

Health Impact Assessment (HIA): a experiência de um Programa de Treino em Portugal

The experience from a Health Impact Assessment (HIA) Training Program in Portugal

Alexandra Costa, Luciana Costa, Teresa Caldas de Almeida

alexandra.costa@insa.min-saude.pt

Departamento de Promoção da Saúde e Prevenção de Doenças Não Transmissíveis, Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, Lisboa, Portugal.

_Resumo

O Health Impact Assessment (HIA) é uma metodologia que permite avaliar uma política, programa ou projeto e utilizar os seus resultados para aumentar o conhecimento sobre a proposta, informar os decisores e população afetada, minimizar os efeitos potenciais negativos e maximizar os efeitos positivos sobre a saúde e bem-estar. O HIA pode ainda atuar como catalisador para o envolvimento intersectorial. Com base nesta premissa, com o apoio técnico da OMS, e em parceria com outras instituições da saúde, assim como com a colaboração de outros setores, o Instituto Ricardo Jorge desenhou um programa de treino em HIA, desenvolvendo competências técnicas, instrumentos e metodologias para a institucionalização e implementação efetiva de estudos de impacto em saúde das intervenções dos vários sectores, em curso ao longo dos últimos dois anos. Numa perspetiva *learn by doing*, este programa de treino contribuiu para a capacitação de profissionais de saúde e de outros sectores. No entanto, estas experiências piloto identificaram obstáculos que necessitam ser ultrapassados para uma verdadeira implementação a nível institucional. O acesso aos sistemas de informação e aos dados armazenados é uma das principais barreiras que urge colmatar.

_Abstract

Health Impact Assessment (HIA) is a methodology for evaluating a policy, program or project, using its results to increase knowledge about the proposal, inform decision-makers, and affected population, in order to minimize potential negative effects and maximize positive effects on health and well-being. HIA can also act as a catalyst for intersectoral involvement. Based on this premise, with the technical support of WHO, and in partnership with other health institutions, as well the collaboration of other sectors, the National Institute of Health Doutor Ricardo Jorge, designed a training program on HIA. The program, ongoing for the last two years, aims to develop technical skills, instruments and methodologies for the uptake and effective implementation of HIA by institutions in other governance sectors. Using a learn by doing approach, this training program has contributed to the capacity building of professionals from health and other sectors. However, these pilot experiences have identified barriers that need to be tackled for more effective implementation. Access to information systems and stored data is one of the major barriers that need to be addressed.

_Introdução

As políticas e programas de todos os setores afetam - direta ou indiretamente - a saúde e o bem-estar das pessoas ⁽¹⁾. Em Portugal, existe um crescente interesse em compreender em que medida as intervenções em saúde e as políticas de outros sectores impactam na saúde e na equidade ⁽²⁾.

O Health Impact Assessment (HIA) é uma combinação estruturada de procedimentos, métodos e ferramentas essenciais para avaliar os efeitos potenciais de políticas, programas ou projetos na saúde das populações ⁽³⁾, contribuindo para a tomada de decisão em termos de proteção e equidade em saúde. O HIA pode atuar como catalisador para o envolvimento intersectorial ⁽⁴⁾ dando corpo à abordagem *whole-of-governance* e ao conceito de «Saúde em Todas as Políticas» reforçadas no Plano Nacional de Saúde 2012-2016, com extensão a 2020 – o documento estratégico português em matéria de Saúde ⁽⁵⁾.

No âmbito do Acordo de Colaboração Bienal (BCA) entre a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Ministério da Saúde de Portugal, o Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge (INSA) deu início a um programa de treino em HIA. Através do seu Departamento de Promoção da Saúde e Prevenção de Doenças Não-Transmissíveis (DPSDNT), tem vindo a desenvolver diversas atividades nesta área, de forma a contribuir para o desenvolvimento da capacitação dos profissionais de saúde e de outros setores, nos vários níveis de intervenção.

_Objetivos

O programa de treino em HIA pretende:

1. Desenvolver competências técnicas, instrumentos e métodos para analisar as desigualdades em saúde e o impacto de intervenções dos vários setores na saúde da população.
2. Realizar três estudos piloto em áreas relevantes segundo a metodologia HIA, através da abordagem *learn by doing* (LBD).
3. Produzir um guia/kit de ferramentas de HIA, validado para o contexto português, a partir desta experiência.

_Material e métodos

Utilizando a metodologia do HIA, distribuída em quatro fases, um grupo de 30 participantes, profissionais de vários setores, participam neste programa de treino em HIA, coordenado pelo INSA.

Parte deste programa de treino passa pela execução de três estudos-piloto, através de uma abordagem LBD, com acompanhamento técnico da OMS à distância, via videoconferência, e presencial. Cada grupo de trabalho conta com cerca de dez participantes. Neste exercício, as ferramentas utilizadas em cada uma das fases foram adaptadas do *Health Impact Assessment Guidance*, produzido pelo Instituto de Saúde Pública irlandês (6).

_Resultados

O programa de treino em HIA obteve até agora os seguintes resultados:

1) Workshops

O primeiro “Workshop em Health Impact Assessment”, realizou-se em novembro de 2017. Contou com um seminário onde se introduziram os principais conceitos e métodos de implementação. Na sua sequência, durante o segundo dia de trabalho, um grupo mais restrito de participantes deu início a três estudos piloto, com o acompanhamento técnico da OMS. No último dia do evento, teve lugar um Policy Dia-

logue (PD), de forma a promover o alinhamento e obtenção de consensos em torno desta temática, que contou com a presença de representantes de vários setores.

Em janeiro de 2019, o Workshop “Health Impact Assessment Piloting in Portugal” reuniu os participantes dos três grupos e os peritos da OMS, para discutir aspetos técnicos inerentes ao decurso dos exercícios piloto, nomeadamente no que concerne à participação empenhada dos *stakeholders*, à garantia de qualidade e ao papel desta metodologia no processo de comunicação e tomada de decisão política. Apresentou-se como uma oportunidade para discutir os métodos e opções adotadas pelos vários grupos de trabalho, no sentido de reorientar esforços para a apresentação das conclusões dos estudos em curso.

2) Estudos-Piloto

Estão em curso três estudos piloto, com enfoque na equidade, sobre os seguintes tópicos:

- Rotulagem alimentar
- Redução gradual da quantidade de sal (sódio) no pão
- Solos contaminados

Os estudos propõem-se aferir os potenciais impactos decorrentes de propostas sobre os tópicos selecionados, na saúde da população. Durante todo o programa, os grupos produziram relatórios intercalares, produtos das diferentes fases do HIA, e apresentaram outros produtos em conferências nacionais e internacionais.

3) Policy Brief

Na sequência do Policy Dialogue produziu-se e publicou-se um *Policy Brief* (7). Trata-se de um documento que pretende fazer um resumo conciso da problemática em causa e recomendações para a ação. Destina-se a decisores políticos e outras partes interessadas que têm influência na formulação de políticas.

Transversalmente, durante o decurso de todo o programa de treino, foram realizadas diversas reuniões e seminários à distância, com recurso a videoconferência com a OMS no sentido de orientar tecnicamente os estudos-piloto.

_Discussão

A abordagem LBD contribuiu para o reforço da colaboração interinstitucional e o fomento de proximidade intersectorial. Os participantes adotaram estratégias inovadoras para contornar dificuldades enfrentadas.

Reconhece-se que persiste a necessidade de formação/melhoria contínua em áreas específicas especialmente no acesso, recolha, análise e qualidade de dados. Outra dificuldade enfrentada pelos grupos de trabalho foi a fragmentação dos sistemas de informação, evidenciando a necessidade de compromisso entre a institucionalização do HIA e a esfera de decisão política.

A ausência de *guidelines* técnicas, adaptadas ao contexto nacional, reforçam a necessidade de reflexão metodológica acerca desta experiência com o propósito de criar um documento de natureza prática, com ferramentas que estejam adaptadas à realidade nacional, contribuindo assim para a consolidação de um modelo português. No PD, os vários especialistas nacionais e internacionais presentes reconheceram e defenderam a importância de criar e adotar um glossário comum. A criação do Guia nacional, em construção, poderá dar resposta a estas lacunas.

_Conclusões

A experiência nacional, no curso deste programa de treino, capacitou os profissionais e as instituições que representam, para utilizarem o HIA como uma ferramenta promotora da melhor evidência para alimentar a decisão política e reduzir as desigualdades em saúde, incrementando a consideração da saúde em todas as políticas e o envolvimento de outros ministérios que tenham políticas setoriais com impacto na saúde.

A adoção da diretiva 2014/52/EU tornou obrigatório que a avaliação de impacto ambiental deve identificar, descrever e avaliar, os efeitos significativos, diretos e indiretos, de um projeto sobre vários fatores, entre eles, a *população e saúde humana*. Esta iniciativa e a aprovação da nova Lei da Saúde Pública, que determina que a aprovação de medidas legislativas, com impacto relevante na área da saúde, deve ser pre-

cedida de estudos prévios, constituem um novo impulso e uma oportunidade ao desenvolvimento e à implementação do HIA em Portugal.

No entanto, mantém-se a necessidade da assunção de um compromisso intersectorial para a institucionalização do HIA em Portugal, como ferramenta de apoio à decisão e de resposta aos compromissos transposto com a Diretiva 2014/52/EU.

Agradecimentos

Trabalho desenvolvido no âmbito do Programa de Treino em Health Impact Assessment nos termos do Acordo de Colaboração Bial (BCA) entre a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Ministério da Saúde de Portugal, coordenado pelo Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge (INSA).

Referências bibliográficas:

- (1) Breeze, C. H, Lock, Karen & World Health Organization. Regional Office for Europe. (2001). *Health impact assessment as part of strategic environmental assessment: a review of health impact assessment concepts, methods and a practice to support the development of a protocol on strategic environmental assessment to the Espoo Convention, which adequately covers health impacts*. Edited by C.H Breeze and K. Lock. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- (2) Caldas de Almeida et al. (2018). *Pilot study reduction of salt (sodium) in bread and its contribution to the decrease of cardiovascular diseases health impact assessment of the introduction of new legislation – Screening report*. Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, Lisboa.
- (3) European Centre for Health Policy. (1999). *Health impact assessment – main concepts and suggested approach (Gothenburg consensus paper)*. World Health Organization Regional Office for Europe: Brussels.
- (4) Harris-Roxas BF.; Harris PJ. (2007). *Learning by doing: the value of case studies of health impact assessment*. N S W Public Health Bull. Sep-Oct;18(9-10):161-3.
- (5) Ministério da Saúde. (2015). *Plano Nacional de Saúde 2012-2016, com extensão a 2020*. Lisboa, Portugal.
- (6) Metcalfe, O.; Higgins, C.; Lavin, T. (2009). *Health Impact Assessment Guidance*. Institute of Public Health in Ireland. Dublin, Ireland.
- (7) World Health Organization and National Institute of Health Doutor Ricardo Jorge. (2018). *Health impact assessment (HIA) and health in environmental assessments-enhancing HIA practice in Portugal*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.