

ROTATIVIDADE DAS ADVERTÊNCIAS SANITÁRIAS:

recomendações para implementação com base em pesquisas científicas

As advertências sanitárias são muito eficazes na comunicação dos riscos à saúde associados ao uso do tabaco. A rotatividade das advertências é essencial para que continuem eficazes. No entanto, devido à necessidade contínua de aprovação de novas medidas regulatórias ou administrativas (p. ex., portarias ou decretos ministeriais) para atualizar estas advertências, surgem desafios específicos para a implementação da rotatividade das advertências. Entrevistas detalhadas realizadas com funcionários dos governos, assim como representantes de organizações da sociedade civil e acadêmicas em seis países (Chile, Guiana, Indonésia, Jamaica, México e Vietnã) determinaram os seguintes desafios e recomendações.





1. Aspectos políticos

A introdução de novas rodadas de advertências sanitárias requer envolvimento governamental significativo.

Esse envolvimento vai além da administração que forneceu o apoio inicial e promulgou a lei de advertências sanitárias. Como resultado, as prioridades e vontade política do governo exercem grande influência sobre a continuidade da rotatividade das advertências sanitárias.

- **Prioridades e vontade política do governo:** os governos e os ministérios da saúde costumam dar pouca atenção ao controle do tabaco devido a limitações de recursos, designando poucos funcionários para tratar de assuntos relacionados ao tabaco. A rotatividade das advertências sanitárias não é considerada prioritária, mesmo na área de controle do tabaco.
- **Mudanças de governo:** as transições de governo são um desafio, pois a troca das lideranças pode resultar em rotatividade de funcionários, inconsistência no conhecimento sobre as advertências sanitárias e possíveis interrupções no processo de rotatividade das advertências.



2. Tempo e burocracia

O processo de aprovação de novas advertências sanitárias é complexo e demorado, envolvendo elementos como a criação de comitês para a seleção dos tópicos, a pesquisa e a avaliação das advertências e pictogramas, assim como diversas etapas de aprovação por várias agências e departamentos do governo. Mesmo que as leis originais de controle do tabaco tenham especificado um período para a rotatividade (normalmente entre 6 e 24 meses), o processo completo de aprovação frequentemente ultrapassa esses prazos.



3. Brechas legais e falta de clareza

Os textos legais são frequentemente ambíguos, permitindo interpretações diferentes pelas autoridades governamentais e pela indústria do tabaco em relação ao número de imagens, à periodicidade da rotatividade das advertências e aos períodos de transição.



4. Pesquisa das imagens

A busca das imagens é um dos maiores desafios, pois é custosa e demorada:

- Os bancos de imagens regionais e internacionais existentes, como o da OMS, apresentam problemas de ordem legal (por exemplo, direitos autorais) e barreiras logísticas, incluindo pouca variabilidade das condições de saúde e das subpopulações, bem como imagens de baixa resolução.
- A geração de imagens é complexa e requer a colaboração com hospitais, instituições acadêmicas

ou necrotérios, criando desafios logísticos, financeiros e emocionais.

- A relevância cultural e étnica é vital e requer imagens com especificidade regional, as quais são difíceis de encontrar ou criar.
- Os países são forçados a usar as imagens disponíveis, mesmo quando a qualidade não é satisfatória, por causa da dificuldade para encontrar alternativas.



5. Avaliação adequada

Embora não seja legalmente obrigatória, a avaliação das advertências sanitárias permite a aferição e a maximização dos respectivos impacto e eficácia nos grupos populacionais específicos, mas enfrenta desafios causados pelos custos e pelo rigor variável na avaliação.

- **Avaliação pré-implementação:** geralmente, é realizada por meio de colaborações com instituições de pesquisa e universidades. O rigor e a extensão destas avaliações é variável, com alguns países não realizando avaliações abrangentes ou não realizando nenhuma avaliação.
- **Avaliação pós-implementação:** é praticamente inexistente e, nos poucos casos em que existe, consiste em avaliar a eficácia geral das advertências sanitárias em grandes levantamentos, em vez de avaliar rodadas ou imagens específicas.
- **Influência política na seleção de imagens:** os atores políticos exercem grande influência na seleção das imagens das advertências sanitárias e frequentemente passam por cima de recomendações baseadas em evidências.



6. Interferência da indústria do tabaco

A interferência da indústria do tabaco não é específica para a rotatividade das advertências sanitárias, mas pode ser exercida das maneiras descritas a seguir:

- Os ministérios consultam a indústria do tabaco durante o processo de tomada de decisão, selecionando imagens com classificação mais baixa ou versões fragilizadas das imagens.
- Lobby e contestação legal pela indústria do tabaco causam atrasos e dispêndio de recursos.
- A insistência da indústria do tabaco no uso de imagens geradas localmente dificulta ainda mais a obtenção de imagens.
- A indústria do tabaco seleciona advertências sanitárias específicas para determinados produtos ou locais dos pontos de venda (rurais ou urbanos, por exemplo) para causar menor impacto (como o uso de uma imagem direcionada a adultos mais velhos em um produto destinado primeiramente para jovens, por exemplo).



7. Aplicação da lei

Os desafios para a aplicação da lei derivam das limitações de recursos, incluindo a escassez de fiscais e concorrência entre prioridades, em que os fiscais de saúde frequentemente têm responsabilidades mais amplas.

- **Distribuição igualitária das advertências sanitárias entre os produtos e marcas:** o monitoramento da distribuição igualitária das advertências entre os produtos e marcas é impossível de fiscalizar, e isso pode ser aproveitado pela indústria do tabaco por meio do uso de uma porcentagem menor das imagens mais “danosas”.

- **Períodos de transição:** a indústria do tabaco pode inundar o mercado com produtos contendo as advertências antigas, antes da implementação das novas rodadas. Legalmente, a indústria do tabaco não é responsável pela remoção dos estoques antigos das prateleiras nos pontos de venda.



8. Recursos econômicos e humanos

A escassez de recursos financeiros e humanos frequentemente resulta na extensão do uso das advertências existentes ou a reutilização de imagens, que não contam com a novidade e a eficácia das novas advertências.

Recomendações

A expectativa de que todos os países realizarão todo o trabalho para implementar a rotatividade das advertências sanitárias é irrealista, devido aos obstáculos financeiros e logísticos descritos acima. No entanto, algumas ações significativas podem ser realizadas no nível internacional (p. ex., pela OMS) ou regional (p. ex., pela AFRO, EMRO, EURO, OPAS, SEARO, WPRO) para auxiliar todos os países e causar um impacto substancial.



1. Bancos de imagens internacionais e regionais

- **Investir em bancos de imagens internacionais abrangentes e nos bancos regionais existentes:** desenvolver um repositório abrangente de imagens com as permissões necessárias ou livres de restrições por direitos autorais, que representem populações diversas e tenham eficácia comprovada. Enquetes públicas podem ser realizadas periodicamente para medir a eficácia das advertências sanitárias específicas e embasar o desenvolvimento de novas advertências. Permitir que os países adaptem as imagens para adequá-las aos respectivos contextos.
- **Manter imagens com relevância étnica e cultural:** elas deverão ser obtidas nos países que compõem o banco de imagens regional e avaliadas nesses mesmos países (caso esses bancos regionais existam). Caso um banco internacional de imagens da OMS seja priorizado, ele deverá conter uma grande variedade de imagens criadas e avaliadas em diversas regiões.
- **Manter as bases de dados atualizadas:** garantir que as imagens sejam de alta qualidade e permaneçam disponíveis publicamente.
- **Solicitar aos países que eliminem as restrições de direitos autorais nas respectivas bases de dados nacionais.**

- **Fornecer apoio:** fazer com que organizações internacionais forneçam recursos aos países, destinados à criação de imagens locais quando necessário.
- **Independência da indústria do tabaco:** a indústria do tabaco não deve ter qualquer envolvimento no processo de seleção das advertências sanitárias.
- **Explorar a inteligência artificial:** avaliar a possibilidade de uso da IA no desenvolvimento de imagens.

Após o estabelecimento de um banco de imagens internacional ou regional, duas áreas devem receber o foco dos esforços nacionais de cada país: a institucionalização do processo e a definição de diversas rodadas futuras das advertências sanitárias.



2. Institucionalizar o processo de rotatividade das advertências sanitárias

A garantia da continuidade e do sucesso da rotatividade das advertências sanitárias requer uma menor dependência da vontade política e dos recursos disponíveis. Para esta finalidade, os países devem fazer o seguinte:

- **Ações gerais:** delegar responsabilidades a instituições estáveis e prestativas, como agências governamentais (p. ex., a ANVISA, ou a FDA nos EUA), e garantir os recursos financeiros e humanos por meio de processos legislativos.
- **Ações legislativas:** aprovar ações legislativas ou regulatórias que eliminem a necessidade de processos jurídicos para a aprovação das novas rodadas.
- **Eliminar brechas legais:** tratar das ambiguidades nos textos normativos, por exemplo, esclarecendo a periodicidade e o processo de rotatividade das imagens— e evitar termos vagos como “assim que possível”, substituindo-os por frases como “no máximo até”, para atribuir responsabilidades ao governo e às empresas de tabaco.



3. Definir diversas rodadas de advertências sanitárias usando um único instrumento legal

- **Estabelecer um ciclo com 10 anos de duração:** seguindo pesquisas e as Diretrizes da CQCT, definir conjuntos suficientes para um período de 10 anos, contendo de 8 a 12 advertências por conjunto para rodadas com duração entre 12 e 36 meses. Isso maximiza os recursos e permite que os governos disponham de um processo de pesquisa e avaliação

mais eficiente e eficaz, além de proporcionar um intervalo maior antes do início de um novo processo. Recomenda-se escolher imagens de bancos de imagens regionais ou internacionais já testadas, caso disponíveis.

- **Permitir flexibilidade:** permitir que novas imagens sejam inseridas rapidamente em uma nova rodada, principalmente quando abordam problemas de saúde pública em desenvolvimento (p. ex., a pandemia de COVID-19).

Recomendações adicionais

Para os países que contam com recursos orçamentários ou de outra natureza, ou para aqueles que desejam priorizar a rotatividade das advertências sanitárias antes da implantação de um banco de imagens, definimos as recomendações adicionais a seguir.



1. Estabelecimento de parcerias

- **Estabelecer um grupo ou conselho de especialistas permanente:** incluir representantes da sociedade civil, de instituições acadêmicas, do governo e de outras partes interessadas relevantes para fornecer supervisão de nível institucional nos diversos estágios do processo de rotatividade das advertências sanitárias.
- **Solicitar apoio internacional:** buscar o apoio de organizações internacionais como a OMS e os respectivos órgãos regionais, para dar assistência primariamente à avaliação.
- **Colaborar com instituições acadêmicas e centros de saúde:** estabelecer parcerias com instituições acadêmicas para aprimorar a avaliação e colaborar com hospitais e outras instituições relevantes para incrementar o suprimento de imagens.



2. Coordenação entre países ou uso de organismos regionais

- **Promover a coordenação entre países ou tirar proveito de organismos regionais, como os escritórios regionais da OMS ou blocos comerciais (MERCOSUL, CARICOM ou ASEAN, por exemplo):** compartilhar as melhores práticas, os recursos, as evidências das avaliações e as imagens de grupos populacionais semelhantes.
- **Estabelecer funções regionais definidas:** atribuir funções específicas aos países participantes (p. ex., um país é responsável pelas avaliações, outro pela criação de imagens etc.).



3. Aplicação da lei

- **Melhorar a fiscalização durante e após os períodos de transição:** transferir o processo de verificação do local de produção para o ponto de venda e responsabilizar os fabricantes pela remoção dos produtos com advertências sanitárias antigas das lojas e outros pontos de venda.



4. Melhoria da avaliação

- Diversos grupos populacionais (p. ex., jovens, mulheres) devem ser incluídos nas avaliações.
- Os países devem ter como objetivo a realização de avaliações pós-implantação, a obtenção de feedback por meio de enquetes públicas para medir a eficácia de advertências sanitárias específicas sobre o público e o uso destas informações para embasar o desenvolvimento das rodadas futuras.

Acesse o vídeo e o relatório completo do IGTC sobre a implementação da rotatividade das advertências sanitárias.



Este trabalho recebeu apoio, na forma de recursos financeiros, da Iniciativa Bloomberg para Redução do Uso do Tabaco, da Bloomberg Philanthropies (bloomberg.org).