

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Marina Damiano Lara

Quando a legalização não é o suficiente: os paradoxos da cannabis medicinal no  
Uruguai

São Paulo

2024

Marina Damiano Lara

Quando a legalização não é o suficiente: os paradoxos da cannabis medicinal no  
Uruguai

Trabalho de Conclusão do Curso de Relações Internacionais pela Pontifícia  
Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Orientador: Augusto Leal Rinaldi

São Paulo

2024

**RESUMO:** Este trabalho busca examinar os paradoxos da cannabis medicinal no Uruguai, onde, apesar de ser o primeiro país a legalizar a cannabis em 2013, o setor enfrenta desafios significativos. O objetivo da pesquisa é fornecer uma visão geral do mercado e da legislação uruguaia sobre a cannabis, avaliando os resultados dessas regulamentações para pacientes e empresas. O estudo emprega uma abordagem qualitativa e comparativa, utilizando a análise documental como principal técnica. Baseia-se em fontes primárias, como textos legislativos e regulamentos governamentais, bem como em fontes secundárias, como relatórios governamentais, publicações e estudos acadêmicos. A pesquisa investiga a legislação, a dinâmica do mercado e o acesso dos pacientes à cannabis medicinal. As descobertas revelam que a priorização inicial do mercado recreativo em detrimento do medicinal prejudicou o desenvolvimento deste último.

**Palavras-chave:** cannabis medicinal; Uruguai; legalização

**ABSTRACT:** This work seeks to examine the paradoxes of medical cannabis in Uruguay, where, despite being the first country to legalize cannabis in 2013, the sector faces significant challenges. The research aims to provide an overview of the Uruguayan cannabis market and legislation, evaluating the outcomes of these regulations for patients and businesses. The study employs a qualitative and comparative approach, utilizing document analysis as the main technique. It draws on primary sources, such as legislative texts and government regulations, as well as secondary sources, such as government reports, publications, and academic studies. The research investigates legislation, market dynamics, and patient access to medical cannabis. The findings reveal that the initial prioritization of the recreational market over the medical market, which affected its development.

**Keywords:** medical cannabis; Uruguay; legalization

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Apresentação do tema</b>	<b>5</b>
<b>2. Contextualização internacional e o caso uruguaio</b>	<b>9</b>
<b>3. A situação legal e o mercado da cannabis medicinal no Uruguai</b>	<b>12</b>
<b>3.1. A situação legislativa da cannabis medicinal no Uruguai</b>	<b>13</b>
<i>3.1.1 Ley 19.172 (2013) - Marihuana y Sus Derivados. Regulación y Control del Cannabis</i>	<b>13</b>
<i>3.1.2. Decreto 46/2015</i>	<b>15</b>
<i>3.1.3 Decreto 403/2016</i>	<b>16</b>
<i>3.1.4 Ley 19.487/2019</i>	<b>16</b>
<i>3.1.5. Decreto 246/2021</i>	<b>17</b>
<b>3.2. A situação do mercado da cannabis medicinal no Uruguai</b>	<b>18</b>
<i>3.2.1. A perspectiva do mercado</i>	<b>18</b>
<i>3.2.2. Números oficiais sobre as licenças de cannabis medicinal no Uruguai</i>	<b>21</b>
<b>4. A perspectiva de pacientes e médicos</b>	<b>23</b>
<b>4.1. Pacientes</b>	<b>23</b>
<b>4.2 Médicos</b>	<b>25</b>
<i>4.2.1 Percepção da classe sobre cannabis medicinal no Uruguai</i>	<b>25</b>
<b>5. Conclusão</b>	<b>29</b>

## REFERÊNCIAS

## **1. Introdução**

### **1.1. Apresentação do Tema:**

No ano de 2013, o Uruguai surpreendeu o mundo e fez história, tornando-se o primeiro país do planeta a legalizar a Cannabis sativa. Foi o pioneiro ao legalizar e regular completamente a produção, distribuição e venda de cannabis em todo o território nacional. Essa medida ousada desafiou o paradigma proibicionista global predominante e posicionou o Uruguai como um laboratório para políticas alternativas de drogas que, 10 anos depois, podem ter suas consequências avaliadas e analisadas a partir de uma perspectiva crítica, principalmente no que diz respeito ao acesso medicinal à planta.

As discussões sobre o tema separam a mesma planta em dois “tipos de uso”: o uso adulto e o uso medicinal, especialmente as discussões regulatórias. Na maioria dos países e estados que regulamentam o acesso, a produção e comercialização da cannabis, existe uma tendência de regulamentar primeiro o uso medicinal e, a partir da educação da população e mudança da percepção social da mesma, o uso adulto ou recreativo entra em pauta (Ransing, 2022). No Uruguai, verificamos uma inversão dessa lógica. Por isso, o presente trabalho pretende explicar a situação legislativa e o consequente desenvolvimento atual mercado da cannabis no Uruguai buscando sempre ser orientado por uma perspectiva crítica, observando as tendências internacionais.

De forma geral, embora o mercado recreativo tenha recebido atenção significativa com a legalização, o impacto da legalização no ecossistema da cannabis medicinal, especialmente seus benefícios e desafios, permanece relativamente inexplorado. Neste trabalho, entenderemos ecossistema como as três pontas da cadeia de produção e consumo da cannabis medicinal: os médicos que prescrevem, os pacientes que utilizam o medicamento para o tratamento e os produtores dos medicamentos que disponibilizam no mercado. No caso, é possível observar uma lacuna na cadeia produtiva dentro do mercado uruguaio de cannabis medicinal, especialmente no caso dos medicamentos à base de cannabis: os produtores não conseguem escoar a produção para dentro do país na mesma medida em que produzem, os pacientes não conseguem ter acesso à uma boa

variedade de produtos ou mesmo acesso financeiro e os médicos não têm o hábito de prescrever medicamentos à base de cannabis devida à distância desse conhecimento da academia e à inacessibilidade ao tratamento (Álvarez, 2023).

Esta pesquisa busca aprofundar-se nas complexidades do mercado de cannabis medicinal do Uruguai, examinando se a legalização de 2013 foi realmente benéfica para os stakeholders da indústria, pacientes e médicos. Para isso, o estudo fornecerá uma visão geral abrangente da legislação e da dinâmica do mercado de cannabis medicinal do país, avaliando os resultados e consequências dessas regulamentações. Além disso, buscaremos explicar a realidade do acesso à cannabis medicinal no Uruguai hoje, considerando tanto o acesso de profissionais médicos ao conhecimento e formação sobre a prescrição quanto o acesso próprio de pacientes às medicações.

Ao final deste trabalho, o objetivo é concluir se o estado atual da legislação e da indústria da cannabis medicinal no Uruguai hoje é suficiente para atender os pacientes. No caso, a hipótese com que trabalha-se é que a legislação não se faz suficiente hoje, em razão da má-formulação das mesmas ou também em consequência da não implementação de legislações relevantes.

Atualmente, o acesso oficial a medicamentos à base de cannabis no Uruguai é permitido na via das farmácias ou via importação, o que causa certa estranheza num país que legalizou a planta há tantos anos. Existem apenas 3 produtos à base de cannabis disponíveis nas farmácias uruguaias hoje, que podem chegar a custar entre \$30 até \$170 dólares (Álvarez, 2023). Em razão de restrições legislativas, as formulações disponíveis não atendem as necessidades de todos os pacientes e são poucos produtos que são regulamentados para a venda no país. Isso faz com que os produtores de cannabis do Uruguai sejam obrigados a orientar-se para a exportação, tanto da matéria-prima como dos produtos já processados, deixando-os sujeitos às muitas limitações de comércio internacional dessas substâncias. Ao mesmo tempo, os pacientes que buscam formulações diferentes das 3 únicas disponíveis na farmácia, acabam por necessitar de uma autorização para importação do medicamento, o que encarece o custo do tratamento e coloca uma barreira burocrática importante. No caso, abre-se espaço então para que estes pacientes recorram à medicações artesanais produzidas por associações, que não possuem

grau farmacêutico e nem garantia de qualidade ou de procedência do produto, o chamado mercado cinza (Álvarez, 2023). Dessa forma, é possível entender que há um descompasso dentro do ecossistema de cannabis medicinal no Uruguai, que será explorado ao longo deste trabalho. O objetivo do trabalho é responder a seguinte pergunta: “A legalização da cannabis em 2013 no Uruguai foi benéfica para o “ecossistema” de cannabis medicinal?” Neste trabalho, consideramos o ecossistema de cannabis medicinal como a tríade formada por pacientes, os consumidores; médicos, os prescritores e as empresas do setor, os fornecedores.

Ao examinar a interação entre legislação, dinâmica do mercado e acesso dos pacientes, esta pesquisa visa contribuir para uma compreensão mais profunda das complexidades e paradoxos que cercam a implementação de políticas de cannabis medicinal no Uruguai. Os resultados deste estudo podem informar decisões políticas em outros países que consideram reformas semelhantes e fornecer insights valiosos para stakeholders da indústria, profissionais de saúde e pacientes.

O objetivo da pesquisa é trazer o panorama do mercado e da legislação do Uruguai, avaliando os resultados dessas regulamentações para os pacientes e empresas do setor no país. Para isto, será realizada uma explanação do cenário legislativo e do mercado da cannabis medicinal atualmente no Uruguai. A partir disto, será possível avaliar os resultados e consequências da legislação uruguaia no acesso dos pacientes e no mercado interno.

Para isso, este trabalho utilizará uma abordagem qualitativa e comparativa para realizar a análise do cenário legislativo e do mercado de cannabis medicinal no Uruguai. A pesquisa documental será a principal técnica empregada, utilizando fontes primárias e secundárias. As fontes primárias incluem textos legislativos e regulamentos governamentais, enquanto as fontes secundárias compreendem relatórios de órgãos governamentais, publicações de organizações internacionais e nacionais, entrevistas e matérias de jornal sobre o tema e estudos acadêmicos. A partir desse material, será realizada uma avaliação do cenário atual no país, levando em consideração todo o “ecossistema” da cannabis medicinal: os pacientes, médicos e empresas do setor.

## 2. Contextualização internacional e o caso uruguaio

Um recente estudo de Ransing (2022), avaliou as legislações de 16 países ao redor do mundo sobre a legislação de cannabis. O estudo revela que, ainda que as políticas de cannabis sejam heterogêneas e variam muito a depender do momento político e da sociedade de cada país, existe uma tendência que é possível observar em todos esses casos avaliados. A legalização da cannabis tem seguido um padrão global, com a maior parte dos países que hoje possuem a legalização do uso recreativo (ou uso adulto), tendo regulamentado primeiramente o uso medicinal e, posteriormente, o recreacional. Essa tendência é exemplificada por nações como o Canadá e diversos estados norte-americanos (Álvarez, 2023). Portanto, seguindo essa lógica, existem muitos países que encontram-se no estágio inicial da regulamentação da Cannabis, onde só é possível ter acesso à medicamentos e utilizá-la para fins medicinais apenas. Alguns desses países são Israel, Colômbia e Argentina (Ransing, 2022). De acordo com Álvarez (2023), o fenômeno de legalização do Uruguai é único quando comparado ao resto do mundo.

A diversidade de esquemas regulatórios para a cannabis medicinal demonstra a complexidade desse tema. Enquanto países como Canadá, Alemanha, Países Baixos e alguns estados norte-americanos priorizam o desenvolvimento da indústria e o acesso amplo dos pacientes, optando por regulamentações mais flexíveis, outros, como a República Checa, enfatizam o controle de qualidade, resultando em um sistema mais rigoroso e burocrático (Ransing, 2022). Essa última abordagem, embora garanta maior segurança, pode contribuir para o crescimento do mercado ilícito.

O Uruguai se tornou a primeira nação do mundo a legalizar a cannabis totalmente em seu território em 2013. Anteriormente, já haviam casos de descriminalização, como em Portugal em 2001 ou Holanda desde a década de 70, ou a legalização do uso medicinal, como em Israel em 1992 e no Canadá em 1999 (Ransing, 2022).

Para desenhar a tendência mencionada no início do capítulo, vamos utilizar os exemplos de países e estados que têm a cannabis legalizada: Canadá, o estado de Washington (EUA), o estado do Colorado (EUA), baseando-se no estudo de

Ransing (2022) e o estudo comparativo de Pardo (2014). Em todos esses lugares, que legalizaram a cannabis de forma integral em seu território, o processo de regulamentação da planta foi iniciado muito tempo antes, com a legalização do uso medicinal. A própria estrutura da legislação de legalização no Colorado foi uma expansão da já existente legislação de cannabis medicinal, de acordo com o próprio órgão regulatório do estado (Pardo, 2014). O mesmo aconteceu no Canadá e na Califórnia (USA), onde dispensários que previamente eram pontos de venda de produtos apenas para os pacientes identificados, passaram a vender para o público adulto com a legalização.

A importância dessa dinâmica de “iniciar” um processo de legalização a partir da regulamentação do uso medicinal pode ser comprovado nos casos de Washington e Colorado, onde verifica-se que as legislações de legalização do uso recreativo da planta foram implementadas a partir da votação popular e de referendos, que receberam maioria no apoio popular e por isso foram implementados pelos respectivos órgãos legislativos dos estados (Pardo, 2014). Isso demonstra como há um amadurecimento da opinião pública e do próprio conhecimento da população a respeito do tema, que dentro dessa ordem de legalização medicinal “primeiro” garante o acesso aos pacientes, permite a convivência social a partir de uma perspectiva de saúde e posteriormente oferece a possibilidade de acesso irrestrito a partir da legalização do uso adulto.

O Uruguai tem uma história muito diferente, uma vez que a legalização veio a partir de uma iniciativa do governo federal, mais do que uma organização popular, e cuja opinião pública em maioria era inicialmente contrária à legalização, conforme será explanado no capítulo 2. Além disso, a prioridade naquele momento era o combate ao comércio ilegal, e portanto havia uma grande preocupação em propor um monopólio do governo, buscando evitar um mercado muito comercial (Silva, 2023), diferenciando-se desses outros exemplos citados, Washington, Colorado e Califórnia.

No entanto, a implementação prática das regulamentações para o uso medicinal no Uruguai apresentou um atraso em relação ao uso recreacional. Essa abordagem de legalização “simultânea” foi motivada pela preocupação do governo uruguaio com a segurança pública, o que acabou acontecendo em detrimento da

saúde ou dos direitos dos pacientes. Ou seja, a abordagem de legalização simultânea foi parte da estratégia de segurança pública e combate ao tráfico proposta pelo poder executivo:

Contida em um pacote com uma série de medidas para melhorar a segurança pública do país, a regulação da Cannabis emergiu no que foi nomeado de “Estratégia por la vida y la convivencia”, com origem direta do Gabinete de Segurança do Poder Executivo do governo de José “Pepe” Mujica (2010-2015). A estratégia buscava enfraquecer as redes de crime organizado por meio do combate ao tráfico. Por esse motivo também, explica-se a permissão do autocultivo, clubes canábicos e distribuição estatal via farmácia (Silva, 2023).

### 3. A situação legal e o mercado da cannabis medicinal no Uruguai

Conforme pincelado no capítulo anterior, o caráter único do processo de legalização uruguaio se deu por seu objetivo principal, que era o combate ao tráfico e ao crime organizado. Isso explica a legalização “simultânea”, processo único no planeta encabeçado pelo então presidente José Pepe Mujica, e seu foco muito maior no desenvolvimento de estruturas que comportassem o mercado recreativo acima do medicinal. Afinal, as pessoas que procuravam o mercado ilegal estavam atrás do uso recreativo, e não medicinal. Portanto, o foco principal naquele momento era cortar o fluxo de capital para as organizações criminosas a partir da remoção desses usuários da clandestinidade (Silva, 2023). No ano de 2012, o Uruguai bateu o recorde histórico de homicídios no ano, o que muito preocupava a população, e a principal razão apontada para esse fato era a proliferação de pequenas organizações criminosas no país, o “*narcomenudeo*”, microtraficantes que realizavam disputas territoriais violentas, “acertos de contas” que transformaram regiões de Montevideo em “zonas vermelhas” (Silva, 2023).

De acordo com Silva (2023), a comoção da opinião pública, as narrativas apresentadas pela imprensa nacional e o grau de violência de alguns crimes que ocorreram no país, ainda que não possuíssem necessária correlação com o tráfico, levaram o governo uruguaio a uma posição de “um poderoso ímpeto de agir”. O país havia se recuperado da crise econômica e mesmo assim havia uma crescente de violência no país, o que minava a narrativa tradicional da esquerda que associava a crise econômica e a pobreza à criminalidade. Foi então necessária uma abordagem diferente das já falidas tentativas de conter a questão da segurança, e em 2012 o governo apresenta a “*Estratégia por la vida y la convivencia*”, um documento produzido pelo Gabinete de Segurança do Poder Executivo que por primeira vez sugere a legalização da cannabis como um pilar para adereçar o problema de segurança pública que vivia o Uruguai, centralizando no Estado o controle da cadeia de regulação, produção, distribuição e venda da planta.

Dentro desse contexto, portanto, é possível compreender o processo por trás da legalização, que explica o desinteresse do governo em pautar a questão da cannabis medicinal, ou do uso medicinal da cannabis, no processo de legalização e

implementação da legislação: não teria esse tema pouco ou nenhum efeito na questão de segurança, principal motivador da proposta de legalização.

### **3.1. A situação legislativa da cannabis medicinal no Uruguai**

#### **3.1.1 Ley 19.172 (2013) - *Marihuana y Sus Derivados. Regulación y Control del Cannabis***

Após o direcionamento oferecido pela “*Estratégia por la vida y la convivencia*”, fruto de discussões envolvendo diversos entes da sociedade, a lei que legaliza a cannabis no Uruguai passa em Dezembro de 2013. O objetivo principal da legislação é enfraquecer o crime organizado ao desocupar o mercado ilegal de cannabis, migrando o consumo de cannabis para as vias estatais e cortando a fonte de renda das organizações criminais. A legislação também prevê que deve-se separar o usuário de cannabis do mercado ilegal, protegendo-o do crime e oferecendo uma alternativa confiável, com controle de qualidade e garantindo o direito à saúde e segurança. Além disso, a legislação oferece uma importante mudança de perspectiva do uso de cannabis, saindo de uma perspectiva de criminalização para uma questão de saúde pública. Os excertos da lei que se referem à saúde podem ser lidos abaixo:

Artículo 3º.- Todas las personas tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, al disfrute de los espacios públicos en condiciones seguras y a las mejores condiciones de convivencia, así como a la prevención, tratamiento y rehabilitación de enfermedades, de conformidad con lo dispuesto en diversos convenios, pactos, declaraciones, protocolos y convenciones internacionales ratificados por ley, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos y libertades consagradas en la Constitución de la República, con sujeción a las limitaciones emergentes del artículo 10 de la misma..

Artículo 4º.- La presente ley tiene por objeto proteger a los habitantes del país de los riesgos que implica el vínculo con el comercio ilegal y el narcotráfico buscando, mediante la intervención del Estado, atacar las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso problemático de sustancias psicoactivas, así como reducir la incidencia del narcotráfico y el crimen organizado. (Uruguay, 2013)

A legislação também inaugurou o IRCCA, o Instituto de Regulação e Controle da Cannabis, um órgão ligado ao Ministério da Saúde Pública que provê licenças, permissões e autorizações referentes à cannabis no país. O órgão centraliza a regulamentação e supervisão da produção de cannabis medicinal no Uruguai. De acordo com Bastos (2018) sua principal função é conceder licenças e supervisionar a produção, licenciando e monitorando as atividades de cultivo, processamento e fabricação de produtos de cannabis medicinal. Por isso, as empresas interessadas em atuar nesse mercado devem obter licenças do IRCCA, cumprir rigorosos regulamentos e padrões de controle de qualidade. Essa regulação envolve colaboração com outros órgãos governamentais, como o Ministério da Saúde Pública (MSP) e o Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP), demonstrando o compromisso com a segurança e eficácia dos produtos disponibilizados no mercado.

Quanto à segurança e controle de qualidade, também responsabilidade do IRCCA, são mantidas por meio do estabelecimento de limites de potência, exigência de testes de contaminantes e implementação de regulamentos de embalagem e rotulagem. O órgão pode, inclusive, revogar licenças em razão do descumprimento das medidas estabelecidas. Além disso, o IRCCA é o órgão que registra e rastreia a distribuição das licenças de empresas e também usuários ou pacientes, que nesse momento legislativo têm de percorrer caminhos muito parecidos para obter os produtos. O órgão também se torna responsável por promover a pesquisa e o desenvolvimento relacionados à cannabis. Isso inclui apoiar pesquisas científicas sobre os potenciais benefícios terapêuticos da cannabis e explorar novas aplicações para uso medicinal.

Como é possível observar pelos destaques sobre a lei e sobre o IRCCA, a cannabis medicinal, ou uso terapêutico de cannabis, é mencionado mas pouquíssimo tratado tanto na legislação quanto no IRCCA. Também pode-se observar que o próprio fato do caminho para os pacientes e usuários serem muito similares dentro da estrutura burocrática do órgão já denota um tratamento homogeneizado que não corresponde às necessidades específicas nem de pacientes e nem de usuários.

Outro destaque relevante da legislação é que ela prevê no Artigo 2, o controle estatal sobre as atividades comerciais e de distribuição de cannabis como é possível observar no excerto:

“Control y regulación de las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de cannabis y sus derivados, o cáñamo cuando correspondiere, a través de las instituciones a las cuales otorgue mandato legal” (Uruguay, 2013)

Apesar de não limitar o acesso à cannabis ao estado, uma vez que permite o autocultivo e os clubes de cultivo, a lei deixa claro um modelo de legalização bastante estadocêntrico, onde o comércio de produtos derivados de cannabis fica sob controle do Estado. Isso significa que, ainda que a lei permita o cultivo e o consumo, a venda segue proibida para os cidadãos uruguaios. Quando consideramos a perspectiva de segurança pública, essa restrição faz bastante sentido. No entanto, pensando no acesso à saúde e no ecossistema da cannabis medicinal, essa restrição pode resultar num malefício para pacientes e produtores.

### **3.1.2. Decreto 46/2015**

O decreto emitido em 2015 foi o primeiro momento de protagonismo da cannabis medicinal na jornada de legalização e regulamentação uruguaia. Esse documento foi emitido pelo governo, dois anos após a legalização no país, cuja própria existência já expõe a lacuna que a legislação anterior deixou no que se refere ao uso medicinal da cannabis. Além disso, o decreto destaca muito a priorização de um controle de qualidade rígido, o que parece muito interessante mas na prática acaba restringindo a acessibilidade dos pacientes, uma vez que dificulta a produção e realização de produtos a base de cannabis, além de aumentar os custos que vêm associados ao cumprimento das rígidas normas de controle de qualidade propostas. Esse decreto é posteriormente derrubado por um decreto do ano de 2021, que será revisado no item 3.1.5.

Nesse documento, é autorizada a produção de dois tipos de produtos medicinais: produtos à base de plantas, definidos como ervas ou misturas herbais utilizadas para fins medicinais e produtos farmacêuticos. Ambos os produtos passam

a necessitar da autorização do IRCCA para serem produzidos, e os produtos farmacêuticos precisam também da autorização do Ministério da Saúde Pública para serem fabricados, uma vez que precisam estar em confluência com as normas farmacêuticas nacionais, ou seja, é submetido sob os mesmos parâmetros que os fármacos alopáticos.

### **3.1.3 Decreto 403/2016**

Este decreto regula produtos à base de plantas, os produtos fitoterápicos, que inclui também os produtos fitoterápicos à base de cannabis. Este decreto trata da produção e venda de produtos fitoterápicos e ainda que não mencione diretamente a cannabis, desenha as regras de produção e venda de produtos à base de plantas no país. No texto fica definido que o Ministério da Saúde Pública é responsável por supervisionar os produtos fitoterápicos, que devem obedecer às normas editadas pelo mesmo.

### **3.1.4 Ley 19.487/2019**

A lei 19.487 pode ser considerada oficialmente, a lei de cannabis medicinal no Uruguai. Ela passa no congresso apenas em 2019, 6 anos depois da legalização da cannabis no país. O governo se posiciona, finalmente, na liderança da indústria da cannabis medicinal no país, ao declarar que é de interesse público promover, proteger e melhorar a qualidade da saúde pública por meio de produtos de cannabis de qualidade e acessíveis:

Declárase de interés público las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública mediante productos de calidad controlada y accesibles, en base a cannabis o cannabinoides, así como el asesoramiento médico e información sobre beneficios y riesgos de su uso. (Uruguay, 2019)

Um dos principais avanços da lei é que ela define claramente quais são os produtos que são considerados produtos de cannabis medicinal, expandindo o entendimento prévio do Decreto de 2015. Além dos já conhecidos produtos de grau farmacêutico, entram produtos à base de plantas, que podem ser desde especialidades vegetais, novos remédios fitoterápicos, fitoterápicos tradicionais ou

produtos vegetais à base de cannabis. A lei também direciona ao Ministério da Saúde Pública a responsabilidade de definir o método válido para extração, bem como o veículo em que está o extrato. A lei também apresenta o formato de obtenção dos medicamentos por via de uma receita individualizada, criando um remédio que é formulado por farmacêuticos usando a proporção exata de canabinoides prescrita pelo médico. Os uruguaios também são contemplados com a possibilidade de importação de medicamentos à base de cannabis, mediante recomendação médica e autorização do Ministério de Saúde Pública.

Além disso, cria-se o Programa para Acesso a Cannabis Medicinal e Terapêutica, do Ministério da Saúde Pública, que visa melhorar a qualidade de vida dos cidadãos ao incorporar no sistema público de saúde a cannabis medicinal. O Ministério da Saúde Pública também fica incumbido com a tarefa de treinamento para profissionais da saúde sobre o tema. Também são criadas duas comissões, voltadas para o mercado: para a inclusão no sistema financeiro e para o apoio aos pequenos e médios produtores.

Outro avanço importante para o setor é o fim da restrição de quantidade máxima de THC que havia sido previamente estabelecida, criando espaço para medicamentos mais eficientes para, por exemplo, pacientes de dor e câncer, que necessitam de uma maior quantidade desse canabinoide.

### **3.1.5 Decreto 246/2021**

O Decreto 246/021 regulamenta a produção, importação, exportação, distribuição e uso de cannabis no Uruguai para fins científicos e medicinais. Ele estabelece diretrizes para a pesquisa científica, cultivo, produção, distribuição e dispensa de produtos à base de cannabis. Todas essas atividades são reguladas e autorizadas previamente pelo IRCCA.

Um grande avanço do decreto é a definição de termos como "cannabis psicoativa" (com mais de 1% de THC) e "cannabis não psicoativa" (com menos de 1% de THC). Isso ajuda a criação de políticas e regulamentações distintas para estes produtos de formulações distintas, tirando-os da mesma categoria geral de

produtos à base de cannabis. No caso, os produtos não psicoativos podem ter uma regulamentação mais leve e arrojada uma vez que são muito mais seguros para o uso popular. Além disso, o decreto estabelece que o estado uruguaio, juntamente com a IRCCA, tem a obrigação de promover e facilitar pesquisas científicas sobre a cannabis medicinal.

O decreto também estabelece condições e regras para a venda, compra e acesso a medicamentos à base de cannabis, o que cria uma boa camada de burocratização no acesso, ainda que promova diretrizes claras, como a dispensação apenas perante a prescrição médica e a isenção de impostos de transferência de agricultura.

Além disso, o decreto passa a permitir a exportação de produtos à base de cannabis, incluindo materiais *in natura*. Este é um avanço bastante significativo para a indústria, ainda que sejam poucos os países que importam produtos de cannabis *in natura*. Esse decreto substitui o decreto 46 de 2015 e torna-se a nova base estrutural de existência da indústria de cannabis no Uruguai.

## **3.2. A situação do mercado da cannabis medicinal no Uruguai**

### **3.2.1 A perspectiva do mercado**

Conforme demonstrado anteriormente a partir da análise legislativa, houve uma priorização do mercado recreativo acima do mercado medicinal no Uruguai. Por esse motivo, entende-se que a indústria de cannabis medicinal uruguaia foi desfavorecida e têm um vácuo importante a ser preenchido. Esse é um dos motivos que explica a situação de crise que é descrita na indústria desde o início do ano de 2024, definida pela Câmara de Empresas de Cannabis Medicinal (CECAM) na voz de Ricardo Paéz, presidente que concedeu entrevistas a grandes meios de comunicação uruguaios sobre o tema. A CECAM neste trabalho servirá como porta-voz do “mercado”, devido ao fato de que é uma entidade composta por empresas do setor medicinal que fez uma campanha pública no início do ano de 2024 para endereçar a crise do setor. A importância de um capítulo que contempla a

perspectiva do mercado é justamente para observar os efeitos práticos de todas as legislações e decretos analisados acima. De acordo com Paéz, a crise na indústria pode ser verificada pela desvalorização das exportações: em 2021, o Uruguai exportou mais de 2,5 milhões de dólares para o principal mercado, a Suíça, e no ano de 2023 essa cifra caiu para 300 mil dólares (Desayuno, 2024). Os únicos países que recolheram as importações de cannabis *in natura* do Uruguai no momento foram a Suíça e República Tcheca, cuja capacidade de absorção da produção uruguaia foi saturada, de acordo com Paéz. A conclusão é que “falta mercado” aos produtores uruguaiois.

Uma outra perspectiva ressaltada pela CECAM é o fato de que os bancos uruguaiois não aceitam conceder contas às empresas de cannabis, o que causa um grande prejuízo e insegurança financeira aos empresários do ramo. Para a exportação, precisam utilizar contas no exterior que têm altas taxas e pouca garantia (Desayuno, 2024). Além disso, ainda contemplando a perspectiva financeira, Paéz afirma que o único setor agrícola que “paga para cultivar” é o setor da cannabis, uma vez que as licenças para cultivo são muitas, têm um alto custo e são pagas de antemão, fazendo com que o investimento para o cultivo de cannabis no Uruguai de maneira industrial seja muito caro e pouco lucrativo (Desayuno, 2024). Um produtor precisa de licenças do IRCCA, Ministério da Saúde Pública e do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca para operar regularmente.

O trabalho de Álvarez, publicado no Journal of Cannabis Research em 2023 reforça a questão burocrática como uma das barreiras para o desenvolvimento da indústria de cannabis medicinal no Uruguai. Além disso, apontam a falta de acesso de pacientes, que será tratada no capítulo 3, e a existência de um mercado alternativo e não regulado. Seriam as associações de pacientes ou pequenos produtores que se tornaram a alternativa para o uso medicinal no país. De acordo com uma pesquisa do Monitor Cannabis realizada nas feiras ExpoCannabis UY de 2015 e 2016, 42% dos pacientes haviam acessado produtos por essas vias, que eram majoritariamente óleos (44%) ou cremes (15%) (Álvarez, 2023).

Com todas essas implicações, há uma diminuição no número de licenças ativas de plantio e produção, de 150 para 30, uma queda que corrobora o uso do termo crise para se referir ao estado do mercado de cannabis medicinal uruguaio em

2024. Visto isso, a CECAM publicou no jornal El País em janeiro de 2024 uma lista de 13 medidas que levaram ao governo uruguaio para buscar solucionar a questão. As medidas estão listadas abaixo:

1. Colocar em funcionamento o Conselho Nacional Honorário aprovado pela Lei 19.172, cuja formação conta com a participação de representantes dos produtores e do Comitê Técnico Assessor previsto pela Lei 19.847, incluído no decreto regulamentar do qual a Cecam é mencionada como membro.
2. Permissão do uso de CBD e espectro completo para a produção de alimentos, suplementos e cosméticos com um valor inferior a 1% de THC.
3. Venda de flores de cannabis para uso medicinal com receita em farmácias mediante registro prévio no MSP (Ministério da Saúde Pública).
4. Autorizar a extração de flores sob licença do MGAP (Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca), como insumo de extratos medicinais, desde que cumpram os requisitos sanitários exigidos.
5. Simplificação de licenças: aumento do prazo de validade da autorização, permissão para ter licenças múltiplas, autorização para que as licenças fiquem suspensas, redução de custos e simplificação da emissão de guias de transporte.
6. Permitir a venda de flores com alto teor de CBD e menos de 1% de THC, a fabricação, venda no mercado interno e exportação de cigarros pré-enrolados de cânhamo que cumpram as medidas de inocuidade estabelecidas para os produtos já regulamentados para Uso Adulto (Auto Cultivadores, Clubes, Farmácias).
7. Resolver problemas de transações no sistema financeiro e acesso ao crédito. Levar em consideração o comentário do representante da JIFE (Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes) que declarou na Comissão de Lavagem de Dinheiro na Câmara dos Deputados que as movimentações financeiras dos setores de cânhamo industrial e farmacêutico não estão incluídas nas limitações bancárias, ao contrário da cannabis para “Uso Adulto”.
8. Agilizar a emissão de licenças de exportação.
9. Agilizar a importação de genéticas com alto teor de THC por meio do INASE (Instituto Nacional de Sementes).
10. Inclusão de medicamentos à base de cannabis no Formulário Terapêutico Nacional. Habilitação para a venda de fitoterápicos em todas as apresentações de origem industrial e farmacêutica de acordo com os resultados de inocuidade no produto final, em comércios habilitados como lojas de especialidades.
11. Simplificar o protocolo de exigência física às farmácias para a implementação do sistema de receita magistral.
12. Universalização do acesso à cannabis por meio da eliminação ou simplificação do registro de usuários e eliminação da denominação do termo “recreativo”, substituindo-o por “Uso Adulto”. Desta forma, uruguaios e estrangeiros podem comprar cannabis nos comércios habilitados.
13. Promoção da pesquisa e desenvolvimento do conhecimento científico em endocannabinologia em nível superior. Implementação de uma campanha para o uso responsável e seguro da cannabis e seus derivados que alerte a população sobre o risco do uso de produtos ilegais e inspeções por parte do MSP, punindo os responsáveis. (La Industria [...], 2024, tradução própria)

### **3.2.2 Números oficiais sobre as licenças de cannabis medicinal no Uruguai**

Todos os dados oficiais sobre a indústria de cannabis no Uruguai são emitidos pelo IRCCA. Infelizmente, os dados não são consolidados separando a indústria de cannabis medicinal da indústria de cannabis recreativa. Portanto, na tabela abaixo é possível verificar apenas a quantidade de licenças emitidas pelo IRCCA que seguem válidas em 2024. A consulta a estes dados foi feita após a publicação da maioria dos estudos utilizados neste trabalho, portanto a interpretação destes dados é importante para avançar as discussões iniciadas previamente. No caso, pode-se observar que há uma grande quantidade de licenças de cannabis medicinal válidas em 2024. Isso indica que o movimento gerado no mercado, em colaboração com o governo a partir da crise do início de 2024 têm dado resultados frutíferos, e o trabalho da CECAM relatado na seção anterior foi eficiente no sentido de acelerar a emissão de licenças como parte do plano de superação da crise no setor.

**Tabela 1: Licenças Válidas de Cannabis no Uruguai em 2024**

Categoria de Licença	Número de Licenças Válidas
Cultivo de Cannabis Psicoativa para Uso Adulto	2
Cultivo de Cannabis para Uso Medicinal	17
Industrialização	15
Pesquisa	11
Operação em Zonas Francas e Outras Áreas Alfandegárias	1
Produtores de Sementes/Viveiros	2
Serviços para Terceiros com Cannabis e seus Derivados	2

**Fonte:** Adaptado de Licencias Aprobadas, IRCCA (2024)

## **4. A perspectiva de pacientes e médicos**

Dentro do ecossistema de cannabis medicinal, o protagonismo prático é dos médicos e dos pacientes. É preciso mobilizar o conhecimento dos profissionais de saúde para a prescrição dos medicamentos e orientação dos pacientes e trabalhar para que estes pacientes adiram ao tratamento proposto e tenham condições de acessá-lo. Por isso, iremos trabalhar nesse capítulo as perspectivas destes dois grupos tão essenciais para o desenvolvimento da indústria de cannabis medicinal no Uruguai.

### **4.1. Pacientes**

De acordo com o trabalho de Álvarez, publicado no Journal of Cannabis Research em 2023, os pacientes possuem hoje três formas de acesso regulamentadas no país: a compra dos medicamentos disponíveis em farmácias, a importação de medicamentos pela via do uso compassivo e a formulação de medicamentos individuais em farmácias de manipulação pela via da receita magistral. Cada uma delas será explorada nesta seção, ressaltando suas possíveis limitações e insuficiências.

Os medicamentos disponíveis nas farmácias podem ser obtidos apenas por meio de uma receita médica. Os produtos disponíveis hoje e aprovados pelo Ministério de Saúde Pública são apenas três: Epifractán, Xannadiol e Xalex. Estes medicamentos têm um custo que varia entre \$30 e \$170 dólares e a formulação é limitada apenas ao CBD (canabidiol), que se apresenta em concentrações que variam de 2.5% a 10% de CBD. De acordo com Álvarez, o preço desses medicamentos fazem deles “quase inacessíveis para pacientes que requerem o uso de doses frequentes”. Além disso, as formulações disponíveis são limitadas, e falham em atender os pacientes, como relata uma paciente da associação de pacientes com fibromialgia: “a opção que o sistema de saúde e a estrutura legal nos oferece hoje não resolve os nossos problemas de saúde ou econômicos, não é compatível com a realidade. O que é oferecido hoje nas farmácias não é o que precisamos” (Álvarez, 2023, tradução própria). A formulação regulamentada para venda em farmácias hoje é de menos de 1% de THC (não psicoativa) e isso limita as

condições que podem ser atendidas por esses medicamentos. Ademais, os produtos à base de cannabis não são cobertos pelo sistema de saúde público nacional, o que significa que os pacientes que não puderem pagar de fato não têm acesso a esses medicamentos.

Uma outra maneira de ter acesso à medicamentos à base de cannabis no Uruguai é a importação compassiva. Esse modelo funciona sob a prescrição médica e permite o paciente acessar um medicamento que não está disponível no próprio país, mas é possível importar de outra nação. O método da importação compassiva existe em outros países como o Brasil, a partir da RDC 660/2022, e implica uma importante barreira burocrática: no Uruguai, só podem ser importados medicamentos prescritos na receita laranja, exclusiva para produtos de alto controle como morfina e derivados, e podem ter um custo muito elevado dependendo do medicamento prescrito, variando entre US\$210 e US\$275 por frasco (Queirolo et al, 2021). De acordo com o artigo de 2023, as autoridades uruguaias interromperam esse mecanismo e não aceitam mais novas aplicações de pacientes. Esse movimento, apesar de diminuir uma via de acesso ao tratamento, pode indicar um aceno para a expansão do mercado externo.

Finalmente, a terceira via de acesso legal de um paciente uruguaio é a receita magistral. Essa via de acesso foi garantida a partir da Lei 19.487, e é considerada por especialistas no tema a melhor maneira de garantir a acessibilidade. Trata-se de uma receita personalizada em que o médico responsável pode prescrever com exatidão os componentes do medicamento, garantindo exatidão nas quantidades, formulações e concentrações para cada paciente e patologia. A fórmula então é produzida numa farmácia de manipulação por um químico farmacêutico. Apesar de parecer ideal, a implementação dessa via de acesso é muito difícil, uma vez que, segundo depoimento na Câmara de Representantes em 2019, a Associação de Químicos Farmacêuticos do Uruguai, na voz de Mariela Méndez, afirma que há a capacidade técnica para fazer as fórmulas magistrais, mas a presença de químicos farmacêuticos nas farmácias comunitárias está muito debilitada, impossibilidade principalmente pela viabilidade financeira da presença destes profissionais e das horas de trabalho que requerem este tipo de formulação (Queirolo et al, 2021).

Para além das vias legais, existe o acesso definido como produção artesanal (Queirolo et al, 2021). Esse mercado de “terceiros” abastece cerca de 42% dos pacientes entrevistados, majoritariamente fornecendo óleos (44%) e cremes (15%) (Álvarez, 2023). Esse dado é interessante porque traz uma perspectiva da necessidade dos pacientes uruguaios de acessar medicamentos: mesmo com o acesso livre à cannabis *in natura* em farmácias, clubes ou auto cultivo, a busca do óleo, um produto voltado para o uso terapêutico, no mercado paralelo demonstra que há sim uma insuficiência no sistema uruguaio para atender as necessidades do uso terapêutico da cannabis. A questão dos produtos artesanais é tratada no Informe de Cannabis Medicinal no Uruguai, de 2021, a partir da perspectiva dos próprios produtores. Durante a votação da Lei 19.487, as associações de produtores foram ouvidas (Álvarez, 2023). Em teoria, o que a lei propõe é um marco legal para esses produtores, que poderiam cadastrar seus produtos como “formas vegetais” no Ministério da Saúde Pública. No entanto, os produtores afirmam que não é um processo tão simples, uma vez que o cadastro exige fornecer um levantamento bibliográfico e documentação técnica onde seja evidenciado o uso do produto por pelo menos vinte anos, detalhes sobre as condições para a indicação de seu uso e seus potenciais riscos, entre outros (Queirolo et al, 2021). Esse processo é custoso e não é uma realidade possível para os produtores, especialmente os pequenos. Ainda assim, entende-se que a regulamentação é uma maneira de assegurar a qualidade dos produtos artesanais, uma preocupação compartilhada também por profissionais da saúde.

Uma regulamentação do mercado interno é, portanto, tão necessária para os produtores quanto para os pacientes, que buscam uma garantia de qualidade, conforme afirmado pelo representante da Associação Uruguaia de Pacientes de Cannabis:

Hoje em dia, qualquer um pode ter acesso ao óleo de cannabis. Por isso, queremos que seja possível ter acesso a uma alternativa controlada. Nós viemos para sermos controlados; viemos para nos submeter a todos os controles necessários para que se tenha acesso ao que realmente se quer e não a uma enganação. (Queirolo et al, 2021, tradução própria).

## 4.2 Médicos

#### **4.2.1 Percepção da classe sobre cannabis medicinal no Uruguai**

Apesar da legalização ter ocorrido em 2013, até o ano de 2021 não havia nenhuma pesquisa oficial que investigasse o sentimento da comunidade média com relação ao uso terapêutico de cannabis. Buscando preencher esse vácuo, em 2021 foi lançado o “Informe de Cannabis Medicinal no Uruguai: um estudo sobre a comunidade médica e os desafios persistentes”, um estudo feito a partir do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Católica do Uruguai, em colaboração com entidades médicas de todo o país. O estudo foi conduzido por meio de entrevistas qualitativas com mais de 230 médicos uruguaios sobre a relação com a cannabis medicinal, e nesta seção nos debruçaremos sobre os resultados obtidos.

Os médicos entrevistados pertencem a diversas áreas e a maioria (59%) havia terminado a faculdade de medicina há mais de 20 anos. Dentre os achados iniciais, descobre-se que 85% dos médicos já foram perguntados sobre cannabis medicinal por seus pacientes. Dentre estes, quase metade afirmou que isso aconteceu algumas vezes no ano (47%). Todos os psiquiatras, neurologistas e reumatologistas afirmam que receberam perguntas sobre cannabis de seus pacientes. A categoria que menos recebeu esses questionamentos foram os pediatras. As enfermidades dos pacientes que mais procuram o tratamento com cannabis são fibromialgia e osteoporose e as enfermidades de saúde mental, definidas como transtornos do sono, do estado de ânimo ou do espectro autista.

Ainda que a maioria dos médicos foram consultados sobre o tratamento com cannabis medicinal, apenas 53% recomendaram o uso de cannabis para os pacientes. Dentre estes, a maior parte dos neurologistas afirma que indicou o tratamento. Dentre os que recomendaram o tratamento, 88% afirmam que só indicaram o uso de cannabis “quando todos os outros tratamentos não deram resultado”, o que é uma percepção consistentemente verificada pelo estudo.

Dentre os médicos que recomendaram o uso de cannabis, a maioria recomendou o uso de um produto de farmácia, de via oral (46%). No entanto, é interessante notar que a segunda maior recomendação é a do “contato de um médico especializado no tema”, uma estatística que demonstra a falta de conhecimento formal dos médicos sobre cannabis: ainda que recomendem esse curso de tratamento para os pacientes, não se sentem seguros para prescrever o

tratamento. Alguns dos médicos, em minoria, afirmaram que recomendaram o contato de um produtor artesanal ou de uma associação de pacientes.

Quanto aos médicos que não recomendaram o tratamento com cannabis, apenas 15% afirmou que não recomendaria o tratamento, enquanto 64% afirma que sim, recomendaria. Dentre esses médicos, a maioria afirma que recomendaria para o paciente o tratamento, indicando o contexto de um médico especializado no tema, mais uma vez reforçando a percepção de que não há conhecimento suficiente da classe médica sobre o tema. Essa percepção é corroborada no trabalho, que afirma que os entrevistados, no geral, manifestaram que a comunidade médica é percebida como distante nas discussões sobre a cannabis medicinal, em razão de desconhecimento ou preconceito (Queirolo et al, 2021, página 23).

O estudo também afere o nível de conhecimento real e o nível de conhecimento desejados destes profissionais sobre os temas relacionados à cannabis medicinal, numa escala de 1 a 5. Os temas em que é possível observar a maior distância entre o que se sabe e o que se deseja saber são “dosagem e criação de planos de tratamento eficazes” e “diferenças e semelhanças entre os diversos produtos que contém canabinoides”. Além disso, os temas que possuem maior desejo de conhecimento são “riscos potenciais”, “usos potenciais e segurança” e “sinais de advertência e precauções”. O estudo ressalta que todos os temas têm uma classificação de conhecimento desejado maior do que 4, indicando um alto interesse da classe médica de aprender sobre cannabis medicinal.

Sobre educação e conhecimento, 52% dos entrevistados afirmaram que já tinham participado de alguma palestra ou atividade acadêmica de formação sobre cannabis, enquanto 47% declarou nunca ter participado de nenhuma atividade acadêmica sobre o tema. Dos que nunca participaram, 53% afirmaram que o motivo é por desconhecer atividades desse tipo, com apenas 4,1% tendo afirmado que não tem interesse no tema. Além disso, 85% dos que nunca participaram estariam dispostos no futuro a frequentar alguma formação sobre cannabis medicinal. Esses números demonstram que há uma enorme abertura dentro a comunidade médica uruguaia pelo conhecimento sobre cannabis medicinal. Quanto ao formato, a maioria dos médicos afirma que prefere um curso dentro da formação acadêmica, artigos científicos e recursos digitais como formas de obter conhecimento sobre o tema. Além disso, mais de 90% dos entrevistados consideram relevante que se inclua o sistema endocanabinoide na formação universitária.

Quanto à percepção sobre a regulação, 56% dos entrevistados acreditam que a cannabis deve ser legal para uso recreativo e medicinal, enquanto 39% argumentam que deve ser legal apenas para o uso medicinal. Apenas 3% afirmam que não deveria ser legal para nenhum uso. Além disso, 68% dos entrevistados estão de acordo com a legislação uruguaia, enquanto 21% estão em desacordo. Dentre as percepções sobre regulação, 87% concordam que a cannabis só deve ser prescrita por médicos, e quase dois terços dos entrevistados concordam que deveria haver uma lista oficial de enfermidades que podem ser tratadas com cannabis.

Com relação às percepções sobre os riscos da cannabis, 44% dos entrevistados se opõem à afirmação de que a cannabis pode ser adictiva. Além disso, 57% acreditam que ela não apresenta nenhum risco para saúde física e 52% afirma que ela não apresenta nenhum risco para a saúde mental, pelo contrário, há uma percepção de 71% dos entrevistados de um benefício para a saúde física e 54% afirmam que há benefícios para a saúde mental. A afirmação de que “Os médicos devem ter uma formação formal sobre cannabis medicinal antes de recomendá-la” teve um índice de concordância quase unânime, de 96% dos entrevistados.

Quando questionados sobre as barreiras para a recomendação do tratamento, a maioria dos profissionais menciona a falta de informação e conhecimento clínico, a falta de guias clínicos oficiais e incertezas sobre dosagem e interações medicamentosas. Essa opção foi quase unânime entre os respondentes, dentre todas as idades e especialidades. Mais uma vez fica clara a ausência de conhecimento formal sobre o tema como um grande vácuo para o ecossistema de cannabis medicinal no Uruguai

De forma geral, a pesquisa conclui que os médicos uruguayos têm uma visão positiva relacionada à regulação de cannabis medicinal e são favoráveis à recomendação do uso terapêutico. O maior impeditivo hoje para a prescrição é a falta de conhecimento prático e aplicável na clínica, que demonstra uma clara falta na formação destes médicos sobre o tema, ainda que a maioria esteja interessado em aprender sobre cannabis medicinal. Também é possível notar a abertura e aceitação do tema pela comunidade médica, o que indica uma postura favorável para mudanças da política pública sobre o tema. Finalmente, conclui-se que “o apoio da comunidade médica a nível individual já existe e a política pública pode se apoiar nele” (Queirolo et al, 2021, tradução própria).

## 5. Conclusão

A análise da legislação e do mercado de cannabis medicinal no Uruguai revela um paradoxo: apesar de ser pioneiro na legalização da cannabis, o país enfrenta desafios significativos na implementação de políticas eficazes para o acesso e desenvolvimento do setor medicinal. A priorização inicial do mercado recreativo, motivada por preocupações com a segurança pública, resultou em um atraso na regulamentação e desenvolvimento do setor medicinal, impactando negativamente pacientes, médicos e produtores.

A legislação atual, embora tenha evoluído desde 2013, ainda apresenta lacunas e entraves burocráticos que dificultam o acesso dos pacientes a medicamentos de qualidade e a preços acessíveis. A falta de produtos diversificados nas farmácias, a interrupção e a burocracia da importação compassiva e a complexidade da receita magistral limitam as opções terapêuticas e perpetuam a dependência do mercado informal, colocando em risco a segurança e a eficácia dos tratamentos e a própria saúde dos pacientes, além de colocar uma barreira importante no acesso à qualidade de vida dos paciente uruguaios.

Do ponto de vista dos médicos, a pesquisa analisada evidencia uma carência de conhecimento e formação específica sobre cannabis medicinal, o que impacta na prescrição e orientação adequada aos pacientes. Embora haja interesse e abertura da classe médica para o tema, a falta de diretrizes claras das instituições médicas e de ensino e de capacitação profissional dificulta a integração da cannabis medicinal na prática clínica.

Para os produtores, a falta de acesso legal ao mercado interno e as barreiras burocráticas representam obstáculos significativos para o desenvolvimento da indústria. A necessidade de exportar a produção para mercados externos, aliada à falta de apoio e incentivos governamentais, limita o potencial de crescimento e a sustentabilidade do setor.

Em suma, a experiência uruguaia demonstra que a legalização da cannabis, por si só, não garante o acesso efetivo à cannabis medicinal. É fundamental que a legislação seja acompanhada de políticas públicas que priorizem a saúde e o bem-estar dos pacientes, a formação dos profissionais de saúde e o desenvolvimento de um mercado regulado e acessível. A partir das evidências apresentadas, é imperativo que o Uruguai avance na implementação de medidas

que garantam o acesso equitativo e seguro à cannabis medicinal, em consonância com as necessidades da população e os caminhos possíveis para a indústria. Em suma, este trabalho conclui que a mesma legislação que criou o pioneirismo uruguaio criou também barreiras para todos estes participantes do ecossistema de cannabis medicinal. Dessa forma, conclui-se que há uma saída comum para todos esses entes que beneficiaria de forma universal os stakeholders envolvidos nesse mercado: a ampliação do acesso legal a produtos de cannabis medicinal para os cidadãos uruguaios, a educação dos médicos e uma aceleração intencional da indústria de cannabis medicinal, contemplando alguns dos pontos mencionados no item 3. Dessa forma, a legalização se fará suficiente para o ecossistema de cannabis medicinal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ E.; QUEIROLO, R.; SOTTO, B. Conflicting forces in the implementation of medicinal cannabis regulation in Uruguay. **Journal of Cannabis Research** v.5, n.26, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s42238-023-00189-6> Acesso em: 9 de Outubro de 2024.

ÁLVAREZ, Nicolás; POSE, Nicolás; LUJÁN, Carlos. A política internacional da regulação do cannabis no Uruguai: uma análise da resposta uruguaia aos desafios e oportunidades do regime internacional de drogas. **Desafios**, v. 29, n. 2, p. 19-59, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1234/desafios.2017.29.2>. Acesso em: 9 de Outubro de 2024.

BASTOS, H. B. **A regulação da cannabis no Uruguai: um estudo de caso**. 2018. Trabalho de conclusão de curso. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11422/8404>. Acesso em: 9 de Outubro de 2024.

ENTREVISTA. Desayunos Informales. El mercado del Cannabis Medicinal en Uruguay. YouTube, 2023. Disponível em <https://youtu.be/VFbvTvgdPdY?si=900Vod64x9P3rjNI>. Acesso em 15 de outubro de 2024.

IRCCA. LICENCIAS APROBADAS. Montevideo, 2024. Disponível em: <https://ircca.gub.uy/proyectos-cannabis/licencias-aprobadas/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

LA INDUSTRIA del cannabis medicinal en Uruguay está "en crisis" y plantean 13 propuestas para reflotarla. **El País**, Montevideo, 23 Jan. 2024. Disponível em: <https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/la-industria-del-cannabis-medicinal-en-uruguay-esta-en-tesis-y-plantean-13-propuestas-para-reflotarla>. Acesso em: 25 de outubro de 2024.

PARDO, B. Cannabis policy reforms in the Americas: A comparative analysis of Colorado, Washington, and Uruguay. **International Journal of Drug Policy**, 2014 <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2014.05.010> Acesso em: 15 de Outubro de 2024.

QUEIROLO, R.; SOTTO, B.; ÁLVAREZ, E. **Cannabis medicinal en Uruguay: Estudio sobre la comunidad médica y los desafíos persistentes**. Documento de Trabajo. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Católica de Uruguay, 2021. (Disponível em: <https://www.colegiomedico.org.uy/wp-content/uploads/2021/08/Informe-Cannabis-Medicinal-en-Uruguay.pdf>)

QUEIROLO, R., ÁLVAREZ, E.; SOTTO, B. Cannabis in Uruguay. **Oxford Research Encyclopedia of Latin American History**. Setembro 2024. Disponível em: <https://oxfordre.com/latinamericanhistory/view/10.1093/acrefore/9780199366439.001.0001/acrefore-9780199366439-e-1101>. Acesso em 9 de outubro de 2024.

RANSING, R. et al. Current state of cannabis use, policies, and research across sixteen countries: cross-country comparisons and international perspectives. Trends in Global Cannabis Regulation: A Literature Review. **Trends in Psychiatry and Psychotherapy**, v. 46, n. 263, p. 1-10, 2022. doi: 10.47626/2237-6089-2021-0263. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/trends/a/DpJpXb8SQRZLKxGWFphNbwp/?lang=en#> Acesso em: 9 de Outubro de 2024.

SILVA, Allana Facchini da. **Segurança canábica: legalização e segurança pública no Uruguai (1974-2013)**. 2023. 185 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023. Disponível em: <http://app.uff.br/riuff/handle/1/31463> Acesso em 15 de outubro de 2024.

URUGUAY. Poder Executivo. Decreto nº 509, de 24 de dezembro de 2020. Atualiza normas sobre produção e comercialização da cannabis. Disponível em: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/poder-ejecutivo-actualizo-normas-sobre-produccion-comercializacion-del>.

URUGUAY. Poder Legislativo. Ley Nº 19.847 de Regulación y Control de la Marihuana y sus Derivados. 10 de diciembre de 2019. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19847-2019>.

URUGUAY. Poder Legislativo Ley nº 19.172, de 20 de dez de 2013. Marihuana y sus Derivados: Control y Regulación del Estado De la Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización y Distribución. Uruguay, Montevideo, dez 2013. Disponível em: [https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/sites/junta-nacional-drogas/files/documentos/publicaciones/Ley\\_19.172\\_Cannabis\\_WEB\\_vfinal.pdf](https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/sites/junta-nacional-drogas/files/documentos/publicaciones/Ley_19.172_Cannabis_WEB_vfinal.pdf)

URUGUAY. Poder Executivo Decreto 46/015 de 2015. Reglamentación de la Ley 19.172 relativa a la regulación y control del cannabis. 4 de febrero de 2015. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/46-2015>