Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

A formação da agenda da cannabis medicinal no SUS do estado de São Paulo: uma análise da Lei nº 17.618/2023 a partir de Kingdon

Renata Abibe Ferrarezi, Daniel Roberto Carnecine de Oliveira, Jony Marcos Rodrigues dos Santos, Pietra Mia Silvério

https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

Submetido em: 2026-08-11
Postado em: 2026-09-01 (versão 1)
(AAAA-MM-DD)

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

A FORMAÇÃO DA AGENDA DA CANNABIS MEDICINAL NO SUS DO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE DA LEI Nº 17.618/2023 A PARTIR DE KINGDON

AUTOR/A 1, Renata Abibe Ferrarezi
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7647-673X
<renata.ferrarezi@ufabc.edu.br>
Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, SP, Brasil
AUTOR/A 2, Daniel Roberto Carnecine de Oliveira.
ORCID: https://orcid.org/0009-0000-2405-225X.
<daniel.oliveira@ufabc.edu.br>
Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, SP, Brasil
AUTOR/A 3, Jony Marcos Rodrigues dos Santos
ORCID: https://orcid.org/0009-0004-6909-6132
<jony.santos@ufabc.edu.br>
Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, SP, Brasil
AUTOR/A 4, Pietra Mia Silvério
ORCID: https://orcid.org/0009-0009-7147-096X
<mia.pietra@ufabc.edu.br>
Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, SP, Brasil

RESUMO: O estudo analisa o processo de formulação da Lei Estadual nº 17.618/2023, que institui o acesso à cannabis medicinal no Sistema Único de Saúde (SUS) do estado de São Paulo, à luz do Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon (1995), buscando compreender como a cannabis medicinal transitou de uma posição marginalizada para se tornar objeto de política pública estadual. Trata-se de pesquisa qualitativa, analítica e retrospectiva, estruturada como estudo de caso do processo legislativo entre 2019 e janeiro de 2023, com coleta de dados por análise documental e legislativa, revisão bibliográfica, documentos institucionais da ALESP e de judicialização, e cobertura jornalística do período. Os resultados evidenciam a convergência dos três fluxos de Kingdon: no fluxo dos problemas, a judicialização massiva do acesso ao canabidiol — crescimento de 544% nas demandas judiciais entre 2019 e 2022 e gasto estadual de R$ 73,7 milhões — converteu uma condição médica em problema público urgente; no fluxo das soluções, evidências científicas, a RDC nº 327/2019 da ANVISA e a atuação da Frente Parlamentar da Cannabis Medicinal consolidaram a viabilidade técnica da proposta; no fluxo político, a transição de governo em 2023 possibilitou a abertura da janela de oportunidade. Conclui-se que empreendedores de política — parlamentares, pacientes, familiares e associações— conectaram os três fluxos no momento propício, evidenciando a centralidade da mobilização social na formulação de políticas em contextos complexos, embora vetos parciais e restrições orçamentárias indiquem que a aprovação legislativa é apenas o primeiro passo para a efetivação do acesso.

Palavras-chave: cannabis medicinal, formulação de políticas públicas, Modelo de Múltiplos Fluxos, judicialização da saúde, SUS.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

THE AGENDA-SETTING PROCESS FOR MEDICAL CANNABIS IN THE SÃO PAULO STATE SUS: AN ANALYSIS OF LAW Nº 17.618/2023 THROUGH KINGDON'S FRAMEWORK

ABSTRACT: This study analyzes the process of drafting State Law No. 17,618/2023, which establishes access to medical cannabis through the Unified Health System (SUS) of the state of São Paulo, in light of John Kingdon's (1995) Multiple Streams Framework, seeking to understand how medical cannabis transitioned from a marginalized position to becoming the subject of state public policy. This is a qualitative, analytical, and retrospective study, structured as a case study of the legislative process between 2019 and January 2023, with data collected through documentary and legislative analysis, a literature review, institutional documents from ALESP and the judiciary, and news coverage from that period. The results highlight the convergence of Kingdon's three streams: in the problem stream, the massive judicialization of access to cannabidiol—a 544% increase in lawsuits between 2019 and 2022 and state spending of R$ 73.7 million—transformed a medical condition into an urgent public problem; in the solutions stream, scientific evidence, ANVISA's RDC No. 327/2019, and the actions of the Parliamentary Front for Medical Cannabis consolidated the technical feasibility of the proposal; in the political stream, the transition of government in 2023 created a window of opportunity. It can be concluded that policy entrepreneurs—legislators, patients, family members, and associations—connected the three streams at the right moment, highlighting the central role of social mobilization in policy formulation within complex contexts, although partial vetoes and budgetary constraints indicate that legislative approval is only the first step toward ensuring access.

Keywords: medical cannabis, public policy formulation, Multiple Streams Framework, judicialization of health, SUS.

INTRODUÇÃO

O debate sobre o uso terapêutico da cannabis medicinal no Brasil ganhou contornos cada vez mais urgentes ao longo das primeiras décadas do século XXI, embora o seu emprego tenha origem milenar. A *Cannabis sativa* L. possui propriedades terapêuticas cientificamente reconhecidas, especialmente para determinadas condições clínicas, embora os níveis de evidência variem conforme a patologia, o produto utilizado e o desfecho analisado.

O tema, que antes era tratado como tabu ou associado exclusivamente ao uso recreativo ilícito em função de sua proibição no Brasil, passou a ocupar espaços crescentes na agenda médica, jurídica, midiática e, progressivamente, legislativa. Esse deslocamento não ocorreu de forma espontânea: foi impulsionado, sobretudo, pela mobilização de famílias — em especial mães de crianças com epilepsias refratárias graves, diante da ineficácia dos tratamentos convencionais e do alto custo dos medicamentos à base de canabidiol importados, recorreram ao Poder Judiciário como única via de acesso ao tratamento.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

A judicialização da saúde tornou-se, assim, o primeiro canal de visibilidade pública para essa demanda. Contudo, a via judicial mostrou-se insuficiente: morosa, individualizada e incapaz de garantir acesso universal, ela evidenciou a necessidade de uma resposta estrutural por parte do Poder Público. Embora possibilitasse o tratamento de pacientes específicos, a judicialização dependia da capacidade de cada família mobilizar recursos jurídicos, contribuindo para a manutenção de desigualdades no acesso ao direito à saúde.

Foi nesse contexto que mães e associações de pacientes passaram a pressionar a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), buscando uma regulamentação que superasse a lógica casuística das decisões judiciais.

O ambiente político, porém, mostrou-se inicialmente desfavorável Entre 2019 e 2022, o Projeto de Lei nº 1.180/2019 enfrentou resistência ideológica dentro da Casa, com parlamentares e grupos políticos questionando a suficiência das evidências científicas, os possíveis custos da política, as competências estaduais e as implicações morais associadas à cannabis, associando o uso recreativo da maconha, como é popularmente conhecida a planta, com o uso medicinal.

A disputa política em torno do tema refletia tensões mais amplas sobre o papel do Estado na regulação de substâncias historicamente estigmatizadas. Embora já existissem normas sanitárias federais relacionadas à importação e à comercialização de produtos derivados de cannabis, não havia uma política federal que assegurasse de forma geral seu fornecimento no âmbito do SUS e que servisse como referência direta para a política estadual proposta em São Paulo.

Em 22 de dezembro de 2022, o Projeto de Lei nº 1.180/2019 foi aprovado pela ALESP. Em 31 de janeiro de 2023, já durante a nova administração estadual, foi sancionado parcialmente pelo governador Tarcísio de Freitas, tornando-se a Lei Estadual nº 17.618/2023.

Após o período de regulamentação e elaboração do protocolo clínico, o canabidiol passou a ser disponibilizado pelo SUS paulista em 2024, por meio das farmácias de medicamentos especializados do Estado, para pacientes com síndrome de Lennox-Gastaut, síndrome de Dravet e Complexo de Esclerose Tuberosa, condições caracterizadas especialmente por epilepsias de difícil controle.

Esses acontecimentos posteriores são apresentados apenas para contextualização, uma vez que o foco deste artigo não são a regulamentação e a implementação, mas a formação da agenda que tornou possível a aprovação da política. A pergunta que orienta a investigação é: Como a cannabis medicinal

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

passou da mobilização social e da judicialização individualizada para a agenda decisória do estado de São Paulo, resultando na aprovação da Lei nº 17.618/2023?

O argumento desenvolvido é que a formação da agenda resultou de um processo cumulativo no qual a judicialização funcionou como indicador e feedback da insuficiência da resposta estatal; a produção científica, a regulamentação sanitária e a atuação de uma comunidade de política contribuíram para amadurecer uma alternativa; e alterações no ambiente político permitiram o acoplamento dos fluxos e a passagem do tema para a agenda decisória.

1. REFERENCIAL TEÓRICO: O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON

O Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework*), desenvolvido por John W. Kingdon na obra Agendas, Alternatives, and Public Policies (1995), constitui um dos marcos analíticos mais influentes no campo das políticas públicas para a compreensão do processo de formação da agenda governamental.

O modelo teórico parte de uma crítica às abordagens racionalistas e lineares do ciclo de políticas públicas, propondo que a formulação de políticas é, em grande medida, um processo ambíguo, não linear e marcado pela incerteza.

Para Kingdon, a agenda governamental — entendida como o conjunto de assuntos que recebem atenção ativa dos tomadores de decisão (*decision makers*)— é distinta da agenda de decisão, que compreende os temas efetivamente prontos para deliberação.

Essa distinção é especialmente relevante para o caso analisado. A apresentação do Projeto de Lei nº 1.180/2019 demonstra que a cannabis medicinal havia ingressado na agenda legislativa em 2019. Entretanto, a permanência do projeto em tramitação por três anos indica que o tema ainda não reunia condições suficientes para integrar a agenda decisória.

A passagem de um tema da agenda governamental para a agenda de decisão depende da convergência de três fluxos que correm de forma relativamente independente: o fluxo dos problemas (*problem stream*), o fluxo das soluções *(policy stream*) e o fluxo político (*politics stream*). Como sintetiza o próprio Kingdon, trata-se de compreender "como chega a hora de uma ideia" (KINGDON, 2007, p. 219).

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

A teoria é especialmente útil para analisar casos em que a mudança de agenda ocorre de forma aparentemente abrupta, mas que, na verdade, resulta de um longo processo de maturação dos três fluxos e "amaciamento" do sistema, aguardando o momento propício para sua convergência.

No contexto brasileiro, Capella (2006) sistematiza as principais contribuições do Modelo de Múltiplos Fluxos para a análise da formação da agenda governamental. A autora destaca que problemas, soluções e dinâmica política seguem trajetórias relativamente independentes e que a mudança da agenda depende de sua aproximação em momentos específicos.

1.1 O Fluxo dos Problemas (*Problem Stream*)

O primeiro fluxo diz respeito ao processo pelo qual determinadas condições sociais são reconhecidas como problemas que demandam ação governamental. Kingdon distingue "situação" de "problema": nem toda situação se torna um problema de política pública. Para que isso ocorra, é necessário que atores relevantes passem a acreditar que algo deve ser feito a respeito (KINGDON, 2007, p. 227).

A atenção dos formuladores pode ser mobilizada por indicadores, eventos focalizadores e feedbacks sobre políticas ou respostas existentes. Os indicadores de aumento das autorizações de importação de cannabis medicinal pela ANVISA entre 2020 e 2023 evidenciam a ampliação da demanda social e institucional em torno da pauta no Brasil, contexto no qual o Projeto de Lei nº 1.180/2019 foi gestado no final de 2019.

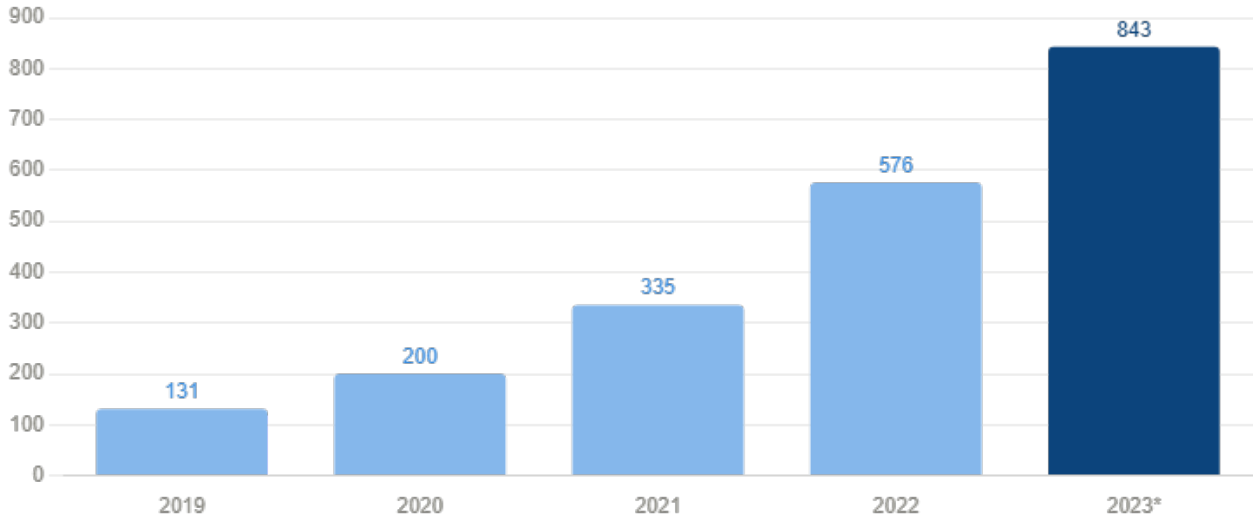
Como sistematiza Capella (2006), os indicadores não determinam automaticamente o reconhecimento de um problema, mas contribuem para chamar a atenção dos formuladores quando são interpretados e mobilizados por atores interessados.

De acordo com dados oficiais, o salto de 18.510 autorizações em 2020 para 136.754 em 2023- crescimento de 639% em apenas três anos - reforça empiricamente a consolidação da cannabis medicinal como demanda crescente de saúde pública e pressão relevante para formulação de respostas regulatórias e governamentais. Esses dados nacionais devem ser compreendidos como indicadores contextuais da expansão da demanda por produtos derivados de cannabis no país. Isoladamente, eles não demonstram a formação da agenda paulista, mas ajudam a caracterizar o ambiente regulatório e social no qual o projeto estadual tramitou.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

Retomando o recorte para o estado de São Paulo, o volume de demanda judicial por cannabis medicinal cresceu 544% (gráfico 1), partindo de 131 processos em 2019, ano da apresentação do projeto de lei, e alcançando 843 entre janeiro e outubro de 2023. O crescimento deve ser qualificado como expressivo ou acelerado, e não necessariamente como "exponencial", uma vez que o artigo não realiza uma estimação matemática destinada a demonstrar uma função exponencial.

Gráfico 1 - Demandas judiciais atendidas pelo Governo de São Paulo para fornecimento de cannabis medicinal a pacientes (2019-2023[1])



Fonte: Coordenadoria de Assistência Farmacêutica / Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, via Folha de S.Paulo, nov. 2023

Essa judicialização e o gasto do Executivo para o atendimento das determinações judiciais, que somaram R$ 73,7 milhões entre 2019 e outubro de 2023, contribuíram para transformar uma condição médica em problema político.

[1] Janeiro a outubro de 2023

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

Gráfico 2 - Gasto público estadual de São Paulo com a compra de cannabis medicinal para atendimento a determinações judiciais (2019-2023)



Fonte: Coordenadoria de Assistência Farmacêutica / Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, via Folha de S.Paulo, nov. 2023.

No caso analisado, o crescimento gradual das demandas judiciais não deve ser classificado, em seu conjunto, como um evento focalizador, pois não corresponde a um episódio único, súbito e concentrado. Ele se aproxima mais precisamente de um indicador da ampliação da demanda e de um mecanismo de feedback negativo sobre a incapacidade da resposta estatal existente. À medida que o Estado era obrigado a atender casos individuais por determinação judicial, tornavam-se mais visíveis tanto a continuidade da demanda quanto os custos e as desigualdades decorrentes da ausência de uma política administrativa universal.

1.2 O Fluxo das Soluções (*Policy Stream*)

O segundo fluxo refere-se ao universo de ideias, propostas e alternativas técnicas que circulam entre especialistas, pesquisadores, burocratas e grupos de interesse — o que Kingdon denomina "sopa primordial de políticas" (*policy primeval soup*).

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

Nesse ambiente, as ideias competem, se combinam e evoluem. As propostas que sobrevivem são aquelas que atendem a critérios de viabilidade técnica, aceitabilidade de valores e antecipação de restrições orçamentárias.

Um processo fundamental nesse fluxo é o trabalho gradual de convencimento da comunidade especializada e do público em geral, realizado ao longo do tempo por especialistas e comunidades de política, que prepara o terreno para a aceitação de uma proposta quando a janela de oportunidade se abre (KINGDON, 2007, p. 232).

No caso em análise, o acúmulo de evidências científicas sobre o uso terapêutico de produtos derivados de cannabis foi levado às audiências da Frente Parlamentar da Cannabis Medicinal e do Cânhamo Industrial da ALESP, criada em 2021. Durante o processo de formulação da política, o texto do projeto de lei concedia liberdade ao médico para prescrição do Canabidiol e do Tetrahidrocanabinol, sem qualquer restrição quanto às patologias que poderiam fazer uso da política, facultando ao médico essa decisão. Entretanto, as indicações mais consolidadas estavam relacionadas a determinadas epilepsias refratárias, como as síndromes de Dravet e Lennox-Gastaut e o Complexo de Esclerose Tuberosa.

Outras aplicações como TEA (Transtorno do Espectro Autista), Alzheimer, Parkinson e dor crônica, foram exaustivamente discutidas nas reuniões técnicas da Frente Parlamentar, porém acabaram ficando fora da regulamentação da Lei Estadual, que foi coordenada pela Secretaria de Saúde do estado de São Paulo por meio da formação de um Grupo de Trabalho, com a justificativa de ausência de evidência científica robusta para estas indicações.

Como destaca Capella (2006), as alternativas circulam no interior das comunidades de política, formadas por especialistas e atores que compartilham interesse e conhecimento em determinada área. Nesse espaço, as propostas são debatidas, reformuladas e submetidas a critérios como viabilidade técnica, compatibilidade com valores predominantes e aceitação dos custos envolvidos.

1.3 O Fluxo Político (*Politics Stream*)

O terceiro fluxo é composto por elementos do ambiente político mais amplo: forças políticas organizadas, grupos de interesse, partidos, movimentos sociais, mudanças no governo, eleições, trocas de liderança e reorganizações institucionais. Esse fluxo tem dinâmica própria e pode tanto favorecer quanto bloquear a ascensão de um tema à agenda de decisão.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

Kingdon destaca que mudanças no governo — especialmente a chegada de novos atores ao poder — são momentos privilegiados para a abertura de janelas de oportunidade, pois alteram a correlação de forças e as prioridades da agenda (KINGDON, 2007, p. 237).

Entre 2019 e 2022, o Projeto de Lei nº 1.180/2019 tramitou em ambiente político marcado por resistências relacionadas às evidências clínicas, aos custos da política, às competências do Estado e ao estigma associado à cannabis. Paralelamente, a proposta ampliou gradualmente sua base parlamentar. Outros sete deputados solicitaram coautoria, fazendo com que o projeto passasse a contar, ao final da tramitação, com oito parlamentares formalmente vinculados à sua autoria.

A ampliação das coautorias contribuiu para conferir caráter suprapartidário ao projeto e reduzir sua associação a um único mandato ou grupo político. As eleições estaduais de 2022 e a transição entre os governos Rodrigo Garcia e Tarcísio de Freitas alteraram a conjuntura política. A expectativa de formação de uma nova administração modificou as prioridades e os cálculos dos atores envolvidos.

A mudança de governo, contudo, deve ser situada corretamente na cronologia. O Projeto de Lei nº 1.180/2019 foi aprovado pela ALESP em 22 de dezembro de 2022, antes da posse do governador Tarcísio de Freitas, ocorrida em janeiro de 2023. Assim, a chegada formal do novo governador não pode ser apresentada como causa direta da votação parlamentar. É mais adequado compreender as eleições e o período de transição como componentes de uma transformação mais ampla do ambiente político, que alterou expectativas, reduziu os custos de apoio e favoreceu a deliberação do projeto.

Nesse cenário de rearranjo institucional, a receptividade do chefe do Executivo em relação à matéria foi amplificada por um fator de ordem pessoal e humanizadora: a convivência direta e experiencial com um familiar que faz uso terapêutico de canabinoides. Essa proximidade com a condição de saúde relatada atuou como um elemento catalisador, aproximando o tomador de decisão da realidade do problema público e conferindo à sanção da lei uma forte dimensão de legitimidade que transcendeu as barreiras partidárias e ideológicas convencionais.

Esse elemento ilustra, com precisão, o que Kingdon denomina de "*turnover*" ou "*administration change*", em que, no ciclo de alternância democrática, pode levar ao poder atores-chave imbuídos de

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

determinadas convicções políticas e/ou experiências pessoais que são capazes de redefinir as prioridades do governo de forma abrupta, abrindo ou fechando janelas de oportunidade (*policy windows*).

1.4 A Janela de Oportunidade e os Empreendedores de Política

A convergência dos três fluxos não ocorre automaticamente: ela depende da abertura de uma janela de oportunidade (*policy window*) e da ação deliberada de empreendedores de política (*policy entrepreneurs*). Na sistematização de Capella (2006), esses atores ocupam posição estratégica porque identificam oportunidades e promovem o acoplamento entre problemas, alternativas e condições políticas.

Enquanto a janela cria uma oportunidade temporária para que determinado tema avance, os empreendedores atuam na conexão entre o problema reconhecido, a alternativa disponível e o contexto político favorável. Esses atores — no caso da política em análise — os parlamentares, pesquisadores, médicos, pacientes, associações de pacientes, e burocratas— investem seus recursos (tempo, reputação, capital político) para conectar os três fluxos no momento certo, de forma a converter um tema em agenda de decisão (KINGDON, 2007, p. 238).

Os empreendedores de política são caracterizados por atributos como a reivindicação de uma posição de escuta legítima, as conexões políticas e habilidades de negociação, e a perseverança ao longo do tempo. Eles aguardam a abertura da janela e agem quando ela surge, pois as janelas de oportunidade tendem a permanecer abertas por períodos limitados (KINGDON, 2007, p. 239).

No processo de formação da agenda da cannabis medicinal em São Paulo, diversos atores contribuíram para a trajetória da proposta, mas desempenharam funções distintas. Pacientes, mães e associações participaram principalmente da construção pública do problema, ao conferir visibilidade às dificuldades de acesso e às limitações da judicialização. Pesquisadores, médicos e especialistas contribuíram sobretudo para o fluxo das soluções, produzindo e difundindo conhecimentos capazes de sustentar tecnicamente a alternativa. Parlamentares e lideranças associativas, por sua vez, atuaram mais diretamente na articulação política e na aproximação entre os fluxos.

Nem todos esses atores, entretanto, devem ser classificados automaticamente como empreendedores de política. A categoria deve ser reservada àqueles para os quais seja possível demonstrar atuação persistente na promoção da proposta, capacidade de negociação, acesso aos tomadores de decisão e participação direta na conexão entre problema, solução e contexto político.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

À luz desses critérios, o autor do Projeto de Lei nº 1.180/2019 e seus coautores podem ser identificados como importantes empreendedores da política, em razão da apresentação e defesa da proposta, da ampliação do apoio parlamentar e da articulação necessária para conduzi-la à deliberação. Lideranças de associações de pacientes e familiares também podem ser compreendidas como empreendedoras quando sua atuação ultrapassou a apresentação pública do problema e envolveu mobilização continuada, negociação com autoridades e defesa direta da propositura legislativa.

A persistência desses atores ao longo de pouco mais de três anos — entre a apresentação do projeto, em outubro de 2019, sua aprovação, em dezembro de 2022, e sua sanção, em janeiro de 2023 — foi fundamental para manter o tema em circulação até que as condições políticas se tornassem mais favoráveis.

A ANVISA, por sua vez, forneceu o arcabouço regulatório que aumentou a viabilidade jurídica e sanitária da proposta. A agência não participou deliberadamente da articulação ou da promoção do projeto estadual, porém é preciso classificá-la como instituição reguladora relevante para o fluxo das soluções.

A janela de oportunidade não deve ser localizada exclusivamente na posse do novo governador. Sua abertura ocorreu durante um período mais amplo de convergência, especialmente na etapa final de 2022, quando as eleições estaduais, a transição governamental e a ampliação do apoio parlamentar modificaram o ambiente político em torno da proposta. Esse processo permitiu que o projeto ingressasse efetivamente na agenda de decisão, resultando em sua aprovação pela ALESP, em dezembro de 2022, e em sua sanção parcial pelo Executivo, em janeiro de 2023.

2. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter analítico e retrospectivo, estruturada como um estudo de caso do processo de formulação da Lei Estadual nº 17.618/2023, no estado de São Paulo. O recorte temporal compreende o período de outubro de 2019 a janeiro de 2023, correspondente à tramitação do Projeto de Lei nº 1.180/2019 na ALESP até sua sanção pelo governador do estado em 31/01/2023. Informações posteriores a janeiro de 2023 são utilizadas apenas para contextualizar os desdobramentos da política, não sendo tratadas como causas da entrada da matéria na agenda decisória.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

A escolha do estudo de caso como estratégia metodológica justifica-se pela natureza singular, inovadora e politicamente densa do objeto, que demanda uma análise aprofundada de suas especificidades contextuais, atores e dinâmicas institucionais, em consonância com a tradição de pesquisa qualitativa em políticas públicas (YIN, 2015).

A pesquisa combina análise documental com reconstrução processual, buscando identificar não somente a presença de elementos correspondentes aos três fluxos, mas também a sequência temporal e os mecanismos por meio dos quais o tema passou da agenda legislativa para a agenda decisória.

A coleta de dados foi realizada por meio de análise documental, revisão bibliográfica e análise legislativa, abrangendo as seguintes fontes: Legislação e documentos regulatórios (Projeto de Lei 1.180/2019; Lei Estadual nº 17.618/2023; Decreto nº 68.233, de 22 de dezembro de 2023; Resolução SS nº 107 de 7 de maio de 2024; RDC nº 327/2019 da ANVISA e consultas públicas, resoluções e decretos relacionados à cannabis medicinal.

Outros documentos institucionais como vídeos e registros de audiências públicas realizadas na ALESP disponíveis no canal da Rede Alesp no YouTube, portal da Assembleia Legislativa; coberturas das reuniões da Frente Parlamentar da Cannabis Medicinal e do Cânhamo Industrial; portal da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, registros e dados relativos à judicialização e às despesas estatais.

A cobertura jornalística do período também foi analisada por meio de reportagens e entrevistas publicadas em veículos de comunicação de abrangência estadual e nacional sobre o tema no período. O material foi utilizado principalmente para identificar declarações públicas, acontecimentos políticos, controvérsias e enquadramentos. Sempre que possível, os dados quantitativos e legislativos foram confrontados com documentos institucionais primários.

No que tange ao referencial teórico foram utilizadas obras sobre o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon e estudos nacionais sobre formação da agenda e formulação de políticas públicas. A análise dos dados foi orientada pelo Modelo de Múltiplos Fluxos como lente interpretativa, buscando identificar, em cada fonte consultada, elementos constitutivos dos três fluxos, da abertura da janela de oportunidade e da atuação dos empreendedores de política.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

3. ANÁLISE: OS MÚLTIPLOS FLUXOS E A CONSTRUÇÃO DA AGENDA

A trajetória da cannabis medicinal em São Paulo ilustra com precisão o mecanismo pelo qual uma condição médica se transforma em problema de política pública. Durante anos, o sofrimento de crianças com epilepsias farmacorresistentes — condições para as quais os tratamentos convencionais se mostravam ineficazes — permaneceu invisível para a agenda governamental. O que transformou essa questão em problema público foi a ação coletiva das famílias afetadas, em especial das mães de pacientes.

Diante da ausência de resposta do sistema de saúde e do alto custo dos produtos à base de cannabis importados — inacessíveis para famílias de baixa renda —, essas mães recorreram ao Poder Judiciário. A judicialização assumiu múltiplas formas: habeas corpus preventivos para garantir o autocultivo sem risco de persecução penal; autorizações judiciais para que associações de pacientes pudessem plantar cannabis para fins terapêuticos; e ações individuais exigindo o fornecimento do medicamento pelo Estado. Mais do que um evento focalizador único, esse conjunto de ações produziu indicadores e feedbacks capazes de tornar visível, de maneira cumulativa, a insuficiência do sistema público em garantir acesso regular e equitativo.

A judicialização, contudo, revelou seus próprios limites: morosa, custosa e incapaz de produzir soluções universais, ela evidenciou a necessidade de uma resposta legislativa estrutural. Como destacou o deputado proponente do PL nº 1.180/2019, é inadequado judicializar um direito já garantido constitucionalmente. Esse argumento — que convertia a judicialização de solução em sintoma do problema — foi central para mobilizar o apoio de parlamentares e da opinião pública em torno da necessidade de uma política pública específica.

O feedback negativo da ausência de política pública alimentou, portanto, o fluxo dos problemas: quanto mais famílias recorriam à Justiça e quanto maiores se tornavam as despesas estatais, mais evidente se mostrava a insuficiência da resposta vigente.

3.1 O Fluxo das Soluções: Maturação Técnica e Regulatória

Enquanto o problema ganhava visibilidade pública, o fluxo das soluções amadurecia de forma relativamente independente, no interior das comunidades científicas, regulatórias e de especialistas em saúde. O processo de preparação gradual do terreno para a aceitação da solução — foi longo e multidimensional.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

No plano científico, a acumulação de evidências sobre a eficácia do canabidiol (CBD) para o tratamento de epilepsias refratárias — especialmente a síndrome de Dravet, a síndrome de Lennox-Gastaut e a esclerose tuberosa — consolidou uma base técnica robusta que conferia legitimidade à proposta. A aprovação, nos Estados Unidos, do medicamento Epidiolex (canabidiol purificado) pela FDA (Food and Drug Administration), em 2018, e os estudos clínicos publicados em periódicos de alto impacto reforçaram a credibilidade científica da solução. Isso não significa, entretanto, que todas as aplicações atribuídas à cannabis apresentassem o mesmo nível de evidência. A análise deve diferenciar indicações clínicas consolidadas de usos ainda submetidos a investigação ou controvérsia.

No plano regulatório nacional, a ANVISA desempenhou papel decisivo quando publicou, em 2019, a RDC nº 327, que regulamentou os produtos de cannabis para fins medicinais no Brasil — um marco regulatório que sinalizou a viabilidade técnica e jurídica da solução no contexto nacional. Esse marco regulatório sinalizou a existência de condições técnicas e jurídicas para a construção de uma solução estadual, ainda que não estabelecesse diretamente seu fornecimento pelo SUS paulista.

No âmbito da ALESP, a realização de uma audiência pública reunindo médicos, pesquisadores, pacientes, mães de pacientes e representantes da Secretaria de Saúde do estado de São Paulo foi um momento-chave de convergência entre o fluxo das soluções e o fluxo dos problemas.

Essas atividades permitiram que o conhecimento técnico acumulado fosse apresentado diretamente aos tomadores de decisão, em um formato que combinava argumentos científicos e relatos de experiências concretas.

Em uma dessas oportunidades, representante da Secretaria de Estado da Saúde reconheceu que, naquele momento, não havia política administrativa suficiente para regulamentar o fornecimento pelo SUS paulista e que a judicialização permanecia como uma das principais vias de acesso.

As audiências contribuíram, portanto, para o processo de convencimento gradual descrito por Kingdon, tornando o projeto progressivamente mais conhecido, legítimo e politicamente defensável.

3.2 O Fluxo Político e a Janela de Oportunidade

O fluxo político é o que mais claramente explica o timing da aprovação da Lei nº 17.618/2023. Entre 2019 e 2022, o PL nº 1.180/2019 tramitou na ALESP em um ambiente político desfavorável: a resistência ideológica de setores conservadores de diversas bancadas, associada à postura do Executivo

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

estadual do período, bloqueou sistematicamente o avanço da proposta. Esses três anos de resistência evidenciam que a existência de um problema reconhecido e de uma solução tecnicamente disponível não é suficiente para garantir a aprovação de uma política pública — é necessário que o fluxo político seja favorável.

Em junho de 2022 é encerrada a discussão do projeto na ALESP, e em dezembro, finalmente, os parlamentares estaduais aprovam o PL por unanimidade— resultado que sintetiza a convergência dos três fluxos e a eficácia da ação dos empreendedores de política ao longo desse período de mobilização.

As eleições de 2022 e a transição de governo alteraram a correlação de forças na arena decisória paulista. A formação de uma nova administração modificou as expectativas e os cálculos em torno da pauta.

Todavia, a cronologia exige precisão: a aprovação ocorreu em 22 de dezembro de 2022, antes da posse do novo governador. Portanto, a transição governamental deve ser compreendida como parte do contexto que alterou o ambiente político, e não como causa direta e isolada da aprovação legislativa.

A janela de oportunidade pode ser localizada em um período mais amplo, que abrange a etapa final da tramitação, o contexto posterior às eleições, a aprovação legislativa e a posterior sanção, em janeiro de 2023.

Nesse cenário de rearranjo institucional, a receptividade do novo chefe do Executivo pode ter sido favorecida por fatores políticos e pessoais. A sanção ocorreu com vetos, demonstrando que a receptividade à institucionalização da política não significou concordância integral com todos os dispositivos do projeto. Os vetos não constituem o centro desta análise, mas revelam que a entrada de um tema na agenda decisória não encerra as disputas sobre o desenho da política.

3.3 Os Empreendedores de Política: Conectando os Fluxos

A aprovação da Lei nº 17.618/2023 não teria sido possível sem a ação persistente de empreendedores de política que, ao longo de todo o período analisado, mantiveram o tema na agenda e trabalharam para conectar os três fluxos no momento certo.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

O deputado proponente do PL nº 1.180/2019, recebeu pedido de coautoria em seu projeto de outros sete parlamentares ao longo da tramitação em curso na casa legislativa. Assim, a junção do grupo de oito deputados figurando como autores da proposta ao final dos três anos também conferiu uma força política importante para este avanço, possibilitando a articulação de apoios. Sua persistência ao longo de mais de três anos (do protocolo à sanção) — diante de sucessivas resistências — é a marca característica do empreendedor de política descrito por Kingdon: aquele que aguarda pacientemente a abertura da janela e age com rapidez quando ela surge.

As associações de pacientes, mães e familiares contribuíram para definir publicamente o problema, articulando experiências individuais a argumentos relacionados ao direito à saúde, à desigualdade de acesso e à insuficiência da resposta estatal. Os especialistas, pesquisadores e profissionais da saúde atuaram principalmente no fluxo das soluções, apresentando evidências, respondendo a questionamentos técnicos e contribuindo para a legitimidade da alternativa.

A ANVISA, por sua vez, avançou na normatização federal do uso medicinal da cannabis e forneceu o arcabouço técnico-jurídico que fortaleceu a viabilidade da proposta estadual. Entretanto, na ausência de evidências de atuação deliberada na promoção ou negociação do projeto paulista, a agência deve ser compreendida como instituição reguladora relevante, e não propriamente como empreendedora dessa política estadual.

3.4 Limites e desafios futuros da política

Embora a aprovação da Lei nº 17.618/2023 represente avanço relevante na agenda da saúde pública paulista, persistem desafios regulatórios, orçamentários e institucionais para sua efetiva implementação. Os vetos parciais do Executivo, as restrições fiscais e as limitações regulatórias nacionais indicam que a aprovação legislativa constituiu apenas o primeiro passo de um processo mais amplo de efetivação do acesso à cannabis medicinal no SUS.

A formação da agenda, a formulação, a regulamentação e a implementação devem ser analiticamente diferenciadas. O fato de o tema ter ingressado na agenda decisória e produzido uma lei não significa que o desenho original tenha sido integralmente preservado ou que o acesso esteja automaticamente garantido.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

A análise aprofundada da implementação extrapola os limites deste estudo, centrado especificamente na formação da agenda e na formulação da política pública. Como limitações, o estudo baseia-se predominantemente em documentos públicos e cobertura jornalística e não incorpora entrevistas sistemáticas com todos os atores envolvidos. Também não avalia os resultados das fases de regulamentação e implementação da Lei nº 17.618/2023.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da Lei Estadual nº 17.618/2023 à luz do Modelo de Múltiplos Fluxos demonstra que a entrada da cannabis medicinal na agenda governamental paulista resultou da convergência entre judicialização da saúde, amadurecimento técnico-regulatório e mudança no ambiente político estadual. O estudo evidencia que a mobilização de mães, associações de pacientes, parlamentares e especialistas foi decisiva para transformar uma demanda historicamente marginalizada em objeto de política pública.

No fluxo dos problemas, o crescimento das demandas judiciais e das despesas suportadas pelo Estado conferiu visibilidade e dimensão mensurável à insuficiência da resposta existente. A judicialização operou, principalmente, como indicador da ampliação da demanda e como feedback negativo de um modelo baseado em decisões individuais, e não como um único evento focalizador.

No fluxo das soluções, evidências científicas, normas sanitárias e espaços institucionais de discussão contribuíram para a construção de uma alternativa tecnicamente defensável e juridicamente possível.

No fluxo político, a ampliação do apoio parlamentar, o contexto eleitoral de 2022 e a transição governamental modificaram as condições nas quais a proposta foi deliberada. A aprovação do projeto pela ALESP ocorreu em dezembro de 2022, antes da posse do novo governador. Por essa razão, a abertura da janela de oportunidade deve ser compreendida como processo mais amplo, e não como consequência exclusiva da mudança formal de governo.

Os empreendedores de política exerceram papel fundamental ao manter o tema em circulação, reduzir resistências e conectar problemas, soluções e contexto político. A análise também demonstra que os diferentes participantes desempenharam funções distintas: pacientes e familiares contribuíram

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

para a definição pública do problema; pesquisadores e profissionais da saúde fortaleceram a solução técnica; e parlamentares e lideranças associativas atuaram mais diretamente no acoplamento dos fluxos.

O caso analisado demonstra que a formação da agenda governamental não ocorre de maneira linear ou exclusivamente racional, mas depende da articulação contingente entre problemas reconhecidos socialmente, soluções tecnicamente viáveis e contextos políticos favoráveis.

A principal contribuição analítica do estudo está em demonstrar como a judicialização pode ultrapassar sua função de garantir direitos individuais e atuar como mecanismo de produção de indicadores, feedback e pressão institucional, contribuindo para transformar demandas particulares em um problema coletivo de política pública.

Apesar da aprovação da política, seus desafios futuros de regulamentação e implementação permanecem em aberto e constituem agenda relevante para pesquisas futuras sobre acesso, efetividade e judicialização da cannabis medicinal no SUS paulista e nacional.

Pesquisas futuras poderão analisar as etapas de regulamentação e implementação da política, os efeitos sobre a judicialização, o número de pacientes atendidos, as desigualdades territoriais de acesso e a relação entre o Estado e as associações de pacientes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 327, de 9 de dezembro de 2019. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://anvisalegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&tipo=RDC&numeroAto=00000327&seqAto=000&valorAno=2019&orgao=RDC/DC/ANVISA/MS&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_menu=1696&cod_modulo=134&pesquisa=true. Acesso em: 15 abr. 2026.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais– BIB**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2007. v. 1, p. 219-224.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2007. v. 1, p. 225-246.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Projeto de Lei nº 1.180, de 2019. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: Poder Legislativo, São Paulo, 23 out. 2019. Disponível em: wttps://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2019%2flegislativo%2foutubro%2f23%2fpag_0001_331ab8aa8881fe99115ccf61fdb5424e.pdf&pagina=1&data=23/10/2019&caderno=Legislativo&paginaordenacao=100001. Acesso em: 15 abr. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 17.618, de 31 de janeiro de 2023. Institui a política estadual de fornecimento gratuito de medicamentos formulados de derivado vegetal à base de canabidiol, em associação com outras substâncias canabinoides, incluindo o tetrahidrocanabinol, em caráter de excepcionalidade pelo Poder Executivo nas unidades de saúde pública estadual e privada conveniada ao Sistema Único de Saúde – SUS. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: São Paulo, 1 fev. 2023. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2023/lei-17618-31.01.2023.html. Acesso em: 15 abr. 2026.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZVARICK, Leonardo. Governo de SP tem gasto recorde com cannabis medicinal para atendimento a decisões judiciais. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 27 nov. 2023. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2023/11/governo-de-sp-tem-gasto-recorde-com-cannabis-medicinal-para-atendimento-a-decisoes-judiciais.shtml. Acesso em: 20 abr. 2026.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA

Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

FINANCIAMENTO

Esta pesquisa não recebeu nenhuma subvenção específica de qualquer agência de financiamento dos setores público, privado ou sem fins lucrativos.

CONTRIBUIÇÃO DAS/DOS AUTORES/AS

Autor 1- Renata Abibe Ferrarezi: Redação- Preparação do rascunho original, Recursos, Supervisão e Validação.

Autor 2- Daniel Roberto Carnecine de Oliveira: Escrita, revisão e edição e Análise Formal.

Autor 3- Jony Marcos Rodrigues dos Santos: Conceitualização e Metodologia**.**

Autor 4- Pietra Mia Silvério: Investigação e Curadoria de Dados.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

A autora 1 declara compor o gabinete do deputado autor da Lei Estadual 17.618/23 na Alesp e os (as) demais autores (as) 2, 3 e 4 declaram que não há conflito de interesses a mencionar.

MINIBIOGRAFIAS DOS/DAS AUTORAS DO PAPER

Autor 1- Renata Abibe Ferrarezi

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas pela UFABC e mestre em Inovação da Comunicação de Interesse Público pela USCS. É jornalista com experiência em comunicação institucional, assessoria parlamentar e gestão pública.

Autor 2- Daniel Roberto Carnecine de Oliveira

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC, mestre em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades pela FFLCH-USP e bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP. Possui experiência de liderança na administração pública municipal.

Autor 3- Jony Marcos Rodrigues dos Santos

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC, bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP (2006-2010) e especialista com experiência prática em Administração Pública Municipal.

Autor 4- Pietra Mia Silvério

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC, bacharela em Direito pelo Centro Universitário de Araras- UNAR (2003 a 2007), atua como fiscal de tributação municipal e possui experiência em Direito Administrativo e Tributário.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17396

DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Durante a elaboração do manuscrito foram utilizadas ferramentas de Inteligência Artificial como recursos auxiliares no processo de escrita e tradução. O Claude (Anthropic) colaborou em etapas de revisão linguística, aprimoramento da redação e refinamento de trechos. O DeepL foi utilizado para auxílio na tradução do resumo, do título e das palavras-chave para o inglês e o espanhol. Dessa forma, todo o conteúdo produzido ou sugerido pelas ferramentas foi revisado, verificado e validado pelos (as) autores (as), que são os responsáveis por toda a coleta de dados, interpretação dos resultados, definição de procedimentos metodológicos, formulação dos argumentos e resultados da pesquisa.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença Creative Commons CC-BY.
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.