

NOVAS SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS NA EUROPA E EM PORTUGAL enquadramento, evolução e prospetiva de governança

*Roberto Narciso Andrade Fernandes**

RESUMO: As Novas Substâncias Psicoativas (NSP) constituem uma ameaça emergente aos sistemas jurídico-reguladores, à saúde pública e à segurança interna, devido à rápida evolução química, à digitalização dos mercados e à circulação transnacional de difícil rastreio. Entre 2008 e 2023, foram identificadas mais de 1.200 NSP a nível global, evidenciando uma aceleração inédita da inovação molecular. O artigo analisa o enquadramento europeu e português, com foco na Região Autónoma da Madeira (RAM), integrando as dinâmicas de consumo, a evolução legislativa – incluindo a Lei n.º 55/2023, de 8 de setembro – e as adaptações institucionais. Com base em análise documental de literatura científica, legislação, relatórios técnicos e dados epidemiológicos, identificam-se dois biénios críticos na RAM (2011-2012; 2022-2023), marcados por picos de internamentos e urgências associados a catinonas sintéticas e canabinóides artificiais. Os resultados evidenciam uma vulnerabilidade extrema durante a proliferação de smartshops e confirmam a RAM como caso pioneiro na adoção da quarentena administrativa e de um modelo de governança intersectorial. Propõe-se, por fim, um quadro prospetivo de governança multinível, assente em interoperabilidade digital, reforço laboratorial, ciberinvestigação e atualizações normativas dinâmicas, orientado para um ecossistema de resposta inteligente, antecipatória e preventiva às NSP.

Palavras-chave: novas substâncias psicoativas; segurança interna; controlo de drogas; riscos emergentes.

DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v9i23.356>

Recebido em 14 de fevereiro de 2026.

Aprovado em 2 de abril de 2026.

* Polícia de Segurança Pública - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna de Portugal. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3923-8839>.



NEW PSYCHOACTIVE SUBSTANCES IN EUROPE AND PORTUGAL: regulatory framework, evolution and prospective policy directions

ABSTRACT: New Psychoactive Substances (NPS) constitute an emerging threat that challenges legal-regulatory systems, public health infrastructures and internal security models, due to their rapid chemical evolution, market digitalisation and hard-to-trace transnational circulation. Between 2008 and 2023, more than 1,200 NPS were identified worldwide, evidencing an unprecedented acceleration in molecular innovation. This article examines the European and Portuguese frameworks, focusing on the Autonomous Region of Madeira (RAM), and integrates consumption dynamics, legislative developments – including Law No. 55/2023 – and institutional adaptations. Based on documentary analysis of scientific literature, legislation, technical reports and epidemiological data, it identifies two critical biennia in RAM (2011–2012; 2022–2023), marked by peaks in psychiatric admissions and emergency presentations associated with synthetic cathinones and synthetic cannabinoids. The findings highlight extreme vulnerability during the period of smartshop proliferation and confirm RAM as a pioneering case in the adoption of administrative quarantine and an intersectoral governance model. Finally, the article proposes a prospective multi-level governance framework, grounded in digital interoperability, enhanced laboratory capacity, cyber-investigation and dynamic regulatory updating, aimed at an intelligent, anticipatory and preventive response ecosystem to NPS.

Keywords: internal security; new psychoactive substances; control and monitoring; public risk.

1. INTRODUÇÃO

A ordem internacional contemporânea, marcada pela multipolaridade e pela aceleração da inovação tecnológica, transforma o ciberespaço numa arena central de competição estratégica, intensificando as pressões sobre a segurança interna europeia e tensionando os mecanismos clássicos de prevenção, controlo e regulação social (Bigo, 2016). Neste enquadramento, o crime organizado transnacional tende a adotar configurações descentralizadas e a operar sob a aparência de atividades lícitas, explorando vulnerabilidades jurídico-normativas e tecnológicas que fragilizam a capacidade regulatória dos Estados e exigem respostas coordenadas (Bigo, 2016).

As Novas Substâncias Psicoativas (NSP) emergem neste contexto como um problema híbrido de saúde pública, segurança interna e regulação jurídica. Baixos preços, elevada disponibilidade, rápida mutação molecular e canais digitais sofisticados de venda conferem-lhes uma notável capacidade de evasão aos instrumentos legais e analíticos vigentes. Em termos gerais, as NSP correspondem a substâncias sintéticas ou naturais cujas estruturas químicas não se encontram abrangidas pelas convenções internacionais ou pelas listas de drogas fiscalizadas, embora possam produzir efeitos e riscos equiparáveis aos das substâncias controladas¹. Entre 2008 e 2023, foram identificadas mais de 1.200 NSP a nível internacional, ilustrando uma aceleração sem precedentes da diversidade estrutural e da substituição cíclica de compostos (EMCDDA, 2020, 2023; Sajwani, 2023; Gaspar, 2024; Boneva, 2025).

A literatura europeia recente indica que o tráfico de NSP oferece ao crime organizado margens de lucro particularmente elevadas, assentes em custos de produção muito reduzidos, cadeias de fornecimento globais eficientes e elevada potência por unidade de peso. A produção em larga escala, sobretudo na Ásia, e o transporte de pequenas quantidades com elevado valor no retalho permitem multiplicar o preço entre a origem e o mercado europeu, designadamente quando as NSP são vendidas como “*legal highs*”, sucedâneos de medicamentos controlados ou adulterantes de drogas tradicionais. Frequentemente, as redes “policriminais” maximizam a rendibilidade através da combinação entre a escala, baixo risco relativo de deteção ou sanção (face a substâncias já consolidadas) e a elevada capacidade de substituição química para contornar controlos, reforçando a atratividade económica deste segmento nos portefólios “polidroga”.

Em Portugal, a proliferação de *smartsbops* entre 2007 e 2012, num contexto inicial de ausência de enquadramento regulatório específico, contribuiu para a normalização do consumo de produtos psicoativos não fiscalizados, sobretudo entre jovens e consumidores recreativos (Castañera & Margalho, 2023). A posterior digitalização das praças comerciais, intensificada durante a pandemia, deslocou progressivamente a oferta para plataformas *online*, redes encriptadas e circuitos postais, ampliando a acessibilidade às NSP, reforçando a resiliência das redes criminais e reduzindo a capacidade

¹ Vide Convenção Única de 1961 e a Convenção de Substâncias Psicotrópicas de 1971.



de rastreio das autoridades, com impactos cumulativos na saúde pública e na segurança interna da União Europeia (UE) (SICAD, *s.d.*; Sanguedo, 2022; Carvalho, 2024, 2025).

Neste contexto, a Região Autónoma da Madeira (RAM) assume particular relevância enquanto caso crítico. A combinação da elevada prevalência, forte impacto clínico psiquiátrico e uma resposta institucional precoce – incluindo a adoção de um regime regional específico, a criação de estruturas de coordenação intersectorial e o desenvolvimento de mecanismos de vigilância toxicológica – torna a RAM um laboratório privilegiado para analisar a interação entre a dinâmica de mercado, inovação normativa e modelos de governação multinível aplicados às NSP (SICAD, *s.d.*; Castañera & Margalho, 2023; Carvalho, 2024, 2025). O artigo examina o enquadramento europeu e português, aprofunda o estudo de caso da RAM e discute, em perspetiva prospetiva, as opções de governação assentes na interoperabilidade digital, no reforço laboratorial, na ciberinvestigação e em instrumentos regulatórios adaptativos (Morais *et al.*, 2022; Boneva, 2025).

2. MÉTODO

O artigo analisa o enquadramento europeu e português das NSP através de uma abordagem multidisciplinar que combina a revisão de literatura, análise documental das principais peças legislativas e recolha crítica de dados epidemiológicos e judiciais. A análise documental, sustentada por relatórios oficiais, legislação, jurisprudência, pareceres técnicos e testemunhos de profissionais, permite reconstituir a evolução do quadro jurídico-institucional e identificar tensões entre a regulação, inovação criminal e capacidade de resposta estatal. O estudo de caso da RAM aprofunda estas dinâmicas, sistematizando padrões de consumo, trajetórias legislativas e respostas institucionais no âmbito da *security governance*. A investigação mobiliza inquéritos, entrevistas a especialistas e estatísticas de apreensões de substâncias não classificadas, cruzando estes dados com séries de prevalência (2011-2012 e 2022-2023) para construir uma leitura integrada do fenómeno e detetar oportunidades de melhoria regulatória.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa configura-se como um estudo de caso explanatório, no sentido proposto por Yin (2009), uma vez que procura compreender como e por que razão um conjunto de instrumentos normativos, organizacionais e clínicos foi acionado num contexto territorial específico para responder a um fenómeno emergente de alta complexidade, articulando escalas regional, nacional e europeia. Esta opção permite uma análise intensiva da RAM enquanto “caso crítico”, admitindo que certas dinâmicas observadas – designadamente a interação entre alertas epidemiológicos, inovação legislativa e governação em rede – podem iluminar padrões mais amplos de adaptação institucional às NSP, embora sem pretensão de generalização estatística estrita (Yin, 2009).

O estudo revisita os sistemas de alerta precoce, instrumentos de monitorização europeus e nacionais e mecanismos de adaptação das NSP às alterações normativas, atendendo a especificidades regionais e interinstitucionais (Morais *et al.*, 2022; Carvalho, 2024, 2025). A combinação de métodos procura mitigar a volatilidade do fenómeno, articulando a evidência empírica com enquadramentos

teóricos que orientam a discussão sobre soluções regulatórias, como o reforço legislativo, a monitorização de substâncias emergentes, a atualização dinâmica das listas de controlo e o fortalecimento da cooperação plurissectorial (Sanguedo, 2022; Pereirinha, 2023).

Admitindo limitações relevantes – como a ausência de séries temporais consistentes, escassez de dados clínicos comparáveis, restrições de acesso a bases criminais e enviesamentos geográficos e institucionais – defende-se o recurso a metodologias mistas em futuras investigações. Propõe-se ainda a integração de análise estatística longitudinal, *web-scraping* de mercados digitais, entrevistas a utilizadores e profissionais e técnicas de *machine learning* aplicadas à vigilância toxicológica, aptas a testar hipóteses causais sobre adaptação criminal e eficácia regulatória (Aldridge & Décary-Héту, 2016; Creswell & Clark, 2017). A triangulação entre dados quantitativos (desde logo, apreensões, morbilidade hospitalar, etc.) e qualitativos (*e.g.*, entrevistas a utilizadores, peritos e autoridades) permitirá uma compreensão mais robusta dos ajustamentos do mercado e da resposta regulatória (Patton, 2002).

A seleção das fontes seguiu critérios de relevância jurídica, rigor empírico e atualidade, privilegiando a literatura académica, documentação oficial e dados epidemiológicos validados, excluindo relatórios não verificados ou metodologicamente frágeis. A heterogeneidade dos dados e a ausência de séries consolidadas justificam, contudo, prudência interpretativa. Em termos de validade externa, a centralidade da RAM e de um conjunto delimitado de instituições laboratoriais e clínicas implica que os resultados devam ser lidos sobretudo como “generalizações analíticas”, orientadas para a teoria da governança da segurança e dos mercados de drogas, e não como estimativas representativas de prevalência nacional (Yin, 2009). Esta opção é compatível com o objetivo de explorar mecanismos e trajetórias institucionais, mas exige circunspeção na extrapolação direta dos achados para outros contextos regionais com ecossistemas normativos, socioeconómicos e infraestruturais distintos.

A presente investigação consiste, afinal, num estudo orientado para a governação e desenho de políticas, em detrimento da etnografia do consumo. Deste modo, o enquadramento teórico articula políticas públicas baseadas em evidência, segurança humana e governança multinível², sublinhando a interdependência entre a saúde pública, segurança interna, inovação criminal e capacidade regulatória (Poiares, 2014, 2025). Concebe-se as NSP, simultaneamente, como um problema toxicológico e um fenómeno adaptativo em mercados locais que acompanham as tendências globais de comércio *online*, as compressões causadas pela pandemia e a velocidade da evolução tecnológica. A análise dialoga com as teorias da inovação criminal, *regulatory arbitrage* e *criminal opportunity structures*, alinhando-se com os modelos de governança em rede e de *harm reduction 2.0* (Aldridge & Décary-Héту, 2016; Vari *et al.*, 2020). A “Teoria das Atividades de Rotina” complementa este quadro ao explicar como a convergência entre ofensores motivados, alvos adequados e ausência de guardiões capazes gera oportunidades criminógenas em escala transnacional (Cohen & Felson, 1979).

² A governação multinível da segurança pode ser entendida como a articulação operacional e normativa entre atores estatais, sub-estatais e supranacionais, permitindo integrar capacidades distribuídas, reduzir assimetrias e otimizar a gestão de risco.



3. ENQUADRAMENTO EUROPEU

No final da década de 1990, o Conselho da UE aprovou uma *Joint Action* (1997) destinada a analisar substâncias psicoativas não abrangidas pelas convenções internacionais sobre drogas. A Decisão n.º 2005/387/JAI, de 10 de maio de 2005, ampliou este quadro, definindo formalmente o conceito de NSP e estabelecendo mecanismos europeus de intercâmbio de informação, avaliação de riscos e controlo, envolvendo o *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* (EMCDDA)³, o Conselho da UE e a Agência da UE para a Cooperação Policial (Europol). A Decisão reforçou ainda uma metodologia concertada de avaliação de riscos, integrando organismos judiciais europeus e autoridades nacionais (Sajwani, 2023).

Neste contexto, foi criado o Mecanismo de Alerta Rápido (*Early-Warning System*, EWS), no qual Portugal participa através do Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD). O EWS assegura a troca célere de informação sobre as NSP entre os Estados-Membros, a avaliação dos riscos associados e a extensão das medidas de controlo de estupefacientes a estas substâncias, promovendo a atualização periódica das listas e a adoção de medidas cautelares e repressivas (EMCDDA, 2020, 2023; Morais *et al.*, 2022; Boneva, 2025). Na prática, a deteção de uma nova NSP implica a transmissão de dados sobre o fabrico, tráfico e consumo ao EMCDDA e à Europol, através dos pontos focais nacionais da Rede Europeia de Informação sobre Droga e Toxicod dependência (REITOX) e das unidades nacionais da Europol.

Vários relatórios internacionais evidenciam um aumento progressivo da deteção de NSP na Europa: 24 novas substâncias sinalizadas em 2009, 41 em 2010, 49 em 2011 e 73 em 2012, totalizando 236 NSP notificadas entre 2009 e 2012. Numa análise mais alargada, verifica-se que a trajetória da deteção de NSP, entre 2007 e 2025, passa de uma fase inicial de “inundação” de novas moléculas para um modelo em que o volume bruto de novidades é relativamente menor, mas em que o desafio reside na perigosidade, na complexidade de formulações e na necessidade de resposta analítica e regulatória cada vez mais ágil e integrada (EMCDDA, 2012, 2015, 2017; EMCDDA & Europol, 2013, 2016, 2019; EUDA & Europol, 2024a, 2024b; EUDA, 2025). Em paralelo, regista-se uma expansão acentuada das vendas *online*, com 693 lojas identificadas em janeiro de 2012 (Vari *et al.*, 2020; Morais *et al.*, 2022). Entre 2017 e 2021, foram identificados mais de 110 laboratórios, com crescente capacidade industrial, envolvidos na síntese de NSP, com destaque para os Países Baixos e zonas fronteiriças periféricas (Bigo, 2016; Boneva, 2025). No período 2020-2023, o EWS e outros mecanismos de controlo apontaram para a predominância de catinonas sintéticas, canabinóides artificiais e novos opioides, incluindo derivados de fentanil com potências até 10.000 vezes superiores à morfina, para os quais não existe dose segura para consumo humano. Em 2022, registaram-se mais de 750 apreensões de opioides sintéticos na UE (Europol, 2024a, 2024b; EUDA, 2025; Boneva, 2025).

³ Em 2024, o *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* (EMCDDA) deu lugar à *European Union Drugs Agency* (EUDA), dotada de um mandato mais amplo e proativo para enfrentar os desafios colocados pela complexidade do fenómeno da droga e pela emergência das NSP.

No plano legislativo, a Diretiva (UE) 2017/2103 e o Regulamento (UE) 2017/2101 simplificaram os procedimentos de atualização das listas de NSP e introduziram mecanismos de controlo mais flexíveis, aproximando-se de modelos híbridos baseados em famílias químicas (EMCDDA, 2020, 2023; EUDA, 2025). Contudo, a diversidade de abordagens nacionais – como o modelo de *generic scheduling* do Reino Unido, o *Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetz* da Alemanha ou o *pre-market testing* da Nova Zelândia – evidencia a dificuldade de conciliar a celeridade regulatória com as garantias constitucionais e bioéticas.

Quadro 1 – Modelos jurídicos de controlo das NSP em Estados europeus selecionados

| País | Modelo jurídico principal | Velocidade de classificação | Efeitos práticos |
|-------------|---|-----------------------------|---|
| Reino Unido | <i>Generic scheduling</i> por grupos químicos | Alta (preventiva) | Abrange rapidamente novas NSP, mas amplia criminalização e incerteza jurídico-penal. |
| Alemanha | Lei específica para NSP (<i>nps-Gesetz</i>) | Alta (proativa) | Permite proibir famílias químicas inteiras com flexibilidade procedimental. |
| Holanda | Tolerância controlada & listas de observação | Média-alta | Favorece monitorização precoce e resposta forense, com menor automatismo repressivo. |
| Espanha | Regulação descentralizada, foco policial e aduaneiro | Média | Controlo concentrado em entradas físicas e alfândega, com dispersão parcial do mercado. |
| Portugal | Modelo misto (penal & contraordenacional; listas específicas) | Média (reativa) | Encerramento de <i>smartshops</i> e rápida migração digital do mercado e das rotas postais. |

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 1 sintetiza as principais estratégias legislativas e operacionais adotadas por alguns Estados europeus, evidenciando que os modelos mais preventivos e genéricos tendem a acelerar a classificação, embora levantem questões de proporcionalidade. Por sua vez, os modelos mais restritivos e reativos são mais garantísticos, mas estruturalmente mais lentos e vulneráveis à adaptação digital. Confirmamos, em suma, que o modelo português reduz a margem de discricionariedade à custa de maior morosidade e risco de “migração digital”. A circulação postal e os serviços de *courier* assumem um papel logístico central no tráfico das NSP, com taxas de deteção inferiores às das drogas fiscalizadas, o que reforça a necessidade de sistemas de alerta e de monitorização cada vez mais eficazes.

4. EVOLUÇÃO DO FENÓMENO DAS NSP EM PORTUGAL

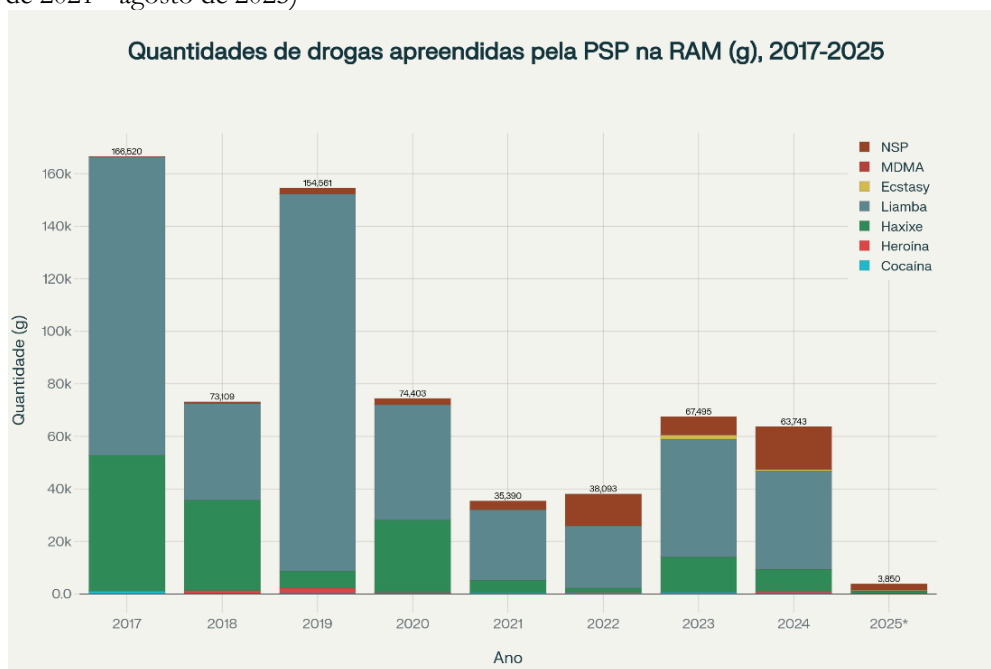
Entre 2007 e 2012, Portugal atravessou uma fase de elevada vulnerabilidade regulatória, marcada pela ausência de tipificação específica das NSP. Para efeitos de clareza analítica, utiliza-se aqui, de forma uniforme, a expressão NSP para abranger as catinonas sintéticas, canabinóides artificiais e outros compostos emergentes que escapam às classificações legais tradicionais. A abertura da primeira *smartshop* em Aveiro, em 2007, marcou o início de uma expansão virulenta, que rapidamente resultou em mais de 60 estabelecimentos em território continental e insular. Este crescimento exponencial foi acompanhado por estratégias de *marketing* centradas na construção de uma perceção de legalidade e segurança, reforçada pela rotulagem dos produtos como “não destinados ao consumo humano”. A elevada disponibilidade comercial e a inexistência inicial de uma proibição formal contribuíram para um aumento significativo do consumo das NSP, sobretudo entre jovens adultos e consumidores



recreativos, com consequências clínicas e sociais graves (Castañera & Margalho, 2023). A dinâmica nacional convergiu com os padrões europeus assentes na *surface web*, em mercados parcialmente encriptados, em pagamentos desmaterializados e em distribuição postal (Hughes & Stevens, 2010).

Neste quadro, a RAM destacou-se como um contexto empírico onde estas tendências se manifestaram de forma mais precoce, intensa e visível, justificando uma análise aprofundada enquanto estudo de caso. Os períodos críticos de incidência das NSP na Madeira concentraram-se nos biénios 2011-2012 e 2022-2023, marcados com um crescimento abrupto dos internamentos psiquiátricos, dos episódios de urgência e dos óbitos associados ao consumo de catinonas sintéticas e canabinóides artificiais (Castañera & Margalho, 2023; Carvalho, 2024, 2025). Em 2011, registaram-se cerca de 20 internamentos em unidades de saúde mental, número que ultrapassou os 200 em 2012, a que se somaram aproximadamente 300 episódios de urgência e quatro mortes. Os dados laboratoriais indicam ainda que cerca de metade das NSP identificadas pelo Laboratório de Polícia Científica tinham origem nas Regiões Autónomas, sendo que, em 2021, 60% das substâncias sinalizadas foram apreendidas na Madeira. Os indicadores do SICAD confirmam, de forma consistente, prevalências de consumo superiores nos Açores e na Madeira face ao restante território nacional (SICAD, *s.d.*; Machado, 2014; Carvalho 2024, 2025). A Figura 1 ilustra as quantidades de substâncias clássicas e NSP apreendidas pela Polícia de Segurança Pública (PSP) na Região entre 2017 e 2025.

Figura 1 – Quantidades de drogas apreendidas pela PSP na Madeira (Gramas) (janeiro de 2021 - agosto de 2025)



Fonte: Elaboração própria, com base na investigação de Carvalho (2024, 2025).

A adaptação institucional portuguesa desenvolveu-se, em grande medida, a partir desta pressão insular, em dois níveis complementares. Em 2012, a RAM adotou um regime contraordenacional inédito, especificamente dirigido às NSP, através de um Decreto Legislativo

Regional, que consagrou um modelo pioneiro de “quarentena” administrativa, encerramento de *smartsbops* e inversão do ónus da prova para operadores económicos. Em 2013, a Assembleia da República aprovou a Resolução n.º 5/2013, de 28 de janeiro, recomendando ao Governo a adoção de medidas de proteção da saúde pública face à perigosidade das NSP e à probabilidade de surgimento de novos compostos. Em resposta, o Decreto-Lei n.º 54/2013, de 17 de abril, estabeleceu o regime jurídico de prevenção e proteção contra a publicidade e o comércio de NSP, proibindo a sua produção, importação, exportação, distribuição, venda, detenção ou disponibilização, e conferindo às autoridades de saúde a competência para encerrar ou suspender estabelecimentos que representem risco grave para a saúde pública. A Portaria n.º 154/2013, de 17 de abril, articulada com o Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro⁴, fixou a lista de NSP, tornando-as formalmente ilícitas e reforçando o quadro de controlo penal destas substâncias, ao qual a Lei n.º 13/2012, de 26 de março, já havia aditado a mefdrona.

Mais recentemente, a Lei n.º 55/2023, de 8 de setembro, clarificou o regime sancionatório relativo à detenção de droga para consumo, independentemente da quantidade, e estabeleceu prazos regulares para a atualização das normas regulamentares, alterando o Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, e a Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro. A definição dos limites quantitativos máximos para consumo individual diário, inicialmente densificada pela Portaria n.º 9496/1996, de 26 de março, passou a funcionar como matriz técnico-jurídica sujeita a um regime de atualização periódica reforçado ao abrigo da nova lei. O Quadro 2 sintetiza a evolução cronológica das NSP em Portugal, articulando os marcos regulatórios com as mudanças estruturais no mercado.

Quadro 2 – Principais marcos regulatórios e epidemiológicos das NSP em Portugal

| Período | Tipo de evento | Evento principal | Impacto |
|-----------|----------------------|--|--|
| 2007–2008 | Mercado | Abertura das primeiras <i>smartsbops</i> (Aveiro, Funchal) | Emergência pública das NSP e rápida difusão insular. |
| 2009–2012 | UE / mercado | 236 NSP notificadas na UE; 73 só em 2012 | Forte pressão sobre mecanismos nacionais de controlo. |
| 2011–2012 | Epidemiológico (RAM) | Picos de internamentos e urgências ligados a catinonas e canabinóides | Alerta sanitário e securitário na RAM. |
| 2012 | Regulatório (RAM) | DLR n.º 28/2012/M – regime específico para NSP | Modelo pioneiro de quarentena administrativa. |
| 2013 | Regulatório nacional | DL n.º 54/2013 – proibição de produção, venda e publicidade | Encerramento generalizado de <i>smartsbops</i> . |
| 2013–2015 | Mercado digital | Migração para plataformas online, <i>dark web</i> e correios | Aumento da opacidade e fragmentação logística. |
| 2017 | Regulatório (RAM) | DLR n.º 7/2017/M – aperfeiçoamento do modelo regional | Consolidação da resposta integrada na RAM. |
| 2020–2023 | UE / toxicológico | Novas ondas de catinonas, canabinóides sintéticos e opioides de fentanil | Necessidade de atualização dinâmica das listas e reforço laboratorial. |
| 2022–2023 | Epidemiológico (RAM) | Segundo pico de internamentos e urgências pós-pandemia | Ressurgimento associado à digitalização e circulação postal. |
| 2023 | Regulatório nacional | Lei n.º 55/2023 – clarificação do regime sancionatório e atualização periódica | Reforço da matriz quantitativa e capacidade adaptativa do sistema. |

Fonte: Elaboração própria.

A proibição da venda física de NSP e o subsequente encerramento das *smartsbops* conduziram, numa fase inicial, a uma redução da distribuição presencial. No entanto, a limitação da

⁴ Aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas.



oferta não diminuiu a procura, em particular no período pós-pandêmico, desencadeando um efeito de deslocamento para plataformas digitais e circuitos de distribuição postal. Este processo reforçou a aparente natureza descentralizada e transnacional do mercado, em linha com padrões de adaptação criminal descritos pela literatura internacional (EMCDDA, 2020, 2023). Estudos internacionais sobre mercados de drogas *online* mostram que a arquitetura descentralizada das plataformas encriptadas, a utilização sistemática de criptomoedas e a fragmentação deliberada das encomendas produzem uma forma de “resiliência distribuída” face à repressão, em que o encerramento de um *marketplace* ou a apreensão de um lote geram apenas adaptações marginais na estrutura da rede (Aldridge & Décary-Hétu, 2016). Esta dinâmica, documentada em análises da *Silk Road* e de mercados subsequentes, sugere que as estratégias exclusivamente repressivas tendem a deslocar, mais do que a eliminar, as ofertas de NSP, reforçando a necessidade de combinação entre a ciberinvestigação especializada, instrumentos de redução de danos e políticas regulatórias adaptativas (EUDA, 2025). Ainda assim, a reorganização digital configurou um modelo de distribuição sob demanda⁵, fora do alcance imediato da vigilância sanitária e policial (Lusa, 2025), criando condições para o ressurgimento do fenómeno no pós-pandemia e, especificamente, para o segundo pico de incidência na RAM em 2022-2023 (Carvalho, 2024, 2025).

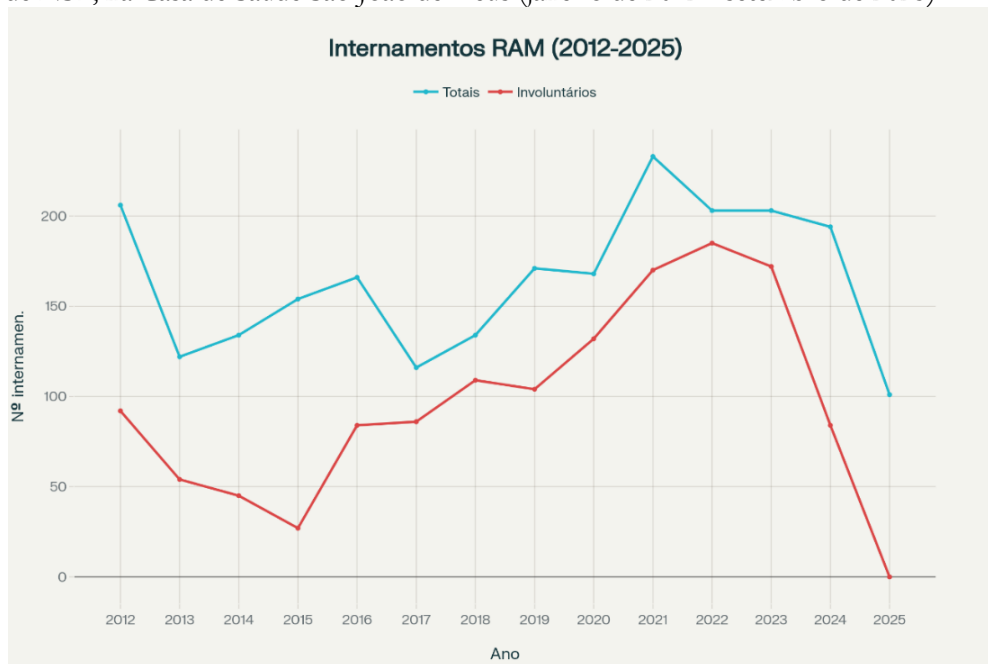
5. ESTUDO DE CASO: A RESPOSTA PIONEIRA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

A RAM constitui um caso empírico singular pela conjugação da elevada prevalência, forte impacto clínico e capacidade de resposta institucional precoce (Castañera & Margalho, 2023). A evidência disponível indica que o período de maior proliferação de *smartsbops* coincidiu com um aumento desproporcional do consumo e da circulação de NSP na Região. Embora alguns indicadores se prolonguem para 2013, a evidência epidemiológica e laboratorial confirma 2011-2012 como o biénio de maior intensidade e impacto imediato no arquipélago. Em 2012, existiam seis *smartsbops* em funcionamento na Madeira. Os níveis de internamento e de emergência clínica associados ao consumo de catinonas sintéticas, canabinóides artificiais e outros compostos⁶ foram significativamente superiores à média nacional, impulsionados pela fácil acessibilidade, baixo custo e estratégias de *marketing* agressivas (Castañera & Margalho, 2023; SICAD, *s.d.*; Carvalho, 2024, 2025). Neste seguimento, a Figura 2 apresenta a evolução dos internamentos totais e involuntários associados ao consumo de NSP na RAM, entre 2012 e 2025.

⁵ Tratando-se de um processo análogo ao fenómeno de “uberização” foi designado de “*uber shi*”.

⁶ Os laboratórios forenses nacionais identificaram uma proporção elevada de amostras provenientes da RAM, sobretudo catinonas sintéticas e canabinóides artificiais, incluindo compostos comercializados sob designações como Alpha-PHP (*Bloom*) (Castañera & Margalho, 2023).

Figura 2 – Evolução dos internamentos totais e involuntários, associados ao consumo de NSP, na Casa de Saúde São João de Deus (janeiro de 2012 - setembro de 2025)



Fonte: Elaboração própria, com base na investigação de Carvalho (2024, 2025).

A combinação de efeitos sociais (estigmatização e vulnerabilidade psicossocial), sanitários (sobrecarga dos serviços de urgência e aumento dos internamentos compulsivos) e securitários (ofensas à integridade física e perturbações da ordem pública) catalisou a mobilização da comunidade madeirense para ações orientadas à proteção da saúde pública e da segurança coletiva (Sanguedo, 2022; Carvalho, 2024, 2025). A extensão e a multidimensionalidade destes impactos tornaram o arquipélago um contexto privilegiado para o estudo, implementação e desenvolvimento de novas estratégias de intervenção, levando diversos atores institucionais a construir, de forma coordenada e subsidiária, uma resposta holística que integra instrumentos normativos, operacionais e reparadores.

Em maio de 2011, foi criada uma estrutura de coordenação intersectorial (*task-force*) orientada para a informação precoce, a gestão do risco clínico e a monitorização contínua do fenómeno. A base de dados partilhada que suporta este modelo permite a rastreabilidade laboratorial, clínica, social e securitária das NSP, contribuindo para uma gestão integrada da segurança (Bigo, 2016; Carvalho, 2024, 2025). As reuniões regulares da *task-force*, envolvendo cerca de 15 entidades, evidenciam avanços significativos na cooperação operacional e no compromisso conjunto com a segurança e a saúde pública (Sistema de Segurança Interna, 2025).

Com o objetivo de inverter a tendência de aumento descontrolado do consumo de NSP, a RAM adotou o primeiro diploma português especificamente dirigido a estas substâncias: o Decreto Legislativo Regional n.º 28/2012/M, posteriormente revisto pelo Decreto Legislativo Regional n.º 7/2017/M. Este regime contraordenacional introduziu medidas inovadoras, como o encerramento de estabelecimentos associados ao comércio de NSP, a aplicação de um mecanismo de quarentena

administrativa para substâncias suspeitas e a imposição do ónus da prova aos operadores económicos quanto à segurança dos produtos, ainda que com o risco de “efeito de substituição” para o mercado negro (Castañera & Margalho, 2023). A inclusão das listagens do EMCDDA na estratégia regional revelou-se, contudo, determinante para reforçar o controlo destas matérias químicas.

Paralelamente, incrementaram-se campanhas preventivas dirigidas a grupos de risco – jovens, consumidores recreativos, estudantes e profissionais de saúde – com o objetivo de contrariar as perceções de inocuidade e alertar para os riscos toxicológicos e neurológicos. No seu conjunto, estas iniciativas sustentaram o fim progressivo das *smartsshops* e a redução significativa do mercado presencial de NSP, com efeitos observáveis a nível nacional, embora se tenham verificado adaptações em contextos institucionais específicos, como o uso de canabinóides sintéticos impregnados em papel ou têxteis em ambiente prisional (UCAD, *s.d.*; Boneva, 2025).

Neste contexto, a RAM afirmou um claro potencial de liderança nacional, assente em três eixos estratégicos: a adoção de um modelo normativo de quarentena; a integração precoce de múltiplas entidades relevantes na prevenção e mitigação do fenómeno; e a capacidade de adaptação rápida às dinâmicas emergentes do mercado. Este enquadramento tornou a Região referência para o restante território nacional, particularmente no delineamento de estratégias futuras, alinhadas com o EWS europeu e com as ferramentas de governação multinível (Morais *et al.*, 2022; Carvalho, 2024, 2025). O Quadro 3 sintetiza o modelo conceptual da resposta regional integrada às NSP⁷ e os respetivos indicadores de monitorização (KPI).

Quadro 3 – Dimensões estratégicas da resposta às NSP na RAM

| Dimensão estratégica | Objetivo operacional ilustrativo | KPI exemplificativos |
|------------------------------|--|---|
| Vigilância toxicológica | Detetar precocemente novas NSP circulantes na Região | Nº de NSP identificadas/ano; tempo médio deteção-alerta. |
| Regulação e fiscalização | Impedir a comercialização aberta de NSP | Nº de inspeções; nº de estabelecimentos encerrados. |
| Coordenação intersectorial | Integrar saúde, segurança e justiça no mesmo circuito | Nº de reuniões da rede; existência de protocolos ativos. |
| Comunicação e prevenção | Reduzir a perceção de “legalidade” e “segurança” das NSP | Alcance de campanhas; variação de conhecimento em inquéritos. |
| Ciberinvestigação e correios | Monitorizar fluxos digitais e postais | Nº de casos investigados; apreensões em envios postais. |

Fonte: Elaboração própria.

5.1 Dinâmica epidemiológica recente na RAM (2021-2025)

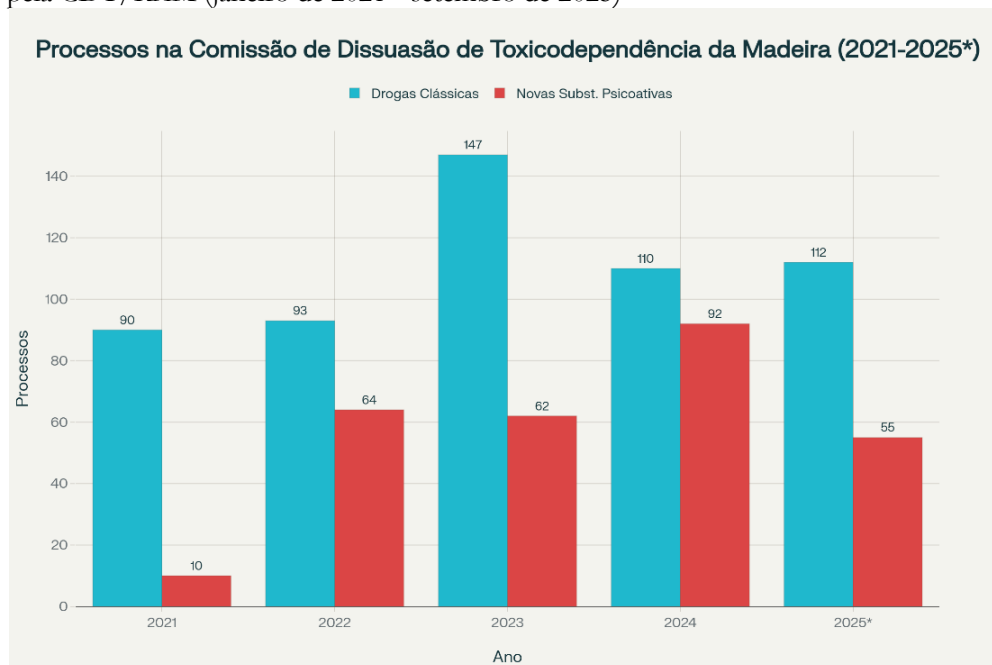
Entre 2021 e 2025, a RAM evidencia um perfil epidemiológico que confirma a persistência do impacto das NSP, com particular saliência no período pós-pandémico. Os dados de internamento psiquiátrico mostram um pico em 2021, com 233 internamentos totais; seguido de uma relativa estabilização em 2022 e 2023 (203 internamentos em cada ano); e de uma descida para 194 em 2024. Em 2025, registaram-se 101 internamentos até setembro de 2025. Em paralelo, os internamentos

⁷ Vide a Quadro 7, constante do Anexo 1, para uma versão mais pormenorizada, onde estão listadas entidades específicas, ações detalhadas e KPI adicionais.

involuntários atingem o valor máximo em 2022 (185 casos), mantêm-se muito elevados em 2023 (172) e descem para 84 em 2024, sugerindo um período de saturação clínica e social, associado a consumos intensivos de catinonas sintéticas e canabinóides artificiais (Carvalho, 2024, 2025).

No que respeita à prevalência por tipo de substância, os dados mais recentes revelam a coexistência de drogas clássicas (canábis, cocaína e opiáceos) com um núcleo persistente de novas substâncias psicoativas (NSP), no qual se destacam as catinonas sintéticas e os canabinóides sintéticos como principais responsáveis por intoxicações agudas, descompensações psiquiátricas e internamentos compulsivos. No período de análise, a Comissão para a Dissuasão da Toxicodependência da RAM (CDT/RAM) registou e tramitou os processos de ilícito de mera ordenação social representados na Figura 2.

Figura 3 – Número de processos contraordenacionais, associados às NSP, instaurados pela CDT/RAM (janeiro de 2021 - setembro de 2025)



Fonte: Elaboração própria, com base na investigação de Carvalho (2024, 2025).

A evolução dos processos e dos internamentos indica que, embora as NSP representem ainda uma fração numérica inferior do total de ocorrências, o seu peso relativo na gravidade clínica, na duração dos internamentos e na necessidade de intervenção involuntária é desproporcionalmente elevado, reforçando a hipótese de que o segundo pico observado no biénio 2022-2023 traduz não apenas maior acessibilidade a estas substâncias, mas também a sua elevada perigosidade toxicológica (Castañera & Margalho, 2023; Carvalho, 2024, 2025).

Este padrão pós-pandémico confirma a migração do mercado para canais digitais e circuitos postais, com distribuição de produtos de composição química instável e frequentemente desconhecida pelos próprios utilizadores, o que aumenta a imprevisibilidade dos quadros clínicos observados. A conjugação entre um mercado altamente adaptativo, a relativa demora na atualização das listagens legais

e as limitações da capacidade laboratorial regional para identificação precoce de novos compostos coloca pressão acrescida sobre os serviços de urgência e de psiquiatria, exigindo o reforço dos instrumentos de monitorização toxicológica, da interoperabilidade informacional e da articulação entre a saúde pública, segurança interna e justiça (Castañera & Margalho, 2023; Carvalho, 2024, 2025; EUDA, 2025).

5.2 O modelo de governança intersectorial madeirense

O modelo de governança intersectorial madeirense assenta na constituição de um grupo de coordenação e de uma task-force regional especificamente vocacionados para as NSP, integrando entidades da saúde, educação, forças e serviços de segurança, justiça, autarquias, inspeção económica e comunicação social. Esta arquitetura permite articular, numa plataforma estável, a Unidade Operacional de Intervenção em Comportamentos Aditivos e Dependências (UCAD), o Serviço de Saúde da RAM, EPERAM (SESARAM) (urgência e psiquiatria), a Casa de Saúde São João de Deus, a PSP, Guarda Nacional Republicana (GNR), Polícia Judiciária (PJ), Autoridade Regional das Atividades Económicas (ARAE), Alfândega do Funchal, Ministério Público e estruturas governativas regionais, como a retro mencionada CDT/RAM, assegurando a presença dos principais decisores e operadores ao longo do ciclo de prevenção, fiscalização e resposta clínica (Sanguedo, 2022; Castañera & Margalho, 2023; Carvalho, 2024, 2025).

Funcionalmente, o grupo intersectorial assume competências de monitorização do fenómeno das NSP, definição de prioridades de intervenção, proposta de alterações normativas e coordenação de campanhas preventivas, operando como fórum de concertação estratégica. A task-force, de natureza operacional, centra-se na recolha e partilha de informação em tempo quase real, na articulação com o EWS, na coordenação de inspeções a estabelecimentos e no apoio a investigações criminais e perícias toxicológicas. A existência de uma base de dados partilhada, que integra a informação laboratorial, clínica, social e securitária, constitui um instrumento central do modelo, permitindo a rastreabilidade das substâncias, a identificação rápida de novos compostos e a retroalimentação das decisões de política pública.

Entre as principais boas práticas salientam-se a institucionalização de reuniões regulares, com produção sistemática de relatórios; a articulação estreita entre laboratórios forenses e serviços clínicos⁸, para atualização contínua de protocolos de diagnóstico e tratamento; o alinhamento com o EWS europeu e com as estruturas nacionais de coordenação em comportamentos aditivos; e o uso de indicadores de desempenho (v.g., número de substâncias identificadas, tempo médio entre a sinalização e o alerta, número de ações inspetivas, evolução dos internamentos, etc.) para orientar a melhoria contínua. Este modelo em rede, ancorado em mecanismos formais de coordenação e em instrumentos partilhados de informação, configura uma experiência de governança multinível aplicada às NSP, cuja

⁸ O laboratório de patologia clínica do SESARAM vai reforçar a sua capacidade de identificação de mais NSP para fins clínicos (Carvalho, 2024).

robustez reside na capacidade de integrar, em tempo útil, o conhecimento técnico, a evidência epidemiológica e a ação regulatória (Castañera & Margalho, 2023; Carvalho, 2024, 2025).

5.3. Limites e desafios do modelo regional de resposta às NSP

Apesar de o arquipélago da Madeira se ter afirmado como precursor de resposta pública, intersectorial, rápida e inovadora às NSP no biénio de 2011-2012, persistiram desafios estruturais que se tornaram particularmente evidentes no período pós-Covid-19 (BBC Radio 4; Diário de Notícias da Madeira, 2025). Entre estes, salientam-se a deslocalização da oferta para plataformas digitais, a dependência de cooperação forense externa e a necessidade de integração plena nos mecanismos nacionais e europeus de deteção e avaliação de risco (Vari *et al.*, 2020). Mantêm-se, ainda, limitações na capacidade laboratorial regional para análises toxicológicas avançadas, apesar do investimento associado à criação, em 2023, da valência de Toxicologia do Laboratório de Polícia Científica na Madeira, bem como constrangimentos decorrentes do domínio do trânsito postal e digital como principal via de circulação, com o incremento dos custos operacionais de rastreio. A pressão continuada sobre os serviços de urgência e de saúde mental constitui, assim, um vetor crítico (Carvalho, 2024, 2025). Segundo Eduardo Lemos, diretor da Casa de Saúde São João de Deus, desde 2012 terão sido realizados mais de 1.000 internamentos por desorientação mental associada ao consumo de drogas (Lusa/HN, 2024).

A replicabilidade do modelo madeirense deve, por conseguinte, ser ponderada à luz das especificidades territoriais, institucionais e demográficas da Região, bem como dos custos operacionais inerentes à manutenção de um regime de quarentena administrativa e à sua articulação com o quadro jurídico nacional (Castañera & Margalho, 2023). A consolidação histórica e normativa efetuada constitui um alicerce indispensável para compreender os desafios analíticos, toxicológicos e operacionais que atualmente moldam a capacidade de deteção e controlo das NSP, mas não suprime a necessidade de reforço de recursos humanos especializados, capacidade analítica e instrumentos de cooperação.

Concomitantemente, a experiência portuguesa⁹ evidencia potencialidades e limitações da aplicação dos instrumentos europeus. A nível regional, verificou-se uma adaptação célere às especificidades locais e uma integração funcional dos mecanismos de EWS e de controlo europeu nos diferentes picos de incidência dos consumos associados às NSP (Morais *et al.*, 2022). Contudo, perduram constrangimentos de natureza constitucional e operacional, designadamente no domínio da tipificação penal e da eficácia das sanções regionais, que justificaram a adoção de regimes contraordenacionais complementares. A análise comparativa aponta, assim, para a necessidade de aprofundar a harmonização legislativa europeia, mediante a utilização de mecanismos flexíveis e interoperáveis capazes de responder ao ritmo acelerado de emergência das NSP. O alinhamento entre o EWS, as listas de controlo e a capacidade operacional dos Estados-Membros é condição essencial

⁹ Enquanto a Alemanha, Bélgica e Polónia avançaram para modelos genéricos de controlo, Portugal preserva um regime baseado na listagem individual, o que gera assimetrias regulatórias que potenciam o *displacement* do mercado.



para reforçar a eficácia da resposta da UE (EMCDDA, 2020, 2023; Morais *et al.*, 2022; Sajwani, 2023; Castañera & Margalho, 2023; Carvalho, 2024, 2025).

6. Caracterização das NSP e Grupos de Substâncias

A elevada diversidade estrutural das NSP, aliada à rápida mutação molecular e à constante introdução de novos compostos, dificulta a sua classificação, deteção e controlo regulatório (Holborn *et al.*, 2023). Muitas substâncias derivam de estruturas químicas de drogas fiscalizadas, sendo modificadas por pequenas alterações nas cadeias moleculares, com o objetivo de reproduzir efeitos psicoativos semelhantes, evitando numa fase inicial o enquadramento legal e a deteção pelos protocolos toxicológicos convencionais (Boneva, 2025). Em Portugal, a evolução do mercado e dos perfis químicos acompanha as tendências europeias, com rotatividade condicionada pelos custos de síntese, pelos efeitos pretendidos e pelo quadro jurídico vigente (EMCDDA, 2020, 2023).

A classificação das NSP assenta, genericamente, em critérios farmacodinâmicos e estruturais, agrupando-as em categorias funcionais amplas. A emergência de compostos híbridos ou polivalentes, com perfis de ação sobrepostos, tem, contudo, desafiado a rigidez dos modelos classificativos tradicionais. Os principais grupos identificados encontram-se sintetizados no Quadro 4, que distingue os estimulantes do tipo anfetamínico (catinonas sintéticas), depressores/sedativos-hipnóticos (benzodiazepinas de nova geração), alucinogénios, dissociativos, canabinóides sintéticos e opioides sintéticos, com respetivos efeitos, exemplos e observações clínicas e epidemiológicas (EUDA, 2025).

Quadro 4 – Principais grupos de NSP e efeitos

| Grupo de NSP | Efeitos principais | Exemplos típicos | Nota clínica |
|---------------------------|-----------------------------------|-----------------------|--|
| Catinonas sintéticas | Estimulantes, simpaticomiméticos | Mefedrona, 3-MMC | Alto risco de agitação, psicose e toxicidade cardiovascular. |
| Canabinóides sintéticos | Canabimiméticos potentes | JWH-018, AB-FUBINACA | Psiquiatricamente mais agressivos que canábis, com crises agudas graves. |
| Novos opioides sintéticos | Analgésicos extremamente potentes | Derivados de fentanil | Elevado risco de overdose fatal, mesmo em baixas doses. |
| Fenetilaminas / NBOMe | Alucinogénios | 25I-NBOMe, 2C-x | Risco de eventos psicóticos e cardiovasculares súbitos. |

Fonte: Elaboração própria.

Segundo vários relatórios internacionais, regista-se na Europa uma disseminação crescente de opioides sintéticos, em particular análogos do fentanil (carfentanil), evidenciada pelo aumento de apreensões¹⁰, com elevada toxicidade e margem terapêutica muito reduzida, justificando uma monitorização reforçada pelos mecanismos de EWS (Morais *et al.*, 2022; EMCDDA, 2012, 2015, 2017; EMCDDA & Europol, 2013, 2016, 2019; EUDA & Europol, 2024a, 2024b; EUDA, 2025; Boneva, 2025). Em Portugal, embora a presença destes compostos seja ainda emergente, a vulnerabilidade de determinados grupos a exposições involuntárias ou a produtos adulterados, conjugada com o risco de expansão via mercados digitais, constitui motivo de preocupação acrescida (Aldridge & Décarry-Hétu,

¹⁰ Em 2022, a maioria das apreensões de opioides (carfentanil) na Europa ocorreu na região do Báltico (Boneva, 2025).

2016; Sajwani, 2023). A predominância de catinonas sintéticas, canabinóides artificiais e moléculas como o Alpha-PHP (*Bloom*) associa-se a padrões de consumo frequentes e clinicamente graves. As catinonas, estruturalmente aparentadas com estimulantes anfetamínicos, difundiram-se pela capacidade de produzir efeitos comparáveis aos da cocaína, com custos inferiores e elevado potencial de dependência, tornando-se especialmente prevalentes em contexto insular. Os canabinóides sintéticos, comercializados em misturas herbais e associados ao mercado das *smartsshops*, têm sido implicados em episódios de psicose, comportamentos agressivos e internamentos recorrentes¹¹ (EMCDDA, 2020, 2023; Castañera & Margalho, 2023; Boneva, 2025).

O mercado das NSP em Portugal revela, globalmente, uma elevada capacidade de acomodação às intervenções de controlo administrativo e penal, reorganizando-se segundo uma lógica de circulação digitalizada, fragmentada e de baixa rastreabilidade. Após a retração sistémica das *smartsshops*, sobretudo em 2012, verificou-se uma migração estruturada para três vetores digitais principais: a *Internet* de superfície, através de plataformas de venda dissimuladas, páginas de comércio internacional e redes sociais com comunicação codificada e entrega postal; os mercados encriptados da *dark web*, com uso de criptomoedas e envios transnacionais anónimos, que dificultam a imputação de responsabilidade criminal e a fiscalização aduaneira; e os circuitos postais/pontos de entrega alternativos, marcados por envios fragmentados, remetentes virtuais e serviços de recolha com reduzida rastreabilidade. Este modelo logístico descentralizado limita significativamente a eficácia das operações de fiscalização e investigação (EUDA, 2025).

Do ponto de vista do consumo, prevalecem as práticas de fumigação, inalação e ingestão, frequentemente realizadas sem informação fiável sobre dose, pureza ou composto ativo, potenciando intoxicações agudas, episódios psicóticos, comportamentos auto e heteroagressivos¹² e, em casos extremos, morte¹³ (Holborn *et al.*, 2023; Sajwani, 2023; Lusa/HN, 2024). A comercialização em misturas pulverizadas, com rotulagem neutra ou eufemizada, dificulta a identificação dos princípios ativos e a estimativa da concentração, agravando a imprevisibilidade farmacológica e toxicológica (EUDA, 2025). O Quadro 5 sistematiza diferentes perfis de utilizadores, motivações, meios de aquisição/consumo e impactos clínico-psiquiátricos, evidenciando vulnerabilidades específicas em jovens recreativos, policonsumidores, pessoas em vulnerabilidade social, utilizadores orientados para maximização de *performance* e atores do mercado criminal.

¹¹ Desde 2013, as polícias europeias desmantelaram mais de 70 laboratórios clandestinos que produziam catinonas sintéticas. As apreensões de canabinóides sintéticos ultrapassaram as 4.500 ocorrências na Europa em 2022, representando cerca de 25% de todas as NSP notificadas (Boneva, 2025).

¹² As drogas provocam, em geral, uma desorganização global, grave e aguda no indivíduo. Alucinações e delírios são os quadros psicóticos mais detetados na RAM (Lusa/HN, 2024).

¹³ A investigação de Castañera & Margalho (2023) descreve o surto de casos fatais associados às catinonas sintéticas a-PHP e a-PiHP nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, responsáveis por grande parte dos pedidos nacionais de análise a novos psicoativos. Identificaram-se 12 casos (11 com a-PHP e 1 com a-PiHP), maioritariamente homens adultos, frequentemente consumidores habituais de drogas e com policonsumo de benzodiazepinas, metadona, álcool ou antipsicóticos. As causas de morte foram sobretudo traumáticas e os níveis de a-PHP no sangue variaram entre 30-227 ng/mL. O documento destaca o impacto toxicológico e forense destas substâncias e a necessidade de vigilância reforçada (Castañera & Margalho, 2023).



Quadro 5 – Perfis de utilizadores e riscos

| Perfil de utilizador | Substâncias mais associadas | Canais de aquisição | Risco clínico predominante | Implicações para segurança interna |
|--|------------------------------------|--|--|--|
| Jovem recreativo | Catinonas, canabinóides sintéticos | Smartshops (fase inicial), redes sociais | Intoxicações agudas, crises de ansiedade | Normalização do consumo “legal” e subestimação do risco. |
| Policonsumidor com historial | Catinonas, opioides sintéticos | Mercados <i>online</i> , contactos informais | Descompensação psiquiátrica, overdose | Elevação da pressão sobre serviços de urgência e polícia. |
| Grupos vulneráveis (sem-abrigo, doentes mentais) | Misturas de NSP baratas | Doações, partilhas, mercados informais | Crises psiquiátricas graves | Aumento de episódios de desordem pública e risco autolesivo. |

Fonte: Elaboração própria.

Da ótica policial e pericial, a variabilidade estrutural vertiginosa das NSP, conjugada com as limitações dos métodos analíticos convencionais e com a necessidade de atualização legislativa permanente, mantém o fenómeno num persistente “estado de corrida” regulatória. Esta dinâmica gera constrangimentos significativos para as autoridades de saúde, justiça e segurança, exigindo capacidades laboratoriais avançadas, mecanismos adaptativos de investigação e respostas normativas céleres.

7. DESAFIOS PARA O CONTROLO, DETEÇÃO E RESPOSTA

Retomando os desafios identificados nas secções 4 e 5, a velocidade da inovação molecular, a migração do mercado para canais digitais e a crescente complexidade logística impõem, presentemente, exigências acrescidas ao controlo das NSP, tornando indispensável um modelo normativo, laboratorial e de governação mais ágil e integrado. Uma intervenção abrangente e eficaz exige capacitação técnica, recursos humanos especializados, enquadramentos normativos flexíveis e sistemas de informação adaptativos. Em Portugal, estas exigências podem ser sintetizadas em três eixos interdependentes, detalhados nas secções seguintes.

7.1. Limitações práticas de identificação, rastreio e controlo das NSP

As dificuldades de identificação e rastreio das NSP resultam sobretudo da contínua mutação estrutural destes compostos. Pequenas alterações moleculares permitem contornar controlos toxicológicos e normativos, criando um desfasamento persistente entre a deteção, avaliação de risco e a regulação (Sajwani, 2023). A limitação dos métodos laboratoriais agrava este cenário, dado que os testes de triagem correntes possuem espectros analíticos reduzidos e as análises confirmatórias, dependentes de GC-MS, LC-HRMS e equipas periciais especializadas, são escassas e desigualmente distribuídas, gerando atrasos com impacto direto em procedimentos clínicos, legais e operacionais.

Neste contexto, a Lei n.º 55/2023, de 8 de setembro, que clarifica o regime sancionatório da detenção de droga para consumo e redefine a fronteira entre consumo e tráfico, procura reforçar o

modelo português orientado para a saúde pública¹⁴ e evitar a criminalização automática de consumidores. Os seus defensores sublinham ganhos de proporcionalidade e a possibilidade de uma apreciação casuística mais ajustada. Porém, confrontada com as limitações estruturais do direito penal, a reforma expõe tensões relevantes. Desde logo, o princípio da tipicidade impede modelos baseados em famílias químicas, exigindo a inclusão individualizada de cada substância nas tabelas legais, num processo moroso e frequentemente incompatível com o ritmo de inovação das NSP. A necessidade de atualização contínua fragiliza, assim, a eficácia material do quadro sancionatório, seja ele penal ou contraordenacional (Carvalho, 2024, 2025).

As implicações operacionais são igualmente significativas. A flexibilização dos critérios distintivos entre o consumo e o tráfico, embora coerente com a filosofia de saúde pública, tem dificultado a atuação policial em contextos de rua e em apreensões de pequena escala. Ao reduzir o peso presuntivo do critério dos “10 dias de consumo” e transferir a qualificação para uma apreciação judicial mais subjetiva, a prevenção/repressão policial ficou condicionada. Em paralelo, a migração das NSP para plataformas digitais abertas, canais encriptados e circuitos postais descentralizados reduz a eficácia da monitorização e da recolha de prova. Atenda-se que as ferramentas automatizadas de vigilância estão pouco disseminadas. Por sua vez, as investigações manuais são onerosas e pouco aptas a penetrar em ambientes altamente encriptados. A crescente sofisticação técnica de grupos marginais que operam exclusivamente *online*, com uso intensivo de anonimização e criptomoedas, fragmenta ainda mais a cadeia de prova¹⁵ (Boneva, 2025).

Por fim, muito embora os regimes de ilícito contraordenacional funcionem como instrumentos complementares, a sua eficácia depende de procedimentos céleres e tecnologicamente atualizados, sob pena de rápida obsolescência. A descriminalização parcial e o reforço da via administrativa podem, paradoxalmente, aumentar a pressão sobre os mecanismos que ainda não foram plenamente adaptados ao carácter digital e transnacional do fenómeno. Em síntese, a eficácia material da reforma legislativa permanece condicionada pela capacidade de atualizar, em tempo útil, as listas de substâncias e de reforçar os recursos laboratoriais e periciais, prolongando o desfasamento entre a inovação criminal e a resposta estatal, quadro já evidenciado na evolução do fenómeno no território nacional (*vide* secções 4 e 5).

Contudo, a literatura comparada sobre políticas de drogas sublinha que a proteção da saúde pública e a salvaguarda dos direitos fundamentais dos utilizadores – incluindo o direito a tratamento, privacidade e não discriminação – constituem parâmetros normativos centrais na avaliação de reformas legais (Hughes & Stevens, 2010). Assim, a análise da Lei n.º 55/2023, de 8 de setembro, deve articular as preocupações operacionais e de tipicidade penal com a evidência empírica sobre os efeitos de longo

¹⁴ Ao tratar o consumo como contraordenação, o sistema privilegia medidas de dissuasão, prevenção e eventual encaminhamento para apoio/social, em vez de encarceramento automático. Desta forma, mantém-se a lógica que consagrou o paradigma português desde 2001: distinguir entre a dependência/vício (matéria de saúde) e o crime (tráfico), com ênfase na redução de danos, inclusão e tratamento.

¹⁵ As entrevistas recentes realizadas a peritos europeus revelam que a investigação digital permanece fortemente dependente de pesquisas manuais, sendo praticamente impossível aceder a conteúdos alojados em plataformas encriptadas como o *Telegram* ou o *Signal* (Boneva, 2025).



prazo das abordagens centradas na descriminalização e na redução de danos, de modo a evitar recentramentos punitivos que possam comprometer ganhos já consolidados no modelo.

7.2. Riscos acrescidos para a saúde pública e para a coesão social

No domínio da saúde pública e social, destacam-se três áreas de risco: as emergências toxicológicas e a correspondente carga hospitalar; a morbidade psiquiátrica aguda e prolongada; e a imprevisibilidade associada à polisubstancialidade e à variabilidade toxicológica das NSP (Sajwani, 2023). As intoxicações por estas substâncias podem desencadear psicoses, convulsões, arritmias, depressão respiratória e outros quadros clínicos graves, traduzindo-se em aumentos acentuados de internamentos e em forte pressão sobre os serviços de urgência, como documentado na RAM nos biénios 2011-2012 e 2022-2023 – este último associado à reconfiguração pós-pandémica dos padrões de oferta e procura. Para além das crises agudas, as combinações de canabinóides sintéticos, catinonas e outras matérias têm sido associadas a episódios psicóticos persistentes e a descompensações psiquiátricas que requerem o seguimento clínico prolongado. A comercialização de misturas e a adulteração, involuntária ou deliberada, potenciam interações farmacológicas perigosas, elevando a letalidade e dificultando a decisão clínica em contexto de urgência (Castañera & Margalho, 2023; EUDA, 2025).

A combinação da variabilidade toxicológica das NSP com práticas de policonsumo intensifica a imprevisibilidade clínica, aumentando a probabilidade de quadros graves e contribuindo para ciclos sucessivos de pressão sobre os serviços de urgência. A análise longitudinal permite, assim, identificar dois biénios críticos – 2011-2012 e 2022-2023 – que, embora separados por uma década, partilham dinâmicas de agravamento rápido do consumo, sobrecarga dos serviços de urgência e emergência psiquiátrica e crescente letalidade associada. Este quadro reforça o alarme social e sublinha a necessidade de reforçar medidas de prevenção primária, diagnóstico precoce, tratamento e reinserção social, incluindo respostas como casas de acolhimento temporário e comunidades terapêuticas para internamentos mais longos e integrados, potenciando a reabilitação (Castañera & Margalho, 2023; Lusa/HN, 2024; Carvalho, 2024, 2025).

7.3. Exigências destinadas a robustecer a security governance

A experiência europeia demonstra que a governação das NSP depende de mecanismos institucionais capazes de acompanhar a velocidade de inovação do mercado ilícito. No caso português, esta dinâmica é particularmente visível, na medida em que respostas predominantemente reativas, embora indispensáveis, mostram-se insuficientes face à capacidade dos produtores em contornar controlos regulatórios, analíticos e logísticos. Sem sistemas de EWS plenamente funcionais, laboratórios dotados de tecnologias de alta resolução, cooperação eficaz no rastreio postal e digital e de quadros normativos suficientemente flexíveis para acomodar novas substâncias sem atrasos excessivos, a oferta tende a migrar para canais menos rastreáveis, ampliando riscos sanitários e sociais (Sajwani, 2023; EMCDDA, 2020, 2023; EUDA, 2025).

Uma estratégia de *security governance* adequada exige, portanto, a articulação consistente entre os níveis regional, nacional e europeu, suportada por sistemas de alerta precoce e controlo interoperáveis, partilha de inteligência forense e criminal (EMCDDA e Europol) e por uma coordenação jurídica supranacional, de modo a reduzir o desfasamento entre a emergência das NSP e a(s) resposta(s) regulatória(s) (Morais *et al.*, 2022). Em paralelo, impõe-se o reforço das capacidades laboratoriais, a modernização dos procedimentos contraordenacionais e o investimento continuado em formação clínica, toxicológica e pericial, assegurando, subsidiariamente, o respeito pelos princípios constitucionais da legalidade, tipicidade e proporcionalidade. Apenas uma arquitetura institucional que combine a eficácia operacional, proteção da saúde pública e a salvaguarda de direitos fundamentais poderá consolidar um modelo de governança robusto e compatível com a natureza transnacional e altamente adaptativa das NSP (Carvalho, 2024, 2025; Poiares, 2025).

8. DISCUSSÃO E PERSPETIVAS FUTURAS

Retomando o quadro delineado nas secções 4, 5 e 7, a discussão confirma a existência de uma assimetria estrutural entre a inovação criminal associada às NSP e a capacidade de resposta normativa e institucional. Este hiato justifica a adoção de instrumentos regulatórios mais flexíveis, baseados em evidência técnico-científica e apoiados em mecanismos de vigilância digital – na aceção filosófica do panóptismo – e de análise preditiva (Foucault, 1975; Vari *et al.*, 2020; Boneva, 2025). Os modelos híbridos de tipificação por *clusters* químicos, inspirados em experiências internacionais, colocam um dilema central à investigação jurídica: como compatibilizar a celeridade regulatória com as exigências constitucionais de precisão normativa, tipicidade e proporcionalidade sancionatória, recorrendo a listas dinâmicas¹⁶ informadas por dados laboratoriais, inteligência criminológica digital¹⁷ e pela monitorização europeia (EMCDDA, 2020, 2023; Morais *et al.*, 2022). Sem um arquétipo digitalmente integrado, que assegure a circulação quase em tempo real de informação clínica, toxicológica e criminal entre níveis europeu, nacional e regional, a governação de segurança permanecerá estruturalmente reativa face à dinâmica das NSP.

Em linha com estas exigências, o reforço da cooperação multissetorial e da digitalização assume um papel estruturante, impondo a criação de plataformas interoperáveis que integrem laboratórios forenses, forças de segurança, autoridades de saúde pública, segurança social, operadores postais e entidades reguladoras, plenamente articuladas com o EWS e com os pontos focais nacionais (Castañera & Margallo, 2023; Carvalho, 2024, 2025). A integração de bases de dados clínicas,

¹⁶ Do ponto de vista operacional, a Portaria n.º 9496/1996, de 26 de março, mantém relevância enquanto matriz técnico-jurídica dos limites quantitativos, agora sujeita a um regime de atualização periódica reforçado, em articulação com a evidência epidemiológica e toxicológica emergente.

¹⁷ A operacionalização de uma unidade nacional especializada em “ciberinvestigação” deve ir além do patrulhamento. Deve incorporar técnicas de *Open-Source Intelligence* (OSINT) e *Social Media Intelligence* (SOCMINI) para mapear tendências de conversação e anúncios dissimulados, bem como utilizar ferramentas de análise de redes para desagregar a estrutura e resiliência das organizações criminosas que operam *online*. A sua eficácia deverá ser mensurada através de indicadores de resultado como a taxa de desmantelamento de *vendors* digitais e o tempo médio entre a deteção de uma nova substância e a ação operacional (Dolliver, 2015).



toxicológicas, forenses e policiais, suportada por *data mining*, inteligência artificial e análise de redes, visa a transição de um modelo predominantemente reativo para uma capacidade preditiva e antecipatória, encurtando o tempo entre a detecção de novas substâncias e a ação regulatória e operacional¹⁸ (Bigo, 2016; Vari *et al.*, 2020; Boneva, 2025).

Importa, todavia, reconhecer que a aposta em soluções tecnológicas acarreta riscos próprios, desde a produção de falsos positivos e a reprodução de enviesamentos preexistentes até à erosão potencial de garantias de privacidade e proteção de dados. A construção de um ecossistema de resposta inteligente às NSP deve, por conseguinte, ser acompanhada por mecanismos robustos de escrutínio ético, avaliação de impacto sobre direitos fundamentais e governação algorítmica transparente, em linha com os quadros europeus de proteção de dados e direitos humanos (Lemes, 2021).

A materialização desta agenda implica também o aprofundamento da cooperação europeia, nacional e inter-regional, de modo a mitigar as assimetrias normativas e vulnerabilidades territoriais exploradas por redes ilícitas transnacionais, bem como a interligação de laboratórios através de bibliotecas espectrais permanentemente atualizadas e mecanismos de partilha de inteligência com países terceiros fora do EWS (EMCDDA, 2023; Boneva, 2025). Em paralelo, torna-se decisivo desenvolver métodos laboratoriais de alta sensibilidade e sistemas de monitorização digital, reforçar a literacia jurídica e toxicológica de magistrados, forças de segurança, profissionais de saúde e comunicação social e consolidar programas de prevenção escolar e comunitária baseados em evidência, apoiados por formação interprofissional certificada que integre os direitos humanos, bioética e a proporcionalidade penal (Castañera & Margalho, 2023; Poiares, 2025). O Quadro 6 ilustra a transição de um paradigma reativo para um ecossistema de resposta inteligente e preventivo, articulando a identificação de risco, reforço laboratorial, normatividade flexível, fiscalização digital, ciberinvestigação, capacidade clínica, cooperação europeia e investigação aplicada.

Quadro 6 – Eixos estratégicos para um ecossistema de resposta inteligente às NSP

| Eixo estratégico | Medida-chave | Exemplo de ação concreta |
|------------------------------|---|--|
| Reforço laboratorial | Aumentar capacidade de identificação rápida | Plataforma nacional de partilha de espectros e alertas. |
| Interoperabilidade digital | Integrar bases de dados saúde-justiça-segurança | <i>Dashboard</i> em tempo real sobre NSP emergentes. |
| Ciberinvestigação e correios | Monitorizar fluxos online e postais | Unidades mistas polícia-aduanas para rastreio de pequenas encomendas. |
| Atualização normativa | Listas dinâmicas de NSP e limites quantitativos | Revisões periódicas baseadas em evidência do EWS. |
| Prevenção e comunicação | Desconstruir perceções de “legalidade” | Campanhas segmentadas para jovens, utilizadores recreativos e profissionais. |
| Avaliação e investigação | Produzir evidência contínua sobre impacto | Estudos longitudinais na RAM e outras regiões críticas. |

Fonte: Elaboração própria.

A capacidade de antecipação emerge, assim, como principal fator diferenciador na resposta às NSP. Mais do que intensificar fórmulas sancionatórias, importa articular a ciência, inteligência operacional,

¹⁸ A análise assenta na premissa de que o reforço da interoperabilidade institucional e da harmonização normativa permitirá reduzir o ciclo de vida das NSP no mercado; esta premissa, embora plausível, depende de capacidade técnica, investimento continuado e alinhamento político sustentado entre níveis de governação.

prevenção e modelos de governança adaptativa, evitando derivações securitárias que agravem desigualdades ou promovam a criminalização indevida de grupos vulneráveis (Vari *et al.*, 2020). A avaliação sistemática do impacto regulatório, à luz dos *policy feedback loops*, deve ser incorporada como requisito das novas medidas, permitindo aferir efeitos imediatos e de médio prazo sobre os comportamentos dos agentes de mercado, a eficácia das sanções e a capacidade institucional, alimentando um ciclo contínuo de aprendizagem, correção e inovação normativa¹⁹ (Pierson, 1993; EMCDDA, 2020, 2023). Nesta perspectiva, a incorporação sistemática de instrumentos de avaliação de políticas – incluindo desenhos quase-experimentais, análises de séries temporais interrompidas e estudos qualitativos com decisores, profissionais e utilizadores – torna-se condição para testar empiricamente se medidas como a quarentena administrativa, a atualização acelerada de listas ou o reforço da ciberinvestigação produzem efetivamente reduções sustentadas na morbidade, mortalidade e circulação de NSP. Tal abordagem aproxima o campo da governação das NSP dos *standards* internacionais de avaliação em políticas de drogas, permitindo superar diagnósticos essencialmente descritivos e avançar para inferências mais sólidas sobre causalidade e custo-efetividade (Babor, 2010; EUDA, 2025).

9. CONCLUSÃO

Recolhendo os principais resultados obtidos, a análise integrada das NSP confirma o seu carácter de ameaça emergente complexa para a saúde pública, a segurança interna e a regulação jurídica em Portugal e na UE, num contexto de acelerada inovação molecular e de crescente digitalização dos mercados. A experiência europeia evidencia que sistemas de alerta precoce robustos, harmonização regulatória e cooperação interagências são determinantes para reduzir vulnerabilidades. Portugal e, em particular, a RAM, demonstra uma capacidade de adaptação e inovação institucional, com a Madeira a afirmar-se como caso pioneiro na adoção de mecanismos administrativos ajustados à escala e às especificidades locais (Vari *et al.*, 2020; EMCDDA, 2023; Carvalho, 2024, 2025). A investigação indica que as NSP requerem políticas, instituições e produção científica ágeis, sustentadas em evidência empírica atualizada, e que modelos administrativos colaborativos podem gerar impactos positivos e replicáveis, desde que previamente avaliados nas suas dimensões financeira, jurídica, cultural e científica e enquadrados numa governação multinível, alinhada com o quadro europeu (Vari *et al.*, 2020; Poiares, 2024, 2025; EUDA, 2025).

Impõe-se, assim, o desenvolvimento de políticas públicas progressivas e adaptativas, assentes em instrumentos normativos inovadores e flexíveis, capazes de acompanhar a velocidade de renovação das NSP. A estes instrumentos deve associar-se o reforço de capacidades laboratoriais avançadas, a articulação permanente com unidades especializadas de ciberinvestigação, a melhoria da cooperação entre forças de segurança e serviços postais e a interoperabilidade entre plataformas forenses, clínicas, postais e

¹⁹ Em março de 2023, a Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 5/2023/M apresentou à Assembleia da República uma proposta de lei sobre o novo procedimento de inclusão das NSP no Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro. Mais tarde, o Decreto Legislativo Regional n.º 13/2023/M inscreveu a segunda alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 28/2012/M, de 25 de outubro, que aumenta valores mínimos e máximos previstos para as contraordenações muito graves.



policiais, apoiadas em tecnologia analítica de alta resolução e em modelos preditivos baseados em inteligência artificial (Castañera & Margalho, 2023; Carvalho, 2024, 2025; Boneva, 2025). A replicação crítica das boas práticas portuguesas, com destaque para o modelo madeirense, deverá integrar estratégias nacionais de prevenção, detecção e resposta, promovendo uma cultura de governação antecipatória e cientificamente informada, ao mesmo tempo que se reconhecem as tensões entre a proteção da saúde, segurança pública, proporcionalidade jurídica e a eficácia no combate ao tráfico, em particular após a recente reforma legislativa (Machado, 2014; Carvalho, 2024, 2025).

Abrem-se, deste modo, múltiplas linhas de investigação cruciais para fundamentar decisões futuras, centradas na avaliação comparada de modelos legislativos, no impacto das tecnologias emergentes de encriptação, na dinâmica dos fluxos postais e na identificação de ciclos de agravamento do fenómeno.

Como sustentado na secção 8, o sucesso da resposta dependerá da consolidação de plataformas interoperáveis, do reforço laboratorial e da articulação célere entre regulação, ciência e sistemas europeus, garantindo capacidade antecipatória e atualização normativa responsiva (EMCDDA, 2020, 2023; Boneva, 2025). Assume-se, em conclusão, uma perspetiva moderadamente otimista. Portugal reúne condições favoráveis à consolidação de um ecossistema de resposta integrada e inteligente, ancorado no princípio da precaução e capaz de articular coerentemente ciência, tecnologia, saúde pública, regulação, justiça, segurança e cooperação internacional (Bigo, 2016). Esta construção será necessariamente processual, exigindo vigilância contínua, atualização legislativa permanente e ajustamento operacional à mutação acelerada das substâncias e dos respetivos circuitos marginais. Numa sociedade de risco, a segurança assume natureza partilhada, dependente da corresponsabilização quotidiana de cidadãos, instituições públicas e atores privados (Beck, 2009). A ameaça híbrida das NSP dificilmente desaparecerá, mas tenderá a metamorfosear-se, com riscos iminentes associados à entrada de novos opioides sintéticos altamente potentes e à sofisticação tecnológica dos mercados, tornando a capacidade de antecipação um determinante central da eficácia das políticas de segurança e saúde na próxima década.

REFERÊNCIAS

- ALDRIDGE, J. & DÉCARY-HÉTU, D. Hidden wholesale: The drug diffusing capacity of online drug cryptomarkets. **International Journal of Drug Policy**, 2016 Issue 35, pp. 7-15.
- BABOR, T. **Drug policy and the public good**. s.l.:Oxford University Press, 2010.
- BBC RADIO 4; Diário de Notícias da Madeira, 2025. The Rise of Bloom in Madeira: Understanding Its Lasting Impact. **Times of Madeira**, 02 junho.
- BECK, U. **World at risk**. s.l.:Polity, 2009.
- BIGO, D. Rethinking security at the crossroad of international relations and criminology. **British Journal of Criminology**, 56(6), 2016, pp. 1068-1086.
- BONEVA, G. **New Psychoactive Substances: The Current EU Landscape**. Ostia, Roma, Italy, s.n., 2025.
- CARVALHO, N. **Boas práticas no âmbito das Novas Substâncias Psicoativas (NSP) na Região Autónoma da Madeira**. Cascais, Sistema de Segurança Interna; Câmara Municipal de Cascais, 2024.
- CARVALHO, N. **O fenómeno das NSP na Madeira**, Funchal: Unidade Operacional de Intervenção em Comportamentos Aditivos e Dependências (UCAD), 2025 .
- CASTAÑERA, A. & MARGALHO, C. **Madeira and Azores regions: Cluster of a-PHP and a-PiHP related deaths**. Lisboa, Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses; European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2023.
- COHEN, L. E. & FELSON, M. Social change and crime rate trends: A routine activity approach. **American sociological review**, 1979, pp. 588-608.
- CRESWELL, J. W. & CLARK, V. L. P. **Designing and conducting mixed methods research**. s.l.:Sage publications, 2017.
- DOLLIVER, D. S. Evaluating drug trafficking on the Tor Network: Silk Road 2, the sequel. **International Journal of Drug Policy**, 26(11), 2015, pp. 1113-1123.
- EMCDDA. **New drugs in Europe, 2012 – EMCDDA-EUROPOL 2012 Annual Report on the implementation of Council Decision 2005/387/JHA Luxembourg: Publications Office of the European Union**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.
- EMCDDA. **New psychoactive substances in Europe: An update from the EU Early Warning System (March 2015)**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.
- EMCDDA. **European Drug Report 2017: Trends and developments**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.



EMCDDA. **New Psychoactive Substances: Global Markets, Global Threats and the COVID-19 Pandemic. An update from the EU early warning system**, 2020

EMCDDA. **European Drug Report 2023: Trends and developments**. Luxembourg: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 2023.

EMCDDA & EUROPOL. **EU drug markets report: A strategic analysis**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

EMCDDA & EUROPOL. **EU drug markets report: In-depth analysis**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016.

EMCDDA & EUROPOL. **EU drug markets report 2019**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019.

EUDA. **European Drug Report 2025: Trends and developments**, Lisbon: European Union Drugs Agency (EUDA), 2025.

EUDA. **Relatório Europeu sobre Drogas 2025: Tendências e Evoluções**. s.l.: Agência da União Europeia sobre Drogas (EUDA), 2025.

EUDA & EUROPOL. **EU drug markets: In-depth analysis**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024a.

EUDA & EUROPOL. **EU drug markets analysis: Key insights for policy and practice**, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024b.

FOUCAULT, M. **Surveiller et Punir: Naissance de la prison**. 1.^a ed. s.l.:Editions Gallimard, 1975.

GASPAR, H. **NSP: As Novas Drogas de Abuso**. Lisboa: LISBONPH, 2024.

HOLBORN, T., SCHIFANO, F. & DELUCA, P. No prescription? No problem: A qualitative study investigating self-medication with novel psychoactive substances (NPS). **International Journal of Drug Policy**, 2023, Issue 118, p. 104109.

HUGHES, C. E. & STEVENS, A. What can we learn from the Portuguese decriminalization of illicit drugs?. **The British Journal of Criminology**, 50(6), 2010, pp. 999-1022.

LEMES, M. C. C. Governança (disciplinar) algorítmica. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**, 7(1), 2021, pp. 57-75.

LUSA/HN. Internamentos devido a consumo de droga na Madeira aumentaram com a pandemia. **Health News**, 2024, 06 novembro.

LUSA. PSP desmantela rede de falsos estafetas que usavam apps para distribuir droga. **Público**, 2025, 14 novembro.

MACHADO, A. S. M. **Novas Drogas Sintéticas e as Smartshops - Realidade Nacional no Contexto Internacional**. Coimbra: Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra, 2014.

MORAIS, J. *et al.* New psychoactive substances: 25 years of early warning and response in Europe. An update from the EU early warning system. **Toxicologie Analytique et Clinique**, 3(34), 2022, pp. S29-S30.

PATTON, M. O. **Qualitative research and evaluation methods**. 3rd ed. California: Sage Publications, 2002.

PEREIRINHA, T. Drogas sintéticas. 60% das novas substâncias detetadas na Madeira e nos Açores. **Observador**, 2023, 30 agosto.

PIERSON, P. When effect becomes cause: Policy feedback and political change. **World politics**, 4(45), 1993, pp. 595-628.

POIARES, N. A criminologia como ciência auxiliar da governança. **Revista Científica do ISCTAC**, 2014, outubro-dezembro, Volume I, pp. 5-15.

POIARES, N. A governança da segurança do século XXI. **DE LEGIBUS Revista de Direito**, 2025, Issue 9.

SAJWANI, H. S. The dilemma of new psychoactive substances: A growing threat. **Saudi Pharmaceutical Journal**, 2023.

SANGUEDO, D. **Tráfico e consumo de novas substâncias psicoativas – Análise do regime jurídico aplicável**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), 2022.

SICAD. **Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD)**. [Online] Available at: Página do Serviço de Intervenção nos Comportamentos. Disponível em: <https://sicad.pt/PT/Cidadao/SubstanciasPsicoativas/Paginas/detalhe.aspx?itemId=19>. Acesso em: 18 nov. 2025.

SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA. **Combate às Novas Substâncias Psicoativas na Região Autónoma da Madeira**. s.l.: Sistema de Segurança Interna (SSI), 2025.

UCAD. **Unidade Operacional de Intervenção em Comportamentos Aditivos e Dependências (UCAD)**. Disponível em: <https://www.iasaude.pt/UCAD/index.php/substancias-psicoactivas/novas-drogas>. Acesso em: 18 nov. 2025.

VARI, M. R. *et al.* New psychoactive substances: evolution in the exchange of information and innovative legal responses in the European Union. **International journal of environmental research and public health**, 17(22), 2020, 8704.

YIN, R. K. **Case study research: Design and methods**. 4th ed. s.l.:Sage Publications, Inc., 2009.

**Anexo Único****Quadro 7 – Detalhe da governança das NSP na RAM: entidades responsáveis, ações operacionais e indicadores de desempenho (KPI)**

| Dimensão Estratégica | Objetivos Operacionais | Intervenções Propostas | Entidades Envolvidas | Indicadores de Monitorização (KPI) |
|--|---|---|--|---|
| Inteligência e Monitorização | Deteção precoce e análise contínua do fenómeno | Base de dados regional, cooperação com EWS, partilha de informação clínica e forense | Forças de segurança, laboratórios, serviços de saúde, EMCDDA | Nº de substâncias identificadas/ano; tempo médio deteção → alerta; nº amostras laboratoriais analisadas |
| Prevenção e Educação | Redução do consumo e mitigação de danos | Campanhas dirigidas a jovens, escolas, <i>media</i> , espaços recreativos, plataformas digitais | Saúde, educação, comunicação social, autarquias | % população-alvo alcançada; variação perceções de risco; diminuição 1.º consumo reportado |
| Regulação e Fiscalização | Impedir circulação e comércio de NSP | Atualização contínua das listas, quarentena administrativa, fiscalização territorial e digital | Autoridades regionais, ARAE, Forças de segurança, justiça | Nº inspeções; nº produtos apreendidos; nº encerramentos ou medidas administrativas |
| Resposta Clínica e <i>Lead</i> Psiquiátrico | Garantir dispositivos rápidos e adequados de tratamento | Protocolos clínicos, linhas de urgência, formação contínua, integração saúde mental | Hospitais, urgências, saúde mental, EMIR | Nº atendimentos; taxa de reinternamento; tempo médio entre admissão e intervenção especializada |
| Tecnologia, “Ciberinvestigação” e Logística Postal | Monitorizar redes digitais e fluxos postais | Ciberpatrulhamento, parcerias com plataformas e serviços postais, rastreamento preditivo | Forças de segurança, serviços postais, centros de tecnologia | Nº investigações digitais; nº pacotes sinalizados; taxa confirmação substâncias ilícitas |
| Articulação Interinstitucional e Governança | Fluidez na coordenação e tomada de decisão | <i>Task-force</i> permanente, relatórios trimestrais, planos conjuntos | Governo regional, nacional, academia e ONGs | Frequência reuniões; tempo resposta institucional; nº políticas adaptadas reactivamente |
| Avaliação, Investigação e Melhoria Contínua | Retroalimentação científica integrada | Estudos longitudinais, auditorias, ligação a universidades, análises custo-benefício | Academia, saúde, justiça, centros de investigação | Nº estudos publicados; revisão anual política; melhoria KPI por ciclo temporal |

Fonte: Elaboração própria.