessas duas Armas. O representante da Marinha e os dois representantes da Aeronáutica julgaram possível tentar descobrir, com os recursos disponíveis em cada um dos comandos, a localização das peças faltantes para montar o quebra-cabeça envolvendo as vítimas fatais da ditadura. Assim, dando prosseguimento ao que fora definido previamente em reunião com o Ministério da Defesa e os Comandos das Três Armas, a CNV instituiu um canal de diálogo com representantes da Marinha, da Aeronáutica e do Exército – cuja primeira reunião ocorreu cerca de um mês mais tarde.

Com apoio do Ministério da Defesa, toda interlocução entre a Comissão Nacional da Verdade e as Forças Armadas foi estruturada caso a caso, ou seja, na busca de esclarecimento circunstanciado sobre a prisão e morte de opositores políticos. Nos casos de desaparecimento forçado, a CNV também solicitou informações referentes à localização dos despojos das vítimas. Dentro dessa linha de pesquisa, até o encerramento das atividades da Comissão foram realizados oito encontros com a Marinha do Brasil; sete reuniões com a Força Aérea Brasileira; e seis reuniões com o Exército Brasileiro. A última rodada aconteceu no início de julho de 2014.

Análise documental

Partindo-se do pressuposto de que nenhum dos três Comandos das Forças Armadas ainda dispunha do acervo documental produzido ou acumulado no período compreendido entre 1964 e 1985, conforme indicado no Aviso nº 261 do Ministério da Defesa, endereçado em novembro de 2012 ao Ministro da Justiça, estabeleceu-se que para cada caso de morte ou desaparecimento forçado seria entregue pela CNV, em mídia digital, a totalidade de documentos (então digitalizados) encontrados no Arquivo Nacional.¹⁵ Tais documentos foram produzidos durante a ditadura militar pelos órgãos do sistema de informação e do aparato de repressão e deveriam servir de ponto de partida para o esclarecimento desses crimes. A ideia inicial era que as três FAAs recebessem todos os 456 casos que foram objetos desse diálogo com a Comissão, mas dificuldades decorrentes do grande volume de documentos disponíveis no acervo do Arquivo Nacional inviabilizaram a possibilidade de análise triplíce. Assim, embora 151 casos tenham sido submetidos à avaliação múltipla, a maioria deles foi enviada a uma única Força. À Marinha foram entregues 254 casos; ao Exército, 248; e à Aeronáutica, 246. Cada uma das três Forças recebeu os mesmos 61 casos “em branco”, sobre os quais nada foi localizado no acervo do Arquivo Nacional.

Por se tratar de documento oficial, resultante de mais de uma década de atividades da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), o livro “Direito à Memória e à Verdade”, publicado em 2007 pela SEDH, foi indicado aos militares como referência para o desenvolvimento dos estudos de caso. Um exemplar da obra, disponível inclusive on-line¹⁶, foi encaminhado a cada uma das Forças. Em julho de 2014, também foi sugerida, como obra de referência, o livro “Dossiê Ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil – 1964-1985”, entregue em DVD.

A análise dos documentos do Arquivo Nacional entregues pela Comissão foi desenvolvida de maneira independente pelas três Forças, segundo metodologia própria, tendo como ponto de partida a síntese referente a cada um dos casos, disponível no livro “Direito à Memória e à Verdade”. A Marinha, por exemplo, adotou uma rubrica intitulada “análise comparativa” para apresentar o resultado de sua leitura dos documentos, com foco em eventuais informações divergentes e/ou versões contraditórias. O Exército, por sua vez, elaborou quadros indicando a origem dos documentos, o ano em que foram produzidos, sua classificação quanto ao grau de sigilo, e o total de páginas analisadas em cada um dos casos. Já a Força Aérea Brasileira forneceu informações detalhadas sobre ofícios e despachos internos pertinentes à análise de cada um dos casos, e informou à Comissão que, no início de 2004, havia realizado uma campanha própria “por meio de sua intranet e internet” para busca de mais informações “que pudessem levar à localização de restos mortais dos desaparecidos no conflito no Araguaia”.¹⁷

Resultados do diálogo entre a Comissão da Verdade o Ministério da Defesa e as Forças Armadas

Embora tenha sido proposto pela representante da CNV no início do diálogo com o Ministério da Defesa e as Forças Armadas em 2013, aparentemente nenhuma das três Forças buscou informações ou dados junto a militares da reserva ou recorreu a registros administrativos de organizações militares nas quais, por exemplo, ocorreram crimes, como a Base Aérea de Canoas, no Sul do Brasil. Os dossiês resultantes do esforço das três instituições foram compartilhados pelo Ministério da Defesa a partir de ofícios periodicamente endereçados à CNV e fazem parte do conjunto de documentos que, de acordo com a lei que estabeleceu a Comissão, passaria a integrar o acervo do projeto Memórias Reveladas, do Arquivo Nacional,¹⁸ ao término das atividades da Comissão.

Entre os achados pontuais e/ou informações relevantes apresentadas pelos militares a partir da leitura do material encaminhado pela CNV estão, por exemplo, três documentos secretos, referentes ao caso Eduardo Collier Filho.¹⁹ Identificados pelo Exército, um deles, do ano de 1975 e procedente do Ministério da Justiça (MJ), considera falso o informe de que Collier teria sido preso na data tida como de seu desaparecimento, e outro documento nega que ele tenha estado preso nas dependências da Polícia Federal. Por fim, nota secreta do Ministério Público Militar ao MJ cita a inexistência de provas sobre sua prisão.²⁰ Ao analisar o caso de desaparecimento forçado de David Capistrano da Costa,²¹ a Marinha, por sua vez, destacou documento confidencial produzido por agência do Serviço Nacional de Informações (SNI) em Campo Grande, com data de 5 de julho de 1974, informando que Capistrano e outras cinco pessoas teriam estado presos em Aquidauana (MT). Dois dias antes, a própria agência teria sido informada, via serviço de telex, da prisão do grupo. Pouco tempo depois a informação foi desmentida, com novo expediente da Polinter (Polícia Interestadual) informando “ter havido engano na comunicação inicial”. Em relação ao caso Ângelo Cardoso da Silva,²² documentação analisada pela Aeronáutica antecipou em um dia a provável data de sua morte. Conforme documentos da agência de Porto Alegre, da agência central do SNI e de informação do Ministério das Minas e Energia, o militante do grupo M3G (Marx, Mao, Marighella e Guevara) teria morrido em 22 de abril de 1970.²³

Ainda que nenhum caso de desaparecimento forçado ou morte tenha sido elucidado, o esforço envolvendo a CNV, o MD e as FAA não pode ser desprezado. Os pequenos achados evidenciam uma leitura atenta de todo tipo de papel produzido durante a ditadura, a despeito do dilúvio de dados que representam. Em novembro de 2014, por exemplo, a Marinha informou que até aquele momento haviam sido analisadas 69.034 páginas de documentos, em 1.203 horas de trabalho envolvendo cinco militares.²⁴ Ofício da Aeronáutica, encaminhado ao Ministério da

Defesa, no início de dezembro, dava conta de que, ao longo de 16 meses, três militares dispenderam 3.972 horas de trabalho no exame de mais de cem mil páginas de documentos,²⁵ dentro do diálogo estabelecido com a CNV. Na mesma época, o Exército informou que foram analisados 110 casos, “cujos registros somaram 195.600 páginas” e envolveram uma equipe de oito militares e 6.520 horas de trabalho.²⁶

Pelas suas proporções, há que se reconhecer ainda o caráter inovador da empreitada, apoiada exclusivamente em prática oposta à do período em análise, ou seja, no diálogo e na busca de esclarecimento conjunto dos fatos. Como assinala Michel Feher, instituir um regime democrático leva à substituição de um reinado de força pelo Estado de Direito e implementar o princípio de *accountability* individual leva a assegurar que nenhum grupo de cidadãos será coletivamente responsabilizado com base em sua identidade.²⁷ Tarefa nada simples, se considerarmos a persistência – inclusive durante o desenvolvimento das atividades da Comissão – das chamadas “recriminações de grupo”, ou seja, de represálias de setores organizados antagônicos que tomam o todo pela parte. Tal persistência vem sendo, nesse processo de revelação da verdade, desafiada desde a elaboração do anteprojeto de lei, com a inclusão de representantes do MD. As distintas expectativas entre quem viveu ou testemunhou os fatos e quem, ao contrário, só dispõe do conhecimento atual sobre as graves violações ocorridas durante a ditadura militar também não contribuíram para acalmar os ânimos dos envolvidos na *batalha mnemônica* (expressão que ganhou notoriedade com Eviatar Zerubavel, em meados dos anos 1990), colocando-os, muitas vezes, em campos opostos. Enquanto o colegiado recebeu com total ceticismo a confirmação da inexistência dos “arquivos das Forças Armadas”, causou estranheza ao Ministério da Defesa o desinteresse da CNV em aceitar convite feito pela Marinha para visitar seu centro de inteligência, CENIMAR.

Assim, se o diálogo com as FAA não foi capaz de “resolver a questão” da forma pretendida pela CNV, seu desenvolvimento mostra claramente como, nas palavras de Onur Bakiner, “*commissions are firmly embedded in the social struggles over memory and history, which makes the reception of their findings and narratives dependent on larger political and societal processes. They produce one truth among others.*”^{28 29}

NOTAS

1. “A escrita, a impressão, portanto a possibilidade de um documento resistir ao tempo e acabar um dia sobre a mesa do historiador não conferem a esse vestígio particular uma verdade suplementar diante de todas as outras marcas do passado: existem mentiras gravadas no mármore e verdades perdidas para sempre.” Henry Rousso, “O arquivo ou o indício de uma falta,” *Estudos Históricos* 9, no. 17 (1996): 85–92.
2. Brasil, Congresso Nacional, “Projeto de Lei, Cria a Comissão Nacional da Verdade, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República”, EM n. 14 / 2010 – SDH-PR/MD/MJ/MP, acesso em maio de 2015, http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1C6ADF7AC42DEBBAED5C101E8E532978.proposicoesWeb1?codteor=771442&filename=PL+7376/2010.
3. Brasil, “Cria a Comissão Nacional da Verdade, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República”, Lei n. 12.528, *Diário Oficial da República Federativa do Brasil* (2011), acesso em maio de 2015, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm.
4. Brasil, Lei n. 12.528/2011, art. 1.
5. Além deste, os outros objetivos da Comissão elencados pela lei são: identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionados à prática de violações de direitos humanos e suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade; encaminhar aos órgãos públicos competentes toda e qualquer informação obtida que possa auxiliar na localização e identificação de desaparecidos políticos; colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violação de direitos humanos; recomendar a adoção de medidas e políticas públicas para prevenir novas violações e promover, com base nos informes obtidos, a reconstrução da história dos casos de graves violações de direitos humanos, bem como colaborar para que seja prestada assistência às vítimas.
6. Brasil, Lei n. 12.528/2011, art. 4, II e VIII.
7. *Ibid.*, art. 4, para. 3.
8. Brasil, Comissão Nacional da Verdade, *Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade*, vol. 1 (Brasília: CNV, 2014), acesso em maio de 2015, http://www.cnv.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=571.
9. Brasil, *Relatório Final*, 63.
10. *Ibid.*, 63.

11. *Ibid.*, 63.
12. *Ibid.*, 64.
13. *Ibid.*, 64.
14. *Ibid.*, 64.
15. Órgão subordinado ao Ministério da Justiça que guarda, preserva, dá acesso e divulga documentos públicos, em sua maior parte produzidos pelo Poder Executivo Federal, bem como pelos Poderes Legislativo e Judiciário, além de documentos privados, de pessoas físicas e jurídicas. Ver mais em: <http://www.arquivonacional.gov.br/>.
16. Brasil, Secretaria Especial dos *Direitos Humanos, Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos*, Direito à memória e à verdade: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (Brasília: SEDH, 2007), acesso em maio de 2015, <http://pt.scribd.com/doc/55814712/livrodireitomemoriaeverdadeid>.
17. Brasil, Força Aérea Brasileira, Ofício 15/CMT/473, 14 de março de 2006.
18. Trata-se de Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985), institucionalizado pela Casa Civil da Presidência da República e implantado no Arquivo Nacional com a finalidade de reunir informações sobre os fatos da história política recente do país: <http://www.memoriasreveladas.gov.br/>.
19. Militante da APML preso no Rio de Janeiro por agentes da repressão em 23 de fevereiro de 1974, de acordo com dados do livro "Direito à memória e à verdade" (Brasil, *Direito*, 373).
20. Brasil, Ministério de Defesa, Ofício 3945/MD, 14 de abril de 2014.
21. Integrante do PCB, desaparecido em 16/03/1974, entre a cidade de Uruguaiana (RS) e São Paulo, de acordo com dados do livro "Direito à memória e à verdade" (Brasil, *Direito*, 371).
22. Motorista de táxi vinculado à organização M3G, morto em 23 de abril de 1970, no Presídio Central de Porto Alegre (RS), de acordo com dados do livro "Direito à memória e à verdade" (Brasil, *Direito*, 124).
23. Brasil, Ministério de Defesa, Ofício 5034/Gabinete – MD, 12 de maio de 2014.
24. Brasil, Marinha do Brasil, Ofício 60-382/GCM-MB, 19 de novembro de 2014.
25. Brasil, Ministério de Defesa, Ofício 14119/Gabinete -MD, 4 de dezembro de 2014.
26. Brasil, Ministério de Defesa, Ofício 14524/Gabinete – MD, 11 de dezembro de 2014.
27. Michel Feher, "Terms of reconciliation," in *Human rights in political transitions: Gettysburg to Bosnia*, Carla Hesse e Robert Post (Nova York: Zone Books, 1999), 325.
28. Onur Bakiner, "One truth among others?: Truth commissions 'struggle for truth and memory,'" *Memory Studies*, fevereiro de 2015, 2.
29. Nota do editor: "comissões estão inseridas firmemente nas lutas sociais sobre memória e história, o que faz com que a recepção de suas conclusões e narrativas dependa de processos políticos e sociais mais amplos. Elas produzem uma entre outras verdades."



GLENDAMEZAROBBA - Brasil

Glenda Mezarobba assessorou a elaboração do anteprojeto de lei que deu origem à Comissão Nacional da Verdade (CNV) no Brasil. Nesta, conduziu parte do diálogo com o Ministério da Defesa e as Forças Armadas, e coordenou pesquisa sobre violência de gênero e violência sexual durante a ditadura militar. Possui pós-doutorado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas -UNICAMP.

email: glendamezarobba@gmail.com

Recebido em abril de 2015
Original em português.

"Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

ENSAIOS

A AÇÃO HUMANITÁRIA É INDEPENDENTE DE INTERESSES POLÍTICOS?

Jonathan Whittall

- *Por que a indústria da ajuda humanitária, que ainda está associada majoritariamente ao poder hegemônico, está enfrentando uma crise de legitimidade?* •

RESUMO

A ação humanitária internacional deveria ser voltada para salvar vidas e aliviar o sofrimento. Este artigo considera o impacto que a influência política possui no humanitarismo e como isto tem afetado negativamente o seu exercício. O autor examina a história dessa influência desde a Guerra Fria até a crise financeira de 2007, observando a sua relação constante com os interesses políticos ocidentais. Este artigo discute os conflitos que surgem a partir da incorporação da ajuda humanitária, raramente vista em sua forma altruísta pura, aos objetivos políticos mais amplos da construção de Estados, por exemplo. Em consequência disso, as ONGs humanitárias enfrentam uma crise de legitimidade. O autor questiona se a ação humanitária vai recuar com o poder ocidental ou se ela será aperfeiçoada. Com as potências emergentes desempenhando um papel cada vez mais importante nesse “tabuleiro de xadrez tridimensional”, o autor conclui o artigo com sugestões centrais para que o setor recupere a sua legitimidade e não repita os erros do passado.

PALAVRAS-CHAVE

Humanitário | Ajuda | Interesse político | Médicos Sem Fronteiras | Potências emergentes

• • •

A ação humanitária institucionalizada, que é representada mais proeminentemente pelas grandes ONGs do Norte Global e pelo sistema das Nações Unidas, cresceu significativamente na era do domínio político capitalista do pós- Guerra Fria. A ação humanitária para uma organização como a *Médecins Sans Frontières*/ Médicos Sem Fronteiras (MSF) pode ser simplesmente definida como o ato de salvar vidas e diminuir o sofrimento. No entanto, a prática de prover assistência humanitária é realizada por um número crescente de organizações e inclui uma gama cada vez maior de objetivos que refletem uma agenda liberal-democrática. Essa forma mais ampla do humanitarismo se tornou intimamente associada ao poder hegemônico, tanto em termos de como as preocupações humanitárias têm sido usadas como uma justificativa para intervenções militares, quanto como uma ferramenta de política externa ou militar pelos governos doadores. As ONGs se tornam, em muitos casos, extensões das políticas externas de países ocidentais. Isto foi visto de maneira mais óbvia em contextos como o Afeganistão, onde muitas ONGs apoiavam e faziam parte de fato das atividades de estabilização lideradas pelos Estados Unidos após a invasão estadunidense em 2001.

No entanto, a distribuição de poder está mudando. O poder hegemônico ocidental está, sem dúvida, em declínio e potências como o Brasil, Índia e China estão adquirindo cada vez maior espaço no cenário geopolítico. Em uma análise dos padrões de voto dos países do grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) na

ONU, Ferdinand confirmou que a divisão mais proeminente entre o Norte e o Sul globais se dá sobre questões relacionadas ao desenvolvimento.¹ Ferdinand observa que os países do BRICS nunca tomam posições divergentes em relação a essas questões, embora haja uma maior coesão do grupo Índia/Brasil/África do Sul (IBAS ou IBSA, na sigla em inglês). Ferdinand conclui que “a crescente autoconfiança desses países, irá aumentar as dificuldades em um cenário já diplomaticamente conflituoso para os Estados Unidos na ONU”² e “esse agrupamento é, ao mesmo tempo, emblemático de uma mudança global mais ampla, bem como um fator significativo em sua realização. O agrupamento aponta na direção de um papel reforçado das potências médias no mundo pós-unipolar.”

Qual tem sido a relação entre a ação humanitária e o poder ocidental e como a mudança de poder vai impactar o futuro da ajuda humanitária? Esta análise oferece uma narrativa alternativa sobre a evolução da ajuda humanitária e de seus dilemas atuais.

Joseph Nye desenvolveu um modelo útil para entender as estruturas atuais do poder global. Ele se refere à dinâmica atual de poder como um “tabuleiro de xadrez tridimensional.”³ De acordo com Nye: “O mundo não é unipolar ou multipolar, nem caótico – ele é todos estes três modelos ao mesmo tempo.”⁴ Com base na noção de tabuleiro de xadrez tridimensional, a presente análise sobre a relação entre a ajuda humanitária e o poder político irá se referir às três estruturas de poder atuais como: unipolar ou unipolar Ocidental; multipolar indefinida de potências (re)emergentes; e poder difuso.

Na Guerra Fria, a prestação de ajuda humanitária pelas ONGs era confinada a um lado do tabuleiro de xadrez político bipolar. Ela foi rejeitada pelo sistema soviético, que viu a ajuda humanitária como uma ferramenta dos governos ocidentais que se encontravam do outro lado da fronteira geopolítica. O pressuposto “sem fronteiras” da ação humanitária, que rejeitou o poder do Estado-nação de negar o acesso dos trabalhadores humanitários às zonas de conflito, surgiu durante esse período. No entanto, essa ajuda além das fronteiras foi exercida frequentemente em parceria com aqueles grupos que resistiam internamente ao sistema soviético – como as atividades de ajuda transfronteiriças realizadas em áreas sob o controle do Mujahadeen no Afeganistão após a invasão soviética em 1979. MSF procurou se posicionar fora da influência de governos doadores em conflito, rejeitando ser financiada por governos em contextos politicamente sensíveis e optou por contar com doações privadas de indivíduos. No entanto, outras ONGs consolidaram suas relações de financiamento com governos doadores do Norte Global.

Com o fim da Guerra Fria e com o reordenamento do tabuleiro de xadrez bipolar, a democracia liberal passou a ser dominante e as peças brancas do tabuleiro de xadrez controlaram o campo de jogo. Os doadores financiaram a ajuda humanitária em parceria com atividades de desenvolvimento. Para os funcionários de ONGs – cujas esferas de influência cresceram exponencialmente – a conjunção de desenvolvimento e atividades humanitárias foi uma forma de “preencher a lacuna” e de “por fim ao ciclo” de situações de emergência, abordando as “causas de origem” das crises. Isso levou os trabalhadores de ajuda humanitária a uma esfera de ação na qual um diagnóstico político e uma solução estrutural precisavam ser propostas. A democracia liberal foi a ideologia política que orientou boa parte das políticas específicas dos trabalhadores de ajuda humanitária nas sedes das ONGs. Duffield se refere a esse fenômeno como a crença entre algumas ONGs na “causa ‘moral’ da governança ocidental.”⁵ Para os doadores, a conjunção entre ajuda e desenvolvimento foi uma forma de assegurar a coerência entre as diferentes ferramentas utilizadas para consolidar o estabelecimento da ordem democrática liberal nos países que eram então chamados de “Estados falidos”. Uma “aliança profana” foi consolidada entre as organizações humanitárias e os doadores ocidentais.⁶ Como o financiamento privado de MSF aumentou, a organização resistiu ativamente à tendência de combinar as atividades de desenvolvimento e ajuda humanitária dentro desta “aliança profana”. No entanto, MSF ainda fazia parte de um sistema global de ajuda do qual não conseguia se desligar inteiramente.

A prestação de assistência nunca ocorreu sem contestações, e críticas a respeito da capacidade dos agentes humanitários operarem na era unipolar foram impulsionadas, em grande parte, pelo o que Kaldor descreveu como a dinâmica das “novas guerras”.⁷ O que emergiu foi a aceitação ou rejeição baseada em interesses da ajuda humanitária para conflitos que eram em grande parte internos, sob a noção de ajuda humanitária como algo que podia ser manipulado para servir táticas militares nacionais. O acesso humanitário foi negociado com base em

compromissos com esses interesses locais. Os serviços que as ONGs humanitárias tinham para oferecer deram impulso ao processo de negociação de acesso humanitário. Estados dominantes – como os EUA e países da Europa, que também eram os principais financiadores de organizações humanitárias – foram capazes de constranger os Estados mais fracos no Sul Global a aceitar as organizações humanitárias que eles financiavam, mesmo quando os Estados do Sul tinham suspeitas sobre a influência, interesses e motivações da organização. Embora, na maioria das vezes, não aceitando o financiamento desses Estados, MSF conseguiu se beneficiar da influência política do Norte Global durante este período.

O aumento exagerado de uma ameaça “terrorista” transnacional, após o 11 de Setembro, marcou o início de uma nova era para a ajuda humanitária. Os fundamentos e modos de atuação da ajuda securitizada que tinham sido desenvolvidos no mundo da Guerra Fria – e incorporados à democracia liberal com organizações de mandatos múltiplos que prestavam tanto ajuda humanitária, quanto auxílio ao desenvolvimento – foram usados na nova batalha contra o terrorismo.

Uma agenda de coerência voltou sua atenção às abordagens de estabilização. Ela procurou estabelecer a legitimidade de determinados grupos, como o governo afegão por meio da prestação de assistência nas áreas sob o seu controle, e de negar a legitimidade de outros grupos, como o Talibã por meio da criminalização da assistência que pudesse beneficiar os oponentes dos interesses políticos ocidentais. Os atores da ajuda humanitária tiveram de se defender do risco de serem associados a seus financiadores ocidentais. Eles reafirmaram os princípios de independência, neutralidade e imparcialidade em uma tentativa de criar ao menos a ilusão de um espaço protegido de uma ação humanitária fora da interferência política. No entanto, diversos atores armados, como o Al Shabaab na Somália, não reconheceram essa distinção e organizações de ajuda humanitária foram alvos no Iraque, Somália, Darfur e em outros lugares. Durante essa época, preocupações sobre a “falta de clareza das diferenças” entre os atores humanitários e forças militares foram trazidas à tona pelas organizações humanitárias.

Como resultado do uso exagerado do poder estadunidense nas guerras no Iraque e Afeganistão – combinado com a crise financeira e a perda generalizada da legitimidade do Ocidente – o tabuleiro de xadrez unipolar ficou desestabilizado e o poder estadunidense começou a declinar. Em seu lugar, surgiu uma multipolaridade indefinida, a difusão do poder e, em alguns casos, o caos puro. Isto nos trouxe à era atual da prestação de ajuda humanitária. O sistema de ajuda humanitária – ainda em grande parte associado com o poder hegemônico – está enfrentando uma crise de legitimidade. A questão agora é se a assistência humanitária recuará com o poder ocidental ou ficará desprotegida?

A ação humanitária ainda está vinculada ao tabuleiro de xadrez unipolar, no qual somente as peças brancas estão exercendo o poder. No entanto, ela está tendo que lidar com uma dinâmica de poder mais complexa, na qual a sua identidade é ocidental e sua capacidade está ligada a interesses e instituições políticas ocidentais, mas onde as peças brancas do tabuleiro de xadrez já não são os únicos atores com poder. O *modus operandi* desenvolvido pelos atores humanitários para defender a sua legitimidade de ação está sendo questionado, uma vez que os parâmetros dos “princípios humanitários” foram erodidos com o passar do tempo. Além disso, a própria eficácia da ajuda humanitária em fornecer assistência de emergência tem sido minada por sua incorporação ao modelo liberal-democrático (um modelo questionado e contestado por uma emergente multipolaridade que se define em contraposição a modelos ocidentais em geral).

De fato, as falhas nas respostas humanitárias se dão, pelo menos em parte, devido às escolhas políticas de muitas organizações de ajuda humanitária que trabalham com um amplo leque de objetivos – da promoção da paz e estabilidade, à construção de instituições estatais e prestação de assistência para salvar vidas. No entanto, como se viu no caso do Sudão do Sul desde a assinatura do Acordo Abrangente de Paz em 2005, a realidade é que o processo político de construção de Estados (“state building”) tem prioridade em relação à manutenção da capacidade de reação a emergências – especialmente quando todos os componentes internacionais de resposta a uma crise estão mesclados sob a égide da “construção de resiliência”. Organizações como MSF e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV ou ICRC, na sigla original em inglês) conseguiram manter a sua capacidade de resposta a emergências, em grande parte, porque elas mantiveram independência de ação. No entanto, a tendência da maioria

das ONGs na era humanitária liberal de querer fazer mais e, portanto, tentar “preencher a lacuna” entre a ajuda e o desenvolvimento, que dá origem a organizações com mandatos múltiplos, foi substituída atualmente por um desejo de ter eficiência de ação por meio da “construção de resiliência”.

A forma na qual a ajuda humanitária é definida ao redor das premissas da integração de esforços com vistas a uma agenda política mais ampla resultou em uma série de implicações concretas para aqueles atores que normalmente estariam envolvidos em uma fase fundamental de reação a emergências. Primeiramente, há menos ação direta no terreno em situações de emergência devido a uma preferência pela construção de capacidades ou pelo trabalho por meio de parceiros locais. Em segundo lugar, existe uma tendência ao planejamento de desenvolvimento a longo prazo que faz com que seja difícil mudar rapidamente as atividades para reações ágeis e rápidas a emergências. Finalmente, há uma capacidade logística reduzida devido à dependência a missões integradas da ONU. Isso resultou em uma crise de capacidade no mundo da ajuda humanitária, que levou MSF a perguntar recentemente, quando se trata de reagir a emergências, “onde está todo mundo?”.⁸ Esta não é uma falha técnica do sistema de ajuda humanitária, mas sim uma deficiência enraizada nas escolhas políticas de uma parcela das maiores organizações humanitárias.

No entanto, o discurso da ação humanitária permanece preso ao legado tanto de um mundo unipolar, quanto da disputa bipolar pelo poder na Guerra Fria. Dentro dessa estrutura, as organizações humanitárias desempenham um papel na promoção dos interesses políticos do Norte Global, como no Afeganistão, onde as ONGs são incorporadas às atividades de estabilização, ou buscam formas de se distanciar do poder do Norte Global por meio da afirmação de seus princípios. Isto está ligado às discussões sobre a melhoria da efetividade da ajuda humanitária que geralmente se concentram em soluções que irão vincular ainda mais a assistência humanitária ao poder hegemônico – tal como a ajuda humanitária é vista devido à agenda de construção de resiliência. No entanto, isso não contempla como os atores humanitários devem se conduzir na multipolaridade política, onde o poder se tornou difuso e a proximidade às principais potências estatais é uma restrição tanto ao acesso, como à eficácia da ajuda humanitária.

A história da ação humanitária – particularmente, na forma como ela tem sido praticada na busca de metas e objetivos mais amplos do que aqueles estabelecidos por sua definição mais limitada – aponta claramente para o fato dela ser uma ferramenta no exercício do poder. Os atores humanitários foram invocados pelos discursos políticos dominantes – sejam estes o anticomunismo ou a democracia liberal – como consequência das relações deles com o poder hegemônico. No entanto, o humanitarismo em sua definição minimalista – e em seu simples ato de afronta à exclusão arbitrária dos meios de sobrevivência humana – o torna um contrapeso ao poder dominante. Não obstante, para que isto se torne uma realidade, os atores humanitários precisam recuperar o seu espaço como parte de uma sociedade civil global que atua a favor dos interesses dos marginalizados e não dos interesses do Estados centrais.

Apesar de que organizações como MSF têm conseguido manter as suas capacidades de resposta a emergências, elas ainda têm de lidar com o fato de que a identidade do sistema de ajuda humanitária é em grande parte manchada pela sua relação com o Norte Global. Isso requer que essas organizações, e aqueles que desejam preservar o acesso e a eficácia delas se diferenciem ainda mais dos interesses das políticas externas hegemônicas e se tornem um movimento verdadeiramente global. Elas devem trabalhar em aliança não só com as organizações do Norte Global que dominam o sistema humanitário, mas também navegar melhor em diferentes dimensões do poder buscando alianças com a sociedade civil progressista – incluindo movimentos sociais, organizações de base e pessoas mobilizadas em um modo não-convencional.

No entanto, essas alianças eficazes exigirão que os atores humanitários desenvolvam sua própria orientação política alheios às “causas morais de governança ocidental”, para entender como os grupos da sociedade civil – em grande parte no Sul Global – estão desafiando o capitalismo, os privilégios dos brancos e o patriarcado frequentemente em nome da justiça social e solidariedade.

Isto também requer um processo significativo de internacionalização do sistema humanitário, ainda em grande parte ocidental, que poderia originar uma verdadeira universalidade da identidade humanitária. Em âmbito operacional, esse novo cenário político exige a afirmação global do “fim das fronteiras” por meio de uma imparcialidade radical

que vai ativamente além da ação em zonas sob a influência do Norte Global e garante eficácia retornando aos conceitos básicos de salvar vidas com o objetivo de salvar vidas.

Essas ações não irão resolver inteiramente os dilemas e desafios que os atores humanitários enfrentam, mas irão permitir que recuperem a sua legitimidade e enfrentem com integridade as coerções de quem está no poder e que encara a prestação de assistência como interferência em suas estratégias políticas e militares.

Para os doadores de assistência humanitária, como o Brasil, China e Índia, entre outros, é necessário assegurar que não seja adotada a mesma abordagem dos doadores do Norte Global que, em grande parte, cooptaram a ajuda humanitária institucionalizada a seus objetivos políticos e militares. É claro, os Estados têm o direito de agir com os seus próprios interesses em mente. No entanto, os Estados não-alinhados têm uma oportunidade de auxiliar a tirar a ajuda humanitária do poder político ocidental e proteger a prestação de assistência baseada na solidariedade pela sobrevivência dos mais marginalizados como um fim em si mesmo. Isto não será alcançado consolidando o controle estatal sobre a assistência humanitária por meio da afirmação da soberania, mas sim retirando a assistência humanitária das potências hegemônicas e protegendo sua independência de ação.

NOTAS

1. Peter Ferdinand, "Rising powers at the UN: an analysis of the voting behaviour of BRICS in the General Assembly," *Third World Quarterly* 35 no. 3 (2014): 388.
2. Ferdinand, *Rising powers*.
3. Joseph S. Nye, *The future of power*, 1st edition (New York: PublicAffairs, 2011), 213.
4. Nye, *Future*.
5. Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, (New York: Zed Books, 2001).
6. Claudia McGoldrick, "The future of humanitarian action: an ICRC perspective," *International Review of the Red Cross* 93, no. 884 (2011): 972.
7. Mary Kaldor, *New and old wars: organized violence in a global era*, 2nd ed. (Cambridge: Polity Press, 2006).
8. Sandrine Tiller and Sean Healy, *Where is everyone? Responding to emergencies in the most difficult places*. (London: MSF, 2014), acessado em 20 maio de 2015, http://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf-whereiseveryone_-def-lr_-july.pdf.



JONATHAN WHITTALL - África do Sul

Jonathan Whittall é coordenador de análises humanitárias da organização Médecins Sans Frontières/Médicos Sem Fronteiras (MSF). Jonathan trabalhou extensivamente em situações de conflito por MSF e é Doutor em Estudos Humanitários pela Liverpool School of Tropical Medicine. Ele mora em Beirute.

email: jonathan.whittall@msf.org

Recebido em abril de 2015

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.

"Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

EXPERIÊNCIAS

OCUPANDO HONG KONG

Kin-man Chan

- *Como deliberação, referendo e desobediência civil integraram o 'Umbrella Movement'.* •

RESUMO

O Umbrella Movement foi um dos principais protestos em massa de 2014 – e um dos maiores já vistos em Hong Kong, apresentando uma demanda simples: sufrágio universal. Neste artigo, o autor proporciona uma visão exclusiva de dentro do movimento sobre os desafios enfrentados pelo Occupy Central with Love and Peace (OCLP). Este movimento realizou um referendo público de modo inovador, permitindo que os cidadãos de Hong Kong pudessem escolher as reformas eleitorais que eles desejavam apresentar a Pequim. Após o governo se recusar a atender essas demandas, o OCLP organizou a ocupação de grandes partes da cidade, em conjunto com outras organizações da sociedade civil. As reflexões perspicazes deste artigo oferecem uma análise fidedigna sobre os diferentes grupos envolvidos na ocupação, sobre o que poderia ter sido feito de modo diferente, e oferece lições a futuras mobilizações da sociedade civil.

PALAVRAS-CHAVE

Hong Kong | Sociedade civil | China | Occupy Central with Love and Peace | Revolução do guarda-chuva

• • •

O Umbrella Movement¹ em Hong Kong, que durou de 28 de setembro a 15 de dezembro de 2014, foi desencadeado por uma greve estudantil no final de setembro de 2014 que contestava a decisão de Pequim de impor restrições à eleição do Chefe do Executivo² (CE) de Hong Kong. Não obstante, os preparativos para as manifestações estavam em curso desde março de 2013, quando o Occupy Central with Love and Peace³ (OCLP) anunciou seu plano de ocupar uma das principais avenidas do mais importante distrito comercial da cidade, caso o governo se recusasse a implementar o sufrágio universal na eleição de 2017 do CE, conforme prometido por Pequim em 2007. A fim de exercer pressão sobre Pequim no processo de reforma eleitoral, o que se seguiu foi uma série de deliberações públicas, um referendo não oficial, mas amplamente popular, episódios de desobediência civil e aquele que se tornou um dos maiores movimentos de protesto em massa que Hong Kong já viu. Este artigo discute como os chamados “dias de deliberação” e um referendo civil foram usados para lidar com uma cisão dentro da oposição e a necessidade de desenvolver um campo “pan-democrático” mais coerente após o fim das ocupações.

Divisão entre democratas moderados e radicais

Antes do OCLP ser lançado conjuntamente pelo professor Benny Tai, pelo reverendo Yiu-ming Chu e pelo autor deste artigo, as forças de oposição em Hong Kong estavam seriamente divididas devido às controvérsias sobre as

reformas das eleições de 2012 para o Conselho Legislativo (Legco, na sigla em inglês).⁴ Os democratas moderados, como o Partido Democrático, foram brutalmente atacados por radicais por terem feito um acordo com Pequim para expandir a concessão de assentos destinados às categorias funcionais do Legco (principalmente àquelas categorias que possuem uma concessão bastante limitada, tais como membros de associações comerciais e profissionais) ao invés de eliminar completamente estes assentos. Ao contrário de seus homólogos radicais, como a Liga dos Sociais-Democratas, os moderados aceitaram o cronograma definido por Pequim para a implementação do sufrágio universal na eleição do CE em 2017 e na eleição do Legco em 2020. Qualquer melhoria significativa no quadro constitucional existente só poderia ser considerada antes destas datas. O Partido Democrata (DP, na sigla em inglês), que possui uma orientação moderada e é o maior partido de oposição em Hong Kong, tinha feito negociações secretas com Pequim, após as quais a proposta de reforma do DP para expandir as concessões foi aceita. Embora uma pesquisa tenha sugerido que a proposta contou com o apoio de 60% da população,⁵ os radicais viram isso como uma traição dos valores democráticos, pois a proposta parecia justificar a existência de assentos das categorias funcionais. O processo de negociação também foi criticado pela falta de transparência e prestação de contas. Em seguida, o DP sofreu uma derrota significativa nas eleições para o Legco em 2012, e a divisão entre os democratas reduziu a confiança das pessoas nos partidos de oposição. As organizações da sociedade civil se tornaram mais hesitantes do que nunca em trabalhar conjuntamente com os democratas.

Considerando essas circunstâncias, os fundadores do OCLP acreditavam que era muito importante construir uma nova plataforma para que os partidos da oposição e organizações da sociedade civil trabalhassem em conjunto para enfrentar a reforma constitucional mais importante da história de Hong Kong. O OCLP argumentou que a negociação com as autoridades não deveria ser demonizada, desde que um mandato por parte da população fosse obtido. A deliberação e um referendo civil seriam os procedimentos adotados para resolver os conflitos entre os partidos da oposição e para solicitar o consentimento da comunidade.

Dias-D: da construção do consenso à divisão

Como os democratas moderados e radicais tinham opiniões diferentes sobre o processo de eleição do CE, particularmente em relação ao papel da “nomeação civil” dos candidatos, o OCLP se baseou em um referendo público para escolher uma proposta de reforma para o movimento. Profundamente influenciado pela teoria da esfera pública do filósofo alemão Jürgen Habermas⁶ e pela democracia deliberativa, além do conceito de um “dia de deliberação” defendido pelos acadêmicos norte-americanos Bruce Ackerman e James S. Fishkin,⁷ os fundadores do OCLP iniciaram uma série de dias de deliberação (Dias-D) para permitir que os cidadãos discutissem assuntos relacionados à reforma constitucional de forma racional antes de votar em um referendo. Os temas discutidos incluíram a relevância da democracia, estratégias do OCLP e uma proposta específica de reforma.

O primeiro Dia-D foi realizado em 09 de junho de 2013, quando 700 pessoas se reuniram na Universidade de Hong Kong (HKU, na sigla em inglês) para participar dessa assembleia histórica. A maioria dos participantes era membro dos partidos de oposição e de organizações da sociedade civil. Antes de participar do Dia-D, eles tiveram a oportunidade de acessar um site para ver os artigos que expressavam visões divergentes em relação ao pedido do OCLP por um método eleitoral que cumprisse os padrões internacionais de sufrágio universal. Por exemplo, além do conceito de um voto por pessoa, não deveria haver restrições excessivas que impedissem pessoas de diferentes vertentes políticas de disputarem eleições. Essa discussão sobre o que constitui um “verdadeiro sufrágio universal” era pertinente porque a Lei Básica (uma pequena constituição da Região Administrativa Especial de Hong Kong) prevê o estabelecimento de uma “comissão de nomeações” que seleciona os candidatos para as eleições do CE. O OCLP argumentou que, a menos que a constituição da comissão de nomeações fosse de fato amplamente representativa ou os padrões para a nomeação fossem suficientemente baixos, a comissão se tornaria um obstáculo à realização de eleições livres.

O primeiro Dia-D começou com uma sessão aberta que permitia que os participantes expressassem suas opiniões. Em seguida, foi realizada uma sessão de discussão na qual grupos com uma dúzia de participantes ou mais, formados

aleatoriamente e liderados por um moderador responsável pela manutenção de procedimentos justos de discussão, abordaram diversas questões presentes. Todos os membros dos grupos de discussão, independentemente de suas posições, tiveram o mesmo tempo para expressar seus pontos de vista. Os resultados da sessão de grupos de discussão foram relatados posteriormente durante uma sessão de encerramento.

O primeiro Dia-D foi considerado bem-sucedido não apenas por causa do comparecimento satisfatório, mas também porque os democratas moderados e radicais discutiram questões políticas de forma racional. Uma das sugestões feitas durante o primeiro Dia-D foi de vincular a ideia de democracia com as preocupações de diferentes setores da sociedade civil. Dessa forma, o segundo Dia-D foi organizado de outubro de 2013 a janeiro de 2014 como uma série de discussões de diferentes grupos comunitários, tais como estudantes universitários, assistentes sociais, mulheres, trabalhadores, membros da igreja e pessoas com doenças crônicas. Frequentemente, as pessoas se sentem mais à vontade para expressar seus pontos de vista em tais “subaltern counterpublics”,⁸⁹ o que foi refletido pelo aumento do número de participantes para três mil pessoas.

O terceiro Dia-D foi realizado simultaneamente em cinco locais diferentes em 6 de maio de 2014. Mais de 2.500 cidadãos deliberaram sobre as 15 propostas de reforma selecionadas por um grupo de especialistas internacionais convidados pela Faculdade de Direito da HKU. No final do dia, os participantes escolheram três propostas a serem consideradas pela população no referendo civil que estava por vir. O processo de seleção foi controverso; alguns dos partidos radicais de oposição mobilizaram participantes do Dia-D para selecionar somente as propostas que contivessem uma disposição de “nomeação pública”, isto é, aquelas que especificassem que certo número de eleitores registrados poderia nomear candidatos. Os democratas moderados criticaram esta disposição como uma violação da Lei Básica e uma medida que dificilmente seria aceita por Pequim. Eles também se queixaram que o movimento OCLP tinha sido cooptado por radicais e que o processo de seleção no terceiro Dia-D foi exatamente o tipo de pré-seleção política à qual a população se opunha. O movimento democrata dividiu-se novamente.

Garantindo consenso por meio de um referendo

Os moderados, particularmente o grupo Hongkong 2020 liderado por Anson Chan, que anteriormente ocupava um cargo de destaque no governo, estavam insatisfeitos com os resultados das urnas. Chan criticou o referendo civil que estava por acontecer, afirmando que ele não podia oferecer às pessoas uma escolha genuína, caso propostas sem uma provisão de nomeação pública fossem excluídas. Os estudantes e os radicais contra-atacaram, acusando Chan de não ter ouvido as massas. Quando o movimento estava à beira do colapso, o cardeal Joseph Zen desempenhou um papel crucial na reconstrução da cooperação. Ele exortou ambas as partes a pararem de se atacar, enquanto o OCLP trabalhava em uma solução de recuperação. Por fim, o OCLP deu um impulso adicional ao referendo encorajando aqueles que não apoiavam a nomeação pública a participar: “O Conselho Legislativo deve vetar qualquer método de eleição proposto que viole as normas internacionais de sufrágio universal e que não ofereça aos eleitores uma escolha verdadeira.”

Em seguida, o consenso começou a ser construído. Os três fundadores do OCLP se comprometeram a deixar a liderança do movimento, caso eles não conseguissem que o referendo atingisse 100.000 votos. O cardeal Zen, juntamente com o OCLP e outros grupos políticos, organizou imediatamente uma Marcha pela Democracia que iria ocorrer durante sete dias e sete noites consecutivas para promover o referendo por Hong Kong. A marcha foi bem-sucedida em transmitir uma mensagem vigorosa de solidariedade, com Anson Chan e outros líderes do campo democrático exortando a população, durante a marcha, que passou por diversas comunidades, a votar no referendo. O governo central chinês emitiu um documento governamental sobre a implementação de “Um País, Dois Sistemas”, justo antes da Marcha pela Democracia, declarando a “jurisdição completa” da China sobre Hong Kong. Em chinês, o termo foi escrito como “poder administrativo completo” e foi entendido como uma ação para minar o alto grau de autonomia que Hong Kong desfruta. Além disso, dado que o documento governamental também se referiu aos juízes em Hong Kong como “administradores”, diversos advogados realizaram uma “marcha do silêncio” para expressar suas preocupações sobre a continuidade da independência do Judiciário.

O referendo é descrito como “civil”, porque foi unicamente uma iniciativa da sociedade civil, sem possuir um caráter oficial. O OCLP delegou a gestão do referendo ao Programa de Opinião Pública da HKU. Todos os cidadãos de Hong Kong com dezoito anos ou mais tinham o direito de votar, por meio de uma plataforma eletrônica ou em uma das seções eleitorais criadas em várias comunidades. O governo de Hong Kong acusou o referendo de “não possuir status constitucional”, apesar do OCLP nunca ter feito esta alegação.

Antes do referendo civil ser realizado de 20 a 22 de junho de 2014, o sistema de votação eletrônica sofreu ataques sem precedentes por hackers. A escala dos ataques foi tão grande que as empresas de manutenção de segurança da rede local decidiram deixar o projeto, alegando que elas não tinham a capacidade de lidar com estes ataques em larga escala. No entanto, ao mesmo tempo, os ataques provocaram uma reação contundente da comunidade, uma vez que se acreditava amplamente que os hackers tinham sido contratados pelas autoridades de Pequim para privar as pessoas de Hong Kong do seu direito à liberdade de expressão. Felizmente, a companhia CloudFlare, com sede nos Estados Unidos, estava determinada a defender o sistema de votação. Trabalhando dia e noite, a equipe da CloudFlare finalmente conseguiu reparar o sistema. Nos primeiros minutos após o início do referendo, milhares de cidadãos se esforçaram para votar. Ao ouvir essa notícia entusiasmante, muitas pessoas começaram a chorar, enquanto terminavam a última parte da Marcha pela Democracia. Em 22 de junho, os cidadãos que não usaram a internet fizeram filas na frente das seções eleitorais instaladas nas igrejas dos bairros e nos centros de serviço social.

No fim das contas, cerca de 800 mil pessoas dos 7 milhões de habitantes de Hong Kong votaram no referendo civil. A proposta de um “sistema de três vias” (nomeação popular, por partidos políticos e pela comissão de nomeação) feita pela Aliança pela Democracia Verdadeira recebeu a maioria dos votos. Aproximadamente 88% dos eleitores também concordaram que o Legco deveria vetar qualquer proposta do governo que não cumprisse as normas internacionais de sufrágio universal. O comparecimento massivo no referendo levou o movimento a atingir um grande nível de satisfação, já que as pessoas sentiram que tinham que superar grandes obstáculos para fazer com que suas vozes fossem ouvidas.

A retaliação de Pequim

Dotado com o mandato conferido pelo referendo, o OCLP contactou imediatamente o governo de Hong Kong, na esperança de que uma reunião pudesse ser realizada para dar início a um processo de negociação. A resposta do governo foi, no máximo, morna, enquanto a população de Hong Kong estava mais disposta do que nunca a expressar suas demandas por democracia. Cerca de 500 mil pessoas participaram da manifestação anual no dia primeiro de julho organizada pela Frente Civil de Direitos Humanos para exigir um verdadeiro sufrágio universal. Apesar das objeções do OCLP, mais de 500 estudantes universitários e outros cidadãos continuaram nas ruas após o fim da manifestação para testarem pela primeira vez o Occupy Central se sentando em uma via principal no centro de Hong Kong. Isso representava um sinal de impaciência dos manifestantes jovens com o plano do OCLP de considerar a ocupação como último recurso. Eles argumentaram que apenas ocupando a cidade o mais rápido possível uma pressão suficiente seria feita em Pequim quando a proposta de reforma fosse considerada.

O governo, então, publicou um documento de consulta sobre a reforma constitucional¹⁰ que descrevia a demanda pela escolha pública como uma opinião defendida por “algumas pessoas” e as posições pró-governamentais como “majoritárias”. Quando os representantes do governo de Hong Kong finalmente se encontraram com os três fundadores do OCLP em 29 de julho, eles condenaram o movimento Occupy como uma violação da ordem legal e reiteraram que Pequim não cederia a ameaças daquele tipo. Em 31 de agosto de 2014, em Pequim, o Comitê Permanente do Congresso Nacional do Povo tomou uma decisão (conhecida como “decisão 831”) que, basicamente, descartou a implementação de eleições livres em Hong Kong. Essa decisão estabeleceu três obstáculos significativos à democracia: a constituição da comissão de nomeação seria baseada na comissão eleitoral atual, isto é, com a composição de 1.200 representantes de quatro setores da sociedade; o apoio de 50% dos membros da comissão de nomeação seria necessário para que um candidato se qualificasse à eleição; e o número de candidatos seria restringido de duas a três pessoas. Como Pequim tem sido capaz de controlar os resultados das últimas eleições

do CE, estabelecer que o sistema de nomeação do CE devesse ser baseado na comissão eleitoral existente consequentemente levou à conclusão de que a eleição proposta seria uma forma restrita de eleição.

O Umbrella Movement, desobediência civil e resistência

Depois de Pequim anunciar a decisão 831, bloqueando efetivamente a democracia, o OCLP indicou que o Movimento Occupy teria início em primeiro de outubro, o Dia Nacional da China. Esperávamos milhares de manifestantes para bloquear uma via principal no centro, entre legisladores, advogados de prestígio, líderes religiosos e acadêmicos. Profundamente influenciados pela tradição de desobediência civil adotada por Henry D. Thoreau, Mahatma Gandhi, Martin Luther King e John Rawls, estávamos comprometidos com o princípio de não violência e preservação do Estado de Direito no rumo da luta pela justiça. O OCLP anunciou, então, um conjunto de regras que deveriam ser seguidas pelos manifestantes, como não insultar a polícia ou se envolver em qualquer confronto físico com policiais ou manifestantes contrários às manifestações. Caso os manifestantes fossem presos, eles foram aconselhados a não resistir, mas se deitar e deixar que a polícia os levasse. Em certa medida, a desobediência civil infringe a lei, mas achamos que os manifestantes deviam assumir as responsabilidades legais relacionadas a isso. O OCLP explicou diversas vezes ao público que o objetivo da desobediência civil não era desafiar o Estado de Direito, mas fortalecê-lo por meio do estabelecimento de um governo e de um Legislativo mais receptivos às demandas.

No entanto, diversos jovens adotaram um modo mais proativo de desobediência civil. No final de setembro, no fim da greve estudantil liderada por Joshua Wong, do Scholarism, e por Alex Chow e Lester Shum da Federação dos Estudantes (FS, na sigla em inglês), mais de 100 alunos invadiram a Praça Cívica, que tinha seu acesso proibido, onde cercas tinham sido erguidas para evitar que pessoas participassem de assembleias políticas em frente à sede do governo em Admiralty. Pouco depois de empreender essa ação direta, cerca de 50 mil pessoas se reuniram em frente à praça em apoio aos estudantes. No início da manhã de 28 de setembro, os três fundadores do OCLP juntamente com representantes da FS anunciaram que o Occupy Central começaria imediatamente na área ao redor da sede do governo. Todos os piquetes e outros recursos preparados originalmente para o Movimento Occupy em primeiro de outubro foram empregados em Admiralty.

Alguns ativistas estudantis discordaram da decisão da FS de permitir que o OCLP “assumisse a liderança” e muitos manifestantes se retiraram em seguida. Ao presenciar essas reações negativas, os fundadores do OCLP concordaram em recuar e servir apenas como assistentes dos manifestantes estudantis. Algumas horas mais tarde, dezenas de milhares de pessoas de toda Hong Kong foram em bando para Admiralty para mostrar apoio ao protesto. Quando a polícia bloqueou o caminho dos manifestantes que se dirigiam à sede do governo, protestantes furiosos bloquearam uma avenida e espontaneamente começaram a ação de ocupação. A polícia usou spray de pimenta para dispersar a multidão, que se recusou a sair, o que levou os manifestantes a tentar se proteger com guarda-chuvas (os guarda-chuvas, em seguida, tornaram-se um símbolo dos protestos não violentos). Pouco antes das seis horas da tarde, quando os líderes do OCLP e líderes estudantis estavam prestes a realizar uma coletiva de imprensa, a polícia disparou granadas de gás lacrimogêneo na multidão. Embora o ataque tenha causado um momento de pânico, nem um único manifestante reagiu violentamente ou retaliou. Pouco tempo depois, os manifestantes se reuniram novamente em Admiralty. Outros manifestantes ocuparam cruzamentos em outros dois distritos comerciais de Hong Kong: Mong Kok e Causeway Bay. A coragem dos manifestantes na luta pela democracia e a sua firme crença na não violência conquistaram a simpatia de muitas pessoas em Hong Kong.

Imediatamente após a ocupação ter sido iniciada, surgiram conflitos internos entre os manifestantes. Estudantes e outros jovens manifestantes consideraram o plano original do OCLP muito passivo e frágil. Eles preferiam uma desobediência civil com um caráter mais ativo, se não ofensivo, com a construção de barricadas e impedindo destacamentos policiais. Ao confrontar a polícia, eles levantaram as mãos em um gesto de não violência. No entanto, outro grupo de manifestantes mais radicais consideraram o Umbrella Movement, como ele já estava sendo chamado, como um movimento de resistência que não deveria ser restringido pela ideia de desobediência civil ou por seu princípio de não violência. Estes radicais atacaram a liderança formada pelo FS, Scholarism e OCLP, e promoveram uma

estrutura descentralizada de movimento. O lema deles era “Você não me representa”. Eles instaram os seus partidários a destruírem os piquetes do OCLP e até mesmo o palco de onde os líderes do movimento faziam discursos, já que os piquetes representavam regras e disciplina e o palco simbolizava uma liderança alienada das massas.

A falta de regras rígidas deu aos manifestantes um maior senso de autonomia. Ela deu lugar a um espaço no qual eles poderiam construir um movimento próprio. Todos os manifestantes foram tratados de forma igual em termos de controle sobre as barricadas e formação de fóruns. Da mesma forma, o compartilhamento de alimentos, medicamentos e habilidades era bastante comum. Os manifestantes criaram e administraram um sistema de reciclagem, e muitas criações artísticas foram instaladas nos locais ocupados. No entanto, com a falta de uma liderança firme, o movimento também perdeu foco, especialmente após os líderes estudantis terem terminado seu debate com altos funcionários do governo. Os líderes estudantis tiveram um desempenho notável no debate e conquistaram profundo respeito por parte da comunidade. Contudo, o OCLP sugeriu que o diálogo com o governo deveria continuar ou os manifestantes deveriam pensar em recuar, já que a mensagem já tinha sido passada em alto e bom som. Os líderes estudantis recusaram ambas as sugestões e continuaram a ocupação, apesar da emissão de um mandado judicial posteriormente. O impasse entre os manifestantes e o governo foi o resultado da oposição de Pequim a aumentar ainda mais o uso da força repressiva pela polícia, ao mesmo tempo em que os líderes estudantis estavam divididos entre o OCLP e os manifestantes mais radicais. Dado que a ocupação causou inevitavelmente perturbações na vida cotidiana das pessoas, incluindo engarrafamentos, o governo decidiu adotar uma estratégia de esperar para ver, em vez de fazer concessões substantivas.

O movimento foi o maior da história de Hong Kong, mas também provocou um amplo boicote por parte da comunidade. Pesquisas apontaram que a comunidade se encontrava profundamente dividida, com cada parte com o apoio de mais de 30% da população.¹¹ A maioria dos jovens apoiava o movimento, enquanto a maioria dos pais deles se opunha. Quando o movimento Occupy estava quase atingindo a marca de dois meses, até mesmo diversos partidários da democracia passaram a considerar que a ocupação deveria terminar em algum momento. Provavelmente sob a pressão de manifestantes mais radicais, os líderes estudantis decidiram invadir a sede do governo em 30 de novembro. Essa ação gerou diversas vítimas, já que a polícia respondeu com cassetetes. No dia 3 de dezembro, os fundadores do OCLP expressaram abertamente sua desaprovação diante de ação dos manifestantes e solicitaram que todos eles abandonassem a ocupação. Junto com mais de 60 manifestantes, os fundadores do OCLP se entregaram à polícia para demonstrar sua determinação em assumir as suas responsabilidades legais e, ademais, explicar as suas causas durante um eventual julgamento. O governo finalmente acabou com a ocupação em Admiralty em 11 de dezembro e com a ocupação em Causeway Bay em 15 de dezembro. Para os manifestantes, a ocupação tinha acabado, mas o movimento continuou. “Nós voltaremos” foi encontrado escrito no chão do local da ocupação em Admiralty após os manifestantes terem se retirado.

A reforma na China e o futuro dos direitos humanos em Hong Kong

O governo de Hong Kong apresentou uma proposta de reforma ao Legco para sua aprovação em 17 de junho de 2015. A proposta foi feita dentro do parâmetro estrito estabelecido por Beijing. Embora a proposta teria oferecido aos eleitores de Hong Kong a oportunidade de eleger diretamente seus próprios líderes, um Comité pró-Beijing poderia exercer controle prévio sobre os nomes a ser incluídos na cédula. Portanto, conforme era de se esperar, a proposta foi vetada por legisladores democráticos.¹² Mesmo sem democracia, Hong Kong ainda pode subsistir, já que é uma sociedade muito institucionalizada. Possuímos um serviço público eficiente que opera de acordo com normas e regulamentos e um sistema judiciário independente que protege os direitos humanos básicos. Tendo isso em vista, o governo vai ter dificuldades para implementar reformas substanciais ou políticas controversas, dado que o atual sistema não lhe dá legitimidade suficiente. Quando diversos problemas profundamente enraizados, como habitação e monopólios, não são devidamente abordados, mais conflitos sociais irão surgir.

Também há sinais de que as autoridades intensificarão seu controle sobre o campo ideológico. Após a ocupação, diversos especialistas e autoridades em Pequim concluíram que a geração mais jovem tinha sido influenciada

negativamente por intelectuais liberais em Hong Kong. Em seguida, jornais pró-Pequim em Hong Kong atacaram a HKU por haver desempenhado um papel muito proeminente no Movimento Occupy. Diversos especialistas, incluindo o autor deste artigo, foram acusados de propagarem ideias nocivas. Eles também criticaram a HKU por considerarem a nomeação do professor Johannes Chan, ex-reitor da Faculdade de Direito da HKU e partidário de longa data da democracia, a vice-reitor da HKU. No ensino secundário, a pressão foi exercida sobre os Estudos Liberais, uma matéria concebida para estimular as habilidades de pensamento crítico dos estudantes. Finalmente, diversas das maiores redes de livrarias de Hong Kong, incluindo a Commercial Press, recusaram-se a comercializar livros que apoiassem o movimento.

A promulgação de uma lei de segurança nacional (Artigo 23) é a ameaça mais iminente. Diversos políticos pró-Pequim trouxeram de volta essa questão após os protestos, expressando a visão deles de que o Umbrella Movement foi um ato de subversão ou mesmo de traição e que somente uma lei de segurança nacional poderia impedir que isso acontecesse novamente. Alguns políticos chegaram a sugerir a aplicação direta de leis chinesas de segurança nacional em Hong Kong. Como o governo já garantiu votos suficientes no Legco para apoiar a aprovação do Artigo 23, a população de Hong Kong só pode contar com a sociedade civil para impedir que isso aconteça. Para enfrentar este desafio, as organizações da sociedade civil devem aprender a lição do Movimento Occupy superando sua divisão interna e criando uma liderança mais coerente em parceria com os partidos de oposição.

Atualmente, a China é a segunda superpotência do mundo e depende menos de Hong Kong do que no passado. Ela está pronta o suficiente para dizer NÃO a Hong Kong, mas não o bastante para conceder democracia a Hong Kong. Xi Jinping, líder supremo da China, ainda está em processo de consolidar seu poder. Conceder democracia a Hong Kong seria uma contradição a sua abordagem atual de administração do país. No entanto, como a China ainda tem de encontrar um modelo sustentável de desenvolvimento e como a eficácia da abordagem hierarquizada de Xi para combater a corrupção é questionável, o Partido Comunista Chinês terá que encontrar meios mais institucionalizados para enfrentar problemas sociais prementes. Caso contrário, ele não será capaz de impedir conflitos entre facções dentro do partido e conflitos sociais em diferentes regiões que se acumulam a ponto de causar um “colapso”, recentemente previsto por Shambaugh.¹³ Uma vez que a China reconheça a importância da transparência, prestação de contas, participação pública, dos procedimentos da justiça e da boa governança, Hong Kong pode ter uma chance maior de alcançar a democracia. A fim de tornar isso possível, os pan-democratas precisam construir uma oposição mais coerente e uma liderança mais forte dentro da comunidade. O papel deles é particularmente crucial ao considerarmos a rivalidade entre as diferentes alas do movimento estudantil que levou a Federação de Estudantes à beira da desintegração. No entanto, independentemente destes desafios, há sinais de que a luta pela democracia em Hong Kong vai continuar. Uma pesquisa realizada recentemente por três universidades de Hong Kong em relação à reforma política feita pelo governo apontou que aproximadamente 47% das pessoas apoiaram a proposta, enquanto 38% se opuseram a ela. Além disso, entre os entrevistados com idade entre 18 e 29 anos, aproximadamente 63% eram contrários à proposta e entre pessoas com educação universitária, 55% se opunham a ela. A população jovem e instruída foi esclarecida e se recusa a aceitar um sufrágio universal restrito.¹⁴ Diante disso, apesar do Umbrella Movement não ter feito uma mudança imediata no sistema, ele cultivou com sucesso as sementes da democracia na próxima geração.

NOTAS

1. Nota do Editor: Optou-se por utilizar ao longo do texto traduzido o nome original do movimento, o qual em tradução livre seria Movimento dos Guarda-Chuvas. O nome é uma alusão ao uso de guarda-chuvas por manifestantes em Hong Kong para se proteger de spray de pimenta utilizado pela polícia, como este artigo relata.

2. O Chefe do Executivo é o dirigente máximo da Região Administrativa Especial de Hong Kong (Hong Kong *Special Administrative Region*, no nome em inglês).

3. Nota do Editor: Optou-se também por utilizar ao longo do texto traduzido o nome original do protesto, o qual em tradução livre seria Ocupar Centro com Amor e Paz.

4. O Conselho Legislativo é o órgão legislativo de Hong Kong, metade de seus assentos são eleitos diretamente pela população de

diferentes zonas eleitorais e a outra metade por círculos eleitorais de categorias funcionais, tais como câmaras de comércio, associações profissionais e sindicatos.

5. Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, *Public opinion survey on constitutional development*: Press release 1 (Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong, 2012), acesso em março de 2015, http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/10/Press_Release_20100615.pdf. Somente disponível em chinês.

6. Craig Calhoun, *Habermas and the Public Sphere* (Cambridge: MIT Press, 1994).

7. Bruce Ackerman e James S. Fishkin, *Deliberation Day* (New Haven: Yale University Press, 2005).

8. Nancy Fraser, "Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy", em *Habermas and the Public Sphere*, ed. Craig Calhoun (Cambridge: MIT Press, 1994), 109-42.

9. Nota do Editor: o termo, cunhado por Nancy Fraser, é de difícil tradução ao português, referindo-se em tradução livre a espaços públicos subalternos/alternativos. Para uma explicação em português do tema, ver: Paulo J. Krischke, "Regime ou Cultura no Estudo da democratização," *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 2000, acesso em maio de 2015, 113-31, http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200007&nrm=iso.

10. Hong Kong. Government of the Special Administrative Region, *Report on the public consultation on the methods for selecting the Chief Executive in 2017 and for forming the Legislative Council in 2016* (Hong Kong, 2014), acesso em maio de 2015, http://www.2017.gov.hk/filemanager/template/en/doc/report/consultation_report.pdf.

11. Chinese University of Hong Kong, *Centre for Communication and Public Opinion Survey. Public opinion & political development in Hong Kong: survey results* (Hong Kong, 2014), acesso em maio de 2015, <http://www.com.cuhk.edu.hk/ccpos/images/news/20141022-eng.pdf>.

12. Tom Phillips, "Hong Kong parliament defies Beijing's insistence and rejects 'democracy' plan," *The Guardian*, June 18, 2015, visitado em junho de 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/18/hong-kong-parliament-defies-beijings-insistence-and-rejects-democracy-plan>.

13. David Shambaugh, "The Coming Chinese Crackup", *Wall Street Journal*, 6 de março de 2015, acesso em maio de 2015, <http://www.wsj.com/articles/the-coming-chinese-crack-up-1425659198>.

14. "SAR government has always claimed that a majority of citizens support the constitutional reform package?" *Nextmedia*, 28 de abril de 2015, acesso em maio de 2015, <http://hk.apple.nextmedia.com/realtime/news/20150428/53682382>. Somente em chinês.



KIN-MAN CHAN - China

Kin-man Chan é um dos fundadores do movimento Occupy Central with Love and Peace. Chan também é professor associado de sociologia na Chinese University of Hong Kong.

email: kmchan@cuhk.edu.hk

Recebido em abril de 2015

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.

"Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

FILANTROPIA FAMILIAR NO BRASIL

Inês Mindlin Lafer

- *A partir de sua experiência à frente do Instituto Betty e Jacob Lafer, e a autora reflete sobre o cenário atual de financiamento no país.*

RESUMO

Desde 2013, o Instituto Betty e Jacob Lafer financia projetos de organizações da sociedade civil priorizando dois temas: gestão e inovação em políticas públicas, e redução das desigualdades no sistema de justiça. Neste artigo, a autora, uma das dirigentes do Instituto, discorre sobre o cenário de investimento social no Brasil, e as razões que levaram sua família a concentrar esforços nestas duas áreas.

PALAVRAS-CHAVE

Participação social | Financiamento | Sistema judiciário

• • •

Em 2011 nossa família tomou a decisão de estruturar uma iniciativa de investimento social que honrasse os valores e o legado dos meus avós, Betty e Jacob Lafer. A partir de 2013 constituímos uma organização, que leva o nome deles e que é o veículo para implementar as estratégias que temos desenhado ao longo desses anos. Desde então, o Instituto Betty e Jacob Lafer financia projetos de organizações da sociedade civil priorizando dois temas: gestão e inovação em políticas públicas, e redução das desigualdades no sistema de justiça.

A escolha destas duas áreas programáticas baseou-se tanto nos interesses dos membros da família como em uma análise das necessidades de investimento no cenário nacional e dos espaços que poderiam ser ocupados com a atuação privada sem fins lucrativos. A pesquisa para a estruturação do programa feita em 2011 indicou que havia demanda de investimento nos temas que nos interessavam, e poucos financiadores apoiando-os, especialmente a área de justiça, o que tornava pertinente o que estávamos planejando.

Ponderamos também a disponibilidade financeira em face da expectativa de impacto com a nossa atuação. Como nossos recursos não eram suficientes para fazer o atendimento direto e atingir grandes grupos populacionais, procuramos estratégias de intervenção nas quais nosso investimento pudesse ser potencializado. Deste modo, nós não apoiamos o atendimento direto, pois entendemos que quem tem recursos e a responsabilidade para fazê-lo em larga escala é o Estado. A ideia, então, é que os projetos por nós apoiados possam instar os agentes públicos a fazerem melhor a sua parte nas duas áreas programáticas mencionadas.

O cenário de investimento social no Brasil

As organizações não governamentais tal qual as reconhecemos hoje começaram a se formar e consolidar nas décadas de 1960 e 70 sob os anos de ditadura militar, ganhando força e tornando-se visíveis nas duas décadas seguintes. A partir de 1990 o movimento do investimento social começou a se fortalecer no Brasil, com crescentes investimentos dos atores locais. É na segunda metade dos anos 90 que entra em cena de maneira organizada o investimento empresarial em programas e projetos sociais, sobretudo por meio de seus institutos e fundações.¹ Paralelamente, já no início dos anos 2000, começa um movimento de diminuição, ou pelo menos de reconfiguração, do investimento social internacional no Brasil.

Ao crescimento e à estabilidade econômica do país somam-se as mudanças na estratégia de órgãos de cooperação internacional que ampliam sua atuação para Ásia, África e Leste Europeu,² incluindo alguns que, de fato, deixam de investir por aqui. Fundações de origem internacional que foram importantes na consolidação de uma série de iniciativas e ONGs brasileiras, como a Fundação MacArthur ou a Fundação W. K. Kellogg, fecharam seus escritórios brasileiros nos últimos anos. Em substituição, é verdade, alguns poucos têm ampliado sua presença no país, como a *Open Society Foundations*, que escolheu o Brasil como sede de um escritório regional para a América Latina.

Há poucos dados desagregados disponíveis sobre o investimento social privado nacional. A base mais utilizada tem sido o censo periódico realizado com os associados do Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE). Essa pesquisa tem mostrado um aumento contínuo do montante investido,³ que em 2012 foi de cerca de R\$ 2,35 bilhões. A maioria dos associados tem origem corporativa (71%) e apenas 8% são grupos familiares.⁴ Educação aparece como prioridade programática para 86% dos participantes da pesquisa.⁵

Note-se, porém, que em 2012 apenas 15% dos associados dedicava-se exclusivamente ao financiamento de projetos de organizações da sociedade civil; 52% dos associados combinava financiamento com execução de projetos próprios; e um terço realizava os próprios projetos.⁶ O que se nota então é que, embora tenha havido uma entrada expressiva de recursos nacionais privados (familiares e empresariais), a atividade exclusiva de doação a projetos de terceiros (*grantmaking*) não é a praxe mais comum.

Em um cenário no qual há uma mudança na atuação dos financiadores internacionais e no qual a doação a fundo perdido (sem perspectiva de retorno financeiro) não é a estratégia principal dos investidores sociais, a sustentabilidade financeira do setor sem fins de lucro torna-se então um enorme desafio. Contudo, se queremos aprofundar a democracia, ampliar o engajamento cívico e político, o acesso e a qualidade dos serviços públicos e a participação social, especialmente nos ambientes urbanos (enorme desafio), é preciso que haja uma sociedade civil forte financiada com recursos privados independentes e não governamentais. É este recurso que permitirá que haja antagonismo a determinadas propostas, que se fiscalizem agentes públicos, como também a formulação de ideias, o desenvolvimento e o teste de novas práticas no amplo espectro dos direitos humanos e das políticas públicas.

O processo de definição de áreas de atuação

Para estruturar os programas e definir as estratégias de atuação entrevistamos mais de 12 pessoas entre diretores e funcionários de organizações não governamentais, financiadores nacionais e internacionais, juízes e pesquisadores envolvidos com a defensoria. Foram feitas também visitas a organizações e leituras de bibliografias de interesse. Uma conversa levava a outra e uma referência de leitura a outra. Nosso desafio era estruturar um programa de financiamento com um recurso limitado que procurasse dar uma contribuição efetiva para transformar o cenário na área de justiça e no campo das políticas públicas.

Vale dizer que os programas do Instituto Betty e Jacob Lafer não foram desenhados a partir do marco teórico de direitos humanos, porém relacionam-se com este campo de maneira muito próxima. Não nos guiamos pela lógica de princípios que me parece estar bastante presente nos programas que levam direitos humanos em seu nome.

Nossos programas não estão estruturados em torno de uma convenção, um pacto, uma legislação ou um direito específico. Ao invés disso, nós partimos de um incômodo, dos problemas concretos que queríamos minimizar. A partir daí fizemos uma análise do cenário, de oportunidades e nichos onde poderíamos atuar. O resultado, porém, é um programa que tem “a cara dos direitos humanos”. O programa de justiça fala a língua da militância pela ampliação do acesso à justiça e o programa de políticas públicas tem grande intersecção com os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, terreno mesmo da prestação positiva do Estado.

A maioria dos nossos parceiros busca direta ou incidentemente promover mudanças sistêmicas, seja de legislação, de direcionamento de políticas públicas, de atuação do Judiciário ou de operadores do direito. Disso decorre o desafio enorme de se obter sucesso e impacto com suas intervenções. No entanto, essas mudanças acontecerão de maneira gradual e certamente haverá momentos de retrocesso. Nós vemos os projetos como um conjunto de ações que produzirão impacto paulatinamente. De 2011 para cá investimos cerca de R\$ 3,6 milhões em 27 projetos e temos um orçamento total de R\$ 1,5 milhão para 2015. Esperamos dar continuidade e aprimorar nosso trabalho e torcemos para que outros financiadores nacionais se somem a nós.

O programa de políticas públicas

O programa de políticas públicas leva em consideração um contexto amplo de desafios históricos e institucionais que permeiam a noção de Estado vigente no país e a forma como são elaboradas e implementadas as políticas no Brasil. No Instituto, fizemos desde uma rápida recuperação histórica sobre as explicações para a dita cultura patrimonialista e clientelista na ocupação do Estado brasileiro até uma análise sobre como políticas públicas no Brasil têm sido estruturadas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Neste vasto cenário cito brevemente alguns aspectos que consideramos para priorizar o que temos apoiado nessa linha programática.

Em primeiro lugar, desde a redemocratização, há uma demanda crescente pela ampliação da universalidade e do acesso a direitos para todos, da descentralização e da participação social. Consequentemente, há a necessidade cada vez maior dos municípios de terem capacidade de implementar políticas públicas e de haver controle social e accountability no nível local. Nesse sentido, embora existam mecanismos institucionais de participação social, tais como os conselhos de direito, ou as conferências com a sociedade civil, eles não necessariamente funcionam a contento. Portanto, ainda há espaço para o desenvolvimento de novos mecanismos de ampliação da cultura de participação social no Brasil.

Em segundo lugar, parte dos desafios em garantir de fato os direitos previstos na Constituição brasileira de 1988, implementando as políticas nela previstas, deve-se à carência de formação da burocracia estatal. Além disso, falta agilidade ao setor público: a legislação nacional é complexa, e a contratação de serviços e produtos pela lei de licitações tem como foco o processo de contratação, e não o produto contratado. O mesmo ocorre com os recursos humanos no setor público. Dificilmente pode-se implantar um sistema de reconhecimento por mérito, em que sejam levados em consideração os resultados auferidos para efeitos de progressão na carreira, dado o princípio de isonomia no funcionalismo público.

Por fim, além de toda a atenção que pode ser dada à implementação das políticas públicas do ponto de vista do Executivo, a população em geral e grupos sociais com menos recursos econômicos têm pouco acesso ao Legislativo e aos órgãos de governo, o que muitas vezes faz com que políticas públicas sejam elaboradas sem levar em consideração parte da população que elas afetam. Assim, é preciso ampliar a permeabilidade e a transparência das casas legislativas.

Claramente o programa de políticas públicas não se dispõe a endereçar todos estes desafios simultaneamente; os projetos trabalham com uma pequena porção deles, produzindo algumas mudanças que, somadas, ao longo dos anos, podem iniciar mudanças sistêmicas. O nosso programa está aberto a apoiar projetos que busquem contribuir para a ampliação do *accountability*, da participação e do controle social, para a melhoria ou inovação da qualidade das políticas públicas, para ações de formação de agentes públicos e de monitoramento de casas legislativas e

parlamentares. Grande parte dos nossos projetos une pesquisa sobre políticas específicas a estratégias de *advocacy* construídas a partir de tais pesquisas.

O leque de temas com os quais temos trabalhado tem sido amplo: são assuntos tão distintos quanto políticas de drogas, segurança pública, crianças com reumatismo ou recuperação do Rio Pinheiros em São Paulo. A lógica é que o nosso recurso possa fortalecer a sociedade civil e contribuir para *catalisar* mudanças onde ele estiver sendo empregado.

Nestes quase trinta anos desde a transição para o regime democrático, o país tem procurado alternativas para aperfeiçoar os mecanismos de participação social e representação. Os conselhos participativos e as infinitas discussões em torno dos modelos de reforma política são exemplos de indicadores deste anseio. Se por um lado as alternativas podem vir da academia ou dos órgãos governamentais, por outro é importante que outras venham da sociedade civil organizada, com espaço para diferentes práticas.

O programa da área de justiça

Na área de justiça o programa pretende contribuir para tornar o sistema judiciário menos injusto. Isto é, reduzir as desigualdades na aplicação da lei, com especial atenção à efetiva implementação da legislação já vigente, independentemente da classe social. Temos trabalhado mais com a área de justiça criminal, pois talvez as desigualdades sejam mais patentes neste campo em função da privação da liberdade.

Tal como na área de políticas públicas, os desafios do contexto brasileiro na área de justiça são bastante conhecidos, mas cito alguns que foram importantes no desenho do programa.

Do ponto de vista institucional, há um desequilíbrio entre as instituições públicas de defesa, acusação e julgamento. Embora este cenário venha mudando, com aumentos salariais e ampliação do quadro de defensores públicos, esta disparidade pode ser notada, por exemplo, com a permanência de convênios para que advogados dativos prestem assistência judiciária pública. Tais advogados não têm vínculo funcional, portanto não estão regidos pela lei do funcionalismo público. Não há orientação, controle de qualidade ou avaliação do seu trabalho. Sem exclusividade na função, dificilmente eles têm o tempo adequado para preparar a defesa. Tudo isto compromete a qualidade da assistência jurídica prestada. Já a função de juiz e promotor é sempre realizada por servidores concursados, o que mostra a disparidade das instâncias envolvidas no processo legal. Em 2011, ano em que montamos nosso programa de financiamento na área de justiça, somente 20% do orçamento da Defensoria do Estado de São Paulo foi gasto com defensores públicos concursados, ao passo que a totalidade das atividades de acusação e julgamento foram realizadas por profissionais de carreira.

À esta disparidade, soma-se a desigualdade de acesso à justiça em termos econômicos. Para se ter uma ideia, na cidade de São Paulo, em 2013 havia aproximadamente um defensor para 40 mil potenciais usuários dos serviços da Defensoria, o que demonstra um sistema ainda insuficiente para atender toda demanda. No Brasil, um preso provisório sem acesso a um advogado particular pode ficar meses encarcerado, tendo seu primeiro contato com o defensor apenas pouco antes da audiência de instrução.

Para agravar a situação ainda mais, há no país um quadro de superlotação carcerária, a qual mais do que triplicou nos últimos quinze anos. Em 2013 eram 574 mil presos, cerca de 40% dos quais em prisão provisória. De acordo com o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), o déficit de vagas em estabelecimentos prisionais em 2013 ultrapassava 220 mil.⁷ A superlotação carcerária também contribui para a ineficiência do sistema de justiça; por exemplo, pessoas permanecem presas já tendo cumprido a sua pena, o que custa caro aos cofres públicos. Há parca informação e dados pouco confiáveis, inclusive os provenientes das fontes governamentais. Porém, estima-se que um preso custe cerca de R\$ 1.800 por mês em uma penitenciária pública estadual.⁸

Os problemas estruturais do sistema prisional mencionados anteriormente, somados às dificuldades de acesso ao defensor, implicam a existência de pessoas inocentes ou que cometeram crimes de menor gravidade encarceradas.

Como é notório, a prisão raramente se presta à reabilitação – pelo contrário, muitas vezes quem esteve preso acaba se envolvendo com organizações criminosas, ou ainda tendo grande dificuldade de reinserção na sociedade após obter a liberdade. Daí a importância de se evitar a prisão desnecessária.

Além disso, a legislação brasileira tampouco consegue resolver esses problemas de maneira satisfatória. Nem sempre as normas legais existentes são aplicadas; há leis que “pegam” e outras não. Os operadores do direito com frequência interpretam a lei de forma pouco afeta aos direitos humanos (por exemplo, prisão por furto de objeto de baixo valor). Há decisões judiciais dissonantes do marco legal existente que impõem um regime mais grave do que o previsto, ancoradas em argumentos que encontram ressonância no senso comum e apelam àqueles setores da sociedade que privilegiam punições mais severas. Nesta seara, como opções, as penas alternativas, as soluções de conflito extrajudiciais e a justiça restaurativa podem ser ferramentas interessantes de serem utilizadas no atual cenário do sistema de justiça brasileiro.

Ademais, há outro problema institucional com o sistema jurídico brasileiro. Na mesma linha do problema mencionado anteriormente, notamos pouca porosidade à participação popular e baixo *accountability* nas instituições do sistema de justiça. A sociedade civil evoluiu na relação com Executivos dos diversos níveis e também, porém em menor grau, com o Legislativo, encontrando algum espaço de pressão e acesso aos políticos. No entanto, a mesma evolução não se verificou na relação com o Judiciário e as promotorias de justiça, menos abertas à participação social. Embora, no Brasil, existam as promotorias de interesses difusos e coletivos e os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, criados para fazer o controle externo destes órgãos e com participação de profissionais de fora da carreira, há ainda bastante espaço para ampliação da participação da sociedade nas instituições de justiça.

Novamente vale afirmar que nenhum projeto por nós apoiado enfrenta todos esses desafios conjuntamente. A lógica é a mesma: abrimos um menu amplo de possibilidades e entendemos que a atuação dos vários projetos ao longo dos anos é que poderá produzir algum impacto. Temos, então, procurado financiar ações que contribuam para a melhoria da qualidade e eficiência do sistema de justiça; que aproximem os defensores, promotores e juizes da aplicação dos princípios dos direitos humanos nos processos criminais e para uma opinião pública mais informada, que defenda políticas de redução das injustiças na área penal. Vários projetos incluem levantamento e veiculação de informações e valem-se dos dados pesquisados para realizar ações de *advocacy* seja junto a congressistas, operadores do direito ou população em geral.

As estratégias de *advocacy*, assim como trabalhos com a mídia e a produção de materiais de comunicação que traduzam dados, estatísticas e argumentos de direitos humanos para uma linguagem cotidiana, têm sido utilizadas pelos projetos como uma forma de influenciar legisladores, governos, juizes e promotores e opinião pública em torno de uma abordagem mais afeta ao marco legal dos direitos humanos e a implementação de um sistema de justiça mais justo e racional.

Embora o volume de recursos para esse programa seja limitado, as organizações por nós apoiadas têm apontado a importância do nosso financiamento no cenário nacional, dado que hoje o grosso dos valores aportados no tema provém de financiadores internacionais. Isso nos dá a dimensão da responsabilidade da nossa atuação como também da já mencionada necessidade de recursos crescentes para financiar uma sociedade civil independente.

Conclusão

Iniciativas de investimento social familiar podem ter um papel fundamental no cenário aqui apresentado. Muitas vezes essas iniciativas não estão mais ligadas a um ramo de negócios e, portanto, têm muito mais liberdade para contribuir em temas sensíveis, como sistema de justiça, ou outros que careçam de investimentos e que sejam alvo de preocupação e interesse de membros da família.

O foco e estratégia de atuação escolhidos nos pareceram a melhor opção considerando nossa história e nossos interesses. Entretanto, essa escolha se alinha com um entendimento de que aportar recursos para que as

organizações não governamentais desenvolvam *seus* projetos nas áreas de justiça ou de políticas públicas fortalece uma sociedade democrática. Temos clareza de que nosso apoio isoladamente “não faz verão”, mas esperamos dar a nossa contribuição.

NOTAS

1. BNDES, *Terceiro setor e desenvolvimento social – Relatório setorial N-3* (Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2001), acesso em 18 maio 2015, http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/tsetor.pdf.
2. Associação Brasileira de ONGs (ABONG), *Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados* (Rio Janeiro: Associação Brasileira de ONGs, 2010).
3. Com exceção do ano de 2009, quando houve um decréscimo de 5,03% em função do impacto da crise econômica de 2008.
4. Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE), *Censo GIFE 2011-2012* (São Paulo, GIFE, 2013), 16, acesso em 18 maio 2015, <http://www.gife.org.br/arquivos/publicacoes/28/Censo%20GIFE%202011-2012.pdf>.
5. GIFE, *Censo*, 36.
6. *Ibid.*, 35.
7. Dados recolhidos do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014*, ano 8 (São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014).
8. João Mendes, “A política de drogas no Brasil e as novas ameaças,” *Le Monde Diplomatique Brasil*, 2 set. 2013, acesso em 18 maio 2015, <https://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=1498>. As estimativas sobre os custos da custódia em penitenciárias no Brasil são variadas e não há um número oficial.



INÊS MINDLIN LAFER - *Brasil*

Inês Mindlin Lafer é diretora do Instituto Betty e Jacob Lafer. Trabalha também como consultora para o desenvolvimento de projetos de investimento social e de políticas públicas, especialmente na área dos direitos de crianças e adolescentes. Inês é formada em psicologia pela Pontifícia Universidade Católica PUC-SP. Possui mestrado em Administração Pública e de Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).

email: ines@ajlpart.com.br

Recebido em abril de 2015
Original em português.

“Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*”

“TODAS AS VOZES IMPORTAM”

Kasha Jacqueline Nabagesera

- *Entrevista com Kasha Jacqueline Nabagesera, a ativista lésbica de maior destaque em Uganda.*

Em um país onde as pessoas homossexuais frequentemente têm que se esconder para proteger sua vida, é preciso muita coragem para que uma ativista LGBTI adote o apelido “Bombástica” (*Bombastic*, no original em inglês). Em Uganda, a terra natal da ativista Kasha Jacqueline Nabagesera, uma pessoa pode ser morta apenas por amar alguém. No entanto, o estupro, perseguição, prisão e morte de inúmeras pessoas homossexuais ugandenses, não impediram a aguerrida ativista de fundar – e de dar o seu próprio nome – a primeira revista escrita por colegas da comunidade LGBTI e que conta suas próprias histórias. Em agosto de 2015, foi lançada uma chamada de artigos para o segundo número da revista.

A revista *Bombastic*, bem como o apelido de Kasha, fazem referência a uma famosa canção em Uganda chamada “*Mr. Lover Lover, Mr Bombastic!*” do cantor Shaggy, de origem jamaicana e estadunidense. O título da publicação revela como a comunicação e a cultura popular têm sido fundamentais na luta contra o ódio e preconceito em Uganda. Kasha fundou e foi presidente por dez anos da FARUG (“*Freedom and Roam Uganda*”, no nome original em inglês), a mais importante organização de direitos LGBTI da Uganda. Desde então, ela tem aliado esforços jurídicos e políticos a ações culturais pelo direito de existir e de se expressar publicamente da comunidade LGBTI. Com 35 anos de idade e nascida em Kampala, Kasha descreveu que “alterar a lei na Uganda seria um grande passo, mas que o mais importante é mudar a mentalidade das pessoas”.

Desde a escola, quando alguns de seus amigos cometeram suicídio como consequência do *bullying*, ela vem lutando pelos direitos LGBTI no parlamento, na ONU, União Europeia e Comissão Africana. Ela tem buscado desafiar ativamente a lei e a cultura popular para mudar tanto as estruturas formais quanto o comportamento cotidiano das pessoas em relação às pessoas homossexuais em Uganda. Quer ela esteja participando de debates em fóruns de alto nível ou da criação do primeiro bar LGBTI no país, Kasha sabe que é preciso mais do que um mero *lobby* político para mudar a realidade no terreno.

O bar LGBTI acabou sendo fechado. No entanto, de modo até mesmo mais preocupante, outras derrotas também podem acontecer no âmbito legal. A Corte Constitucional anulou uma lei contra a homossexualidade que foi aprovada em 2014 e que impunha pena de prisão perpétua ao “crime de homossexualidade.” No entanto, a sentença não foi baseada em questões de mérito, mas sim em aspectos procedimentais. Os juízes determinaram que a falta de quórum no Parlamento tornava o projeto de lei inválido. O texto de um novo projeto de lei, que ainda não foi formalmente apresentado, vazou para a mídia em dezembro de 2014. Esse projeto de lei é considerado ainda mais abrangente do que o anterior, uma vez que também inclui dispositivos legais contra pessoas transexuais.

Esses reveses não detiveram Kasha. Em uma entrevista exclusiva à Sur 21, Kasha falou sobre a revista *Bombastic*, o bar LGBTI, as leis, a Parada do Orgulho Gay e de maneira mais ampla sobre a luta LGBTI em Uganda.

Conectas Direitos Humanos • Kasha, a primeira pergunta é sobre as suas origens. Você pode nos contar o que te levou a ser uma das ativistas LGBTI mais ativas em Uganda e, de fato, no mundo?

Kasha Jacqueline Nabagesera • Que gentis tanto a pergunta, quanto a apresentação. Quando comecei o movimento em Uganda eu era muito jovem, mas já havia sofrido muito na escola. Naquela época, eu já era abertamente gay. Então, quando descobri que segundo nossa legislação era ilegal ser abertamente gay, decidi que precisava mudar as coisas. A maioria dos meus amigos gays foi expulsa da escola, outros foram rejeitados por suas famílias. Então, vi uma oportunidade de protestar por aqueles que não podiam, pois eu não tinha nada a perder.

Conectas • Uma vez você disse que alterar a lei em Uganda seria um grande passo, mas que o mais importante é mudar a mentalidade das pessoas. Porque você acha que este é o caso?

K.J.N. • Mudar a lei é um grande passo no controle do comportamento das pessoas, mas isto não vai mudar as percepções de todas elas, isto é, daquelas que nos agridem, que nos censuram, que nos estupram, que ameaçam queimar nossas casas. Mesmo que a lei seja mudada, essas pessoas ainda podem tomar a lei em suas próprias mãos. No entanto, se mudarmos a mentalidade das pessoas, em termos de como elas encaram a homossexualidade, para que elas parem de pensar, por exemplo, que as pessoas homossexuais vão pegar seus filhos ou que vão infectá-las com doenças. Se conseguirmos tirar esse tipo de pensamento das pessoas e fazê-las encarar as pessoas LGBTI como seres humanos, como seus irmãos e suas irmãs, então este será um passo muito grande.

Conectas • Quais foram os maiores desafios que você enfrentou na promoção da mudança cultural e de mentalidade em Uganda nos últimos anos?

K.J.N. • O maior desafio que enfrentamos é que não possuímos plataformas para criar conscientização. A mídia é censurada quando procura noticiar questões LGBTI de maneira positiva ou imparcial. A cobertura é muito tendenciosa e é uma das maiores instigadoras de ódio na comunidade. Sem essas plataformas é difícil difundir nossa mensagem às pessoas com as quais vivemos, oferecer informações sobre saúde à população e fazer com que o governo saiba que até mesmo nós precisamos ser incluídos nas políticas nacionais. Mesmo as pessoas que querem nos fornecer plataformas têm muitas vezes medo de que serão consideradas promotoras da homossexualidade. Assim, há um desafio realmente grande.

Conectas • E em relação às suas maiores conquistas como ativista, do que você mais se orgulha?

K.J.N. • Devo dizer que tenho orgulho de construir o movimento, porque, pelo menos agora, há mais pessoas dispostas a protestar, dispostas a compartilhar as suas histórias, e nem tudo está circunscrito a um pequeno grupo, como no passado. Então, o movimento está mais forte. Mal posso esperar para receber novos desafios, mas o simples fato de que muitas pessoas estão dispostas a se expressarem e protestarem, para mim, é a minha maior conquista, construir um movimento e saber que mesmo que eu não esteja aqui hoje outras pessoas podem continuar o movimento.

Conectas • Se você tivesse a oportunidade de explicar para alguém que não possui um histórico ou conhecimento sobre os direitos LGBTI em Uganda, como você explicaria a essas pessoas a situação de hoje em dia?

K.J.N. • Em primeiro lugar, diria a essas pessoas que realmente existem pessoas LGBTI em Uganda. Muitos ugandenses acham que não há pessoas gays aqui. No passado nossos líderes costumavam negar a existência de homossexuais. Nós não éramos perseguidos até que os colonizadores britânicos chegaram em 1886 e tornaram a homossexualidade ilegal. Por causa disto, as pessoas homossexuais continuam a ser perseguidas e humilhadas. Hoje em dia, novos colonizadores chegaram dos Estados Unidos – os evangélicos estadunidenses. Eles têm vindo a Uganda desde o início da década de 2000 e vêm exportando toda sua homofobia aos políticos e religiões em Uganda. Atualmente, quase todos nossos líderes atacam com impunidade a comunidade LGBTI. Ademais, como essa é a geração da tecnologia, há diversas informações falsas que estão sendo disseminadas ao público em

Uganda pelas mídias sociais. Se tentamos divulgar uma mensagem, ela é considerada pornográfica ou promotora da homossexualidade. Em contraste, e como exemplo, pornografia extremamente sadomasoquista foi exibida em uma igreja e, no entanto, nenhuma ação foi adotada contra aqueles que organizaram isto.

Conectas • Como você conseguiu fundar, estruturar e expandir a Freedom and Roam Uganda (FARUG, na sigla original em inglês) em um clima de tamanha hostilidade, tendo em conta as dificuldades de financiamento, por exemplo?

K.J.N. • Quando estava criando minha organização com mais duas pessoas, fui suspensa nas duas primeiras semanas de sua criação, porque eu era muito ativa e muito radical, eu não queria que a organização fosse apenas um grupo social. Isto causou uma série de desafios nos estágios iniciais da organização, porque as pessoas tinham medo de que elas seriam expostas e tiradas do armário. Mas eu as convenci de que minha família estava lá para nos ajudar. Minha mãe prestava muito apoio. Disse a elas que não iria expor ninguém, só precisava que elas me dessem seu apoio. Também tivemos desafios para comunicar a nossa mensagem ao mundo exterior. A Internet tinha acabado de ser implementada em Uganda e, por isso, era muito cara. Quando nós nos apresentamos às organizações de direitos humanos aqui em Uganda, muitas delas nos rejeitaram porque não consideravam que os direitos das pessoas LGBTI eram direitos humanos. Nós também perdemos pessoas – nós perdemos pessoas aos estupros, ao suicídio após elas terem sido expostas em suas escolas. A própria mídia expôs nossa organização e introduziu espiões nela, e propagou tudo nos meios de comunicação. Além disso, por não ser uma organização registrada, isto também nos impediu de ter acesso a financiadores maiores. Estes são os desafios que enfrentamos.

Conectas • Agora você poderia, por favor, nos contar sobre o seu envolvimento na criação do primeiro bar gay em Uganda? Ele estava bastante relacionado à mudança de mentalidade que você mencionou, certo?

K.J.N. • Ah, sim, o bar “Ilhas de Safo (*Sappho Islands*, no original em inglês).” Sim, a questão é, nós gostamos de festa. Nós íamos a muitos bares, mas acabávamos sendo agredidas, não tínhamos a permissão para usar banheiros, pois os proprietários acreditam que o gênero ou a maneira de se vestir de uma pessoa não se adequa ao banheiro [que esta pessoa está usando]. Tinha se tornado uma rotina receber todas segundas-feiras um grande número de e-mails de pessoas que tinham sido agredidas durante o fim de semana por simplesmente terem dançado juntas ou estarem de mãos dadas em bares públicos. Então, decidi abrir um bar, não para ter lucro, porque eu não tinha nenhum lucro, mas para criar um bar que era abertamente gay. Qualquer pessoa que entrasse no bar e não gostasse do que visse, seria a vez dela de se retirar. A comunidade [LGBTI] deu boas vindas ao bar. Tivemos muitas festas lá, festas de noivado, casamentos. Infelizmente, após apenas um ano, o bar foi fechado, pois os vizinhos se queixaram que as pessoas que estavam frequentando o bar eram estranhas, que tinham me visto muito na TV e ameaçaram botar fogo no lugar, por isso tivemos de fechá-lo. Mas vou abrir outro. Não vou desistir.

Conectas • Você poderia nos contar um pouco sobre a Parada do Orgulho Gay e do papel que ela desempenhou na luta contra a discriminação LGBTI em Uganda?

K.J.N. • Sim, em 2012 foi quando introduzi a Parada do Orgulho Gay em Uganda. Eu me dei conta que havia ido a tantas Paradas do Orgulho Gay ao redor do mundo, mas nunca havia ido a uma no continente africano. E então pensei que talvez pudéssemos ter uma Parada! Não tínhamos que fazer uma Parada comum indo às ruas – com certeza, nos matariam, então eu disse que poderíamos organizar a Parada de diferentes maneiras. Apresentei a Parada à comunidade para ver como se sentiriam e, naturalmente, havia dúvidas. Algumas pessoas estavam me chamando de louca e perguntando “como posso ir à Parada quando estou na justiça processando o governo.” Outras estavam entusiasmadas, porque nunca tinham ouvido falar da Parada, elas nem sequer sabiam o que a Parada significava. Outras estavam curiosas. E, assim, começamos a ter festas de arrecadação de fundos todos os meses, nessas oportunidades eu expunha às pessoas o que significava a Parada, como as pessoas se vestiam para a Parada, o que acontecia na Parada, o que podíamos fazer na Parada para nos sentirmos livres. Então, decidimos ter a nossa primeira Parada – uma semana cheia de atividades, festas e um festival de cinema. Por fim, quando tínhamos acabado a marcha e estávamos nos preparando para nos divertirmos, a polícia veio e nos prendeu.

Conectas • Agora nós gostaríamos de falar um pouco sobre a revista *Bombastic*. Você poderia nos contar como tudo começou?

K.J.N. • Dei início à revista *Bombastic* porque meu apelido é “Bombástica.” Ademais, os ugandeses adoram um músico americano chamado “Shaggy” que canta a canção “*Mr Lover Lover, Mr Bombastic!*”. Ele vem a Uganda todos os anos, e eu queria usar algo que fosse cativante, mas que também poderia atrair muitos ugandenses – as pessoas estavam brigando pela revista, simplesmente porque viram a palavra “bombástica.” A ideia central era que já que nós não temos nenhuma plataforma para conscientizar, para mudar a mentalidade das pessoas, por que não poderíamos ter a nossa própria e imparcial revista, compartilhar nossas histórias e distribuí-la de forma gratuita, e avaliar a repercussão?

Eu escrevi no meu Facebook e apresentei a ideia à comunidade e convidei as pessoas a enviarem suas histórias. Foi incrível. Recebemos mais de 500 artigos, mesmo antes de eu ter criado uma equipe para trabalhar comigo. Eu estava tão sobrecarregada. Comecei a falar com as pessoas sobre a revista e todos disseram que era uma boa ideia. Mas, é claro, algumas pessoas estavam muito assustadas e perguntavam “como é que vamos distribuí-la?”.

Conectas • E como ela foi distribuída? Você pode nos contar sobre o público da *Bombastic*?

K.J.N. • Sim, nós imprimimos a revista e fomos a diferentes partes do país, fazendo sua distribuição. Nós focamos em quatro grupos principais. Uma das estratégias era simplesmente distribuir a revista aleatoriamente às pessoas na rua, porque estas são as pessoas que simplesmente seguem o fluxo – se ouvem que há alguém sendo agredido, elas vão se juntar à luta.

Em seguida, distribuímos a revista aos formuladores de políticas públicas. Na verdade, a razão pela qual lançamos a revista naquela época [dezembro de 2014] foi porque o parlamento estava muito irritado por causa da decisão [que declarou inconstitucional a lei contra a homossexualidade, por razões processuais, em agosto de 2014] de modo que os parlamentares estavam prometendo aprovar uma nova lei como um “presente de Natal.” Então dissemos “Tudo bem, então também vamos dar a eles um presente de Natal”.

Foi muito interessante porque fui pessoalmente à polícia, tive diálogos com os ministros, fui ao gabinete presidencial, conversei até mesmo com o Ministro de Ética. Havia anos que ele queria me prender e, naquela época, ele também estava me ameaçando, fazendo falsas acusações na mídia de que eu estava promovendo a homossexualidade e pornografia, mas ele não podia fazer nada porque não havia base jurídica. Então, ele ordenou que a polícia queimasse todas as cópias da revista que encontrasse na rua, mas as pessoas realmente gostaram da revista, foi maravilhoso, ninguém a deixou nas ruas. Todo mundo levou uma – até mesmo ficamos sem cópias! Foi realmente uma experiência muito empolgante e emocionante para mim.

Também havia a geração mais jovem, os estudantes das instituições superiores de ensino. Eles serão os futuros líderes e são as pessoas que vão às manifestações contra os homossexuais. Nós não queremos que eles sejam corrompidos, porque ainda são jovens. Precisamos que eles parem de fazer *bullying* contra seus próprios colegas, parem de expô-los nas mídias sociais – o que está acontecendo muito.

O quarto grupo foi a nossa própria comunidade – não a comunidade que nós já conhecemos, mas mais pessoas que nós não conhecíamos. Sabemos que existem pessoas para as quais se diz que elas estão possuídas por demônios – quando eu era jovem, me disseram que eu estava possuída por demônios. Há pessoas que estão cometendo suicídio, porque elas pensam que estão sozinhas. Nós queremos ter acesso a essas pessoas, porque não as conhecemos e esperamos que quando elas leiam a revista, elas descubram que não estão sozinhas e que podem contar conosco.

Conectas • Você pode explicar aos nossos leitores um pouco mais sobre o financiamento da revista e como espera continuar captando recursos?

K.J.N. • Em relação a financiar a ideia, decidi optar pelo *crowdfunding*¹ porque consultei muitos financiadores e investidores aqui. Todos estavam relutantes. Todo mundo pensou que era uma boa ideia, mas todos tinham medo por questões de segurança. Foi na época que o projeto de lei tinha sido aprovado, por isso havia muita relutância de tantas pessoas em nos financiar. Eu disse a eles que justamente tínhamos que continuar a criar maneiras de podermos ter acesso às pessoas que estão sempre nos atacando.

No entanto, após a primeira edição em 2014, eu disse “não podemos continuar com a revista, porque ela não é sustentável, não podemos continuar imprimindo cópias. Vou parar produzi-la, principalmente pela segurança das pessoas no terreno.” Então nós criamos um site e uma estação de TV e rádio, para que possamos continuar a publicar a *Bombastic*, garantindo ao mesmo tempo a nossa segurança. No entanto, nem todos podem pagar para ter acesso à internet. Então, nós estamos realmente paralisadas, oprimidas, mas, ao mesmo tempo, animadas porque as pessoas ainda estão dispostas a se envolver. Se um dia conseguirmos arrecadar mais fundos faremos outra edição, não há nenhuma dúvida a respeito disto.²

Conectas • Que ótimo! E como você escolheu as histórias que seriam publicadas na primeira edição? O conteúdo será o mesmo em edições futuras?

K.J.N. • Escolhi essas histórias porque conheço algumas delas há muito tempo e nunca as havia publicado. Outras republicuei porque elas nunca tiveram o destaque público que deveriam ter tido. Publiquei histórias sobre HIV/Aids porque poucas pessoas realmente assumem o diagnóstico, por isso, com essas histórias esperamos que mais pessoas se pronunciem a respeito e comecem o tratamento, em vez de se sentirem estigmatizadas e discriminadas. Não pude manter algumas histórias, porque elas não estavam alinhadas com o objetivo da revista, por exemplo, histórias que expunham que funcionários do governo eram homossexuais. Também dei às pessoas que já eram assumidas uma oportunidade, já que as pessoas querem saber por que elas assumiram a homossexualidade – aqui há uma ideia de que elas são gays porque estão sendo pagas. Assim, usamos essas histórias, de pessoas que eram gays assumidas, para que as pessoas possam realmente conhecer suas histórias, em vez de julgá-las. E, por último, dei espaço para aquelas pessoas que nunca tiveram a oportunidade de se manifestarem porque estão no armário. Estas são as pessoas que o mundo precisa escutar. Se torna tão monótono quando são sempre as mesmas vozes que estão falando. Mais vozes precisam ser ouvidas e então dei a elas a oportunidade.

Conectas • Quais foram as reações dentro de Uganda após a publicação da revista *Bombastic*?

K.J.N. • As reações das pessoas foram realmente comoventes. Algumas pessoas nos ligaram dizendo “esta é a primeira vez que estou ouvindo as histórias contadas por vocês, o tempo todo ouvi as versões de pastores ou ministros homofóbicos, mas nesta revista estou lendo histórias reais de vida, sinto muito.” Outros disseram: “Sou parte da comunidade, não sei onde encontrar vocês” ou “minha filha é gay”, “meu filho é gay”, “agora sei porque a minha filha gosta de se vestir assim” ou “agora sei porque meu filho está se comportando como uma mulher”. Então, foi realmente, realmente impressionante.

Algumas agências governamentais solicitaram mais cópias, incluindo a polícia, o Ministro do Serviço Público e o Ministro de Saúde. Isto mostra o impacto positivo da revista quando até mesmo essas instituições estão entrando em contato conosco e dizendo “precisamos de mais cópias porque queremos enviá-las para diferentes departamentos e distribuí-las.” Então, foi realmente muito positivo.

Claro, nós também recebemos reações de muito ódio. Pessoas dizendo que querem me decapitar quando me encontrarem ou que vão atirar em mim. Outras, porém, disseram “conhecemos uma pessoa que realmente quer falar com você e entender.” Para mim, isto é exatamente o que estamos gerando, mudar as atitudes das pessoas, as mentalidades, porque, atualmente, as pessoas só estão recebendo uma versão da história. As ameaças do reverendo de uma diocese em Runkugiri foram hilariantes. Ele ameaçou me processar por invasão de propriedade porque ele indagou como as revistas tinham chegado às instalações da igreja. Ele disse que precisava me ligar no dia 31 de dezembro, porque não queria começar o ano novo com uma maldição por causa de algo que tinha lido em

uma página específica da revista. Levando em conta que eu tinha editado a revista, mas não tinha ideia do que havia nessa página específica – no entanto, ele tinha! Internamente pensei, “legal, então você leu a revista.” Eu ri e ele ficou tão irritado que ele desligou na minha cara. Foi realmente hilariante.

Conectas • Como ativista na promoção dos direitos LGBTI em Uganda, o quão e de que maneira, as mídias sociais, como Twitter e Facebook, são importantes para você?

K.J.N. • Para mim, as mídias sociais são meu escritório. Elas são meu escritório porque é nelas onde consigo entrar em contato com tantas pessoas da comunidade. Temos grupos secretos onde adotamos estratégias como uma comunidade. Temos páginas públicas para as nossas organizações onde também interagimos com o mundo inteiro, onde nós temos amigos e amigas de todo o mundo que nos enviam mensagens de solidariedade. As mídias sociais têm sido realmente úteis em nossa luta. Mas também há aspectos negativos, pois as mídias sociais têm causado a exposição de tantas pessoas nos meios de comunicação aqui em Uganda. No entanto, elas nos ajudaram a construir um movimento muito forte. As mídias sociais oferecem a possibilidade das pessoas que estão no armário falarem livremente.

Vimos muitas pessoas se assumindo, pois elas têm visto que há um grupo bastante atuante nas mídias sociais, então elas finalmente também se sentem confortáveis sobre quem são.

Conectas • Em outras entrevistas você se referiu à forma como operamos em uma aldeia global e como o projeto de lei contra a homossexualidade foi adiado pelo menos em parte, provavelmente, porque vários países expressaram sua condenação a ele. Quão importante você acha que a pressão internacional de outros governos e ONGs é no combate à discriminação LGBTI em Uganda?

K.J.N. • É importante e não é importante. Ela tem limites, porque a promulgação do projeto de lei ainda aconteceu, apesar da pressão, mas, eventualmente, o projeto também foi paralisado, pelo menos em parte, por causa da pressão internacional. No entanto, também é importante que as pessoas que estão no terreno façam barulho e coloquem muita pressão, porque conhecemos a situação melhor. Essa pressão internacional pode, muitas vezes, se dar em uma diplomacia bastante silenciosa e, às vezes, nós sentimos que o mundo inteiro devesse se armar contra esse projeto de lei. Por isso, a pressão ajuda, mas somente quando é feita em consulta conosco. Diferentes situações exigem ações diferentes – é por isso que é sempre importante consultar aqueles no terreno primeiro.

Conectas • A pressão internacional é mais relevante quando vem de países do Sul Global, como o Brasil?

K.J.N. • Todos os países, todas as vozes importam. Não importa de que país a voz está vindo, todas as vozes importam.

Conectas • Você pode nos contar um pouco sobre o seu envolvimento com as organizações internacionais, especialmente tendo em vista que a “*Coalition of African Lesbians*” recebeu recentemente o status de organização observadora na Comissão Africana?

K.J.N. • É importante para nós nos relacionarmos com a Comissão Africana e outros organismos internacionais, como as Nações Unidas e a União Europeia. Mesmo se conseguirmos levar alguma questão às Nações Unidas e, por sua vez, ela for rejeitada na Comissão Africana, isto realmente não vai fazer uma grande diferença. Por isso, é muito importante se relacionar com todas as organizações. Ademais, não podemos lidar apenas com os recursos locais, porque os nossos países não são Estados isolados. Estamos em uma aldeia global – o que acontece em Uganda afeta as pessoas no Quênia, que afeta as pessoas no Egito, que afeta as pessoas na Gâmbia.

Foi um grande feito para nós que a *Coalition of African Lesbians* tenha recentemente alcançado o status de organização observadora na Comissão Africana [em 25 de abril de 2015]. Agora, o diálogo está começando, agora as portas estão sendo abertas e, em breve, as pessoas vão começar a perceber que são os nossos próprios filhos e filhas, nossos irmãos e irmãs que estão sendo mortos, que estamos colocando na cadeia. Particularmente, é muito simbólico, porque se você ler o indeferimento do pedido de status de organização observadora da Comissão

Africana em 2010, você notará que era apenas um parágrafo muito vago que nem sequer era inteligível para nós. Isto mostra que há uma mudança de atitude, uma mudança nas mentalidades das pessoas na Comissão. A decisão envia uma mensagem de que nós merecemos estar lá, como qualquer outra ONG. Claro, vai haver uma represália, mas estamos prontos para ela, porque essa é a nossa vida, nós apenas temos que traçar estratégias de forma segura. Na próxima sessão da Comissão vamos estar lá, prontas para nos engajarmos e levarmos nossas histórias para que elas sejam compartilhadas com os governos dos países africanos. Estou tão animada!

Conectas • O que você tira como lição de sua visita ao Brasil em relação à questão LGBTI no país?

K.J.N. • Bom, quando eu estava no Brasil, em primeiro lugar gostei das pessoas, elas são realmente afetuosas. No entanto, as histórias que ouvi quando estava lá não eram muito boas. Havia um monte de homofobia e também de racismo. Quando fui ao Rio houve um grande protesto e mataram dois garotos negros que estavam em uma rua próxima onde eu estava hospedada. Eu não podia sair sozinha apenas para passear e desfrutar do ar livre. Aqui [em Uganda] eu raramente ando na rua e, normalmente, aproveito quando estou fora de Uganda para andar livremente na rua, porque não sou reconhecida. Mas lá [no Brasil] era assustador, porque embora a minha sexualidade não estivesse estampada no meu rosto, minha cor de pele estava, foi realmente assustador para mim.

Conectas • Por fim, qual a melhor forma de apoio que nossos leitores podem prestar aos esforços para combater a discriminação LGBTI em Uganda?

K.J.N. • Respondam aos nossos pedidos de apoio quando os divulgamos, leiam as nossas notícias para que possam saber o que está realmente acontecendo, façam doações para nos ajudar a alcançarmos nossos objetivos para fazer esse trabalho – nosso *Paypal* é enviado diretamente para nós. Usem as mídias sociais, acessem nossas páginas e digam Kasha "Te envio paz, te envio amor," isto nos dará alegria para trabalharmos e sabermos que pelo menos temos amigos e amigas que se preocupam conosco, mesmo sabendo que estão longe. Isto nos dá a energia para continuar o que estamos fazendo, porque sabemos que não estamos sozinhas nisso.

NOTAS

1. Crowdfunding é uma prática de financiamento coletivo, em geral via internet.

2. Nota do Editor: depois que a entrevista foi feita, uma chamada de artigos foi lançada em agosto de 2015 para o segundo número da revista *Bombastic*.

• • •

Entrevista realizada em abril de 2015 por Laura Daudén e Thiago Amparo (Conectas Direitos Humanos). Oliver Hudson e Josefina Cicconetti, também da Conectas, auxiliaram com pesquisa prévia à entrevista.



KASHA JACQUELINE NABAGESERA - *Kasha Jacqueline Nabagesera*

Gerardo Torres Pérez é aluno da Escola Normal Rural "Raúl Isidro Burgos" de Ayotzinapa do Estado de Guerrero no México.

email: kmchan@cuhk.edu.hk

Recebido em Abril de 2015

Entrevista realizada originalmente em inglês. Traduzida por Fernando Sciré.

"Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

DIÁLOGOS @

“ELES TÊM DE NOS ENTREGAR NOSSOS COMPANHEIROS COM VIDA”

Gerardo Torres Pérez, María Luisa Aguilar

- *Entrevista com Gerardo Torres Pérez & María Luisa Aguilar, ativistas mexicanos, sobre desaparecimento forçado no país e o caso dos 43 estudantes de Ayotzinapa.*

Há hoje no México, segundo dados oficiais, mais de 26 mil pessoas desaparecidas. É um número 600 vezes maior que o dos 43 estudantes de Ayotzinapa. O grupo de jovens virou símbolo das violações de direitos humanos depois de ser emboscado por forças de segurança no dia 26 de setembro de 2014 e desaparecer forçadamente nas mãos de elementos do Estado ligados ao crime organizado. As circunstâncias do crime ainda não foram completamente esclarecidas, tampouco sabe-se ao certo seu paradeiro. Para o governo as investigações foram encerradas sob a alegação – de três pessoas – de que os estudantes foram incinerados num lixão do município de Cocula.

O sumiço dos jovens estudantes de um curso de magistério rural no Estado de Guerrero, no sudoeste mexicano, em setembro de 2014, desencadeou imediatamente campanhas multitudinárias de solidariedade ao redor do mundo todo. Durante meses, os alunos da Escola Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa foram buscados sob a atenção angustiada de parentes, da imprensa e de cidadãos chocados com a brutalidade do crime. Milhares de pessoas foram às ruas em diversas manifestações que pediam justiça e expressavam solidariedade. Nas redes sociais, inúmeras postagens de indignação mantiveram acesa durante muito tempo a esperança de um dia encontrar o grupo com vida.

Mas agora os holofotes da opinião pública se desligaram e a escuridão se abateu não apenas sobre o destino dos 43 jovens estudantes de Ayotzinapa, mas também sobre a sorte de milhares de outros mexicanos e mexicanas que, como eles, ainda têm seu paradeiro ignorado.

O que à primeira vista parecia uma tragédia isolada num pequeno município de Guerrero revelou-se aos poucos a ponta de um novelo enrolado que mantém conectados o Estado mexicano e o crime organizado, numa teia de interesses promíscuos cujo alcance total ainda permanece desconhecido. Em todo o México, se acumulam casos de pessoas engolidas para sempre sob um manto escuro de violência e silêncio. São pessoas que, ao contrário dos alunos da pequena escola rural, não despertam o interesse de campanhas internacionais de solidariedade.

Gerardo Torres Pérez, de 22 anos, era companheiro de curso dos 43 desaparecidos. Seu irmão mais novo estava com o grupo que foi emboscado naquela noite, mas conseguiu escapar. Em 2011, três anos antes desta tragédia de Ayotzinapa, o próprio Gerardo conta que foi envolvido num caso semelhante. Policiais capturaram, torturaram e obrigaram o jovem a disparar uma arma de fogo, numa tentativa de que ele produzisse provas contra si mesmo. A força pública queria fazer a Justiça mexicana acreditar que Gerardo havia disparado numa manifestação pacífica de estudantes, onde dois dos seus companheiros foram executados por elementos do Estado.

Com o apoio de organizações locais e internacionais de direitos humanos, histórias como a de Gerardo e dos 43 desaparecidos do Estado de Guerrero estão vindo à tona. A ativista e coordenadora da área internacional da ONG Tlachinollan, María Luisa Aguilar, diz esperar que o caso de Ayotzinapa “seja um ponto de inflexão” nos desaparecimentos no México. Ela acompanhou de perto o trabalho do grupo de antropólogos forenses vindos da Argentina para elucidar o caso como peritos independentes das famílias.

Ao mesmo tempo, Aguilar se esforça para que medidas cautelares e recomendações feitas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), sejam acolhidas pelo Estado mexicano. Uma destas recomendações teve como resultado a nomeação do Grupo Interdisciplinar de Especialistas Independentes (GIEI), que desde março de 2015 tem elaborado relatórios¹ com recomendações para o Estado tendo como foco quatro frentes de trabalho: o processo de busca, pesquisa para determinar responsabilidades penais, atenção às vítimas e políticas públicas contra o desaparecimento forçado.

Aguilar y Pérez estiveram em São Paulo, em maio de 2015, participando do Colóquio Internacional de Direitos Humanos, promovido pela Conectas com a presença de 130 ativistas de 40 países. Durante o encontro, Gerardo e María Luisa conversaram com a Revista Sur sobre o caso de Ayotzinapa, a situação geral dos desaparecidos no México e a ligação entre as forças estatais e o crime organizado.

Diversas ações – de protesto a campanha internacional – buscam manter vivo o grito de resistência das vítimas da violência e desaparecimento forçado no México. Entre março e junho deste ano, uma Caravana de pais e mães dos 43 alunos, acompanhados de outros estudantes, percorreu os EUA, Argentina, Brasil, e Uruguai com o objetivo de expor a situação da Escuela Normal e os avanços da investigação, assim como pedir aos povos da América do Sul que não se esqueçam da luta em Ayotzinapa.

• • •

Conectas Direitos Humanos • O que foi feito para elucidar o caso dos 43 estudantes de Ayotzinapa?

Gerardo Torres Pérez • Desde o desaparecimento dos estudantes, no dia 26 de setembro de 2014, até hoje, nós não recebemos nenhuma resposta clara e satisfatória das autoridades competentes do México. O que eles fizeram, depois de um tempo, foi realizar investigações e deter várias pessoas que, segundo eles, são membros do crime organizado. Fizeram essas pessoas declararem que nossos companheiros estavam mortos. Mas, conforme os especialistas forenses que estiveram no local para fazer as investigações pertinentes disseram, nossos companheiros não podem simplesmente ser considerados mortos a partir de simples declarações de algumas pessoas presas. Nós, como estudantes de Ayotzinapa, continuamos dizendo que eles têm de nos entregar nossos companheiros com vida. Foi o Estado quem os arrancou de nós, quem se encarregou desse desaparecimento e por isso continuamos nessa mesma postura. Eles têm de nos entregar nossos companheiros.

Conectas • Quem cometeu esse crime?

G.T.P. • Segundo as declarações que nossos companheiros deram muitas vezes, foram principalmente os policiais do município que detiveram os estudantes e colocaram todos eles nas viaturas em que foram transportados. Não sabemos para onde eles foram levados. Alguns policiais detidos dizem que entregaram os estudantes ao crime organizado. Ou seja, fazem um trabalho conjunto com o crime. Por isso, nós dizemos que foi um trabalho conjunto entre o Estado e o crime organizado. No México, tem-se uma concepção muito clara de como funciona o crime organizado. Ele simplesmente faz o trabalho sujo do Estado – se encarrega de desaparecer, de matar, de violar direitos humanos, enfim. Assim o Estado atribui as violações ao crime organizado e fica, ele mesmo, livre de toda a culpa.

Conectas • Quanto disso você vivenciou pessoalmente?

G.T.P. • Eu sou estudante de Ayotzinapa. Eu não estive nos fatos ocorridos em 26 de setembro, mas meu irmão mais jovem presenciou tudo. Por sorte, ele saiu ileso do massacre.

Conectas • Você viveu experiências semelhantes de violência por parte do Estado ou do crime organizado?

G.T.P. • Em 2011, a escola viveu outra repressão por parte do Estado, na qual dois companheiros foram mortos por elementos do Estado. Desde então, não houve detenção de nenhum autor material ou intelectual do crime. É algo

que ficou totalmente impune. Tentaram me culpar, dizendo que eu havia matado meus próprios companheiros. Obrigaram-me a disparar uma arma de fogo, me levaram, me torturaram, queriam arrancar de mim uma falsa declaração de que eu havia disparado contra eles. Não conseguiram me culpar dessa maneira, mas fui vítima de atos como este por parte do Estado.

Conectas • Estamos falando de casos particulares, mas isso está longe de ser algo pontual no México, certo?

María Luisa Aguilar • O caso de Ayotzinapa é muito simbólico porque envolve um grupo grande de estudantes muito ativos que conseguiram atrair a atenção da cidadania mexicana e internacional. Houve mobilização dos pais destes estudantes, além do acompanhamento por parte da sociedade civil, mas este não é um caso isolado. A situação das forças de segurança e seu envolvimento com o crime organizado, a relação destas forças com as autoridades civis, com as autoridades militares é algo que ocorre em todo o país. Temos oficialmente mais de 26 mil desaparecidos no México. São pessoas que ninguém sabe onde estão e que o Estado não tem a capacidade de buscar com vida, nem tampouco de dizer se são desaparecimentos forçados, se são desaparecimentos cometidos pelo crime organizado, ou se são pessoas que simplesmente não estão em suas casas. Estes são os dados oficiais. As organizações, evidentemente, registram números muito mais altos e preocupantes. Dentro deste universo, há ainda os desaparecimentos de imigrantes da América Central. Toda esta situação se dá num contexto de pobreza – o Estado de Guerrero tem uma população muito pobre. Este é também o Estado que tem a mais alta taxa proporcional de homicídio. Ele está inserido num contexto de muita violência e de militarização.

Conectas • Como as organizações de defesa de direitos humanos lidam com um contexto tão difícil quanto o que você descreve?

M.L.A. • Organizações como a nossa, que acompanham os estudantes em Guerrero, tomaram como primeiro passo falar com a Equipe Argentina de Antropologia Forense, em coordenação com outras organizações que atuam no México, para que conseguíssemos chegar aos diferentes níveis de autoridades envolvidas. A Equipe Argentina veio composta por peritos a serviço das famílias porque depois de três semanas do ocorrido as autoridades tentavam dizer às famílias que tinham encontrado valas clandestinas e que aí estavam seus familiares. Isso mostra que a capacidade das autoridades era deplorável demais para que pudessem fazer qualquer tipo de identificação. Além disso, a falta de confiança das famílias fez com que trouxéssemos esse grupo de especialistas, para trabalhar em conjunto em diferentes partes da investigação. Por outro lado, nós levamos o caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Foram solicitadas medidas cautelares para os estudantes desaparecidos e também para os estudantes que foram feridos – um deles ainda se encontra em estado vegetativo, outros dois ainda estão em processos de recuperação. Ainda nesse processo de medidas cautelares, organizações junto com as famílias demandaram que o Estado solicitasse assistência técnica à CIDH, o que se traduziu na vinda do Grupo Interdisciplinar de Especialistas Independentes (GIEI). O GIEI é um grupo independente que está fazendo uma revisão da investigação, além de propor recomendações sobre o que o Estado precisa fazer e não está sendo feito. A primeira recomendação, feita desde o primeiro dia, é que, enquanto não haja certeza sobre onde estão os jovens, a busca deve continuar. E eles devem ser buscados com vida. Além disso, esse grupo deve fazer ainda recomendações a respeito das relações entre o Estado e o crime organizado, investigação penal e, num quadro mais amplo, sobre como o Estado pode enfrentar uma crise de desaparecimentos como a que o México enfrenta hoje.

Conectas • Em crises como essa, a atenção da imprensa e da opinião pública dura um certo tempo e desaparece, mas a realidade continua sendo terrível no local. Agora que muita gente parou de falar do caso, como é a vida para você e para seus companheiros?

G.T.P. • Continua sendo o mesmo, o mesmo de antes que tudo isso tivesse começado. Assassinatos e outras violações aos direitos humanos ainda ocorrem. O próprio Estado tem se encarregado de não prover essa segurança. Mesmo com a presença da polícia continuam havendo assassinatos a torto e a direito. De madrugada aparecem os corpos sem vida. Nós ficamos muito preocupados porque somos os principais envolvidos nessa situação. Sentimos que, a qualquer momento, podemos ser presos ou até mesmo desaparecermos.

Conectas • Por que essa violência é dirigida contra vocês? É uma violência de inspiração política?

G.T.P. • Nossa escola sempre foi de luta. Sempre apoiamos os camponeses e os pobres, as pessoas sem recursos. Com o simples fato de darmos educação às pessoas de poucos recursos temos essa consciência política. O Estado é quem se encarrega de nos manter cada vez mais submissos, cada vez mais pobres. Por isso querem que a escola desapareça. Por sorte, temos muito apoio da população mexicana porque ela percebeu que nossa escola é uma criadora de professores, de mestres, de lutadores sociais; é uma escola que nunca vai se render. É justamente por isso que o Estado quer que ela desapareça.

Conectas • O que você espera daqui pra frente?

M.L.A. • Que a comunidade internacional pare de ver o México como um país reformado e progressista na arena internacional de direitos humanos e compreenda a dimensão do que acontece lá dentro. É preciso que a comunidade internacional continue exigindo essa prestação de contas ao México. Também esperamos algo da sociedade mexicana. Esse caso despertou muita consciência. Vimos nas ruas, nas diferentes manifestações que aconteceram. Esperamos que isso ajude na mudança, dentro do México, que é um país tão marcado pela impunidade em questões de direitos humanos.

NOTAS

1. Mais informações sobre o último relatório do GIEI – de 29 de junho de 2015 – estão disponíveis em: <http://www.tlachinollan.org/comunicado-giei-ayotzinapa-avances-y-pendientes/>

• • •

Entrevista realizada em maio de 2015 pela Conectas Direitos Humanos. Luz González e Josefina Cicconetti, também da Conectas, auxiliaram com pesquisa prévia à entrevista.



GERARDO TORRES PÉREZ - México

Gerardo Torres Pérez é aluno da Escola Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa do Estado de Guerrero no México.

Recebido em maio de 2015
Original em Português.



MARÍA LUISA AGUILAR - México

María Luisa Aguilar é coordenadora da área internacional do Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan.

Recebido em maio de 2015
Original em Português.

“Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*”

VOZES

VIGILÂNCIA EM MASSA DE E-MAILS: A PRÓXIMA BATALHA

Anthony D. Romero

- Como - apesar das recentes mudanças na legislação dos EUA - a vigilância em massa de e-mails continua a ser generalizada, e o que que devemos fazer a esse respeito. •

RESUMO

A promulgação da Lei da Liberdade dos EUA em junho 2015 foi um momento histórico, por se tratar da primeira vez em que os poderes de vigilância do governo dos EUA foram reduzidos desde 11 de setembro. No entanto, o autor argumenta que este é apenas o início do que vem rapidamente se tornando um movimento de direitos humanos da Internet. Ele explica a legislação que foi deixada de lado pela Lei da Liberdade dos EUA, que permite que o governo dos EUA continue espionando cidadãos americanos e também os não americanos, coletando o conteúdo de seus e-mails e outras mensagens on-line. Finalmente, o autor define grupos específicos que devem pressionar o governo dos EUA para pôr fim a essa vigilância indiscriminada.

PALAVRAS-CHAVE

Internet | Privacy | Mass surveillance | Emails | USA Freedom Act | Patriot Act | ACLU | Snowden | Executive Order 12333 | Section 702 | Spying

...

A compreensão popular do conceito de privacidade mudou muito desde as revelações de Edward Snowden em 2013 sobre os programas de espionagem global indiscriminados dos EUA. Antes de Snowden, poucos no campo dos direitos humanos sabiam o que significava metadados. A privacidade das comunicações eletrônicas era um assunto praticamente inexistente nos círculos de direitos humanos. Desde então, as coisas mudaram rapidamente. Quando os crescentes poderes de vigilância do governo dos EUA vieram à público tornou-se cada vez mais claro que algo tinha que ser feito para virar o jogo e coibir os abusos na vigilância, construindo mecanismos de responsabilização reais.

A partir de uma perspectiva histórica, a Lei da Liberdade dos EUA (USA Freedom Act, no original em inglês), promulgada em 2 de junho de 2015, marca a primeira vez desde o 11 de setembro em que os poderes de vigilância do governo dos EUA foram reduzidos. Trata-se de um marco histórico, na medida em que a lei acabou com a coleta em massa de registros telefônicos de cidadãos americanos – e muitos não americanos – que vinha sendo feita pela Agência de Segurança Nacional (*National Security Agency* – NSA, no original) desde 2001. Além disso, a lei oferece a sensação de supervisão. A Lei prevê a representação dos interesses da privacidade no Tribunal de Vigilância de Inteligência Estrangeira (*Foreign Intelligence Surveillance Court*, no original). Em última análise, ela limita a capacidade do governo de armazenar informações telefônicas de metadados de cidadãos norte-americanos.

Ainda assim, a Lei não vai muito longe. Nós, da American Civil Liberties Union (ACLU) chamamos a atenção para o que será a próxima grande batalha contra a vigilância em massa: contestar o recolhimento igualmente generalizado de e-mails de cidadãos americanos, incluindo sua correspondência com estrangeiros. Este recolhimento em massa de e-mails – mantido pela Lei da Liberdade dos EUA – prova que ainda temos um longo caminho a percorrer antes que a privacidade seja plenamente respeitada. Informações recentes da mídia demonstram a magnitude do problema. Este mês, o *New York Times* e a *ProPublica* revelaram que, entre 2003 e 2013, a AT&T forneceu à NSA o acesso a bilhões de e-mails que cruzaram seu sistema de rede nos EUA.

Há duas leis que permanecem em vigor, que permitem este tipo de vigilância em massa de e-mails – a Seção 702 da Lei de Vigilância de Inteligência Estrangeira (*Foreign Intelligence Surveillance – FISA*, no original), de 1978 e a Ordem Executiva 12333, de 1981. Elas são ainda mais invasivas do que a Seção 215 da Lei Patriota (*Patriot Act*, no original), que chega ao fim com a Lei da Liberdade dos EUA. A Seção 215 gravou metadados – listas de registros dos telefonemas recebidos e feitos – mas não o conteúdo de áudio das chamadas telefônicas em si. Em contrapartida, estes dois dispositivos similares permitem coletar conteúdo de comunicações reais – incluindo e-mails, mensagens instantâneas e mensagens em mídias sociais – sem mandados individuais.

A Seção 702 da FISA prevê a obtenção de conteúdo, dentro dos EUA, de pessoas que estão fora dos EUA. Em 2013, havia cerca de 90.000 alvos com este perfil. Na medida em que a correspondência de cidadãos norte-americanos é incluída em tal investigação, esse conteúdo também é retido pela NSA. Em 2011 cerca de 250 milhões de mensagens foram coletadas com base na Seção 702, em sua maioria vindas de prestadores de serviços, tais como Google, Microsoft e Yahoo.

Enquanto isso, a Ordem Executiva 12.333 diz respeito especificamente à coleta em massa de conteúdo a partir de bancos de dados localizados fora dos EUA. Embora o dispositivo, mais uma vez, seja teoricamente destinado a estrangeiros, as comunicações de cidadãos norte-americanos são coletadas caso façam parte de uma comunicação com um estrangeiro que esteja sendo investigado.

Como podemos pressionar o governo norte-americano para mudar tais práticas alarmantes de vigilância de e-mails? Primeiramente, é fundamental envolver as empresas de tecnologia – as cinco principais empresas de tecnologia dos Estados Unidos têm uma receita combinada de mais de meio trilhão de dólares norte-americanos e, portanto, tem forte representação nos corredores de Washington. E o governo só é capaz de acessar esses dados com a aquiescência dessas empresas. Cada vez mais, estamos vendo o setor privado tomar medidas afirmativas, a fim de fechar as “portas dos fundos” da vigilância criadas pela NSA. Além disso, os líderes em tecnologia estão começando a se envolver com organizações ligadas às liberdades civis como a ACLU e com o governo em torno do debate sobre privacidade. Certamente, o *lobby* da tecnologia foi um motor importante para a reforma que contribuiu para a aprovação da Lei da Liberdade dos EUA, incluindo a formação da chamada coalizão para a Reforma da Vigilância do Governo.

As empresas reconhecem que, ao fazer nada sobre o acesso por parte do governo dos dados de seus clientes, estarão prejudicando seus próprios resultados. Elas reconhecem que seria um erro pensar que, uma vez que a geração do milênio não se incomoda em compartilhar suas vidas pessoais – fotos, opiniões e histórias – on-line, eles também não se incomodariam caso o governo tivesse acesso aos seus dados sem sua permissão. Pelo contrário: esta geração exige que as empresas de tecnologia respeitem sua privacidade e parem de entregar dados para o governo. E as empresas de tecnologia estão começando a ouvir.

A pressão também precisa vir de fora dos EUA. Ela deve vir dos líderes dos países que eram espionados, como o Brasil, a França e muitos outros. E isso deve partir de cidadãos não americanos que se recusam a aceitar que a eles seja oferecido um padrão mais baixo de privacidade do que aos seus pares dos EUA. É ilógico – especialmente no contexto da *World Wide Web* – que os EUA ofereçam em maior grau direitos de privacidade para seus próprios cidadãos do que para estrangeiros. No mundo virtual, tal divisão não faz sentido em termos práticos. Por exemplo, ao enviar um e-mail a um cidadão americano em solo americano, se o nosso e-mail atravessar um centro de dados no exterior, este tornar-se-á mais suscetível à vigilância do governo e à interceptação. Ao não desafiar esse padrão diferenciado de proteção de privacidade corremos o risco de trair o próprio poder da *World Wide Web* e a ideia de

que este recurso seja realmente único em todo o mundo – e não um que funcione diferentemente em cada país. Da mesma forma, oferecer proteção de privacidade superior apenas para cidadãos norte-americanos sugere que as empresas de tecnologia teriam de tratar os clientes de forma diferente com base em sua nacionalidade. Juntos, temos que reformular os direitos de privacidade não apenas como uma questão interna de direitos civis, mas no âmbito da luta mais ampla dos direitos humanos internacionais.

Por conseguinte, a Lei da Liberdade dos EUA marca um momento crucial no nascimento de um novo movimento pelos direitos humanos na Internet, do qual Snowden pode ser considerado o pai fundador. Exceto talvez pela China, o governo dos EUA é o que possui a maior capacidade técnica de realizar vigilância. A geração da Internet, em conjunto com grupos da sociedade civil e do setor privado devem exigir a revisão constante da legislação de vigilância dos EUA, nomeadamente a revogação da Seção 702 e da Ordem Executiva 12.333. Abster-se dessa ação levará os EUA a se tornarem a principal referência na definição dos parâmetros globais em matéria de vigilância e permitirá que continuem a minar a privacidade na Internet. Como Snowden disse recentemente, “Argumentar que você não se importa com o direito à privacidade, pois tem nada a esconder é a mesma coisa que dizer que você não se importa com a liberdade de expressão porque tem nada a dizer.”



ANTHONY D. ROMERO - EUA

Anthony D. Romero é o diretor executivo da American Civil Liberties Union (ACLU). Nascido em Nova York de pais porto-riquenhos, Romero graduou-se em Stanford e Princeton. É membro da Ordem dos Advogados de Nova York e foi membro de vários conselhos de organizações sem fins lucrativos.

Recebido em julho de 2015
Original em inglês.

“Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*”