

DESENVOLVIMENTO ALTERNATIVO NA POLÍTICA SOBRE DROGAS

EXPERIÊNCIAS GLOBAIS E CAMINHOS PARA O CONTEXTO BRASILEIRO



DESENVOLVIMENTO ALTERNATIVO NA POLÍTICA SOBRE DROGAS

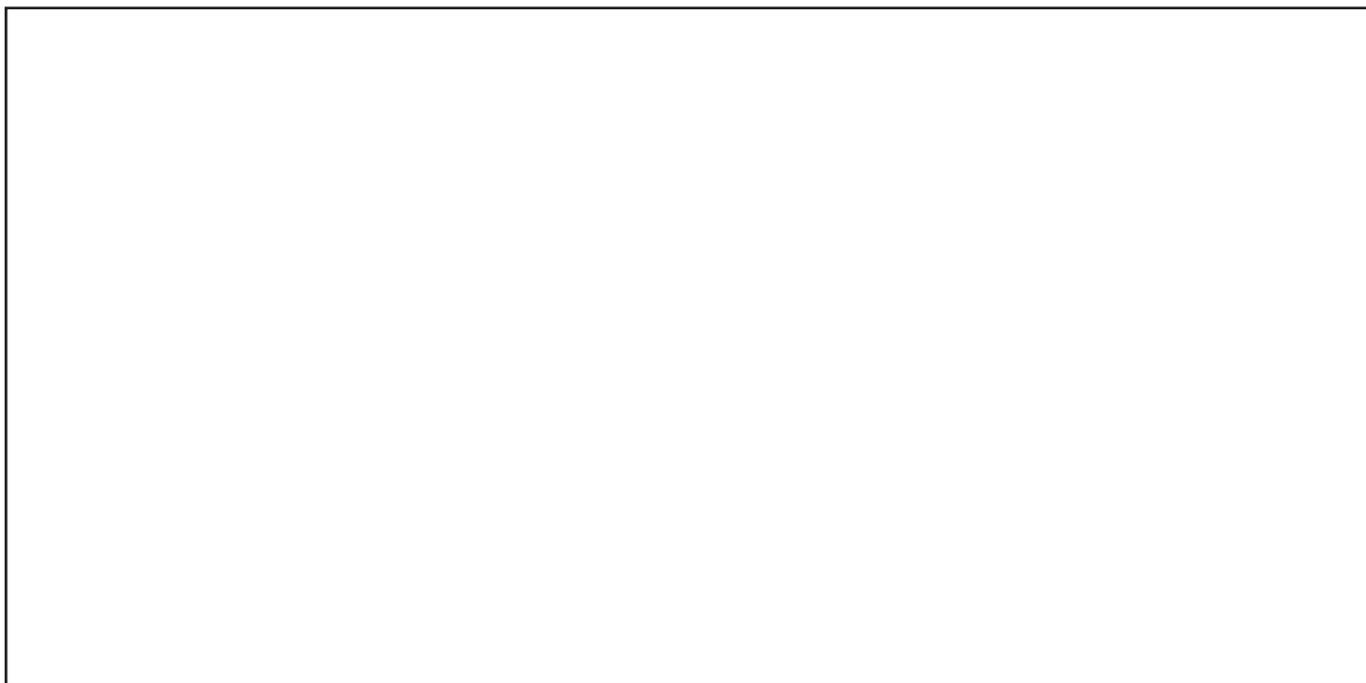
EXPERIÊNCIAS GLOBAIS E CAMINHOS
PARA O CONTEXTO BRASILEIRO

© Centro de Estudos sobre Drogas e Desenvolvimento Social Comunitário (Cdesc) – Junho de 2025.

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que seja citada a fonte e não seja para venda ou qualquer fim comercial. O conteúdo desta publicação não reflete necessariamente as opiniões ou políticas do UNODC ou de organizações contribuintes, nem implica qualquer endosso. As designações empregadas e a apresentação de material nesta publicação não implicam a expressão de qualquer opinião por parte do UNODC a respeito do status legal de qualquer país, território ou cidade ou suas autoridades, ou a respeito da delimitação de suas fronteiras ou limites. Esta publicação pode ser reproduzida no todo ou em parte, em qualquer forma, para fins educacionais ou sem fins lucrativos sem permissão especial do detentor dos direitos autorais, desde que seja feito o reconhecimento da fonte. O UNODC gostaria de receber uma cópia de qualquer publicação que utilize esta como fonte. Este documento não foi formalmente editado.

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Palácio da Justiça - Edifício Sede. Brasília – DF. CEP: 70064-900.

Versão digital disponível em: www.cdasc.org.br/publicacoes



Elaborado por

CENTRO DE ESTUDOS SOBRE DROGAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL COMUNITÁRIO - CDESC. **Desenvolvimento Alternativo na Política sobre Drogas: Experiências globais e caminhos para o contexto brasileiro.** Brasília: Senad/MJSP; PNUD; UNODC, 2025.

Idealização

Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas e Gestão de Ativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senad/MJSP)

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

EQUIPE RESPONSÁVEL

Coordenação

Bárbara Diniz Caldeira

Elaboração

Juliana Vicente de Freitas

Claudio Dantas Monteiro

Bárbara Diniz Caldeira

Isabella Oliveira

Consultores

Brisa Libardi de Souza (territórios indígenas)

Rafael Lacerda Silveira Rocha (áreas urbanas)

Revisão Técnica

Thierry Rostan

Produção Editorial

Ana Carolina Fleury Nogueira

Projeto gráfico e diagramação

Alveti Comunicação

Presidente da República: Luiz Inácio Lula da Silva
Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)
Ministro da Justiça e Segurança Pública: Ricardo Lewandowski
Secretária Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos: Marta Rodriguez de Assis Machado
Diretora Nacional do Projeto BRA/15/009: Laís Gorski
Coordenadora do Projeto BRA/15/009: Solange Pereira Leal

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud)

Representante-Residente: Cláudio Providas
Representante-Residente Assistente e Coordenadora da Área Programática: Maristela Baioni
Coordenadora da Unidade de Governança e Justiça para o Desenvolvimento: Andréa Bolzon

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)

Diretora do Escritório UNODC Brasil: Elena Abbati

Centro de Estudos sobre Drogas e Desenvolvimento Social Comunitário (Cdesc)

Coordenadora: Bárbara Diniz Caldeira (UNODC)
Assessora Técnica: Monalyza Alves (UNODC)
Assessora Institucional: Luciana da Silva Melo (UNODC)
Especialista em Comunicação: Ana Carolina Fleury Nogueira (UNODC)
Especialista em Direitos Humanos e Relações Étnico-Raciais: Juliana Vicente de Freitas (UNODC)
Especialista em Pesquisa: Claudio Dantas Monteiro (UNODC)
Especialistas em Sistemas de Alerta Rápido: Gabriella Giudice (UNODC)
Analista Técnica de Dados: Isabella Oliveira (UNODC)
Assistente de Comunicação: Giselle Cintra (UNODC)
Estagiários: Catharina Andreoli, Daniel Taborda, Fátima Costa e Roberto Low (UNODC)

Lista de Siglas

Amora	Associação dos Moradores da Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio
Apib	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
Atitude	Atenção Integral aos Usuários de Drogas e seus Familiares
BMZ	Federal Ministry for Economic Cooperation and Development
Cais	Centro de Acesso a Direitos e Inclusão Social
CAPS	Centros de Atenção Psicossocial
CAPS AD	Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas
Cdesc	Centro de Estudos sobre Drogas e Desenvolvimento Social Comunitário
Cesed	Centro de Estudos de Segurança e Drogas
Cimi	Conselho Indigenista Missionário
Cites	Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção
CND	The Commission on Narcotic Drugs
Coiab	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Copolad	Programa de Cooperação entre a América Latina, Caribe e União Europeia sobre Política de Drogas
CPI-Acre	Comissão Pró-Indígenas do Acre
CRA	Autoridade Reguladora da Cannabis
Creas	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
DA	Desenvolvimento Alternativo
Dais	Desenvolvimento Alternativo e Sustentável
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DARS	Departamento de Serviços Agrícolas e de Pesquisa
Devida	Comissão Nacional para o Desenvolvimento e a Vida sem Drogas
EN	Espaço Normal
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
Funai	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
FVPP	Fundação Viver, Produzir e Preservar
GCM	Guarda Civil Metropolitana
GGC	Cooperativa Green Gold
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GPDPD	Global Partnership on Drug Policies and Development
GT	Grupo de Trabalho
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IDPC	International Drug Policy Consortium
IDSMS	Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá
Imaflora	Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
IPDC	Instituto Peruano de Catastro
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPUB/UFRJ	Instituto de Psiquiatria da Universidade Federal do Rio de Janeiro
ISA	Instituto Socioambiental
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPF	Ministério Público Federal
MPI	Ministério dos Povos Indígenas
MS	Ministério da Saúde
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONCB	Office of the Narcotics Control Board
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
Opan	Operação Amazônia Nativa
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBPD	Plataforma Brasileira de Política de Drogas
PF	Polícia Federal
PGPM-Bio	Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade
Pirdais	Programa Presupuestal Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pronasci	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
Resex	Reservas Extrativistas
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo
SEAC	Secretaria Estratégica de Articulação da Cidadania
Seades	Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social
Senad	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos
Senapred	Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas
Sepod	Secretaria Executiva de Políticas sobre Drogas
Sesai	Secretaria de Saúde Indígena
Sisdepen	Sistema Nacional de Políticas Penais

SPVD	Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas
Suas	Sistema Único Socioassistencial
Suprad	Superintendência de Política sobre Drogas e Acolhimento a Grupos Vulneráveis
SUS	Sistema Único de Saúde
TerPaz	Territórios Pela Paz
TI	Terra Indígena
Tô de Boa	Trabalho Orientado de Desenvolvimento Econômico e Biopsicossocial
UBS	Unidades Básicas de Saúde
UC	Unidades de Conservação
UnB	Universidade de Brasília
UNGP	United Nations Guiding Principles on Alternative Development
UNGASS	Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
VAC	Vara de Audiência de Custódia

Lista de Figuras

Figura 1. Visão geral da metodologia	17
Figura 2. Localidades das experiências mapeadas no Brasil.....	18
Figura 3. Linha do tempo das convenções e normativas sobre Desenvolvimento Alternativo	25
Figura 4. Componentes relevantes do Desenvolvimento Alternativo segundo UNODC.....	26
Figura 5. Contextos inovadores de Desenvolvimento Alternativo e países da América Latina	28
Figura 6. Países analisados com implementação de Desenvolvimento Alternativo	29
Figura 7. Projeto de Desenvolvimento Alternativo na comunidade de Papae, Tailândia – 2024.....	32
Figura 8. Projeto de Desenvolvimento Alternativo na comunidade Angkhang, Tailândia – 2024	33
Figura 9. Cafeicultoras na colheita em Mianmar	35
Figura 10. Produção de cacau em comunidade indígena Arhuaca, Santa Marta, Colômbia - 2024.....	37
Figura 11. Modelo Peruano de intervenção de Desenvolvimento Alternativo.....	39
Figura 12. Famílias atendidas em programa de Desenvolvimento Alternativo no Peru	40
Figura 13. Participação de grupos étnicos em programa de Desenvolvimento Alternativo do Peru	41
Figura 14. Quatro principais temas do Guia Prático.....	45
Figura 15. Nuvem de palavras com o conteúdo das cartas indígenas	47
Figura 16. Pescadores da Comunidade Antonina, localizada na Reserva Extrativista Baixo Juruá - Amazonas, durante a primeira pesca manejada de 2023.....	53
Figura 17. Esquema conceitual com os desafios no manejo do pirarucu	54
Figura 18. Cesta com produtos extrativistas da Terra do Meio.....	58
Figura 19. À esquerda, folder do Programa Pronasci Juventude; à direita, localidades do Brasil que receberão o Programa até 2026.....	68
Figura 20. Espaço Normal – Redes da Maré.....	70

Lista de **Boxes**

Box 1 – Desenvolvimento Alternativo e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.....	22
Box 2 – A Parceria Global sobre Políticas de Drogas e Desenvolvimento	30
Box 3: Achados do estudo: Análisis de entrevistas realizadas a jóvenes cultivadores de coca y amapola en Colombia, Ecuador, México y Perú: experiencias biográficas, de la actividad productiva y expectativas de futuro - 2021	42
Box 4 – Guia Prático sobre Desenvolvimento Alternativo e Meio Ambiente.....	45
Box 5 – Cartas indígenas: Demandas e análises realizadas por indígenas 1975 - 2024	46
Box 6 – Estudo “Abordagens Inovadoras de Desenvolvimento Alternativo na América Latina e no Caribe” da Copolad	63

Lista de **Tabelas**

Tabela 1. Lista de Entrevistados por iniciativa/instituição e data da entrevista.....	90
--	-----------

Sumário

1. Introdução	14
2. Estratégias metodológicas	16
3. Desenvolvimento Alternativo na Política sobre Drogas	19
3.1. Experiências internacionais sobre Desenvolvimento Alternativo	27
3.2. Experiências de implementação dos países analisados.....	31
3.2.1. Tailândia	31
3.2.2. Mianmar	33
3.2.3. Colômbia	35
3.2.4. Peru.....	38
4. Experiências exitosas em comunidades indígenas que podem fomentar Desenvolvimento Alternativo no Brasil....	43
4.1. Mapeamento de experiências	51
4.1.1. Estratégia Nacional para Povos Indígenas na Política sobre Drogas (governo federal)	51
4.1.2. O Manejo sustentável do Pirarucu	52
4.1.3. Cantinas da terra do meio	55

5. Desenvolvimento Alternativo em Áreas Urbanas.....	60
5.1. Experiências pioneiras de Desenvolvimento Alternativo no Brasil.....	66
5.1.1. Pronasci Juventude	66
5.1.2. Projeto Tô de Boa	68
5.2. Experiências exitosas em ambientes urbanos que podem fomentar o Desenvolvimento Alternativo no Brasil ..	70
5.2.1. Redes da Maré e Espaço Normal (Rio de Janeiro).....	70
5.2.2. Programa Corra Pro Abraço (BA)	72
5.2.3. Coletivo Aroeira (Distrito Federal).....	73
5.2.4. Programa Territórios Pela Paz (TerPaz) (Pará).....	74
5.2.5. Programa Atitude (Pernambuco)	74
5.2.6. Programa de Prevenção ao Crime e à Violência (Pernambuco)	76
6. Recomendações	77
Referências Bibliográficas.....	80
Apêndice A – Detalhamento das estratégias metodológicas	88

1. Introdução

O tema das drogas, como uma questão complexa e multifacetada, demanda estratégias abrangentes e integradas, as quais têm sido foco de acordos internacionais e de intervenções dos Estados em todas as regiões do mundo. Ao longo de décadas, as mais diferentes abordagens têm sido estabelecidas com o objetivo de lidar com desafios globais, promover a segurança, a saúde e o bem-estar das pessoas. Para lidar com este cenário, o conceito de **Desenvolvimento Alternativo (DA)** tem surgido, desde meados da década de 1960, como uma estratégia relevante no âmbito do controle de drogas. Seu objetivo é promover alternativas viáveis e sustentáveis para comunidades afetadas por atividades ilícitas relacionadas às drogas, como preconiza o texto da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988), da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS) sobre o problema mundial das drogas de 1998 e de 2016, os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre DA de 2013, a Declaração Ministerial de 2019 e outros documentos relevantes.

Ao longo das décadas, este conceito tem se transformado em um processo contínuo de discussão e implementação de iniciativas, que, em diálogo com as experiências dos

territórios, tem aberto caminhos para a construção de políticas de drogas que integrem o desenvolvimento local como um elemento fundamental, alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável¹ (ODS) da Agenda 2030 da ONU.

Inicialmente, o DA consistiu na adoção de estratégias para reduzir e/ou substituir os cultivos de plantas ilícitas que são matéria-prima para a produção de drogas, como folha de coca e papoula, tradicionalmente em contextos rurais (UNODC, 2015). A expansão do conceito abrange a atuação em outros contextos e realidades, visando ao desenho de iniciativas mais amplas para reduzir a dependência e/ou o impacto das economias ilícitas associadas às drogas por meio da promoção de alternativas socioeconômicas e meios de vida sustentáveis. Essa formulação envolve a incorporação de aspectos prioritários, como a promoção da autonomia de famílias e comunidades, o acesso a serviços, a perspectiva de gênero e etnia, e a conservação ambiental.

Neste contexto, a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senad/MJSP) tem incorporado a

¹ Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 14 fev. 2025.

noção de DA em suas políticas, adaptando-a à realidade brasileira. O projeto Centro de Estudos sobre Drogas e Desenvolvimento Social Comunitário (Cdesc), uma parceria entre a Senad, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), realiza pesquisas e apoia o desenvolvimento de metodologias e ações pilotos para subsidiar a política nacional sobre drogas coordenada pela Senad, tendo como foco iniciativas alinhadas ao DA.

O UNODC, guardião das três Convenções Internacionais das Nações Unidas sobre drogas (Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988), e com base em seu mandato e expertise histórica para atuar no campo do DA, vem apoiando e fornecendo assessoria técnica para diversos países na temática, como Afeganistão, Laos, Mianmar, Peru, Estado Plurinacional da Bolívia e Colômbia.

Neste contexto, o Brasil se diferencia dos países pioneiros de implementação de DA, pois não é tradicionalmente um país produtor de cultivos ilícitos. No entanto, o país é amplamente afetado pelo narcotráfico e pelos impactos do uso abusivo de álcool e outras drogas, especialmente em territórios vulneráveis, tanto urbanos quanto indígenas. Por exemplo, diversas pesquisas destacam o impacto do tráfico de drogas na Amazônia Brasileira (Cdesc, 2023, 2025), bem como os efeitos negativos das dinâmicas relacionadas ao narcotráfico para as populações periféricas urbanas, especialmente a juventude negra (FBSP, 2024), o que demanda adaptações na implementação de ações baseadas no DA.

Assim, o Cdesc lança a presente publicação intitulada “Desenvolvimento Alternativo na Política sobre Drogas: experiências globais e caminhos para o contexto brasileiro”, com o objetivo de apresentar e promover o conceito de DA e contribuir para a construção de políticas públicas sobre drogas orientadas ao desenvolvimento

no Brasil. Embora exista uma relevante bibliografia internacional sobre o assunto, a adoção do DA para o contexto brasileiro representa uma inovação na política de drogas do país. Esta publicação se soma ao esforço de outras organizações que buscam fomentar o debate e expandir este conceito (UNODC, 2015; Copolad, 2024).

A presente publicação está dividida em seis partes. Além desta primeira seção introdutória, a segunda parte descreve as estratégias metodológicas e os procedimentos de pesquisa adotados. Na terceira parte, apresenta-se o conceito de DA segundo as diretrizes da ONU e estudos da área, juntamente com experiências internacionais relevantes, como as da Colômbia, Tailândia, Peru e Mianmar. A quarta parte aborda o impacto das organizações criminosas nas comunidades indígenas, destacando experiências bem-sucedidas que promovem a autonomia e o fortalecimento dessas comunidades, cujas características se alinham a iniciativas de DA.

Na quinta parte, discute-se o histórico do conceito de DA para territórios urbanos, além de mapear programas de prevenção, redução de danos, segurança pública e políticas públicas desenvolvidas em alguns estados brasileiros, com aspectos que podem dialogar com a implementação de DA em áreas urbanas do Brasil. Por fim, na última seção, são apresentadas recomendações com o intuito de sintetizar os principais achados nas diretrizes internacionais e nas experiências mapeadas. Este documento tem caráter introdutório e não esgota o tema, uma vez que a ideia de DA está em constante transformação, tanto no Brasil quanto no mundo.

A implementação de programas de DA pode trazer benefícios significativos, como o fortalecimento de ações sustentáveis que abordam a questão das drogas de forma multifacetada, reconhecendo sua complexidade. Além disso, tais programas podem fomentar iniciativas que promovam a autonomia de indivíduos e comunidades, contribuindo para o enfraquecimento das organizações criminosas e complementando as estratégias de segurança pública.

2. Estratégias metodológicas

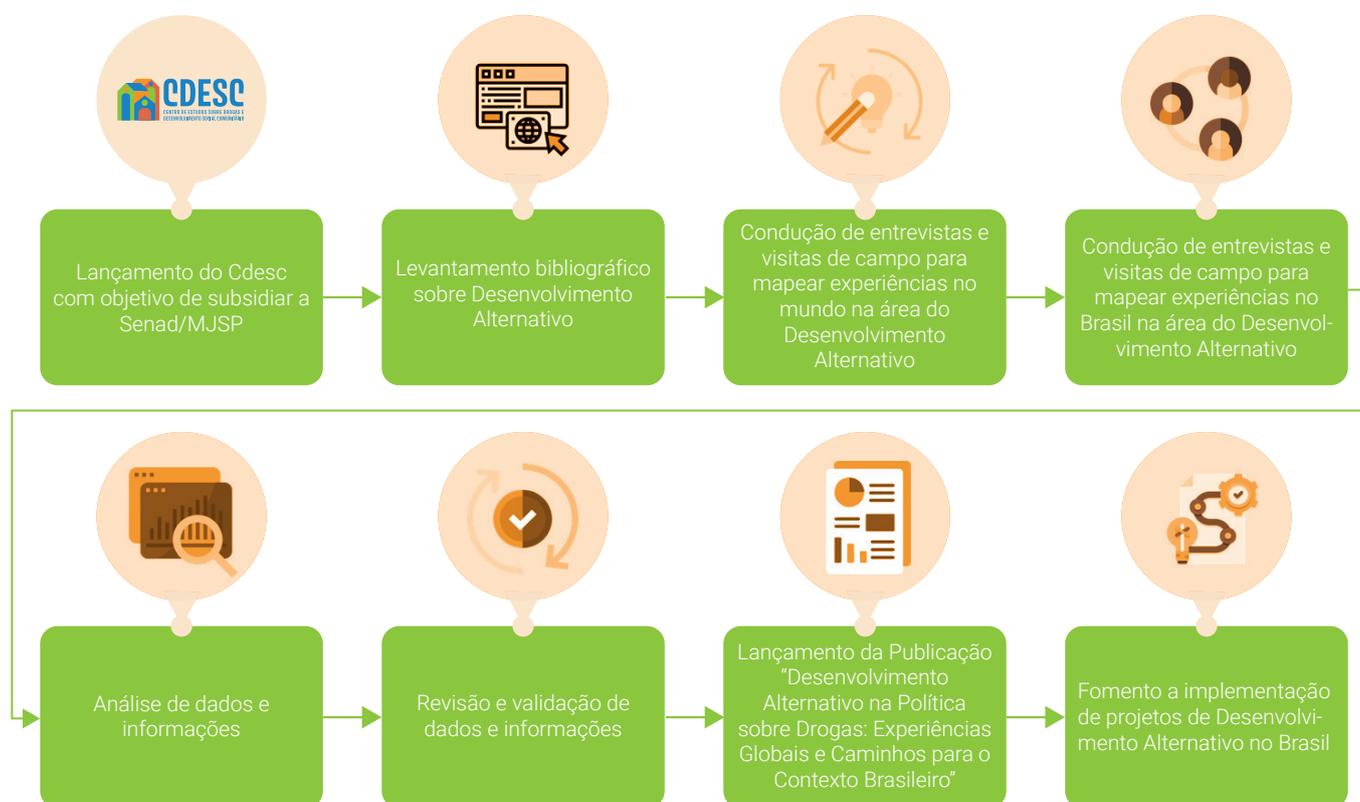
O desafio de realizar uma reflexão a respeito da definição de DA, assim como um esforço analítico para compreender sua adaptação ao contexto brasileiro, demandou um importante planejamento de sistematização de informações e diversas etapas metodológicas.

Para localizar o conceito e identificar experiências internacionais relevantes, foram conduzidos um levantamento e uma análise bibliográfica, acompanhados de reuniões com especialistas e implementadores de iniciativas de DA de outros países. Além disso, visitas de campo foram realizadas na Colômbia e na Tailândia durante o ano de 2024, o que permitiu o contato direto com projetos e programas em sua implementação prática. No que se refere ao mapeamento de experiências que possam subsidiar a implementação do DA no Brasil, foram igualmente conduzidos levantamentos bibliográficos, além de entrevistas com gestores públicos, implementadores de projetos da sociedade civil e lideranças indígenas. Para essa fase, ao todo, foram realizadas oito entrevistas com

gestores e implementadores de projetos e políticas em contextos urbanos e quatro em comunidades indígenas, permitindo uma análise mais aprofundada das diversas realidades e práticas aplicáveis ao contexto brasileiro.

A despeito do conceito poder abarcar uma multiplicidade de territórios, para esta publicação, optou-se por dividir a coleta de informações sobre experiências brasileiras em duas áreas principais: 1) territórios indígenas e 2) periferias urbanas. Os dois contextos foram selecionados tendo em vista a forte atuação do narcotráfico nestes dois tipos de territórios. Ressalta-se que essa divisão é arbitrária e pode apresentar imprecisões, além de que essas categorias podem até mesmo ter suas noções mescladas. Vale também destacar que a maioria das experiências mapeadas, tanto para áreas urbanas quanto para territórios indígenas no Brasil, não foi concebida a partir da noção de DA, mas apresenta pontos de convergência com o conceito e pode fomentar a formulação de programas de DA para o contexto brasileiro. A Figura 1 traz uma visão global da metodologia.

Figura 1. Visão geral da metodologia



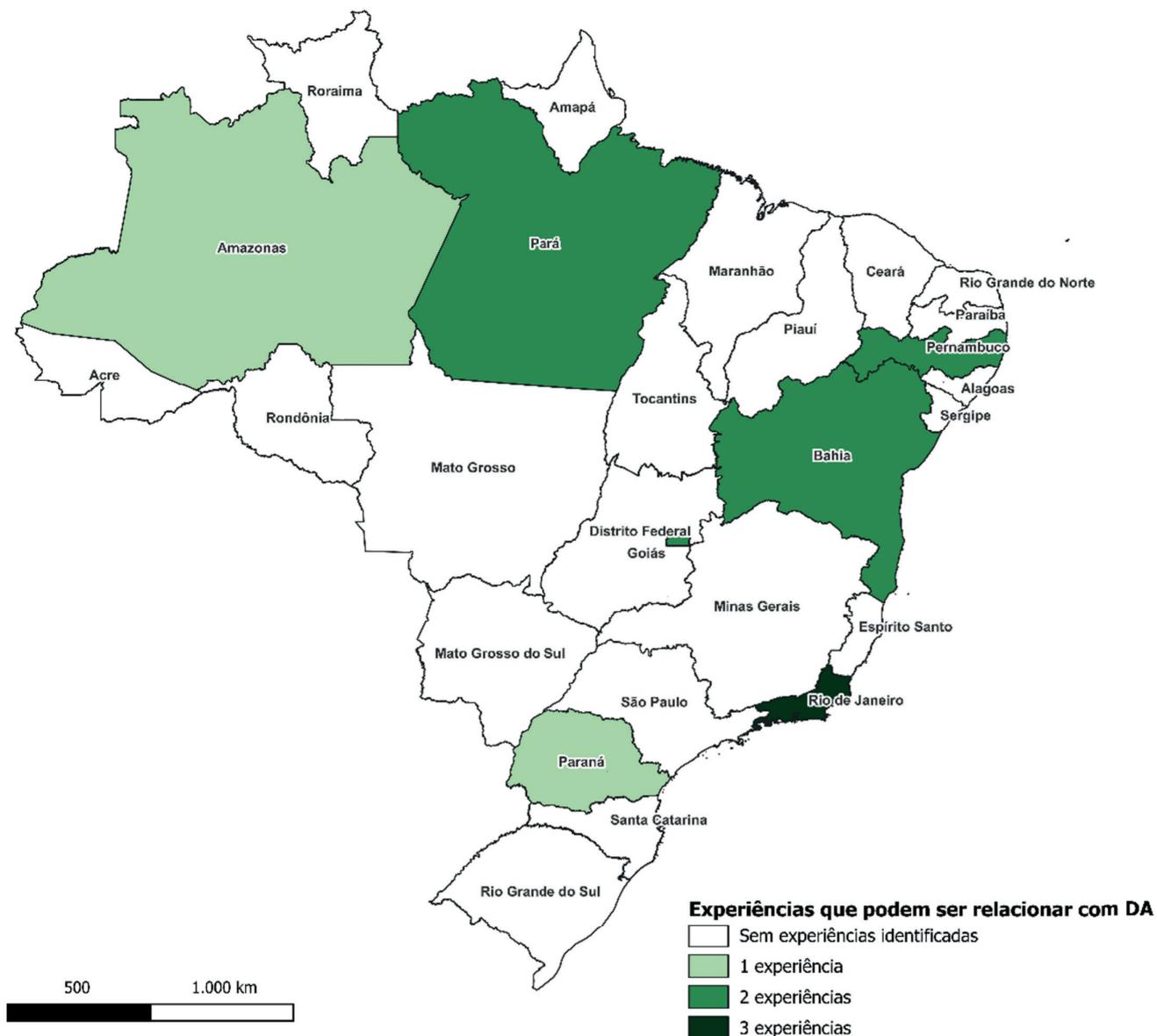
Fonte: Elaboração própria

O mapa ilustrado na Figura 2 informa a localização das experiências analisadas em territórios urbanos e indígenas no Brasil. No caso das periferias urbanas, foram selecionadas oito iniciativas para analisar sob a perspectiva do conceito de DA, das quais cinco delas foram implementadas pelo Governo Federal ou estaduais, e o restante, pela sociedade civil. No caso dos territórios indígenas, foram identificadas duas iniciativas desenvolvidas pela sociedade civil. A partir

das entrevistas e experiências mapeadas, pode-se observar que existe oferta de políticas sobre drogas para contextos urbanos, mas não há a mesma gama de iniciativas voltadas para as populações indígenas em relação às drogas². Essa lacuna representa uma oportunidade para a construção de políticas públicas que considerem as especificidades culturais e sociais dessas comunidades, promovendo acesso a direitos e alternativas de desenvolvimento social e econômico.

2 A Senad/MJSP coordena a Estratégia Nacional para Povos Indígenas na Política sobre Drogas, lançada em 2023, em parceria com outras organizações do governo federal. A Estratégia Indígena será descrita no tópico sobre mapeamento de experiências em territórios indígenas.

Figura 2. Localidades das experiências mapeadas no Brasil



Fonte: Elaboração própria

Ressalta-se que pode haver outras experiências com elementos do conceito de DA na realidade brasileira, não sendo este um mapeamento exaustivo e que tenha

esgotado as possibilidades de análise. O aprofundamento de cada etapa metodológica utilizada para a realização desta publicação está no Apêndice A.

3. Desenvolvimento Alternativo na Política sobre Drogas

O conceito de Desenvolvimento Alternativo (DA) na política sobre drogas surgiu entre as décadas de 1960 e 1970, quando formuladores de políticas públicas passaram a reconhecer a criação de alternativas econômicas viáveis para os produtores rurais, em contextos de cultivos ilícitos, como uma estratégia eficaz para prevenir ou substituir o cultivo de plantas que contenham substâncias entorpecentes controladas internacionalmente (Phan-Gruber, 2010). Essa mudança de perspectiva também se baseava na compreensão de que as estratégias de erradicação forçada e repressão não estavam gerando resultados sustentáveis e, além disso, causavam danos sociais e ambientais (Fraga, 2007). O DA, portanto, surge como uma alternativa complementar para lidar com tais desafios.

Logo, em sua concepção inicial, o DA na política de drogas pode ser descrito como um conjunto de estratégias

e ações voltadas para a redução e/ou erradicação de cultivos ilícitos, com o objetivo de fornecer alternativas sustentáveis e lícitas para as comunidades envolvidas na produção desses cultivos. No ano de 1988, a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas incorporou o DA como medida importante para a redução da oferta de drogas. O texto enfatiza que tais medidas devem respeitar os direitos humanos fundamentais, considerar usos tradicionais lícitos respaldados por evidências históricas e proteger o meio ambiente, alinhadas às especificidades locais. Além disso, incentiva a cooperação internacional para aumentar a eficácia da erradicação e destaca a importância do desenvolvimento rural integrado³.

Durante os anos 1990, as experiências em países como Tailândia, Afeganistão, Mianmar, Colômbia e Peru contribuíram para que o conceito seguisse em processo

3 O modelo de desenvolvimento rural integrado na época estava em processo de expansão, e, conforme apontado por estudos, colaborou com o aprimoramento do conceito de DA (Mansfield 1999, 2006). Esse modelo, que surgiu por volta da década de 1950, com o nome de desenvolvimento agrícola, tinha como objetivo promover o bem-estar econômico e aumentar a produtividade das populações rurais (Navarro, 2001). Na década de 1980, o modelo evoluiu para o conceito de desenvolvimento rural integrado, ampliando seu enfoque para incluir questões sociais, ambientais, capacitação, geração de renda e redução da pobreza (Nierdele, Radomsky, 2016). Do mesmo modo, autores indicam que, anteriormente, o DA seguia um modelo restrito de substituição de cultivos, que se mostrou insuficiente para alterar o mercado ilícito e promover mudanças significativas na infraestrutura das famílias envolvidas (Mansfield, 2006, p. 10); Ou não conseguiam evitar o deslocamento daquela da atividade ilícita para outras regiões, resultando na migração do cultivo, sem efetiva redução em sua oferta (Windle; Ferrel, 2012).

de consolidação e aprimoramento. Na 20ª Sessão da UNGASS, realizada em 1998 em Nova York, os Estados participantes chegaram a um consenso oficial acerca da definição de DA:

“Um processo de prevenção e eliminação do cultivo ilícito de plantas que contenham substâncias narcóticas e psicotrópicas, através de medidas de desenvolvimento rural especificamente desenhadas para isso, no contexto do crescimento econômico nacional sustentado e dos esforços de desenvolvimento sustentável em países que tomam medidas contra às drogas, reconhecendo as características socioculturais particulares das comunidades e grupos destinatários, dentro do marco de uma solução abrangente e permanente ao problema das drogas ilícitas”

(ONU, 1998, Preâmbulo, p. 1).

Nesse contexto, foi elaborado um Plano de Ação de dez anos sobre Cooperação Internacional para a Erradicação de Cultivos Ilícitos de Drogas e para o Desenvolvimento Alternativo. De modo geral, o documento de 1998 recomenda que os programas de DA e as iniciativas de cooperação internacional sejam adaptados às condições legais, sociais, econômicas, ecológicas e culturais específicas de cada região. Devem fomentar oportunidades sociais e econômicas sustentáveis por meio do desenvolvimento rural integrado, incluindo a ampliação da infraestrutura, com o objetivo de melhorar as condições de vida das comunidades afetadas pelo cultivo ilícito.

Além disso, destaca-se a necessidade de incentivar a participação comunitária, a responsabilidade social e a cultura da legalidade. Em contextos marcados pelo uso abusivo de drogas, recomenda-se a formulação de iniciativas equilibradas, que integrem medidas de redução da demanda. Os programas também devem adotar critérios de sustentabilidade ambiental para prevenir a expansão ou o deslocamento dos cultivos

ilícitos para áreas vulneráveis. O documento enfatiza, ainda, que a eficácia dessas iniciativas depende da participação ativa das comunidades locais e de organizações não governamentais em todas as etapas, assegurando a igualdade de gênero em todos os processos. Ademais, reforça-se a importância de estabelecer metas e acordos conjuntos, de modo a consolidar compromissos coletivos em torno dos objetivos comuns a serem alcançados.

A concepção de DA, formalizada na 20ª UNGASS, propõe uma série de medidas integradas, visando à inclusão das áreas de cultivo ilícito à dinâmica econômica e social nacional e global (Mansfield, 1999). Essa abordagem busca fortalecer as economias locais e estratégias de controle de drogas baseadas na responsabilidade compartilhada. A incorporação desse conceito reforça a corresponsabilidade entre os países no enfrentamento das questões relacionadas às drogas, com foco nos direitos humanos, por meio de processos colaborativos que considerem as realidades locais e suas complexidades, evitando consequências sociais negativas (Picón, 2006).

Santos et al. (2021) reforçam que o DA é uma abordagem que considera os déficits de desenvolvimento como um dos principais fatores que mantêm pequenos agricultores dependentes da economia das drogas ilícitas. Em contraste com as estratégias tradicionais, focadas na redução da área cultivada apenas, deve-se propor uma abordagem abrangente, que inclui melhorias na infraestrutura rural, no acesso a serviços básicos e na integração dos agricultores à economia legal, contribuindo para o avanço do desenvolvimento local.

Nas décadas seguintes, cresceu progressivamente o reconhecimento da necessidade de iniciativas de DA mais integradas e multidimensionais, capazes de abordar simultaneamente fatores econômicos, sociais e políticos. Com isso, as estratégias de DA foram aprimoradas para incluir ações voltadas à melhoria da governança local, ao fortalecimento da participação comunitária e à criação de oportunidades econômicas.

Com o término do Plano de Ação estabelecido em 1998 e por ocasião da 52ª sessão da Comissão de Entorpecentes⁴ (CND, da sigla em inglês **Comission on Narcotic Drugs**) em 2009, foi adotada a Declaração Política e o Plano de Ação sobre Cooperação Internacional para uma Estratégia Integrada e Equilibrada de Enfrentamento ao Problema Mundial das Drogas, com duração de 10 anos, que enfatizou a necessidade de ações adicionais e estratégias inovadoras para apoiar o desenvolvimento alternativo.

Em 2013, a Resolução 68/196 da Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Alternativo (UNGP, da sigla em inglês **United Nations Guiding Principles on Alternative Development**), fruto das discussões realizadas no Workshop Internacional sobre Desenvolvimento Alternativo Sustentável, realizado na Tailândia, em 2011, e da Conferência Internacional de Alto Nível sobre DA, realizada em Lima, no Peru. O documento reúne 38 recomendações de boas práticas em DA e enfatiza as principais definições de DA como uma ferramenta para lidar com o problema mundial das drogas, ressaltando a importância da cooperação internacional (UNODC, 2013).

O documento recomenda que os programas de DA sejam de longo prazo, com o objetivo de enfrentar a pobreza e as questões estruturais específicas de cada região. Destaca a implementação de medidas direcionadas a mulheres, crianças, jovens e outros grupos vulneráveis, com a participação ativa das próprias comunidades. Também sugere a integração das comunidades marginalizadas aos sistemas econômicos e políticos, garantindo acesso a serviços financeiros e sociais. Além disso, propõe a oferta de assessoria técnica e científica para as comunidades envolvidas com cultivos ilícitos, assegurando, ao mesmo tempo, a adoção de medidas que protejam o meio ambiente e promovam a conservação da natureza (UNODC, 2013). O texto também aborda a possibilidade de desenvolvimento de DA preventivo, com foco em ações proativas em áreas vulneráveis ou em risco de cultivo ilícito, visando mitigar a futura instalação ou aumento das atividades em determinada região.

Em 2015, houve a criação dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que se relacionam diretamente com os componentes de sustentabilidade do DA, conforme descrito no box 1.

4 Estabelecida pelo Conselho Econômico e Social da ONU como o órgão central das Nações Unidas para políticas relacionadas a drogas, a **Comission on Narcotic Drugs** (conforme nomenclatura em inglês) permite que os Estados-membros analisem a situação mundial das drogas e tomem medidas articuladas para a implementação dos compromissos assumidos frente as questões relacionadas às drogas.

Box 1 – Desenvolvimento Alternativo e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU



Como se tem demonstrado no conceito de DA, esta estratégia atua a partir de um olhar multidisciplinar com foco nas pessoas no âmbito das políticas sobre drogas, sobretudo com o desenvolvimento de intervenções socioeconômicas, ambientais e de direitos humanos para transformar as condições que favorecem atividades ilícitas. Ele se destaca pelo enfoque no desenvolvimento sustentável e na inclusão social, alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU.



Os 17 ODS estabelecidos na Agenda 2030 possuem metas e indicadores mensuráveis. Portanto, essa agenda internacional pode ser compreendida como um instrumento de gestão que os Estados podem utilizar como parâmetro para alcançar resultados positivos e para melhoria da vida das pessoas. De certa forma todos os ODS poderiam ser conectados com resultados de uma política de DA, contudo, alguns objetivos possuem maior vínculo com este conceito.



A promoção da paz, justiça e instituições eficazes (ODS 16) está fortemente ligado aos objetivos de DA, visando ao fortalecimento da organização comunitária, à promoção da paz social e ao enfraquecimento das estruturas criminosas, buscando criar ambientes mais seguros para as comunidades.



Outros ODS também possuem relação mais concreta com o DA, sobretudo quando se traz a noção de geração de renda para que as pessoas e comunidades desenvolvem maior autonomia como uma estratégia para prevenção ao ingresso nos mercados ilícitos. Ressalta-se as metas conectadas com a noção de Erradicação da Pobreza (ODS 1) em áreas afetadas pelos mercados ilícitos. Ao se promover uma agricultura mais sustentável e uma diversificação do plantio, o DA pode promover a segurança alimentar em zonas rurais, atuando no objetivo de Fome Zero (ODS 2).



Uma das premissas dos programas de DA pode considerar a redução do uso de substâncias, assim como a produção de alimentos saudáveis e orgânicos, a fim de promover a Saúde e bem-estar (ODS 3) dos produtores e consumidores.



As diretrizes internacionais recomendam a inclusão e o empoderamento das mulheres em todas as etapas das atividades de DA, em alinhamento e para alcançar o objetivo da Igualdade de gênero (ODS 5). O DA visa à criação de empregos descentes e ao desenvolvimento econômico inclusivo em comunidades vulneráveis, fortalecendo parcerias público privadas que promovam melhor acesso ao mercado, se conectando ao ODS 8, e a Redução das desigualdades (ODS 10).



Assim, a partir desta agenda proposta, as ações a serem estimuladas devem priorizar práticas agrícolas sustentáveis, preferencialmente com certificações de produções orgânicas e que promovam o consumo sustentável (ODS 12).



Além disso, o DA muitas vezes está associado a práticas relacionadas ao desenvolvimento sustentável e com formas de produção que preservam o meio ambiente (principalmente aquelas focadas em áreas rurais). Assim, destacam-se objetivos como a Ação contra a mudança global do clima (ODS 13) e Vida terrestre (ODS 15).



Em 2016, no ano seguinte à criação dos ODS, ocorreu a Sessão da UNGASS sobre o Problema Mundial das Drogas, que representou um marco significativo na história da política global sobre drogas, incluindo a discussão sobre o DA. O documento final do evento reafirma a natureza global do problema relacionado ao cultivo, à produção, à distribuição e ao tráfico de drogas, e reconhece as políticas de DA como uma estratégia eficaz para enfrentar tais questões por meio de práticas sustentáveis, alinhadas aos ODS.

O texto também enfatiza a necessidade de os Estados-membros, as entidades da ONU e o setor privado investirem recursos em programas de DA, com um compromisso de financiamento a longo prazo. Além disso, propõe o incentivo à participação pública, à prevenção ao crime, à coesão comunitária e ao fomento à inovação, ao empreendedorismo e ao emprego, especialmente para as comunidades afetadas pelo narcotráfico (ONU, 2016). O documento também aborda a questão de gênero, destacando a importância de garantir que homens e mulheres tenham as mesmas oportunidades de acesso aos programas de DA. Além disso, amplia o escopo do DA, abrangendo não apenas contextos rurais tradicionais, mas também áreas urbanas, particularmente impactadas pelo tráfico de drogas e também reforça o conceito de DA preventivo (ONU, 2016; Diskul et al., 2021).

Esse compromisso foi renovado em março de 2019, com a adoção de uma Declaração Ministerial entre

os Estados-membros da ONU, em continuidade ao Plano de Ação estabelecido em 2009. Esta Declaração estabeleceu um novo Plano com vigência entre 2019 e 2029, que contou com uma seção dedicada ao DA, incentivando os Estados-membros a expandir suas ações por meio de políticas baseadas em evidências científicas e orientadas ao desenvolvimento. Esse marco importante busca reforçar a relevância e a aplicabilidade do DA na política sobre drogas como uma abordagem viável, integrada e sustentável.

Nos anos mais recentes, durante as sessões da CND, foram aprovadas as Resoluções 63/5 de 2020⁵; 64/2, de 2021⁶; 65/1, de 2022⁷ e 66/4, de 2023⁸ e 65/3 de 2024⁹, que continuamente recomendam e incentivam os Estados-membros a adotarem DA na política sobre drogas. Tais resoluções reafirmam os princípios anteriores e destacam a importância de abordagens baseadas em evidências, inclusão social, equidade de gênero, participação de povos indígenas e sustentabilidade ambiental, além de mencionar os contextos urbanos afetados por atividades ilícitas relacionadas às drogas como campo de atuação do DA.

Ao final de 2024, no contexto das Reuniões Anuais do Grupo de Especialistas sobre Desenvolvimento Alternativo (EGM, na sigla em inglês), foi realizada a 9ª edição do encontro¹⁰, intitulada Avançando na atualização dos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Alternativo: roteiro para os próximos passos. A reunião foi organizada

5 Disponível em https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2020-2029/2020/Resolution_63_5.pdf. Acesso em 14 jan. 2025.

6 Disponível em https://www.unodc.org/rddb/document/drugs/resolution/2021/64/64-2/p2021_cnd_resolution_642pp_styletext-align_justifypromoting_alternative_development_as_a_development-oriented_drug_control_strategy_including_in_the_context_of_the_coronavirus_disease_covid-19_pandemic_and_it.html?lng=en&match=64/2. Acesso em 14 jan. 2025.

7 Disponível em https://www.unodc.org/rddb/document/drugs/resolution/2022/65/65-1/p2022_cnd_resolution_651ppromoting_alternative_development_as_a_development-oriented_drug_control_strategy_taking_into_account_measures_to_protect_the_environment.html?lng=en. Acesso em 14 jan. 2025.

8 Disponível em https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2020-2029/2023/Res_66_4_2305857E.pdf. Acesso em 14 jan. 2025.

9 Disponível em https://www.unodc.org/rddb/document/drugs/resolution/2024/67/67-3/p2024_cnd_resolution_673ppcelebrating_the_tenth_anniversary_of_the_united_nations_guiding_principles_on_alternative_development_effective_implementation_and_the_way_forward.html?lng=en. Acesso em 20 jun. 2025.

10 A reunião ocorreu em Bangcoc, Tailândia, entre 28 e 30 de novembro de 2024.

pela Tailândia, em coordenação com a Alemanha, o Peru e o UNODC, e teve como foco o debate sobre temas emergentes relacionados ao desenvolvimento alternativo, incluindo sustentabilidade ambiental, ordenamento territorial, inclusão socioeconômica e a necessidade de revisão e atualização dos UNGP.

A discussão foi pautada por evidências científicas atualizadas e práticas promissoras, com vistas a subsidiar a deliberação dos Estados-membros durante a 68ª sessão da CND de 2025. Como resultado, foi adotada uma resolução para complementar o UNGP. O UNODC foi indicado para apoiar a realização de uma nova reunião de especialistas em DA, prevista para 2025, em Lima, Peru. O encontro será aberto à indicação de especialistas por todos os Estados-membros e deverá apresentar um documento de recomendações ao final de 2025, que subsidiará as discussões da CND de 2026, com vistas à possível adoção de nova resolução que atualize os Princípios Orientadores, considerando os contextos em transformação, inclusive o brasileiro.

No âmbito da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) da Organização dos Estados Americanos (OEA), o DA tem sido objeto de atenção estratégica, especialmente por meio do Grupo

de Especialistas em Desenvolvimento Alternativo (Gedais). Este grupo coordenou a elaboração e aprovação do documento conceitual ***Lineamientos para la formulación de programas de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS) en las Américas***, que serve como referência para a implementação de políticas integradas e sustentáveis na região. O documento destaca a importância do DAIS¹¹ como uma abordagem multidimensional que articula o combate ao cultivo ilícito com o desenvolvimento socioeconômico local, respeitando as especificidades culturais e ambientais das comunidades envolvidas (OAS, 2019).

Os avanços discutidos e apresentados refletem a evolução do DA, que deixou de ser uma abordagem limitada à substituição de cultivos ilícitos para se consolidar como uma estratégia integrada de desenvolvimento rural sustentável, passando a integrar de forma crescente as normativas internacionais de políticas sobre drogas. Essa ampliação de escopo demonstra a relevância política e prática do DA para promover soluções sustentáveis e inclusivas no enfrentamento das questões associadas ao narcotráfico e à pobreza rural (Brombacher, David, 2020). A Figura 4 sistematiza alguns marcos normativos e diretrizes relacionados ao DA em uma linha do tempo.

11 O termo DAIS refere-se a uma estratégia voltada à transformação econômica, social, institucional, cultural e ambiental de territórios vulneráveis e/ou afetados por atividades ilícitas relacionadas às drogas, articulando ações de fortalecimento da presença estatal e diversificação produtiva com base em atividades lícitas e sustentáveis. De acordo com o documento, o Desenvolvimento Sustentável configura-se como um processo contínuo e integrado voltado à melhoria da qualidade de vida, em qualquer território. O DAIS constitui-se em uma estratégia vinculada a esse marco mais amplo, contudo, com foco em áreas vulneráveis e/ou afetadas por atividades ilícitas relacionadas às drogas (OAS, 2019).

Figura 3. Linha do tempo das convenções e normativas sobre Desenvolvimento Alternativo

1961

→ **Convenção Única sobre Entorpecentes**

O artigo 22 desta convenção já previa erradicação de cultivos, mas sem mencionar perspectivas socioeconômicas.

1988

→ **Covenção da ONU Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas**

No artigo 14 desta convenção é explicitado como objetivo a erradicação de cultivos ilícitos, juntamente com a necessidade de respeito aos direitos humanos e do meio ambiente para a promoção de alternativas economicamente viáveis a estes cultivos ilícitos.

1998

→ **20ª Sessão da UNGASS sobre o problema mundial das drogas**

A comunidade internacional chegou a uma definição sobre o Desenvolvimento Alternativo.

2013

→ **Princípios Orientadores da ONU sobre Desenvolvimento Alternativo**

O documento é um marco para as políticas de DA ao fazer uma série de recomendações aos países para a implementação de projetos. O documento ressalta a importância do envolvimento das comunidades na construção das políticas de DA (UNODC, 2013).

2016

→ **30ª Sessão da UNGASS sobre o problema mundial das drogas**

Importante documento que inclui o DA em áreas urbanas, consolida abordagens sustentáveis e inclui temas com perspectiva de gênero, proteção ambiental e segurança alimentar (ONU, 2016).

2019

→ **Declaração Ministerial da ONU: Reforçando nossas ações nos níveis nacional, regional e internacional para acelerar a implementação de nossos compromissos conjuntos para enfrentar o problema mundial das drogas**

O documento reafirma o compromisso da ONU com o DA com maior ênfase em direitos humanos, respeito a cultura e economia dos territórios, e com a erradicação de cultivos atrelada a oferta de alternativas viáveis de vida e geração de renda (ONU, 2019)

2025

→ **Resolução Complementando os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Alternativo**

A Resolução orienta a atualização dos Princípios, para contemplar contextos e abordagens mais amplas e

Fonte: Elaboração Própria a partir das normativas da ONU

O UNODC, como entidade das Nações Unidas responsável por apoiar os países na prevenção e resposta aos desafios relacionados às drogas, baseia-se nas normativas internacionais mencionadas anteriormente para oferecer assistência abrangente aos Estados-membros para a implementação de DA e contribuir para o alcance dos ODS.

Na Estratégia do UNODC para 2021-2025, a implementação aprimorada de programas de DA é um dos resultados esperados, especialmente em áreas afetadas pelo crime organizado e outras atividades ilícitas, com o objetivo de apoiar os planos nacionais e regionais de DA (UNODC, 2021). A abordagem do UNODC enfatiza

que essas iniciativas devem impactar não apenas a cadeia produtiva das drogas, mas também promover melhorias nos indicadores de desenvolvimento humano sustentável. Como mencionado pela Dra. Ghada Wally:

“O Desenvolvimento Alternativo é muito mais do que simplesmente trocar uma cultura por outra. Ele exige a criação de produtos para os quais haja demanda no mercado, o apoio ao empreendedorismo, a participação da sociedade civil, o empoderamento dos desfavorecidos e a preservação do meio ambiente. Isso é, de fato, um desenvolvimento sustentável.”

Figura 4. Componentes relevantes do Desenvolvimento Alternativo segundo UNODC



Fonte: UNODC¹²

12 Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/alternative-development/our-work.html>. Acesso em 7 fev. 2025.

Considerando este histórico realizado, entende-se a necessidade, conforme já mencionado, de haver uma adaptação do conceito à realidade brasileira, visto que, enquanto um país de trânsito no âmbito do tráfico internacional de drogas para o mundo e com elevado consumo de algumas drogas, enfrenta diversos desafios que impactam as comunidades e os grupos mais vulneráveis que são afetados pelo narcotráfico e pelas questões relacionadas ao uso prejudicial de substâncias, fenômenos diferentes do contexto em que inicialmente o DA foi implementado.

Nesse contexto, o estudo recente *Enfoques Innovadores de Desarrollo Alternativo en América Latina y el Caribe*, publicado pelo Programa de Cooperação entre a América Latina, Caribe e União Europeia sobre Política de Drogas (Copolad), traz uma análise aprofundada sobre abordagens inovadoras de DA e experiências relevantes na América Latina. O estudo explora reflexões e práticas relacionadas à adaptação do DA a contextos urbanos, regiões vulneráveis, áreas transfronteiriças, territórios indígenas e étnicos, além de cadeias de valor vinculadas ao cultivo e à comercialização de cannabis medicinal (Copolad, 2024).

O documento enfatiza a importância de ajustar as estratégias de DA às especificidades socioculturais e econômicas das comunidades urbanas e rurais impactadas pelo cultivo e tráfico de drogas ilícitas. Para isso, apresenta princípios centrais para a implementação de programas de DA inovadores, que requerem:

1. **Transição econômica:** a qual possa oferecer alternativas econômicas, assim como acesso a mercados, nas áreas afetadas pelo mercado ilícito ou que estejam em risco. Além desta oferta, é importante que se aprimorem as políticas públicas que ofereçam melhores condições sociais e econômicas, assim como serviços básicos, tais como segurança alimentar, acesso à terra, educação, saúde, transporte e água, e uma abordagem que leve em conta as especificidades do território considerando sua econômica política;

2. **Abordagem centrada nos indivíduos:** cujo objetivo é engajar a participação e promover a cidadania das pessoas e da comunidade;
3. **Responsabilidade compartilhada:** busca desenvolver uma política de drogas, agregando os mais diferentes setores da sociedade, como a agricultura, comércio, serviços de segurança e de educação; e
4. **Monitoramento e resultados:** é necessária a realização de avaliações com objetivo de mensurar os impactos das intervenções locais (Copolad, 2024).

Esta seção teve como objetivo revisar as principais normativas internacionais e contextualizar a evolução das discussões sobre o DA nas últimas décadas, sem a pretensão de oferecer um mapeamento exaustivo do tema. Na próxima seção, serão exploradas experiências internacionais relevantes, com foco em práticas e lições que podem contribuir para o aprimoramento das políticas de DA.

3.1. Experiências internacionais de Desenvolvimento Alternativo

Conforme citado anteriormente, muitos países adotaram o conceito de DA em suas políticas sobre drogas com o objetivo de reduzir e/ou erradicar cultivos ilícitos e oferecer possibilidades legais de subsistência e desenvolvimento para comunidades locais em situações de vulnerabilidade socioeconômica. Abordar as questões mundiais relacionadas às drogas demanda esforços integrados e cooperativos entre os países, a fim de atuar em consonância com as diretrizes internacionais nas diferentes áreas que integram as políticas sobre drogas e com base no princípio de responsabilidade compartilhada (UNODC, 2013).

Globalmente, o conceito de DA tem sido implementado desde a década de 1960, sendo a Tailândia um dos países pioneiros na sua implementação. Posteriormente,

as iniciativas de DA se expandiram para países de outras regiões com altas concentrações de cultivos ilícitos, como a Bolívia, Colômbia, Peru, Laos, Líbano, Marrocos, Mianmar, Paquistão e Afeganistão, nas décadas de 1980 e 1990 (UNODC, 2015).

De acordo com o *World Drug Report* (2015), no período entre 2010 e 2013, 23 países relataram ao UNODC ter implementado programas de DA. Dentre eles, destacam-se países historicamente associados à produção de coca, como a Bolívia, Peru e Colômbia, e os principais países produtores de ópio – Afeganistão e Mianmar. O cultivo de determinadas culturas de plantas ilícitas relaciona-se com frequência a fatores ambientais, climáticos, econômicos e culturais. Estas questões trazem desafios para a política sobre drogas dos países, demandando estratégias contextualizadas às realidades locais para lidar com este cenário.

Dentre os países com experiências de implementação mais recentes na temática, menciona-se a Nigéria, que avançou na institucionalização de uma “Unidade de Desenvolvimento Alternativo” em 2023, no âmbito da *National Drug Law Enforcement Agency*, cuja estrutura prevê a integração entre as políticas de segurança e DA, buscando uma abordagem equilibrada para o controle de drogas. Busca-se o desenvolvimento de estratégias para prevenir e/ou desencorajar o envolvimento em atividades ilícitas ao longo da cadeia de produção e distribuição de drogas, ao mesmo tempo em que se busca reduzir a violência associada e mitigar vulnerabilidades, incorporando um novo foco, para além do status criminal das drogas ilícitas, e que inclua abordagens mais integradas e preventivas. Na América Latina, alguns países possuem trajetória consolidada na implementação de programas de DA, como Colômbia, Bolívia e Peru, enquanto outros, como Uruguai, Equador, Jamaica, São Vicente Granadinas e Brasil, estão iniciando pilotos em contextos inovadores (Copolad, 2024).

Figura 5. Contextos inovadores de Desenvolvimento Alternativo e países da América Latina

CASO A: AMBIENTES E CONTEXTOS URBANOS

Brasil (Modelo de Desenvolvimento)
Colômbia (Pilotos)
Uruguai (Conceitualização, piloto)
Equador (Conceitualização, piloto)
Panamá (Potencial)
El Salvador (Potencial)
México (A explorar)

CASO B: ÁREAS DE FRONTEIRA, ZONAS VULNERÁVEIS E TERRITÓRIOS COM AÇÕES PREVENTIVAS

Colômbia (Modelo Aplicado)
Perú (Programação estendida)
Equador (Potencial)
Uruguai (Potencial)

CASO C: TERRITÓRIOS ÉTNICOS E INDÍGENAS

Peru (Modelo otimizado)
Bolívia (Modelo otimizado)
Colômbia (Modelo em ajuste)
Equador (Potencial)
México (A explorar)

CASO D: CADEIAS DE VALOR EMERGENTES DE CANNABIS MEDICINAL LEGAL OU CÂNHAMO INDUSTRIAL

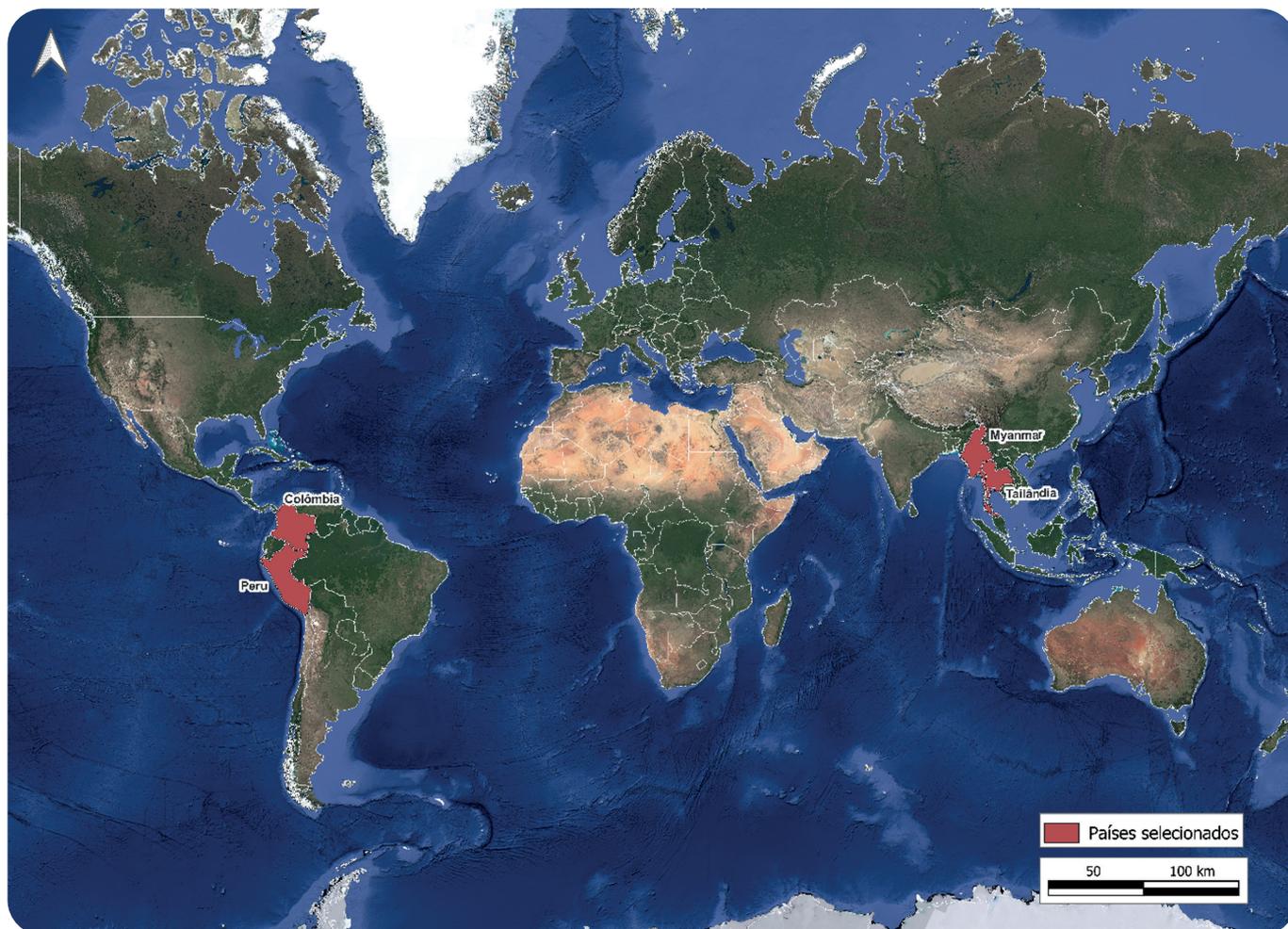
Jamaica (Conceitualização, pilotos)
São Vicente e Granadinas (Conceitualização)
Uruguai (Pilotos, potencial)
Paraguai (Potencial)

Fonte: Adaptado de COPOLAD, 2024

A seguir, são apresentadas as experiências de implementação de DA em países como Peru, Colômbia,

Tailândia e Mianmar, para exemplificar, a partir destas iniciativas, ações já consolidadas.

Figura 6. Países analisados com implementação de Desenvolvimento Alternativo



Fonte: Elaboração própria

Box 2 – A Parceria Global sobre Políticas de Drogas e Desenvolvimento

A Parceria Global sobre Políticas de Drogas e Desenvolvimento (GPDPD, da sigla em inglês *Global Partnership on Drug Policies and Development*) é um projeto de cooperação internacional implementado pela *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), representando o Ministério Federal para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento da Alemanha (BMZ). A GPDPD atua sob o patrocínio político da Comissão do Governo Federal Alemão para a Política de Drogas e Dependência.

Com foco no desenvolvimento sustentável, na saúde, igualdade de gênero e nos direitos humanos, a GPDPD promove alternativas para reduzir a pobreza, fortalecer comunidades e conservar o meio ambiente. Suas iniciativas incluem estratégias de Desenvolvimento Alternativo para comunidades afetadas pelo cultivo e tráfico de drogas, promovendo segurança alimentar e inclusão socioeconômica e incentivando políticas baseadas em evidências científicas.

O programa busca fortalecer a cooperação entre países e organizações multilaterais, atuando em parceria com diversos países, incluindo Albânia, Colômbia, Peru, Tailândia, Noruega, Países Baixos e Suíça, além de colaborar com o UNODC e a sociedade civil. A GPDPD promove o diálogo multissetorial e a articulação entre diferentes atores na formulação e implementação de políticas públicas, buscando fomentar novos padrões internacionais para uma abordagem das políticas de drogas orientada ao desenvolvimento.

Algumas das atividades desenvolvidas pela GPDPD em colaboração com os países parceiros são:

- Na Albânia, em áreas afetadas ou em risco de cultivo ilícito de cannabis nas regiões de Shkodra e Dibra, a GPDPD, em conjunto com outros projetos da GIZ e parceiros governamentais, implementa ações piloto de DA. A iniciativa apoia o desenvolvimento de meios de subsistência (como agricultura e apicultura) com o objetivo de ampliar as fontes lícitas de renda para as comunidades locais. Também promove a reutilização social de bens confiscados do crime organizado – por exemplo, por meio de bibliotecas móveis em áreas remotas – e incentiva o alinhamento das políticas de controle de drogas com o desenvolvimento sustentável e a proteção dos direitos humanos.
- Na Colômbia, a GPDPD atua no apoio a uma política de drogas com enfoque ambiental, que integra o desenvolvimento sustentável à conservação ambiental, enfrentando os impactos do cultivo ilícito de coca, como o desmatamento e a degradação dos ecossistemas. Desde 2015, em parceria com instituições governamentais, o UNODC e outros atores, vêm sendo implementados projetos-piloto de Desenvolvimento Alternativo em regiões como Putumayo, Caquetá, Guaviare, Nariño, Meta e Valle del Cauca. As iniciativas incluem manejo florestal sustentável, sistemas agroflorestais, pagamento por serviços ambientais e capacitação de pequenos agricultores em boas práticas agrícolas.

3.2. Experiências de implementação dos países analisados

3.2.1. Tailândia

A Tailândia é amplamente reconhecida por seu papel pioneiro na implementação de iniciativas de DA, direcionadas à transformação de áreas historicamente associadas ao cultivo ilícito de papoula em territórios. De acordo com o *World Drug Report* (2015), a Tailândia desenvolve projetos de DA desde 1969. Essas iniciativas buscam equilibrar a preservação ambiental, o acesso igualitário a direitos sociais e o crescimento econômico, assegurando a integração das comunidades locais à economia nacional. Esse modelo consolidou-se como uma referência global, destacando-se por suas abordagens fundamentadas na participação comunitária, no fortalecimento das instituições locais e na adoção de práticas voltadas à conservação ambiental.

Como reafirmado na Conferência *The Royal Project International Conference: From AD to SGD, 2024*, a região do norte da Tailândia desempenhava um papel crucial para o país em termos de biodiversidade, abrigando importantes áreas florestais e bacias hidrográficas. Essas regiões eram habitadas por diversas comunidades que viviam em condições de extrema pobreza, dependendo da agricultura de subsistência como principal meio de sobrevivência. Para gerar renda, muitas dessas comunidades cultivavam papoula, uma prática que agravava o desmatamento, a degradação do solo e a perda do equilíbrio ecológico. Para enfrentar esses desafios, o Rei Bhumibol Adulyadej lançou, em 1969, o Projeto Real, uma iniciativa pioneira voltada para o desenvolvimento sustentável e a substituição do cultivo ilícito por alternativas econômicas e ambientais.

O projeto buscou substituir o cultivo de papoula por culturas agrícolas de alto valor, como café arábica, chás e hortaliças, que são adaptadas ao clima da região. Além disso, promoveu o desenvolvimento de infraestrutura

básica, incluindo estradas, escolas e sistemas de saúde. Entre 1969 e 2000, os esforços do Projeto Real levaram à implementação de 34 Centros de Desenvolvimento em todo o país, onde mais de 200 culturas agrícolas e espécies de animais foram introduzidas como alternativas viáveis ao cultivo de papoula (UNODC, 2008).

Em 1988, a Fundação Mae Fah Luang, liderada pela Princesa Srinagarindra, iniciou o Projeto Doi Tung na província de Chiang Rai. O projeto adotou uma abordagem localizada, com foco na erradicação do cultivo de papoula, geração de renda sustentável e restauração ambiental, dividido em três fases:

1. **Sobrevivência (1988-1993):** tratamento de pessoas que faziam uso abusivo de ópio, melhoria da saúde, educação e infraestrutura básica.
2. **Suficiência (1994-2002):** geração de renda de longo prazo, introdução de cadeias de valor para estabilizar a economia local.
3. **Sustentabilidade (2003-2021):** fortalecimento de negócios sociais, capacitação e educação para garantir que a comunidade conduza seu próprio desenvolvimento.

De acordo com *Mainstreaming Alternative Development in Thailand, Lao PDR and Myanmar: A Process of Learning*, publicado pelo UNODC, em 2008, os dois projetos compartilharam conquistas importantes, o Projeto Real contribuiu para uma redução significativa do cultivo ilícito em todo o país, com a área de cultivo de papoula caindo de 12.112 hectares em 1961 para apenas 281 hectares em 2015. Já o Projeto Doi Tung erradicou completamente o cultivo de papoula na região e diversificou a economia local com cadeias de valor, como o turismo sustentável e o artesanato. Ambos priorizaram a garantia a direitos sociais, ampliando o acesso a serviços básicos, promovendo cidadania para comunidades e gerando oportunidades de emprego local.

No campo ambiental, ambos os projetos promoveram práticas agrícolas sustentáveis e reflorestamento, mas o Projeto Doi Tung destacou-se por restaurar 80% das florestas da região. Iniciativas inovadoras, como créditos de carbono em florestas comunitárias, incentivaram as comunidades locais a protegerem os recursos naturais enquanto geravam renda adicional. Além disso, as práticas de manejo florestal sustentável contribuíram para a mitigação de mudanças climáticas e conservação da biodiversidade.

A influência desses projetos ultrapassou as fronteiras em 2017, quando representantes do governo colombiano visitaram o país para aprender com o modelo tailandês

de DA, especialmente no contexto do combate ao cultivo de coca. Eduardo Díaz Uribe, então diretor da Agência para a Substituição de Cultivos Ilícitos da Colômbia, destacou que as abordagens da Tailândia poderiam ser adaptadas para enfrentar o aumento do cultivo de coca, enfatizando o valor de iniciativas que combinam inclusão social, preservação ambiental e alternativas econômicas sustentáveis (Thai-German Cooperation, 2017).

O modelo tailandês não apenas ajudou a transformar comunidades locais, mas também contribuiu significativamente para a formulação de políticas globais de desenvolvimento alternativo.

Figura 7. Projeto de Desenvolvimento Alternativo na comunidade de Papae, Tailândia – 2024



Fonte: Visita de estudo realizada por ocasião do Seminário Internacional "From Alternative Development (AD) to Sustainable Development Goals (SDGs): Empowering Alternative Development to Address Global Challenges" organizado pelo Governo da Tailândia, 2024

Figura 8. Projeto de Desenvolvimento Alternativo na comunidade Angkhang, Tailândia – 2024



Fonte: Visita de estudo realizada por ocasião do Seminário Internacional "From Alternative Development (AD) to Sustainable Development Goals (SDGs): Empowering Alternative Development to Address Global Challenges" organizado pelo Governo da Tailândia, 2024

3.2.2. Mianmar

Os primeiros programas de DA em Mianmar surgiram em meados da década de 1980, com o objetivo de substituir os cultivos de ópio e proporcionar alternativas sustentáveis e de longo prazo para as comunidades afetadas. Esse cultivo no país configura-se como meio de subsistência ou fonte de renda adicional para muitas famílias em situação de vulnerabilidade social (UNODC, 2015).

Os programas implementados adotam uma abordagem voltada às necessidades e aos contextos locais, incluindo avaliações de impacto baseadas em evidências, e o desenvolvimento de medidas específicas para apoiar

mulheres, jovens e outras populações vulneráveis. As estratégias visam equilibrar sistemas agroflorestais e o cultivo de culturas permanentes de alto valor, além de promover atividades de reflorestamento e de proteção ambiental.

Um exemplo recente de atuação do programa é o fortalecimento das cadeias de valor de produtos como café e chá, proporcionando oportunidades econômicas lícitas para as comunidades. Isso inclui a melhoria da produção e da qualidade dos produtos, capacitação em boas práticas agrícolas e produção orgânica, certificações "Fairtrade" e "Orgânica" para cooperativas,

além do desenvolvimento de habilidades de gestão entre os agricultores. As atividades do programa incorporam práticas de proteção ambiental, como a promoção da governança florestal comunitária; reflorestamento e adoção de práticas agroflorestais para recuperação de áreas degradadas; educação sobre a gestão sustentável de recursos naturais.

Em termos de inclusão social, o programa é comprometido com a promoção da igualdade de gênero, com ênfase na inclusão das mulheres em todas as etapas das cadeias de valor, e da inclusão de pessoas com deficiência. O fortalecimento comunitário também é uma das prioridades, por meio do desenvolvimento de lideranças e da capacitação das comunidades para a gestão de conflitos e demandas locais. A implementação de sistemas de monitoramento com foco no desenvolvimento social e ambiental é fundamental no Programa de Mianmar, que visa mensurar o impacto real das intervenções, para além da redução dos cultivos ilícitos

Dentre alguns dos resultados alcançados pela implementação dos Programas de DA em Mianmar mais recentes, estão:

Cooperativa Green Gold (GGC):

- 1.160 agricultores gerindo 1.044 hectares de café;
- Primeira organização produtora de café certificada como "Fairtrade" em Myanmar;
- Certificação orgânica;
- Acordo de 10 anos com a marca de café francesa "Café Malongo", viabilizando acesso a mercados internacionais;
- Entre 2019 e 2024, cerca de 1.023 toneladas de café verde foram comercializadas em mercados locais e internacionais;

- Diretoria com participação igualitária de homens e mulheres: 7 mulheres e 7 homens
- Foram organizados 48 comitês comunitários locais para o processamento coletivo de café e a gestão financeira local.

Tai Lon:

- 463 agricultores de chá organizados de forma autônoma, gerindo 375 hectares de terra cultivada;
- Apoio fornecido a nove fábricas de pequeno porte;- Desenvolvimento de produtos diferenciados como chá verde, chá envelhecido especial e chá vermelho e chá fermentado.
- Entre 2023 e 2024, as vendas da Tai Lon totalizaram 33.000 dólares no mercado local

Iniciativa florestal:

- 70 grupos comunitários autogeridos responsáveis por 7.781 hectares de floresta comunitária;
- 4.081 agricultores (41% mulheres) participando nas atividades;
- 2.059 hectares reflorestados por meio de sistemas de plantio agroflorestal;
- 73 iniciativas implementadas para adaptação às mudanças climáticas em pequena escala;
- 525 estudantes capacitados em adaptação/mitigação às mudanças climáticas;
- 3.400 árvores plantadas em 25 escolas diferentes.

Desenvolvimento social:

- 44 grupos de mulheres formados (625 membras) para cultivo em estufas, manejo de viveiros de plantas e criação de animais.

Figura 9. Cafeicultoras na colheita em Mianmar



Fonte: UNODC Mianmar

3.2.3. Colômbia

O UNODC atua na Colômbia e apoia algumas estratégias de DA para a conservação da biodiversidade e para a promoção do acesso a direitos das pessoas que habitam áreas ameaçadas pela presença de cultivos ilícitos, especialmente aquelas pertencentes a povos e comunidades étnicas. Esse processo vem sendo implementado há mais de 20 anos no país, evoluindo com estratégias que buscam reduzir a oferta de drogas por meio de acordos, gerar alternativas de desenvolvimento territorial para fomentar uma economia legal e projetar

ações baseadas nas características socioculturais e territoriais das comunidades.

Essas ações beneficiaram milhares de famílias em diversos municípios do país, assim como organizações produtivas que foram criadas ou fortalecidas pelas estratégias de DA. Esse trabalho permitiu testar diferentes mecanismos — com potencial de expansão e replicação — para promover a proteção da biodiversidade, como os acordos de conservação, os esquemas de Pagamentos por Serviços Ambientais e o fortalecimento de atividades sustentáveis em áreas protegidas, envolvendo ativamente

comunidades e povos étnicos, reconhecendo suas formas de governança, saberes e práticas.

As comunidades beneficiárias do programa são escolhidas a partir do grau de dependência de cultivos ilícitos para subsistência, desde que se comprometam voluntariamente a não retornar às atividades ilícitas. O programa consiste em produzir intervenções em três níveis: o Plano de Assistência Imediata (PAI) Familiar, o PAI Comunitário e os Planos Integrados Comunitários e Municipais de Desenvolvimento Alternativo (PISDA). O PAI Familiar inclui diversos componentes para os lares beneficiários, como assistência alimentar, assistência técnica integral e projetos produtivos de ciclo de curto e longo prazo. O PAI Comunitário e o PISDA possuem um enfoque territorial para promover o acesso à oferta institucional existente e à provisão de bens públicos a curto prazo (CESED, 2024).

As diferentes intervenções que ocorreram na Colômbia tiveram como principais objetivos a substituição dos cultivos de coca por cultivos legais com enfoque na preservação da cobertura florestal. Projetos seguiram modelos por etapas, com o intuito de garantir o alinhamento das iniciativas nas realidades rurais locais. Buscaram identificar áreas e comunidades vulneráveis e estratégias para, em seguida, diagnosticar condições ambientais, particularidades e riscos, identificar práticas sustentáveis e eficientes de produção e implementá-las junto a mecanismos comunitários e institucionais de monitoramento (UNODC, 2018a). Os projetos também buscaram produzir impactos em muitas famílias de uma vez, com o objetivo de facilitar economias de escala no monitoramento e no suporte técnico oferecido aos participantes.

Durante cada uma destas etapas, os projetos abaixo destacam a importância de promover participação comunitária e igualdade de gênero nos processos de tomada de decisão e divulgação de medidas — o que também teve como consequência uma maior legitimação destes junto à população. A capacitação

socioempresarial de atores locais e organizações também foi uma prioridade, durante a qual foram promovidos valores relacionados à proteção da floresta e dos seus recursos. Escolas de campo foram implementadas para dar apoio a diversos projetos, com o objetivo de permitir a participantes transmitir informações e técnicas relacionadas ao cultivo agroflorestal, de maneira tanto vertical como horizontal.

Em termos práticos, modelos de DA na Colômbia tomaram diversos rumos junto a diferentes populações.

- No projeto “Bosque y Coca” desenvolvido entre 2005 e 2014 nas regiões Amazonía e Catatumbo do país, a eficácia da transição para um modelo de agricultura mais responsável dependeu da presença de subsídios econômicos às famílias participantes durante as fases de transição, da disponibilização de apoio técnico produtivo e de capital em sementes, e da criação de espaços de aprendizado comunitário de práticas agroflorestais ecorresponsáveis. Neste caso, iniciativas de sensibilização a questões ambientais também foram promovidas para instruir sobre a importância da proteção da cobertura vegetal (UNODC, 2018b).
- O UNODC tem implementado estratégias de DA no território de Sierra Nevada de Santa Marta para reduzir o impacto dos cultivos ilícitos nesse ecossistema estratégico. Em 2006, foi desenvolvido o projeto “Conservação ambiental por meio da erradicação de cultivos ilícitos e da consolidação de práticas ambientais indígenas na Sierra Nevada de Santa Marta”, com o objetivo de fortalecer e proteger o meio ambiente e a diversidade cultural da região. Esse processo conjunto e de longo prazo permitiu o fortalecimento das capacidades organizativas e produtivas das comunidades indígenas de Sierra, contribuindo para que exerçam sua governança territorial e práticas de conservação de forma autônoma, ao mesmo tempo em que se tornam menos vulneráveis ao desenvolvimento

de economias ilícitas. O projeto busca conter a expansão dos cultivos ilícitos e fomentar a proteção de recursos hídricos, que se deu pela colaboração com grupos indígenas locais, na qual recursos para

aquisição de parcelas de terra foram distribuídos, sob a condição de que 70% da cobertura vegetal na região seria conservada (UNODC, 2018a).

Figura 10. Produção de cacau em comunidade indígena Arhuaca, Santa Marta, Colômbia - 2024



Fonte: Visita de estudo a Santa Marta realizada pela Copolad, 2024

- O projeto Monte Bravo busca a proteção da floresta e a melhora das condições de vida das populações por meio de um trabalho de identificação dos recursos florestais que podiam ser explorados de maneira responsável, e de uma capacitação da população local, também pela compra de maquinaria (UNODC, 2018a).
- Outra experiência bem-sucedida na Colômbia está relacionada à inclusão da estratégia de titulação de terras a indivíduos e comunidades locais (como a formalização de títulos de propriedade em áreas de reserva florestal). Isso permitiu a substituição dos cultivos ilícitos de coca por atividades agroflorestais legais, aumentando o compromisso das comunidades com práticas sustentáveis. Além

disso, estratégias de fortalecimento produtivo baseadas em práticas de conservação ambiental também foram implementadas. Por exemplo, o projeto para o fortalecimento da economia agrícola no departamento de Putumayo, que visa melhorar os cultivos de *sacha inchi*¹³, banana e cacau em sete municípios afetados por cultivos de coca, promoveu o uso sustentável de espécies nativas da Amazônia em associação com o bosque. A produção obtida é comercializada para a fabricação de alimentos de alto valor nutricional, como a **Bienestarina**, produzida pelo Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar (ICBF), fortalecendo mercados que envolvem o Estado por meio de compras públicas.

A utilização do prisma do DA no caso colombiano também permitiu a melhor compreensão de problemas estruturais que levavam famílias e comunidades a participarem de cultivos ilícitos, que muitas vezes não são socialmente estigmatizados. Nomeadamente, as iniciativas puderam identificar, em diversos casos, a ausência de serviços básicos e a baixa presença institucional como um fator de vulnerabilidade social e econômica importante, nas regiões em que houve intervenção. Também foi assinalada a ausência de infraestruturas de transporte e comunicação eficazes na escolha do cultivo de coca, uma vez que esta impossibilitava a ligação de zonas produtivas com mercados consumidores de lícitos (UNODC, 2018b). Por fim, em alguns casos, a baixa taxa de regularização dos terrenos ocupados pelas famílias produtoras também teve de ser contornada.

3.2.4. Peru

O Peru, juntamente com a Colômbia e a Bolívia, está entre os maiores produtores de folhas de coca do mundo. Portanto, a partir da década de 1980, o Peru começou a implementar programas de DA como resposta ao mercado ilícito (UNODC, 2015).

A Comissão Nacional para o Desenvolvimento e a Vida sem Drogas (Devida) é a entidade governamental do Peru responsável por coordenar as políticas nacionais sobre drogas, que inclui o DA como estratégia central. O Modelo Peruano de Desenvolvimento Alternativo Integral e Sustentável (DAIS) busca mitigar os impactos socioeconômicos e ambientais do tráfico de drogas, promovendo desenvolvimento sustentável e inclusão produtiva. Com foco em famílias vulneráveis, oferece alternativas para melhorar condições de vida e reduzir a dependência das economias ilícitas. No centro da estratégia está o fortalecimento da cultura da legalidade, facilitando a transição de atividades ligadas à cadeia de produção e comercialização de entorpecentes para opções sustentáveis de desenvolvimento.

O Programa *Presupuestal Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible* (PIRDAIS) é implementado em territórios que correspondam aos critérios: nível de hectares de coca cultivada, nível de dependência das famílias aos cultivos de coca, nível de erradicação de coca nos últimos anos, distritos adjacentes com distritos com grande extensão de produção de coca e situação de marginalização e pobreza (IPDC, 2024).

A iniciativa consiste em reconstruir o tecido social por meio do desenvolvimento territorial e comunitário, promovendo a diversificação de alternativas de vida, segurança, emprego e empreendedorismo, além de fomentar economias lícitas sustentáveis com produção e comercialização de bens e serviços ecologicamente

13 Castanha rica em proteína e minerais.

responsáveis (IPDC, 2024). O fortalecimento da gestão comunitária é um pilar do DAIS, promovendo a organização social, a inclusão socioeconômica das famílias e melhorias no ambiente local e no entorno comunitário.

O modelo de intervenção tem como ponto de partida o planejamento participativo, fundamentado na socialização e negociação comunitária. Sua implementação ocorre por meio da gestão comunitária,

incluindo o fortalecimento institucional, a promoção do associativismo e cooperativismo, o desenvolvimento e a diversificação de cadeias produtivas, além da articulação com mercados nacionais e internacionais. Também são promovidas a titulação de terras, a restauração de solos degradados e a infraestrutura para o escoamento da produção. As famílias envolvidas recebem assistência técnica, treinamento, insumos, acesso a serviços e financiamento para fortalecer cadeias produtivas lícitas.

Figura 11. Modelo Peruano de intervenção de Desenvolvimento Alternativo

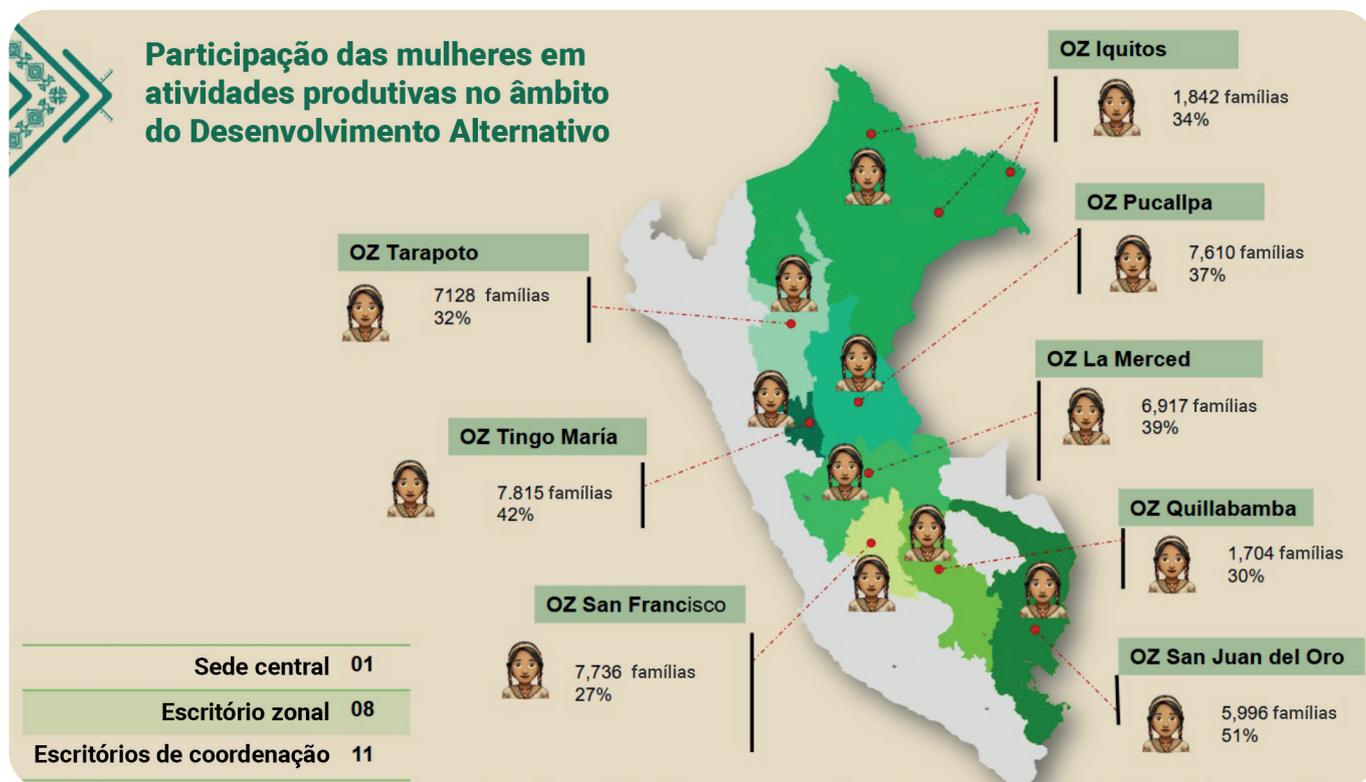


Fonte: reproduzido de Governo do Peru, 2024

Os produtos desenvolvidos são diversificados, há produção de cacau, café, mel, farinha, pães, hortaliças e frutas produzidas em sistemas agroflorestais, aquicultura, roupas e artesanato. Como resultados de DAIS, espera-se alcançar a segurança alimentar, geração de renda sustentável, fortalecimento comunitário, sensibilização para a preservação ambiental e melhores condições de vida. De acordo com avaliação de resultados do Pirdais, de 2023, a população-alvo do programa foi de 324, 294 famílias em 189 distritos peruanos.

Destaca-se, também, que o Governo do Peru busca incorporar as perspectivas de gênero e etnia na implementação dos DAIS, alinhando-se às recomendações internacionais. O mapa (Figura 8) mostra o número de famílias atendidas em diferentes regiões e a porcentagem de participação das mulheres.

Figura 12. Famílias atendidas em programa de Desenvolvimento Alternativo no Peru

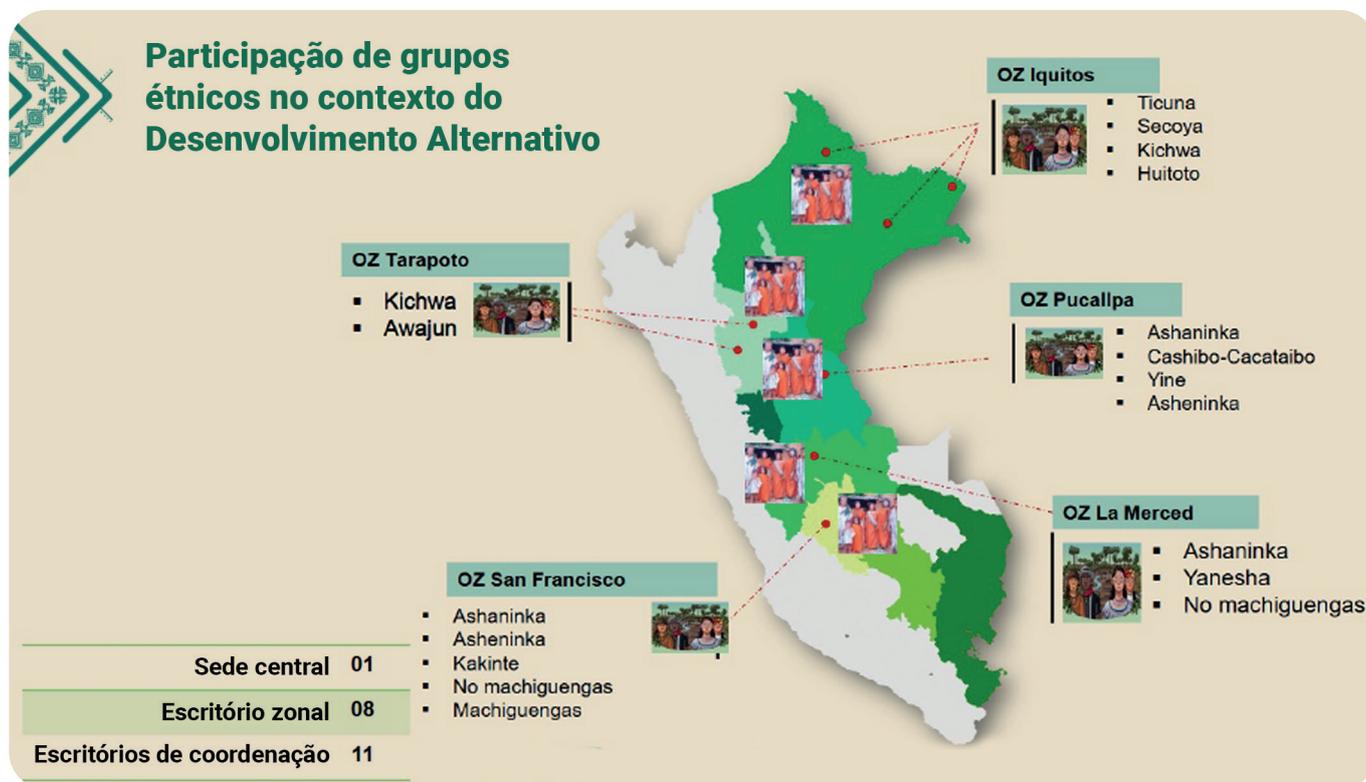


Fonte: reproduzido de Governo do Peru, 2024

De acordo com o Censo de 2017, aproximadamente 26% da população peruana se identifica como indígena, com 55 grupos étnicos, sendo 51 localizados na região amazônica

(Peru, 2017). Em 2024, aproximadamente 18 grupos étnicos do Peru estão envolvidos em atividades de DA.

Figura 13. Participação de grupos étnicos em programa de Desenvolvimento Alternativo do Peru



Fonte: reproduzido de Governo do Peru, 2024

Com relação ao monitoramento e avaliação, no Peru, há o indicador “Dependência ao cultivo de coca nas famílias das zonas de influência cocaleira”, que mede o número de hectares de coca plantado por cada família que habita as regiões dos projetos de DAIS. A premissa do indicador é que a partir do momento que as famílias ingressam nos projetos, sua dependência econômica do cultivo de coca diminui gradativamente. Dados recentes do Monitoramento dos Cultivos de Coca de 2023, que contou com a validação do UNODC, indicaram a redução

de 95008 hectares de cultivo de coca em 2022, para 92784 hectares em 2023. Com o tempo, os programas de DAIs passaram a implementar intervenções territoriais que vão além do objetivo de reduzir ou erradicar os cultivos de coca. Eles buscam melhorar as condições socioeconômicas das comunidades envolvidas, atuando sobre aspectos estruturais para diminuir a oferta ilícita de drogas, em conformidade com as normativas internacionais (Devida, 2021).

Box 3: Achados do estudo: Análisis de entrevistas realizadas a jóvenes cultivadores de coca y amapola en Colombia, Ecuador, México y Perú: experiencias biográficas, de la actividad productiva y expectativas de futuro - 2021

O estudo do Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp) analisou o cultivo ilícito na região andina e sua relação com o DA, utilizando uma abordagem territorial com enfoque nos jovens. A pesquisa, baseada em entrevistas com 38 jovens cultivadores de coca na Colômbia, no Equador e no Peru, além de estudos de caso sobre políticas públicas, revelou desafios comuns que apontam para oportunidades igualmente comuns na superação do cultivo ilícito: baixa presença do Estado, serviços públicos precários, descontinuidade de programas de desenvolvimento rural e isolamento geográfico. Esses fatores, somados à desarticulação entre níveis de governo e à baixa participação social, resultam em desconfiança nas instituições estatais.

O cultivo ilícito predomina em áreas rurais isoladas e de extrema pobreza, onde a falta de titulação da terra é frequente. Os produtores destacam vantagens no cultivo da coca, como:

- Alta frequência de colheitas (três a quatro vezes por ano, enquanto outras culturas produzem uma ou duas safras anuais);
- Estabilidade e regularidade da renda gerada pelo cultivo da coca;
- Baixa necessidade de intermediação para comercialização;
- Menor exigência de manejo, devido ao uso elevado de agroquímicos;
- A percepção de que a transformação da folha de coca em cocaína e o seu consumo estão distantes das comunidades produtoras, sendo uma questão urbana.

No entanto, os impactos sociais são graves: violência de grupos armados, redes criminosas transfronteiriças, trabalho infantil e dependência juvenil de economias ilícitas. Apesar disso, a renda da coca ajuda a evitar insegurança alimentar, custear saúde e educação, e reduzir a migração rural-urbana.

O estudo propõe ações resolutivas para transformar essa realidade. É essencial conectar territórios isolados, fortalecer vínculos urbano-rurais e investir em infraestrutura, integração de mercados e empregos não agrícolas. Programas de desenvolvimento produtivo devem oferecer alternativas sustentáveis, com regularização fundiária, acesso a crédito, assistência técnica e diversificação da produção. O fortalecimento das instituições estatais, por meio de políticas eficazes e descentralização, é crucial para adaptar as ações às realidades locais. Além disso, a participação cidadã deve ser priorizada para garantir que as iniciativas atendam às necessidades das comunidades e promovam desenvolvimento territorial sustentável.

Fonte: Yáñez, Córdoba, 2021

4. Experiências exitosas em comunidades indígenas que podem fomentar Desenvolvimento Alternativo no Brasil

Esta seção visa mapear demandas dos povos indígenas em relação à temática das drogas e DA no Brasil, com base na literatura indígena e nas entrevistas realizadas com lideranças indígenas e profissionais que atuam com estas populações. Uma breve contextualização das diretrizes internacionais sobre DA e povos indígenas é apresentada. Além disso, são mapeadas duas experiências brasileiras com povos indígenas, com indicação de práticas exitosas, lições aprendidas e desafios que podem apoiar a implementação de futuros projetos de DA no país.

Os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre DA, de 2013, destaca, em sua seção de medidas e ações, a importância de combinar a sabedoria dos povos indígenas com parcerias público-privadas e recursos disponíveis, a fim de promover iniciativas baseadas em direitos humanos, no direito aos territórios e na preservação ambiental para fortalecer capacidades produtivas e empreendedoras para a geração de renda das comunidades locais, de acordo com suas demandas e potencialidades.

Observa-se que nos Princípios, também há como orientação o apoio às comunidades e às organizações

locais, incluindo-se o reconhecimento e efetivação de seu direito à terra e à participação na concepção e execução de todas as fases dos programas de DA. É possível afirmar que estes princípios se alinham com o fortalecimento da autonomia dos povos, pois possibilitam definir suas próprias prioridades para o desenvolvimento e suas formas de organização e decisão, conforme preconiza a Convenção nº 169 da Organização do Trabalho.

Considerando a estreita e indissociável relação entre meio ambiente, povos indígenas e comunidades tradicionais, os Princípios também indicam que as intervenções de DA integrem, de forma transversal, os fatores ambientais envolvidos em sua formulação, implementação e avaliação. O Princípio 11, por exemplo, estabelece que os programas de DA devem incorporar medidas voltadas à proteção ambiental no nível local, em conformidade com legislações e políticas nacionais e internacionais, por meio da oferta de incentivos à conservação, ações educativas e programas de sensibilização, de modo que as comunidades locais possam fortalecer e preservar seus meios de subsistência, ao mesmo tempo em que mitigam impactos ambientais negativos.

O Princípio 17, por sua vez, destaca a relevância de se considerar, na avaliação do impacto dos programas de DA, não apenas sua contribuição para o controle de cultivos ilícitos, mas também indicadores de desenvolvimento humano, socioeconômicos e ambientais, com base em avaliações técnicas, imparciais e precisas.

Mais recentemente, a resolução adotada pela CND em 2024, intitulada *Celebrating the tenth anniversary of the United Nations Guiding Principles on Alternative Development: effective implementation and the way forward* (Comemorando o décimo aniversário dos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Alternativo: implementação eficaz e o caminho a seguir), dedicou uma seção específica à inclusão de comunidades étnicas nas práticas de DA. O documento destaca a crescente convergência de crimes que impactam o meio ambiente e afetam povos indígenas e comunidades locais na região amazônica. O DA foi apontado como uma estratégia relevante para mitigar os

impactos das atividades ilícitas e crimes convergentes, e apoiar a preservação das tradições culturais das comunidades indígenas. Nesta mesma direção, a Resolução de DA adotada em 2025 encoraja os Estados-membros a considerar, no desenho e implementação de ações, desafios como mudanças climáticas, degradação ambiental, perda de biodiversidade, insegurança alimentar, segurança pública, deslocamento populacional, além da importância de fortalecer abordagens territoriais e a participação de povos indígenas e comunidades locais.

Ainda, a Resolução também aprovada em 2025, que abordou os impactos das atividades relacionadas às drogas ao meio ambiente, incentiva os Estados-membros a promover e proteger meios de subsistência viáveis para os povos indígenas e as comunidades locais afetadas por atividades e respostas relacionadas às drogas ilícitas, inclusive por meio de programas de DA de longo prazo, abrangentes, inclusivos e sustentáveis.

Box 4 – Guia Prático sobre Desenvolvimento Alternativo e Meio Ambiente

O documento publicado pelo UNODC em 2023, fornece, com base em experiências práticas de diversos países, recomendações, práticas e abordagens ambientalmente sustentáveis no contexto do desenvolvimento alternativo, oferecendo diretrizes para a implementação atividades produtivas em harmonia com o meio ambiente (UNODC, 2023b).

Figura 14. Quatro principais temas do Guia Prático



Fonte: UNODC, 2023b. Tradução livre.

Dentre as iniciativas apresentadas está o uso sustentável da terra, como os sistemas agroflorestais, a agricultura orgânica, a agroecologia, a permacultura e a agricultura regenerativa, destacando seus impactos positivos na qualidade do solo, na conservação da biodiversidade e na gestão dos recursos hídricos. São discutidas práticas agroambientais como a compostagem, o uso de insumos biológicos (fertilizantes e defensivos naturais), o manejo hídrico eficiente, os sistemas de certificação (como a certificação orgânica e de comércio justo) e o monitoramento ambiental sistemático.

A conservação de florestas é apresentada como elemento chave para a proteção da biodiversidade, o sequestro de carbono, a regulação climática, a prevenção da erosão e a redução de riscos de desastres socioambientais, como inundações e deslizamentos. Destacam-se como fatores relevantes para o sucesso dos projetos: a integração entre conservação ambiental e geração de renda por meio de cadeias de valor sustentáveis; o fortalecimento da gestão territorial e ambiental pelas comunidades; a garantia de compromissos institucionais de longo prazo; e a educação ambiental como instrumento de transformação sociocultural.

A dimensão econômica do desenvolvimento alternativo é tratada de forma abrangente, com ênfase em mecanismos financeiros inovadores e inclusivos, como certificações socioambientais, esquemas de crédito de carbono e pagamentos por serviços ambientais (PSA). Esses mecanismos, além de oferecerem novas fontes de renda para as comunidades, estimulam práticas produtivas mais sustentáveis e contribuem para a inserção dos produtos oriundos do desenvolvimento alternativo em mercados diferenciados e com maior valor agregado.

Por fim, o guia também alinha o desenvolvimento alternativo aos compromissos internacionais, como os ODSs, o Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas e a Década das Nações Unidas para a Restauração de Ecossistemas (2021–2030). Nesse sentido, a integração entre políticas de drogas, justiça socioambiental e sustentabilidade é apresentada como caminho necessário para promover mudanças duradouras e inclusivas.

Após apresentar brevemente alguns marcos normativos que se relacionam com a temática, para esta seção, em que se busca mapear práticas promissoras de DA passíveis de aplicação em comunidades indígenas no Brasil, pode-se aproveitar a noção latino-americana de Bem Viver, marco conceitual que não se configura como novo, mas é um referencial em estudos para agrupar práticas ancestrais que têm como base o valor comunitário.

O Bem Viver representa uma reinterpretação das cosmovisões dos povos originários da América Latina, propondo uma reflexão crítica sobre os atuais modos de produção e consumo, bem como sobre a noção quantitativa de bem-estar, na qual a acumulação de bens materiais é vista como objetivo principal (Todt, 2021). Trata-se de uma filosofia e cultura de vida, conhecida por diferentes nomes, que valoriza a reciprocidade entre as pessoas, o respeito às relações comunitárias, a convivência harmoniosa com outros seres não humanos e o respeito à terra. Nesse contexto, o Bem Viver contrapõe-se à lógica desenvolvimentista que considera a Terra apenas uma fonte de recursos e insumos para a produção (Souza, 2018).

No entanto, esse modo de vida tem sido afetado frente à atuação de grupos criminosos no Brasil, em que populações indígenas sofrem com a interferência das atividades ilícitas em seus territórios, ou próximo a eles, conforme destacado no Relatório Mundial de Drogas (2023), e reforçada por estudos nacionais, incluindo as pesquisas realizadas pelo Cdesc, em 2023 e 2024, além de estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), publicado em 2024.

Por exemplo, no estudo realizado pelo Cdesc (2024), ficou evidente uma concentração de pontos de desmatamento e pistas não registradas de pouso ao redor de territórios indígenas, no estado do Pará, no Brasil, sendo necessária a ampliação das análises para outras regiões do país. Os registros de apreensões de cocaína também são uma evidência de que o tráfico de drogas possui relevante presença nos territórios.

A percepção da presença de organizações criminosas que traficam drogas também é sentida pelas populações indígenas. Este fenômeno tem sido registrado por meio de cartas elaboradas por diversos povos, as quais são analisadas no box a seguir.

Box 5 – Cartas indígenas: Demandas e análises realizadas por indígenas 1975 - 2024

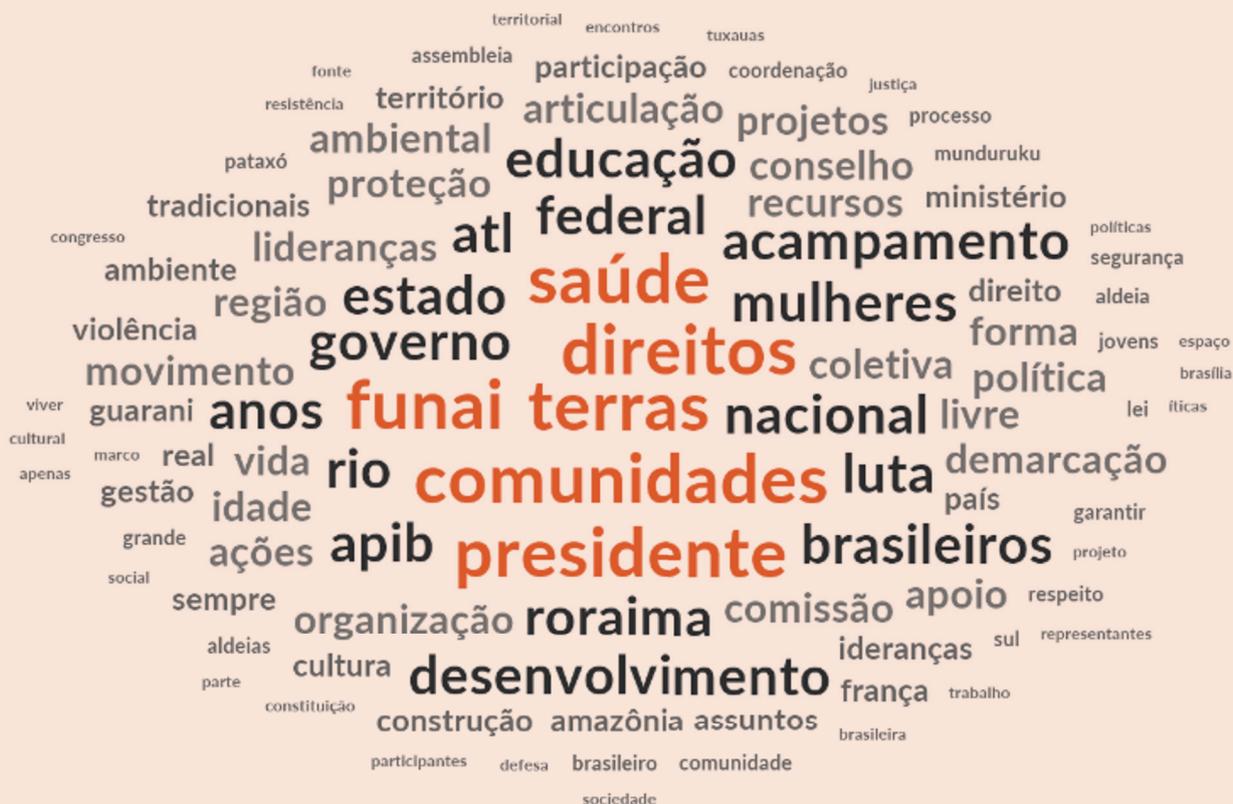
Como uma forma de compreender demandas de comunidades indígenas, procurou-se sistematizar Cartas produzidas por esses grupos no Brasil e na América Latina, a fim de verificar as percepções e reivindicações dos povos nos assuntos relacionados às drogas, atividades ilícitas e demais assuntos correlatos à temática de DA .

Além da base de dados As Cartas dos Povos Indígenas ao Brasil , também foram pesquisadas Cartas nos sites da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), Comissão Pró-Indígenas do Acre (CPI-Acre) e Conselho Indigenista Missionário (CIMI). A Carta selecionada mais antiga é do ano de 1975 e a mais recente de 2024, e os documentos encontrados versam sobre os mais variados temas. Selecionou-se cerca de 80 (oitenta) Cartas com pertinência direta ou indireta ao tema desta pesquisa, utilizando-se como critério de seleção aquelas que contêm percepções e reivindicações dos povos indígenas nos assuntos relacionados às drogas, uso de álcool, denúncia de atividades ilícitas nos territórios (tais como extração ilegal de madeira, garimpo, tráfico de drogas, etc.), violência (de forma ampla) e demais assuntos correlatos às temáticas de DA. Além da identificação destes problemas, estas cartas mostram que, segundo a percepção destes indígenas, o registro da convergência de alguns dos problemas mencionados são consideravelmente antigos.

Na figura abaixo, quanto maior o destaque da palavra, maior é a frequência em que aparece na base de dados analisada. Desta maneira, é possível melhor compreender as principais demandas tratadas nas cartas indígenas. No caso da seleção realizada, verifica-se que um dos principais assuntos abordados é o tema da “saúde”, “terras”, “direitos” e “Funai”.

Outras palavras em destaque remetem a “mulheres” e “desenvolvimento”. Fica evidente a importância destes assuntos quando se trata da pauta ligada à questão das drogas.

Figura 15. Nuvem de palavras com o conteúdo das cartas indígenas



Fonte: *As Cartas dos Povos Indígenas ao Brasil (2024)* | Elaboração própria

Nas cartas analisadas, o termo “drogas” é utilizado 35 vezes, sendo que em 16 ocasiões foi citado expressamente o problema do tráfico de drogas e no restante, a questão do uso delas. Os termos “bebidas alcoólicas” ou “cachaça” são utilizados 22 vezes.

Ao se realizar uma cronologia, verifica-se que demandas relacionadas à problemas decorrentes de bebidas alcoólicas são mais antigas, tendo aparecido no primeiro ano da série histórica analisada, 1975. O problema do tráfico de drogas aparece pela primeira vez em 1991. Contudo, ambos os temas (álcool e drogas) passam a aparecer de maneira recorrente a partir de 2003. A maior quantidade de cartas analisadas é posterior ao ano 2000, com 80% delas. Esta base de dados com as demandas indígenas podem ser um indicativo que estes problemas têm se agravado no período recente, com destaque para os últimos anos, uma vez que se identifica ao menos uma carta com o termo “drogas” anualmente entre o período de 2018 e 2023.

Problemas decorrentes da degradação ambiental em territórios indígenas

Ainda que estudos recentes tenham estabelecido associações com álcool e outras drogas com a presença do garimpo ilegal, como pesquisas do próprio Cdesc (2023), do FBSP (2024) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2024), esta associação já estava registrada em ao menos duas cartas no ano de 1985: “Os garimpeiros entrando acabando com os nossos minérios como diamante, ouro. Trazendo bebidas alcoólicas com tudo isso atrapalhando os nossos planos de trabalhos (...) por este motivo estamos pedindo que saia logo a demarcação da nossa área” (Carta, 1985a) e “(...) este problema está criando problemas das nossas áreas (...) eles introduzem em nossa área a cachaça que nos traz destruição, criando conflitos entre nós, fazendo as piores calamidades. Exigimos a retirada imediata destes garimpeiros.” (Carta, 1985b).

Como a questão das bebidas alcoólicas aparecem nas Cartas

As demandas sobre álcool contidas nas cartas indígenas são apresentadas de maneiras distintas. Por exemplo, uma delas endereçada ao presidente da república, a qual trazia o problema do álcool como um “vício terrível” (Carta, 1975). Outra, ao presidente da Funai, relacionava o consumo de álcool com a exploração de pessoas externas à comunidade, denunciando que “muitas das vezes se aproveitam desse relacionamento e da ingenuidade ainda existente na alma do meu povo, para explorá-lo, enganá-lo de todas as maneiras possíveis e induzi-los a vícios difíceis de serem abandonados, como o da cachaça” (Carta, 1976).

Por vezes, o apontamento de ameaça externa ao território, as cartas detalham: “Um exemplo concreto é a existência de 38 bares com venda de bebida alcoólica nas cinco vilas (Água Fria, Socó, Uiramutã, Mutum e Surumú), localizadas em Raposa Serra do Sol” (Carta, 2003).

Além do problema já mencionado sobre como o garimpo ilegal impulsiona a questão do álcool, os indígenas percebem a violência com resultado da venda de bebidas, pois “os garimpeiros invadem as comunidades, porque não têm comida e já querem abusar das mulheres. Existe muita violência devido muita venda de bebida alcoólica e de armas de fogo” (Carta, 1992).

Como a questão das drogas aparece nas Cartas

O tema das drogas aparece na forma de denúncias de que organizações criminosas atuam como uma ameaça aos territórios indígenas ou então, semelhante a questão do álcool, como um problema de uso que afeta a saúde das pessoas indígenas.

Endereçado ao presidente da Funai, dizem: “Nós denunciemos também a questão do narcotráfico dentro da nossa área. (...) até os relatórios da própria Polícia Federal trazem informações sobre tráfico de drogas dentro da nossa área” (Carta, 1991). Para além da ameaça ao território em si, o tema do aliciamento de pessoas indígenas pelos mercados ilícitos também aparece: “A liderança tem feito vigilância e denunciado entrada e venda de bebidas alcoólicas por marreteiros, aliciamento para arrendamento de terras, tráfico de drogas e contrabando” (Carta, 2016a). E também com o relato que o problema é intensificado pela mineração ilegal com relatos da “falta de peixes, e as doenças e a prostituição e drogas e uso de bebidas alcoólicas pelos jovens e violências e a cooptação de homens Munduruku. Tudo isso aumenta com a entrada dos garimpeiros” (Carta, 2018).

Os indígenas do Vale do Javari ainda identificam e reconhecem a região como uma das principais rotas internacionais do tráfico de drogas e trazem demandas ao Estado brasileiro, pois consideram a “região de maior produtor de entorpecentes, rota internacional de tráfico de drogas, onde o estado brasileiro deveria criar uma estratégia política de efetivar a segurança da soberania nacional” (Carta, 2016b).

Em outra carta exigem “que os órgãos públicos nesta carta tomem providências emergenciais para combater o uso de drogas, álcool e violência no nosso município” (Carta, 2020a). Ainda no ano de 2020, o povo Ka’apor traz um forte relato:

não aceitamos o tráfico (de drogas, de animais e de madeira), o uso de bebidas alcóolicas e outros costumes dos Awa’i que enfraquecem nossa cultura, nossa vida enquanto povos originários. (...) Sabemos que a exploração ilegal de madeira anda junto com tráfico de drogas, alcoolismo, garimpo ilegal, e outras práticas que escravizam, aprisionam, matam. Vários parentes, lideranças se deixam contaminar por essa rede criminosa, não buscam alternativas de viver e ficam presos a esses vícios, esquecem o projeto de vida de seu povo (Carta, 2020b).

Demandas para criação de projetos que se relacionam com DA

Embora o conceito de Desenvolvimento Alternativo seja pouco usado com este nome no Brasil, algumas das demandas dos povos indígenas registradas nestas cartas trazem esta noção, como no caso em que demandam “apoio a auto-sustentação, com recursos financeiros destinados a projetos agrícolas, entre outros, para as comunidades indígenas” (Documento Final da Conferência dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil, 2000). Em outro contexto, pedem “Ações estas que devem levar a estruturação, o fortalecimento e o desenvolvimento sustentável das Aldeias, ou seja, devem promover os projetos societários destes povos para que sejam verdadeiramente autodeterminados e autônomos” (Carta, 2006a).

Em especial nesta carta de 2006, os indígenas da Bahia solicitam à candidatos ao governo da Bahia que: i) implantem projetos agrícolas para apoiar o desenvolvimento de comunidades indígenas; ii) criação de agrovila para incentivo da produção de alimentos; iii) Construção de infraestrutura para casa de farinha e armazenamento e escoamento de alimentos; iv) criação de espaço para comunidade expor artesanato e promoção de suas atividades econômicas; v) implementação de projetos que respeitem o meio ambiente e gere ocupação e renda para os indígenas; vi) apoio para realização de cursos de pesca, com foco na criação de peixe em cativeiro, assim como para o armazenamento, criação de embalagem e venda (Carta, 2006a).

Para além da criação de projetos que fomentem o desenvolvimento sustentável para populações indígenas, o conteúdo das cartas revela também o pedido de apoio para iniciativas já existentes:

Temos diversos projetos de desenvolvimento de cadeias produtivas, como de derivados da mandioca, da pimenta, da castanha e do cogumelo, sendo desenvolvidos com sucesso em nossas terras indígenas e que poderiam ser apoiados pelo governo com incentivos fiscais, subsídios e políticas públicas que favoreçam a permanência do índio em sua terra, vivendo dentro da sua cultura, com liberdade e segurança (Carta, 2019b)

Ainda em 2006, os indígenas do médio Solimões no estado do Amazonas em carta destinada aos brasileiros identificam que: “situações vem aumentando os conflitos com os moradores não indígenas, especialmente os ribeirinhos” e que tem “colocado em risco a sobrevivência dos povos indígenas em suas próprias terras por causa do uso descontrolado dos recursos naturais, ao se verem sem opções e alternativas econômicas para suprir as suas necessidades básicas”. Assim, como solução a respeito do uso sustentável dos recursos naturais, estes indígenas propõem “Intensificar os projetos coletivos de geração de renda propostos e discutidos com e pelas aldeias indígenas levando em conta a cultura de cada povo”, dentre diversas outras medidas alinhadas a ideia de medidas que aumentem a autonomia deles (Carta, 2006b).

A falta de projetos que possam gerar renda para estas comunidades, pode ser vista como uma das explicações para o envolvimento de indígenas com o desmatamento ilegal, como mencionado em carta direcionada ao povo brasileiro: “Nós, os grupos indígenas da região não temos alternativas sustentáveis de renda em nossas terras, muitas vezes cedendo à pressão de garimpeiros e madeireiros para sobreviver” (Carta, 2007).

Considerando a histórica existência de demandas por ações que visem, por um lado, a ampliação de direitos e de autonomia, e, por outro, o reconhecimento de problemas relacionados às drogas - sejam pela ameaça em seus territórios ou pelo impacto na saúde das pessoas indígenas - pensar projetos de Desenvolvimento Alternativo, conforme as recomendações da ONU, pode ser um importante campo de atuação para a política nacional sobre drogas liderada pela Senad/MJSP.

No contexto do planejamento e implementação de iniciativas de DA voltadas aos povos indígenas, as entrevistas com lideranças e profissionais da área indicaram elementos relevantes a serem considerados. Este levantamento não tem um caráter exaustivo, a continuidade de diálogos qualificados com as comunidades indígenas e a construção participativa das ações são fundamentais para aprofundar as temáticas aqui apresentadas.

O tema da juventude foi o de maior convergência entre as pessoas entrevistadas, que ressaltaram a necessidade de priorizar essa faixa etária no desenvolvimento de ações. Também foi apontado que os jovens são frequentemente aliciados para o garimpo ilegal, o que os expõe a um ciclo de vulnerabilidades e contextos de risco. A educação também foi apontada como um tema central, com destaque para a importância da escola na comunidade. A ausência de instituições de ensino

adequadas tem contribuído para o êxodo de jovens e suas famílias para áreas urbanas.

Em relação às alternativas de renda, foi enfatizada a necessidade de que essas iniciativas estejam alinhadas com as identidades dos povos para fortalecer o sentimento comunitário. Foi apontado que as comunidades ainda carecem de serviços sociais básicos. Um entrevistado compartilhou que as atividades relacionadas às alternativas a renda desenvolvidas em seu território fortaleceram os membros da comunidade e o engajamento de outras pessoas, incluindo pessoas em situação de dependência do álcool.

As mudanças climáticas também foram mencionadas como um fator de impacto na vida das comunidades. Um entrevistado relatou que as alterações no clima têm prejudicado a produção de castanha, principal fonte de renda extrativista, comprometendo os

arranjos comunitários estabelecidos para sua comercialização. Essa vulnerabilidade, segundo ele, favorece a aproximação do crime organizado por oferecer possibilidades de renda, mesmo que ilegais, especialmente nas áreas mais afetadas e isoladas. O avanço do garimpo ilegal e de outras atividades ilícitas foi outro aspecto destacado. Entrevistados afirmaram que o crime organizado¹⁴ já está presente ou tem expandido sua influência nos territórios indígenas, sendo que, em ambos os casos, as áreas mencionadas estão próximas a cidades e rodovias com maior infraestrutura urbana.

Esses relatos evidenciam as principais preocupações e desafios enfrentados pelas comunidades, apontando para a necessidade de ações que integrem educação, alternativas de renda alinhadas a cultura indígena e estratégias para mitigar os impactos das mudanças climáticas e da criminalidade sobre os territórios indígenas. Embora não seja o foco central deste relatório, as entrevistas também apontaram a necessidade de ampliação do acesso à saúde, o crescimento do uso de álcool e outras drogas, por vezes associadas com a violência nas comunidades. Há também a preocupação com a saúde mental das populações indígenas, mediante as frequentes ameaças territoriais que tem enfrentado.

4.1. Mapeamento de experiências

A seguir, será apresentada a Estratégia Nacional para Povos Indígenas na Política sobre Drogas, coordenada pela Senad/MJSP, que visa desenvolver e fomentar iniciativas de DA em territórios indígenas. Adicionalmente, duas experiências nacionais, desenvolvidas na Amazônia brasileira com povos indígenas, dialogam com princípios de Desenvolvimento Alternativo.

4.1.1. Estratégia Nacional para Povos Indígenas na Política sobre Drogas

A Estratégia Nacional para Povos Indígenas na Política sobre Drogas é coordenada pela Senad/MJSP, em parceria com o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para Mitigação e Reparação dos Efeitos do Tráfico de Drogas sobre as Populações Indígenas, instituído pelo Decreto presidencial nº 11.511, de 28 de abril de 2023. O GTI é composto pelos seguintes ministérios: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério dos Povos Indígenas, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, Ministério da Educação, Ministério da Igualdade Racial, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e Ministério da Saúde, que se reúnem periodicamente para construir políticas públicas para a proteção de povos indígenas em relação ao tráfico de drogas (Brasil, 2023).

A Estratégia adota o conceito de Desenvolvimento Alternativo Integrado Sustentável, incorporando as diretrizes do DA como uma abordagem complementar à segurança pública. Seu objetivo é apoiar comunidades impactadas pelo tráfico de drogas e pela atuação de organizações criminosas em seus territórios, promovendo alternativas sustentáveis que fortaleçam a autonomia e o bem-estar. As principais iniciativas incluem o fomento à sociobiodiversidade, o beneficiamento de produtos da floresta, o incentivo a atividades produtivas sustentáveis e de proteção territorial, além do fortalecimento de associações comunitárias. Essas ações visam reduzir a vulnerabilidade social e econômica dessas populações, alinhando-se às suas necessidades e demandas. O desenvolvimento de atividades deve estar alinhado às identidades culturais dos povos indígenas, promovendo

14 Sobre as dinâmicas das organizações criminosas na região amazônica, é importante analisar o cenário complexo como um todo, incluindo a possibilidade de conexões entre diferentes tipos de criminalidade. Estudo do Cdesc (2024) juntou diferentes variáveis a respeito do tráfico de drogas, desmatamento ambiental e pistas de pouso ilegais dos estados do Amazonas e Pará, com o intuito de trazer elementos para que estes fenômenos possam ser visualizados de forma conjunta, uma vez que tem sido relatado pelas autoridades da segurança pública e de fiscalização que grupos que atuam no tráfico de drogas e no garimpo ilegal podem estar compartilhando infraestruturas para operação de suas atividades (Cdesc, 2023).

iniciativas já presentes em suas realidades e fortalecendo o senso de pertencimento e coesão comunitária.

Outra frente desenvolvida pela Estratégia é a implementação dos Centros de Acessos a Direitos e Inclusão Social Povos Indígenas (Cais), iniciativas destinadas a atender pessoas em vulnerabilidade que apresentem questões relacionadas ao uso abusivo de álcool e outras drogas entre os povos indígenas. Esses centros têm como objetivo ampliar o acesso à informação e fortalecer iniciativas de prevenção, redução de danos e acesso a direitos. O atendimento é realizado por uma equipe multiprofissional, garantindo um suporte abrangente e adequado às necessidades das comunidades indígenas de acordo com as especificidades em diferentes territórios.

4.1.2. O Manejo sustentável do Pirarucu

O pirarucu (*Arapaima gigas*) é o maior peixe de escamas de água doce do mundo, podendo medir até três metros de comprimento e pesar 200 kg. A espécie é encontrada naturalmente na Bacia Amazônica, desde o Peru até a bacia Araguaia-Tocantins, no Brasil (Varela et al., 2020).

Nas décadas de 1980 e 1990, o pirarucu, conhecido como o “gigante da Amazônia”, esteve sob risco de extinção, quando outras atividades econômicas na região enfraqueceram¹⁵ e a pesca tornou-se uma alternativa financeiramente rápida e lucrativa. Como resultado, a população do pirarucu sofreu drástica redução e entrou na lista da Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (Cites)¹⁶. Para enfrentar

esta situação, no ano de 1989 o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) proibiu a pesca de pirarucu menores que 150 cm e, em 1990, instaurou o período de defeso reprodutivo entre 1º de dezembro e 31 de maio. No entanto, tais medidas não foram suficientes para reverter a ameaça à espécie e, em 1996, por meio da Portaria do Ibama n.º 8/96, foi proibido o uso de diversos aparelhos/métodos de pesca na Bacia Hidrográfica do Rio Amazonas. Em 1999, o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM), da Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Mamirauá, no Amazonas, após diversos estudos sobre a ecologia do pirarucu, obteve a aprovação do Ibama para iniciar uma proposta experimental de pesca sustentável do peixe, estabelecendo cotas de extração, observância ao tamanho mínimo do pirarucu, respeito ao período reprodutivo da espécie, além da pesca em grupos e apenas nos períodos de seca (IDSM, 2018). De acordo com o IDSM, desde o início a iniciativa foi exitosa “nos propósitos de recuperar os estoques da espécie, aumentar a geração de renda das famílias e fortalecer a organização das comunidades” (IDSM, 2018, p. 45) e, em 2017, já havia 1.590 pescadores em 12 projetos de manejo sustentável do pirarucu.

É importante ressaltar que a iniciativa de manejo foi desenvolvida pelos povos indígenas e pelas populações tradicionais, estruturada pela ação de órgãos governamentais, organizações não governamentais (ONGs), instituições de pesquisa e de apoio técnico e organizações de representação de pescadores (Ferreira, 2022). O manejo é realizado em Unidades de Conservação (UCs), Terras Indígenas (TIs) e áreas de Acordo de Pesca¹⁷. Apenas no estado do Amazonas, é desenvolvido em 17 municípios¹⁸, o que contempla sete

15 Como a exploração da seringa e da juta.

16 Referida Convenção foi assinada pelo Brasil em 1975, para regular o comércio de espécies da fauna e flora, prevenindo-as do perigo de extinção, quando a ameaça for o comércio internacional. De acordo com o Ibama (2024), estas ações são de responsabilidade tanto dos países produtores quanto dos consumidores, e estabelece mecanismos necessários para garantir a exploração não prejudicial das populações.

17 De acordo com o IDSM (2018), o manejo também ocorre nos estados do Pará, Rondônia, Acre, Amapá e Tocantins. Além disso, Peru, Colômbia, Bolívia e Guiana Inglesa também incorporaram algumas ferramentas desenvolvidas em Mamirauá para o manejo da espécie.

18 Alvarães, Anori, Barcelos, Beruri, Carauari, Fonte Boa, Itamarati, Japurá, Juruá, Jutai, Lábrea, Maraã, Novo Airão, Tapauá, Tefé, Tonantins e Uarini

Reservas Extrativistas (Resex)¹⁹, oito TIs²⁰, quatro RDS²¹, 10 áreas de Acordo de Pesca e 280 Comunidades.

O manejo do pirarucu trata-se de importante instrumento de gestão territorial e preservação dos territórios realizado há mais de 20 anos, controla invasões aos territórios, desmatamento e outras atividades ilegais, e traz sentimento de autoestima coletiva, na medida em que as pessoas envolvidas participam de todos os processos de monitoramento, pesca, comercialização

e ajuste de preço, recebendo pagamento conforme o contrato (OPAN, 2015). O manejo do pirarucu também proporciona a proteção e o desenvolvimento de outras espécies como tambaqui, jacaré-açu, tartaruga, tracajá e peixe-boi²². Surge, portanto, como alternativa à pesca comercial de larga escala, sendo realizada por comunidades ribeirinhas e indígenas da Amazônia. Essa atividade não só contribui para a conservação ambiental, mas também gera renda para essas populações e está alinhada com os ODS²³.

Figura 16. Pescadores da Comunidade Antonina, localizada na Reserva Extrativista Baixo Juruá - Amazonas, durante a primeira pesca manejada de 2023.



Fonte: Coletivo do pirarucu²⁴

19 Resex Auati Paraná, Resex Baixo Juruá, Resex Médio Juruá, Resex Médio Purus, Resex Rio Ituxi, Resex Rio Jutá e Resex Rio Unini.

20 TIs Acapuri de Cima, Deni, Espírito Santo, Macarrão, Itixi Mitari, Paumari do Lago Manissuã, Paumari do Lago Paricá e Paumari do Cuniuá.

21 RDS Anamá, Mamirauá, Uacari e RDSM Peixe Boi.

22 Coletivo do Pirarucu: <https://coletivodopirarucu.org.br/sobre-o-manejo/>

23 Nos objetivos 1 (erradicação da pobreza); 2 (fome zero e agricultura sustentável); 5 (igualdade de gênero); 8 (trabalho decente e desenvolvimento econômico); 10 (redução das desigualdades); 12 (consumo e produção responsáveis); 13 (ação contra a mudança global do clima); 15 (vida terrestre) e 17 (parcerias e meios de implementação).

24 Disponível em <https://coletivodopirarucu.org.br>. Acesso em 17 jun. 2025.

Em 2018, durante o Seminário para entrega do Diagnóstico Participativo do Manejo de Pirarucu em Áreas Protegidas do Amazonas, em Manaus, foi criado o Coletivo do Pirarucu, que se trata de uma Rede composta por diversas organizações de base comunitária que trabalham com o manejo sustentável do Arapaima gigas, com o objetivo de pensar conjuntamente estratégias que valorizem e fortaleçam a cadeia de valor do pirarucu de manejo sustentável, melhorando a vida das comunidades indígenas e ribeirinhas do Amazonas.

A rede também criou a marca Gosto da Amazônia, que tem o objetivo de divulgar e comercializar o pirarucu selvagem de manejo para novos mercados e novos públicos, a fim de promover o manejo participativo. O pirarucu Gosto de Amazônia foi lançado em 2019 durante o Festival Rio Gastronomia, na cidade do Rio de Janeiro, e chefs de cozinha criaram receitas com o ingrediente amazônico, momento no qual puderam também orientar os coordenadores do projeto sobre estratégias de comercialização para os mercados de atacado e varejo (Ferreira, 2022). A marca já promoveu

festivais e expedições nas comunidades onde se realiza o manejo sustentável, o que possibilitou inclusive transações em cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte e Recife²⁵

Em junho de 2024, ocorreu o Encontro de mulheres manejadoras de pirarucu do Amazonas, em que foi discutida a igualdade de gênero da atividade. Na ocasião, 35 representantes de nove territórios se reuniram para debater pautas de gênero da cadeia produtiva do pirarucu, e houve reflexão sobre as percepções das identidades das mulheres que manejam pirarucu e os papéis de gênero que são atribuídos nesta cadeia, tendo em vista que uma comunidade que maneja o pirarucu tem 77% de chance de remunerar as mulheres na pesca²⁶, o que evidencia a importância de iniciativas que também tenham como foco a igualdade de gênero em sua atuação.

A experiência do manejo sustentável do pirarucu também enfrenta desafios para a sua operação. De acordo com a Operação Amazônia Nativa (OPAN) (2018), são identificados desafios de quatro níveis:

Figura 17. Esquema conceitual com os desafios no manejo do pirarucu



Fonte: Elaboração própria a partir de OPAN (2018)

25 Coletivo do Pirarucu: <https://coletivodopirarucu.org.br/sobre-o-manejo/>

26 Coletivo do Pirarucu: <https://coletivodopirarucu.org.br/encontro-de-mulheres-manejadoras-de-pirarucu-do-amazonas-discute-a-igualdade-de-genero-na-atividade/>

Enquanto desafio fiscalizatório, pode-se afirmar que a pesca ilegal é praticada extensamente nos rios do estado do Amazonas, inclusive fora das áreas de manejo licenciadas pelo Ibama²⁷. Esta atividade ilegal é concorrente direto com o manejo sustentável, pois produz três vezes mais quantidade de pescado e é realizada durante todo ano (Ferreira, 2022).

Não obstante a pesca ilegal ser um desafio para o manejo sustentável do pirarucu, ela é apenas um dos crimes cometidos nas áreas de manejo. Em Carta enviada pelo Coletivo do Pirarucu para o Ministério Público Federal (MPF), Polícia Federal (PF), Ibama, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e outros órgãos, em 2022, foi denunciada a prática do garimpo ilegal na Resex Baixo Juruá. O documento também denuncia o avanço do narcotráfico, que segundo eles modifica “sua estrutura para se associar a pesca ilegal e utilizá-la como suporte, se beneficiando da ausência do Estado para ameaçar as comunidades, cooptar jovens e consolidar sua atuação nas áreas de manejo”²⁸. Exemplo disso, em janeiro de 2023, a Polícia Civil do estado do Pará apreendeu aproximadamente 1,5 toneladas de drogas, escondidas sob uma carga de 12 toneladas de pirarucu em uma embarcação que partiu de Manaus com destino a Santarém, no Pará²⁹.

De todo o modo, é possível afirmar que, muito embora existam desafios no manejo sustentável do pirarucu, este pode ser percebido como uma experiência de significativo sucesso, na medida em que possibilita que ribeirinhos e comunidades indígenas exerçam uma atividade tradicional de forma sustentável e legalizada,

ao mesmo tempo em que protegem seus territórios. Práticas como essa contribuem para a prevenção do avanço dos mercados ilícitos, ao oferecer alternativas econômicas legítimas e sustentáveis e ecologicamente viáveis para as comunidades.

4.1.3. Cantinas da terra do meio

No século passado, durante os ciclos de exploração da borracha na Amazônia, era comum a existência de “barracões” (espécie de armazém) nos quais os seringueiros entregavam as bolas de borracha defumadas em troca de crédito. Com esse crédito, era permitido que o trabalhador retirasse produtos que necessitava no dia a dia, tais como carne, farinha, querosene, facões, lanterna, dentre outros. Contudo, esses itens possuíam preços exorbitantes e, por outro lado, os preços pagos pelas bolas de borracha eram baixos, fazendo com que os seringueiros ficassem sem dinheiro e/ou contraíssem dívidas com os patrões da borracha (Loureiro, 2015).

Foi com inspiração nesses barracões que, em 2011, na região da Terra do Meio³⁰, foram criadas as Cantinas. Elas são entrepostos administrados por beiradeiros (como preferem ser chamados os ribeirinhos), indígenas e pequenos agricultores onde, coletivamente, organizam a comercialização de produtos da floresta, tais como farinha do coco babaçu, óleos de andiroba e copaíba, castanha-do-Pará, sementes florestais e borracha (ISA, 2021). É importante ressaltar que as Cantinas foram resultado de um movimento anterior realizado

27 Determinadas pelo Decreto Estadual nº 36.083, de 23 de julho de 2015. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-36083-2015-am_287404.html. Acesso em 14 de junho de 2024.

28 Coletivo do Pirarucu: <https://coletivodopirarucu.org.br/organizacoes-denunciam-relacao-entre-a-pesca-ilegal-e-a-onda-de-violencia-nos-rios-amazonicos/>

29 Disponível em: <https://www.pc.pa.gov.br/noticia/718>. Acesso em 17 jun. 2025.

30 A Terra do Meio é um mosaico formado por mais de oito milhões de hectares de floresta e quatro municípios no estado do Pará (Altamira, Anapu, São Félix do Xingu e Senador José Porfírio), que abrange UCs e TIs entre os rios Iriri e Xingu. Sofre pressões da grilagem de terras, roubo de madeira, mineração ilegal e desmatamento (ISA, 2022).

pelos extrativistas e por ONGs socioambientais, que possuíam como objetivo pensar em alternativas às dificuldades enfrentadas pelos moradores da região para escoar a sua produção, pois até então dependiam dos atravessadores para comercializar seus produtos, mediante relação comercial desigual que em muito se assemelhava com o sistema de aviação com os patrões da borracha (Transforma, s/d.), mencionado no parágrafo anterior.

Para comercializar sua produção a preços justos, os moradores das Resex Riozinho do Anfrísio, Rio Iriri e Rio Xingu se organizaram para buscar compradores para os produtos tradicionais, a fim de obter preços justos na venda dos itens, além de contratos de longo prazo com valores estipulados para dar segurança no planejamento da economia anual das famílias (ISA, 2017). Com apoio técnico das ONGs brasileiras Instituto Socioambiental (ISA) e Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), em 2010 realizaram levantamento dos produtos florestais não-madeireiros e as suas possibilidades de comercialização, bem como o preço mínimo almejado pelos extrativistas. Assim, após serem firmados os primeiros contratos em 2010 e 2011, criou-se uma estrutura para a comercialização dos produtos frutos do extrativismo a que deram o nome de Cantina. Nelas, o objetivo é que os trabalhadores escoem toda a sua produção e, no ato da entrega, recebam dinheiro, alimentos ou mercadorias industrializadas para suprir as necessidades da sua família durante o período de coleta (ISA, 2017). Esse modelo evita que eles se desloquem pelos rios para comercializar a sua produção na cidade ou, ainda, que vendam os produtos para os atravessadores - o que limita a participação de intermediários.

Foram necessários recursos de capital de giro para que os trabalhos das Cantinas iniciassem (provenientes tanto de editais e de projetos quanto de doação de parceiros

técnicos ou comerciais) e, ainda hoje, esses recursos são administrados pelo cantineiro - pessoa escolhida pela comunidade para gerir este recurso e também pelo recebimento dos produtos da floresta. Uma vez ao ano, os cantineiros realizam encontro no qual levam as demandas de mercadorias de suas comunidades e compartilham cotações nos comércios da cidade para compra e transporte coletivo de mercadorias, o que reduz os custos e possibilita a entrega de mercadorias mais baratas nas Cantinas. Eles também são responsáveis por estabelecer comunicação com outros cantineiros (via radiofonia) para trocar informações sobre a safra e os estoques e negociar empréstimos e trocas de mercadorias entre as Cantinas (ISA, 2021).

No ano de 2013, foi lançado o Protocolo Biocultural Comunitário da Reserva Extrativista (Resex) do Riozinho do Anfrísio³¹, no qual são apresentados os modos de vida e a organização das populações que vivem na Resex, além das bases de relações para a utilização da biodiversidade existente na área. De acordo com o documento, os extrativistas mantêm "estreita relação com a floresta, sendo capazes de conciliar a proteção destes territórios com um modo de vida de baixo impacto" (Amora, 2013, p. 2), e a utilização dos recursos naturais por meio de técnicas tradicionais constituem a base para a manutenção dos seus meios de vida.

O Protocolo também apresenta orientações para guiar as relações comerciais com as empresas compradoras, tais como pagamento de um preço justo, segurança na comercialização de longo prazo, promoção e valorização de práticas extrativistas tradicionais, priorização de uma relação direta com a empresa (sem atravessadores), dentre outros.

Como forma de orientar as empresas interessadas em estabelecer parcerias com as Cantinas, o protocolo

31 Este protocolo foi elaborado pelos extrativistas da Resex do Riozinho do Anfrísio durante os anos de 2012 e 2013, com oficinas facilitadas pelo Imaflora e ISA. Ver mais em: Amora (2013).

realiza o detalhamento a) da organização e gestão interna³²; b) de quais instituições oferecem apoio externo à produção e comercialização³³; c) de quais são os espaços e instâncias para discussão da produção e comercialização dos produtos³⁴; e d) dos documentos norteadores para a gestão e uso da área e produtos³⁵, e reforça que as empresas parceiras dos extrativistas da Resex são beneficiadas com a aquisição de produtos que valorizam modos de vida tradicional e protegem os recursos ambientais, ao contribuir para a melhoria de renda e condições de vida das populações tradicionais a partir dos novos negócios (Amora, 2013, p. 6).

De acordo com o ISA (2016; 2017), os extrativistas possuem segurança no momento de escoar a sua

produção, pois os termos de cooperação firmados com compradores são estabelecidos com a própria comunidade, os produtos têm preço tabelado, é considerado como valor agregado a preservação da floresta e o lucro e prestação de contas de cada produto comercializado são definidos e compartilhados em assembleias. Em 2024, estimou-se a existência de 37 Cantinas³⁶ (creditadas com o selo Origens Brasil³⁷) trabalhando em rede, o que facilita as negociações de seus produtos (ISA, 2021). Essa rede é chamada de Rede de Cantinas da Terra do Meio, cujos produtos contém a marca “Vem do Xingu” (Rede Xingu+, s/d.) e contam com miniusinas de processamento dentro das comunidades que aliam conhecimento tradicional e inovações tecnológicas.

32 Existem os Núcleos Comunitários (espécie de “vilas” formadas por familiares organizados para viabilizar a produção), as Mini-Usinas (para beneficiamento dos produtos, estruturadas com máquina extratora de óleo, secadora, trituradora, embalagens, rótulos e balança), a Associação dos Moradores da Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio (Amora) e o Conselho Deliberativo (instrumento de gestão que possui como finalidade de contribuir com ações voltadas à implementação do Plano de Manejo da Resex, composto por representantes de moradores da Resex, organizações da sociedade civil e órgãos do governo).

33 De acordo com o documento, os principais apoios externos vêm do ISA, Imaflora e Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP), além do ICMBio.

34 São eles a Rede Terra do Meio (fórum criado em 2006 e composto por instituições que representam diversos setores, tais como governo, ONGs, academia, representantes indígenas e comunitários, e que realiza encontros anuais para promover o diálogo e contribuir com a consolidação das áreas protegidas da Terra do Meio), o Grupo de Trabalho (GT) de Produção e Comercialização (formado em 2010 dentro da Rede Terra do Meio, em que participam instituições diversas, com reuniões de 1 a 3 vezes ao ano com o objetivo de identificar e articular instituições que trabalham com atividades produtivas na região, a fim de fortalecer a produção extrativista) e o Conselho Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (instituído pelo Decreto n.º 7.340/2010, da Casa Civil da Presidência da República, com a finalidade de promover políticas públicas que resultem na melhoria da qualidade de vida da população da Região do Xingu).

35 São eles o Plano de Manejo (elaborado em 2010, por meio do qual foram estabelecidos o zoneamento e as normas de uso da área e manejo dos recursos naturais) (ICMBio, 2010), o Plano de Utilização (o qual regulamenta a utilização dos recursos naturais por parte dos moradores, visitantes, funcionários do governo e instituições), o Plano de Ação para Fortalecimento das Cadeias de Produtos Extrativistas da Terra do Meio e a Avaliação Econômica das Principais Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade da Resex Riozinho do Anfrísio (Imaflora e ISA, 2010).

36 Informação fornecida por Roberto Rezende, coordenador do Programa Xingu, do ISA, durante o I Seminário Internacional sobre Políticas sobre Drogas orientadas ao Desenvolvimento, ocorrido em junho de 2024 em Brasília - DF e realizado pelo Cdesc.

37 A Origens Brasil foi concebida pelo Imaflora e pelo ISA, é formada por populações tradicionais, povos indígenas, organizações da sociedade civil, empresas e consumidores. Ela defende a valorização das atividades econômicas das populações tradicionais e povos indígenas, suas culturas e modo de vida, com o objetivo de aproximar o produtor de empresas e do mercado consumidor, de modo a promover e manter relações comerciais com menos intermediários, mais transparentes e éticas. Em 2019, ganhou o Prêmio Internacional de Inovação para a Alimentação e Agricultura Sustentáveis da ONU (Imaflora, 2019).

Figura 18. Cesta com produtos extrativistas da Terra do Meio



Fonte: Vem do Xingu³⁸

Para o ISA (2017), as Cantinas desenvolvem a autonomia dos povos (pois eles constroem os arranjos produtivos), reúnem funções sociais importantes nas comunidades (como a gestão do território) e possibilitam economia local baseada no cuidado com a floresta: “além de mercadorias, é por meio das cantinas que circulam informações sobre a gestão do território, incluindo proteção e monitoramento das áreas protegidas e iniciativas de educação e saúde” (ISA, 2017, p. 6). De acordo com Moura et al. (2022), as associações de moradores e instituições parceiras têm estruturado uma cesta de produtos da floresta, e uma assessoria técnica organiza a produção nas comunidades e a entrega da produção para as empresas compradoras, o que possibilitou a comercialização de centenas de toneladas de produtos tanto in natura quanto prontos para o consumidor final nos últimos anos.

A despeito da iniciativa das Cantinas da Terra do Meio se alinhar com os ODS da ONU, na medida em que geram renda para os povos da floresta e conservam (e protegem) a Amazônia e seus territórios, há a necessidade de apoio para tornar as cadeias da sociobiodiversidade mais atraentes e viáveis (Moura et. al., 2022).

Ao analisar as experiências das Cantinas da Terra do Meio, observa-se os desafios enfrentados pelas cadeias produtivas da castanha-do-Pará, da borracha e do babaçu. Com relação à castanha, as comunidades necessitam de capital de giro condizente com o volume das safras, levando-os a recorrer à empréstimos. Como essas comunidades são muito afastadas, na maioria das vezes não dispõe de bens que possam ser utilizados como garantia formal para financiamento dentro do sistema bancário. Para situações como essa, foi criada a política pública do Programa de Aquisição de Alimentos Estoque (PAA), em que são disponibilizados empréstimos para o financiamento de estoques de determinados produtos (dentre eles a castanha), em que o próprio estoque formado pode ser utilizado como garantia³⁹.

Dessa forma, a organização de produtores obtém o recurso governamental para efetuar o pagamento aos produtores no ato em que entregam os itens para o estoque. Ou seja, além de pequenos produtores poderem participar de grandes contratos sem intermediários, podem vender a castanha a preço favorável na entressafra (Moura et. al. 2022).

No caso da borracha, Moura et. al. (2022) identificaram empecilhos provocados por uma desarticulação das leis e das normas estaduais e federais para acesso dos seringueiros à Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio).

38 Informações sobre produtos são disponibilizadas de forma on-line, disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticiassocioambientais/ribeirinhos-indigenas-e-agricultores-familiares-da-terra-do-meio-pa-lancam-catalogo-de-produtos-vem-do-xingu>. Acesso em 17 jun. 2025.

39 A operacionalização cabe à Conab, a partir de Termos de Execução Descentralizada firmado com a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) (Brasil, 2023a).

Já com relação à farinha e ao óleo de babaçu, não há significativa demanda pelo seu consumo, pois o babaçu ainda é desconhecido por boa parte da população brasileira. Com isso, não há impulso na demanda da produção e, ao mesmo tempo, sem contratos grandes não se torna possível estruturar a cadeia de produção. Tal situação poderia ser contornada por meio da Lei Federal nº 11.947/2009 - a qual estabelece que 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a alimentação escolar deverá ser destinado para compra direta de produtos da agricultura familiar. Porém, a burocracia no processo de seleção representa um desafio para as organizações de comunidades tradicionais, que, em muitos casos, não estão familiarizadas com as formalidades exigidas. Essa situação abre uma oportunidade para a implementação de adequações nos processos ou capacitações que possam facilitar o acesso e promover o avanço dessas iniciativas. As imposições sanitárias também são outro fator que impossibilita aos produtores locais de participar do PNAE, pois são aplicadas as mesmas exigências sanitárias convencionais das escolas urbanas às escolas dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

De modo geral, os principais desafios para o fortalecimento dessas cadeias produtivas e escoamento de produtos estão na elevada exigência burocrática, alheia a realidade das associações de moradores situadas em áreas remotas e com acesso limitado a meios de comunicação. Além disso, o tempo de execução dos órgãos responsáveis e das instituições bancárias na liberação do financiamento muitas vezes não acompanha o ciclo produtivo, dificultando a viabilidade econômica e mecanismos de fomento dessas atividades.

Conforme apresentado neste tópico, as TIs e Resex são mecanismos de proteção e desenvolvimento ambiental e social, porém isso somente ocorre se os povos e as comunidades tradicionais estiverem nos seus territórios. Dessa forma, as cadeias extrativistas devem possibilitar que essas pessoas desenvolvam alternativas reais de renda frente às atividades ilegais que cercam e ameaçam os seus territórios.

5. Desenvolvimento Alternativo em Áreas Urbanas

A ampliação do conceito de DA e a incorporação de abordagens inovadoras, aplicadas a contextos não tradicionais, integram os debates emergentes sobre os desafios das políticas de drogas para o desenvolvimento de estratégias multifacetadas, que atendam às necessidades das pessoas e das comunidades locais. Esta seção tem como objetivo apresentar uma breve revisão bibliográfica sobre a evolução do conceito de DA para áreas urbanas, considerando as normativas internacionais e a bibliografia relevante. Em seguida, são analisadas experiências brasileiras de políticas sobre drogas em contextos urbanos, identificando práticas promissoras e lições que podem subsidiar a adaptação do DA à realidade urbana no Brasil. O Documento de Resultados da UNGASS de 2016 sobre o problema mundial das drogas destacou a necessidade de enfrentar as causas e consequências subjacentes das questões mundiais relacionadas as drogas (UN, 2016).

Essa perspectiva ampliada integra dimensões essenciais como saúde, questões sociais e econômicas, direitos humanos, justiça e segurança pública, incentivando a formulação de políticas públicas abrangentes e equilibradas. Entre as recomendações, destaca-se a promoção de meios de subsistência sustentáveis e viáveis, alinhados a uma perspectiva de desenvolvimento inclusivo e fortalecimento da

governança em áreas vulnerabilizadas. No tópico dedicado à Technical and financial cooperation for comprehensive and balanced development-oriented drug policies and viable economic alternatives (Cooperação técnica e financeira para políticas de drogas abrangentes e equilibradas voltadas para o desenvolvimento de alternativas econômicas viáveis), o documento propõe medidas inovadoras, como:

“(j) Incentivar o desenvolvimento de alternativas econômicas viáveis, especialmente para comunidades afetadas ou em risco de cultivo ilícito de drogas e outras atividades ilícitas relacionadas a drogas em áreas urbanas e rurais, incluindo através de programas abrangentes de Desenvolvimento Alternativo, e, para esse fim, considerar intervenções voltadas para o desenvolvimento, assegurando que tanto homens quanto mulheres se beneficiem igualmente delas, incluindo oportunidades de emprego, infraestrutura melhorada e serviços públicos básicos e, conforme apropriado, acesso e títulos legais à terra para agricultores e comunidades locais, o que também contribuirá para prevenir, reduzir ou eliminar o cultivo ilícito e outras atividades relacionadas a drogas;

(k) Considerar o desenvolvimento de iniciativas sustentáveis de desenvolvimento urbano para aqueles afetados por atividades ilícitas relacionadas a drogas, a fim de fomentar a participação pública na prevenção do crime, coesão comunitária, proteção e segurança e para estimular a inovação, o empreendedorismo e o emprego [tradução nossa].⁴⁰ (UNGASS, 2016)

O documento marcou um avanço significativo ao expandir o conceito de DA para além das zonas rurais, incorporando contextos urbanos e as atividades ilícitas relacionadas as drogas, considerando ainda a realidade das pessoas afetadas por tais dinâmicas. Logo, foi a primeira vez que a aplicação do DA em áreas urbanas, com o objetivo de abordar mais especificamente o tráfico de drogas, além das questões relativas ao cultivo, foi descrito em um documento de diretrizes internacionais (Diskul et al., 2021).

A evolução do DA nas políticas de drogas tem sido discutida em fóruns internacionais, comissões, resoluções e grupos de trabalho diversos. Na Declaração Ministerial de 2019, os Estados-membros da ONU reforçaram o compromisso com estratégias abrangentes de DA incluindo áreas urbanas e afetadas pela cadeia produtiva das drogas, ampliando o foco para os aspectos socioeconômicos relacionados ao cultivo, produção e tráfico de drogas (UNODC, 2019). Tais definições foram incluídas nas resoluções subsequentes da CND, desde 2020 até o documento mais recente, a Resolução de 2025, intitulada *Complementing the United Nations Guiding Principles on Alternative Development* (Complementando os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Alternativo).

Ainda são limitados os estudos que exploram os desafios e resultados da implementação de DA em contextos não tradicionais, como áreas urbanas

vulneráveis à atuação de grupos criminosos e marcadas pelo microtráfico de drogas. A autora Alimi (2017), a partir de entrevistas com representantes de governos e organizações internacionais envolvidas com o tema, analisa a evolução do DA e as diferentes interpretações políticas que lhe foram atribuídas ao longo do tempo. A principal estratégia identificada por Alimi é o uso do conceito como uma chave para uma política de drogas orientada para o desenvolvimento. A conclusão da autora é que, após o ano de 2015, houve um processo de renovação e ampliação do conceito, permitindo que o DA se solidifique como um conjunto de práticas intermediárias entre as políticas de controle de drogas e as de desenvolvimento.

Em 2019, Brombacher e Westerbarkei discutiram os efeitos do relatório final da UNGASS 2016, destacando a inclusão dos mercados urbanos de drogas nas políticas de controle, por meio de uma perspectiva de políticas de drogas orientadas para o desenvolvimento, integrando-as aos ODS. Os autores descrevem o processo de consolidação do entendimento de que o cerne do paradigma de uma abordagem de política de drogas orientadas ao desenvolvimento deve ser o reconhecimento de que muitos desafios relacionados às drogas são provenientes de déficits de desenvolvimento.

Ainda que se reconheça os grandes avanços no debate e definições sobre o DA ocorridos na UNGASS de 2016, os autores chamam a atenção para a necessidade de definições conceituais claras, ou mesmo de diretrizes para as ações de DA em contextos urbanos. Trata-se também de um campo ainda em disputa, sobretudo em relação a recursos e financiamento (Brombacher; Westerbarkei, 2019).

Um dos artigos que trata de forma mais direta os desafios e possibilidades da adaptação da noção de DA ao contexto urbano é o de Diskul, Collins e Brombacher,

40 Tradução e destaques nossos.

publicado em 2021. O texto apresenta a complexa relação entre políticas de drogas e de desenvolvimento, utilizando o caso da Tailândia para ilustrar essa conexão. Aborda tanto as medidas de controle adotadas no âmbito do cultivo de papoula em áreas rurais quanto alternativas diante do uso e tráfico de metanfetamina nas cidades tailandesas. Desde 2018 a Tailândia estendeu seus programas de DA em meio rural para áreas urbanas afetadas pelo tráfico e uso abusivo de drogas, com ações focadas sobretudo em fornecer treinamento profissional, atendimento de saúde para pessoas com uso abusivo de drogas, criação de empregos e melhoria da infraestrutura urbana.

O artigo destaca a importância de adaptar as lições de implementação dos Projetos de DA em contextos rurais para territórios urbanos e de fronteira. Os autores argumentam que os fundamentos dessas políticas, como a promoção de meios de subsistência lícitos e a atenção as vulnerabilidades socioeconômicas, podem ser ajustados para responder às dinâmicas sociais, econômicas e de segurança específicas de cada contexto. Além disso, é reforçada a importância de abordar as questões estruturais que alimentam a participação em economias ilícitas, reconhecendo a necessidade de estratégias que agreguem diferentes setores para além de abordagens punitivas ou baseadas exclusivamente na repressão (Diskul et al., 2021).

Experiências recentes em espaços urbanos, como em Huay San, têm adotado uma abordagem de DA centrada nas pessoas e no fortalecimento dos vínculos comunitários, com foco na inclusão das pessoas anteriormente envolvidas com atividades ilícitas. Esses esforços buscam criar condições para a redução da violência e a promoção de alternativas viáveis de geração de renda. O artigo também enfatiza a importância de superar o estigma associado às pessoas vinculadas as economias ilícitas, reconhecendo-as como sujeitos de direitos e potenciais cidadãos a serem incluídos nas políticas de desenvolvimento social e econômico. Mais do que uma intervenção pontual, o caso de Huay San

é apresentado como um exemplo de transformação comunitária gradual e os autores destacam que, em ambientes urbanos, é fundamental que as ações de DA estejam diretamente vinculadas ao acesso à saúde e à reinserção social (Diskul et al., 2021).

O autor Schultze-Kraft (2018), que vem analisando políticas de drogas, segurança e desenvolvimento, buscou avaliar em seu artigo a existência e a eficácia reportada de programas e iniciativas voltadas a enfrentar o crime organizado por meio de estratégias de desenvolvimento. Ele analisa intervenções para conter a violência urbana de gangues na América Central, além de países como Libéria e Afeganistão, associada ao tráfico de drogas.

O autor ressalta que a maior parte das iniciativas contra o crime organizado foca na aplicação da lei e no sistema de justiça criminal, em vez de adotar uma abordagem integrada que também considere o desenvolvimento das comunidades. Aponta também a importância da articulação mais ampla da política de segurança pública com outras instâncias, como saúde, educação, assistência social e entre outras. Sendo assim, a identificação de boas práticas baseadas em estratégias de desenvolvimento articuladas com a segurança pública deve ser precedida por uma análise estruturada das dinâmicas sociopolíticas e econômicas que sustentam as economias ilícitas, como o tráfico de drogas, de armas, de pessoas, entre outras atividades geridas por redes criminosas. Reconhecer a complexidade desses contextos e evitar abordagens simplistas ou descontextualizadas que desconsiderem os fatores estruturais e institucionais que alimentam essas economias ilícitas torna-se fundamental (Schultze-Kraft, 2018).

Neste sentido, um estudo teórico que investiga possíveis fatores causais para a criminalidade e a violência, com foco no contexto brasileiro, traz importantes contribuições para o presente debate (Sales et al., 2023). Ainda que historicamente se tenha apontado para

fatores específicos indicando possíveis causas para a criminalidade, tais como “desestruturação familiar”, “pobreza”, ou ainda a “teoria da escolha racional”, décadas de pesquisa e intervenções apontam que, tanto a violência como a criminalidade são realidades complexas e multifatoriais. Por exemplo, marcadores sociais e interseccionalidades impactam de forma diversa pessoas que podem vir a ser autoras ou vítimas de violência e criminalidade.

Quando se pensa em estratégias de prevenção ou mitigação da criminalidade e da violência é importante levar em consideração esses marcadores sociais e interseccionalidades, além dos “fatores de risco” e dos “fatores de proteção”, que são contextuais e se distribuem em diferentes níveis interpessoais e relacionais. Desenvolver políticas eficazes de prevenção requer compreensão profunda das complexidades históricas, culturais, econômicas e sociais das comunidades e seus atores sociais. O desenho de políticas públicas de

prevenção e DA baseadas em evidências científicas são fatores essenciais para que a criminalidade e a violência não prosperem mesmo em contextos que, em teoria, seriam favoráveis para isso.

No Brasil, artigo de Iulianelli (2024) trata da violência relacionada às drogas nas áreas de cultivo de maconha localizadas no Nordeste e dos efeitos das políticas de controle das drogas nas favelas cariocas. O relatório aborda as questões do encarceramento em massa da juventude negra e periférica por crimes relacionados a drogas e também recomenda propostas mais abrangentes, como a redução da desigualdade, políticas agrárias e de acesso à terra, ações de educação e inserção no mercado de trabalho, e iniciativas que visem reduzir o déficit habitacional dos grandes centros urbanos. Também são feitas recomendações em relação a juventude, a diminuição da violência, e políticas voltadas para lidar com o uso de drogas.

Box 6 – Estudo “Abordagens Inovadoras de Desenvolvimento Alternativo na América Latina e no Caribe” da Copolad

No ano de 2024, o Programa Copolad lançou um relevante estudo que sistematizou experiências inovadoras no campo do Desenvolvimento Alternativo na América Latina e Caribe.

A publicação menciona que diversos países destas regiões têm realizado esforços em ampliar o escopo do DA para contextos não tradicionais, considerando a cadeia de produção e fornecimento de drogas, como o microtráfico, a produção em pequena escala e outras atividades relacionadas ao trânsito de drogas. Sendo assim, alguns dos desafios mencionados pelo estudo da Copolad para implementação de abordagens inovadoras no âmbito do DA podem se referir a:

1) Ausência de apoio político: Em alguns casos, verificou-se resistência de órgãos de segurança pública ou de outros atores do Estado, assim como erros anteriores na aplicação de experiências relacionadas a DA, as quais podem gerar desconfiças.

2) Questões de financiamento: Em alguns casos analisados, a restrição financeira se demonstrou um entrave para implementação de programas de DA. Um dos caminhos apontados pelo estudo foram modelos autogeridos, os quais podem se apresentar como solução para lidar com a restrição orçamentária.

3) Coordenação Intersetorial: Experiência analisada constatou dificuldade no estabelecimento de uma coordenação capaz de envolver as diferentes áreas, tais como saúde e segurança pública, essenciais para traçar estratégias integradas para um programa de DA.

O estudo da Copolad dedicou um capítulo inteiro para refletir a respeito do enfoque dado ao DA em áreas urbanas. Como ponto de partida para esta abordagem inovadora, busca-se compreender: como prosseguir com este tipo de enfoque urbano sem um marco conceitual estabelecido? Como lidar com as mais diversas etapas da oferta de drogas ilícitas, tais como produção, tráfico e transporte com estratégias projetadas para o cultivo alternativo em áreas rurais?

No estudo foram destacadas três características que favorecem o desenvolvimento do mercado ilícito nos grandes centros urbanos:

Marginalização socioeconômica e espacial (segregação entre bairros extremamente pobres e ricos, por exemplo); mudanças demográficas e geográficas (rápido crescimento populacional, alterações climáticas e diásporas ou movimentos populacionais correspondentes); e sistemas de governança ineficientes (Copolad, 2024, p. 41).

No contexto urbano, o relatório da Copolad aponta que muitas vezes os grupos criminosos acabam por integrar o tecido social, estabelecendo vínculos entre as pessoas, sobretudo em áreas em que as comunidades têm acesso limitado aos serviços estatais. Portanto, uma abordagem de DA pode promover e fortalecer oportunidades de subsistência conectadas aos problemas típicos de desigualdade das áreas urbanas, assim como contribuir para o desenvolvimento social em áreas crítica das cidades, criando assim resiliência e integração socioeconômica.

O estudo menciona diretamente o Brasil, ressaltando que sua rápida e desordenada urbanização contribuiu para o aumento da criminalidade e da criação de grupos criminosos. Porém, também tem sido um país que tem desenvolvido muitas ações no âmbito da política sobre drogas a partir dos órgãos governamentais e ONGs. Na mesma linha, o relatório também cita a Colômbia e Uruguai como países que adotaram estratégias que atendem a grupos vulneráveis em áreas urbanas com a presença de diversos mercados ilícitos. A Copolad então menciona duas linhas de atuação:

- **Uma linha restaurativa e de solução de problemas:** Neste aspecto, a abordagem leva em consideração as deficiências socioeconômicas, as quais estariam contribuindo para o impulsionamento de atividades como o tráfico de drogas. Estas ações contribuiriam com as ações de segurança pública, ou seja, visariam oferecer necessidades específicas e estruturais dos indivíduos nas áreas afetadas pelas atividades ilícitas e teriam o objetivo de prevenção da violência e do crime.
- **Uma linha preventiva orientada para o social:** Esta abordagem busca antecipar e prevenir problemas relacionados às drogas ilícitas. Em programas de DA, espera-se também como ações complementares relacionadas a educação, orientação individual e engajamento comunitário com o objetivo de fortalecer a proteção das comunidades envolvidas ou em risco de serem aliciadas pelos mercados ilícitos.

Para o Brasil, essa discussão é especialmente relevante diante do cenário que caracteriza o país como relevante país de uso e trânsito de drogas (UNODC, 2024, CDE, 2023, 2024), em um contexto que propicia ações de grupos organizados devido às altas taxas de vulnerabilidade que muitas comunidades brasileiras enfrentam. Para compreender melhor o contexto, a pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2023) revela que a maioria das pessoas processadas⁴¹ por tráfico de drogas nos tribunais estaduais do Brasil são jovens entre 22 e 30 anos (45,2%), predominantemente homens (86%), negros (65,7%) e sem ensino médio completo (68,4%). Em média, os processados portavam 85 gramas de cannabis e 24 gramas de cocaína, o que indica que a maior parte deles atuava no microtráfico. Esse comércio varejista de drogas concentra-se, principalmente, em centros urbanos e em zonas periféricas.

Em relação à marginalização socioeconômica e espacial, dados mostram que o país enfrenta altos índices de desigualdade social e racial: a receita de pessoas brancas está mais de 70% acima da renda da população negra (IBGE, 2019); 63% da riqueza do país está na mão de 1% da população (OXFAM, 2024); na cidade de São Paulo, o maior centro urbano do país, um morador da periferia pode viver cerca de 24 anos a menos em relação a quem mora em bairros nobres e ricos (Mapa da Desigualdade de 2024⁴²); 73% dos moradores de favela do Brasil são pessoas negras, segundo o Censo de 2022 do IBGE⁴³.

Contudo, ressalta-se de que a despeito de se identificar elevadas discrepâncias em indicadores sociais entre pessoas brancas e negras, moradoras de bairros nobres e de favelas, este componente não serve para explicar em sua totalidade a criminalidade violenta e o ingresso

no tráfico de drogas. Como salientado por Misse (1995), é um equívoco clássico explicar que fatores como a pobreza fazem com que as pessoas recorram a criminalidade. Os processos que levam a uma pessoa a atuar em grupos criminais ou a praticar violências, deve ser entendido como um processo social complexo, como considerado em formulações como o conceito de sociabilidade violenta (Silva, 2004), por exemplo. Além disso, algumas formulações tem compreendido o tráfico de drogas como uma das piores formas de exploração do trabalho infantil (Galdeano, Almeida, 2024).

As questões ambientais também impactam de maneiras desiguais as populações, a depender do nível socioeconômico e de questões raciais. Segundo o Boletim Saúde, Raça e Clima (2024), as regiões Norte e Nordeste, que formam a maior densidade populacional autodeclarada negra e indígena no país, sofrem com menos acesso à água potável em relação à outras regiões, e também são regiões afetadas por maiores situações críticas em relação à qualidade do ar. As duas regiões também são o epicentro de grandes conflitos ambientais por conta das disputas por terra, principalmente na região Amazônica. Estas questões ocorrem por conta do processo histórico de marginalização para as áreas de periferias urbanas que gerou contextos de segregação socioespacial desiguais na oferta de trabalho, lazer, moradia, de equipamentos de cuidado à saúde e acesso a mercados para alimentação adequada e saudável. Dados do boletim mostram que as populações negras e indígenas possuem menos acesso a rede de saneamento básico: declararam ter acesso 91,8% das pessoas amarelas, 83,5% das pessoas brancas, 75,0% das pessoas pretas, 68,9% das pessoas pardas e 29,9% das pessoas indígenas.

41 O levantamento considera processos com decisão terminativa proferida no primeiro semestre de 2019, incluindo casos originados de inquéritos instaurados em anos anteriores, inclusive há mais de uma década.

42 Mapa da Desigualdade (2024): disponível em: <https://institutocidadessustentaveis.shinyapps.io/mapadesigualdadesaopaulo2024/>

43 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41797-censo-2022-brasil-tinha-16-4-milhoes-de-pessoas-morando-em-favelas-e-comunidades-urbanas>

Os dados acima demonstram o quanto populações residentes de periferias nos grandes centros urbanos estão em situação de vulnerabilização social. Pesquisas mostram que territórios que possuem baixos indicadores sociais possuem contextos propiciadores para a incidência do crime organizado, o que vulnerabiliza ainda mais as comunidades. Por conta das dificuldades de acesso à serviços e recursos, muitas vezes o narcotráfico coopta pessoas que estão em situação de vulnerabilidade para compor papéis de nível baixo no organograma das facções criminosas, e por conta de estarem fragilizados em territórios de disputa entre tráfico de drogas e o Estado, constituem-se como alvo das forças de segurança (Moreira et al, 2017), essas pessoas, acabam por compor parte substancial dos altos números de encarceramento por crimes relacionados ao tráfico de drogas (Sisdepen, 2024)⁴⁴.

Para tanto, é fundamental ampliar os investimentos em programas e políticas de acesso à saúde, educação, direitos humanos, saneamento básico, empregabilidade e geração de renda, segurança pública com cidadania para o fortalecimento de comunidades e a proteção das pessoas a fim de não serem alvo da atuação do crime organizado. Portanto, o desenvolvimento alternativo constitui-se como ações que podem auxiliar o Estado na prevenção criminal para que as comunidades possuam autonomia, resiliência e alternativas em relação às atividades ilícitas.

5.1. Experiências pioneiras de Desenvolvimento Alternativo no Brasil

Como mencionado anteriormente, a adoção do conceito de DA no Brasil para formulação e implementação de políticas públicas sobre drogas é recente. Porém, existem duas experiências desenvolvidas pelo governo federal

brasileiro, ambas no âmbito da Senad/MJSP. A primeira, intitulada Tô de Boa, foi um Projeto piloto e serviu de referência, assim como outras experiências brasileiras, para o desenvolvimento do Programa Pronasci Juventude, que representa a segunda iniciativa. Ambas têm como foco o público jovem em vulnerabilidade social com objetivo de promover alternativas de vida e prevenir o envolvimento em atividades associadas ao mercado ilícito de drogas.

Localizar o Brasil na política sobre drogas internacional a partir do conceito de DA é relevante para construir uma agenda voltada para o fortalecimento social e comunitário e integrada às realidades locais, para o enfrentamento as vulnerabilidades sociais que diversos grupos populacionais estão submetidos. Estas iniciativas lançam o Brasil como país implementador do conceito de DA na política sobre drogas com elementos ajustados a sua realidade.

5.1.1. Pronasci Juventude

O Pronasci Juventude é uma iniciativa do governo federal que integra uma estratégia mais ampla, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania II (Pronasci II) estabelecido por meio do Decreto Presidencial n.º 11.436, de 15 de março de 2023, com lastro na Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. De acordo com o Decreto do PRONASCI II, o programa possui os seguintes eixos e prioridades:

I - Fomento às políticas de enfrentamento e prevenção de violência contra as mulheres;

II - Fomento às políticas de segurança pública, com cidadania e foco em territórios vulneráveis e com altos indicadores de violência;

⁴⁴ Por volta de ¼ das pessoas que cumprem pena no país foram condenadas por crimes relacionados ao tráfico de drogas, conforme dados do SISDEPEN – SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAS. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiODVhODQ0ZTctYzkyZS00YmRmLWFiNjltYzVm-NWRKMThjMTgyliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRI0GRhNmJmZThlMSJ9>

III - fomento às políticas de cidadania, com foco no trabalho e no ensino formal e profissionalizante para presos e egressos;

IV - Apoio às vítimas da criminalidade; e

V - Combate ao racismo estrutural e aos crimes decorrentes.

O Pronasci Juventude, executado no âmbito da Senad/MJSP, tem por objetivo prevenir as violências e a criminalidade associadas aos mercados ilegais de drogas. Suas ações são direcionadas à construção de projetos de vida pelos adolescentes e jovens beneficiários, de forma a promover a proteção social e a garantia de direitos humanos, nas comunidades mais afetadas pela presença do crime organizado. Visa também fortalecer as comunidades e fomentar o desenvolvimento alternativo sustentável.

O Projeto é destinado ao público jovem com idade entre 15 e 24 anos, em situação de vulnerabilidade em territórios que apresentam elevados indicadores de violência e criminalidade. As ações estão estruturadas em duas dimensões principais: a individual, voltada diretamente para o atendimento do público beneficiário, e a comunitária, com foco no fortalecimento das redes locais. Na dimensão individual, os adolescentes e jovens recebem acompanhamento de uma equipe multidisciplinar, participam de oficinas de arte, cultura

e esporte, têm acesso a cursos profissionalizantes e estratégias de inclusão produtiva e recebem um auxílio financeiro de R\$ 500⁴⁵ mensais durante 12 meses. Já na dimensão comunitária, o projeto busca fortalecer as redes locais de acesso a direitos, mapear organizações da sociedade civil e profissionais do território para ampliar as ofertas disponíveis, além de capacitar profissionais do território na temática de política de drogas.

Sendo assim, para além de oferecer atividades para os jovens, o projeto tem o objetivo de promover ações com as famílias e comunidades para favorecer o desenvolvimento social e comunitário dos territórios, visando fomentar uma segurança pública cidadã e a vinculação entre os indivíduos em suas comunidades.

O processo de inclusão do público beneficiário ao Projeto observa critérios de vulnerabilidade agravada, dentre eles são observados o risco para mortalidade violenta e/ou envolvimento com organizações criminosas, problemas associados ao uso de álcool e outras drogas, situação de evasão escolar, entre outros. A previsão é de atendimento a 4.000 adolescentes e jovens até 2026, em diferentes cidades do Brasil: Salvador/BA, Rio de Janeiro/RJ, Recife/PE, Cabo de Santo Agostinho/PE, Manaus/AM, Tabatinga/AM, Iranduba/AM e Manacapuru/AM e em cinco regiões administrativas do Distrito Federal. Está prevista a ampliação para novos municípios e regiões do país, com foco para os 163 municípios prioritários do Pronasci II.

45 Valor equivalente a aproximadamente USD 90, com base na taxa de câmbio de 1 USD = 5,50 BRL em 17 de junho de 2025.

Figura 19. À esquerda, folder do Projeto Pronasci Juventude; à direita, localidades do Brasil que receberão o Programa até 2026



Sendo assim, o conceito de DA expressa-se no desenho de implementação do Projeto que busca abordar as causas estruturais associadas as dinâmicas dos mercados de drogas ilícitas, seus impactos e políticas decorrentes, com foco nas juventudes. A elevação da escolaridade e a qualificação profissional dos beneficiários configuram-se estratégias de proteção social nos territórios de atuação, destacando-se também o protagonismo das pessoas e comunidades envolvidas e o respeito às especificidades locais. Além disso, o Projeto incorpora a perspectiva do desenvolvimento social e comunitário, como um processo transdisciplinar que valoriza a inteligência coletiva e os vínculos de solidariedade ativa que impulsionam transformações locais⁴⁶. Com isso, são propostas ações integradas de caráter preventivo

e de promoção de alternativas para os adolescentes e jovens atendidos.

5.1.2. Projeto Tô de Boa

O projeto piloto do Tô de Boa (Trabalho Orientado de Desenvolvimento Econômico e Biopsicossocial) foi implementado pela Senad, por meio da colaboração com PNUD e instituições locais, entre os anos de 2022 a 2023. O projeto foi desenvolvido para adolescentes e jovens de 14 a 21 anos, do sexo masculino, em situação de vulnerabilização social com o objetivo de reduzir contextos de violência e de aliciamento do narcotráfico deste público, nas cidades do Rio de Janeiro e Curitiba.

⁴⁶ Consiste em processos coletivos de mudança social, econômica, política e sociocultural em um determinado território. Portanto, o progresso e modo de vida das comunidades são referências para a concepção do que é desenvolvimento. O cooperativismo também pode ser uma característica de como as comunidades se desenvolvem, que consiste em formas de organização social, como uma associação de pessoas que ajudam umas às outras para a satisfação das necessidades do todo, como redes de trocas estabelecidas autônoma e democraticamente, onde indivíduo e comunidade se associam a fim da garantia de equidade e justiça social na comunidade em questão (Schallenger, 2003).

No Rio de Janeiro o projeto foi implementado pela instituição da sociedade civil Espaço, Cidadania e Oportunidades Sociais (ECOS), em construção conjunta com a Secretaria de Assistência Social do município. Houve a participação de 200 jovens nos territórios de Chapadão e Pedreira. A partir do desenvolvimento da metodologia de trabalho, ciclos formativos e de capacitação foram realizados com gestores estaduais e municipais, com profissionais atuantes no projeto e com os jovens participantes. A capacitação para os jovens se deu por meio de oficinas vinculadas a três eixos temáticos: esporte (capoeira e futebol), arte e cultura (produção musical produção audiovisual, hip hop e artes circenses), e mundo do trabalho (barbearia, introdução à elétrica e manutenção de celulares). Além da capacitação também foram ofertadas oficinas de projeto de vida, com rodas de conversa sobre educação financeira, mediação de conflitos, empregabilidade e mercado de trabalho, **bullying** e homofobia. Houve a possibilidade de encaminhamento dos jovens para o Programa Jovem Aprendiz, como continuidade das atividades do Tô de Boa (ECOS, 2024).

Em Curitiba, o Tô de Boa foi implementado pela organização social Guayí – Democracia, Participação e Solidariedade, no bairro Cidade Industrial. Foram oferecidas formações para os profissionais do projeto sobre economia solidária, mediação de conflitos, segurança pública e drogas. Para os jovens do projeto houve oficinas sobre arte urbana (grafite), carpintaria e hidráulica, construção civil e instalação elétrica, embelezamento, futebol, gastronomia, manutenção de bicicleta, produção audiovisual, teatro, tecnologia da informação e comunicação. Os relatórios de monitoramento e avaliação indicam que havia a meta de inscrição de 204 participantes das oficinas, porém o número de pessoas que concluíram as atividades foram de 68 (Guayí, 2022).

O projeto foi criado com base nas premissas do Desenvolvimento Alternativo com o objetivo de prevenir

violências e mitigar as vulnerabilidades relacionadas ao envolvimento e cooptação de jovens pelo narcotráfico, na perspectiva da redução da oferta de drogas. A iniciativa buscou promover o fortalecimento das relações comunitárias e alternativas de geração de trabalho e renda, por meio do desenvolvimento de oficinas sobre economia solidária, mediação de conflitos e mobilização da comunidade com a perspectiva de participação social para o desenvolvimento sustentável dos territórios. Entre os parceiros institucionais estiveram: o Ministério Público, o Poder Judiciário, as Secretarias de Estado de Segurança Pública, as Polícias Militar e Civil, os órgãos municipais de segurança pública (Brasil, 2020), bem como secretarias municipais de assistência social, de educação e organizações da sociedade civil (ECOS, 2024)

O projeto teve como princípios: i) a intersetorialidade, com o objetivo de agregar esforços conjuntos entre os entes federativos de maneira interdisciplinar e transversal; ii) a territorialização, que visa situar os indivíduos e comunidades em seus contextos locais para compreender as dinâmicas dialógicas entre pessoas e territórios; iii) a participação comunitária, que tem como meta fortalecer o controle social e fomentar a protagonismo da população no desenvolvimento do programa; iv) o DA, para se unir aos esforços internacionais com fins de reduzir a oferta de drogas e para oferecer alternativas sustentáveis de desenvolvimento para os jovens e suas comunidades; v) a economia solidária, como estratégia de geração de renda e emprego digno através do cooperativismo e da promoção de autonomia; vi) a mediação de conflitos, que se caracteriza como procedimento de caráter voluntário e extrajudicial, facilitada por um mediador com objetivo de facilitar resoluções pacíficas de conflitos de maneiras não coercitivas (Guayí, 2021).

O projeto piloto foi uma ação inovadora na política sobre drogas no Brasil ao ter o DA como princípio orientador, com o objetivo de promover respostas ao envolvimento de jovens com o narcotráfico (Brasil, 2020).

5.2. Experiências exitosas em ambientes urbanos que podem fomentar o Desenvolvimento Alternativo no Brasil

Como o debate de DA na política sobre drogas é recente no Brasil, existem poucos projetos que foram implementados a partir desta perspectiva. Contudo, há diversas experiências no âmbito do governo e da sociedade civil de nível territorial, em contextos urbanos, que apresentam iniciativas voltadas a geração de renda e/ou fortalecimento da gestão comunitária, em diálogo com as temáticas das drogas e/ou da prevenção às violências e a criminalidade. Tais iniciativas, não foram concebidas a partir do DA, mas apresentam estratégias relevantes, alinhadas aos princípios deste conceito, que podem inspirar a elaboração de

futuras práticas. A seguir, uma descrição das experiências mapeadas através do levantamento realizado através de pesquisas e entrevistas.

5.2.1. Redes da Maré e Espaço Normal (Rio de Janeiro)

A Redes da Maré⁴⁷ é uma organização da sociedade civil, que nasceu da mobilização comunitária a partir dos anos 1980, nas favelas da Maré, na cidade do Rio de Janeiro, a partir de iniciativas relacionadas a educação. Formalizada em 2007, a instituição hoje tem como missão o fortalecimento das redes necessárias para efetivar os direitos da população do conjunto de 16 favelas da Maré, onde residem mais de 140 mil pessoas.

Figura 20. Espaço Normal – Redes da Maré



Fonte: Site da Redes da Maré⁴⁸

O Espaço Normal (EN), criado em 2018, é o primeiro espaço de referência sobre drogas em contextos de favela no Brasil. Após três anos de pesquisa e intervenção junto às cenas de uso de drogas, o projeto funcionou inicialmente com atividades desenvolvidas em tendas na rua e espaços compartilhados, até conquistar espaço

próprio em 2022, possibilitando a realização de oficinas e a consolidação de um centro de convivência.

Em entrevista, uma integrante do projeto destaca que a atuação histórica da Redes da Maré no território desde os anos 1980 dá legitimidade às suas ações

47 Algumas das informações obtidas foram coletadas através da realização de entrevista com uma colaboradora da Redes da Maré.

48 Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/br/info/71/espaco-normal>. Acesso em 12 fev. 2025.

mediante diversos atores sociais. Ressalta que o EN se orienta ao redor de uma atuação comunitária, para o desenvolvimento de estratégias de cuidado e redução de danos em um contexto de favela e periferia:

“que considere tanto a problemática da violência urbana, dos grupos civis armados, dos confrontos, e das ações estatais e como isso impacta a população, mas também a potencialidade da comunidade, desta coisa do fazer juntos,

esse sentido realmente comunitário, que é um marcador do nosso trabalho. (Entrevista 4)”

Neste sentido, a partir da convivência e da articulação de uma rede de cuidado no território, o Espaço Normal busca trabalhar a autonomia do sujeito e o cuidado em liberdade através da promoção do autocuidado, da geração de renda, do acesso a espaços culturais, e a outras regiões de lazer na cidade, e do acesso às políticas públicas. O EN articula cinco frentes de atuação:

ARTICULAÇÃO E INCIDÊNCIA POLÍTICA

O Espaço Normal se reúne semanalmente com instituições públicas que atendem a população frequentadora do projeto para construir redes e interlocuções. Também integra espaços diversos de representação e discussão das temáticas de trabalho, como Fóruns e Conselhos.

SENSIBILIZAÇÃO E PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO

Conscientização dos moradores do território e frequentadores do Espaço Normal sobre redução de danos em contextos de violência.

PESQUISA E FORMAÇÃO

Formação de profissionais, residentes multiprofissionais e estagiários do IPUB/UFRJ (Instituto de Psiquiatria da Universidade Federal do Rio de Janeiro) e produção de artigos científicos e pesquisas.

PROTAGONISMO

Fomento ao protagonismo das pessoas que convivem no espaço e estímulo à apropriação e defesa dos seus direitos, através da geração de renda e da participação em fóruns e conselhos temáticos. Existe o projeto “Elas em Cena”, do espaço de convivência para mulheres, que consiste no protagonismo feminino com estratégias específicas de cuidado com a perspectiva de gênero.

CONVIVÊNCIA

Espaço para escuta ampliada, atendimento compartilhado, acesso à direitos básicos (higiene, alimentação e descanso), oficinas artísticas e culturais, acesso à espaços culturais e de lazer, inclusão digital e vinculação territorial e familiar para pessoas em situação de rua e/ou que fazem uso abusivo de drogas.

Uma das ações desenvolvidas no centro de convivência Espaço Normal, com destaque para as estratégias de apoio à renda, é o projeto Entre Bicos. É um sistema de identificação e divulgação de trabalhos temporários na Maré, que são ofertados para os beneficiários, incluindo trabalhos nos próprios equipamentos e ações da Redes da Maré, assim como de parceiros. Com a estabilidade de algumas atividades mensais e geração de renda, algumas pessoas passaram a se reorganizar e construir estratégias de saída da rua.

O Espaço Normal, ao ofertar cuidado em saúde, assistência e atividades de geração de renda, promove rede de serviços para garantia do suprimento de necessidades, podendo prevenir que as pessoas ingressem no mercado ilícito por terem alternativas de desenvolvimento, podendo ser uma iniciativa de referência para a elaboração de projetos de DA no Brasil.

5.2.2. Programa Corra Pro Abraço (Bahia)⁴⁹

O Programa Corra Pro Abraço é uma iniciativa do Governo do Estado da Bahia, através da Superintendência de Política sobre Drogas e Acolhimento a Grupos Vulneráveis (Suprad), da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (Seades), que tem como objetivo promover cidadania e garantir direitos de pessoas que vivem em contexto de vulnerabilidade, em situação de rua, egressos do sistema prisional e jovens que residem e transitam em territórios violentados por conta de problemas relacionados ao tráfico de drogas. Foi criado em 2013 como um projeto, e se institucionalizou como Programa de Redução de Danos do Estado da Bahia no ano de 2016, implementado em diversos municípios.

Dentre os principais serviços oferecidos, o Corra Rua tem como objetivo dialogar com os beneficiários do programa

e propor atividades de arte-educação e educomunicação com equipes multiprofissionais compostas por assistentes sociais, psicólogos, advogados, arte educadores e redutores de danos. As Unidades de Apoio na Rua (UARs) são espaços de acolhimento, cuidado e promoção de pessoas em situação de rua, contando com equipes multiprofissionais. Além disso, o Programa Corra Pro Abraço busca aproximar seus beneficiários de políticas públicas, sobretudo nas áreas de saúde, assistência social, educação e justiça. Existe também o Corra Juventude, que tem como público a juventude em situação de extrema vulnerabilidade social.

O Programa atua a partir de unidades fixas de atendimento, podendo ser acessado a partir da demanda espontânea das pessoas, mas, tem seu foco nas idas aos espaços de concentração da população em situação de rua. Em entrevista realizada a respeito deste programa, foi descrito que o programa chega nos territórios principalmente por meio das oficinas de arte educação, de capoeira, de música, e a partir daí os vínculos são estabelecidos e as pessoas atendidas pela equipe multidisciplinar à medida que se aproximam e participam das atividades de arte educação. Neste processo, foi relatado que a equipe passou a atender várias pessoas com pendências na justiça, e passou a modular estratégias para atuar no atendimento de tais demandas. Por isso, há também atuação de advogados nas equipes para realizar orientações jurídicas (Entrevista 6).

A interlocutora ressaltou que se trata de um público que, majoritariamente, enfrenta barreiras de acesso para frequentar os serviços públicos, e a equipe do programa atua justamente nesta vinculação dos beneficiários à rede de serviços públicos. Uma parceria desde 2015 entre o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e o Programa Corra Pro Abraço, levou a criação de uma equipe na Vara de Audiência de Custódia (VAC)

49 Algumas das informações obtidas foram coletadas através da realização de entrevista com uma ex-Educadora Jurídica do Programa Corra Pro Abraço; atual Diretora de Acolhimento, Tratamento e Reinserção Social da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (Seades) na Superintendência de Políticas Sobre Drogas e Acolhimento a Grupos Vulneráveis (Suprad) do Governo do Estado da Bahia.

do Corra Pro Abraço. Estes profissionais atendem pessoas encaminhadas pelos juízes após as audiências de custódia, que geralmente estão em situação de vulnerabilidade social, com uso problemático de drogas e/ou em situação de rua. Os egressos dessas audiências recebem das equipes do Programa orientação para demandas de saúde, assistência social e auxílio jurídico, além de poderem participar de atividades realizadas na sede do Corra Pro Abraço ou em outros territórios onde o programa atua. A equipe também fornece orientação jurídica aos familiares das pessoas atendidas, acompanhando os processos independente de qual seja o resultado daquela audiência de custódia.

Por ser um programa que oferece assistência jurídica para pessoas em conflito com a lei, o Corra Pro Abraço pode servir de referência para a confecção de projetos baseados em DA, visto que através da atuação jurídica e das demais ações que visam à promoção de cidadania e garantia de direitos, pode incidir sobre a criação de outras perspectivas de vida dos beneficiários para além da criminalidade.

5.2.3. Coletivo Aroeira (Distrito Federal)

O Coletivo Aroeira é um grupo que promove saúde a partir da agroecologia, da redução de danos e da educação popular com atividades direcionadas para pessoas em vulnerabilização social. O grupo surgiu em 2018 com o apoio da organização Tulipas do Cerrado (Rede de redução de danos e profissionais do sexo do Distrito Federal e entorno), dentro do contexto das atividades de extensão do Departamento de Psicologia da Universidade de Brasília (UnB). As primeiras ações do coletivo ocorreram na área do Setor Comercial Sul de Brasília, com ações de agricultura urbana para desenvolver hortas comunitárias com e para a população em situação de rua do território com o objetivo de promover saúde e atividade ocupacional para este público. Nos anos seguintes, o grupo passou a desenvolver e vender cosméticos e produtos naturais com a matéria prima produzida através do trabalho de

agroecologia do coletivo, como desodorantes, shampoo, condicionador, spray de ambiente, máscaras faciais, com o objetivo de gerar renda para as atividades e para as membras do grupo.

O Coletivo Aroeira também promove oficinas de agroecologia e implementa sistemas agroecológicos em diversos espaços públicos e privados, como escolas, parques, sistema socioeducativo, serviços de saúde e de assistência social. O grupo também desenvolve o projeto Transformando o Cuidado, uma ação de fortalecimento comunitário realizado em parceria com o grupo Tulipas do Cerrado para promover geração de renda e de educação para pessoas transexuais, com oficinas de cosmetologia natural, práticas de cultivo de plantas medicinais e encontros de autocuidado para fortalecer a autonomia e promover alternativas sustentáveis para as pessoas participantes.

O grupo compreende a agroecologia enquanto uma estratégia para promover saúde, qualidade de vida, formação de vínculos e a construção de laços comunitários, reduzindo possíveis riscos e danos associados às vivências das ruas, uso abusivo de drogas e diminuindo as barreiras de acesso aos sistemas de saúde, assistência social e justiça (Cavalcanti, 2021).

O trabalho do Coletivo Aroeira, como uma ação da sociedade civil, pode servir como base para o desenvolvimento de projetos e programas em DA por ser uma experiência que articula o desenvolvimento sustentável no manejo de plantas medicinais em contexto urbano para pessoas que estão em conflito com a lei e que estão em situação de vulnerabilidade social. Através da formação de laços comunitários entre pessoas que estão com vínculos afetivos rompidos, promove outras perspectivas de vida, além de oferecer possibilidades de geração de renda com a confecção de produtos ecológicos e orgânicos desenvolvidos pelo grupo. A capacidade de articulação com outras organizações também é uma característica importante para grupos desenvolverem relações comunitárias e integrais.

5.2.4. Programa Territórios Pela Paz (TerPaz) (Pará)

O Programa Territórios pela Paz (TerPaz) foi criado em 2019 pelo governo do estado do Pará com o objetivo de promover infraestrutura e serviços, e reduzir a vulnerabilidade social e a violência em bairros com elevado índice de criminalidade na Região Metropolitana de Belém. Para isso, o programa mobiliza 36 secretarias, autarquias e fundações do estado que, conforme suas especificidades, contribuem para a política de inclusão social, segurança e oferecem serviços gratuitos à população dos sete territórios atendidos, sob a condução da Secretaria Estratégica de Articulação da Cidadania (Seac). Cada um destes sete territórios recebeu uma das estruturas chamadas de Usinas da Paz, que consistem em estruturas que oferecem nestes bairros, serviços de todas as secretarias envolvidas com o programa, incluindo atividades esportivas; salas de audiovisual e inclusão digital; atendimento médico e odontológico; consultoria jurídica; emissão de documentos; capacitação técnica e profissionalizante; espaço multiuso para feiras, eventos e encontros da comunidade. Também há espaços para cursos livres e de dança, teatro, robótica, artes marciais, musicalização e biblioteca.

De acordo entrevistado para este levantamento, a Câmara Técnica Intersetorial do projeto tem por objetivo “articular os serviços implantados no programa TerPaz, assim como a formatação, avaliação e realinhamento dos projetos” (Entrevista 3), sendo responsáveis por organizar os serviços que serão oferecidos aos moradores dos sete Territórios pela Paz. Segundo o entrevistado, o programa não tem nenhuma ação especialmente voltada para o uso abusivo de drogas, ainda que atue de maneira difusa sobre a dinâmica de tráfico de drogas ao fornecer acesso a direitos básicos, e sobretudo, acesso a cursos técnicos e profissionalizantes, que ampliam, ainda que com limitações estruturais, o acesso a trabalhos remunerados para os jovens dessas localidades. Neste sentido, o entrevistado aponta que as ações do TerPaz, e sobretudo, das Usinas da Paz, atuam no sentido de mostrar para a juventude destas

localidades as possibilidades de construção de vida para além da criminalidade, por meio da arte, dos esportes ou da profissionalização.

Quando o programa recebe demandas de jovens com uso abusivo de drogas ou álcool, o entrevistado apontou que os técnicos das Usinas da Paz fazem o encaminhamento para os Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS AD) e o outros serviços da rede de proteção social, conforme a necessidade. Neste sentido, o programa funciona de forma muito parecida com o Programa de controle de Homicídios - Fica Vivo! de Minas Gerais: são ofertadas atividades para os jovens, e quando identificadas demandas específicas sobre drogas, estas são encaminhadas para a rede de acordo com sua demanda.

O Programa TerPaz se relaciona com o conceito de DA no contexto urbano enquanto iniciativa que fomenta a construção de projetos de inserção social, assistência, educação e possibilidade de geração de renda para juventudes como prevenção de ingresso na criminalidade.

5.2.5. Programa Atitude (Pernambuco)

Criado em 2011, o Programa Atitude (Atenção Integral aos Usuários de Drogas e seus Familiares) é uma política que visa mitigar os altos percentuais de casos de tentativa de homicídio e Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) relacionados à dinâmica de drogas no estado de Pernambuco. A gestão e coordenação do Programa pertencem à Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas (SPVD), por meio da Secretaria Executiva de Políticas sobre Drogas (Sepod) (Ratton et al., 2016).

O Atitude, institucionalizado pelo Decreto estadual 39.201/2013, tem como público prioritário usuários de crack e outras drogas, expostos à violência, em situação de alta vulnerabilidade e pessoas com vínculos

familiares fragilizados ou rompidos. O programa tem como estratégias de atuação a redução de danos e riscos individuais, sociais e comunitários, o acolhimento e garantia da proteção integral dos usuários e seus familiares, a oferta e/ou encaminhamento para serviços especializados (UNODC, 2022). As diretrizes da política podem ser resumidas em:

“[...] I - priorização dos universos populacionais de maior vulnerabilidade, risco pessoal e/ou social associados à violência e à criminalidade decorrentes do uso de drogas;

II - promoção da autonomia do cidadão, da convivência familiar e comunitária, bem como de seu direito de acesso a serviços públicos de qualidade;

III - centralidade na família, compreendendo os diversos arranjos familiares;

IV - respeito à dignidade humana e garantia de atendimento sem preconceito ou discriminação de qualquer natureza;

e V - promoção dos fatores de proteção social e de redução de riscos indutores de violência” (West, 2016, p. 54).

Os núcleos do Programa funcionam com atendimento regionalizado em diferentes municípios, podendo haver movimentações entre as cidades a depender do diagnóstico de risco de segurança de cada beneficiário. O desenvolvimento dos serviços fica no encargo de equipes multidisciplinares nas áreas da psicologia, serviço social, educação e enfermagem. De forma geral, o programa oferece cuidados de alimentação, higiene, moradia, atendimento psicossocial e descanso a serem complementados com encaminhamentos para o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único Socioassistencial (SUAS) e demais políticas setoriais (Ratton et al., 2016). A estratégia do Atitude conta com quatro modalidades:

1. Atitude nas ruas: unidade móvel de atendimento psicossocial e socioassistencial do público-alvo em espaços públicos, ruas e comunidades. Cada unidade móvel faz o acompanhamento de aproximadamente 50 pessoas.
2. Centros de acolhimento e apoio: casa de passagem com funcionamento 24 horas, sendo um espaço de acolhimento de usuários de drogas e seus familiares. São oferecidos serviços de higiene pessoal, alimentação, estadia, atividades socioeducativas, entre outros. A capacidade é de 30 atendimentos durante o dia e 15 atendimentos no período da noite.
3. Centros de acolhimento intensivo: espaço de proteção integral para usuários em situação de risco elevado, com vínculos familiares e comunitários rompidos. Cada Centro, em geral, possui capacidade para o acolhimento de 30 usuários, com tempo de permanência e cuidado entre 2 e 6 meses. Diversos serviços são fornecidos, como o apoio para inserção produtiva e educacional e a realização de atividades socioeducativas.
4. Aluguel social: eventual benefício de reinserção de moradia em formato de república, vinculado a trabalho e/ou estudo e com acompanhamento sistemático da equipe multidisciplinar do programa. A iniciativa contempla 10 usuários e seus entes mais próximos. A permanência máxima na casa é de seis meses, podendo ser renovado por igual período.

O Programa Atitude possui relação com os objetivos do DA por ser um programa de assistência às pessoas que estão envolvidas com o crime organizado para promoção de alternativas lícitas de vida, nas áreas da empregabilidade e proteção social. Para além disso, os atendimentos psicossociais e a oferta de acolhimento e aluguel social constituem ferramentas de acesso à direitos e oportunidades sustentáveis de vida.

5.2.6. Programa de Prevenção ao Crime e à Violência (Pernambuco)

Também no estado pernambucano, mas com um vínculo institucional diferente do Atitude, o Programa de Prevenção ao Crime e à Violência de Pernambuco (BRA/19/013) é uma cooperação técnica multiagência firmada entre o UNODC, o PNUD, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), o Instituto Igarapé e o Governo do estado de Pernambuco. A iniciativa que existe desde 2019 busca desenvolver conhecimento e compartilhar metodologias inovadoras e integradas que possam fortalecer ações de prevenção social ao crime e à violência, e de cuidados às pessoas que fazem uso prejudicial de álcool e outras drogas no estado de Pernambuco.

Nesse sentido, o Programa reconhece a necessidade de abordar desigualdades estruturais, relações sociais e visões de mundo para enfrentar o crime, a violência e o uso de drogas. Baseado em evidências científicas, a iniciativa capacita os governos locais para identificar fatores causais, implementar sistemas de resposta eficazes e desenvolver planos de longo prazo focados

na prevenção da violência e na promoção dos direitos das populações mais vulneráveis com o foco na redução de riscos, no fortalecimento dos fatores de proteção e na intervenção no ciclo de violência ainda em suas fases iniciais. A iniciativa prioriza ações adaptadas a diferentes etapas da vida, considerando os contextos sociais, raciais e de gênero.

Dentre algumas ações e produtos desenvolvidos por meio do Programa até o momento estão: a construção do Marco Lógico e do Marco de Indicadores de Monitoramento para a Estratégia Pernambucana (UNODC, 2022), a pesquisa de Mapeamento dos Serviços de Tratamento de Transtornos associados ao uso de drogas no estado de Pernambuco (UNODC, 2022), implementação do Programa Embaixadores da Juventude com 25 jovens do estado de Pernambuco (UNODC, 2024), o Estudo sobre Causalidades de Crime e Violência (UNODC, 2023), Pesquisa Qualitativa com beneficiários do Programa Atitude em Recife e Caruaru (UNODC, 2023) a formação técnica sobre prevenção à violência e implementação de projetos com 29 instituições selecionadas pela SPVD (UNODC, 2023).

6. Recomendações

Por fim, esta seção sintetizou recomendações fundamentadas no esforço de pesquisa realizado, alinhadas às diretrizes internacionais. Embora não tenha sido conduzido um mapeamento exaustivo da literatura e das experiências existentes, a publicação apresenta

casos relevantes que contribuem para a compreensão do conceito de DA e busca evidenciar seu potencial para fortalecer estratégias e ampliar seus benefícios no contexto brasileiro.

PROCESSO PARTICIPATIVO NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE INICIATIVAS

Assegurar o protagonismo das comunidades na definição, planejamento e execução das iniciativas de DA, respeitando os saberes locais e garantindo sua atuação ativa para construção de soluções coletivas. Os programas devem ser elaborados de acordo com as necessidades e realidades locais, por meio de um processo dialógico e de modo a viabilizar práticas sustentáveis.

ABORDAGEM TERRITORIAL E COMUNITÁRIA

Implementar estratégias que considerem as especificidades de cada território, suas potencialidades, necessidades, desafios, políticas públicas e tecnologias sociais existentes. As definições e delimitações territoriais são dinâmicas e, com base no contexto brasileiro, frequentemente apresentam características interligadas e sobrepostas, exigindo uma abordagem flexível e adaptável. Nessa perspectiva, uma abordagem comunitária mais ampla, pode considerar intervenções no entorno comunitário que contemplem diferentes grupos populacionais que ali vivem, garantindo o acesso a serviços básicos.

PERSPECTIVA DE GÊNERO, RAÇA, ETNIA E GERACIONAL

Promover uma abordagem que integre essas dimensões, considerando como diferentes grupos são impactados pelas atividades ilícitas relacionadas às drogas e pelas respostas institucionais. Mulheres, populações negras, povos indígenas e tradicionais e outros grupos vulneráveis enfrentam desafios específicos, influenciados por fatores sociais, econômicos, entre outros. Portanto, é importante adotar uma análise interseccional, garantindo que políticas e programas sejam alinhados às realidades desses grupos, considerando também suas dimensões étnicas e culturais.

PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Incorporar abordagens adequadas às características ecossistêmicas locais, reduzindo os impactos socioambientais das atividades ilícitas nos territórios. As iniciativas de DA também podem fortalecer a sensibilização sobre a preservação ambiental, disseminando ferramentas e práticas para a conservação da biodiversidade, manejo sustentável de recursos naturais, restauração ambiental e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. Além disso, é possível integrar estratégias de conservação com ações de geração de renda, garantindo sustentabilidade econômica e ambiental para as comunidades envolvidas.

IDENTIFICAÇÃO DE GRUPOS POPULACIONAIS PRIORITÁRIOS

Priorizar grupos populacionais mais vulneráveis às atividades ilícitas relacionadas às drogas e seus impactos. A realização de estudos e avaliações de necessidades baseadas em evidências é fundamental para orientar o planejamento das ações e posterior implementação.

DESENVOLVIMENTO DE PARCERIAS INTERINSTITUCIONAIS

Dada a transversalidade das questões relacionadas às drogas, é fundamental o estabelecimento de parcerias interinstitucionais e uma rede colaborativa que envolvam diferentes setores e níveis, incluindo o público, o privado e o terceiro setor. Essa também é uma estratégia para o alinhamento de ações de diferentes setores em uma determinada região, a fim de promover ações coordenadas e integradas.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

As diretrizes de DA partem da premissa da responsabilidade compartilhada, em que a cooperação internacional pode ampliar o impacto do DA, facilitando a troca de conhecimentos, o suporte técnico e a mobilização de recursos. Além disso, a cooperação internacional viabiliza e fortalece estratégias colaborativas em que países e instituições podem se beneficiar mutuamente, visto que a articulação de organizações criminosas envolvidas com o tráfico de drogas ocorre de maneira transnacional.

INVESTIMENTO DE MÉDIO E LONGO PRAZO

A garantia de investimentos de médio e longo prazo são fundamentais, uma vez que o DA tem como objetivo abordar questões estruturais e as causas subjacentes frequentemente associadas às atividades ilícitas, como pobreza, insegurança alimentar e acesso limitado a serviços e bens. Para que os resultados sejam consistentes e sustentáveis, é fundamental assegurar compromissos firmes e investimentos contínuos e substanciais ao longo do tempo.

ABORDAGEM INTEGRADA E ALINHAMENTO COM A AGENDA 2030 DE OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Promover modelos holísticos, orientados ao desenvolvimento e com base nos direitos humanos, que integrem aspectos sociais, econômicos e ambientais. Incorporar, sempre que possível, os indicadores e metas da Agenda 2030 às iniciativas de DA, priorizando aqueles de maior aderência, como a erradicação da pobreza, promoção de sociedades pacíficas e inclusivas e instituições fortes, igualdade de gênero, sustentabilidade ambiental, entre outros.

FORNECIMENTO DE APOIO TÉCNICO E DESENVOLVIMENTO DE ESTRATÉGIAS DE MERCADO

Fornecer assessoria técnica, baseada em estudos e diagnósticos científicos, que seja adequada às condições específicas de cada região. Essa assessoria deve apoiar o fortalecimento de cadeias produtivas sustentáveis, adaptadas às realidades locais. Desenvolver e fortalecer o acesso a mercados nacionais e internacionais, para viabilizar a comercialização de produtos provenientes de DA, por meio de parcerias baseadas em relações justas, assegurando que as comunidades tenham autonomia e participação ativa. Estimular parcerias público-privadas, que beneficiem diretamente os territórios e as comunidades. Desenvolvimento de estratégias viáveis e acessíveis, reduzindo barreiras burocráticas e facilitando o acesso a recursos e serviços.

Referências Bibliográficas

ADORNO, Sérgio; BARREIRA, César. **A Violência na sociedade brasileira**. In: MARTINA, C. B; MARTINS, H. H. T. de S. (Org.). Horizontes das ciências sociais no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Barcarolla, v. 1, pp. 303-374, 2010.

ALIMI, Deborah. **An agenda in-the-making**: the linking of drugs and development discourses. *Journal of Illicit Economies and Development*, v. 1, n. 1, p. 37-51, 2019.

ALIMI, Deborah. **Same script, different play**: policy implications of the conceptual struggles around alternative development. *Bulletin on Narcotics*, v. 61, p. 15-48, 2017.

AMAZONAS. **Decreto Estadual nº 36.083, de 23 de julho de 2015**. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-36083-2015-am_287404.html

AMORA - Associação de Moradores do Riozinho do Anfrísio. **Protocolo Biocultural Comunitário da Reserva Extrativista (Resex) do Riozinho do Anfrísio**. 2013. Disponível em: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/12/Protocolo-Biocultural-Riozinho.pdf>. Acesso em: 15 de julho de 2024.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 68/196, de 2013**: Fortalecimento do desenvolvimento alternativo, incluindo desenvolvimento preventivo, como parte de estratégias de controle de drogas sustentáveis. Nova York: ONU, 2013. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/>

BRASIL. **Decreto nº 11.511, de 28 de abril de 2023**. Institui o Grupo de Trabalho para Mitigação e Reparação dos Efeitos do Tráfico de Drogas sobre as Populações Indígenas. Presidência da República Casa Civil – Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. Brasília: 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Política sobre Drogas. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **PROJETO BRA/15/009 CONVOCAÇÃO Nº 1**, 2020.

BRASIL. **Programa de Aquisição de Alimentos**: Manual Operacional PAA Estoque. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, 2023. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/>

BROMBACHER, Daniel; WESTERBARKEI, Jan. **From alternative development to sustainable development**: The role of development within the global drug control regime. *Journal of Illicit Economies and Development*, v. 1, n. 1, p. 89-98, 2019.

BROMBACHER, Daniel; DAVID, Sarah. **From Alternative Development to Development-Oriented Drug Policies**. *International Development Policy*, v. 12, n. 1, p. 1-25, 2020. Disponível em: <https://journals.openedition.org/poldev/3711>. Acesso em: 15 jun. 2025.

Carta Da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN) para o Brasil. 2019b. Disem: <https://cartasindigenasaobrasil.com.br/cartas/da-federacao-das-organizacoes-indigenas-do-rio-negro-foirn-para-brasil-2/>

Carta da FOIRN para NDI. 1992. Disponível em: <https://cartasindigenasaobrasil.com.br/cartas/foirn-para-ndi/>. Acesso em: 16/06/2024.

Carta Da Juventude e Mulheres Indígenas do Rio Negro para o Brasil. 2020a. Disponível em: <https://cartasindigenasaobrasil.com.br/cartas/do-departamento-de-adolescentes-e-jovens-indigenas-do-rio-negro-para-poderes-publicos-12-02-2020/>.

Carta Povo Ka'apor para o Brasil. 2020b. Disponível em: <https://cartasindigenasaobrasil.com.br/cartas/dos-kaapor-para-o-brasil/>. Acesso em: 14/08/2024.

Carta Da União das Nações Indígenas de Tefé para o Brasil. 2006b. Disponível em: <https://cartasindigenasaobrasil.com.br/cartas/da-uniao-das-nacoes-indigenas-uni-tefe-para-o-brasil-05-de-julho-de-2006/>. Acesso em: 14/08/2024.

Carta Das Lideranças Indígenas de Roraima para o Presidente da Fundação Nacional do Índio. 2016a. Disponível em: <https://cartasindigenasaobrasil.com.br/cartas/de-liderancas-indigenas-do-conselho-indigena-de-roraima-cir-para-o-presidente-da-fundacao-nacional-do-indio-funai/>. Acesso em: 14/08/2024.

Carta Das Mulheres Munduruku para o Brasil. 2018. Disponível em: <https://cartasindigenasaobrasil.com.br/cartas/das-mulheres-munduruku-para-o-brasil-2/>.

Carta de Andila Inácio para o Presidente Ernesto Geisel. 1975. Disponível em: <https://cartasindigenasaobrasil.com.br/cartas/de-andila-inacio-para-o-presidente-ernesto-geisel/>.

Carta De Henrique Suruí para o Brasil. 2007. Disponível em: https://cartasindigenasaobrasil.com.br/busca/?_sf_s=De%20Henrique%20Suru%C3%AD%20para%20o%20Brasil.

Carta do povo Ashaninka para Sydney Possuelo. 1991. Disponível em: <https://cartasindigenasaobrasil.com.br/cartas/do-povo-ashaninka-para-sydney-possuelo/>.

Carta Dos Povos da Panamazônia para o Brasil. 2019a. Disponível em: <https://cartasindigenasaobrasil.com.br/cartas/dos-povos-da-pamazonia-para-o-brasil/>.

Carta Dos povos Indígenas da Bahia para o Brasil. 2006a. Disponível em: <https://cartasindigenasaobrasil.com.br/cartas/dos-povos-indigenas-da-bahia-para-o-brasil-28-de-setembro-de-2006/>.

Carta Dos Povos Indígenas do Vale do Javari para o Presidente da Fundação Nacional do Índio. 2016b. Disponível em: <https://cartasindigenasaobrasil.com.br/cartas/dos-povos-indigenas-do-vale-do-javari-para-o-presidente-da-fundacao-nacional-do-indio-funai/>

Carta dos Tuxauas da região da Serra para a FUNAI. 1985a. Disponível em: <https://cartasindigenasaobrasil.com.br/cartas/dos-tuxauas-da-regiao-da-serra-para-o-presidente-da-funai/>.

Carta dos Tuxauas Galibis para o Presidente da FUNAI. 1976. Disponível em: <https://cartasindigenasaobrasil.com.br/cartas/000006/>.

Carta dos Tuxauas para o Presidente da FUNAI. 1985b. Disponível em: <https://cartasindigenasaobrasil.com.br/cartas/da-uni-para-as-liderancas-indigenas/>.

CARTAS INDÍGENAS AO BRASIL. Disponível em: <https://cartasindigenasaobrasil.com.br/>. Acesso em: 13 jan. 2025.

CAVALCANTI, Ana Luiza Lemos. **Coletivo Aroeira:** Agroecologia como ferramenta de atuação com a estratégia de Redução de Danos e de Promoção de Saúde. In: Agroecologia: métodos e técnicas para uma agricultura sustentável – volume 4. Brasília: Universidade de Brasília. 2021.

CBJC – CENTRO BRASILEIRO DE JUSTIÇA CLIMÁTICA. **Boletim Informativo – Saúde, Raça e Clima.** 2024.

CDESC – CENTRO DE ESTUDOS SOBRE DROGAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL COMUNITÁRIO. **Tráfico de drogas na Amazônia:** achados iniciais. Brasília: MJSP; PNUD; UNODC, 2023.

CDESC – CENTRO DE ESTUDOS SOBRE DROGAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL COMUNITÁRIO. **Tráfico de drogas na Amazônia e efeitos no meio ambiente:** Uma análise exploratória – Relatório final. Brasília: MJSP; PNUD; UNODC, 2025.

COPOLAD. **Enfoques Inovadores de Desarrollo Alternativo en América Latina y el Caribe:** Informe de Estudio. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2024.

COSTA, Suzane Lima. **As Novas Cartas do Brasil:** Um E-Pistolário dos Povos Indígenas. ALEA. Vol. 25/3, set.-dez. 2023, Rio de Janeiro: p. 162-180.

COSTA, Suzane Lima. **Cartas das mulheres indígenas ao Brasil.** Estudos linguísticos e literários. No 59, Jan.-Jun. 2018, Salvador: p. 109-123.

DE SOUZA MARTINS, Heloisa Helena T. **Metodologia qualitativa de pesquisa.** Educação e pesquisa, v. 30, n. 2, p. 289-300, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/4jbGxKMDjKq79VqwQ6t6Ppp/?format=pdf> Acesso em 14 out. 2024.

DEVIDA – COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS. **Monitoreo de Cultivos de Coca 2023.** Peru, 2024.

DEVIDA – COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS. **Quinto Entregable:** Informe Final de Evaluación de Resultados del PIRDAIS 2023. Contratación de consultoría para la evaluación de resultados del Programa Presupuestal Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible – PIRDAIS 2023. Peru, 2024.

DEVIDA – COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS. **Informe final com la sistematización de experiencias exitosas DAIS.** Peru, 2021.

DISKUL, ML Dispanadda; COLLINS, John; BROMBACHER, Daniel. **Drugs and Development in the Urban Setting - Expanding Development-Oriented Interventions Beyond Illicit Drug Crop Cultivation.** Journal of Illicit Economies and Development, v. 2, n. 2, p. 80-90, 2021.

ECOS – ESPAÇO, CIDADANIA E OPORTUNIDADES SOCIAIS. **Relatório final de implementação do Projeto Tô de Boa Municipal. Produto 08:** Documento técnico. Relatório final de monitoramento e avaliação do projeto. Rio de Janeiro: 2024.

ESTEVES, Ana Beatriz; MACÊDO, Andréia. **Produto III – Documento Técnico conteúdo avaliação final do Projeto BRA/04/029, incluindo lições aprendidas e recomendações de sustentabilidade dos resultados alcançados** – Consultoria especializada para realizar a avaliação final do Projeto BRA/04/029 Segurança Cidadã. Brasília: Consultoria para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

FARRELL, Graham. **A global empirical review of drug crop eradication and United Nations' crop substitution and alternative development strategies.** Journal of Drug Issues, v. 28, n. 2, p. 395-436, 1998.

FERREIRA, José Cândido Lopes. **"Pirarucu de manejo":** conservação, mercado e transformações técnicas na pesca ribeirinha. Tese (Doutorado Antropologia Social) –Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, p. 255. 2022.

FERREIRA, Maria Julia de Barros. **Conflictos territoriales en el Norte del Cauca:** la expansión de la coca y la titulación colectiva de tierras en el Consejo Comunitario Cuenca Cauca. Bogotá DC: Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas, Universidad de los Andes, 2024.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Projeto Básico:** implementação do Pronasci Juventude nos municípios de Rio de Janeiro/RJ e Salvador/BA. Rio de Janeiro, 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Nota Técnica – Racismo estrutural e segurança pública:** caminhos para a garantia do direito às vidas negras. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://apidspace.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/391c914e-08ac-42f5-8c1d-b6fbbbb2b14b/content>

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Um retrato da violência contra negros no Brasil 2024.** Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.

FRAGA, Paulo César Pontes. **A geopolítica das drogas na América Latina.** Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea, n. 19, p. 67-88, 2007.

GALDEANO, Ana Paula; ALMEIDA, Ronaldo. **TRÁFICO DE DROGAS ENTRE AS PIORES FORMAS DE TRABALHO INFANTIL:** mercados, famílias e rede de proteção social. São Paulo: CEBRAP, 2018.

GUAYÍ – DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E SOLIDARIEDADE. **Produto 5:** Relatório parcial de implantação e monitoramento do projeto piloto. Curitiba: 2022.

GUAYÍ - DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E SOLIDARIEDADE. **Produto 1:** Modelo conceitual e de governança para implementação do projeto Tô de Boa. Curitiba: 2021.

IDSM - Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá. **O gigante amazônico:** manejo sustentável de pirarucu. Tefé, AM: IDSM, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil.** Acessado em 1º de dezembro de 2023. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25844-desigualdades-sociais-por-cor-ou-raca.html>

IPDC – INSTITUTO PERUANO DE CATASTRO. **Contratación de consultoria para la evaluación de resultados del programa presupuestal Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible** – PIRDAIS 2023. Quinto Entregable: Informe Final de Evaluación de Resultados del PIRDAIS 2023. Lima: 2023.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perfil do processado e produção de provas nas ações criminais por tráfico de drogas** – Relatório analítico dos Tribunais Regionais Federais. Brasília: 2023.

ISA - INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Extrativistas reafirmam protagonismo na defesa do território e dos produtos da floresta.** 2017. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/extrativistas-reafirmam-protagonismo-na-defesa-do-territorio-e-dos-produtos-da-floresta>. Acesso em: 20 de junho de 2024.

ISA - INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Ribeirinhos e indígenas formam aliança para fortalecer a economia da floresta amazônica.** 2016. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/ribeirinhos-e-indigenas-formam-alianca-para-fortalecer-a-economia-da-floresta-amazonica#:~:text=Ribeirinhos%20e%20ind%C3%ADgenas%20formam%20alian%C3%A7a%20para%20fortalecer%20a%20economia%20da%20floresta%20amaz%C3%B4nica,-segunda%2Dfeira%2C%2015&text=Em%20quatro%20anos%2C%20os%20ribeirinhos,dezena%20de%20produtos%20da%20floresta>. Acesso em: 20 de junho de 2024.

ISA - INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Ticuna.** 2021b. Disponível em: <https://www.pib.socioambiental.org/pt/Povo:Ticuna#Localiza.C3.A7.C3.A3o>. Acesso em: 10 de setembro de 2024.

ISA - Instituto Socioambiental. **Xingu perde um de seus mais jovens cantineiros.** 2021a. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-xingu/xingu-perde-um-de-seus-mais-jovens-cantineiros>. Acesso em: 20 de junho de 2024.

LEAL, Fellipe Miranda; D'ALMEIDA, Amanda Corrêa Tonon; BRUNOCILLA, Giovanna; CARDOSO, Luiza Macedo; CAMAROTTO, Matheus Mejias. **O impacto da implementação do Housing First na saúde mental de pessoas em situação de rua: uma revisão sistemática.** Diálogos interdisciplinares em Psiquiatria e Saúde Mental. v. 2, n. 2. Fortaleza: 2023.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **História da Amazônia: do período da borracha aos dias atuais.** Belém: Cultural Brasil, 2015.

MANSFIELD, David. **Alternative development: the modern thrust of supply-side policy.** Bulletin on Narcotics, v. 51, n. 1, p. 19-43, 1999.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. **Programa de Aquisição de Alimentos.** 2023a. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_280.pdf. Acesso em: 25 de julho de 2024.

MISSE, Michel. **Cinco teses equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil.** ESTUDOS, Rio de Janeiro, v. 91, p. 23-40, 1995.

MOREIRA, Denise Bastos; CARVALHO, Lélia Julia; EUZÉBIO, Alana Pereira. **O fenômeno da globalização: a sobrecarga econômica e social com enfoque no submundo do narcotráfico.** Revista Projeção, Direito e Sociedade. V. 8, n. 2. p. 46-57. 2017.

MOURA, Leonardo Halszuk Luiz de, et al. **O Estado e a floresta: uma reflexão sobre as políticas públicas brasileiras de apoio a produtos da sociobiodiversidade Amazônica a partir de uma experiência na Terra do Meio (Pará, Brasil).** In: Planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2022.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO – UNODC. **Comunidad, bosque y coca: un camino para la acción.** Bogotá DC, 2018.

ONU. **Action Plan on International Cooperation on the Eradication of Illicit Drug Crops and on Alternative Development.** 1998. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/alternative-development/UNGASSActionPlanAD.pdf>.

OPAN - Operação Amazônia Nativa. **A experiência de gestão territorial e manejo pesqueiro nas Terras Indígenas Paumari do rio Tapauá.** 2015. Disponível em: <https://transforma.fbb.org.br/storage/socialtechnologies/342/files/A-experiencia-de-gestao-territorial-e-manejo-pesqueiro-nas-Terras-Indigenas-Paumari-do-rio-Tapaua.pdf>. Acesso em: 25 de junho de 2024.

- OPAN - Operação Amazônia Nativa. **Manejo comunitário de pirarucu em áreas protegidas do Amazonas**, 2018. Disponível em: <https://amazonianativa.org.br/pub/infograficos-o-manejo-de-pirarucu/>. Acesso em: 15/06/2024.
- OPERAÇÃO AMAZÔNIA NATIVA (OPAN). **Relatório anual 2015**. Cuiabá: OPAN, 2015. Disponível em: <https://amazonianativa.org.br/wp-content/uploads/2021/08/OPAN-2015.pdf>
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Declaração Universal sobre o Genoma Humano e os Direitos Humanos**. Paris: UNESCO, 1998.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas**. Viena, 1988. Disponível em: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Política da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o Problema Mundial das Drogas** (UNGASS), 2016. Nova York: ONU, 2016. Disponível em: <https://www.unodc.org/postungass2016/>
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana para o Controle del Abuso de Drogas (CICAD). **Lineamientos para la formulación de programas de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS) en las Américas**. Washington, D.C.: OEA/CICAD, 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=525&lang=1>.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. Genebra: OIT, 1989
- OXFAM. **Desigualdade S.A.:** como o poder das grandes empresas divide o nosso mundo e a necessidade de uma nova era de ação pública. 2024.
- PHAN-GRUBER, Emily. **The Role of Alternative Development in the “War on Drugs”:** The Case of Bolivia. Editors and Editorial Board, v. 5, 2010.
- PICÓN, Ángela M. **Desarrollo de las relaciones de cooperación entre Colombia y la Unión Europea para la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas**. Revista Papel Político, Bogotá (Colômbia), v. 11, n. 1, p. 253-294, 2006.
- POSTIGO, Evelyn Loyse Godoy; SOUZA, Letícia Canônico; MELO, Natália Máximo; BREDA, Roselene. **A questão das drogas em perspectiva:** uma entrevista com Taniele Rui, Maurício Fiore, Heitor Frúgoli Jr. e Bruno Ramos. Revista Àskesis. v. 3, n.1, p. 250-263. 2014.
- RATTON, José Luiz et al. **Políticas de drogas e redução de danos no Brasil:** o Programa Atitude em Pernambuco. Recife: NEPS, UFPE, 2016.
- RENARD, Ronald D. **Mainstreaming Alternative Development in Thailand, Lao PDR and Myanmar:** A Process of Learning. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2007.
- SALES, Rafael S. F.; LOECK, Jardel Fischer; MELO, Lucas A. de M.; FERREIRA, Poliana de C. A. **Estudo sobre causalidades de crime e violência** [livro eletrônico]. Recife: Edição dos Autores, 2023. Disponível em: https://www.unodc.org/co-frb/uploads/documents/PERNAMBUCO/Estudo_sobre_Causalidades_de_crime_e_violencia_-_Outubro_de_2023.pdf.
- SANTOS, Héctor Fabio et al. **Addressing coca-related deforestation in Colombia:** a call for aligning drug and environmental policies for sustainable development. Journal of Illicit Economies and Development, v. 3, n. 1, p. 10–21, 2021. DOI: <https://doi.org/10.31389/jied.79>.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 55.067**, de 28 de abril de 2014. Regulamenta o Programa De Braços Abertos e altera o Decreto nº 44.484, de 10 de março de 2004, que regulamenta o Programa Operação Trabalho. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55067-de-28-de-abril-de-2014/consolidado>.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 55.067**, de 28 de abril de 2014. Regulamenta o Programa De Braços Abertos e altera o Decreto nº 44.484, de 10 de março de 2004, que regulamenta o Programa Operação Trabalho. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 29 abr. 2014. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55067-de-28-de-abril-de-2014/>. Acesso em: 13 jan. 2025

SCHALLENBERGER, Erneldo. **Cooperativismo e desenvolvimento comunitário**. Revista Mediações. v. 8, n. 2. p. 6-26. 2003.

SCHULTZE-KRAFT, Markus. **Serious and organised crime and livelihoods programmes**. K4D Helpdesk Report. Brighton, UK: Institute of Development Studies, 2018.

SILVA, Luiz Antonio Machado. **Sociabilidade violenta**: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. Revista Sociedade e Estado, 19 (1), 2004.

SOUZA, Ênio. **Política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade**: Avaliação econômica de uma política pública. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, 2018.

THAI-GERMAN COOPERATION. **Columbia learns from Thailand in alternative development to fight drugs**. Disponível em: https://www.thai-german-cooperation.info/en_US/columbia-learn-from-thailand-in-alternative-development-to-fight-drugs%EF%BB%BF/.

TODT, Marcos Leite de Matos. **Partidos de esquerda no Brasil**: desenvolvimento alternativo ou alternativas ao desenvolvimento?. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais - PUCRS, Porto Alegre, 2021.

UNITED NATIONS. **Outcome document of the 2016 United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem**: Our joint commitment to effectively addressing and countering the world drug problem. Nova York. 2016.

UNITED NATIONS. **Sustainable Alternative Livelihood Development**: The Doi Tung Development Project in Thailand. Disponível em: <https://sdgs.un.org/partnerships/sustainable-alternative-livelihood-development-doi-tung-development-project-thailand>.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **United Nations Guiding Principles on Alternative Development**. Viena: UNODC, 2013.

UNODC - UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Global Synthetic Drug Assessment**. Viena: UNODC, 2014.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2015**. Viena: UNODC, 2015.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Desarrollo Alternativo, participación comunitaria y bosque: reflexiones desde la experiencia territorial**. Bogotá DC: UNODC, 2018a.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Comunidad, bosque y coca**: un camino para la acción. Bogotá DC: UNODC, 2018b.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Implementation of all International Drug Policy Commitments:** Follow up to the 2019 Ministerial Declaration – Strengthening our actions at the national, regional and international levels to accelerate the implementation of our joint commitments to address and counter the world drug problem. Viena: UNODC, 2019.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Estratégia do UNODC 2021-2025.** Vienna: UNODC, 2021.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Estratégia Pernambucana para prevenção ao crime e às violências:** marco lógico e indicadores de monitoramento. Recife: UNODC, 2022.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Resolution 66/4:** Promoting alternative development as a development-oriented drug control strategy that is sustainable and inclusive. Viena: UNODC, 2023a.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Practical Guide – Alternative Development and the Environment.** Viena: UNODC 2023b.

VARELA, Eduardo Sousa; LIMA, Adriana; TORATI, Lucas; BENTES, Alexandra. **Núcleo de conservação do pirarucu (Arapaima gigas):** Embrapa Pesca e Aquicultura. In: PÁDUA, Juliano Gomes; ALBUQUERQUE, Maria do Socorro Mauês; MELLO, Suelli Corrêa Marques de (Ed.). Bancos e coleções de germoplasma da Embrapa: conservação e uso. Brasília: Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia, 2020.

WEST, Rafael Silva. **Política de drogas e redução de danos:** um estudo sobre o Programa Atitude em Pernambuco. UFPE, 2016.

WINDLE, James. **Drugs and Drug Policy in Thailand.** University of East London. Center for 21st Century Security and Intelligence, Latin America Initiative, 2017.

WINDLE, James; FARRELL, Graham. **Popping the Balloon Effect:** Assessing Drug Law Enforcement in Terms of Displacement, Diffusion, and the Containment Hypothesis. *Substance Use & Misuse*, 47(8–9), 868–876, 2012.

YÁÑEZ, Rodrigo; CÓRDOBA, Carlos; NIÑO, Daniel. **Análisis de entrevistas realizadas a jóvenes cultivadores de coca y amapola en Colombia, Ecuador, México y Perú:** experiencias biográficas, de la actividad productiva y expectativas de futuro. Documento de trabajo, n. 292. Santiago: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2021. Disponível em: https://rimisp.org/wp-content/uploads/2024/11/Documento-trabajo-292-Jovenes_cultivadores_coca_amapola.pdf.

Apêndice A – Detalhamento das estratégias metodológicas

Para essa parte, os procedimentos metodológicos foram divididos em duas etapas, sendo uma delas uma pesquisa bibliográfica⁵⁰ e a outra, a realização de entrevistas semiestruturadas⁵¹ com atores de interesse para aprofundar cada uma das áreas estudadas. Ambos os procedimentos reuniram um considerável volume de informações, os quais necessitaram uma seleção dos casos a serem tratados no presente texto.

Para a realização do levantamento bibliográfico, foram utilizadas estratégias metodológicas visando à identificação e ao mapeamento da literatura acadêmica e produção técnica sobre DA e políticas sobre drogas em periferias urbanas. Este levantamento bibliográfico foi guiado por uma série de palavras-chave e suas combinações, e teve como ponto de partida a identificação tanto dos trabalhos e publicações que abordam explicitamente o conceito de DA em periferias urbanas, mas sobretudo, a identificação de publicações que possam se encaixar nas noções de DA, mas que não utilizam explicitamente este conceito.

Ainda que existam poucos artigos acadêmicos e

relatórios técnicos sobre o uso do DA em políticas de drogas nas periferias urbanas, as palavras-chaves mobilizadas, por não serem específicas desta temática na forma como o conceito é tradicionalmente utilizado, trazem muitos resultados. Por exemplo, a busca por [“Desenvolvimento Alternativo” juntamente com as palavras “urbana” e “drogas”] no Google Acadêmico, apresenta 530 resultados. No entanto, após verificação destes trabalhos, somente três fazem referência a uma ação ou iniciativa voltada para a redução do uso e produção de drogas em contextos urbanos.

Assim, no caso das periferias urbanas, foram selecionadas 09 iniciativas para analisar sob a perspectiva do conceito de DA, das quais 06 delas foram elaboradas pelo Governo Federal ou estaduais, e o restante, pela sociedade civil. No caso dos territórios indígenas, foram identificadas 02 iniciativas elaboradas pela sociedade civil. Nesse sentido, fica evidenciada uma lacuna no campo da política sobre drogas com este olhar específico para populações indígenas⁵². É importante ressaltar que a maioria das experiências mapeadas, tanto para áreas urbanas quanto

50 Tendo em vista que territórios indígenas e periferias urbanas possuem especificidades, a estratégia de busca bibliográfica utilizou palavras chaves distintas, considerando a noção de que possam trazer elementos do conceito de DA, tais como “economia circular”, “desenvolvimento sustentável”, “bioeconomia” em conexão com questões relacionadas às drogas.

51 Técnica de pesquisa em que há um roteiro de perguntas, mas que na condução da entrevista, há flexibilidade para abordar assuntos relacionados, os quais são conduzidos pelo interesse da pesquisa.

52 A Senad/MJSP, tem atuado com maior intensidade nesta área, com o lançamento da Estratégia Nacional Povos Indígenas na Política sobre Drogas lançada em 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/povos-indigenas-e-comunidades-tradicionais/estrategia-nacional-povos-indigenas-na-politica-sobre-drogas>. Acesso em 13 jan. 2025. Apesar da existência de ações da Senad nesta área, historicamente, políticas públicas mais robustas de prevenção a criminalidade e de políticas sobre drogas não tem sido elaboradas com foco específico para populações indígenas.

para territórios indígenas, não se trata de projetos de DA, mas podem fomentar a formulação de programas de DA para o contexto brasileiro.

Embora os procedimentos metodológicos em ambas as áreas analisadas tenham sido padronizados, os resultados naturalmente apresentaram importantes distinções. Em primeiro lugar e talvez uma das diferenças mais relevantes seja o fato de o levantamento nas periferias urbanas ter apresentado mais experiências que dialogam com DA do que o das áreas indígenas. Isso pode ter ocorrido em função de que o tema da violência nas áreas urbanas seja uma preocupação da sociedade brasileira desde a década de 1980⁵³, o que resultou na criação de alguns programas e políticas públicas desenvolvidas principalmente a partir dos anos 2000. No início desta década, muitos estavam conectados com o objetivo de reduzir as mortes violentas (Esteves; Macêdo, 2016). E como mostra a presente publicação, a partir da década de 2010, ampliam-se os programas que tem como objetivo a prevenção ao ingresso de pessoas nos diversos mercados ilícitos.

Embora a questão das drogas, seja pelo uso abusivo ou pela ameaça territorial por organizações criminosas, apareça como uma demanda⁵⁴ dos indígenas há algumas décadas, não há construção de políticas públicas que dialoguem diretamente com o conceito de DA, embora sejam identificadas importantes áreas do Estado Brasileiro⁵⁵ que oferecem serviços conectados com a promoção do bem-estar dos/as indígenas.

A origem das iniciativas terem sido elaboradas pelo

Estado ou pela sociedade civil impactou também no perfil das pessoas que foram entrevistadas. Como exposto na Tabela 1 (abaixo), a maior parte das pessoas entrevistadas no tema das periferias urbanas acabou por ocupar uma posição em instituição pública. Por outro lado, aqueles conectados aos territórios indígenas, possuem vínculo com ONGs ou são lideranças indígenas.

É importante ressaltar que a seleção das pessoas entrevistadas não está sempre relacionada com as experiências analisadas. No caso das entrevistas realizadas para o tema das periferias urbanas, foi possível conectar com algumas das políticas públicas selecionadas. Por outro lado, das iniciativas descritas para os territórios indígenas, não houve interlocutor que tenha participado delas⁵⁶.

O conteúdo gerado pelas entrevistas permitiu o aprimoramento das reflexões a respeito das possibilidades em compreender como o DA se adequa a realidade brasileira. A próxima seção descreve com mais detalhes o perfil das pessoas entrevistadas.

Sobre as entrevistas realizadas

A metodologia utilizada para o mapeamento das experiências relacionadas ao conceito de DA foi baseada em uma abordagem qualitativa, justificada pela falta de informações sistematizadas sobre o tema no Brasil. As metodologias qualitativas, em geral, priorizam a análise de microprocessos e focam no estudo das ações sociais de indivíduos e grupos (Martins, 2004). Nesse sentido, esses métodos abordam as unidades sociais como

53 A própria constituição do campo de conhecimento da "sociologia da violência" tem início neste período, a qual na época buscava compreender o comportamento criminoso, a atuação do sistema de justiça criminal e com sondagens de opinião sobre a violência (Adorno; Barreira, 2010).

54 A plataforma "Cartas Indígenas ao Brasil" (disponível em: <https://cartasindigenasaobrasil.com.br/>. acesso em 13 jan. 2025) compila cartas produzidas por indígenas, as quais foram analisadas na presente publicação. É revelador que muitos dos assuntos tratados nestas cartas são pertinentes ao conceito de DA, os quais são analisados no Box 1 desta publicação.

55 Na estrutura do estado brasileiro, encontra-se a Secretaria de Saúde Indígena (SESAI) no Ministério da Saúde (MS), a qual tem a incumbência por formular e executar a política nacional de atenção a saúde dos povos indígenas, historicamente lida com assuntos relacionados ao uso de drogas. Desde 1967 a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) desenvolve políticas públicas com foco para esta população, e, no ano de 2023, passou a integrar o Ministério dos Povos Indígenas (MPI), o qual tem sido o principal responsável por formular ações do Estado brasileiro nesta área.

56 O critério inicial para seleção das pessoas entrevistadas foi o de pessoas consideradas especialistas ou que tiveram algum tipo de atuação profissional com experiência que permitia uma reflexão sobre possibilidades do conceito de DA no Brasil.

segmentos complexos, buscando que a coleta de dados revele o máximo de informações, ao se aprofundar na realidade social do fenômeno investigado.

Para a coleta de dados, optou-se pelo uso de entrevistas com roteiros semiestruturados. Esse formato inclui perguntas principais que podem ser ajustadas ou complementadas conforme o andamento de cada entrevista, proporcionando flexibilidade para adaptar o roteiro de acordo com as respostas e reações dos entrevistados. O roteiro final foi composto por 17 perguntas, oferecendo uma linha de base para explorar a temática com o entrevistado.

É importante mencionar que um dos desafios da metodologia qualitativa está relacionado à representatividade amostral. Como essa abordagem trabalha com unidades sociais específicas, como indivíduos, comunidades, grupos ou instituições, ela tende a priorizar estudos de caso (Martins, 2004). A discussão sobre representatividade está vinculada à

possibilidade de generalização dos resultados, que em termos estatísticos depende de uma amostra constituída de forma aleatória e casual, de modo a medir desvios e distorções em relação à população total (Martins, 2004). Contudo, ao se trabalhar com um caso específico ou um tema pouco explorado⁵⁷, como nesta publicação, torna-se difícil manter a aleatoriedade devido ao número limitado de casos disponíveis para avaliação.

Diante dessa limitação e com base em pesquisas internas prévias do Cdesc, a amostra para o mapeamento de experiências foi composta por doze entrevistados. As entrevistas ocorreram entre os meses de junho e setembro de 2024, e a Tabela 1 apresenta, de forma anonimizada, o perfil dos participantes. As pessoas participantes de número 1 a 7 foram entrevistadas pela consultoria responsável por analisar os territórios considerados como periferias urbanas e aqueles com a numeração entre 8 e 12 para os territórios indígenas.

Tabela 1. Lista de Entrevistados por iniciativa/instituição e data da entrevista

N.º do Entrevistado	Instituição/Iniciativa/Posição
1	SENAD/MJSP
2	De Braços Abertos / É de Lei
3	Ter Paz
4	Redes da Maré - Espaço Normal
5	Secretaria de Proteção Social do Governo do Ceará
6	Programa Corra pro Abraço
7	Coletivo Aroeira
8	SENAD/MJSP
9	Funcionário de ONG ligado a questão indígena
10	Funcionário de ONG ligado a questão indígena
11	Liderança indígena
12	Liderança indígena

Fonte: Elaboração própria.

⁵⁷ Pouco explorado para no Brasil.

