



NOTA TÉCNICA SOBRE REDUÇÃO DE DANOS E AS PREOCUPAÇÕES QUANTO AOS PROJETOS DE LEI Nº 978/2023, Nº 981/2023, Nº 984/2023 e Nº 994/2023

Profa. Dra. Luciana Togni de Lima e Silva Surjus - Departamento de Políticas Públicas e Saúde Coletiva - Instituto de Saúde e Sociedade - Campus Baixada Santista

Prof. Dr. Thiago Marques Fidalgo - Departamento de Psiquiatria - Escola Paulista de Medicina - Campus São Paulo

Profa. Dra. Maria Lucia O. Souza Formigoni - Escola Paulista de Medicina - Campus São Paulo

Profa. Dra. Joana das Flores Duarte - Departamento de Saúde, Educação e Sociedade - Instituto de Saúde e Sociedade - Campus Baixada Santista

Profa. Dra. Adriana Marcassa Tucci - Departamento de Biociências - Instituto de Saúde e Sociedade - Campus Baixada Santista

Profa. Claudia Fegadolli - Departamento de Ciências Farmacêuticas - Campus Diadema

Profa. Dra. Milena de Barros Viana - Departamento de Biociências - Instituto de Saúde e Sociedade - Campus Baixada Santista

Prof. Dr. Dartiu Xavier da Silveira - Departamento de Psiquiatria - Escola Paulista de Medicina - Campus São Paulo

Prof. Dr. Fernando Sfair Kinker - Diretor Acadêmico do Instituto de Saúde e Sociedade - Campus Baixada Santista

Prof. Dr. Magnus Regios Dias da Silva - Diretor Acadêmico da Escola Paulista de Medicina - Campus São Paulo

Prof. Dr. Bruno Konder Comparato - Diretor Acadêmico da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Campus Guarulhos

Prof. Dr. Odair Aguiar Júnior - Diretor Acadêmico do Campus Baixada Santista

Nobres deputados da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo,

É com enorme preocupação que nos dirigimos a vossas excelências ao nos depararmos com os Projetos de Lei destacados abaixo, que circulam nas mídias sociais pelo nome de “pacote anticrack”:

- Projeto de Lei Nº 978/2023. Processo Número: 16819/2023. Ementa: Estabelece deveres ao Estado com relação à prevenção do uso de drogas, internação compulsória e involuntária de



dependentes químicos, bem como a responsabilidade estadual e municipal pela recuperação de áreas de decadência urbana decorrentes da concentração de usuários de drogas.

- Projeto de Lei Nº 981/2023 Processo Número: 16876/2023. Ementa: Veda qualquer política de incentivo ao uso de drogas.
- Projeto de Lei Nº 984/2023 Processo Número: 16888/2023. Ementa: Dispõe sobre a atuação conjunta das Polícias Civil e Militar do Estado de São Paulo e das Guardas Civis Municipais para desmontar a estrutura do tráfico de drogas em áreas de decadência urbana decorrentes da alta concentração de dependentes químicos.
- Projeto de Lei Nº 994/2023 Processo Número: 17089/2023. Ementa: Veda a destinação de recursos públicos de qualquer natureza a reuniões públicas ou privadas que defendam qualquer tipo de apologia ao uso ou liberação de qualquer substância entorpecente.

A presente nota técnica, produzida por docentes da Universidade Federal de São Paulo pretende contribuir para a discussão deste tema e para construção de políticas públicas baseadas nas melhores evidências científicas sobre a efetividade de ações preventivas e de tratamento de pessoas com problemas relacionados ao uso de drogas, conduzidas de forma cuidadosa e respeitando os direitos humanos de todos os cidadãos.

Antecedentes

O uso e comercialização de drogas psicoativas é um fenômeno humano complexo, que tem desafiado gestores públicos em todo o mundo e demanda a construção de respostas intersetoriais, em especial aquelas dirigidas aos campos da segurança e saúde pública. Desde o início do século XIX, estabeleceu-se um regime internacional de combate às drogas, composto por regramentos, normas e procedimentos orientados a partir de princípios e objetivos de proibir e controlar o uso, produção e comercialização de substâncias psicotrópicas para uso não médico, impactando ainda os usos culturais e científicos. Tal orientação tem sido crescentemente questionada devido à sua ineficácia na redução de oferta e demanda por drogas, pelos efeitos colaterais de limitações no acesso à saúde pelo estigma das pessoas que usam drogas (HALL; LYNSKEY, 2020) e de impacto no sistema penitenciário (DEVYLDER et al, 2020), além de afetar de modo desproporcional grupos populacionais específicos como migrantes, negros, mulheres e as parcelas mais pobres da população (ADINOFF; REIMAN, 2019).

A experiência realizada nos Estados Unidos com a proibição total da comercialização do uso de álcool, que ficou conhecida como "Lei Seca", se mostrou não só inefetiva, mas desencadeou inúmeros problemas dentre os quais um intenso crescimento da produção ilegal que levou ao fortalecimento do crime organizado e da corrupção a produção caseira de bebidas de baixa qualidade, inclusive com a presença de contaminantes tóxicos como o metanol e a perda de receitas fiscais decorrentes da comercialização. Assim sendo, o custo social de tal medida não compensou eventuais reduções dos problemas associados ao consumo de álcool. Outras medidas com restrição parcial do uso, como por



exemplo em relação à idade, proibição de beber e dirigir, aumento do preço, restrição de horários e locais de comercialização se mostraram mais efetivas e aceitáveis pela população (HALL, 2010). A mesma lógica precisa ser aplicada à legislação sobre o uso de outras substâncias psicotrópicas.

No Brasil, somente em 2006, a Lei 11.343 (BRASIL, 2006), substituiu legislações de caráter mais punitivista, dando início a um esforço de direção legal em respeito aos direitos fundamentais da pessoa, especialmente a autonomia e a liberdade, e a supressão da pena de privação de liberdade a quem *“adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo próprio”* substâncias consideradas ilícitas. Contudo, tal regulamentação não definiu critérios objetivos para diferenciação de pessoas cuja posse de drogas fosse para seu próprio consumo ou para o tráfico de drogas, abrindo brechas para um grande encarceramento de jovens negros e pobres, que tornaram nosso país o terceiro maior encarcerador do planeta, estando 40% dos presos brasileiros aguardando julgamento (BRASIL, 2017).

A lógica punitivista acabou por repercutir nas propostas de tratamento para os problemas com drogas, levando, em março de 2012, à emissão de uma declaração conjunta da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Mundial de Saúde (OMS), e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)¹ indicando o fechamento de centros para tratamento obrigatório de pessoas com problemas associados ao uso de drogas, considerando que a *“privação da liberdade de forma arbitrária é uma violação inaceitável das normas internacionalmente reconhecidas de direitos humanos”*. Nos anos subsequentes, tais organismos seguiram se manifestando, indicando que *“priorizar internação compulsória para tratamento de drogas é “inadequado e ineficaz”, exacerbando condições de vulnerabilidade e exclusão social², e que contraria os princípios gerais que devem orientar o tratamento de pessoas com dependência de drogas, dentre os quais, os direitos à autonomia e a autodeterminação³. Em 2013⁴, um relator especial da ONU, afirmou que: “...Cuidados médicos que causam grande sofrimento sem nenhuma razão justificável podem ser considerados um tratamento cruel, desumano ou degradante, e se há envolvimento do Estado e intenção específica, é tortura...”* Ele alertou ainda sobre os problemas ligados às propostas de “reeducação através do trabalho”, em instituições geralmente controladas por forças militares ou paramilitares, forças policiais ou de segurança, ou empresas privadas, com relato em alguns países, de “detenção” nesses centros de outros grupos marginalizados, incluindo crianças em situação de rua, pessoas com deficiência psicossocial, profissionais do sexo, pessoas desabrigadas e pacientes com tuberculose.

Em 2020, a revista científica *Addiction*, principal publicação médica da área, publicou editorial afirmando que não publicaria mais estudos que avaliassem tratamentos involuntários para dependência química, pela sua comprovada ineficácia e pelo risco que representavam aos Direitos Humanos (Hall, 2020)

1

https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//noticias/2013/03/COMPLETA_DECLARACAO_CONJUNTA_MARCO_2012-_traducao.pdf

2 <https://nacoesunidas.org/priorizar-internacao-compulsoria-para-tratamento-de-drogas-e-inadequado-e-ineficaz-diz-oms/>

3 https://www.who.int/substance_abuse/publications/principles_drug_dependence_treatment.pdf

4

<https://nacoesunidas.org/internacao-compulsoria-e-discriminacao-na-saude-podem-ser-formas-de-torturadiz-especialista-da-onu/>



No último relatório da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes vinculada à Organização das Nações Unidas (UN, 2020), é expressa a preocupação com os constantes relatos de graves violações de direitos humanos perpetradas em nome da luta contra as drogas, alertando que direitos humanos são inalienáveis e irrenunciáveis, destacando que os tratados internacionais sobre drogas, em vigência, garantem aos Estados a possibilidade de aplicar medidas substitutivas de condenação, punição e prisão que tenham por objeto, entre outras coisas, educação, reabilitação ou reintegração social.

Em 2021 o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, 2021) lançou a Estratégia Global para o período de 2021 a 2025, que tem entre seus objetivos fornecer resultados eficazes, eficientes e com transparência, aumentando seu apoio aos Estados-membros para construir sociedades justas, inclusivas e resilientes que não excluam nenhum cidadão. Dentre as ações previstas na “Área Temática 1: ENFRENTAMENTO AO PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS”, destaca-se a necessidade de

- Pesquisar as interligações entre os problemas associados ao uso de drogas e vários aspectos do desenvolvimento sustentável, da paz e segurança e dos direitos humanos;
- Fortalecer o acesso ao tratamento de transtornos associados ao uso de drogas, reabilitação, recuperação e reintegração social, bem como a prevenção, tratamento e cuidado do HIV/AIDS e das hepatites virais;
- Abordar questões de direitos humanos e gênero, especialmente entre populações vulneráveis.

É neste contexto que se justificam as iniciativas de redução de danos.

Redução de Danos

A Redução de Danos é um conjunto de políticas e práticas cujo objetivo é reduzir os danos associados ao uso de drogas psicoativas entre pessoas que não podem ou não querem parar de usar drogas. Ela inclui políticas, programas e práticas que visam primeiramente reduzir as consequências adversas para a saúde, sociais e econômicas do uso de drogas lícitas e ilícitas, sem necessariamente reduzir o seu consumo, deixando de penalizar pessoas que usam drogas, suas famílias e a comunidade e oferecendo intervenções para redução de riscos e consequências adversas, baseadas no compromisso com a saúde pública e com os direitos humanos (Associação Internacional de Redução de Danos -RHI)⁵. Pautadas na segurança terapêutica frente a usos intensos de drogas e agravos associados, as ações de Redução de Danos tiveram como precursores a autorização de prescrição médica de drogas opiáceas no final dos anos 1920, e a prática de troca de seringas no início dos anos 1980 na Holanda, a partir de uma iniciativa de uma associação de usuários, diante das mortes relacionadas à epidemia de Hepatites Virais e HIV/Aids (MESQUITA, BASTOS, 1994) .

Em 1989, a cidade de Santos-SP, na qual se localizava o principal porto da América Latina, era um dos principais portos de escoamento de cocaína para a América do Norte e Europa, levando a um aumento de usuários de drogas injetáveis, passou a ser conhecida como “capital da Aids” (MESQUITA,

⁵https://www.hri.global/files/2010/06/01/Briefing_what_is_HR_Portuguese.pdf



BASTOS, 1994). Identificada como a primeira ação pública de redução de danos no Brasil, a proposição de trocas de seringas nas cenas de uso de drogas injetáveis no município gerou uma polêmica nacional, sendo denunciada pelo Ministério Público à época, como crime previsto na lei vigente sobre drogas, erroneamente compreendida como forma de auxílio/incentivo àqueles que utilizavam substâncias entorpecentes (MESQUITA, BASTOS, 1994). As ações inicialmente criminalizadas naquele período, continuaram a ser demandadas por movimentos sociais organizados, e produziram bons resultados em saúde, especialmente no que se refere ao controle da epidemia de HIV/Aids. Na Reunião Especial da Assembléia Geral da ONU sobre o tema (UNGASS, 2001) foi acordado um conjunto de metas e compromissos que integrassem o desenvolvimento de políticas e ações voltadas à redução dos riscos associados ao uso injetável de drogas, dentre elas a garantia de acesso a insumos de prevenção como preservativos e equipamentos de injeção estéreis; o enfrentamento da exclusão social, do estigma e da discriminação das pessoas que usam drogas e redução de barreiras de acesso estruturais aos serviços de tratamento em contextos de grande vulnerabilidade social.

No Brasil, foi identificada maior prevalência de infecção pelo HIV entre as pessoas que faziam uso de crack, sendo este grupo caracterizado pela maior prevalência de pessoas pretas e pardas, com baixa escolaridade, que tinham como fonte de renda atividades informais, sem moradia fixa, e quando mulheres, mais expostas à violência sexual (BASTOS et al., 2017).

Em 2021, foi lançada pelo Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS) uma nova Estratégia Global para AIDS 2021–2026, que pretende reduzir as desigualdades que impulsionam a epidemia e colocar as pessoas no centro das ações para, assim, reduzir significativamente a AIDS como ameaça à saúde pública até 2030. Décadas de experiência e evidências colhidas a partir da resposta ao HIV revelaram que uma série de desigualdades interligadas estão impedindo o progresso rumo ao fim da AIDS.

Em um levantamento direcionado exclusivamente às ações de redução de danos para o uso de drogas estimulantes ilícitas não injetáveis foram identificadas terapias de substituição, serviços de testagem de drogas, suporte psicossocial, distribuição de preservativos, lubrificantes e instrumentos utilizados no uso de substâncias que reduzissem o risco de contaminação ou outros problemas colaterais. Estas iniciativas foram consideradas boas práticas de prevenção a infecções relacionadas ao uso dessas drogas, sendo abordagens de baixa exigência e que permitiam maior aproximação entre profissionais de saúde e assistência social e os usuários de substâncias. Este tipo de abordagem permite maior disponibilização de informações e oferta de materiais desenvolvidos a partir das necessidades das pessoas usuárias de drogas, a oferta de ações extramuros e serviços móveis, o envolvimento de pares como parte das equipes, e que considerem fatores como desemprego, moradia precária ou ausente, violência e encarceramento, as legislações e políticas públicas vigentes (RIGONI et al., 2019).

Perspectivas contemporâneas

O dia 26 de junho, vem sendo marcado pela Ação Global da campanha “ACOLHA. NÃO PUNA”⁶, uma iniciativa centrada no apoio à redução de danos e políticas de drogas que priorizam a saúde pública, os

⁶ <https://supportdontpunish.org/resource-documents/>



direitos humanos e o fortalecimento da capacidade de mobilização das comunidades afetadas pelas políticas punitivistas sobre drogas, tendo por muitas décadas um contraponto nas mobilizações em torno dos resultados das ações coercitivas, divulgados na mesma data, em alusão ao Dia Internacional contra o Abuso de Drogas e o Tráfico Ilícito (UN). Todavia, neste ano de 2023, há uma mobilização comum para o cuidado às pessoas que usam drogas, tendo como tema “*People first: stop stigma and discrimination, strengthen prevention*”⁷ (pessoas em primeiro lugar: acabar com o estigma e a discriminação, e fortalecer a prevenção). Este é um reconhecimento das evidências de que para as pessoas que usam drogas, o estigma e a discriminação são importantes barreiras de acesso à saúde pública, precisamente àqueles para aqueles que precisam de mais apoio, sendo os serviços com base na comunidade os mais preparados para atender de forma não julgadora, um dos princípios fundamentais da redução de danos (HRI, 2022).

Finalmente, o relatório mundial sobre drogas lançado recentemente (UN, 2023) destaca dentre os principais desafios: o crescimento do consumo de drogas sintéticas de baixo custo, responsável pelo incremento de mortes por overdose; a necessidade de as políticas sobre drogas enfatizarem ações em saúde pública, com vistas a ampliar as ofertas de tratamento baseadas em evidências, restritas atualmente a 20% da população mundial; como o tráfico de drogas, especialmente na região da Bolívia, Brasil, Colômbia e Peru, têm impactado a questão ambiental, com o crescimento do crime na Bacia Amazônica.

São muitos os desafios apresentados aos legisladores, assim como aos profissionais das áreas de saúde, assistência social, educação, direito e economia, dentre outras, na construção de políticas públicas baseadas em evidências científicas e na realidade de nosso país. Se por um lado, as experiências exitosas ou desastrosas de outros países nos propiciam elementos importantes para reflexão, por outro há necessidade de um olhar cuidadoso para a nossa realidade. Diversos estudos brasileiros indicam que os principais problemas das pessoas que se encontram em situação de rua têm relação com a precariedade das condições socioeconômicas, sendo frequentemente o uso de drogas uma forma desesperada de suportar situações de desamparo, falta de trabalho e exclusão social. Enquanto não forem oferecidas alternativas para estas situações, não será possível reduzir os impactos pessoais e sociais do uso de substâncias psicoativas. “Jogar a sujeira para baixo do tapete” apenas camufla o problema, mas não o resolve.

Dessa forma, conclamamos os parlamentares, profissionais das diversas áreas e a população a refletir de forma aprofundada sobre esta questão extremamente complexa e colaborar na integração em busca de intervenções eficazes. Iniciativas pontuais, desconectadas e sem evidências de efetividade cientificamente comprovadas podem representar desperdício dos escassos recursos públicos e contribuir ainda mais para a estigmatização de uma população extremamente vulnerável.

Esperamos contribuir para o entendimento da importância de uma posição clara e direta do parlamento paulista, convergente com o acúmulo ético e científico no campo das políticas sobre drogas, no qual a preservação da vida e a ampliação da garantia de direitos humanos seja direção inequívoca de atuação.

Sem mais, nos colocamos à disposição para outros diálogos e construções.

⁷ <https://www.unodc.org/unodc/en/drugs/index-new.html>



Referências:

ADINOFF, B., REIMAN, A. Implementing social justice in the transition from illicit to legal cannabis. *Am J Drug Alcohol Abuse* (2019) 45(6):673–88. doi: 10.1080/ 00952990.2019.1674862

BASTOS et al. Pesquisa Nacional sobre o uso de crack: quem são os usuários de crack e/ou similares do Brasil? Quantos são nas capitais brasileiras? Rio de Janeiro; 2014. 224 p

BRASIL. Lei nº 11.343 de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. <https://www.planalto.gov.br> > 2006 > lei > l11343

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2017). Levantamento nacional de informações penitenciárias. Brasília, Brasil: MJSP.

DEVYLDER, J. E., MITTAL, V. A., SCHIFFMAN, J. (2020) Balancing the Public Health Costs of Psychosis vs Mass Incarceration With the Legalization of Cannabis. *JAMA Psychiatry*.

HALL, W., LYNSKEY, M. Assessing the public health impacts of legalizing recreational cannabis use: the US experience. *World Psychiatry* (2020) 19 (2):179–86. doi: 10.1002/wps.20735

HALL, Wayne. What are the policy lessons of National Alcohol Prohibition in the United States, 1920–1933?. *Addiction*, v. 105, n. 7, p. 1164-1173, 2010.

Hall W, Darke S, Humphreys K, Marsden J, Neale J, West R. Addiction's policy on publishing effectiveness studies of involuntary treatment of addiction and its variants. *Addiction*. 2020 Oct;115(10):1795-1796. doi: 10.1111/add.14933.

HRI. Harm Reduction International. The Global State of Harm Reduction, 2022. https://hri.global/wp-content/uploads/2022/11/HRI_GSHR-2022_Global-Overview_Final-1.pdf

MESQUITA, F.; BASTOS, F. I. Drogas e aids: estratégias de redução de danos. São Paulo: Hucitec, 1994

MILER JA, CARVER H, MASTERTON W, PARKES T, MADEN M, JONES L, SUMNALL H. What treatment and services are effective for people who are homeless and use drugs? A systematic 'review of reviews'. *PLoS One*. 2021 Jul 14;16(7):e0254729

RIGONI, R., et al. Limites da correria : redução de danos para pessoas que usam estimulantes. Tradução Bernardo Lisboa Carvalho e José Arturo Escobar. – Recife : Escola Livre de Redução de Danos, 2019.

UN. Naciones Unidas: Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2019, enero de 2020.



UNAIDS. Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS. Global Aids Strategy 2021–2026. End Inequalities. End Aids. https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/global-AIDS-strategy-2021-2026_en.pdf 2021

UNGASS. United Nations General Assembly Special Session on HIV/AIDS. Declaration of Commitment on HIV/AIDS. 25-27 June, 2001.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. Estratégia do UNODC 2021-2025 2021. https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//relatorio_estrategia_UNODC_web.pdf

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. World Drug Report 2023. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2023.html>