



Responder às novas substâncias psicoactivas

Dado que as legislações penais devem definir claramente as substâncias sujeitas a controlo, a descoberta de uma substância psicoactiva que não esteja controlada por lei pode permitir que os seus fornecedores obtenham lucros, expondo a saúde dos consumidores a um risco desconhecido. Estas substâncias podem ser subsequentemente identificadas pelas autoridades e adicionadas à lista das substâncias controladas, iniciando-se um novo ciclo. Os recentes progressos que permitem sintetizar substâncias químicas orgânicas a baixo custo, conjugados com o intercâmbio de informações e as possibilidades de comercialização oferecidas pela Internet, têm levado a que as novas substâncias psicoactivas fiquem amplamente disponíveis e com uma rapidez sem precedentes. Estas substâncias podem ser comercializadas

através de lojas especializadas em material diverso para o consumo de drogas, situadas nos centros das cidades e em sítios *web* fáceis de criar e capazes de difundir rapidamente o consumo de uma nova droga no interior de cada país e a nível internacional. A rapidez com que as novas substâncias psicoactivas podem surgir e ser distribuídas actualmente, põe em causa o procedimento de adopção de legislação para controlar uma substância estabelecido em cada país. Os fornecedores obtêm lucros substanciais durante os meses necessários ao controlo penal de uma nova substância e enquanto os riscos associados ao seu consumo não são determinados. Os decisores políticos exigem novas formas, mais rápidas e eficazes, de submeter as drogas a controlo, que protejam a saúde pública e, se possível, impeçam os fornecedores de

encontrar novas substâncias para continuarem o ciclo.

É necessário que os Estados-Membros tenham capacidade para identificar rapidamente e avaliar cientificamente as novas substâncias, cada vez mais diversas e complexas, que surgem no mercado. Os seus mecanismos de resposta devem ser otimizados de modo a protegerem a saúde pública de forma eficaz e eficiente, minimizando ao máximo as consequências adversas; o controlo ao abrigo da legislação em matéria de droga é uma de várias opções que permitem atingir esse objectivo.

Wolfgang Götz,
director do OEDT

Definição

Nova substância psicoactiva: um novo estupefaciente ou um novo psicotrópico, puro ou numa preparação, que não seja controlado pela Convenção Única das Nações Unidas de 1961 sobre os estupefacientes, nem pela Convenção das Nações Unidas de 1971 sobre substâncias psicotrópicas, mas que possa constituir uma ameaça para a saúde pública comparável à das substâncias enumeradas nessas convenções (Decisão 2005/387/JAI do Conselho).

Resumo das questões-chave

1. As novas substâncias psicoactivas não são facilmente detectáveis e identificáveis pelos laboratórios de polícia científica. A realização de testes para detectar substâncias desconhecidas ou inesperadas é morosa, complexa e cara, o que dificulta aos legisladores e às forças policiais a definição de respostas direccionadas e rápidas.
2. Juridicamente, não é possível criminalizar a distribuição não autorizada de todas as substâncias psicoactivas e, por isso, a legislação, em vez de ser proactiva, apenas pode reagir às substâncias à medida que elas vão surgindo.
3. As novas substâncias psicoactivas podem pôr em risco a saúde individual e pública, além de gerarem riscos sociais, que afectam a comunidade em geral. Porém, quando surgem pela primeira vez no mercado, não há informação sobre os riscos que lhes estão associados.
4. O processo legislativo necessário para submeter uma substância a medidas de controlo ao abrigo da legislação em matéria de droga exige tempo, em alguns países mais de um ano.
5. Controlar uma nova substância psicoactiva pode ter consequências imprevistas e indesejadas. Pode, nomeadamente, estimular a procura e a distribuição de uma substância não controlada, eventualmente ainda mais nociva do que a anterior.
6. Outras opções de controlo, embora mais rápidas, carecem das sanções necessárias para transmitir as mesmas mensagens de dissuasão e de risco para a saúde, além de poderem ser ineficazes para prevenir ou impedir a comercialização e distribuição de uma nova substância.

1. Sistemas de alerta rápido

Na Europa, os sistemas de alerta rápido para as novas substâncias psicoativas funcionam simultaneamente ao nível da UE e ao nível nacional. O sistema europeu de alerta rápido, criado em 1997, é implementado pelo OEDT e pelo Europol e baseia-se nos sistemas nacionais. Trata-se de uma rede pluridisciplinar, que recolhe, analisa e divulga rapidamente as informações sobre as novas drogas e os seus componentes. Nos últimos dois anos, um número recorde de novas substâncias foi identificado pela primeira vez na Europa – 24 em 2009 e 41 em 2010 (ver gráfico). Actualmente estão a ser monitorizadas pela UE cerca de 150 substâncias.

Os sistemas nacionais de alerta rápido têm estruturas e componentes diferentes em função das necessidades e prioridades nacionais específicas, embora também satisfaçam as necessidades do sistema europeu. Na Europa, os sistemas nacionais de alerta rápido diferem em muitos aspectos, nomeadamente quanto à base jurídica, ao seu posicionamento na estrutura governamental (nos organismos de saúde ou responsáveis pela aplicação da lei), à cobertura (local, regional ou nacional) e aos recursos que lhes são atribuídos. Podem ainda ter composição e capacidade diferentes: por exemplo, há sistemas de alerta rápido que incluem redes sólidas de polícia científica e peritos em toxicologia, outros monitorizam amostras recolhidas junto dos consumidores e outros ainda estão ligados a um mecanismo de resposta rápida. Os sistemas nacionais de alerta rápido podem ser reforçados através da utilização de indicadores quantitativos de monitorização das drogas, da investigação qualitativa e do recurso a fontes de informação pluridisciplinares, como prestadores de cuidados de saúde, organismos responsáveis pela aplicação da lei e investigadores independentes. Podem tirar partido dos últimos avanços analíticos e tecnológicos e beneficiar de um intercâmbio de informações eficiente e oportuno entre todos os parceiros.

2. Controlo proactivo

As substâncias psicoativas controladas ao abrigo da legislação penal devem ser claramente definidas. O princípio subjacente,

consagrado na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e em algumas constituições nacionais, é de que ninguém pode ser condenado por uma infracção que não era criminalizada na altura em que foi cometida. Com base neste princípio, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem decidiu que o direito penal deve especificar o que classifica como infracção. Em consequência, as substâncias que não estejam enumeradas na legislação em matéria de droga não são por ela controladas.

A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem permite, no entanto, que alguns elementos da infracção sejam clarificados e incluídos na definição inicial da infracção. A Irlanda e o Reino Unido utilizam as definições genéricas das famílias químicas das substâncias controladas. Nas substâncias análogas ou derivadas de drogas controladas podem incluir-se as substâncias com estruturas ou efeitos semelhantes, abrangendo, assim, uma gama de substâncias mais vasta do que a definição genérica; estas classificações podem ser aplicadas a todas as substâncias sob controlo da legislação em matéria de droga (como acontece na Bulgária e na Noruega), a categorias seleccionadas (Letónia e Malta), ou apenas a um pequeno grupo de substâncias (Luxemburgo). Contudo, alguns Estados-Membros indicaram que teriam dificuldade em aplicar uma definição genérica, por isso exigir alterações da legislação primária ou ser contrária aos princípios constitucionais. Em 2010, a Irlanda adoptou legislação que proíbe a venda de todas as substâncias psicoativas para consumo humano que sejam nocivas ou causem dependência e a Polónia proibiu a comercialização de drogas de substituição. Mas ainda é demasiado cedo para avaliar globalmente esta abordagem.

3. Avaliação dos riscos

Na maioria dos Estados-Membros da UE, existem sistemas nacionais para avaliar os riscos das novas substâncias psicoativas, que analisam os riscos sociais e para a saúde colocados pelas novas substâncias nas várias etapas, desde a produção até ao tráfico para consumo. Podem avaliar também o potencial envolvimento da criminalidade organizada, e as consequências das eventuais medidas de controlo. Dos 26 países com informações

disponíveis, seis não mencionaram a existência de um sistema de avaliação dos riscos no âmbito do procedimento legal de controlo. A legislação em matéria de droga de seis países refere directamente um sistema de avaliação dos riscos; em sete países esse sistema encontra-se semi-formalizado, e noutros sete a avaliação é realizada caso a caso. Na maioria dos países, é efectuada pela administração do Estado, mas em quatro é confiada a um organismo científico independente (Hungria, Países Baixos, Áustria e Reino Unido).

Cerca de metade dos Estados-Membros da UE distingue juridicamente as substâncias com base na sua nocividade, podendo a avaliação dos riscos contribuir para classificar com exactidão os seus possíveis danos e divulgá-los. A informação transmitida nos meios de comunicação social sobre potenciais danos pode pressionar no sentido de um controlo legislativo antes de alguns dados fundamentais serem conhecidos. Porém, havendo indícios de que relativamente poucas pessoas consomem as novas substâncias psicoativas, há que ter cuidado para não perder a credibilidade exagerando os seus riscos. Aparentemente, são poucos os países que reexaminam *à posteriori* a exactidão da classificação feita, quando há novas informações disponíveis.

4. Processos mais céleres — mas supervisionados

O período de tempo necessário para submeter uma nova substância a medidas de controlo depende do procedimento seguido, do tipo de legislação e do nível de aprovação exigido. Por exemplo, um procedimento complexo para alterar uma lei parlamentar que exija a aprovação do chefe de Estado demora mais do que um procedimento simples para alterar um regulamento assinado por um único ministro. Para ultrapassar atrasos processuais, a Alemanha e os Países Baixos criaram sistemas de emergência que permitem submeter temporariamente uma substância a medidas de controlo durante um ano, com a aprovação de um ministro e não de todo o governo; se o procedimento de controlo permanente não for aplicado no prazo de um ano, essa restrição prescreve. Outros países têm procedimentos rápidos para submeter

substâncias a medidas de controlo permanente reduzindo os prazos de consulta durante o processo legislativo. Na Suécia, uma lei específica, a lei sobre os produtos perigosos para a saúde, permite classificar rapidamente uma substância submetendo-a a sanções penais graves por venda ou posse, enquanto as autoridades verificam se ela corresponde à definição de «droga», sendo, em caso afirmativo, incluída na lista das substâncias controladas. A Directiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho exige um pré-aviso de três meses para as acções nacionais que limitem as trocas comerciais intracomunitárias, mas esse procedimento pode não ser aplicado por razões graves de saúde ou segurança públicas.

5. Consequências indesejadas das medidas de controlo

O procedimento de avaliação dos riscos da UE tem em conta as eventuais consequências das medidas de controlo, nas quais se podem incluir a substituição de uma substância recentemente sujeita a controlo por outra não controlada – por vezes, com efeitos mais graves. Por exemplo, o controlo do GHB (ácido gama-hidroxibutírico) poderá ter causado um aumento do consumo do seu precursor químico e metabólico GBL (gama-butirolactona), uma

substância pelo menos tão perigosa como o GHB. Após a imposição de medidas de controlo sobre cogumelos alucinogénios que contêm psilocina, alguns retalhistas começaram a vender o cogumelo *amanita muscaria*, que tem grandes riscos de toxicidade. Quando a mefedrona foi submetida a medidas de controlo na Europa, os vendedores online começaram a publicitar a nafirona como substituta. Contudo, em lugar da nafirona, muitas amostras continham uma ou mais catinonas controladas, ou outras substâncias sem relação química com a nafirona.

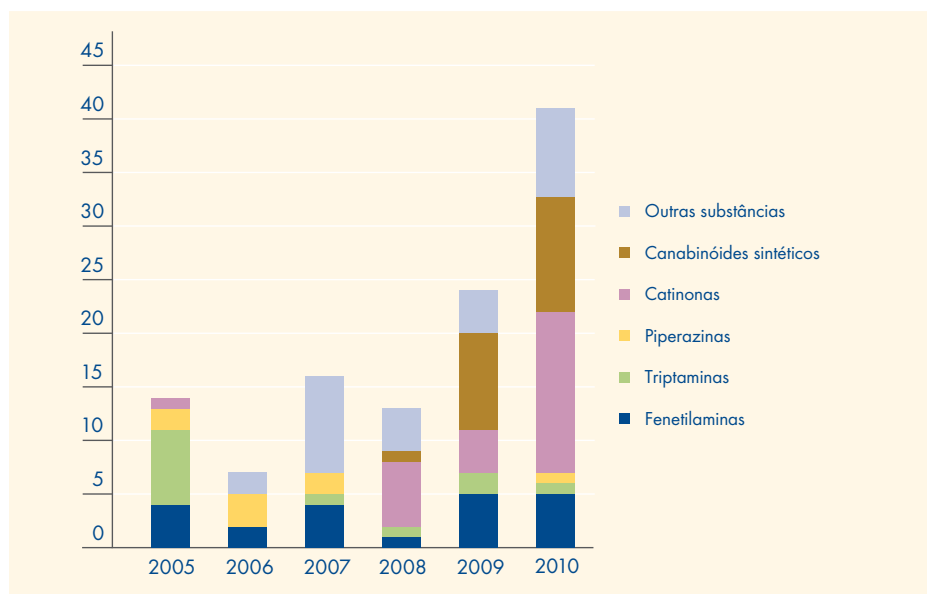
A manutenção de uma vigilância apertada às novas drogas pode ser muito dispendiosa, uma vez que é necessário identificar um número crescente de novas substâncias e investigar os seus riscos associados e respostas. Além disso, submeter novas substâncias psicoactivas a medidas de controlo ao abrigo da legislação em matéria de droga exige afectar recursos para a execução da lei. Os países que aplicam esta abordagem de forma sistemática correm o risco de sobrecarregar o seu sistema nacional. Tendo isto em conta, peritos de avaliação de riscos dos Países Baixos e do Reino Unido opuseram-se ao controlo penal da oferta de determinadas substâncias (cogumelos alucinogénios e khat, respectivamente),

preferindo, em seu lugar, os programas de prevenção.

6. As outras leis são eficazes?

Alguns países europeus têm utilizado com êxito outras leis para impedir a distribuição livre de novas drogas. São leis baseadas em definições harmonizadas ao nível da UE, que devem estar operacionais em todos os Estados-Membros. A regulamentação relativa à obrigatoriedade de todos os produtos e géneros alimentícios em venda indicarem claramente no rótulo a utilização a que se destinam tem sido invocada para apreender produtos «spice» não rotulados na língua nacional (Itália) e a mefedrona rotulada como sais de banho ou fertilizantes de plantas (Reino Unido). Aplicando a definição de medicamento harmonizada ao nível da UE às novas substâncias psicoactivas, as agências de medicamentos nacionais podem proibir a sua importação, comercialização ou distribuição não autorizadas. Em 2009, a Áustria classificou os produtos «spice» ao abrigo da legislação não penal relativa aos medicamentos, conseguindo assim pôr termo à venda e distribuição livres do «spice» na Áustria, sem criminalizar os consumidores. As proibições de importação aplicadas na Áustria («spice») e no Reino Unido (mefedrona) contribuíram para impedir a livre distribuição dessas substâncias.

Número de novas substâncias psicoactivas notificadas ao sistema europeu de alerta rápido nos termos da Decisão 2005/387/JAI do Conselho



O acesso dos jovens a novas substâncias pode ser reduzido através da imposição de restrições ao licenciamento dos pontos de venda ou de limites de idade para a venda dos produtos. Estas medidas podem ser idênticas às que regulam a venda de álcool e de tabaco, mas há outros exemplos, como os «coffee shops» dos Países Baixos e a venda de butano e de produtos solventes no Reino Unido.

Todas estas abordagens seguem as recomendações recentemente formuladas pelo Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime para enfatizar a aplicação das leis que protegem a saúde e reprimem os fornecedores, em vez de criminalizar todos os consumidores.

Drogas em destaque é uma série de notas sobre políticas publicadas pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT), de Lisboa. São publicadas regularmente nas 23 línguas oficiais da União Europeia e em norueguês e turco. Versão original: inglês. Reprodução autorizada mediante citação da fonte.

Para obtenção gratuita de exemplares, contacte-nos por correio electrónico: publications@emcdda.europa.eu

Cais do Sodré, 1249-289 Lisboa, Portugal
Tel. +351 211210200 • Fax +351 218131711
info@emcdda.europa.eu • www.emcdda.europa.eu

Conclusões e considerações de carácter político

1. Detectar e identificar as novas substâncias psicoativas à medida que vão surgindo no mercado é o primeiro passo para avaliar os riscos das novas drogas potencialmente perigosas e para as submeter a medidas de controlo. A capacidade de realizar esta tarefa é um elemento essencial dos sistemas de alerta rápido.
2. Os sistemas de avaliação dos riscos podem fornecer evidência para apoiar o processo legislativo. Os seus resultados permitem transmitir ao público uma mensagem precisa e credível sobre o perigo associado à substância. A investigação orientada é essencial para dar à avaliação de riscos e às medidas de controlo uma fundamentação científica sólida.
3. Encontrar o equilíbrio adequado entre a rapidez da resposta às novas substâncias, por um lado, e a evidência científica e a supervisão legislativa suficientes, por outro lado, constitui um importante objectivo político.
4. A legislação em matéria de droga deve abordar as substâncias que representem ameaças graves para a saúde e para a sociedade. É possível usar medidas de outro tipo, em conjunto com os programas de prevenção, a fim de dissuadir o consumo de substâncias não controladas, que não são necessariamente seguras.
5. É importante analisar se outras leis já disponíveis, como as relativas à protecção dos consumidores e aos medicamentos, poderão atingir o objectivo desejado; a rapidez de reacção pode ser mais importante do que a severidade. As proibições de importação podem reduzir a pressão sobre os mecanismos locais de aplicação da lei.
6. A Comissão Europeia, em cooperação com alguns países da UE, o OEDT e a Europol, está a trabalhar na elaboração de nova legislação para melhor responder ao controlo das novas substâncias psicoativas a nível da UE.

Principais fontes

OEDT (2006), *Hallucinogenic mushrooms*, Thematic paper, Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência, Lisboa (<http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index31208EN.html>).

OEDT (2007), *Early-warning system on new psychoactive substances: operating guidelines*, Serviço das Publicações Oficiais da União Europeia, Luxemburgo.

OEDT (2008), *GHB and its precursor GBL: an emerging trend case study*, Thematic paper, Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência, Lisboa (<http://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/ghb>).

OEDT (2009), *Legal responses to new psychoactive substances in Europe*, Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência, Lisboa (<http://www.emcdda.europa.eu/publications/legal-reports/control-systems>).

OEDT (2010), *Risk assessment of new psychoactive substances: operating guidelines*, Serviço das Publicações Oficiais da União Europeia, Luxemburgo.

OEDT (2011), *Report on the risk assessment of mephedrone in the framework of the Council decision on new psychoactive substances*, Serviço das Publicações Oficiais da União Europeia, Luxemburgo.

Informação na Internet

Perfis sobre drogas do OEDT:

BZP e outras piperazinas [BZP and other piperazines]
<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/bzp>

Canabinóides sintéticos e «spice» [Synthetic cannabinoids and 'Spice']
<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cannabinoids>

Catinonas sintéticas [Synthetic cathinones]
<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cathinones>

Derivados sintéticos da cocaína [Synthetic cocaine derivatives]
<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cocaine-derivatives>

Decisão 2005/387/JAI do Conselho relativa ao intercâmbio de informações, avaliação de riscos e controlo de novas substâncias psicoativas

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:127:0032:0037:PT:PDF>



Serviço das Publicações

EDITOR OFICIAL: Serviço das Publicações Oficiais da União Europeia
© Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência, 2011
DIRECTOR: Wolfgang Götz
AUTORES: Brendan Hughes, Ana Gallegos e Roumen Sedefov
REDACTOR: Peter Fay
CONCEPÇÃO GRÁFICA: Dutton Merryfield Ltd, Reino Unido
Printed in Belgium