

# MONITORAMENTO DOS EFEITOS DA NOVA POLÍTICA URUGUAIA DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE *CANNABIS* SOBRE A ZONA DE FRONTEIRA: PERCEPÇÃO DAS AUTORIDADES DE SEGURANÇA E DOS ATORES DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

Relatório de Pesquisa

The logo for IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) is located in the bottom right corner. It features the lowercase letters "ipea" in a white, sans-serif font. A yellow swoosh underline is positioned beneath the letters, starting under the "i" and ending under the "a". The background of the page is a dark blue gradient with a light blue wavy line pattern, and a solid green bar is at the very bottom.

ipea



**MONITORAMENTO DOS EFEITOS DA  
NOVA POLÍTICA URUGUAIA DE  
REGULAÇÃO DO MERCADO  
DE *CANNABIS* SOBRE A ZONA DE  
FRONTEIRA: PERCEPÇÃO DAS  
AUTORIDADES DE SEGURANÇA  
E DOS ATORES DO SISTEMA DE  
JUSTIÇA CRIMINAL**

**Relatório de Pesquisa**

**ipea**

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**

**Ministro interino** Dyogo Henrique de Oliveira

## **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Ernesto Lozardo

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto**

Carlos Roberto Paiva da Silva

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

João Alberto De Negri

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

#### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

#### **Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# **MONITORAMENTO DOS EFEITOS DA NOVA POLÍTICA URUGUAIA DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE *CANNABIS* SOBRE A ZONA DE FRONTEIRA: PERCEPÇÃO DAS AUTORIDADES DE SEGURANÇA E DOS ATORES DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL**

**Relatório de Pesquisa**

**ipea**

Rio de Janeiro, 2017

## **FICHA TÉCNICA**

### **Elaboração do relatório**

Alexandre dos Santos Cunha – pesquisador da Diretoria de Estudos e Políticas do estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea

Olivia Alves Gomes Pessoa – pesquisadora da Diest/Ipea

Milena Karla Soares – técnica de desenvolvimento da Aspla/Ipea

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 A NOVA POLÍTICA URUGUAIA DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE <i>CANNABIS</i> : CONTEXTO HISTÓRICO.....	7
3 PLANO DE MONITORAMENTO DOS EFEITOS DA NOVA POLÍTICA URUGUAIA DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE <i>CANNABIS</i> : ORIGENS E DESENVOLVIMENTO .....	9
4 PROBLEMATIZAÇÃO.....	11
5 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE CAMPO.....	15
6 APRESENTAÇÃO DOS DADOS.....	22
7 ANÁLISE DOS DADOS.....	29
8 CONCLUSÕES .....	32
REFERÊNCIAS .....	33





## 1 INTRODUÇÃO

Este texto apresenta o desenvolvimento e as conclusões da pesquisa sobre a percepção das autoridades de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal em temas de segurança e políticas sobre drogas na zona de fronteira entre Brasil e Uruguai. Ele compõe a primeira etapa do plano de monitoramento dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* sobre a zona de fronteira, sob a responsabilidade comum de pesquisadores brasileiros e uruguaios, no quadro do Protocolo de Rivera, de 16 de dezembro de 2014.

## 2 A NOVA POLÍTICA URUGUAIA DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE *CANNABIS*: CONTEXTO HISTÓRICO

Diferentemente de outros campos de política pública, as políticas sobre drogas são fortemente dependentes de decisões tomadas na esfera internacional. Por essa razão, as políticas nacionais que versam sobre este assunto tendem a construir-se com relativa homogeneidade, constituindo grandes ondas regulatórias, geralmente baseadas em certos consensos e consubstanciadas em documentos internacionais.

Ao longo do século XX, as políticas sobre drogas conheceram três grandes momentos. O primeiro, que se estende até o final da Segunda Guerra Mundial, é conhecido como o período de formação do regime proibicionista, segundo o qual as drogas são um mal que deve ser coibido, por meio da vedação de produção, distribuição e consumo. O segundo, que vem do imediato pós-guerra até os atentados de 11 de setembro de 2001, é o período de acirramento do proibicionismo, resultando na denominada guerra às drogas. Desde então, pode-se dizer que vivemos o momento de inflexão dessas políticas, mediante a experimentação de outras abordagens.

O período formativo do proibicionismo tem por marco inicial a Conferência de Xangai, de 1909, que resultou na adoção da Convenção Internacional do Ópio, celebrada na Haia em 1912. Com a revisão dessa convenção em Genebra, em 1925, pela primeira vez a *cannabis* passou a ser considerada substância merecedora de controle, em relação ao comércio internacional. Nesse primeiro momento, ainda não havia a intenção de regular o consumo de drogas por meio da legislação penal, apenas o propósito de fixar diretrizes ao seu comércio legal. Entretanto, toda definição de comércio lícito inevitavelmente resulta num mercado ilícito, e a resposta da comunidade internacional acabou sendo a tipificação de um conjunto de delitos internacionais, por meio da Convenção sobre Tráfico de Drogas celebrada em Genebra, em 1936.

Nos casos uruguaio e brasileiro, em princípios do século XX, os produtos derivados de *cannabis* ou ópio eram normalmente utilizados tanto para tratamento médico, quanto para fins recreativos. Por impulso das convenções internacionais, o Uruguai passou a adotar políticas progressivamente mais restritivas em relação a essas substâncias, embora o cerne da atividade regulatória fosse produção, distribuição e consumo de álcool, sobre o qual não recaíam quaisquer limitações internacionais (Rossal, 2016). Da mesma forma, no Brasil, o problema da maconha era absolutamente marginal ao debate sobre as drogas anestésicas, e a maior preocupação da classe médica também era o alcoolismo (Adiala, 2011). Entretanto, ambos os países aderiram à Convenção Internacional do Ópio e subsequentes, produzindo políticas nacionais bastante semelhantes: o Uruguai criminalizou o tráfico de drogas em 1934 e estabeleceu o monopólio estatal sobre a produção e distribuição de substâncias entorpecentes, em 1937 (Garat, 2013). O Brasil, no qual a venda de cocaína, ópio e seus

derivados era contravenção penal desde 1921, criminalizou o tráfico de drogas em 1932 e instituiu a internação compulsória dos dependentes químicos em 1938.

Apesar do esforço normativo, pode-se dizer que o grau de aplicação dessas convenções internacionais não era elevado, em virtude do equilíbrio de forças existente entre as nações fortemente proibicionistas, como China e Estados Unidos, e as nações europeias, para as quais esse problema não era tão relevante (Garat, 2013). Com o final da Segunda Guerra Mundial e a emergência dos Estados Unidos como superpotência, o paradigma proibicionista ganhou não apenas um novo impulso, mas também um instrumento internacional de controle e fiscalização, por meio do Sistema ONU.

Em 1948, o Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (Ecosoc) determinou a consolidação, a revisão e a unificação dos tratados internacionais sobre drogas, o que resultou na adoção da Convenção Única sobre Entorpecentes em Nova Iorque, em 1961. A Convenção assentou as bases do modelo de guerra às drogas, contrapondo os países desenvolvidos, principais consumidores dessas substâncias, e os países em desenvolvimento, seus maiores produtores. Além disso, generalizou a compreensão de que a melhor estratégia para abordar o problema seria o controle da oferta, por meio da eliminação da produção e da distribuição ilegais (Bewley-Taylor e Jelsma, 2011). Com a criação da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (Jife), estabeleceram-se mecanismos de monitoramento para garantir adequada aplicação da Convenção, por meio da adoção conforme de políticas nacionais sobre drogas.

Em complementação à Convenção de 1961, a Convenção sobre Psicotrópicos de Nova Iorque de 1971 regulou as substâncias sintetizadas pela indústria farmacêutica dos países desenvolvidos, sujeita a controles menos rígidos quanto à produção e ao comércio, comparativamente às demais substâncias entorpecentes. A Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes de Nova Iorque, de 1988, solidificou a repressão e a militarização do combate à produção e à distribuição de drogas (Carvalho, 2001).

A partir dos anos 1970, a questão das drogas passou a ser um elemento importante da política norte-americana de segurança nacional, levando a um amplo esforço diplomático para padronizar as legislações nacionais e ampliar a repressão internacional, relacionada tanto à oferta quanto ao consumo de drogas, mormente no hemisfério ocidental. Como resultado, adotou-se em 1973 o Acordo Sul-americano sobre Entorpecentes e Psicotrópicos (Asep) (Garat, 2013). Na mesma época, vários países latino-americanos promulgaram novas legislações sobre drogas, em regra caracterizadas por um estrito proibicionismo e pela constituição de burocracias estatais encarregadas da sua fiscalização (Del Olmo, 1989).

Nesse contexto, o Brasil promulgou a Lei Federal nº 6.368/1976<sup>1</sup> (Lei de Tóxicos), em consonância com as diretrizes do Asep, com foco na repressão simultânea aos traficantes e aos usuários de drogas. Por sua vez, o Uruguai editou o Decreto-Lei nº 14.294/1974,<sup>2</sup> que também seguia as diretrizes gerais do Asep, mas com uma diferença substancial: ao contrário dos demais países da região, a legislação uruguaia não criminalizou os usuários de drogas, ainda que estabelecesse a possibilidade de internação compulsória, como decorrência de avaliação de seu estado mental, econômico e social. Em 1998, a Lei nº 17.016/1998 reduziu as penas para tráfico, autorizando igualmente o porte de uma quantidade razoável de drogas, para uso pessoal (Garat, 2013).

1. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6368.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6368.htm)>.

2. Disponível em: <[http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco\\_legal/documentos/02-DecretoLey14294.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco_legal/documentos/02-DecretoLey14294.pdf)>.

Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, houve uma mudança radical na agenda da política externa norte-americana, e a guerra às drogas foi substituída pelo combate ao terrorismo. Com as atenções voltadas ao Oriente Médio, houve uma retração no ativismo norte-americano em relação à América Latina, possibilitando o fortalecimento das relações multilaterais e a oportunidade de repensar os problemas da região a partir de uma perspectiva própria (Velasco, 2012).

Nesse contexto, em 2009, a União das Nações da América do Sul (Unasul) estabeleceu o Conselho Sul-americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), buscando deslocar o debate do campo da segurança para os da saúde pública e dos direitos humanos, abordando integralmente o problema. Em 2010, a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (Cicad), aprovou a Estratégia Hemisférica sobre Drogas para o período de 2011 a 2015. Na Introdução a este documento, o secretário-geral da OEA apresenta o sentido geral das mudanças propostas.

*Esta nueva estrategia de la OEA va de la mano con un giro reciente en la política anunciada por los Estados Unidos. La promesa del Presidente Barack Obama de destinar más recursos para la prevención y el tratamiento de la drogadicción va de forma paralela a la perspectiva que existe en el Hemisferio, la cual considera el consumo y la dependencia de drogas como problemas de salud pública y no únicamente como actos criminales. Le damos la bienvenida a este giro de política, basado en la evidencia, el cual se apoya en principios de salud pública, seguridad, y el respeto por los derechos humanos (Cicad, 2014, p. 1-2).*

Em consonância com a nova conjuntura internacional, o Brasil aprovou a Lei Federal nº 11.343/2006,<sup>3</sup> revogando a Lei de Tóxicos de 1976. Por um lado, a nova legislação trouxe alguns avanços em relação ao paradigma proibicionista, afastando a aplicação de penas restritivas de liberdade aos usuários de drogas. Por outro lado, a linguagem da guerra às drogas continua presente, na forma de punições mais severas aos traficantes, motivo pelo qual alguns críticos a denominam “retrocesso travestido de avanço” (IBCCRIM, 2016). No caso uruguaio, onde o consumo de drogas ilícitas encontrava-se descriminalizado desde 1974, procurou-se avançar em outra direção. Simultaneamente ao endurecimento das penas aplicáveis aos delitos de drogas em geral, editou-se a Lei nº 19.172/2013,<sup>4</sup> que promoveu a regulação da produção e da distribuição de *cannabis* e derivados para finalidades científicas, industriais, médicas ou recreativas. Desse modo, pela primeira vez, um país eliminou unilateralmente a proibição à produção e à distribuição de uma substância considerada ilegal, do ponto de vista da ordem jurídica internacional, procurando substituir o paradigma proibicionista por uma abordagem regulatória similar à empregada nos casos do álcool e do tabaco.

### **3 PLANO DE MONITORAMENTO DOS EFEITOS DA NOVA POLÍTICA URUGUAIA DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE CANNABIS: ORIGENS E DESENVOLVIMENTO**

O acompanhamento da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*, por parte do governo brasileiro, reveste-se de grande relevância. Ao entrar em vigor, em 10 de dezembro de 2014, a nova legislação certamente geraria importantes impactos internos e internacionais ao apresentar uma alternativa ao modo como a questão vem sendo

3. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11343.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11343.htm)>.

4. Disponível em: <[https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2014/noticias/NO\\_M871/reglamentacion-ley19172.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2014/noticias/NO_M871/reglamentacion-ley19172.pdf)>.

historicamente tratada. Era de se esperar, por exemplo, que houvesse algum efeito direto sobre a segurança, a saúde e as práticas de consumo de drogas da população brasileira residente na zona de fronteira entre os dois países.

Por essas razões, o Ipea solicitou ao governo uruguaio participação no Comitê Científico Assessor responsável pelo acompanhamento da nova política, no que foi atendido mediante a designação de um de seus técnicos para compor o referido colegiado, na qualidade de especialista internacional. Na primeira reunião do Comitê Científico Assessor, realizada em Montevidéu, Uruguai, nos dias 27 e 28 de março de 2014, a Junta Nacional de Drogas (JND) apresentou ao Ipea uma solicitação para desenvolver, em conjunto com a Universidade da República Oriental do Uruguai (Udelar), um plano de monitoramento dos efeitos da nova política sobre a zona de fronteira entre os dois países, por meio do qual pudessem ser gerados os dados e análises necessários à produção de um documento de avaliação, ao final de um período de quatro anos.

Em conjunto com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça (Senad), negociou-se a elaboração de um plano de monitoramento composto, além de uma série de pesquisas nas áreas de economia e segurança pública a serem executadas pelo Ipea, por estudos específicos nos campos da saúde pública e práticas de consumo de drogas, a serem desenvolvidos pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). De modo a produzir dados comparáveis sobre os dois lados da fronteira, construiu-se a metodologia empregada nesses estudos e pesquisas em diálogo com pesquisadores vinculados à JND e à Udelar.

Esse desenho recebeu a validação dos governos de ambos os países durante o Encontro Binacional Brasil-Uruguaio sobre Políticas de Drogas na Fronteira, promovido pela Senad e pela JND em Rivera, Uruguai, no dia 16 de dezembro de 2014. Os respectivos projetos de pesquisa foram consolidados e homologados pelos governos de ambos os países em oficina de trabalho realizada na JND em Montevidéu, em 13 de fevereiro de 2015. Logo, esta pesquisa encontra-se inserida numa rede de iniciativas de monitoramento dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* na zona de fronteira, envolvendo a coordenação e a cooperação de múltiplas organizações, tanto no Brasil, quanto no Uruguai. Por meio desses esforços, pretende-se gerar, ao longo do período 2015-2018, uma série de dados e análises que permita a elaboração de um documento de avaliação.

### **3.1 Estratégia para o plano de monitoramento dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis***

Conforme ressaltado no item anterior, no Brasil, o plano de monitoramento dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* encontra-se estruturado em dois eixos: o primeiro, sob a responsabilidade do Ipea, versa sobre as áreas de economia e segurança pública, enquanto o segundo, em execução pela UFPEL, concentra-se nos temas da saúde pública e práticas de consumo de drogas. Por meio das atividades do primeiro eixo, pretende-se:

- monitorar a percepção social da população residente na zona de fronteira, em temas relativos à segurança e às políticas sobre drogas, bem como as taxas de vitimização em delitos de drogas e conexos;
- avaliar a percepção dos agentes de segurança e atores que compõem o sistema de justiça criminal na zona de fronteira, em temas relativos à segurança e às políticas sobre drogas;

- avaliar os efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* sobre os níveis de criminalidade na zona de fronteira, em delitos de drogas e conexos; e
- avaliar os efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* sobre o mercado ilícito de drogas na zona de fronteira.

O monitoramento da percepção social e das taxas de vitimização da população residente na zona de fronteira vem sendo realizado por meio de uma pesquisa domiciliar representativa e significativa da população do conjunto dos municípios brasileiros na fronteira com o Uruguai, com produção de dados em painel ao longo dos quatro anos de vigência do plano de monitoramento (Cunha *et al.*, 2016).

A avaliação das demais dimensões está sendo feita por meio de pesquisas únicas, anuais e sucessivas. Inicialmente, avaliou-se a percepção de agentes de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal para, em um segundo momento, avaliar-se quantitativamente os níveis de criminalidade em delitos de drogas e conexos. Ao final, será produzido um estudo de dimensionamento do mercado ilícito de drogas na zona de fronteira, com base nos dados produzidos nas pesquisas anteriores.

Sendo essas pesquisas únicas, em grande parte qualitativas ou dependentes de produção de dados primários em campo, o que impõe custos bastante elevados, não haverá a pretensão de cobertura da zona de fronteira como um todo, concentrando-se os trabalhos nos quatro principais municípios brasileiros que constituem cidades-gêmeas com localidades uruguaias.

### **3.2 Plano de monitoramento dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*: escopo deste documento**

Optou-se por iniciar o plano de monitoramento pela pesquisa de percepção dos agentes de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal com base em um conjunto de fatores, entre os quais se destacam dois pontos. Primeiro, a execução desta pesquisa permite a construção de conhecimento da equipe sobre a realidade do campo e o estreitamento das relações com agentes e atores que serão centrais à execução das atividades posteriores. Segundo, trata-se da pesquisa mais relevante para conhecer as expectativas desses agentes e atores locais sobre o que poderá acontecer em consequência da nova política, num momento em que ainda não há efeitos aparentes expressivos ou relevantes a mensurar. Dessa forma, este texto contribui para a construção de uma *baseline* e das hipóteses que deverão ser testadas nas etapas posteriores.

Este relatório apresenta a pesquisa de percepção dos agentes de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal realizada pelo Ipea entre março e agosto de 2016. Com essa finalidade, iniciaremos com a problematização, para em seguida apresentar a metodologia e os procedimentos de campo, os dados primários produzidos, sua análise e discussão.

## **4 PROBLEMATIZAÇÃO**

Ao aprovar a Lei nº 19.172/2013, que regulou toda a cadeia de produção, distribuição e consumo de *cannabis*, o Uruguai tornou-se o único país do mundo a afastar-se integralmente do paradigma proibicionista no que diz respeito a esta substância específica. A nova legislação encontra-se em vigor desde 10 de dezembro de 2014, tendo sido sucessivamente regulamentada no que diz respeito ao uso recreativo da droga (Decreto nº 120, de 6 de maio



de 2014), ao uso industrial do cânhamo (Decreto nº 372, de 16 de dezembro de 2014) e ao uso medicinal de seus derivados (Decreto nº 46, de 4 de fevereiro de 2015).<sup>5</sup>

#### 4.1 Proibicionismo, regulação e objetivos da nova política uruguaia

Em seu preâmbulo, a Convenção Única sobre Entorpecentes ressalta a preocupação com a saúde física e moral da humanidade. Entretanto, os resultados obtidos sob o paradigma proibicionista contradizem esse discurso. Com a criminalização do consumo de drogas, impõem-se obstáculos importantes para que os usuários acessem sistemas de saúde pública, ao mesmo tempo em que a militarização do combate à produção e à distribuição gera insegurança na população, por exemplo.

Em princípio, a ordem jurídica internacional não considera ilegal nenhuma droga. A proibição recai sempre sobre o emprego não autorizado: a produção, o comércio e o consumo em desacordo com as normas, afastando-se de finalidades consideradas legítimas. Desse modo, os mesmos controles aplicados à cocaína são extensivos à morfina, por exemplo (Bewley-Taylor e Jelsma, 2011). Por essa razão, alguns especialistas defendem que a produção, a distribuição e o consumo de drogas não deveriam ser regulados pelo Direito Penal, mas tratados sob o enfoque do Direito Administrativo, da mesma forma que são controlados a produção, a distribuição e o consumo de medicamentos e suas substâncias ativas, álcool e tabaco, alimentos ou quaisquer outros produtos que possam provocar riscos à saúde pública (Karam, 2010).

No caso do Uruguai, a nova política de regulação do mercado de *cannabis* é resultado da adoção da Estratégia Nacional para Abordagem do Problema das Drogas para o período de 2011 a 2015 (JND, 2011). Nesse documento, o Estado uruguaio afirma a necessidade de revisão do paradigma vigente, atentando-se ao princípio de responsabilidade comum e compartilhada entre os estados nacionais, como afirmado pela Cicad e pelo CSPMD, além de outros fóruns internacionais. O objetivo da nova legislação é criar um mercado legal e fortemente regulado como estratégia de combate ao tráfico ilegal. O modelo difere radicalmente de outras estratégias de livre mercado, baseadas em interesses empresariais que buscariam lucros por meio do incentivo ao consumo (Garat, 2013).

A nova política uruguaia procura aproximar as políticas sobre drogas e de saúde pública, sob os paradigmas da saúde integral e da redução de danos. Nesse sentido, a Estratégia Nacional para Abordagem do Problema das Drogas para o período de 2016 a 2020 reafirma a continuidade e necessidade de aprimoramento do modelo escolhido.

*Uruguay sostiene y promueve, en concordancia con nuestra Estrategia, un enfoque de derechos humanos, de género, de salud pública y de una nueva regulación y control de los mercados. La iniciativa soberana de regular el mercado de cannabis es una consecuencia de nuestra concepción estratégica. Desde una óptica de reducción de daños y creación de espacios seguros, la regulación de los mercados de sustancias de riesgo para la salud pública no puede basarse ni en el libre mercado (mucho menos de un mercado ilícito en manos de organizaciones criminales) ni en la regulación que provee la aplicación de la ley penal y la interdicción. En nuestra integralidad, hemos regulado el mercado del tabaco, respetando derechos y garantías y no recurriendo al modelo prohibicionista. De la misma manera estamos avanzando en el mercado de consumo y dispensación de bebidas alcohólicas, nuevamente sobre la base de un enfoque de reducción de daños (JND, 2016a, p. 6).*

5. Os decretos mencionados no parágrafo estão disponíveis em: <<http://www.ircca.gub.uy/decretos/>>.

A regulação do mercado de *cannabis* é bastante restritiva, pois o Instituto de Regulação e Controle do *Cannabis* (IRCCA) mantém estrita autoridade sobre todas as etapas de produção, distribuição e consumo: cadastrando cultivadores, distribuidores e consumidores; fixando padrões de qualidade; estabelecendo quantitativos máximos para produção e comercialização; tabelando preços; determinando quais os espaços públicos nos quais podem ser praticados atos de consumo e restringindo os atos que podem ser praticados sob o efeito da substância. Existem três meios legais de obtenção da droga para consumo recreativo: o autocultivo, a participação em clubes de consumidores autocultivadores e a compra direta em farmácias. Nos três casos, o acesso requer maioria, nacionalidade ou residência permanente no Uruguai, cadastramento prévio junto ao IRCCA e escolha de um meio único de obtenção da droga, com o objetivo de limitar a disponibilidade a quarenta gramas por usuário por mês. Com a regulação, espera-se incentivar também a pesquisa científica e a utilização clínica ou industrial da substância e seus derivados.

#### **4.2 A nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* e seus possíveis efeitos sobre a zona de fronteira**

Um dos principais objetivos da nova legislação consiste na promoção do acesso equitativo dos usuários à substância, afastando-os do mercado ilegal (JND, 2014). Por essa razão, uma vez que esses objetivos sejam alcançados, deveria haver uma severa redução no comércio ilegal de *cannabis*, no lado uruguaio da fronteira. Conseqüentemente, esperar-se-ia uma redução no poderio das organizações criminosas responsáveis pela produção e distribuição de drogas ilícitas, o que resultaria numa melhora nas condições de segurança e numa menor pressão sobre o sistema de justiça criminal.<sup>6</sup>

Entretanto, na zona de fronteira, o emprego dessa nova legislação ressalta a dissonância entre as políticas sobre drogas uruguaia e brasileira. Se o consumo de drogas em geral encontra-se descriminalizado no Uruguai desde 1974, a regulação do mercado de *cannabis* tornaria bastante mais acessível, numa região altamente integrada, uma substância que ainda é ilegal no Brasil.

A realidade da zona de fronteira entre o Brasil e o Uruguai é bastante diferente de outras fronteiras brasileiras (UFRJ, 2014). Os países encontram-se numa linha divisória que se estende do ponto em que o Arroio Chuí desemboca no oceano Atlântico até a confluência do rio Quaraí com o rio Uruguai, perfazendo 1.068 quilômetros, dos quais 320 quilômetros em fronteira seca, ao longo de uma região extraordinariamente homogênea do ponto de vista cultural, econômico, étnico e geográfico. Esses limites encontram-se estabilizados desde 1851, e o último conflito armado ocorreu em 1864. Ao longo da fronteira existem seis cidades-gêmeas: Barra do Quaraí/Bella Unión, Quaraí/Artigas, Santana do Livramento/Rivera, Aceguá/Aceguá, Jaguarão/Rio Branco e Chuí/Chuy. A população total da região alcança 330 mil habitantes, sendo 180 mil do lado brasileiro e 150 mil do lado uruguaio, com importante presença de núcleos familiares binacionais, ou seja, que possuem dupla nacionalidade. Encontra-se em vigor uma série de acordos e tratados bilaterais em temas como residência, trabalho, acesso a serviços públicos e segurança (este último objeto do Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, de 14 de abril de 2004), que garantem não apenas a livre circulação de pessoas e mercadorias, mas também

6. Segundo a VI Pesquisa Nacional Domiciliar sobre Consumo de Drogas, as substâncias mais consumidas pela população uruguaia, nos doze meses anteriores ao estudo, eram o álcool (71,1%), o tabaco (33%), a *cannabis* (9,3%), a cocaína (1,6%) e as drogas sintéticas (0,4%). Logo, em 2014, a taxa de prevalência de consumo de *cannabis* entre os usuários de drogas então consideradas ilegais era de 82,3% (JND, 2016b).

uma grande liberdade de escolha entre os serviços públicos prestados por cada um dos países. Trata-se, portanto, de uma fronteira bastante homogênea, onde existe uma grande integração cultural, econômica, interpessoal e institucional.

Nesse contexto, as salvaguardas estipuladas pela nova legislação uruguaia para evitar o narcoturismo tenderiam à baixa efetividade. Numa região onde parte significativa da população é binacional ou conta com laços de família ou de amizade com cidadãos do outro país, a regra segundo a qual o registro para obtenção legal de *cannabis* requer a nacionalidade ou residência permanente no Uruguai tende a ser inócua. Por essa razão, seria possível que a disponibilidade legal de *cannabis* no lado uruguaio gerasse uma menor procura pela substância no comércio ilegal também no lado brasileiro. Ao mesmo tempo, esse fenômeno representaria uma inversão na rota tradicional do tráfico de *cannabis* na região, uma vez que a droga deixaria de ser enviada do Brasil para o Uruguai, passando a ser transportada do Uruguai para o Brasil, ainda que para uso pessoal ou de pequenos grupos. Por um lado, os objetivos pretendidos por meio do acesso equitativo dos usuários à substância, tais como a redução do poderio das organizações criminosas responsáveis pela produção e distribuição de drogas ilícitas e a melhoria nas condições de segurança, tenderiam a ser produzidos em toda a zona de fronteira. Por outro lado, na perspectiva brasileira, persistiria o problema do transporte e consumo ilegal de *cannabis*, além da pressão sobre o sistema de justiça criminal.

Para além dos efeitos diretos sobre as condições de segurança e o sistema de justiça criminal, também seria provável que a adoção da nova legislação uruguaia fomentasse o debate sobre a questão do proibicionismo, com consequências na percepção social em temas de políticas sobre drogas. Igualmente, a mudança radical de paradigma poderia conduzir à ampliação do uso público da substância, tornando o fenômeno mais presente no cotidiano da população e contribuindo para a desestigmatização dos usuários.

### **4.3 A percepção das autoridades de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal: questão de pesquisa e hipóteses**

A partir dos possíveis efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* sobre a zona de fronteira, chegou-se às seguintes perguntas de pesquisa: qual a percepção das autoridades de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal que atuam na zona de fronteira em temas de políticas sobre drogas? Qual a percepção deles sobre a nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*? Quais efeitos esta já produziu, ou poderá vir a produzir, sobre as práticas de consumo de drogas e a segurança pública na região?

Com base num conjunto de entrevistas exploratórias, conduzidas junto a autoridades de segurança e atores do sistema de justiça criminal em Brasília e Montevidéu, construíram-se as hipóteses a seguir.

- 1) Existe uma grande adesão de autoridades de segurança e atores do sistema de justiça criminal à política sobre drogas adotada por seus respectivos países.
- 2) As autoridades e os atores brasileiros demonstram desconfiança e desconhecimento sobre o escopo da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*.
- 3) As autoridades e os atores uruguaiois demonstram preocupação em preservar a imagem de seu país, buscando prevenir a produção de efeitos negativos sobre o país limítrofe.
- 4) Até o presente momento, não é possível perceber grandes alterações, quer na dinâmica do consumo de drogas, quer nas condições de segurança na zona de fronteira.



- 5) A médio e longo prazo, deverá haver uma inversão na rota tradicional do tráfico de *cannabis* na região.
- 6) A disponibilidade e o consumo de *cannabis* deverão aumentar, conduzindo ao aumento do uso de substâncias psicoativas em geral, além de prejuízos para a ordem pública e social.

Para que pudessem ser testadas, essas hipóteses foram decompostas num conjunto de variáveis, apresentado na próxima subseção.

#### **4.4 A percepção das autoridades de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal: variáveis propostas**

O teste das hipóteses demandou a produção de dados sobre a percepção das autoridades de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal em torno dos blocos de variáveis a seguir descritos:

- 1) Políticas sobre drogas – percepções quanto às políticas sobre drogas em geral, quanto às políticas brasileira e uruguaia, bem como opiniões e reflexões pessoais sobre esta questão.
- 2) Desempenho institucional – percepções sobre os recursos humanos e materiais disponíveis para o trabalho, o diálogo interinstitucional com outras organizações que atuam em áreas correlatas e a cooperação estabelecida com as instituições do país limítrofe, em especial no que diz respeito ao intercâmbio de informações.
- 3) Criminalidade e segurança pública – percepções sobre os níveis de criminalidade e condições de segurança pública na região, os tipos mais comuns de crimes e perfis dos autores e vítimas, estratégias utilizadas para o controle da violência, a dinâmica do tráfico de drogas na região e as conexões existentes entre as drogas e a criminalidade em geral.
- 4) Impacto da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* – expectativas e percepções sobre os efeitos presentes ou potenciais da nova legislação uruguaia e o modo como as respectivas organizações vêm se preparando para enfrentar a nova realidade.
- 5) Características gerais do consumo de drogas – percepções sobre os tipos de drogas mais consumidos na região, o perfil de seus usuários e o contexto de sua utilização.

Com base nesse conjunto de variáveis, desenhou-se uma pesquisa qualitativa de percepção social com produção de dados em campo, com a metodologia e os procedimentos que seguem na seção seguinte.

## **5 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE CAMPO**

Para apresentar e justificar a metodologia e os procedimentos de campo empregados na realização deste estudo, parte-se da descrição do método, para posteriormente tratar da nomeação da amostra, da caracterização do objeto e da descrição dos procedimentos de campo.

### **5.1 Metodologia empregada**

Entre seus componentes, o plano de monitoramento dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* estabelece a avaliação da percepção dos agentes de

segurança e dos atores do sistema de justiça criminal que atuam na zona de fronteira, em temas relativos à segurança e às políticas sobre drogas.

Como qualquer pesquisa de percepção, o olhar não está concentrado em determinar qual a realidade, mas no modo como esta é percebida ou representada por um conjunto de sujeitos. Neste caso específico, interessa determinar qual a percepção das autoridades de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal sobre os seguintes aspectos: políticas sobre drogas, desempenho institucional, criminalidade e segurança pública, impacto da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* e características gerais do consumo de drogas.

Em termos de técnica de coleta de dados, realizou-se pesquisa em fontes primárias com produção de dados em campo, por meio de entrevistas semiestruturadas individuais em profundidade com autoridades de segurança e atores do sistema de justiça criminal, a partir de um roteiro temático predeterminado. Utilizou-se igualmente a observação direta junto às instituições nas quais esses desempenham suas atribuições, técnica que consiste no levantamento de informações por meio de conversas informais, observação de eventos e comportamentos, verbais ou não verbais. O uso da técnica de observação direta teve por objetivo coletar informações sobre o cotidiano das instituições, estabelecendo um diálogo entre o percebido pelo entrevistado e o observado em campo.

Consoante ao estabelecido no Protocolo de Rivera, de 16 de dezembro de 2014, a produção de dados em campo restringiu-se à percepção de autoridades e dos agentes brasileiros. Simultaneamente à execução deste estudo, pesquisadores uruguaiois investigaram a percepção das autoridades e dos agentes de seu país, utilizando um referencial metodológico e um roteiro temático comuns (Rossal, 2016; Scuro, 2016). Ao longo deste trabalho, toda e qualquer menção à percepção das autoridades e dos agentes uruguaiois resultam dessas pesquisas, e são aqui empregadas como dados secundários.

## 5.2 Nomeação da amostra das localidades pesquisadas

Sendo a pesquisa qualitativa e dependente da produção de dados primários em campo, o que impõe custos bastante elevados, não houve a pretensão de cobertura da zona de fronteira como um todo, concentrando-se os trabalhos nos quatro principais municípios brasileiros que constituem cidades-gêmeas com localidades uruguaiois. Muito embora o desenho da pesquisa não tivesse esse objetivo, obteve-se a saturação empírica dos dados em campo, razão pela qual pode-se afirmar que a amostra nomeada é significativa da realidade dessas oito cidades localizadas na zona de fronteira.

Os municípios brasileiros nomeados na amostra são Quaraí, Santana do Livramento, Jaguarão e Chuí. Consideram-se essas cidades como sendo as principais pelas seguintes razões: *i)* são municípios cuja zona urbana encontra-se situada imediatamente sobre a linha de fronteira e que possuem uma cidade-gêmea conurbada em território uruguaio, sendo respectivamente: Artigas, Rivera, Rio Branco e Chuy; e *ii)* levando-se em conta a população residente em ambos os lados da fronteira, esses quatro municípios compõem os maiores polos urbanos da região.

Além disso, num cenário de fronteira altamente homogênea e integrada, esse conjunto de municípios apresenta alguma diversidade geográfica e institucional, o que pode resultar em diferenças importantes no padrão de resposta das autoridades e atores investigados. Tais elementos diferenciados são listados a seguir.

- 1) Em Quaraí e Jaguarão, a fronteira é úmida, em Santana do Livramento e Chuí a fronteira é seca.
- 2) Quaraí e Chuí são cidades menores do que suas contrapartes uruguaias, enquanto Santana do Livramento tem porte equivalente a Rivera e Jaguarão é substancialmente maior do que Rio Branco.
- 3) A disponibilidade de equipamentos públicos e a organização administrativa destinada ao controle do território são bastante variadas.

### 5.3 Caracterização das localidades pesquisadas

Em linhas gerais, as localidades pesquisadas podem ser caracterizadas do seguinte modo.

#### 5.3.1 Quaraí

Fundada em 1858 na margem direita do rio Quaraí, tornou-se município em 1890. Segundo o Censo Demográfico 2010, conta com 23.604 habitantes. Para o período 2012-2014, a taxa de homicídios por arma de fogo era de 8,6 por 100 mil habitantes/ano (Flacso, 2016). A economia local baseia-se no comércio e na criação de ovinos. A cidade é sede de comarca estadual, mas depende da circunscrição judiciária federal de Santana do Livramento. Desde 1968, devido à construção da ponte internacional, conta com uma inspetoria da Receita Federal. O município é sede do histórico 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado, fundado em 1775, que conta com efetivo total de 600 homens, razão pela qual a cidade é bastante militarizada.

A localidade vizinha, Artigas, fundada em 1852 sobre a margem esquerda do rio Quaraí, tornou-se capital do departamento de mesmo nome em 1884. Segundo o Censo Demográfico 2011, conta com 40.658 habitantes. Sua economia, como a cidade brasileira fronteiriça, baseia-se na agricultura e na criação de ovinos, mas, por ser zona franca e sediar o mais tradicional carnaval uruguaio, o comércio e o turismo também são relevantes. Por ser capital departamental, conta com todos os principais equipamentos públicos, civis e militares.

FIGURA 1  
Quaraí e Santana do Livramento



Fonte: Google Maps.

### 5.3.2 Santana do Livramento

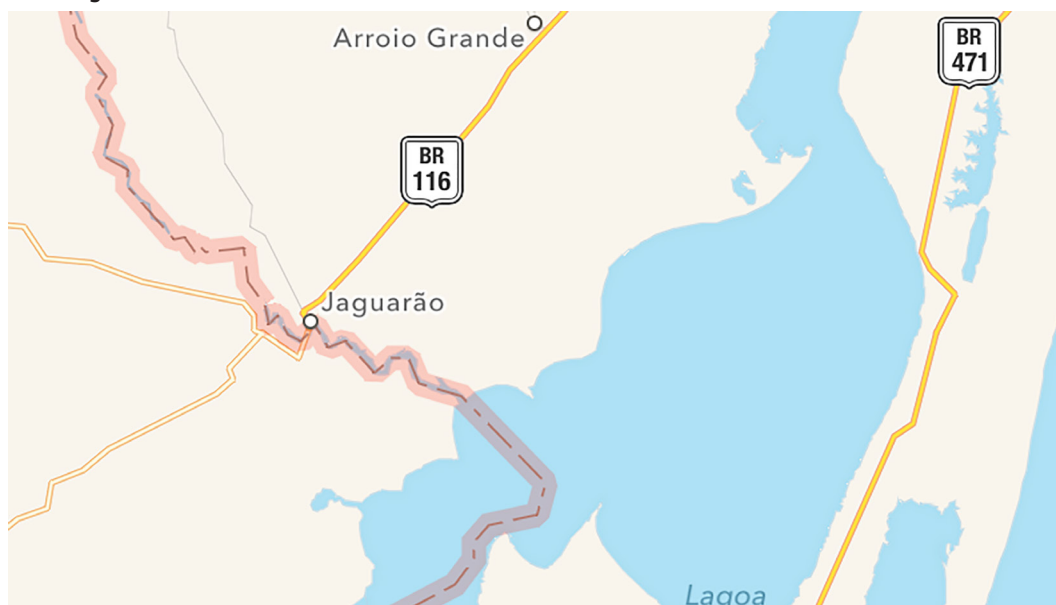
Fundada em 1823, Santana do Livramento tornou-se município em 1857. Segundo o Censo Demográfico 2010, conta com 83.324 habitantes. Para o período 2012-2014, a taxa de homicídios por arma de fogo era de 7,7 por 100 mil habitantes/ano (Flacso, 2016). A economia local baseia-se nos serviços e na pecuária extensiva, tendo havido um recente crescimento dos setores de vitivinicultura e energia eólica. A cidade é sede de comarca estadual e circunscrição judiciária federal, contando com todos os principais equipamentos públicos, civis e militares. Santana do Livramento e Rivera encontram-se ao longo de uma fronteira seca de 98 quilômetros, e as cidades são totalmente conurbadas.

Rivera, fundada em 1862, tornou-se capital do departamento de mesmo nome em 1884. Segundo o Censo Demográfico 2011, conta com 78.900 habitantes. Sua economia baseia-se na agropecuária e na agroindústria, além de ser zona franca. Por ser capital departamental, também é sede de todos os principais equipamentos públicos. Do ponto de vista sociolinguístico, os habitantes das classes populares de Rivera costumam comunicar-se numa variante local da língua portuguesa, utilizando o espanhol apenas em situações formais. Esse fenômeno estende-se aos policiais e agentes penitenciários locais, que utilizam frequentemente o “portunhol” entre si (Rossal, 2016).

### 5.3.3 Jaguarão

A cidade de Jaguarão, fundada em 1802 na margem esquerda do rio com o mesmo nome, tornou-se município em 1855. Segundo o Censo Demográfico 2010, conta com 27.942 habitantes. No período 2012-2014, não houve homicídios por arma de fogo no município (Flacso, 2016). A economia local baseia-se na agricultura e na pecuária extensiva. A cidade é sede de comarca estadual, mas depende da circunscrição judiciária federal de Pelotas. Desde 1930, encontra-se integrada ao Uruguai por meio da Ponte Internacional Barão de Mauá, sobre a qual encontra-se a inspetoria da Receita Federal.

FIGURA 2  
Jaguarão



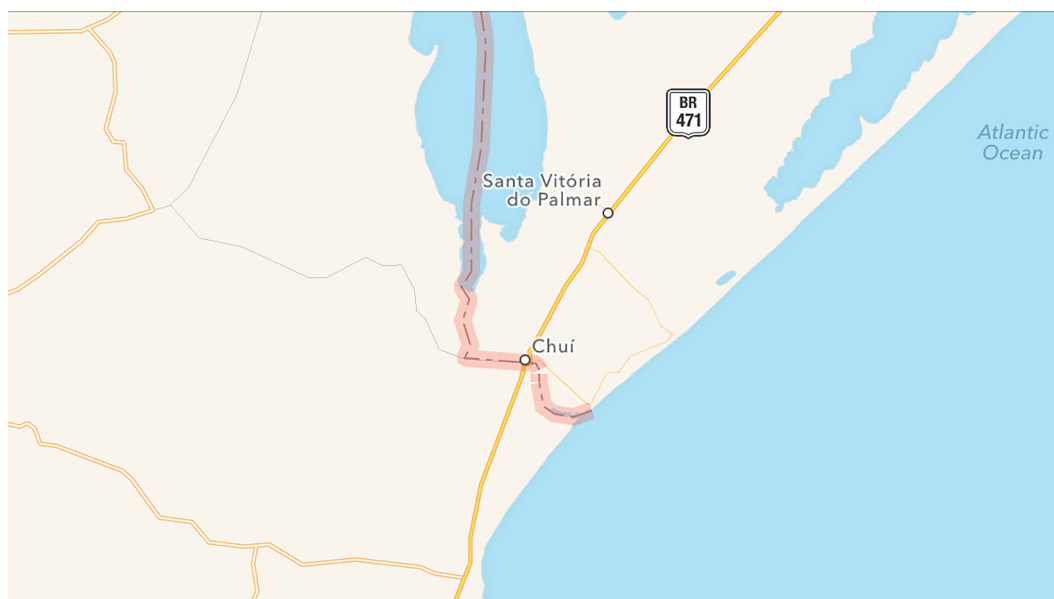
Fonte: Google Maps.

A localidade vizinha, Rio Branco, fundada em 1792 sobre a margem direita do rio Jaguarão, tornou-se município em 1962. Segundo o Censo Demográfico 2011, conta com 14.604 habitantes. Sua economia baseia-se na agropecuária, mas também é zona franca. Por ser um município pequeno, distante da capital departamental, conta com oferta bastante limitada de equipamentos e serviços públicos, comparável aos padrões uruguaios de cidades com o mesmo porte.

### 5.3.4 Chuí

Fundada em 1855, Chuí tornou-se município em 1997. Segundo o Censo Demográfico 2010, conta com 6.320 habitantes. Para o período 2012-2014, a taxa de homicídios por arma de fogo na região era de 6,4 mil por 100 mil habitantes/ano (Flacso, 2016). A economia local baseia-se no comércio e a cidade conta apenas com uma inspetoria da Receita Federal e postos policiais estaduais e federais, não sendo sede de comarca estadual, nem circunscrição judiciária federal, dependendo de Santa Vitória do Palmar e Rio Grande, respectivamente. Por essa razão, para as finalidades deste estudo, estendeu-se a pesquisa aos equipamentos públicos do município vizinho de Santa Vitória do Palmar, distante 30 quilômetros. O Chuí brasileiro e o Chuy uruguaio encontram-se ao longo de uma fronteira seca, as cidades são totalmente conurbadas e cortadas pela Rodovia Panamericana, constituindo o principal ponto de passagem para turistas brasileiros e uruguaios com destino ao país vizinho.

FIGURA 3  
Chuí e Santa Vitória do Palmar



Fonte: Google Maps.

Chuy, habitado desde 1826, tornou-se município em 1981. Segundo o Censo Demográfico 2011, conta com 9.675 habitantes. Sendo zona franca, sua economia baseia-se no comércio, mas o turismo é especialmente forte, em especial devido à proximidade com uma série de construções históricas, parques nacionais e balneários marítimos movimentados.

## 5.4 Organizações, autoridades e atores das áreas de segurança e sistema de justiça criminal

Considerando a restrição geográfica estabelecida no momento da nomeação da amostra, optou-se por adotar uma estratégia censitária quanto às autoridades e aos atores entrevistados. Partindo-se deste escopo, definiram-se quais eram as organizações das áreas de segurança e do sistema de justiça criminal na zona de fronteira. A investigação baseou-se na percepção dos principais responsáveis por cada uma dessas organizações, em cada um dos municípios pesquisados.

As organizações brasileiras e seus respectivos responsáveis, objeto da investigação, são listados a seguir.

- 1) Organizações de segurança: Brigada Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, Exército Brasileiro e Receita Federal.
- 2) Organizações do sistema de justiça criminal: Justiça Estadual, Ministério Público Estadual, Defensoria Pública Estadual, Justiça Federal e Ministério Público Federal.

A Brigada Militar, ou Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul, é a organização responsável pelas atividades de policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública. A Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul responde pela investigação criminal dos delitos de competência da Justiça Estadual, tais como uso e tráfico interno de drogas ilícitas. Presente em todos os municípios brasileiros pesquisados, nosso objeto de investigação eram os comandantes das unidades da Brigada Militar e os delegados de Polícia Civil.

A Polícia Federal, vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania, é a organização responsável pelo controle migratório e pela investigação criminal dos delitos transnacionais de competência da Justiça Federal, tais como tráfico internacional de armas, pessoas ou drogas ilícitas, contrabando e descaminho, evasão de divisas e lavagem de ativos. Entre os municípios brasileiros investigados, ela encontra-se presente em todos, exceto em Quaraí, pelo qual responde a Delegacia da Polícia Federal em Santana do Livramento. Para objeto de pesquisa, nomeamos os delegados de Polícia Federal.

A Receita Federal e o Exército Brasileiro não são exatamente organizações de segurança. Entretanto, contam com poder de polícia, e nas regiões de fronteira exercem algumas atribuições relevantes ao controle do transporte internacional de drogas ilícitas. A Receita Federal, por exemplo, é a responsável por toda atividade alfandegária. O Exército Brasileiro, para além da competência originária no campo do controle de armas, conta com poderes especiais de garantia da lei e da ordem nas regiões de fronteira, nos termos das leis complementares federais nºs 97/1999<sup>7</sup> e 117/2004.<sup>8</sup> Além disso, o Exército Brasileiro pode ser acionado para prover segurança a outras organizações, além de executar um conjunto de ações próprias de controle da fronteira, denominadas Operação Ágata e Operação Fronteira Sul. Nesta investigação, nosso objeto de pesquisa eram os inspetores da Receita Federal, presentes em todos os municípios da amostra, e os comandantes das unidades do Exército Brasileiro, ausentes apenas dos municípios de Chuí/Santa Vitória do Palmar.

No caso das organizações do sistema de justiça criminal, pelas razões acima expostas, interessavam para esta pesquisa tanto a Justiça Estadual, com jurisdição sobre os crimes internos, quando a Justiça Federal, com competência sobre os crimes transnacionais.

7. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm)>.

8. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp117.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp117.htm)>.



Em ambos os casos, o objeto da pesquisa eram os juízes, estaduais ou federais, com competência em ações criminais. Observa-se a mesma linha de raciocínio quanto ao Ministério Público Estadual e o Federal, que atuam como acusadores criminais, além de serem os responsáveis pelo controle da atividade das polícias de seus respectivos entes federados. Para o Ministério Público Estadual, nosso objeto de pesquisa eram os promotores de Justiça, enquanto no Ministério Público Federal eram os procuradores da República, com competência em ações criminais. A Justiça e o Ministério Público estaduais encontram-se presentes em todos os municípios da amostra, enquanto a Justiça e o Ministério Público federais estão apenas em Santana do Livramento.

No campo da defesa criminal dos cidadãos, a Defensoria Pública Estadual está em todos os municípios investigados, exceto Quaraí, mas não há Defensoria Pública da União em nenhum deles. No caso dessa organização, nosso objeto de pesquisa eram os defensores públicos estaduais.

As organizações uruguaias e seus respectivos responsáveis objeto da pesquisa, são listados a seguir

- 1) Organizações de segurança: Polícia Nacional, Direção Geral de Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas, Direção Nacional de Alfândegas e Correio Nacional.
- 2) Organizações do sistema de justiça criminal: Justiça Nacional e Ministério Público Nacional, que no caso uruguaio é composto de promotoria e defensoria.

Diferentemente do Brasil, o Uruguai é um país unitário, e a Polícia Nacional, vinculada ao Ministério do Interior, concentra as atividades de policiamento ostensivo e investigação criminal. Entretanto, existe uma estrutura própria de combate ao tráfico de drogas, a Direção Geral de Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas, igualmente vinculada ao Ministério do Interior. Compõem o objeto desta pesquisa tanto os chefes de Polícia das localidades investigadas, quanto o diretor de Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas de Rivera.

Ao lado dessas, consideraram-se também como organizações de segurança a Direção Nacional de Alfândegas, responsável pelo controle migratório e aduaneiro na fronteira, e o Correio Nacional, organização por meio da qual o IRCCA realiza o cadastramento de usuários, cooperativas e autocultivadores de *cannabis*. O Exército uruguaio não tem poderes de garantia da lei e da ordem, razão pela qual deixou de ser objeto desta pesquisa.

Por fim, o sistema de justiça criminal uruguaio é composto de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública nacionais e unificados, compondo o objeto desta pesquisa os juízes, promotores e defensores que exercem atividades na área criminal.

## 5.5 Execução da pesquisa de campo

A pesquisa de campo, por meio da qual produziram-se os dados primários, ocorreu entre março e agosto de 2016, sob a responsabilidade de dois pesquisadores do Ipea. Os dados secundários são resultado de estudos conduzidos por pesquisadores uruguaiois, entre janeiro e junho de 2016 (Rossal, 2016; Scuro, 2016).

Conforme ressaltado, foram contatadas todas as autoridades de segurança e atores do sistema de justiça criminal em atuação nos municípios que compõem a amostra, muito embora alguns desses não tenham sido localizados ou recusaram entrevista, constituindo *missing cases*. Compõem o universo de autoridades e atores entrevistados: *i*) em Quaraí,

os comandos da Brigada Militar e do Exército Brasileiro, o delegado da Polícia Civil, o juiz de Direito e o promotor de Justiça; *ii*) em Santana do Livramento, os comandos da Brigada Militar e do Exército Brasileiro, os delegados das polícias Civil e Federal, o inspetor da Receita Federal, um juiz de Direito, os juízes federais, os promotores de Justiça, o procurador da República e o defensor público; *iii*) em Jaguarão, os comandos da Brigada Militar e do Exército Brasileiro, o delegado da Polícia Civil, um agente da Polícia Federal, o inspetor da Receita Federal, os juízes de Direito, os promotores de Justiça e o defensor público; e *iv*) em Chuí/Santa Vitória do Palmar, o comando da Brigada Militar, o delegado da Polícia Civil, o juiz de Direito e o promotor de Justiça.

Considerando o universo das organizações de segurança e do sistema de justiça criminal presentes nos municípios que compõem a amostra, tem-se a tabela 1.

TABELA 1  
Universo, entrevistas e *missing cases*

Organização	Universo	Entrevistas	<i>Missing cases</i>	
Organizações de segurança	Brigada Militar	4	4	0
	Polícia Civil	4	4	0
	Polícia Federal	3	2	1
	Exército Brasileiro	3	3	0
	Receita Federal	4	2	2
Organizações do sistema de justiça criminal	Justiça Estadual	4	4	0
	Ministério Público Estadual	4	4	0
	Defensoria Pública Estadual	3	2	1
	Justiça Federal	1	1	0
	Ministério Público Federal	1	1	0
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>27</b>	<b>4</b>	

Elaboração dos autores.

Com a finalidade de controlar as respostas obtidas na região da fronteira do Brasil com o Uruguai, realizou-se trabalho de campo também na fronteira do Brasil com a Bolívia, nas localidades de Cáceres e San Matías. Os dados produzidos nessa investigação não compõem este relatório, sendo aproveitados pelos pesquisadores para análise e interpretação dos padrões de resposta obtidos na região objeto deste estudo.

## 6 APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Para avaliar a percepção das autoridades de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal, passa-se a apresentar o resultado das entrevistas semiestruturadas em profundidade para, num segundo momento, discutir os resultados obtidos.

### 6.1 Organizações de segurança

Em todas as cidades que compõem a amostra, tanto brasileiras quanto uruguaias, os representantes das polícias destacaram a excelente relação existente entre as autoridades de ambos os países, em especial desde a celebração do Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, de 14 de abril de 2004 (Decreto nº 6.731/2009).<sup>9</sup> Exceto pela Polícia Federal, as organizações costumam

9. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6731.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6731.htm)>.



trabalhar de modo integrado, com intenso intercâmbio de informações. Em algumas cidades, como Santana do Livramento/Rivera, o policiamento ostensivo inclusive compartilha frequências de rádio. Em outras, como no Chuí/Chuy, a Polícia Nacional uruguaia disponibiliza um número de telefone brasileiro para atendimento a ocorrências envolvendo cidadãos brasileiros, em território brasileiro. Tanto a Brigada Militar quanto a Polícia Civil relatam a importância dessa cooperação, em virtude da absoluta escassez de recursos humanos, técnicos e orçamentários das polícias estaduais brasileiras. A Polícia Nacional conta com efetivos bastante superiores aos brasileiros ao longo da zona de fronteira e não relata problemas dessa natureza. Pelo contrário, é comum que policiais uruguaiois demonstrem grande preocupação com a situação de “abandono” em que vivem os cidadãos brasileiros e empreguem efetivos para reprimir ou investigar delitos cometidos por uruguaiois no país vizinho.

Apesar da boa relação existente entre as polícias, os uruguaiois enfatizaram as dificuldades formais no processamento penal dos delitos quando houve interveniência da polícia do outro país, quer no flagrante, quer nos procedimentos investigatórios. Os brasileiros, no entanto, ressaltaram a existência de acordos informais, que são bastante eficazes em casos como esses. Desse modo, fica evidente o contraste entre a grande preocupação uruguaia com a produção de provas, as formalidades e as garantias processuais, não necessariamente compartilhada pelas polícias brasileiras. Pouco tempo antes da pesquisa de campo, uma operação conjunta entre a Polícia Nacional e a Polícia Federal, em Rivera, possibilitou a apreensão de 250 quilos de maconha, provenientes do Brasil e com destino ao Uruguai. Entretanto, em que pese todo o histórico de cooperação, não houve qualquer orientação superior, ou comunicação interinstitucional organizada, entre as polícias de ambos os países, com o objetivo de prepará-las para a realidade que adviria com a nova legislação uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*.

Há certo consenso entre as polícias de ambos os países quanto às características gerais da criminalidade na região, concentrada em crimes contra o patrimônio, como abigeato, furtos e roubos; crimes contra a mulher, como violência doméstica e sexual; delitos de trânsito; e contrabando e descaminho, em especial de agrotóxicos, bebidas alcoólicas e tabaco. A criminalidade comum apresenta grande flutuação sazonal, já que a região é muito movimentada por turistas nos meses de verão, produzindo um aumento generalizado nos indicadores. Igualmente, surtos esporádicos na criminalidade costumam ser resolvidos com a prisão de um indivíduo ou quadrilha específica. No entendimento das polícias brasileiras, trata-se de uma área bastante tranquila e segura, opinião esta que não é compartilhada pela Polícia Nacional.

No que diz respeito aos delitos de drogas ou conexos, o destaque é para a vinculação, presente no discurso unânime das autoridades policiais, entre o pequeno furto e o uso de drogas ilícitas. Os crimes contra a mulher costumam estar mais associados ao uso de drogas lícitas, em especial o álcool. Em geral, as drogas ilícitas que mais circulam na região são a maconha e o *crack*, muito embora existam casos de apreensão de drogas sintéticas nas cidades de Chuí e Jaguarão. De acordo com as polícias, essa diferença justifica-se pela presença de uma universidade federal em Jaguarão e pela grande afluência de turistas jovens aos balneários marítimos próximos ao Chuy durante o verão. Quanto ao tráfico de drogas, também há consenso quanto ao fato de que em regra é o Brasil quem abastece o mercado ilícito de drogas do Uruguai, muitas vezes com substâncias de origem paraguaia. Encontra-se em território brasileiro a maior parte dos pontos de venda de droga, e os preços são mais baixos. Logo, não haveria transporte de grandes quantidades de drogas ao longo da fronteira, mas um amplo comércio de pequenas quantidades, normalmente para

uso pessoal ou de pequenos grupos. Segundo a Polícia Federal, os boatos existentes sobre a atuação de grandes organizações criminosas dedicadas ao tráfico internacional de drogas na região nunca se confirmaram, e até hoje não houve nenhum caso, nem há qualquer investigação em curso, sobre tráfico ilícito de drogas uruguaias para o Brasil.

Segundo o relato policial, as drogas que mais geram problemas na região são o *crack* e a pasta base de cocaína (PBC), havendo grande dificuldade das autoridades em diferenciar uma da outra. Embora o número de usuários seja bastante pequeno, estas pessoas são constantemente “abordadas, apreendidas e recicladas” pelo sistema de justiça criminal, sob o argumento de que estão diretamente vinculadas à pequena criminalidade. Os usuários de outras drogas ilícitas, pessoas geralmente de nível socioeconômico mais elevado, não costumam fazer uso público das substâncias e raramente sofrem qualquer repressão policial. Uma exceção a essa norma seria o uso público de maconha, que estaria crescendo significativamente, em especial junto à juventude universitária. Entretanto, no lado uruguaio, esse uso não é criminalizado, e no lado brasileiro essas pessoas raramente são abordadas pela polícia, com a justificativa de que a nova legislação brasileira sobre drogas (Lei Federal nº 11.343/2006)<sup>10</sup> torna absolutamente inútil e inconsequente qualquer ação repressiva. De todo modo, preocupa aos policiais a desestigmatização do uso de drogas e a naturalização do consumo de maconha, que poderia exercer impacto negativo sobre a educação das crianças e adolescentes, induzindo à redução da idade do primeiro uso.

Com relação à nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*, exceto por essa ampliação no uso público da substância, as autoridades não percebem qualquer outra alteração significativa, quer nas práticas de consumo, quer no padrão do tráfico ilícito de drogas. Igualmente, não há prevalência do relato sobre aumento do narcoturismo, sendo o intenso contrabando de bebidas alcóolicas o principal mercado ilegal da região: cerveja e uísque para os brasileiros, cachaça e vodca para os uruguaios. Entretanto, essa percepção não é unânime. Do ponto de vista da Polícia Nacional, talvez tenha havido uma redução no consumo de maconha prensada brasileira no Uruguai, ao mesmo tempo em que o Ministério Público Estadual relatou o aumento no consumo de flores de maconha uruguaia no Brasil. As transformações no mercado ilegal de drogas também estariam gerando uma série de acertos de contas entre organizações criminosas no lado uruguaio, com a consequente perturbação da ordem pública.

Com poucas exceções, o discurso policial em políticas sobre drogas pode ser qualificado como conservador. Os policiais costumam aderir ao paradigma proibicionista, sob o argumento de que as drogas “destroem a família, a sociedade e a saúde dos indivíduos”. O típico usuário de drogas, no relato das polícias, não trabalha e precisaria praticar crimes para sustentar seu vício, independentemente deste ser legal ou ilegal. Os traficantes de drogas ilícitas são criminosos profissionais e desenvolveriam um novo modelo de negócios, dedicando-se ao contrabando, por exemplo. Logo, a legalização das drogas não traria qualquer benefício, no sentido de reduzir os níveis de criminalidade.

Especificamente no caso da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*, prevalece a opinião contrária. Os policiais uruguaios costumam aderir à teoria da escalada, segundo a qual a maconha é perigosa por conduzir ao uso de outras substâncias mais danosas. Entretanto, há unanimidade na afirmação de que ainda é muito cedo para avaliar os impactos da legislação, bem como no fato de que a guerra às drogas encontra-se perdida, e que uma abordagem de saúde pública seria o melhor caminho para avançar no tema. De outro modo,

10. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11343.htm)>.

como disse uma delegada de Polícia Civil brasileira, “toda essa liberdade”, ou “todo esse horror”, produzirá “um bando de sequelados”.

Do ponto de vista das Forças Armadas, os comandantes do Exército Brasileiro informaram que existe diálogo com as autoridades militares uruguaias, por meio de relações bilaterais centradas nas respectivas capitais e encontros periódicos dos comandos de fronteira, denominados Reunião Regional de Intercâmbio Militar (RRIM). Como o Exército uruguaio não tem poderes legais de garantia da lei e da ordem, a cooperação no campo da segurança é baixa, ainda que exista uma demanda do país vizinho para que as Operações Ágata e Fronteira Sul passem a ser coordenadas com iniciativas semelhantes, no lado uruguaio.

Embora parecidas do ponto de vista operacional, ambas as operações de controle de fronteira diferem em sua abrangência territorial, e têm por objetivo comum a cooperação interagências no fortalecimento temporário da fiscalização, para dissuadir e reprimir delitos transfronteiriços, como crimes ambientais, contrabando, descaminho, tráfico ilícito de armas e drogas. Trata-se de uma atividade importante, porque raramente há cooperação em outros períodos, em virtude da baixa segurança jurídica para essa modalidade de emprego de forças. Entretanto, as operações não costumam gerar apreensões significativas, apenas pequenas quantidades de bens de consumo traficados por “sacoleiros”. Como o sentido do tráfico ilícito de drogas é do Brasil para o Uruguai, não há histórico de grandes apreensões ou operações especiais brasileiras nessa área. O principal problema de criminalidade transnacional na região é o contrabando, em especial de agrotóxicos, e o tráfico ilícito de armas costuma estar restrito a armas de pressão ou armas curtas, para uso pessoal.

Ocasionalmente, o Exército brasileiro provê segurança a operações especiais da Receita Federal, da Polícia Federal ou das polícias estaduais. Essa cooperação é mais comum com a Receita Federal, cuja estrutura é incrivelmente precária em toda zona de fronteira. O projeto de implantação de postos de fiscalização integrada entre Brasil e Uruguai, por exemplo, nunca funcionou adequadamente por absoluta falta de recursos humanos adequados. Ao longo deste estudo, houve imensa dificuldade em encontrar abertas as unidades ou em localizar servidores da Receita Federal.

Quanto ao consumo de drogas, os comandantes destacaram que se trata de um problema menor, comparativamente aos grandes centros urbanos brasileiros. Como a sociedade local é bastante conservadora, apresentaria baixa tolerância a essas práticas. Mesmo assim, as cenas de uso brasileiras costumam ser mais ostensivas do que as uruguaias, que são mais tranquilas. Por essa razão, muitos uruguaios vêm ao Brasil quando querem causar desordem. Um exemplo disso são as cenas de uso envolvendo postos de gasolina, comuns no Brasil e inexistentes no Uruguai. Quanto às drogas lícitas, o álcool seria um problema muito sério no Brasil, enquanto o tabaco seria mais utilizado pelos uruguaios.

Os comandantes afirmaram que não percebem quaisquer alterações na realidade local no que tange ao tema das drogas nos últimos cinco anos. Da mesma forma, não se observou nesse período qualquer alteração na taxa de delitos militares de drogas ou conexos na organização militar, que se mantém em níveis muito mais baixos do que em outras unidades. O consumo de drogas na região costuma restringir-se à maconha e, em grau muitíssimo menor, ao *crack*.

Em geral, os comandantes aderem ao paradigma proibicionista, por considerar os benefícios da legalização inferiores aos riscos envolvidos. Entretanto, não apresentaram

uma atitude dogmática, mantendo-se abertos a debater alternativas. Com relação à nova legislação uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*, acreditam que o impacto na zona de fronteira será pequeno, por se tratar de uma região preponderantemente agrícola e bastante conservadora, com baixo consumo de drogas ilícitas. Até o momento, não percebem qualquer alteração no padrão do tráfico de drogas, nem acreditam que os brasileiros irão atravessar a fronteira para comprar ou usar drogas no Uruguai, pois existe um grande temor com relação à Polícia Nacional, que costuma agir com mais rigor do que as polícias brasileiras.

Para a Receita Federal, existe uma excelente relação entre os inspetores brasileiros e suas contrapartes uruguaias. Porém, esse discurso é sistematicamente contestado pelas autoridades do país vizinho, para as quais a Receita Federal seria inacessível e pouco cooperativa. Em toda região, é evidente que a alfândega brasileira carece de uma adequada gestão de seus recursos humanos. Igualmente, existe muita dificuldade em equipar os postos de controle com servidores de outras agências essenciais à integração dos serviços migratórios e aduaneiros, tais como a Polícia Federal e os ministérios da Agricultura, do Meio Ambiente e da Saúde. Esses problemas encontram-se ausentes no lado uruguaio.

Na percepção dos inspetores, os delitos mais comuns na zona de fronteira são o contrabando e o descaminho. No caso do contrabando, os destaques seriam os agrotóxicos, produtos químicos e veterinários que são permitidos no Uruguai, mas proibidos no Brasil. O descaminho concentra-se no comércio ilícito de cigarros, em regra de origem paraguaia. São muito raros os casos de apreensão de drogas ilícitas, tanto pela Receita Federal, quanto pela alfândega uruguaia.

Quanto ao consumo de drogas na região, os inspetores demonstram grande preocupação com a epidemia de *crack* e pasta base de cocaína, mas não creem na possibilidade de o Uruguai tornar-se um fornecedor de maconha para o Brasil. No contexto da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*, não constataram qualquer alteração significativa, nem nas práticas de consumo, nem no tráfico ilícito de drogas. Para os inspetores brasileiros, trata-se de uma região bastante segura. Em contrapartida, os inspetores uruguaios consideram a fronteira insegura, em virtude da excessiva liberdade no trânsito de pessoas.

## 6.2 Organizações do sistema de justiça criminal

Segundo os juízes brasileiros, não haveria qualquer intercâmbio de informações entre as polícias brasileira e uruguaia, nem existiria colaboração entre os judiciários de ambos os países. Esta percepção é compartilhada pela magistratura uruguaia.

Ainda segundo os juízes brasileiros, a zona de fronteira é uma região pacata e muito segura, com baixíssimos índices de violência. Os tipos mais comuns de delitos praticados na região são o furto, o abigeato, o porte de drogas, a violência doméstica, o contrabando e o descaminho. No caso dos magistrados uruguaios, especialmente em Rivera, existe uma ênfase adicional em questões como violência sexual, tráfico de pessoas e prostituição infantil, que não aparecem no discurso dos atores brasileiros. O tráfico internacional de armas ou drogas ilícitas seria pouco importante, concentrando-se em pequenas quantidades de armas uruguaias ou drogas brasileiras, em regra para uso pessoal. Como exceção, os juízes de Jaguarão relataram a ocorrência, muitos anos atrás, de uma importante operação da Polícia Federal, que identificou alguns grandes traficantes e deu origem a ações criminais por delito de associação para o tráfico de drogas.

Na percepção da magistratura, existe uma conexão clara entre o vício em drogas, os crimes contra o patrimônio e a violência doméstica. O consumo de álcool é muito alto na região, e são comuns relatos de maridos alcoolizados que batem na esposa ou nos filhos, ou de filhos que agredem os pais quando não obtêm dinheiro para comprar drogas. Embora exista consenso de que o tráfico ilícito de drogas tende a ser do Brasil para o Uruguai, é recorrente o discurso de que os réus em ações por porte de entorpecentes, em qualquer dos lados da fronteira, costumam dizer que obtiveram a substância no país vizinho, na tentativa de exonerar-se da obrigação de denunciar sua fonte. As drogas mais apreendidas são o *crack*, a cocaína e a maconha, e é comum a prática utilizada pelo tráfico varejista brasileiro de remunerar pessoas sem antecedentes criminais para guardar drogas ilícitas em suas casas, em troca de um pagamento mensal médio de R\$ 500,00.

Com relação aos consumidores de drogas ilícitas que chegam aos tribunais, no entendimento dos juízes estes são em sua imensa maioria jovens socialmente vulneráveis, dependentes de *crack* ou pasta base de cocaína, razão pela qual acreditam na existência de uma seleção policial, pois, segundo eles, “quem cai tem sempre o mesmo semblante físico”. Em regra, esses réus também são reincidentes, o que é coerente com o relato policial de que existe um universo de usuários que são periodicamente “reciclados” pelo sistema de justiça criminal, mas destoa da percepção dos magistrados brasileiros de que há um crescente consumo de cocaína e drogas sintéticas por jovens de alto poder aquisitivo, em especial em Santana do Livramento e Jaguarão, onde existem universidades federais. A maconha é a grande ausente em processos criminais, pois seus consumidores “fumam uma vida toda e nunca dão preocupação para ninguém”, ou seja, não são identificados como problemáticos.

A magistratura uruguaia apresenta uma grande preocupação com o uso abusivo, os suicídios e a prática de delitos sob o efeito de álcool. Como o mercado de bebidas alcoólicas é altamente regulado no Uruguai, para as autoridades, é incompreensível a facilidade com que qualquer um compra bebidas destiladas no lado brasileiro a preços irrisórios, como, por exemplo, menos de um dólar por litro de cachaça.

Sobre a nova legislação uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*, há consenso na percepção de que não houve qualquer alteração nas práticas de consumo ou nos padrões de criminalidade na região, exceto por um maior uso público da substância, no lado uruguaio da fronteira. Em um único caso, um magistrado uruguaio relatou a presença de consumidores brasileiros em pontos de venda de maconha no Uruguai. Para os juízes, ainda é cedo para avaliar o impacto da nova política, e o desconhecimento generalizado da população sobre as novas regras constitui um obstáculo importante à atenção aos objetivos pretendidos pelo legislador.

Em temas de políticas sobre drogas, não há uniformidade de pensamento entre os magistrados da região. Entre os juízes brasileiros, existe a convicção de que a guerra às drogas está perdida, e que a seleção policial impõe um ônus imenso sobre as camadas populares, ao mesmo tempo em que dificilmente os usuários dos estratos socioeconômicos mais elevados recebem qualquer tipo de sanção. Porém, esse consenso não se traduz numa opinião generalizada em favor da descriminalização, da legalização ou da regulação do mercado de drogas ilícitas. Por um lado, alguns magistrados demonstram grande preocupação com problemas de coesão familiar e questões de saúde mental, razão pela qual têm certa dificuldade em compreender uma alternativa ao proibicionismo. Por outro lado, muitos juízes manifestaram-se abertamente antiproibicionistas, invocando princípios de liberdade individual e até mesmo de livre iniciativa econômica. Entre os magistrados



uruguayos, há grande ceticismo com as experiências antiproibicionistas, inclusive as de seu próprio país. Na sua percepção, além de incongruente com o restante da legislação penal uruguaia, a nova política não deverá ter efeitos significativos no combate ao tráfico ilícito de drogas, representando um incentivo ao uso precoce de uma substância que serve de “porta de entrada para outras drogas”.

Os membros do Ministério Público, tanto brasileiros quanto uruguayos, também demonstraram completa descoordenação e ausência de cooperação no desempenho de suas atividades. Os promotores brasileiros ressaltam a imensa dificuldade em controlar a fronteira, pois existem longas extensões de divisa seca, e se ressentem de uma maior atuação do Exército Brasileiro e dos órgãos de inteligência. Para eles, as polícias também são objeto de preocupação, devido a relatos de envolvimento de policiais uruguayos com tráfico de armas e drogas, e de policiais brasileiros com quadrilhas especializadas em contrabando e descaminho. Por um lado, ressaltam que a corrupção policial vem diminuindo com a profissionalização e melhoria contínua na qualidade de seus quadros. Por outro lado, consideram a relação com a Polícia Nacional complicada, tornando a cooperação difícil.

No que diz respeito à criminalidade comum, os promotores indicam os delitos de furto, abigeato, violência doméstica, porte e tráfico de drogas ilícitas, contrabando e descaminho como sendo os mais frequentes. A esses crimes, os promotores uruguayos adicionam o tráfico de pessoas e a prostituição infantil, para os quais vêm desenvolvendo uma estratégia específica de repressão, promovida pelo Ministério do Interior e financiada pelo governo norte-americano. Para os membros do Ministério Público, os furtos e a violência doméstica também encontram-se associados ao uso de drogas, lícitas ou ilícitas. Na percepção dos promotores brasileiros, outro delito conexo seria o tráfico de armas, trazidas do Uruguai e trocadas por drogas no Brasil. Entretanto, essa possível conexão entre ambos os tráficos, ainda que teoricamente possível, é negada com veemência por policiais e membros da magistratura.

No campo do consumo de drogas, o Ministério Público brasileiro resalta a importância do *crack*, enquanto o uruguaio percebe a *cannabis* como sendo a mais comum. Do mesmo modo que a magistratura, os promotores de ambos os países também associam a abordagem e apreensão de usuários de *crack* à vulnerabilidade social e ao uso problemático da substância. Os consumidores de maconha, situados nos estratos socioeconômicos mais elevados, portanto, raramente são capturados pelo sistema de justiça criminal. Em Santana do Livramento/Rivera, os membros do Ministério Público destacaram a existência de uma cultura canábica mais desenvolvida, com usuários mais politizados. Em 2014, a cidade até mesmo promoveu uma controversa Marcha da Maconha.

Em temas de políticas sobre drogas, os promotores brasileiros percebem o fracasso do paradigma proibicionista, mas têm dificuldades em conceber alternativas, em especial pelo medo da disseminação do consumo entre crianças e adolescentes. Especificamente no campo da regulação do mercado de *cannabis*, a adesão generalizada à teoria da escalada faz com que a maior parte considere a substância extremamente perigosa. No contexto de cidades pequenas do interior, é curioso que alguns membros do Ministério Público brasileiro invoquem a dificuldade em segregar “espaços saudáveis” de “festas de maconheiros” como razão para manter vigente a proibição. No mesmo diapasão, um promotor brasileiro manifestou-se pelo endurecimento da sanção penal aplicável aos usuários, sob o argumento de que “se trata de um crime”. Todavia, a percepção dos promotores uruguayos é mais

variada, com opiniões contrárias e favoráveis à nova política de regulação do mercado de *cannabis*, normalmente baseadas em argumentos técnicos.

Há consenso entre os ministérios públicos de que não há alteração recente significativa nas práticas de consumo e nas condições de segurança na zona de fronteira. A única ressalva, de parte dos promotores uruguaiois, diz respeito ao progressivo desaparecimento, no lado uruguaio, da maconha prensada, típico produto do narcotráfico, substituída por flores de *cannabis* de produção legal. Do ponto de vista do Ministério Público Federal brasileiro, também existe preocupação com o aumento dos casos de naturalização ou obtenção de dupla nacionalidade, que seriam muitas vezes fraudulentos, com vistas a obter acesso ao mercado legal de *cannabis*.

Do mesmo modo que os demais atores do sistema de justiça criminal, também os defensores públicos brasileiros e uruguaiois relataram a ausência de cooperação entre suas organizações. Para a Defensoria Pública brasileira, a grande questão na região é a violência doméstica, que responderia por 70% a 80% dos casos em que esta é chamada a atuar. No entanto, para a Defensoria Pública uruguaia, agregam-se a estes os delitos de furto, roubo e receptação, em regra associados ao consumo problemático de álcool e pasta base de cocaína, além do abuso sexual de crianças e adolescentes. Uma única defensora pública uruguaia relatou o tráfico de drogas ilícitas como sendo a principal atividade criminosa na zona de fronteira.

Na percepção da defensoria pública brasileira, há um aumento no tráfico ilícito de drogas na região, de origem desconhecida e não associado à nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*. Ambas as defensorias relatam a ocorrência frequente de abusos policiais, como flagrantes montados para apreensão de pequenos traficantes e usuários de drogas ilícitas. Para a defensoria uruguaia, o Ministério Público empreende um grande esforço em conectar qualquer delito com o consumo de drogas, de modo a sustentar o imaginário da polícia e da magistratura.

Segundo os defensores, também é perceptível a seleção policial entre usuários de *crack* socialmente vulneráveis, frequentemente abordados, e consumidores de maconha de estratos socioeconômicos mais elevados, que geralmente são deixados em paz. Apesar dessa distinção, alguns defensores são adeptos da teoria da escalada, embora em porcentagem menor que no Ministério Público. De todo modo, não há relatos de que as práticas de consumo ou os níveis de criminalidade tenham sofrido qualquer alteração desde a adoção da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*, mas os defensores públicos uruguaiois ressaltam a necessidade de simplificação dos procedimentos de registro necessários à atuação dos cidadãos dentro da legalidade.

Em regra, os defensores públicos mantêm um discurso antiproibicionista estrito, com críticas progressistas à nova legislação uruguaia, tais como a necessidade de descriminalizar o comércio realizado por usuários. Entretanto, há defensores uruguaiois preocupados com um possível aumento da criminalidade, pois, segundo eles, “agora vão assaltar as farmácias”.

## 7 ANÁLISE DOS DADOS

A maior parte das autoridades de segurança e atores do sistema de justiça criminal, tanto brasileiros quanto uruguaiois, afirmam que ainda não é possível perceber alterações significativas, quer nas práticas de consumo, quer nos níveis de segurança pública, desde

a entrada em vigor da nova legislação uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*. Embora exista compreensão sobre a importância desse marco normativo, ainda há amplo desconhecimento sobre seu funcionamento, especialmente no lado brasileiro.

No discurso de autoridades e atores, em ambos os países, é possível identificar posições francamente antiproibicionistas, fundamentadas em princípios de autodeterminação. Outras falas apresentam grande preocupação com questões de saúde pública, enfatizando que a política sobre drogas deveria afastar-se do campo da segurança pública, em favor de uma abordagem de saúde integral. É comum que os entrevistados percebam a guerra às drogas como perdida, o que requer a adoção de uma nova estratégia. Entretanto, muitas autoridades e atores temem afastar-se do paradigma proibicionista, percebendo as drogas como um drama familiar e social, gerando indivíduos desprovidos de senso moral e compromisso com a cidadania, personificados na figura do “zumbi”. Talvez por essa razão, a maior parte dos entrevistados defenda o aumento das penas para o tráfico de drogas, e mesmo os mais ardentes antiproibicionistas costumam ser favoráveis ao agravamento das penas daqueles que cometem delitos sob o efeito de drogas.

A avaliação da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* é igualmente contraditória. Muitos sustentam que se trata de um avanço, um salto importante no contexto internacional, enquanto outros a percebem como inócua, quando não perniciosa. De todo modo, existe uma grande confusão em torno da aplicação da nova legislação, em virtude da desinformação generalizada, que resulta em muitos cidadãos cometendo delitos sem saber. Além disso, a estrita regulação e as dificuldades impostas ao registro de usuários e cultivadores consistem em obstáculos relevantes para sua efetividade. Por fim, é importante ressaltar que não se espera que a nova política tenha qualquer consequência para os sujeitos socialmente mais vulneráveis, já que as elites são as maiores consumidoras de *cannabis*, enquanto os setores populares encontram-se mais expostos ao *crack* e à pasta base de cocaína.

Do ponto de vista institucional, exceto pelas forças armadas, é flagrante o desequilíbrio em termos de recursos humanos, técnicos e orçamentários entre as organizações de segurança e do sistema de justiça criminal, brasileiras e uruguaias, na zona de fronteira. Em regra, os efetivos policiais brasileiros são pequenos, muito menores que os uruguaiois. Esse fato é percebido em ambos os países como sendo um problema, mormente na fronteira Chuí/Chuy. Em menor grau, a mesma dificuldade estende-se a outras organizações, como o Poder Judiciário, Ministério Público, Receita Federal ou Defensoria Pública. É frequente o discurso sobre o abandono do lado brasileiro, “a terra de ninguém”, impondo sobrecarga aos equipamentos públicos uruguaiois, que precisam prestar assistência aos cidadãos do país vizinho. Além disso, relatos sobre abusos ou despreparo das polícias são mais frequentes no caso brasileiro do que no uruguaio.

A cooperação e o intercâmbio internacional de informações entre organizações brasileiras e uruguaias encontram-se restritos ao campo das polícias, com menor participação da Polícia Federal. Os atores do sistema de justiça criminal não mantêm qualquer contato com suas contrapartes no país vizinho. O caso das polícias pode ser considerado bastante bem-sucedido, demonstrando o êxito do Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, celebrado em Rio Branco, em 14 de abril de 2004. Surpreendentemente, nenhum dos mecanismos de cooperação judicial estabelecidos no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), tais como o Protocolo de Las Leñas e o subsequente Acordo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e



Administrativa, celebrado em Buenos Aires, em 5 de julho de 2002, apareceu no discurso de qualquer dos atores entrevistados, o que pode indicar sua completa inefetividade.

Uma das principais discordâncias entre autoridades e atores, brasileiros e uruguaios, diz respeito à caracterização da zona de fronteira como sendo uma região tranquila e segura, o que pode ser consequência do fato de que os índices de criminalidade nessa área são baixos para os padrões brasileiros, mas altos para os padrões uruguaios. Em especial, é importante notar que as autoridades e atores brasileiros que vêm de outras unidades da federação, como Rio de Janeiro ou São Paulo, são especialmente enfáticos em seu discurso de paz.

No que diz respeito à criminalidade comum, há consenso quanto à inexistência de qualquer impacto significativo da adoção da nova legislação uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*. Igualmente, existe concordância quanto a um conjunto de delitos mais comuns, tais como furto, abigeato, violência doméstica, porte e tráfico de drogas para consumo pessoal ou de pequenos grupos, contrabando e descaminho, em especial de agrotóxicos e tabaco. Entretanto, é importante ressaltar que a questão da violência doméstica só apareceu no discurso dos atores do sistema de justiça criminal brasileiros quando induzida pelos entrevistadores, ao contrário da menção espontânea por suas contrapartes uruguaias. Ou seja, trata-se de uma questão oculta. Na fala de um entrevistado brasileiro, “aqui tem casos de Maria da Penha. Agora, crime, crime mesmo, quase não tem”. Talvez por essa razão, delitos que preocupam aos atores uruguaios, tais como tráfico de pessoas, prostituição infantil e violência sexual, encontrem-se ausentes dos discursos brasileiros.

Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que demonstram insensibilidade com o importante problema da violência contra a mulher, a criança e o adolescente, alguns atores preocupam-se bastante com crimes sobre os quais não há qualquer registro. No discurso do Ministério Público brasileiro, por exemplo, é frequente a vinculação entre o tráfico de armas e drogas ilícitas, o que é negado não apenas pelo discurso policial, mas também pelos comandantes do Exército Brasileiro, que gozam de importantes prerrogativas legais para o controle de armas em território nacional. Além disso, o caráter sazonal da criminalidade na zona de fronteira, normalmente associada com o turismo de verão, parece incongruente com o argumento de que os usuários problemáticos de drogas, um grupo pequeno e relativamente estável, sejam os principais responsáveis pelos delitos na região.

Essa estigmatização dos consumidores de drogas também recebe contornos de classe. Em geral, os usuários de *crack* ou pasta base cocaína, classificados como “chinelões”, “maloqueiros”, “vagabundos” ou “zumbis”, pertencem a grupos sociais vulneráveis, são negros, pobres e desempregados. Consideradas as grandes responsáveis pela criminalidade comum, essas pessoas são abordadas, apreendidas e constantemente “recicladas” pelo sistema de justiça criminal. Todavia, os consumidores de maconha e drogas sintéticas, a “gurizada”, a “molecada”, o “pessoal da universidade” ou “os politizados”, raramente são perturbados. Mais privilegiados, apenas os usuários de cocaína, a “alta elite” ou “nata da cidade”. Na fala de uma magistrada uruguaia:

Há diferentes formas de pensar um caso, na hora em que temos que julgá-lo. Existe uma diferença entre um grupo de amigos que vai a Punta del Diablo com um tijolo de maconha e têm carro, casa alugada e dinheiro, e alguém que vai apenas com o tijolo. No primeiro caso não se condena com prisão, já que se trata de um claro exemplo de consumo por pessoas que não estão levando a droga para vender. Entretanto, no segundo caso, as possibilidades de tipificação no delito de tráfico são muito maiores (Scuro, 2016).

Outro caso de discordância entre autoridades e atores brasileiros e uruguaios diz respeito aos tipos de drogas mais consumidos na região. Existe um consenso quanto à maconha, o *crack*, a pasta base de cocaína e as drogas sintéticas, estas em Jaguarão/Rio Branco e no Chuí/Chuy. Entretanto, exceto pelos comandantes do Exército Brasileiro, o álcool aparece espontaneamente apenas no discurso das autoridades e atores do sistema de justiça criminal uruguaios. Os demais entrevistados brasileiros apenas compreendem o álcool como droga a partir do momento em que são provocados nessa direção. Em geral, o relato dessas autoridades e atores concentra-se muito na problemática das drogas ilícitas, mesmo nos casos em que o entrevistado declarou não ter conhecimento de qualquer investigação ou processo criminal recente em questões envolvendo narcotráfico no município no qual atua.

## 8 CONCLUSÕES

Uma vez apresentados e analisados os dados, pode-se retomar as hipóteses inicialmente construídas de modo a determinar quais restaram confirmadas e quais devem ser afastadas. Com isso, as conclusões obtidas são resumidas a seguir.

- 1) Não existe uma grande adesão das autoridades de segurança e atores do sistema de justiça criminal à política sobre drogas adotada por seus respectivos países. No caso brasileiro, as autoridades de segurança e os membros do Ministério Público entrevistados são majoritariamente proibicionistas, existem dissensos importantes na magistratura e a defensoria pública é antiproibicionista. Na experiência uruguaia, ainda existe grande ceticismo entre as autoridades e atores no que diz respeito à conveniência e à oportunidade da nova política de regulação do mercado de *cannabis*. Em ambos os casos, há preocupação com o consumo de álcool, que é percebido como mais pernicioso do que a *cannabis*, e os usuários de *crack* e pasta base de cocaína normalmente são associados à pequena criminalidade comum.
- 2) As autoridades de segurança e os atores do sistema de justiça criminal brasileiros conhecem pouco a nova legislação uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* e demonstram desconfiança quanto ao seu alcance e potenciais impactos, em especial no contexto de uma zona de fronteira. Não receberam qualquer instrução superior, esclarecimentos específicos do governo uruguaio ou treinamento para o enfrentamento da nova realidade.
- 3) As autoridades de segurança e atores sistema de justiça criminal uruguaios procuram preservar a imagem de seu país, prevenindo a produção de efeitos negativos sobre o país vizinho, ampliando a cooperação interinstitucional, reprimindo duramente os delitos de drogas e procurando preservar a estrita ordem pública.
- 4) Até o presente momento, não é possível perceber grandes alterações, quer na dinâmica do consumo de drogas, quer nas condições de segurança na zona de fronteira, exceto pela ampliação no uso público de *cannabis* no lado uruguaio.
- 5) Não se percebe qualquer indício de que haverá uma inversão na rota tradicional do tráfico de *cannabis* na região, sequer a longo prazo.
- 6) A disponibilidade e o consumo, quer de *cannabis*, quer de outras drogas, não está aumentando, e não houve qualquer prejuízo à ordem pública. Do mesmo modo, não se percebe que esses fatos possam acontecer no futuro próximo, muito embora subsista o temor de que a redução do estigma associado à substância resulte na redução da idade de primeiro uso.

## REFERÊNCIAS

- ADIALA, Julio. **Drogas, medicina e civilização na primeira república**. 2011. Tese (Doutorado) – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011.
- BEWLEY-TAYLOR, David; JELSMA, Martin. **Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica**. Amsterdã: TNI, 2011. (Série Reforma Legislativa en Materia de Drogas, v. 12).
- CARVALHO, Salo. A atual política brasileira de drogas: os efeitos do processo eleitoral de 1998. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 34, p. 129-146, 2001.
- CICAD – COMISSÃO INTERAMERICANA PARA O CONTROLE DO ABUSO DE DROGAS. **Estratégia hemisférica sobre drogas: plano de ação 2011-2015**. Washington: OEA, 2014.
- CUNHA, Alexandre *et al.* **Vitimização e percepção social em políticas sobre drogas na fronteira brasileira com o Uruguai**. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de Pesquisa).
- DEL OLMO, Rosa. Drogas: distorsiones y realidades. **Nueva Sociedad**, Caracas, v. 102, 1989.
- FLACSO – FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS. **Mapa da violência 2016**. Brasília: Flacso, 2016.
- GARAT, Guillermo. **Um siglo de políticas de drogas em Uruguay**. Montevídeu: Fesur, 2013.
- IBCCRIM – INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. Ungass 2016 e os dez anos da Lei nº 11.343/06. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 286, 2016.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- JND – JUNTA NACIONAL DE DROGAS. **Estratégia nacional para el abordaje del problema drogas 2011-2015**. Montevídeu: JND, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Sistema de indicadores para el monitoreo y evaluación de implementación de la Ley nº 19.172 de regulación del mercado de cannabis en Uruguay**. Montevídeu: JND, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Estratégia nacional para el abordaje del problema drogas 2016-2020**. Montevídeu: JND, 2016a.
- \_\_\_\_\_. **VI Encuesta nacional sobre consumo de drogas en hogares 2014**. Montevídeu: JND, 2016b. (Informe de Investigación).
- KARAM, Maria. **Drogas: legislação brasileira e violação aos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Leap Brasil, abr. 2010. Disponível em <<http://www.leapbrasil.com.br/textos>>. Acesso em: 25 ago. 2014.
- ROSSAL, Marcelo. **Usos y políticas del cannabis en la frontera: percepciones, moralidades y trayectorias de actores públicos (salud, educación y políticas sociales) y usuarios de cannabis en las ciudades de Artigas, Rivera, Rio Branco y Chuy**. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de Pesquisa).
- SCURO, Juan. **Monitoreo y evaluación de los efectos de la nueva política uruguaya de regulación del mercado de cannabis sobre la seguridad en la zona de frontera**. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de Pesquisa).
- UFRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Segurança pública nas fronteiras**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2014. (Relatório de Pesquisa).
- VELASCO, Carla. **Los retos que enfrenta el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de Unasur**. Londres: Open Society; IDPC, jul. 2012.

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

#### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

#### **Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Laura Vianna Vasconcellos

Luciana Nogueira Duarte

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

#### **Editoração eletrônica**

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Glauca Soares Nascimento (estagiária)

#### **Capa**

Andrey Tomimatsu

*The manuscripts in languages other than  
Portuguese published herein have not been proofread.*

#### **Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
**PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

