



**O DIREITO DAS CRIANÇAS À PROTEÇÃO CONTRA O USO  
ILÍCITO DE DROGAS E SUBSTÂNCIAS PSICOTRÓPICAS**

**SOB A PERSPECTIVA DA LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL /  
LEGISLAÇÃO SOBRE DIREITOS HUMANOS**

Stephan Dahlgren e Roxana Stere

maio de 2010

Tradução: Márcia Nascentes

## **Sumário**

### **1. Introdução**

### **2. Antecedentes**

- Legislação Internacional
- Legislação sobre Direitos Humanos
- Legislação Internacional sobre Narcóticos

### **3. Direitos das Crianças**

- A Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC)
- O Comitê dos Direitos da Criança
- A estrutura da Convenção sobre os Direitos da Criança
- Em que sentido uma questão é uma Medida de Proteção Especial?
- Princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança
- O interesse maior da criança
- Artigo 33 – A obrigação de proteger as crianças contra as drogas
- Artigos da CRC associados ao Artigo 33 – Contexto de direitos holísticos para proteger as crianças contra as drogas

### **4. Conclusões**

- O escopo da proteção – Critérios bem definidos: uso ilícito/produção/tráfico (Artigo 33)
- Proteção especial: a proteção da criança contra as drogas como um valor em si mesmo
- O interesse maior da criança: exigência de uma política de combate às drogas centrada na criança – e não uma política de combate às drogas centrada no usuário (Artigo 3)
- Prevenção – a base da política de proteção centrada na criança
- A questão da “vítima” do ponto de vista dos direitos da criança

Comentários sobre a estrutura mais abrangente, envolvendo Crianças e Drogas:

- Artigo 17: Meios de comunicação
- Artigo 19: Responsabilidade dos pais e de pessoas encarregadas do cuidado da criança
- Artigo 24: Saúde e assistência médica
- Artigo 29: Educação para preparar as crianças para uma vida responsável
- Artigo 32: Proteção contra a exploração econômica e contra o desempenho de trabalhos perigosos
- Artigo 37: Proteção à criança privada de sua liberdade
- Artigo 39: Medidas para recuperação e reintegração da criança
- A aceitação por parte da comunidade internacional do direito das crianças a serem protegidas contra as drogas (1989-2010)

**5. Opções para alguns dos principais stakeholders**

- Comitê dos Direitos da Criança
- INCB
- UNODC
- UNICEF

## 1. Introdução

A única declaração explícita sobre narcóticos e substâncias psicotrópicas (daqui em diante referenciados como 'drogas') nas principais Convenções das Nações Unidas sobre Direitos Humanos é o Artigo 33 da Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC), de 1989. A proteção contra as drogas é, portanto, sem a menor dúvida, uma questão de direitos humanos. A proteção das crianças contra o uso/produção/tráfico ilícito de drogas não é uma opção para os Estados Partes da CRC. Ela é uma obrigação. Como a CRC está de certa forma universalmente ratificada, a obrigação tem caráter universal.

Este documento analisa o direito da criança à proteção contra as drogas sob a perspectiva da legislação internacional / legislação sobre direitos humanos. O documento está ancorado no tratado sobre direitos humanos mais ratificado – a Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC). O documento analisará os textos como instrumentos relevantes – e não apenas os Artigos que se destacam, mas o instrumento como tal – bem como o material relevante de outras fontes legais, como os Órgãos de Monitoramento de Tratados e Trabalhos Preparatórios.

O documento aborda a questão das crianças e das drogas sob a óptica dos direitos humanos. Ele parte de uma visão geral abrangente da legislação internacional e da legislação sobre direitos humanos. Em seguida, ele apresenta uma explicação sobre os requisitos legais relativos à proteção das crianças contra as drogas no contexto da Convenção sobre os Direitos da Criança. Com base nos fatos expostos, o documento inclui uma seção final com conclusões e opções para fortalecer a proteção das crianças contra as drogas.

A linguagem do Artigo 33 da CRC é muito direta:

**O Artigo 33 da CRC determina que *“Os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas, inclusive medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais, para proteger a criança contra o uso ilícito de drogas e substâncias psicotrópicas descritas nos tratados internacionais pertinentes e para impedir que crianças sejam utilizadas na produção e no tráfico ilícito dessas substâncias.”***

Esta declaração deve ser lida e compreendida em conjunto com o princípio básico do Artigo 3 da CRC:

**O Artigo 3 da CRC determina que *“Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por autoridades administrativas ou órgãos públicos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança.”***

Portanto, proteger as crianças contra as drogas não é apenas obrigação dos Estados Partes, mas também um ditame dos direitos humanos; trata-se de um ditame dos direitos humanos que deve ser *priorizado*. Qualquer discussão

sobre políticas contra as drogas deve partir do interesse em proteger a criança contra o uso ilícito/produção/tráfico de drogas. A perspectiva deve ser centrada na criança, e não no adulto, nem no usuário.

## 2. Antecedentes

### Legislação Internacional

A Legislação Internacional faz distinção entre *hard law* e *soft law*. A *hard law* é um instrumento jurídico vinculativo a Estados. A *soft law* é não vinculativa. A *hard law* é amplamente aceita e inclui especialmente Convenções/Pactos das Nações Unidas (Tratados) e Resoluções do Conselho de Segurança<sup>1</sup>. A *soft law* inclui, por exemplo, resoluções da Assembleia Geral e Declarações Internacionais<sup>2</sup>.

Os tratados são válidos pelo seu texto segundo o princípio *pacta sunt servanda*<sup>3</sup>. Uma diferença fundamental entre os dois é que os tratados estão sujeitos a um processo de elaboração, que exige um consenso de todos os países envolvidos. Esse processo pode ser demorado. Na Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC), o processo de elaboração levou 9 anos. No final do processo de elaboração, o instrumento proposto é submetido à Assembleia Geral para votação. Se a votação for bem-sucedida, o procedimento de ratificação será iniciado. Isso significa que os estados membros da ONU primeiro assinam o novo instrumento e, posteriormente, confirmam que eles se comprometem a respeitá-lo, por ratificação. O processo de ratificação costuma levar vários anos para ser concluído pois os países precisam alinhar a respectiva legislação antes de ratificar o instrumento. A ratificação, em geral obtida através da assinatura do Chefe de Estado (Presidente ou Primeiro Ministro), é a etapa final, por meio da qual o país ratificador se compromete voluntariamente a cumprir juridicamente o texto do tratado. É difícil pensar em um procedimento mais completo. Em alguns casos, um país ratificador manifesta uma ou mais reservas contra dispositivos específicos do instrumento, com os quais o Estado não deseja concordar. O comprometimento jurídico é considerado o instrumento menos a reserva<sup>4</sup>.

Este documento discutirá a seguir a Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Artigo 33. Vale ressaltar que nenhum país manifestou expressamente reserva contra o Artigo 33 da CRC. O Afeganistão, a Mauritânia, a Arábia Saudita e o Irã manifestaram reserva geral contra todos os Artigos em caso de conflitos entre eles e a lei Sharia.

O procedimento elaborado para assumir a responsabilidade jurídica na *hard law* é bem diferente daquele da *soft law*. No último caso, a “lei” pode ser criada por votação improvisada na Assembleia Geral, ou em uma Conferência Global. Os Estados que participam dessas votações costumam não ser representados

---

<sup>1</sup> Para obter uma listagem de fontes jurídicas na legislação internacional, consulte o Artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

<sup>2</sup> Os termos empregados são meras convenções aceitas para descrever e diferenciar uma variedade de instrumentos vinculativos e não vinculativos. Uma distinção mais abrangente que inclua costumes internacionais, entre outros itens, está além do escopo do presente documento.

<sup>3</sup> A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT) de 1969, da ONU, em seu Artigo 26, determina que *Pacta sunt servanda*, ou seja, “um tratado deve ser cumprido”.

<sup>4</sup> CVDT de 1969, da ONU, Artigo 21

pelo Chefe de Estado, mas sim pelo respectivo Embaixador da ONU, pelo Chefe da Delegação, entre outros.<sup>5</sup>

***A Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC) é uma lei rígida, assim como eram as Convenções sobre Narcóticos de 1961, 1971 e 1988. Mas somente a CRC se baseia na legislação sobre direitos humanos, conforme veremos no próximo capítulo.***

## **Legislação sobre Direitos Humanos**

A Legislação Internacional envolve diversos tipos de Convenções, desde a Segurança Nuclear e a Diversidade Biológica, até o Comércio e Desenvolvimento Internacional. Somente uma minoria dessas Convenções podem ser consideradas Legislação sobre Direitos Humanos. Uma prova dos nove para o que deve ou não ser considerado como legislação sobre direitos humanos é a listagem criada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. No momento, o Comissariado está listando os instrumentos a seguir como os nove instrumentos principais dos direitos humanos.<sup>6</sup>

- Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial - ICERD (1965)
- Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – ICESCR (1966)
- Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos – ICCPR (1966)
- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW (1979)
- Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes – CAT (1984)
- Convenção sobre os Direitos da Criança – CRC (1989)
- Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias – ICRMW (1990)
- Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados – CPAED (2006)

---

<sup>5</sup> A doutrina também determina expressamente que os dispositivos vagos nos Tratados podem acabar reduzidos a *soft law*, pois eles não estão gerando obrigações claras para o Estado Parte.

<sup>6</sup> Para obter a listagem das Nove Principais Convenções, de acordo com o site da OHCHR na Web, de abril de 2010, consulte <http://www2.ohchr.org/english/law/>

- Convenção sobre os Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência – CRPD (2006)

***Todas as convenções anteriores mencionaram instrumentos dos direitos humanos. A Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC) é o documento com maior percentual de ratificação<sup>7 8</sup>, o que significa que ele apresenta a alegação mais forte para que qualquer Tratado seja considerado um instrumento “ratificado universalmente”. Ele também é o único tratado baseado em direitos humanos que aborda explicitamente as drogas narcóticas<sup>9</sup>, com o intuito de proteger as crianças contra o uso de drogas ilícitas, bem como sua produção/tráfico.***

## **Legislação Internacional sobre Narcóticos**

A Legislação Internacional sobre Narcóticos é basicamente constituída das três Convenções das Nações Unidas de 1961 (Convenção Única sobre Entorpecentes)<sup>10</sup>, de 1971 (Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas) e de 1988 (Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas).

- A Convenção de 1961 determina que “a posse, utilização, comercialização, distribuição, importação, exportação, fabricação e produção de drogas estão restritas exclusivamente a fins médicos e científicos”. A colaboração penal deve ser estabelecida para garantir o uso de drogas apenas para fins lícitos (com prescrição médica).
- A Convenção de 1971 é muito semelhante à Convenção de 1961, estabelecendo um sistema de controle internacional para Substâncias Psicotrópicas.
- A Convenção de 1988 reflete a resposta da comunidade internacional à crescente tendência das atividades de cultivo, produção, fabricação e tráfico ilícitos. Em resumo, a Legislação Internacional sobre Narcóticos procura fazer uma distinção entre o uso lícito (medicinal) e ilícito (não-medicinal), e aponta medidas para a prevenção do uso ilícito, incluindo medidas penais. O preâmbulo da Convenção de 1961 evidencia que as partes nesta Convenção “reconhecem que o vício em drogas narcóticas constitui uma grave ameaça à saúde e ao bem-estar dos seres humanos e que tem efeitos nefastos sobre as bases econômicas, culturais e políticas da sociedade”.

---

<sup>7</sup> A CRC tinha 193 ratificações em abril de 2010 – apenas a Somália e os Estados Unidos não haviam ratificado a CRC

<sup>8</sup> Para saber o percentual de ratificação nas Nove Principais Convenções, consulte:  
<http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>

<sup>9</sup> Artigo 33 da CRC

<sup>10</sup> Conforme emendas de 1972



### **3. Os direitos da criança**

#### **A Convenção sobre os Direitos da Criança**

A Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC) foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989<sup>11</sup> e entrou em vigor em 2 de setembro de 1990. A CRC é o primeiro instrumento internacional que reconhece explicitamente as crianças como atores sociais e detentores ativos de seus próprios direitos. A CRC de certa forma espelha os instrumentos mais abrangentes já existentes dos Direitos Humanos (Os Acordos de 1966 e a Convenção sobre os Direitos das Mulheres, CEDAW) pois engloba o catálogo de direitos globais de seus clientes. Entretanto, a CRC não visava afirmar que as crianças têm os mesmos direitos que os adultos. O objetivo era legislar sobre os direitos das crianças com base nas necessidades especiais das crianças, e aglutinar tudo isso em um único instrumento. A seção sobre a proteção especial à criança é um dos avanços da CRC em termos de propostas voltadas para a criança.

#### **O Comitê dos Direitos da Criança**

A mesma solução para adesão ao monitoramento foi aplicada na CRC e em outros pactos de direitos humanos, ou seja, a constituição de um Órgão de Monitoramento de Tratados. Esse órgão está previsto no Artigo 43 da CRC, que estipula que o estabelecimento de um "Comitê dos Direitos da Criança". O Comitê foi instituído em 1991 e hoje inclui 18 especialistas internacionais em direitos da criança, eleitos a cada quatro anos. O Comitê avalia o progresso dos Estados Partes, aconselhando-os sobre como interpretar e aplicar o Pacto.

O Comitê solicita que, a cada cinco anos, todos os Estados Partes relatem por escrito (Relatório do Estado Parte) o progresso da implementação da CRC. Após o recebimento do Relatório do Estado Parte e de uma audiência, o Comitê emite uma conclusão por escrito ("Observações Finais"), em que apresenta um resumo das descobertas positivas e negativas, além de recomendações.

O Comitê emite anualmente relatórios por escrito sobre descobertas temáticas em geral ("Comentários Gerais" e "Discussões Gerais"), em que busca sintetizar as descobertas por áreas temáticas. As declarações explanatórias do Órgão de Monitoramento de Tratados têm um peso jurídico, contrário, por exemplo, às declarações de Órgãos da ONU ou de ONGs. O Órgão de Monitoramento de Tratados está criando uma jurisprudência para o Tratado em questão<sup>12</sup>.

#### **A estrutura da CRC – segundo diretrizes de relatórios do Comitê dos Direitos da Criança**

---

<sup>11</sup> UNGA Res A/RES/44/25

<sup>12</sup> O Órgão de Monitoramento de Tratados tem autorização para esclarecer a lei, mas não para inventar uma nova lei

O texto da CRC não contém títulos, exceto “Parte I”, “Parte II” e “Parte III”. A literatura sobre a CRC tentou agrupar os dispositivos para oferecer uma visão geral mais amigável, mas essas tentativas foram inconsistentes<sup>13</sup>. Na verdade, foi o Comitê dos Direitos da Criança que apresentou a tentativa mais autoritária de explicar a Convenção. As Diretrizes de Relatórios dos Comitês para Estados Partes divide os direitos encontrados na CRC em diferentes grupos:

- Direitos Cívicos e Liberdades (Nome e Nacionalidade, Preservação da Identidade, Liberdade de Expressão etc.)
- Ambiente e Cuidado Familiar (Orientação dos Pais, Reunificação da Família, Adoção etc.)
- Saúde Básica e Bem-Estar (Direito à Saúde e à Assistência Médica, Serviços Sociais e assim por diante)
- Educação, Lazer e Atividades Culturais (Direito à Educação etc.)
- **Medidas de Proteção Especial** (Crianças em Conflito Armado; Crianças em Conflito com o Sistema de Justiça; Crianças Vítimas de Sequestro ou Tráfico; Crianças Vítimas de Exploração e Abuso Sexual; Crianças Exploradas Economicamente, inclusive em Trabalhos não destinados a Crianças; Crianças e Drogas; Crianças Refugiadas, Recuperação e Reintegração, Crianças Indígenas, Crianças sem Moradia)

### **Quando um problema passa a caracterizar uma medida de proteção especial?**

A CRC tem 54 Artigos. Dentre eles, 11 são Artigos de Proteção Especial, envolvendo crianças em situações de extrema dificuldade que exigem a adoção de medidas de proteção especial.<sup>14</sup> Crianças e drogas se enquadram em uma dessas 11 situações (consulte a lista de medidas anterior).

Os Artigos de proteção especial estão voltados para crianças em situações especialmente ameaçadoras (exploração, guerra, perigo, prisão, marginalização, entre outras). Busca-se primordialmente erradicar essas situações. Pessoas com menos de quinze anos de idade não devem ser recrutadas para servir nas forças armadas. Crianças devem ser protegidas contra participação em espetáculos ou material pornográfico. Crianças não

---

<sup>13</sup> Lawrence J. Leblanc “The Convention on the Rights of the Child”, University of Nebraska Press (1995)

<sup>14</sup> Artigos de Proteção Especial definidos de acordo com as Diretrizes de Relatórios dos Estados Partes para o Comitê dos Direitos da Criança  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/workingmethods.htm#a2>

podem usar drogas ilícitas, nem se envolver na produção e no tráfico das mesmas. A prevenção é a linha de frente na proteção das crianças<sup>15</sup>.

Os dispositivos relativos à proteção especial que constam na CRC podem dar a impressão de que a questão da proteção é importante por si só. O direito à proteção contra as drogas não é uma subcategoria dos direitos à vida, à saúde, à educação e assim por diante. Na verdade, a proteção contra as drogas pode e deve ser abordada em consonância com outras questões para garantir a adoção de soluções holísticas<sup>16</sup>. Percebe-se que a existência de uma proteção especial da criança exige a criação de ambientes que capacitem e protejam essas crianças, e que consigam eliminar as ameaças, retratadas nos Artigos de proteção especial<sup>17</sup>. Em análises dos dispositivos, como, por exemplo, a pornografia infantil ou o emprego de crianças nas forças armadas, não deve haver liberdade de ação em relação à meta bem clara de proteção. O principal objetivo não deve ser o de aceitar a situação como tal e tornar a pornografia infantil/uso das crianças nas forças armadas uma situação mais amigável para a criança. O objetivo deve ser a prevalência zero da situação. O mesmo procedimento deve ser adotado em relação a políticas, legislação, cumprimento da lei e serviços. Faz-se necessário adotar medidas de prevenção muito ativas quando o foco é a proteção da criança.

## **Princípios da CRC**

Uma das primeiras medidas do Comitê dos Direitos da Criança foi elevar quatro dos dispositivos da CRC acima da categoria de dispositivos. Eles estavam sendo declarados como “princípios”. Isso foi posteriormente indicado nas Diretrizes de Relatórios dos Estados Partes. Os quatro princípios são:

- Não-discriminação (Art. 2);
- O interesse maior da criança (Art. 3);
- Direito à vida (Art. 6) e
- Participação (Art. 12).

A implementação de qualquer dispositivo significativo da Convenção (Saúde, Educação, Proteção contra Exploração Sexual, Drogas etc.) deve ser permeada desses princípios.

---

<sup>15</sup> A Estratégia de Proteção da Criança de 2009, da UNICEF, determina no Parágrafo 3 que “A verdadeira proteção da criança começa pela prevenção.” O Parágrafo 2 determina que a abordagem deve se basear nos direitos humanos.

<sup>16</sup> O Manual de Implementação da UNICEF sobre a Convenção dos Direitos da Criança (2002) resume estes outros Artigos da CRC que são essenciais ao tratar o Artigo 33: os quatro princípios, o Artigo 17 (meios de comunicação), Artigo 19 (proteção contra maus-tratos por parte dos pais e de pessoas encarregadas do cuidado das crianças, Artigo 24 (saúde e assistência médica), Artigo 29 (educação para preparar a criança para uma vida responsável na sociedade), Artigo 32 (proteção contra a exploração econômica e contra o desempenho de trabalhos perigosos), Article 37 (proteção à criança privada de sua liberdade), Artigo 39 (Medidas para recuperação e reintegração da criança).

<sup>17</sup> UNICEF 2009 Child Protection Strategy, Chapter 2: “Securing the protective environment”

Para uma melhor compreensão do direito da criança à proteção em um contexto mais amplo, um desses princípios tem um efeito especial de longo alcance: o Princípio do Interesse Maior.

## O Interesse Maior da Criança

Embora o Comitê não tenha elevado o Artigo 3 da CRC à categoria de princípio, o texto deste dispositivo deixa claro que tem o caráter de um parágrafo de portal na CRC.

O Artigo 3 inclui um dispositivo geral, isto é, que “todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança”.

O Comitê sobre os Direitos da Criança tem levantado a questão do interesse maior da criança com relatórios dos Estados Partes. Isso tem envolvido questões em geral<sup>18</sup>, questões metodológicas<sup>19</sup>, integração<sup>20</sup>, alocação orçamentária e necessidade de legislação<sup>21</sup>. Em suma: o princípio do interesse maior deve ser considerado em todos os sentidos na tomada de decisão.

***Sempre que a sociedade está tomando decisões sobre legislação, ou outra política, o interesse maior da criança deve ser considerado, e não equiparado a um outro interesse, mas sim como a principal consideração.***

Nas Diretrizes de Relatórios, e na análise dos Relatórios dos Estados Partes, o Comitê dos Direitos da Criança enfatiza que a consideração do interesse maior da criança deve ser incluída nos planos nacionais e na política voltada para a criança, bem como nos trabalhos do Parlamento e do Governo, em nível nacional e local. Assim, o princípio do interesse maior leva à adoção de uma abordagem centrada na criança<sup>22</sup>.

O interesse maior da criança nem sempre prevalece<sup>23</sup>, mas ele exige argumentos fortes contrários para derrubar seu status de “principal”; a liberdade de expressão ou de informação é um interesse cívico forte e legítimo, e deve prevalecer na maioria das situações, a menos que um forte interesse da criança esteja em questão, como, por exemplo, a pornografia infantil. Um direito presumido a consumir drogas ilegais como forma de expressão própria ou privacidade teria, em contrapartida, um interesse cívico quase zero, e

---

<sup>18</sup> “o interesse maior da criança deve ser um princípio norteador na aplicação da Convenção” - Observações finais para o México 1994

<sup>19</sup> “valor da adoção de uma abordagem abrangente na implementação dos direitos da criança que seja eficaz e consistente com os dispositivos e, em especial, consoante com o princípio do interesse maior.” - Observações Finais para a França

<sup>20</sup> “o Comitê acolhe uma lista de questões relativas à implementação do princípio do interesse maior e incentiva o Estado Parte a continuar a integrar o princípio a todas as práticas legislativas e administrativas. – Observações Finais de FYROM

<sup>21</sup> Diversos países (como a Suécia e a Alemanha) receberam esta reprimenda quanto ao orçamento e à legislação.

<sup>22</sup> O Anexo 1 contém mais exemplos dos princípios do interesse maior

<sup>23</sup> O texto do Artigo 3 é “a principal consideração”, que substituiu uma versão anterior que sugeria “uma consideração predominante” (o texto atual certamente tem um apelo mais forte do que o anterior)

perderia força em comparação a qualquer dispositivo em prol dos direitos da criança.

### **Artigo 33 da Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC) – Protegendo as crianças contra as drogas**

O Artigo estipula que os “Os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas, inclusive medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais, para proteger a criança contra o uso ilícito de drogas e substâncias psicotrópicas descritas nos tratados internacionais pertinentes e para impedir que crianças sejam utilizadas na produção e no tráfico ilícito dessas substâncias.”

Resumindo, o Artigo aponta para a necessidade da adoção de medidas abrangentes para proteger as crianças contra o uso, a produção ou o tráfico de drogas. Ele retoma instrumentos antes abordados pela ONU sobre as drogas. Uma leitura mais atenta do Artigo 33 revela o seguinte:

1. O **Artigo 33 se destina a um tópico específico (as drogas) e seu texto apresenta linguagem clara**. De uma forma geral, a clareza do Artigo 33 indica que havia uma unanimidade entre os estados-convocadores participantes de que as crianças devem ser protegidas contra as drogas, e também uma convergência quanto à qualidade da proteção a ser oferecida.
2. A primeira parte do Artigo **aborda o uso “ilícito”**. Convém ressaltar que o Artigo não se refere ao “uso arriscado”/“uso problemático”/“abuso”, nem a outro termo qualitativo. Para ter o direito à proteção, basta que o uso seja *ilícito*<sup>24</sup>. O uso desse termo uma ou mais vezes qualifica o uso como ilícito e, portanto, é relevante para a proteção oferecida pela primeira parte deste Artigo<sup>25</sup>.
3. Na segunda parte, o Artigo se concentra no **uso de crianças na produção e no tráfico ilícito de drogas**. A produção lícita de drogas foge ao escopo deste artigo. Em sua 87ª sessão, em 1999, a Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho adotou a Convenção sobre Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil (no182). Entre as piores formas de trabalho infantil está o envolvimento de crianças em atividades ilícitas para produção e tráfico de drogas.
4. O Artigo exige que o Estado Parte “adote todas as medidas apropriadas”. Isso significa que está prevista mais de uma medida. **Faz-se necessário um esforço multisetorial abrangente**. Uma questão importante aqui é determinar

---

<sup>24</sup> Os Trabalhos Preparatórios da CRC (“Legislative History on the Convention on the Rights of the Child” p.709-711, publicado pelo Escritório do Alto Comando da ONU para Direitos Humanos), mostram que, no processo de elaboração, foi discutido o uso do termo “abuso”, mas, no final, optou-se por empregar “uso ilícito”, seguindo o conselho da Divisão de Drogas Narcóticas da ONU. Discutiram também sobre QUEM estava envolvido nos Trabalhos Preparatórios, comentando que eles se preocupavam com o “uso ilegal, de acordo com as Convenções da ONU sobre Drogas”.

<sup>25</sup> Existe, então, uma tendência a empregar expressões quando as Diretrizes dos Relatórios dos Estados Partes do Comitê dos Direitos da Criança falam de “abuso”, que é um termo qualitativo.

o intuito deste esforço multisetorial. Como existem vários agentes envolvidos, e dentre eles alguns enfraquecem o direito da criança à proteção contra as drogas, esse esforço parece não compensar com a “proteção às crianças” ou a “adoção das medidas apropriadas”. Um esforço multisetorial sério só é possível quando fundamentado em uma estrutura (política) articulada, que aponta a intenção e a aspiração do Estado Parte. Essa aspiração precisa estar alinhada com o Artigo 33.

5. A aplicação do Artigo 33 também deve ser permeada pelo princípio-chave que consta no Artigo 3 citado anteriormente - “o interesse maior da criança”. Primar pelos interesses da criança significa **criar políticas gerais contra as drogas centradas na criança**. As autoridades devem priorizar a pergunta “como isto afetará o direito da criança à proteção contra as drogas?”.

6. O texto do Artigo 33 permite um escopo de proteção que **também abrange a situação em que o usuário de droga não é a criança, mas sim seu pai/mãe**<sup>26</sup>. Os Estados Partes devem se empenhar para impedir o desencadeamento de tais situações.

### **Artigos da CRC associados ao Artigo 33 – contexto dos direitos holísticos à proteção da criança contra as drogas**<sup>27</sup>

O agrupamento de Artigos relevantes para garantir uma resposta de política abrangente e focada, tendo como base a questão dos direitos humanos, é uma prática bem estabelecida. O Manual de Implementação da UNICEF para a Convenção sobre os Direitos da Criança aponta a relevância dos seguintes Artigos como uma estrutura de apoio ao Artigo 33 (além dos quatro princípios, que sempre devem ser considerados):

- Artigo 17: Meios de comunicação
- Artigo 19: Proteção contra maus tratos dos pais e de pessoas encarregadas do cuidado da criança
- Artigo 24: Saúde e assistência médica
- Artigo 29: Educação para preparar as crianças para uma vida responsável em uma sociedade livre

---

<sup>26</sup> O Manual de Implementação da UNICEF para a CRC (2002) afirma que “Pais dependentes de drogas podem ter filhos com consequentes deficiências físicas ou intelectuais, ou ter filhos que nasçam mais propensos a consumir drogas (p.498). Nesse sentido, a CRC determina que “a criança, em virtude de sua falta de maturidade física e mental, necessita de proteção e cuidados especiais, inclusive a devida proteção legal, tanto antes quanto após seu nascimento”. O abuso das drogas por pais ou outros membros familiares também pode resultar na negligência ou em maus tratos da criança. O Comitê dos Direitos da Criança, nas Observações Finais do quarto Relatório do Estado Parte da Suécia (2009) registrou sua preocupação com a enorme quantidade de crianças que estão sofrendo as consequências do uso de drogas entre seus pais (parágrafo 48).

<sup>27</sup> Seleção de Artigos de acordo com o Manual de Implementação da UNICEF para a CRC (2002), p. 453

- Artigo 32: Proteção contra a exploração econômica e contra o desempenho de trabalhos perigosos
- Artigo 37: Proteção à criança privada de sua liberdade
- Artigo 39: Medidas para recuperação e reintegração da criança



## 4. Conclusões

### • Artigo 33: O escopo da proteção I – critérios bem definidos: “uso ilícito” por crianças

O Artigo 33 da CRC obriga os Estados Partes a tratar a questão do “uso ilícito” de drogas (uma abordagem quantitativa). A escolha do termo não poderia ser melhor, pois permite uma proteção mais abrangente das crianças do que o emprego do termo “abuso” ou “uso problemático” (uma abordagem qualitativa). Uma abordagem que só visa tratar o “uso problemático das drogas” parece não aderir ao nível de proteção definido no Artigo 33 e, portanto, se encontra abaixo dos padrões mínimos da CRC. Por analogia: Será que alguém consegue, por exemplo, se preocupar apenas com a “problemática da pornografia infantil” ou apenas com “a problemática do tráfico de crianças”? Parece que “Não”. Os Estados Partes precisam criar um ambiente capacitador para proteger a criança contra o uso ilícito das drogas. Para viabilizar isso, deve-se ter como meta uma política mais conducente como garantia de uma sociedade livre das drogas.

### • Artigo 33: O escopo da proteção II – produção/tráfico por crianças

A segunda parte do Artigo 33 busca prevenir e proteger as crianças contra o envolvimento na pior forma de trabalho de exploração de crianças (produção e tráfico de drogas), conforme ILO da Convenção de 1999. De acordo com a classificação de ILO, é evidente que essa é uma das necessidades mais urgentes em termos de proteção da criança e, portanto, medidas preventivas precisam incluir perpetradores na produção e no consumo final.

### • Proteção especial: a proteção contra as drogas como um valor em si mesmo

O fato de o Artigo 33 ser um dos artigos de proteção especial na CRC significa que ele representa um *valor* que deve ser defendido. A criança deve ser protegida contra as drogas. Isso pode ser comparado ao direito de não estar sujeito à discriminação. A criação de políticas que não defendam esse valor não é consistente com a CRC.

### • O maior interesse da criança exige uma política de combate às drogas centrada na criança – e não uma política de combate às drogas centrada no usuário (Artigo 3)

O princípio do interesse maior tem implicações duradouras porque ele ultrapassa o âmbito apenas da criança. O interesse maior da criança deve ser a principal consideração na criação de qualquer política que possa afetar as crianças, mesmo em áreas que à primeira vista pareçam não ter relação com a criança. No campo da política das drogas, a questão de “como isso afeta o direito da criança à proteção contra as drogas” deve ser uma prática dominante. Ela deve ser o ponto de partida de todas as discussões referentes às drogas. Antes de estipular, por exemplo, que a “saúde é a prioridade na



política das drogas”, tomadores de decisões devem se perguntar: Esta é a melhor forma de garantir a proteção da criança contra o uso/produção/tráfico ilícito de drogas? Se a resposta for negativa, faz-se-a necessário repensar a política.

- **Prevenção – A base da política centrada na criança**

A Estratégia de Proteção à Criança, de 2009, da UNICEF, define a prevenção como a maior prioridade na proteção à criança. Esta análise parece correta do ponto de vista dos direitos da criança. A prevenção deve ser a principal prioridade na política das drogas. A sociedade deve dificultar o uso ilícito de drogas e se empenhar para garantir uma atitude de não-aceitação do consumo das drogas. É difícil pensar em que medida a priorização da saúde ou a redução de danos possa atender aos requisitos da proteção, conforme definido no Artigo 33. A saúde tem um papel fundamental na política das drogas. Mas o ponto de partida em uma política centrada na criança deve ser a prevenção.

- **A questão da “vítima” do ponto de vista dos direitos da criança**

Em casos malsucedidos, um direito da criança “não é atendido” ou “é violado”. Se o direito for violado, existirá uma vítima (a criança) e um perpetrador (o vendedor da droga ou o usuário da droga). É essencial oferecer apoio à vítima e reconhecer seu status de vítima, além de tratá-la conformemente. (Há uma vasta documentação sobre o tráfico de crianças<sup>28</sup>). Também é importante identificar o perpetrador. No contexto dos direitos humanos, deve-se lembrar que o usuário recreativo é um perpetrador, que está violando todos os aspectos do Artigo 33. O único usuário-vítima possível é aquele clinicamente identificado como viciado em drogas. A criança que precisa conviver com um pai/mãe usuário de drogas é uma vítima. Uma criança coibida ou forçada a produzir ou traficar drogas também é uma vítima. Rotular essas pessoas como vítimas, ignorando o Artigo 33, significa desrespeitar a criança e seu direito à proteção.

- **Artigo 17: meios de comunicação**

A liberdade de expressão é um valor de tamanha importância que pode desafiar o interesse maior da criança. O direito de os meios de comunicação se expressarem livremente é uma reivindicação válida. A sociedade historicamente só teve a ganhar com a liberdade de expressão. Todavia, os meios de comunicação têm um papel fundamental na proteção à criança. A mídia impressa e os noticiários têm um valor próprio no sentido de que disponibilizam informações e promovem debates sobre qualquer assunto, inclusive sobre tópicos (controversos) como a legalização das drogas. Esse papel não se aplica com relevância semelhante à mídia voltada para o entretenimento, como filmes, programas de TV de entretenimento ou propaganda. Portanto, é decepcionante verificar como o uso das drogas foi, de certa forma, “banalizado” nos últimos anos em filmes e programas de TV, e apresentado com tanto glamour na propaganda<sup>29</sup>. As autoridades nacionais

---

<sup>28</sup> Conforme manifestado no Protocolo de Palermo da ONU (2000)

<sup>29</sup> Por exemplo, o uso da planta cânhamo pela Herbalife em propagandas

precisam apresentar diretrizes ou pelo menos algum tipo de reação em relação à área de entretenimento. Contudo, a principal reação deve partir dos pais e de cada indivíduo que compõe a sociedade, e não do Estado.

• **Artigo 19: responsabilidade dos pais e de pessoas encarregadas do cuidado da criança**

Esta é uma questão central quando se fala em direitos da criança, já que ela afeta a segurança mais básica da criança. Órgãos como o UNODC<sup>30</sup> publicaram manuais sobre como os pais devem proceder ao perceber que seus filhos estão consumindo drogas. Mas pouco se fala sobre a quem a criança deve recorrer quando o impensável ocorre, ou seja, seu pai/mãe consome drogas. A proteção da criança neste contexto merece profunda reflexão e preparo. O que foi dito anteriormente sobre a vitimização é extremamente importante.

• **Artigo 24: Saúde e assistência médica**

Do ponto de vista dos direitos humanos, até mesmo uma sociedade que trabalhe de boa fé para conseguir criar um mundo livre das drogas está fadada a ter necessidades de tratamento e deve reagir conformemente. Porém, vale frisar novamente, no contexto do que já foi dito sobre a maior prioridade na política das drogas e na vitimização, que uma política que prioriza a saúde reativa em detrimento da prevenção parece estar centrada no usuário e destoar do Artigo 33.

• **Artigo 29: Educação para preparar as crianças para uma vida responsável**

A educação é crucial para permitir que a criança se desenvolva plenamente, compreenda seus direitos e também participe de forma significativa<sup>31</sup> das decisões referentes à sua situação. Em conformidade com o que já foi dito sobre o Artigo 33 e a Proteção Especial, é importante que a escola forneça à criança conhecimento e valores sobre as drogas. Uma criança sem valores a esse respeito estará mais propensa a infringir o direito de outra criança à proteção contra as drogas.

• **Artigo 32: Proteção contra a exploração econômica e contra o desempenho de trabalhos perigosos**

A Convenção ILO de 1999 sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil foi um complemento oportuno da CRC. Ela apresenta uma orientação jurídica e um ditame para erradicar o envolvimento infantil na produção e no tráfico de drogas. Vale ressaltar novamente que esta é uma violação dos direitos da criança e que alguns dos principais facilitadores são os usuários de drogas recreacionais.

---

<sup>30</sup> UNODC “Family skills training in drug abuse prevention” (2009)

<sup>31</sup> Artigo 12 da CRC

• **Artigo 37: Proteção à criança privada de liberdade**

O Artigo 37 da CRC é bem fundamentado por uma legislação internacional mais detalhada sobre a justiça juvenil nas Regras de Beijing e nas Diretrizes de Riyadh. A premissa básica é que, apesar de uma criança poder ser um perpetrador, não se deve medir esforços na tentativa de livrá-la de sentenças institucionais. E, se isso não for possível, a detenção, reclusão ou prisão deve ser pelo período mais breve possível e próximo ao local de residência da criança/jovem. Isso se aplica a crimes envolvendo drogas e também a outros crimes.

• **Artigo 39: Medidas para recuperação e reintegração da criança**

Ver comentário anterior sobre o Artigo 24.

• **A disposição da comunidade internacional para oferecer às crianças proteção contra as drogas 1989-2010**

Desde a adoção da CRC, em 1989, o Artigo 33 tem sido um dos Artigos mais ignorados. Houve uma repressão ao debate valioso sobre o aspecto dos direitos à proteção contra as drogas. É chegado o momento de acabar com essa inércia e de colocar o Artigo 33 (junto com o Artigo 3) no centro das atenções para viabilizar a criação de políticas contra as drogas e a geração de debates em nível nacional e internacional.

## **5. Opções por alguns dos principais stakeholders**

### **• Comitê dos Direitos da Criança**

1. O Comitê enfraqueceu a proteção oferecida às crianças no Artigo 33 ao trocar a expressão mais rígida “uso ilícito” pela expressão mais livre “abuso” nas Diretrizes dos Relatórios dos Estados Partes. As Diretrizes podem ser corrigidas para refletir a proteção jurídica de fato oferecida pelo Artigo 33.

2. Conforme citado no texto anterior, fica claro que o Comitê sobre os Direitos da Criança está monitorando um instrumento bem abrangente, e nem tudo pode ser feito ao mesmo tempo. Entretanto, em 18 anos de liberações anuais de relatórios temáticos pelo Comitê, é chegado o momento de criar um relatório retratando a proteção da criança contra as drogas. E o ponto de partida desta discussão podem ser, por exemplo, os estudos de ESPAD.

3. Uma rápida análise dos Relatórios dos Estados Partes e das Observações Finais indica que os detalhes dos relatórios dos Estados são menos significativos, enquanto as Observações dos Comitês são gerais demais. Observações mais precisas, ao modo do INCB, seriam úteis na orientação dos Estados Partes sobre a proteção das crianças.

### **• Conselho Internacional de Controle dos Entorpecentes (INCB)**

1. O INCB, em seus Relatórios Anuais, pode refletir o novo paradigma da proteção contra as drogas que foi apresentado com a Convenção sobre os Direitos da Criança. A CRC, como um instrumento mais recente do que as Convenções sobre Entorpecentes de 1961, de 1971 e de 1988, e com valores de ratificação superiores, e como *lex specialis* para as crianças, deve exercer forte influência em relação à forma de compreensão das Convenções sobre Entorpecentes.

### **• Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)**

1. O UNODC pode refletir sobre o princípio mais recente de “saúde em primeiro lugar” em relação à política das drogas, tendo em vista os direitos da criança e a necessidade de prevenção como prioridade (ver acima)

### **• UNICEF**

1. Em consequência do sucesso da ratificação da CRC, a UNICEF adotou uma política de proteção à criança, em 1996. Foi criada uma seção Proteção à Criança em nível da Sede. Subpolíticas dedicadas foram adotadas em áreas de proteção especial temática, de acordo com a CRC, mas não em relação às drogas. Não se pode fazer tudo ao mesmo tempo. Contudo, 14 anos após a Política de Proteção à Criança, de 1996, a UNICEF ainda não tem uma Sede dedicada à Proteção da Criança contra o Uso, a Produção e o Tráfico Ilícitos de Drogas. A UNICEF pode perfeitamente nomear um representante para tratar de uma abordagem dos direitos da criança em relação às drogas.

2. A UNICEF ainda não tem uma política dedicada no Artigo 33, mas todas as demais áreas de proteção especial têm sido abordadas em pareceres há mais de 10 anos. Cabe à UNICEF desenvolver e adotar um parecer dedicado às drogas.

3. A Política de Proteção geral da UNICEF, de 2009, não menciona crianças e drogas. A UNICEF pode corrigir essa omissão na próxima versão deste documento.