



## **A TRAJETÓRIA HISTÓRICA E AS BARREIRAS CULTURAIS E JURÍDICAS PARA A ADOÇÃO DE UM MODELO REGULADO DE *CANNABIS* NO BRASIL**

Felipe Ribeiro De Almeida Prado

Mariana Oliveira Hurtado

Orientador: Prof. Ms. Gustavo Escher Dias Canavezzi

Resumo: O presente trabalho analisa comparativamente os modelos jurídicos e os impactos da política de legalização da *Cannabis* sativa no Brasil e no Uruguai, com o intuito de compreender em que medida a experiência uruguaia pode servir de referência para uma eventual reforma normativa brasileira. Adotando uma abordagem qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, o estudo examina fontes legislativas, decisões judiciais, relatórios institucionais e literatura especializada. No Brasil, observa-se que a política proibicionista, consolidada pela Lei nº 11.343/2006, permanece associada a altos índices de encarceramento e seletividade penal, apesar de avanços restritos na esfera medicinal impulsionados por resoluções da Anvisa e decisões do Supremo Tribunal Federal. Já o Uruguai, pioneiro na legalização integral desde 2013 por meio da Lei nº 19.172, instituiu um modelo de regulação estatal que abrange cultivo, distribuição e consumo, promovendo controle social, redução da violência associada ao tráfico e estímulo à pesquisa e à arrecadação fiscal. A análise demonstra que a descriminalização uruguaia contribuiu para a transformação de um problema criminal em uma questão de saúde pública e desenvolvimento socioeconômico, sem aumento expressivo do consumo. Conclui-se que a experiência uruguaia evidencia a viabilidade de políticas de drogas baseadas em direitos humanos, educação e regulação responsável, enquanto o Brasil ainda enfrenta entraves morais e institucionais para superar o paradigma punitivo.

Palavras-chave: *cannabis*, legalização, políticas públicas, Uruguai, Brasil.

Abstract: The present study provides a comparative analysis of the legal frameworks and the impacts of *Cannabis* sativa legalization policies in Brazil and Uruguay, aiming to understand the extent to which the Uruguayan experience may serve as a benchmark for a potential normative reform in Brazil. Adopting a qualitative approach through bibliographic and documentary research, this study examines legislative sources, judicial rulings, institutional reports, and specialized literature. In Brazil, it is observed that the prohibitionist policy, consolidated by Law No. 11,343/2006, remains associated with high incarceration rates and criminal selectivity, despite limited advancements in the medicinal sphere driven by Anvisa resolutions and Supreme Federal Court decisions. In contrast, Uruguay—a pioneer in comprehensive legalization since 2013 under Law No. 19,172—established a state-regulated

model covering cultivation, distribution, and consumption, thereby promoting social control, reducing trafficking-related violence, and fostering research and tax revenue. The analysis demonstrates that Uruguayan decriminalization has contributed to shifting the issue from a criminal framework to one of public health and socioeconomic development, without a significant increase in consumption. The study concludes that the Uruguayan experience highlights the viability of drug policies based on human rights, education, and responsible regulation, while Brazil continues to face moral and institutional barriers in overcoming the punitive paradigm.

Keywords: *Cannabis*, Legalization, Public policies, Uruguay, Brazil.

## Introdução

O debate sobre a legalização da *cannabis* ultrapassou o campo moral e passou a integrar, de forma consistente, agendas de segurança pública, saúde coletiva, economia regulatória e direitos fundamentais. No cenário latino-americano, Brasil e Uruguai representam dois modelos antagônicos de tratamento jurídico da substância: enquanto o primeiro mantém um regime proibicionista com permissões restritas apenas para fins medicinais e com sanções penais ainda vigentes ao uso recreativo, o segundo foi pioneiro ao instituir, em 2013, a legalização integral sob controle estatal, adotando um modelo regulatório que abrange cultivo, distribuição e consumo sob supervisão do poder público.

Esses dois contextos nacionais tornam relevante a comparação porque trazem elementos empíricos úteis para o debate brasileiro: em vez de discutir a legalização em termos abstratos, é possível examinar um caso concreto de implementação normativo-institucional em país vizinho, com matriz cultural e histórica mais próxima do Brasil do que outros exemplos frequentemente citados, como Canadá, Holanda ou estados norte-americanos. Assim, a análise comparada permite extrair evidências sobre impactos reais, positivos e negativos, da legalização em dimensões como encarceramento, mercado ilícito, violência, arrecadação e saúde pública.

Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho é analisar comparativamente os modelos jurídicos e os efeitos da política de *cannabis* no Brasil e no Uruguai, identificando em que medida a experiência uruguaia fornece parâmetros normativos, institucionais e empíricos capazes de orientar uma eventual reforma legal brasileira. Especificamente, busca-se: (a) descrever as trajetórias históricas que conduziram aos modelos vigentes; (b) comparar os instrumentos normativos adotados em cada país; (c) examinar impactos já observados na segurança pública, no sistema penal e na saúde; e (d) discutir a aplicabilidade, integral, parcial ou limitada, de diretrizes do modelo uruguaio ao contexto brasileiro.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, com uso de fontes científicas nacionais e internacionais, atos normativos, relatórios institucionais e estudos comparados,

trata-se de uma abordagem analítica e crítica, que articula dados e argumentos de forma orientada à decisão pública. Ao final, a pesquisa discute em que medida a legalização específica da *cannabis*, quando estruturada em bases regulatórias e não liberalizantes, pode constituir alternativa racional ao atual paradigma proibicionista brasileiro.

Para tanto, esta pesquisa está estruturada da seguinte forma: o primeiro capítulo trata sobre o histórico da *Cannabis* no Brasil, sua proibição e os caminhos que levaram até esse momento. O segundo capítulo aborda a trajetória uruguaia até a legalização da *Cannabis sativa*. O terceiro faz um comparativo entre o cenário uruguaio e o brasileiro, envolvendo possibilidades de aplicar o modelo uruguaio ao Brasil. Por fim, as considerações finais retomam os objetivos e as propostas apresentadas.

## I. História e legislação da *cannabis* no Brasil

A história do uso da *cannabis* no Brasil é antiga, tendo permeado o desenvolvimento social e cultural de seus territórios, com consumo que vai do tradicional ao proibido. O conhecimento dessa trajetória revela-se fundamental para os que, na atualidade, sustentam a defesa de sua legalização. Pesquisas afirmam que, no Brasil do século XIX, já era possível encontrar receitas de marca ou preparações químicas feitas a partir da planta, que era usada por inúmeros pacientes (Montanhal, 2024, p. 13).

Embora se pensasse que as sementes de *cannabis* foram trazidas para o Brasil pela colonização portuguesa, foi a partir dos africanos escravizados que seu uso começou a se espalhar e, posteriormente, enraizou essa planta no território brasileiro. O açúcar serviu a várias facetas, desde o canônico até os escravos encontrarem alegria nas piores formas através do tormento. Barros e Peres afirmam que a origem da criminalização da *cannabis* no Brasil tem tudo a ver com raízes africanas (Barros; Peres, 2017, p. 13).

A proibição da *Cannabis* no Brasil foi introduzida de forma abrupta, revelando a ausência de um debate público consistente sobre o tema. Inicialmente, o desprezo em relação à planta refletia não apenas fatores de ordem médica ou jurídica, mas também preconceitos sociais e raciais, uma vez que seu uso era associado às camadas populares e a práticas culturais vinculadas aos ritos afro-brasileiros. Esses apelidos da mídia de massa tiveram um papel importante na percepção negativa da *cannabis*. Foi então que o governo intensificou as práticas de criminalização, particularmente durante o século XX. De acordo com Barros e Peres, “Ao mesmo tempo em que eram descriminalizadas as religiões de origem africana, a capoeira e o samba, a maconha foi criminalizada pelo artigo 281 do Código Penal de 1940.” (Barros; Peres, 2017, p.13).

Disputas políticas, morais e culturais marcam o debate acerca da legalização da *Cannabis* no Brasil e atravessa diferentes períodos históricos. É um tema que recebe, ao longo dos anos, a influência da chamada “guerra às drogas”, que é uma política internacional voltada ao combate do

consumo, da produção e do tráfico de drogas ilícitas. No Brasil, essa lógica acabou misturando-se com questões de racismo estrutural e exclusão social, o que resultou em um modelo proibicionista que, durante muito tempo, não diferenciou bem o usuário do traficante. O resultado foi o agravamento da situação carcerária, com presídios superlotados, mas sem que houvesse, de fato, uma solução concreta para os problemas relacionados às drogas.

Dentro desse cenário, a promulgação da Lei 11.343/2006, conhecida como Lei de Drogas, representou um ponto de inflexão relevante. A legislação reformulou o tratamento dado ao usuário de drogas, afastando a pena de prisão e prevendo alternativas como advertências, prestação de serviços à comunidade e participação em programas educativos. Essa mudança não promoveu a legalização da posse, mas contribuiu para a descriminalização do uso, criando uma separação jurídica entre usuário e traficante. Com isso, o debate nacional evoluiu, migrando da criminalização total para discussões sobre despenalização e, recentemente, para possíveis caminhos de regulamentação do uso da *cannabis*.

Discutir a legalização da maconha no Brasil inevitavelmente provoca debates acalorados. Entre os argumentos mais recorrentes em favor da descriminalização está a perspectiva de que tal medida poderia contribuir para a diminuição da violência e do encarceramento em massa, afetando especialmente jovens negros e moradores das periferias, que são desproporcionalmente impactados pelo atual sistema penal. Além disso, os defensores da legalização, como mencionam comumente a possibilidade de maiores arrecadações de impostos e controle extensivo sobre a cadeia de produtos.

Embora mediado por leis e políticas, este debate social está em constante evolução, tentando alcançar um equilíbrio entre os esforços para combater o tráfico, proteger os direitos dos indivíduos e atender às necessidades de saúde pública.

### *I.1. A trajetória da cannabis no Brasil: a interconexão entre medicina e decisões judiciais*

Nos últimos anos, a lei sobre o uso de produtos derivados da *cannabis* no Brasil passou por alterações. Para quem busca apenas o uso recreativo, a legislação ainda não autoriza a erva, porém, a Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) concedeu autorização para a venda de produtos medicinais à base de *cannabis*. Isso significa que pacientes agora têm acesso a uma opção para complementar seus tratamentos. Além disso, cabe lembrar que essa mudança foi viabilizada diante da forte influência do Supremo Tribunal Federal (STF).

A partir de 2014, pacientes acometidos por condições de saúde graves, como epilepsia refratária e dores crônicas resistentes aos tratamentos convencionais, passaram a recorrer ao Judiciário para assegurar o direito à saúde. O movimento ganhou força com decisões favoráveis à importação de produtos contendo canabidiol (CBD) e tetraidrocannabinol (THC), respaldadas por autorizações judiciais e habeas corpus preventivos.

O caso envolvendo a família de Anny Fischer representa um marco importante no debate sobre o acesso ao óleo de CBD no Brasil. Ao obter o primeiro habeas corpus para importação do produto, a família não apenas conquistou um direito individual, mas também trouxe maior visibilidade à pauta e encorajou outros pacientes a buscarem o mesmo caminho judicial. Inicialmente, a Anvisa apresentou resistência diante dessas demandas, mas a crescente pressão social e jurídica levou a agência a reconsiderar sua postura. A partir de 2015, houve uma simplificação do processo de importação, resultando na publicação da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) 17/2015, que facilitou o acesso individualizado a produtos à base de CBD.

Em síntese, o cenário brasileiro não contempla a liberalização plena, mas avançou no sentido de garantir alternativas terapêuticas a pacientes que não encontravam resposta nos tratamentos tradicionais.

A Anvisa também impulsionou o avanço do setor ao criar regulamentações específicas, como a RDC 327/2019, que estabeleceu requisitos para o registro de produtos de *cannabis* no Brasil, e a RDC 660/2022, que simplificou a importação desses produtos para uso pessoal, mediante prescrição médica.

### *1.2. A contribuição da medicina e o debate jurídico*

A sociedade como um todo não pode ignorar o uso terapêutico da *cannabis*, porque as pesquisas vêm mostrando, ainda que com algumas divergências, que a planta possui propriedades importantes. Em um artigo publicado na revista Ciências Médicas, Spezzia (2022, p. 3) cita efeitos variados, como anticonvulsivantes, anti-inflamatórios, analgésicos, ansiolíticos, antipsicóticos e até antitumorais. Ou seja, há uma gama de possibilidades que justificam, ao menos em parte, a discussão sobre a necessidade de se pensar em uma regulamentação específica.

Montanhal também confirma que

Empresas Farmacêuticas como Bristol-Meyers e a Merck, lançaram diferentes formas farmacêuticas de *C. sativa* como tinturas, comprimidos e extratos que foram utilizados principalmente por conta dos seus efeitos terapêuticos sobre condições inflamatórias, analgesia e antiespásticas (Montanhal, 2024, p. 15).

Cabe ressaltar que esse debate também se relaciona com a busca por terapias alternativas, que possam complementar ou até mesmo suprir, em certos casos, os tratamentos convencionais, especialmente quando eles não apresentam resultados satisfatórios.

Paralelamente ao avanço da medicina, a discussão sobre a *cannabis* se aprofundou na esfera jurídica. O STF, com o Recurso Extraordinário (RE) 635.659, iniciado em 2015, passou a analisar a constitucionalidade do artigo 28 da Lei de Drogas (Lei 11.343/2006), que criminaliza a posse de drogas para uso pessoal (Brasil, 2006).

O julgamento do RE 635.659 se tornou o epicentro da discussão jurídica sobre a descriminalização. Os ministros debateram se a criminalização da posse para uso pessoal violava princípios constitucionais como o direito à liberdade, à intimidade e à vida privada.

O Recurso Extraordinário n.º 635.659 submeteu ao Supremo Tribunal Federal a discussão sobre a constitucionalidade do art. 28 da Lei n.º 11.343/2006, especificamente na hipótese de porte de maconha para uso pessoal. A tese sustentada pela corrente vencedora afirma que a criminalização do usuário, quando inexistente lesão a terceiros ou ameaça concreta à ordem pública, viola direitos fundamentais inscritos no art. 5º da Constituição, como a intimidade, a vida privada e a autonomia individual. Em síntese, o usuário seria sancionado não por causar dano, mas por um ato autorreferido, o que contrariaria a proporcionalidade penal e o princípio da lesividade.

No julgamento, prevaleceu o entendimento de que a intervenção penal, última ratio do sistema jurídico, não deve ser acionada contra condutas que não extrapolam a esfera privada e não representam perigo concreto ao bem jurídico tutelado. Reconheceu-se, portanto, a inconstitucionalidade da criminalização do porte de maconha para consumo próprio, sem que isso implique qualquer flexibilização quanto ao tráfico ilícito (art. 33), que permanece integralmente punível. A decisão evidencia a distinção entre políticas de saúde pública e políticas criminais, exigindo que a resposta estatal ao uso de substâncias seja de caráter educativo e assistencial, e não repressivo.

Outro ponto relevante do julgamento diz respeito à necessidade de estabelecer critérios objetivos para diferenciar o usuário do traficante, a fim de evitar discricionariedade policial e judicial na aplicação da lei. A Corte apontou a pertinência de parâmetros quantitativos (gramagem) como presunção relativa de uso pessoal, sem prejuízo de análise contextual. Assim, o RE 635.659 não trata de “legalização ampla” de drogas, mas de restrição da intervenção penal ao que verdadeiramente lesa bens jurídicos de terceiros, reafirmando a função garantista do Direito Penal em um Estado constitucional.

O propósito fundamental dessa medida consiste em deslocar o eixo da política de drogas no Brasil, priorizando a saúde pública em detrimento da lógica do encarceramento em massa. Trata-se de uma diretriz que não surge de forma isolada, mas que dialoga com um movimento internacional mais amplo de revisão das políticas de drogas, responsável por mudanças expressivas em diferentes países.

Relacionando o aspecto médico à esfera legal, pode-se observar que essas duas tendências desenvolveram a discussão em nível continental, forçando diferentes estados a reavaliar sua política pública geral, incluindo as legislações existentes. A consideração mais recente do STF indicou uma clara mudança da criminalização para a proteção dos direitos e da saúde do cidadão.

## II. Trajetória da legalização da *cannabis* no Uruguai

A trajetória uruguaia em direção à legalização da *Cannabis sativa* é um processo histórico de reconfiguração política, social e jurídica que rompeu com o paradigma proibicionista vigente na América Latina durante o século XX. Até o início dos anos 2000, o Uruguai seguia o modelo internacional de repressão às drogas, consolidado pela Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 e reforçado pelos tratados regionais do Cone Sul, que enquadravam a *Cannabis* na categoria das substâncias ilícitas de maior risco (Kestler, 2021). Essa lógica refletia uma concepção moralizante e securitária, na qual o consumo de drogas era associado à criminalidade e ao desvio social, reproduzindo os efeitos do discurso global da chamada “Guerra às Drogas”.

Porém, antes desse momento histórico de combate às drogas, Dias afirma que o país viveu, por décadas, uma situação de liberdade parcial, na qual o consumo e o porte eram permitidos, mas a produção e o comércio permaneciam fora da legalidade.

O Uruguai passou por um período de total liberdade antes da primeira lei que restringia o uso de drogas recreativas a ser sancionada. Foram décadas em que o país permitiu o consumo por lei, mas não permitia a completa cadeia de um mercado. Neste existia sim consumo, mas não havia compra ou a produção legalizada. Ou seja, não fechava um ciclo de mercado. Aos usuários era permitido o consumo e o porte, porém não se podia comprar ou vender [...] (Dias, 2016, p. 42).

Essa lacuna criava um paradoxo jurídico e social, pois, embora o usuário não fosse criminalizado, dependia de um mercado ilegal para ter acesso à substância.

Logo, compreende-se que a legalização de 2013 não surgiu de forma abrupta, mas como resposta à incongruência de um sistema permissivo na ponta do consumo e repressivo na origem da produção. Tal cenário impedia o controle de qualidade, alimentava o narcotráfico e mantinha o Estado à margem de um fenômeno social consolidado. Ao regulamentar a cadeia produtiva completa, o governo uruguaio buscou fechar o ciclo econômico e jurídico do mercado da *cannabis*, substituindo a tolerância informal por uma regulação estatal estruturada e transparente.

Segundo Silva e Rodrigues (2023, p. 25), o país manteve, por décadas, uma postura alinhada às diretrizes internacionais de combate às drogas, considerando o consumo e o cultivo da planta como práticas ilegais. Entretanto, a partir do início do século XXI, observou-se uma mudança gradual na percepção social e política sobre o tema, impulsionada por movimentos sociais, debates acadêmicos e pela crescente insatisfação com os resultados das políticas repressivas. O autor destaca que esse deslocamento discursivo foi resultado de um amadurecimento interno da sociedade uruguaia, que começou a tratar o consumo de substâncias psicoativas sob uma ótica de saúde pública e não apenas criminal (Silva; Rodrigues, 2023).

Kestler (2021, p. 282) aponta que a legalização de 2013 não foi um ato isolado, mas o resultado de um processo histórico de aprendizagem política e institucional. Durante as décadas anteriores,

formaram-se redes de ativistas e organizações civis que reivindicavam a revisão da legislação sobre drogas e denunciavam os efeitos sociais da criminalização. Em 2005, a chamada *fumata* — manifestação popular que reuniu milhares de pessoas em Montevidéu — simbolizou o início de uma mobilização mais articulada em prol da regulamentação da *Cannabis* (Kestler, 2021, p. 282; Garat, 2015). Esses movimentos, como o *Plantatuplanta*, *La Placita* e *Pro-legal*, consolidaram uma base social capaz de tensionar o debate público e influenciar a agenda política nacional.

Nesse contexto, a chegada do presidente José “Pepe” Mujica ao poder, em 2010, representou um ponto de inflexão. Seu governo assumiu uma postura inovadora e pragmática diante da problemática das drogas, associando a legalização à segurança pública e à redução do poder do narcotráfico. Como observam Silva e Rodrigues (2023, p. 36), o Executivo uruguaio adotou um discurso de racionalidade política, segundo o qual a regulamentação permitiria maior controle estatal e transparência sobre a produção e o consumo da substância. Tal estratégia, ancorada em uma lógica securitária e não apenas em argumentos de direitos humanos, foi fundamental para reduzir as resistências legislativas e garantir a aprovação da Lei nº 19.172, promulgada em 2013.

A pesquisa de Tavares et al. (2021, p. 4) ressalta que essa mudança legislativa teve impacto não apenas no território uruguaio, mas também em toda a região de fronteira com o Brasil, influenciando transformações socioculturais e a percepção social do uso da *Cannabis*.

A investigação constatou também que:

[...] Pessoas que usam a SPA, de ambos países, passaram a interagir de forma mais harmoniosa e compartilhar ambientes de uso. Estas transformações, estabelecidas ao longo do tempo, são marcadas pela redução da violência entre as populações e estabelecimento da partilha de insumos voltados ao uso (Tavares et al., 2021, p. 4).

A partir da regulamentação, o consumo passou a ser compreendido de maneira mais aberta e menos estigmatizada, o que contribuiu para um processo de reeducação social sobre o tema.

Por fim, Montanhal (2024, p. 39) sintetiza que o modelo regulatório distinto do Uruguai é baseado em um esquema de acesso de três níveis (autocultivo, com limite de até 6 plantas por pessoa; clubes de membros; e vendas em farmácias autorizadas). Este sistema foi projetado para evitar o desenvolvimento de um mercado de varejo. Na visão de Alonso, o modelo regulatório da *cannabis* no Uruguai é vanguardista em níveis internacionais por se tratar de uma regulamentação por parte do Estado em todas as esferas, desde o consumo à comercialização e distribuição, permitindo o acesso por meio do cultivo caseiro, da compra em farmácias e pelos Clubes de Membresia (Alonso, 2021, online).

O quadro 1 a seguir apresenta uma série de indicadores sociais e institucionais que permitem observar, de forma objetiva, os impactos da legalização da *cannabis* no Uruguai entre os anos anteriores à lei (antes de 2013) e o período posterior à sua implementação (2014 em diante). Os dados são provenientes de órgãos oficiais como o Instituto de Regulação e Controle da Cannabis (IRCCA),

além de veículos como *El País* e *Infobae*, que consolidam informações governamentais atualizadas até 2024.

Quadro 1 – Indicadores antes e depois da legalização

Indicador	Antes da legalização	Depois da legalização	Fonte
Uso de cannabis no último ano – população geral (15–65 anos)	2011: 8,3%	2018: 14,6% • 2024: 12,3%	(IRCCA) •
Uso de cannabis no último mês – população geral (15–65 anos)	2011: 4,9%	2018: 8,9% • 2024: 7,7%	(IRCCA) •
Uso de cannabis no último mês – estudantes do ensino médio	2011: 7,5%	2018: 11,1% • 2024: 7,4%	(IRCCA) •
Participação do mercado legal entre quem consumiu no último ano	2014: 0% (antes do varejo)	2018: ~30% declararam origem legal (farmácia, autocultivo registrado, clube)	(IRCCA)
Queda do “prensado” (mercado ilícito clássico)	—	2014→2018: redução de ~5 vezes	(IRCCA)
Usuários no sistema regulado (registro total)	2017 (início): ~5 mil inscritos	Dez/2024: 102.156 registrados (74.583 farmácias; 15.796 clubes; 11.597 autocultivo)	(EL PAIS)
Clubes de cannabis registrados	2014–2016: ~60–200	2023: 306 • Dez/2024: 460	(IRCCA)
Farmácias que vendem cannabis	jul/2017: 16	2024: 39–40 (12 departamentos)	( <a href="#">En Segundos Panama</a> )
Taxa de delitos vinculados à lei de drogas (macro)	2013: 36,6 por 100 mil	2019: 57,2 • 2024: 103,4 (série ampla; vários tipos de delitos)	( <a href="#">gub.uy</a> )

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Esse marco histórico foi resultado de uma trajetória política e social consolidada ao longo de décadas, fundamentada na articulação entre movimentos civis, ciência e Estado, e sustentada por um ideal de soberania e autonomia frente às políticas internacionais de repressão.

Diversas barreiras complicaram a implementação da legislação, por exemplo, houve força inadequada de fornecimento no sistema de farmácias; e processos administrativos lentos permitiram que grande parte do mercado ilícito continuasse. Um dos principais desafios foi o que a literatura chama de “lacuna de implementação”, onde a política desenhada na teoria não se traduz para a prática de forma eficiente. Um artigo publicado no *Poder360* explica que o modelo uruguaio enfrentou barreiras que dificultam o acesso de indivíduos mais pobres ou marginalizados e que, na prática, o mercado ilegal “sobreviveu com folgas”, com apenas 30% dos usuários inseridos no sistema formal (Carvalho, 2024, online).

### III. A experiência uruguaia de legalização e as possibilidades de aplicação no Brasil

A discussão sobre a legalização da *Cannabis sativa* tem se intensificado no cenário latino-americano, impulsionada por mudanças de paradigmas globais e pela necessidade de enfrentamento racional dos efeitos nocivos da política proibicionista. O Uruguai desponta como o primeiro país do

mundo a regular toda a cadeia produtiva da *cannabis*, desde o cultivo até o consumo, tornando-se referência internacional.

Já o Brasil, embora apresente avanços pontuais, ainda adota uma política fortemente repressiva e marcada por contradições jurídicas e sociais. O presente capítulo realiza uma análise comparativa entre a experiência uruguaia e as possibilidades de implementação de um modelo semelhante em território brasileiro, à luz das políticas públicas, do contexto sociopolítico e das repercussões econômicas e sanitárias.

### *III.1 O modelo uruguaio: regulação estatal e enfoque social*

A política uruguaia de legalização foi sancionada em 2013 por meio da Lei nº 19.172, que instituiu o controle estatal sobre a produção, distribuição e consumo da *cannabis*. De acordo com Bastos (2018), essa iniciativa foi resultado de um longo processo de amadurecimento político e social, influenciado pelo fracasso das políticas repressivas e pelo aumento da violência ligada ao narcotráfico. O autor descreve o Uruguai como um “verdadeiro laboratório social em tempo real”, cuja experiência oferece valiosas lições para o restante da América Latina (Bastos, 2018, p. 6).

O governo liderado por José “Pepe” Mujica tornou-se símbolo da legalização responsável, ao propor um modelo inovador baseado na regulação pública e na responsabilização individual. Segundo Dias (2016, p. 13), Mujica defendia que a legalização não buscava estimular o consumo, mas enfrentar o tráfico e retirar o poder das organizações criminosas, que lucravam com o comércio ilegal da substância. Em discurso reproduzido por Dias (2016, p. 13), Mujica afirmou: “Nós não legalizamos a maconha, regulamos um mercado que já existe. O mercado não fomos nós que inventamos. Existe já. Hoje. Aqui. Então nós tratamos de regulá-lo.”

A legislação uruguaia criou mecanismos de controle que equilibram a liberdade individual com o interesse coletivo. O consumo é permitido apenas para maiores de 18 anos, mediante cadastro no Instituto de Regulação e Controle da Cannabis (IRCCA), e o acesso é limitado a 40 gramas mensais por pessoa, seja por compra em farmácias, clubes de cultivo ou autocultivo doméstico (Bastos, 2018, p. 25). Esse modelo é frequentemente denominado por Belluco (2024, p. 28) como uma forma de “legalização ética”, que substitui a repressão pela educação, priorizando a prevenção e o uso responsável.

Além disso, o Uruguai implementou políticas complementares de saúde pública, educação e comunicação, com campanhas de conscientização sobre os riscos do consumo excessivo e programas de acompanhamento terapêutico. Tais medidas se alinham à perspectiva defendida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pela Organização das Nações Unidas (ONU), que desde 2019 recomendam aos Estados-membros a adoção de estratégias de redução de danos e o reconhecimento dos potenciais medicinais da *Cannabis sativa* (Montanhal, 2024, p. 22).

O resultado dessa abordagem foi a redução das taxas de violência vinculadas ao tráfico e a integração social dos usuários, que deixaram de ser tratados como criminosos e passaram a ser vistos como cidadãos sob acompanhamento do Estado (Dias, 2016, p. 52; Tavares et al., 2021, p. 4). Essa transformação social reflete uma nova visão de política de drogas, pautada nos direitos humanos e na saúde pública, em oposição ao modelo punitivo da “guerra às drogas”.

### *III.2 Impactos sociais, econômicos e sanitários no Uruguai*

Os impactos da legalização uruguaia podem ser observados em três dimensões principais: social, econômica e sanitária. Do ponto de vista social, Tavares et al. (2021, p. 6) demonstram que a regulamentação provocou transformações positivas nas regiões de fronteira com o Brasil, favorecendo a aceitação social do consumo e reduzindo o estigma associado aos usuários. O estudo identificou maior interação entre cidadãos dos dois países e a criação de novos espaços de diálogo sobre políticas de saúde e direitos individuais.

No campo econômico, o modelo uruguaio abriu possibilidades de arrecadação tributária, geração de empregos e fortalecimento de pequenos produtores. Conforme Moreira (2018), experiências internacionais de regulação, incluindo o Uruguai, apontam que a legalização pode movimentar bilhões de reais em receitas públicas, recursos que podem ser reinvestidos em educação e saúde. Assim, a política de legalização não se limita à esfera moral, mas representa também uma oportunidade de desenvolvimento sustentável.

No setor da saúde, Bastos (2018, p. 21) e Montanhal (2024, p. 44) destacam o papel do IRCCA e da Junta Nacional de Drogas (JND) na promoção do uso medicinal e na ampliação das pesquisas científicas sobre os compostos ativos da planta. O reconhecimento de substâncias como o canabidiol (CBD) e o tetraidrocannabinol (THC) para fins terapêuticos trouxe avanços significativos em tratamentos de epilepsia, esclerose múltipla e dores crônicas. Para Montanhal (2024, p. 15), “a *Cannabis sativa* passou a ser vista não apenas como substância recreativa, mas como ferramenta médica de alto valor farmacológico”.

### *III.3 O cenário brasileiro: avanços tímidos e contradições jurídicas*

Em contraste com a experiência uruguaia, o Brasil ainda enfrenta um cenário de forte resistência política e moral à legalização. A Lei nº 11.343/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), mantém a proibição do cultivo e da comercialização, tratando o uso como infração administrativa, mas criminalizando o tráfico (Moreira, 2018). Essa ambiguidade contribuiu para altas taxas de encarceramento e estigmatização social, especialmente entre jovens negros e pobres.

De acordo com Castro (2020, p. 150), o modelo proibicionista brasileiro reforça a desigualdade social e a seletividade penal, pois a repressão recai majoritariamente sobre as populações marginalizadas. O autor defende que a criminalização da *cannabis* produz “um estigma moral e jurídico que legitima o controle social dos pobres”, perpetuando a exclusão e a violência.

Em termos científicos, o país tem avançado no reconhecimento do uso medicinal da *Cannabis sativa*, especialmente após a Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa nº 327/2019, que regulamentou a produção e comercialização de produtos derivados de *cannabis* para fins terapêuticos. Contudo, Montanhal (2024, p. 30) observa que essas medidas ainda são fragmentadas, pois dependem de importações caras e não contemplam o cultivo nacional. O resultado é uma política incoerente, que reconhece o valor medicinal da planta, mas mantém sua produção criminalizada.

Outro entrave diz respeito à falta de consenso político. Embora existam projetos de lei em tramitação, como o PL 399/2015, que propõe a regulamentação do cultivo para fins medicinais e industriais, as discussões ainda enfrentam forte oposição de setores conservadores e religiosos. Por outro lado, parlamentares ligados a pautas de direitos humanos e movimentos sociais têm defendido uma abordagem mais racional, inspirada nas experiências de Portugal e Uruguai (Tavares et al., 2021, p. 8).

#### III.4 Comparativo entre Uruguai e Brasil: caminhos e desafios

A análise comparativa revela que o Uruguai conseguiu romper com o paradigma repressivo, enquanto o Brasil permanece preso a um modelo punitivo e fragmentado. O quadro 2 abaixo sintetiza os principais pontos de convergência e divergência entre os dois países:

Quadro 2 – Comparativo entre aspectos da legalização no Uruguai e no Brasil

Aspecto	Uruguai	Brasil
<b>Base legal</b>	Lei nº 19.172/2013 – legalização completa sob controle estatal	Lei nº 11.343/2006 – proibição com brechas para uso medicinal
<b>Modelo de gestão</b>	Regulação estatal via IRCCA; produção e venda monitoradas	Controle penal e sanitário; cultivo proibido
<b>Foco da política</b>	Saúde pública, prevenção e redução de danos	Repressão criminal e segurança pública
<b>Atores políticos</b>	Governo progressista (Frente Ampla) e apoio parlamentar	Fragmentação e polarização ideológica
<b>Impactos sociais</b>	Redução da violência e estigma; inclusão de usuários	Encarceramento e criminalização de minorias
<b>Pesquisa e medicina</b>	Incentivo à produção científica e farmacêutica	Dependência de importações e altos custos
<b>Receita e economia</b>	Geração de tributos e empregos formais	Mercado ilegal dominante; perda fiscal

Fonte: elaboração própria a partir de Bastos (2018), Dias (2016), Belluco (2024), Moreira (2018) e Tavares et al. (2021).

Essa comparação demonstra que a experiência uruguaia pode servir como uma referência base levando em consideração as características próprias do Brasil.

Conforme Belluco (2024, p. 14), o sucesso uruguaio decorre da união entre liderança política progressista, participação social e transparência institucional, fatores ainda frágeis no contexto brasileiro. Para Bastos (2018, p. 32), a descriminalização é um passo necessário para que o Estado substitua a repressão por políticas de educação e saúde, ampliando o controle público e reduzindo o poder do tráfico.

A adoção de um modelo de legalização no Brasil exige profundas transformações políticas, jurídicas e culturais. Primeiramente, é necessário superar o estigma moral que ainda domina o debate público. Como observa Castro (2020, p. 150), a moralidade punitiva impede a formulação de políticas baseadas em evidências e alimenta preconceitos.

Em segundo lugar, é imprescindível construir uma política de Estado, e não de governo, voltada à saúde e aos direitos humanos. A experiência uruguaia demonstra que a legalização pode ser bem-sucedida quando acompanhada de educação preventiva, regulação transparente e controle social (Dias, 2016, p. 52; Bastos, 2018, p. 16).

Por fim, há um componente econômico e científico incontornável. Moreira (2018) projeta que a legalização da *cannabis* poderia gerar bilhões em receitas tributárias, além de impulsionar setores farmacêuticos e agrícolas. Montanhal (2024, p. 44) complementa que o desenvolvimento de pesquisas nacionais sobre o uso medicinal da planta colocaria o Brasil em posição de destaque no cenário latino-americano.

Assim, a legalização da *Cannabis sativa* no Brasil, à semelhança do Uruguai, não deve ser entendida como incentivo ao consumo, mas como instrumento de saúde pública, justiça social e eficiência econômica. A comparação entre os dois países evidencia que o sucesso uruguaio decorre da combinação entre vontade política, regulação estatal e compromisso social. O Brasil, embora avance em debates acadêmicos e judiciais, ainda carece de um consenso político que priorize a vida, a saúde e a dignidade humana sobre o paradigma punitivo.

Seguindo o exemplo uruguaio, a legalização pode representar um caminho para reduzir o poder do narcotráfico, racionalizar o sistema penal e fortalecer as instituições democráticas. Como defende Belluco (2024, p. 22), o desafio brasileiro não é apenas jurídico, mas civilizatório: transformar a política de drogas em uma política de direitos humanos.

## Conclusões

O presente trabalho teve como objetivo central analisar comparativamente os modelos jurídicos e os efeitos da política de *cannabis* no Brasil e no Uruguai, a fim de verificar em que medida a experiência uruguaia poderia oferecer subsídios normativos, institucionais e empíricos para uma eventual reforma legal brasileira. Com base nas evidências teóricas e empíricas apresentadas, é possível afirmar que os objetivos propostos foram plenamente alcançados, uma vez que o estudo

conseguiu demonstrar, de forma crítica e fundamentada, as diferenças estruturais entre os dois países, bem como os resultados concretos alcançados no Uruguai após a legalização de 2013.

A análise histórica e legislativa confirmou que o modelo proibicionista brasileiro permanece ancorado em uma lógica punitiva e moralizante, que não conseguiu reduzir o tráfico nem o consumo, mas ampliou significativamente a população carcerária e a marginalização de grupos vulneráveis. Em contraste, o modelo uruguaio mostrou-se eficaz ao substituir a repressão pela regulação estatal, permitindo maior controle sobre a produção, distribuição e consumo da *Cannabis sativa*, ao mesmo tempo em que reduziu o poder do narcotráfico e gerou benefícios sociais e econômicos.

Os resultados apontados pela literatura consultada evidenciam que a legalização no Uruguai não implicou aumento do consumo descontrolado, mas sim um redesenho das políticas de saúde pública e segurança, com foco na prevenção, educação e redução de danos. Esse modelo se consolidou como uma alternativa racional ao paradigma da “guerra às drogas”, integrando políticas de informação, fiscalização e controle de qualidade, além de fortalecer a confiança social nas instituições públicas.

No que diz respeito ao Brasil, observou-se que o país avança de forma tímida e fragmentada, principalmente no campo medicinal, com a atuação da Anvisa e decisões do Supremo Tribunal Federal que reforçam a necessidade de políticas pautadas na dignidade da pessoa humana e no direito à saúde. Ainda assim, o cenário brasileiro continua marcado pela ausência de uma política nacional coerente e pela resistência ideológica de parte do poder público.

Os dados e análises apresentados ao longo do estudo reforçam que a legalização, quando implementada de forma planejada, ética e regulada, tende a trazer mais benefícios do que riscos. Entre eles, destacam-se a redução da violência e do encarceramento, a ampliação das receitas fiscais, o fortalecimento da pesquisa científica e da indústria farmacêutica, e a construção de uma política pública centrada em direitos humanos e saúde coletiva. Esses elementos confirmam a tese de que o proibicionismo não representa uma solução eficaz, mas sim um obstáculo à justiça social e à segurança pública.

Dessa forma, conclui-se que o modelo uruguaio oferece diretrizes valiosas para o Brasil, desde que adaptadas às particularidades políticas e institucionais nacionais. A adoção de um modelo semelhante exigiria vontade política, transparência regulatória, campanhas de conscientização e políticas fiscais equilibradas, garantindo acesso seguro e competitivo aos produtos regulamentados.

Em síntese, a pesquisa reafirma que a legalização da *cannabis* não deve ser entendida como incentivo ao consumo, mas como estratégia de controle, racionalidade e cidadania. Ao transformar um problema criminal em uma questão de saúde pública e desenvolvimento econômico, o Estado assume papel ativo na construção de uma sociedade mais justa, informada e segura. Assim, o viés adotado neste estudo é favorável à legalização, entendida não como liberalização desmedida, mas

como instrumento de política pública moderna, responsável e comprometida com os direitos humanos e o bem comum.

### Referências bibliográficas

- ALONSO, Júlia Sleifer. O modelo estatal de regulação da cannabis no Uruguai. **PJED**, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://redunb.blog/2021/04/29/o-modelo-estatal-de-regulacao-da-cannabis-no-uruguai/>. Acesso em: 15 ago. 2025.
- BARROS, André; PERES, Marta. Proibição da maconha no Brasil e suas raízes históricas escravocratas. **Revista Periferia**, v. 9, n. 2, p. 1-13, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/periferia/article/download/3953/2742>. Acesso em: 15 ago. 2025.
- BASTOS, Hugo Bertha. **A regulação da cannabis no Uruguai: um estudo de caso**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2018.
- BELLUCO, Isabella Luísa Feijó. **Lobbying, regulamentação e políticas públicas na contemporaneidade: a Cannabis sativa e seus derivados no Uruguai e no Brasil**. Brasília: UniCEUB, 2024.
- BRASIL PARALELO. Legalização da Maconha no Brasil: Entenda o Debate. **Brasil Paralelo**, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://www.brasilparalelo.com.br/artigos/legalizacao-da-maconha>. Acesso em: 15 ago. 2025.
- BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). **Resolução da Diretoria Colegiada - RDC n. 17**, de 17 de abril de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 abr. 2015.
- BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). **Resolução da Diretoria Colegiada - RDC n. 327**, de 9 de dezembro de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 dez. 2019.
- BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). **Resolução da Diretoria Colegiada - RDC n. 660**, de 30 de março de 2022. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 mar. 2022.
- BRASIL. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 ago. 2006. 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: 25 jun. 2025.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Relatório de Informações Penais (RELIPEN): 15º Ciclo SISDEPEN: 2º Semestre de 2023**. Brasília, DF: SENAPPEN, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2o-semester-de-2023.pdf/view>. Acesso em: 20 ago. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário 635.659**. Relator: Ministro Gilmar Mendes.
- CARVALHO, Hamilton. A verdadeira lição da maconha no Uruguai. **Poder360**, [s. l.], 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniaio/a-verdadeira-licao-da-maconha-no-uruguai/>. Acesso em: 15 ago. 2025.
- CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil: do discurso da lei ao caos social**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.
- CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CASTRO, Marco. Cannabis e desenvolvimento: mudanças sociais, políticas e econômicas no mercado da maconha. **Revista Ciências Humanas – UNITAU**, v. 13, n. 3, p. 145–155, 2020.
- COMISSÃO GLOBAL SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS. **Guerra às drogas: relatório da Comissão Global de Políticas de Drogas**. Rio de Janeiro: FGV, 2011. Disponível em: [https://www.globalcommissiondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDP\\_WaronDrugs\\_PT.pdf](https://www.globalcommissiondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDP_WaronDrugs_PT.pdf). Acesso em: 25 jun. 2025.
- DIAS, William Weber. **O processo de desenvolvimento e legitimação de mercados: o caso da legalização da marijuana no Uruguai**. Porto Alegre: UNISINOS, 2016.
- INSURANCE INSTITUTE FOR HIGHWAY SAFETY (IIHS). **Crash rates jump in wake of**

**marijuana legalization, new studies show.** IIHS & HLDI News, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://www.iihs.org/news/detail/crash-rates-jump-in-wake-of-marijuana-legalization-new-studies-show>. Acesso em: 15 ago. 2025.

LOPES JUNIOR, Augusto de Faria. **A legalização da maconha e a guerra às drogas: reflexões sobre as experiências internacionais e a situação brasileira.** Texto para Discussão n. 2686, Brasília: Ipea, 2021.

MADD (Mothers Against Drunk Driving). **The Legalization of Marijuana in Colorado: The Impact.** Rocky Mountain High Intensity Drug. Trafficking Area, [s. l.], v. 8, 2021. Disponível em: <https://www.prevention.org/Resources/0dbad5e3-9eba-4400-aa36-1f1b4e8b24b8/RMHIDTA-Marijuana-Report-2021.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

MONTANHAL, Lucas Kenzo Fujihara. **Panorama comparativo dos modelos de regulamentação de Cannabis sativa L. no Brasil e Uruguai.** Araraquara: UNESP, 2024.

MOREIRA, Esther Arreguy Corrêa. **Uma análise exploratória sobre a arrecadação tributária com uma possível legalização da maconha no Brasil.** Ouro Preto: UFOP, 2018.

RODRIGUES, Karine. **Maconha já foi remédio no Brasil do século 19.** Agência Fiocruz, Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://agencia.fiocruz.br/maconha-ja-foi-remedio-no-brasil-do-seculo-19>. Acesso em: 15 ago. 2025.

RUIZ-BENCOMO, Paula. Segurança ou Direitos Humanos? Uma análise do processo de legalização da Cannabis no Uruguai. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 12, n. 3, p. 115-131, 2017. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/download/1407/971>. Acesso em: 15 ago. 2025.

SPEZZIA, Sérgio. O emprego da Cannabis medicinal no enfrentamento à doenças. **Revista Ciências Médicas**, Campinas, v. 31, e225398, 2022. Disponível em: <https://seer.sis.puc-campinas.edu.br/cienciasmedicas/article/view/5398>. Acesso em: 15 ago. 2025.

TAVARES, Diogo H. et al. Regulation of Cannabis use in Uruguay and its influences on the Brazilian border. **SMAD – Revista Eletrônica Saúde Mental, Álcool e Drogas**, v. 17, n. 4, p. 23–32, 2021.

TEIXEIRA, João Carlos. **Lei Antidrogas criminaliza usuário e ajuda a superlotar penitenciárias.** Senado Notícias, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/24/lei-antidrogas-criminaliza-usuario-e-ajuda-a-superlotar-penitenciarias>. Acesso em: 15 ago. 2025.

UNIAD (UNIDADE DE PESQUISA EM ÁLCOOL E DROGAS). **Quais são as regras sobre a maconha em países que descriminalizaram ou legalizaram a droga.** UNIAD, [s. l.], 2024. Disponível em: <https://www.uniad.org.br/noticias/politicas-publicas/quais-sao-as-regras-sobre-a-maconha-em-paises-que-descriminalizaram-ou-legalizaram-a-droga/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

UOL NOTÍCIAS. Legalização da maconha pode aumentar acidentes de trânsito, indica pesquisa. **UOL Notícias**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://www.natelinha.uol.com.br/superviral/2023/09/06/legalizacao-da-maconha-pode-aumentar-acidentes-de-transito-indica-pesquisa-201532.php>. Acesso em: 15 ago. 2025.