



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**QUANDO OS FLUXOS NÃO SE ALINHAM: estudo de caso da proibição do plantio da maconha para fins medicinais à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos**

**Arthur Paku Ottolini Balbani, Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti**

**[ARTIGO] GT 2 Análise de Políticas Públicas**

## **QUANDO OS FLUXOS NÃO SE ALINHAM:** estudo de caso da proibição do plantio da maconha para fins medicinais à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos

### **Resumo:**

A Teoria dos Múltiplos Fluxos indica que a formação da agenda governamental decorre do alinhamento de três fluxos: dos problemas, das alternativas e das políticas. A existência de divergências ou do enfraquecimento destes fluxos seria suficiente para impedir que uma matéria adentre a agenda governamental ou para retirá-la, a despeito de todo o esforço anterior para tentar a sua implementação. O presente trabalho busca analisar como a alteração do cenário político brasileiro, tanto do ponto de vista ideológico como administrativo, foi fundamental para alterar o fluxo da política dentro da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) no curso do processo de discussão da possibilidade de autorização para plantio da *Cannabis sativa* para fins medicinais e científicos. Para tanto, a análise proposta baseia-se em dados, documentos e reportagens sobre a temática de uso medicinal da maconha e nos registros formais de atas de reuniões da Diretoria da Agência.

**Palavras-chave:** Múltiplos fluxos. Política. Políticas Públicas. *Cannabis*. ANVISA.

### **Introdução:**

Desvincular o debate sobre *cannabis* sem que isso seja considerado "apologia às drogas" é um desafio tanto no Brasil como em outros lugares do mundo, tamanha a polaridade que o tema desperta. Além disso, a discussão a respeito do tema descortinaria conflitos históricos. Em 1830, no Brasil, quando foi promulgada a primeira lei proibindo o uso e a venda de maconha, a pena para quem usava a erva era mais rigorosa do que para quem traficava. Naquele tempo, os traficantes eram da classe média branca e os usuários, os escravos negros (TORCATO, 2016).

Sob a ótica da investigação da formação de agenda, o presente trabalho tem como objeto de estudo a decisão exarada pela Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), órgão vinculado ao Ministério da Saúde, de não autorizar a liberação de cultivo para fins exclusivamente medicinais e científicos da espécie vegetal *Cannabis sativa*, interrogando-se sobre a gênese dos problemas que aquela discussão procurava resolver, sobre as soluções formuladas e as condições da sua possível implementação.

A análise realizada pretende abordar a discussão acerca da proibição do plantio para uso medicinal da maconha para fins medicinais à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos. O propósito do modelo teórico de John Kingdon (2003) consiste em compreender como algumas questões passam, então, a ser efetivamente consideradas pelos formuladores de políticas.

Nesse intuito, aquele autor se orienta nos fundamentos no “modelo da lata do lixo” – *garbage can model*, apresentado por Cohen, March e Olsen (1972) e que se orientava pela análise de organizações tidas como “anarquias organizadas”. Essas organizações operavam em condições de grande incerteza e ambiguidade, nas quais estariam presentes três elementos fundamentais: participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara.

Na criação de seu modelo, Kingdon compreende o governo como uma organização permeada por três fluxos decisórios relativamente independentes: problemas (*problems stream*); soluções ou alternativas (*policy stream*); e a política (*political stream*). Dessa forma, o processo de convergência desses três fluxos implicaria em mudanças na agenda em momentos críticos, criando janelas de oportunidades (*policy windows*). Estes momentos favoreceriam a mudança na agenda e eram operados pelos sujeitos identificados como empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*).

Nesse sentido, Capella (2007) resume que o modelo teórico proposto por Kingdon procura explicar como ocorre a combinação desses elementos estruturais a ponto de afetar o processo de formulação figurado em dois instantes: formação da agenda e definição de alternativas.

A configuração do fluxo do problema é possível ser estruturada a partir da divulgação de evidências científicas sobre os flagrantes benefícios da utilização de medicamento à base das substâncias Canabidiol (CDB) e Tetrahydrocanabidiol (THC), extraídas da espécie vegetal *Cannabis sativa* (maconha), no tratamento de doenças psiquiátricas ou neurodegenerativas graves, como esclerose múltipla, esquizofrenia, mal de Parkinson e epilepsia.

A baixa disponibilidade da planta “lícita regulamentada” – derivada do vazio regulatório – e, por conseguinte, da matéria prima e do insumo farmacêutico para a geração de medicamentos, nutria negativamente essa importação de custo elevado, largamente custeada pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Em outra perspectiva, a ausência de regulamentação administrativa para o cultivo conduziu à judicialização do tema, transferindo ao Poder Judiciário o poder decisório sobre a possibilidade de plantio para fins medicinais a pedido de associações, bem como de pedidos individuais.

Entretanto, pouco se fala acerca da divergência dos múltiplos fluxos – notadamente o fluxo da política – ao longo do processo decisório na ANVISA. Assim, especificamente no caso trazido nessa investigação, o que se procura descrever é justamente a hipótese desses fluxos não se perfectibilizarem no processo de formação de

agenda, explicando o motivo da reprovação da resolução de liberação da *Cannabis* para fins exclusivamente científicos e medicinais. Para tanto, a análise proposta se baseia em dados, documentos e reportagens sobre a temática de uso medicinal da maconha e nos registros formais das atas de reuniões da ANVISA.

O presente trabalho está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, são trazidos os elementos contextualizadores da discussão social e, especialmente, no âmbito da ANVISA em seu aspecto normativo. A seguir, discorre-se sobre os elementos analíticos inerentes à proposta da Teoria do Múltiplos Fluxos para, na sequência, desenvolver o desalinhamento daqueles no processo deliberativo sobre a autorização do plantio para fins exclusivamente medicinais da maconha no Brasil. Na quarta seção, discute-se a possível interferência judicial dos tribunais superiores para criação de uma nova janela de oportunidade. Por fim, resta claro o momento inoportuno para a mudança pretendida em virtude da influência ideológica conservadora do governo Bolsonaro.

## **1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA COM BASE NO CENÁRIO NORMATIVO**

No ano de 2006, foi aprovada a Lei n.º 11.343 (BRASIL, 2006a), popularmente conhecida como Lei de Drogas, ainda no primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). Nos termos do seu artigo 2º, *caput*, estava proibido o plantio de *Cannabis* para fins medicinais e científicos. Porém, essa vedação não tinha caráter absoluto.

A seguir, a redação do seu parágrafo único prevê a autorização de cultivo, mediante licença prévia da autoridade competente, permitindo-se a produção, a extração ou a fabricação de drogas, exclusivamente para fins medicinais ou científicos, em local e prazo determinados e mediante fiscalização. O Decreto n.º 5.912/2006 (BRASIL, 2006b), por sua vez, definiu a competência do Ministério da Saúde para concessão daquela licença.

No âmbito da ANVISA, vinculada ao Ministério da Saúde, a discussão sobre *Cannabis* se iniciou alguns anos depois de promulgada a já mencionada Lei n.º 11.343/2006 (BRASIL, 2006a). Em 2014, a Agência passou a autorizar a importação de remédios à base de Canabidiol. No ano seguinte, retirou o Canabidiol da lista de substâncias de uso proscrito, abrindo caminho para facilitar a comercialização de medicamentos com a substância no país. Em 2016, ela autorizou a prescrição de remédios

à base de Canabidiol (CDB) e Tetrahydrocanabidiol (THC) no Brasil. Já em 2017, a agência incluiu a *Cannabis sativa* na Lista Completa das Denominações Comuns Brasileiras (DCB) sob a categoria de “planta medicinal” e registrou o primeiro remédio à base de maconha no país – o Mevatyil, droga já aprovada em outros 28 países.

Nesse cenário, a demanda nacional por autorizações de importação de remédios à base de Canabidiol cresceu. Até o terceiro trimestre de 2019, foram 6.267 solicitações de importação, contra 3.613 em 2018 (CRUZ, 2020). Igualmente, Machado e Souza (2000) observam o aumento do número de concessões de *Habeas Corpus*<sup>1</sup> para permitir o cultivo particular da espécie vegetal e extração de seus componentes para tratamento de saúde, afastando, assim, a hipótese do crime tipificado na Lei de Drogas (BRASIL, 2006).

Isso implicaria na percepção de que o uso de medicamentos à base de *Cannabis* e seu plantio para fins científicos e medicinais se encontram em intensa judicialização no contexto brasileiro, como observado pelo Diretor-Presidente da ANVISA em Ata de Reunião Ordinária Pública n.º 23/2019 (ANVISA, 2009, p. 5).

Ademais, ele acrescenta que a ausência de regulamentação da concessão de licença para que se permita o cultivo da planta para fins medicinais e científicos ao longo dos anos conduziu o problema para soluções que fugiam do controle sanitário e causam prejuízos ao erário (ANVISA, 2009, p. 8).

Somente em junho de 2019, a Diretoria Colegiada da ANVISA aprovou duas propostas de resolução que poderiam liberar o cultivo da *Cannabis sativa* no Brasil para fins medicinais e de pesquisas científicas. As minutas elaboradas pela área técnica da Agência previam que o referido cultivo somente se daria em sistemas de ambiente fechado e por pessoas jurídicas, excluindo a possibilidade para o cidadão comum (VIANNA, 2019). Além disso, seria necessária uma autorização especial da ANVISA e supervisão da Polícia Federal.

A inspeção da agência reguladora exigiria, entre outras coisas, um rígido sistema de segurança com controle de acesso por biometria, alarmes e proteção de janelas duplas. Além disso, o local não poderia ter identificação externa. A venda e a entrega da planta produzida seriam somente para instituições de pesquisa, fabricantes de insumos farmacêuticos e fabricantes de medicamentos. O transporte teria de ser feito em veículos

---

<sup>1</sup> Trata-se de ação constitucional prevista no art. 5º, LXVIII da Constituição Federal, segundo o qual “conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder”.

especiais. A autorização para cultivo valeria por dois anos, podendo ser renovada, e haveria uma cota de cultivo e controle de estoques e de liberação do produto.

As propostas de Resolução de Diretoria Colegiada (RDC) se tornaram objeto de deliberação na ANVISA, nos termos da Ata de Reunião Ordinária Pública nº 23/2019, sobre os requisitos técnicos e administrativos para o cultivo da planta *Cannabis spp.* exclusivamente para fins medicinais ou científicos (ANVISA, 2019). Na oportunidade, foram registradas as manifestações públicas de autoridades, entidades e empresas farmacêuticas.

Favoravelmente, pronunciaram-se a senadora Mara Gabrilli (PSDB-SP), Norberto Fischer, representante das famílias de crianças com Epilepsia no Brasil, Beto Ferreira Martins Vasconcelos, representante da Entourage Importadora e Distribuidora de Medicamentos Ltda. e Rafael Evangelista Ladeira, presidente do Instituto de Pesquisas Científicas e Medicinais das Plantas - Aliança Verde. Contrariamente, manifestaram-se os senadores Eduardo Girão (PODEMOS-CE) e Capitão Styvenson Valentim (PODEMOS-RN).

Compunham a arena pública, ainda, o Conselho Federal de Medicina (CFM) e a Associação Brasileira de Psiquiatria (ABP), que publicaram uma nota conjunta na qual se posicionaram contra a regulamentação do plantio de *Cannabis* no Brasil. O posicionamento daqueles órgãos de classe pedia a revogação e o cancelamento da abertura de consulta pública sobre o tema, o que não surtiu efeito.

As propostas de RDC receberam 560 contribuições por intermédio da consulta aberta ao público. no que tange à percepção de impactos, 343 respondentes, informaram acreditar que a norma proposta apresentaria impactos positivos, 87 apontaram para impactos positivos e negativos e apenas 18 respondentes informaram crer que a proposta apresentará impactos negativos (ANVISA, 2019).

Após a manifestação favorável do então Diretor-Presidente, houve pedido de vistas dos Diretores Fernando Mendes e Antonio Barra Torres. Dessa forma, a discussão foi suspensa por meses e retomada somente em dezembro de 2019, na Reunião Ordinária Pública n.º 29/2019.

Nessa oportunidade, o diretor Antonio Barra Torres, indicado ao cargo pelo Presidente Bolsonaro, votou pela não liberação e pelo arquivamento do processo que dispõe sobre a regularização do cultivo de plantas controladas para fins medicinais ou científicos. Em seu voto, citou o posicionamento contrário de alguns ministérios do governo Bolsonaro ao plantio, como no caso do Ministério da Educação, para o qual o

assunto se mistura à busca "apaixonada" de usuários pela legalização da "droga" (ANVISA, 2019).

Ele afirmou, ainda, que em uma reunião anterior da ANVISA foi decidido que a atribuição para decidir sobre o assunto era exclusiva do Ministério da Saúde, carecendo, portanto, de uma determinação ministerial. Para ele, caso prosperasse entendimento contrário ao seu, a agência estaria atuando como promotora de uma atividade nova no país e demandaria a interação de outros órgãos do governo, ocasião em que a decisão seria uma exorbitação de competência (OLIVEIRA, 2019).

O mesmo Diretor considerou que a ANVISA não poderia regular uma atividade econômica "inexistente no país" e acrescentou, lendo nota do Ministério da Justiça, que a produção de substância sintética implicaria em menos impacto à segurança pública e áreas da sociedade. Ele ainda citou manifestações do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério da Economia, que defendem um debate mais amplo do tema.

O voto do Diretor Antonio Barra foi acompanhado pela diretora Alessandra Bastos e pelo diretor Fernando Mendes Garcia Neto, restando vencida, portanto, a proposta do então Diretor-Presidente William Dib, depois que outro dirigente simpático à ideia, Renato Porto, acabou renunciando ao cargo às vésperas da votação. Porto e Dib terminaram seus mandatos na diretoria ao final de dezembro de 2019. Após o mandato do então Diretor Presidente da ANVISA, William Dib, o Diretor Antonio Barra Torres foi indicado para o cargo pelo Presidente Bolsonaro.

Com o fim do julgamento, decidiu-se vetar a autorização da proposta que libera o cultivo da cannabis no Brasil, exclusivamente, para fins medicinais ou científicos. A reprovação e arquivamento da proposta foi interpretado como uma vitória política do governo federal uma vez que, em diversas ocasiões, o governo federal sinalizou posição contrária à liberação do plantio de cannabis, mesmo que para fins medicinais, seja por intermédio do próprio Presidente da República, como por sua base legislativa no Congresso Nacional.

No mesmo dia da reprovação pela ANVISA, a empresa Schoenmaker Humanko, do grupo Terra Viva, foi autorizada a importar sementes e realizar o cultivo para fins industriais e farmacêuticos da maconha no Brasil, por força de medida liminar concedida pelo juiz Renato Coelho Boreli, da 9ª Vara Federal de Brasília (DAMASCENO, 2019).

Nesses termos, a discussão a respeito da liberação do plantio da espécie para fins medicinais é apresentada com contornos econômicos, além dos elementos favoráveis da

comunidade científica sobre seus benefícios à saúde em tratamentos para doenças raras, inclusive.

## 2. METODOLOGIA DE ANÁLISE: A TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

Para a análise das razões por detrás do aparente fracasso na política de liberação de plantio da maconha com finalidades medicinal e científica, optou-se, no presente trabalho, por lançar mão da teoria dos múltiplos fluxos. Na visão de Kingdon (2003), a inclusão de determinada política pública na agenda governamental depende essencialmente do alinhamento de três fluxos distintos - o fluxo da política, o fluxo das alternativas e o fluxo do problema – e da existência de uma janela de oportunidade para que o tema seja levado à discussão na arena política, deixando o aspecto de mera proposição teórica.

Em relação ao primeiro fluxo – o dos problemas (*problems stream*), o modelo analisa de que forma se reconhece as questões como problemas. Por lógica, os indivíduos não podem prestar atenção a todos os problemas durante todo tempo. Então, Kingdon pressupõe de que se concentrará a atenção em parte deles, ignorando-se os demais, diferenciando condições e problemas. Logo, as questões se transformam em problemas ao chamar a atenção dos participantes do processo decisório, despertando a necessidade de ação. Para tanto, são utilizados três mecanismos: indicadores; eventos; crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais.

Nesse primeiro fluxo, Kingdon (2003, p. 109-110) pontua que “problemas não são meramente as questões ou os eventos externos: há também um elemento interpretativo que envolve percepção”. Dessa maneira, a definição do problema se torna fundamental, uma vez que o sucesso de uma questão no processo competitivo da agenda-setting pode ser determinado pela maneira como o problema é definido, articulado, convergindo a atenção dos formuladores de política.

Usualmente, mas não necessariamente, os problemas são demonstrados por meio de indicadores, os quais Kingdon (2003) assevera serem dados estatísticos colhidos por agências governamentais e não-governamentais e que refletem fragmentos da realidade fática; quando agregados, tais indicadores permitem ter uma visão do todo, e, conseqüentemente, podem se traduzir como demonstrações da necessidade de mudança.

Compõem o segundo fluxo (*policy stream*) o conjunto de alternativas à disposição para os problemas. Sobre certa ordem lógica entre problema e solução, considera-se que “as pessoas não necessariamente resolvem problemas. Em vez disso,



elas geralmente criam soluções e, então, procuram problemas para os quais possam apresentar soluções” (KINGDON, 2003, p. 32). Para que ideias persistam, apontam-se critérios, tais como: viabilidade técnica; aceitação pela comunidade de especialistas; custos toleráveis; aceitação pelo público em geral; receptividade por parte dos tomadores de decisão.

Naturalmente, somente um conjunto menor de propostas emergem para a efetiva consideração no processo decisório por quem lhe compete, priorizando, então, algumas questões e desconsiderando outras. Afinal, o fluxo das alternativas traz o leque de opções que podem ser eleitas pelo Administrador Público como a mais adequada para implementar a política pública pretendida. Descartando-se de plano aquelas opções manifestamente inexecutáveis, o Administrador necessariamente irá se deparar com diversas alternativas jurídicas, ficando adstrito a escolher aquela que se mostre mais conveniente e oportuna, através de seu próprio juízo de discricionariedade (BUCCI, 2002).

Certo é, contudo, que mesmo esta discricionariedade administrativa é construída sobre vieses subjetivos trazidos pelas limitações orçamentárias, pela própria realidade política e sobre a influência exercida pelos empreendedores de políticas públicas. O administrador possui um amplo leque de escolhas, preferindo idealmente por aquelas que melhor atendam aos postulados da razoabilidade e proporcionalidade; é fato, porém, que este prisma jurídico ideal não se traduz em fenômeno da realidade, na medida em que o Administrador, além do custo-benefício, buscará satisfazer a proposta que melhor se adequa às suas próprias proposições governamentais e atenda aos grupos que lhe apoiem.

Por fim, no terceiro fluxo se considera a dimensão política (*political stream*), na qual se prevê três elementos influenciadores sobre a agenda governamental: clima ou humor nacional; forças políticas organizadas; mudanças na composição dos quadros pessoais. A percepção de um humor favorável cria incentivos para que os participantes do processo decisório promovam algumas ideias. As forças políticas organizadas exercem pressão.

Daí que o fluxo da política reflete o traço que em geral se toma por essencial à formação de qualquer política pública. Isso porque é no seio das relações políticas que qualquer aspecto decisório efetivamente se manifestará, já que, ao menos no sistema político brasileiro, compete ao Poder Executivo a adoção de medidas concretas para levar a cabo as políticas públicas necessárias à consecução das finalidades essenciais do Estado e aos direitos fundamentais tutelados pela Constituição Federal (RANIERI, 2013).

Entretanto, dentro do fluxo da política, há um fator de complexidade que pode levar à alteração na perspectiva sobre os eventos, o que, para o objeto deste estudo, foi de vital importância: a ocorrência de *turnovers* na composição da arena política, ou seja, a mudança dos *players* dotados de caráter decisório.

Ainda que a mudança não necessariamente implique na alteração do viés ideológico ou na corrente política com a qual se analisa a matéria, e mesmo que incida sobre quadros administrativos sem mandato político, dúvida não há que a alteração do agente decisório implica na formação de um novo quadro referencial para a deliberação.

O terceiro fator a afetar a agenda, assim, são as mudanças dentro do próprio governo: mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (*turnover*); mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas. Esses acontecimentos podem exercer grande influência sobre a agenda governamental ao desencadear mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, ao mesmo tempo em que podem também bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões.

Dito isso, em determinadas circunstâncias, os três fluxos, a saber, problemas, soluções e políticas, convergem para a geração de uma oportunidade de mudança na agenda – janelas de oportunidade política (*policy windows*). Ou seja, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança. Essa abertura de janela de oportunidade ocorre de forma periódica e previsível ou não, mas são transitórias.

O fluxo de soluções não exerce influência direta sobre a agenda: as propostas, as alternativas e as soluções elaboradas nas comunidades chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas ideias. A junção dos fluxos, processo denominado por Kingdon como *coupling*, ocorre, portanto, em momentos em que as janelas estão abertas.

Não resta dúvida, portanto, que a formação da agenda governamental, para os defensores da teoria dos múltiplos fluxos, não se constitui enquanto um sistema autopoietico ou puramente endógeno. Ainda que alterações na composição de forças políticas possa influenciar no processo de estabelecimento da agenda, é certo que fatores externos ao núcleo duro da Administração Pública propriamente dita possuem equivalente relevância na construção deste processo.

Acerca do tema, Zahariadis (2007) sintetiza a teoria dos múltiplos fluxos na concepção de que se as instituições tornam a implementação de políticas públicas

possível, são as pessoas que as fazem acontecer. Daí já se nota que a formação da agenda está intrinsecamente ligada a uma multiplicidade de atores e eventos que devem convergir em prol da concretização do fim buscado – e, na ausência de convergência, solução outra não há que não a constatação do fracasso.

A existência dos três fluxos por si só, entretanto, não é suficiente para levar a inclusão de uma matéria na agenda governamental. É preciso que haja uma janela de oportunidade que permita que uma matéria deixe de ser uma mera preocupação ou uma pauta relevante para o grupo que a defende e se torne um efetivo ponto da agenda governamental.

Da mesma forma que Zahariadis (2016) enuncia a possibilidade de janelas de oportunidade ocorrerem com a mudança de mentalidade social para com determinada pauta ou a alteração na composição da dinâmica de forças políticas, deve-se reputar possível que os mesmos fenômenos atuem de forma deletéria, fechando uma janela de oportunidade antes existente.

Assim, em sendo as janelas acíclicas e não condicionadas a qualquer traço de previsibilidade, os grupos de pressão e os demais interessados na modificação da agenda governamental devem atuar de maneira bifronte, permitindo que se configurem condições propícias tanto para a abertura como para a manutenção por tempo razoável da janela de oportunidade, permitindo a deliberação do tema em sua totalidade.

É possível, ainda, que determinados eventos – denominados de “eventos focalizadores” contribuam para moldar as condições necessárias para abrir as janelas de oportunidade, na medida em que tragam à lume a existência de um problema mal resolvido pela atual conjuntura político-jurídica, ao mesmo tempo em que reforcem a atuação de grupos de pressão e da opinião pública em prol da solução do problema apontado.

Delineado o quadro teórico geral da teoria dos múltiplos fluxos proposta por John Kingdon, é possível projetá-la para o caso específico da recusa da ANVISA aos pleitos de liberação do plantio da maconha para fins medicinais, com fins a identificar como a alteração na dinâmica dos fluxos pode alterar o cenário da construção desta política pública.

### **3. O (DES)ALINHAMENTO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS NO PROCESSO DELIBERATIVO DA ANVISA**

A discussão acerca da liberação do plantio de maconha para fins medicinais no Brasil é controversa desde longa data, possuindo, como destacado no tópico atinente à contextualização, dois *locus* deliberativos principais: o Congresso Nacional, através da discussão de projetos de lei que tentam viabilizar a medida, e a ANVISA, a quem compete discutir autorizar a emissão de licenças para cultivo de drogas para fins exclusivamente medicinais. O presente estudo, como já destacado, enfocará tão somente o último *locus* acima apontado, por ser usualmente deixado em segundo plano quando analisada a matéria.

Inexiste óbice para aplicar a teoria dos múltiplos fluxos ao âmbito de uma agência reguladora, e não à seara das decisões tomadas diretamente pelo Poder Executivo, tendo em vista que a primeira integra o rol de entidades constitutivas da Administração Indireta (MARTINS; BACELAR FILHO, 2019) – do que não há qualquer dúvida de seu caráter fundamental no processo de desenvolvimento e execução da política pública.

O primeiro ponto a ser destacado é, sem dúvidas, a alteração no fluxo da política ocorrida entre o registro da *Cannabis sativa* enquanto planta medicinal (2017) e a deliberação denegatória da ANVISA (2019). Ainda que a eleição do Presidente Jair Bolsonaro tenha sido fator determinante no processo, por representar uma ideologia que posteriormente repercutiria na forma com a qual se manifestaram três dos diretores da Agência, é fato que a composição do colegiado era distinta nas duas datas por força do exaurimento do mandato de dois dos cinco diretores.

Projetando a questão para o longo prazo, nota-se que ao longo de todo o processo decisório houve renovação expressiva da diretoria colegiada da ANVISA, tendo tão somente o diretor Renato Alencar Porto tido mandato que cobriu todo o processo. O quadro abaixo demonstra a composição da diretoria colegiada da Agência entre 2014 e 2019, nos cinco eventos chave destacados no primeiro tópico deste trabalho:

O exaurimento do mandato dos diretores ao longo do processo já era fato esperado, tendo em vista que cada um deles exerce o cargo por um período de três anos, sendo possível a recondução por igual período. Entretanto, a ocorrência do *turnover* se deu pelo fato de uma das modificações – a decorrente do esgotamento do mandato do diretor Jarbas Barbosa e consequente apontamento ao cargo de Antonio Barra Torres – ter se dado no governo de Jair Bolsonaro, cuja postura política era diametralmente oposta à percepção da matéria no segundo governo de Dilma Rousseff (2015-2016) e mesmo no governo Michel Temer (2016-2018).

Houve, portanto, uma associação de dois fatores da realidade política que moldaram um desvio no fluxo da política. De nada adiantaria ao Presidente da República possuir opinião manifestamente contrária ao tema caso a ANVISA, ao final, entendesse pela regularidade do plantio e cultivo de Cannabis sativa para fins medicinais no Brasil – afinal, é vedado ao Poder Executivo ingerir em atos de competência privativa das agências reguladoras -, tampouco poderia ele influir na indicação de membros ao colegiado caso não houvesse vaga disponível. Por outro lado, é fato que a simples possibilidade jurídica de se apontarem novos diretores à agência reguladora teria menor probabilidade de se converter em *turnover* caso houvesse manutenção do espectro ideológico e das posições políticas então manifestadas pelo anterior ocupante da Chefia do Executivo Federal.

Ocorre que, em concreto, ambos os fatores estavam presentes, o que permitiu a Bolsonaro indicar um dos diretores e, conseqüentemente, produzir resultado favorável à tese que defendia (três votos a um), já que os trabalhos conduzidos por Jarbas Barbosa à frente da ANVISA indicavam possível voto favorável à liberação do plantio e cultivo da Cannabis sativa.

Entretanto, os efeitos do *turnover* político ocorrido no Executivo podem ter repercutido na decisão final tomada pelos dois outros diretores que acompanharam o voto divergente de Barra Torres. O embasamento da divergência se deu em pareceres produzidos pelos ministérios da Saúde, Educação e Justiça, cujos titulares foram diretamente indicados por Jair Bolsonaro. O conteúdo material dos pareceres também não deixa dúvidas acerca da defesa da mesma ideologia e teses comungadas pelo Presidente da República: logo, ainda que os diretores da ANVISA tivessem a seu dispor o poder de decidir mediante seu livre convencimento, devendo apenas fazê-lo de forma motivada, é certo que houve notória influência neste processo pela documentação ministerial trazida, como já destacado anteriormente.

É também incontestado que, enquanto o fluxo da política sofreu a alteração acima mencionada, não se verificou alteração deletéria no fluxo das alternativas e no fluxo dos problemas. A bem da verdade, ao longo do interregno temporal que se seguiu até a decisão final da ANVISA, o fluxo das alternativas foi estreitado para fortalecer a tese de que a utilização de medicação a base de Canabidiol era a alternativa clínica mais efetiva para o tratamento de algumas doenças graves (DEVINSKY *et al.*, 2016).

Já o fluxo dos problemas não sofreu qualquer alteração: as patologias que ensejavam a utilização de medicamento a base de Canabidiol continuaram a existir,

acometendo novos pacientes, não tendo surgido qualquer fármaco apto a desestimular a busca por alternativas junto aos órgãos reguladores competentes.

Bastaria olhar esta imagem para verificar que a simples alteração no fluxo da política teria sido suficiente para retirar a discussão acerca do plantio e cultivo da Cannabis para fim medicinal da agenda governamental. No entanto, outros elementos propostos por Kingdon em sua teoria também contribuem para explicar o desalinhamento dos fluxos.

Pode-se dizer que a alteração do fluxo da política fechou a janela de oportunidade que havia sido aberta quando do registro pela ANVISA do primeiro medicamento a base de Canabidiol no Brasil, a despeito da existência de uma demanda constante pela regulamentação da matéria pela agência reguladora.

Naquela primeira ocasião, a existência de uma composição favorável ao tema na diretoria colegiada, somada a embasamentos do corpo técnico e ao apoio dado pelo próprio governo federal, abriu uma janela de oportunidade para que se pudesse discutir o aprofundamento da utilização medicinal daquela planta, não apenas na forma de medicamentos prontos e que demandavam importação – o que os tornava de altíssimo custo -, mas autorizando o seu plantio em território nacional – o que, inclusive, fomentaria a produção nacional de tais fármacos por pessoas jurídicas autorizadas.

Já no segundo momento temporal, o governo federal tinha alterado completamente a sua posição sobre a matéria, desqualificando as próprias decisões anteriores da agência reguladora. E, para tal, lançou mão de simbolismos, associando a autorização de plantio da droga para fins medicinais com o risco de liberação de seu uso recreativo, na tentativa – ao final bem-sucedida – de imprimir a tese de que se estava a tentar burlar a Lei de Drogas e abrir brecha para que a maconha recreativa viesse a ter seu acesso facilitado.

É evidente que a associação feita pelo Governo Federal não carecia de valor lógico, já que, como bem destacado na posição minoritária da diretoria, a concentração de princípio ativo para a utilização medicinal e para a utilização recreativa da Cannabis é completamente distinta: ainda que a rigor a mesma matéria-prima possa ser utilizada para ambos os fins, o procedimento do cultivo e a propriedade bioquímica buscada em nada se equiparam. Os próprios critérios de fiscalização propostos no voto vencido também seriam suficientes para dirimir qualquer tentativa de burla à legislação: seria imposta ampla fiscalização e limitada a comercialização a pessoas jurídicas dotadas de autorização

específica dos órgãos fiscalizadores e com vínculo com a indústria farmacêutica, com a realização de inspeções periódicas da vigilância sanitária.

Referido simbolismo, associado a outras questões de natureza técnica – alegou-se a necessidade de rediscutir a matéria em nível mais amplo, pelas repercussões sobre a economia e a segurança pública, utilizadas como subterfúgios jurídicos para barrar a aprovação da medida -, foi fundamental para desencadear novamente na opinião pública um movimento de pressão sobre a ANVISA, rompendo a ambiência favorável à aprovação que até então se tinha.

#### **4. UMA POSSÍVEL REABERTURA DA JANELA DE OPORTUNIDADE: a virada jurisprudencial nos tribunais superiores e a nova pressão sobre a ANVISA**

Entretanto, da mesma forma que o fechamento desta janela de oportunidade não poderia ser previsto ao longo da discussão da matéria, é certo que reiteradas decisões tomadas pelos Tribunais Superiores e a formação de jurisprudência vinculante sobre o tema podem representar eventos focalizadores aptos a reabrir a discussão e, em futuro próximo, levar o tema novamente à agenda governamental.

Em 2021, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 1.165.959-SP, fixou tese em sede de repercussão geral (caráter vinculante e de observância obrigatória por todos os Tribunais) no sentido de que a ausência de registro na ANVISA para medicamentos cuja autorização de importação já fora por ela concedida não pode ser óbice ao fornecimento, pelo Estado, de tal fármaco.

Ato contínuo, o Superior Tribunal de Justiça também relativizou o entendimento que havia fixado no Tema 990 dos Recursos Repetitivos para firmar a tese de que planos de saúde privados são obrigados a fornecer medicamentos à base de canabidiol, desde que existente autorização em caráter de excepcionalidade para a sua importação.

Estes dois precedentes possuem forte aptidão a influenciar a União a rever as suas políticas no que toca o tratamento clínico com base em canabidiol. A solução que parece mais óbvia para o quadro posto é a revisão do entendimento da ANVISA. É certo que, aumentando-se a probabilidade de oneração dos cofres públicos com o custeio dos medicamentos à base de canabidiol, há a chance de se reabrir a janela de oportunidade para que a ANVISA rediscuta a matéria, tendo em vista que, agora, há um novo interesse público envolvido e já reconhecido na esfera jurisdicional.

## Considerações Finais

Considera-se que a política pública em cheque, na condição de objeto investigado, envolve processos complexos e multidimensionais desenvolvidos em múltiplos níveis tanto de ação quanto de decisão. Nessa condição, a discussão envolveu diferentes atores os quais foram identificados: governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo. Eles agem em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, visando a resolução do problema público, mas também a distribuição de poder e de recursos.

As considerações do fluxo político perpassam a chocante transição de governos federais alinhados à ideologia política de esquerda no período de 2003 a 2016 para uma agenda explicitamente conservadora nos costumes de um governo politicamente de direita, desde 2019.

A composição da Diretoria Colegiada da ANVISA que fomentou o debate sobre a autorização da importação das substâncias extraídas da maconha e, posteriormente, a respeito da permissão de cultivo da *Cannabis sativa* no Brasil exclusivamente para fins medicinais foi determinada ainda nos governos do Partido dos Trabalhadores.

No caso ora estudado, não se observa a abertura da janela de oportunidades uma vez que não houve convergência para a geração de uma oportunidade de mudança na agenda em todos os três fluxos, a saber, problemas, soluções e políticas. Embora reconhecido e com solução disponível, as condições políticas tornaram o momento inoportuno para a mudança.

## Referências

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). **Ata de Reunião Ordinária Pública nº 23/2019**. Disponível em <http://antigo.anvisa.gov.br/reunioes-publicas/atas>. Acesso em: 02 jan. 2022.

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). **Ata de Reunião Ordinária Pública nº 29/2019**. Disponível em <http://antigo.anvisa.gov.br/reunioes-publicas/atas>. Acesso em: 02 jan. 2022.

BARBOSA, Marina. **Cannabis medicinal: Congresso quer ampliar normas da Anvisa**. Congresso em Foco, 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/saude/cannabis-medicinal-congresso-quer-ampliar-normas-da-anvisa/>. Acesso em: 03 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.912, de 27 de setembro 2006**. Regulamenta a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que trata das políticas públicas sobre drogas e da instituição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas -



SISNAD, e dá outras providências. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5912.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5912.htm) . Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006.** Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm) . Acesso em: 11 jan. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: Hochman, G.; Arretche, M.; Marques, E. **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2007.

COHEN, M. D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **A garbage can Model of Organizational Choice.** Administrative Science Quartely, v. 17, p. 1-25, 1972.

CRUZ, Carolina. **Anvisa aprova proposta que simplifica importação de produtos à base de canabidiol.** G1 Notícias, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/01/22/anvisa-aprova-proposta-que-simplifica-importacao-de-produtos-a-base-de-canabidiol.ghtml>. Acesso em: 03 jan. 2022.

DAMASCENO, Victoria. **Anvisa proíbe, mas empresa ganha liminar para cultivar maconha no Brasil.** Exame, 2019. Disponível em: <https://exame.com/brasil/anvisa-proibe-mas-empresa-ganha-liminar-cultivar-maconha-no-brasil/>. Acesso em: 03 jan. 2022.

DEVINSKY, O. et al. Cannabidiol in patients with treatment-resistant epilepsy: an open-label intervention trial. **The Lancet Neurology**, v. 15, n. 3, março/2016, p. 270-278.

KINGDOM, John W. **Agendas, alternatives and public policies.** 2ª edição. Nova Iorque: Longman, 2003.

MACHADO, Leandro; SOUZA, Felipe. Revista Época, 2019. **A legalização silenciosa da maconha medicinal no Brasil.** Disponível em:  
<https://epoca.globo.com/sociedade/a-legalizacao-silenciosa-da-maconha-medicinal-no-brasil-24563717>. Acesso em: 02 jan. 2022.

MARTINS, Ricardo Marcondes e BACELAR FILHO, Romeu Felipe. Ato administrativo e procedimento administrativo. “in” DI PIETRO, Maria Sylvania. **Tratado de Direito Administrativo.** Volume V. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

OLIVEIRA, Mayara. **Anvisa veta cultivo de maconha medicinal e arquiva processo.** METROPOLES, 2019. Disponível em <https://www.metropoles.com/brasil/anvisa-veta->



