

# Plano Nacional de Saúde 2012-2016

Brochura PNS



Plano Nacional de Saúde  
2012-2016

## OBJETIVOS GERAIS DO PLANO NACIONAL DE SAÚDE

O Plano Nacional de Saúde 2012-2016 (PNS 2012-2016) propõe-se reforçar a capacidade de planeamento e operacionalidade no Sistema de Saúde. Para tal, pretende responder a duas questões:

*Na qualidade de agente (decisor, profissional de saúde ou cidadão) do Sistema de Saúde, como é que se contribui para maximizar ganhos em saúde?* Os eixos estratégicos do PNS são as vertentes em que cada agente se deve avaliar e trazer valor ao Sistema de Saúde;

*Como Sistema de Saúde, para que objetivos devemos convergir?* Os objetivos estratégicos do Sistema de Saúde são os resultados finais para os quais as ações de cada um deverão contribuir;

Para além da resposta a estas questões, o PNS 2012-2016 estabelece uma lógica para a identificação de ganhos em saúde, definição de metas e de indicadores, bem como um enquadramento para programas prioritários de saúde, regionais, locais e setoriais, facilitando a integração e articulação de esforços e criação de sinergias.

O PNS 2012-2016 clarifica a responsabilidade do Sistema de Saúde pela promoção da Cidadania em Saúde, pela Equidade e Acesso, pela Qualidade em Saúde, pelas Políticas Saudáveis, pela Obtenção de Ganhos em Saúde, pela Promoção de Contextos Favoráveis à Saúde ao Longo do Ciclo de Vida, pelo Reforço do Suporte Social e Económico na Saúde e na Doença, pelo Fortalecimento da Participação de Portugal na Saúde Global.

O PNS 2012-2016 vai muito além da prestação de cuidados de saúde, para mobilizar recursos e capacidades de outros setores sociais relevantes para a obtenção de ganhos em saúde.

### VISÃO DO PNS

Maximizar os ganhos em saúde, através do alinhamento em torno de objetivos comuns, da integração de esforços sustentados de todos os setores da sociedade, e da utilização de estratégias assentes na cidadania, na equidade e acesso, na qualidade e nas políticas saudáveis.

### MISSÃO DO PNS

O Plano Nacional de Saúde 2012-2016 tem por missão:

- Afirmar os valores e os princípios que suportam a identidade do Sistema de Saúde e reforçar a coerência do Sistema em torno destes;
- Clarificar e consolidar entendimentos comuns, que facilitem a integração de esforços e a valorização dos agentes na obtenção de ganhos e valor em saúde;
- Enquadrar e articular os vários níveis de decisão estratégica e operacional em torno dos objetivos do Sistema de Saúde;

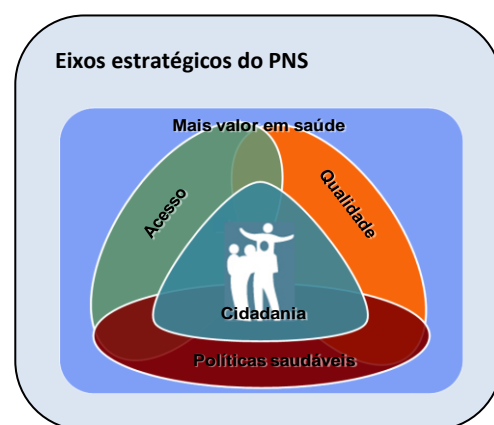
- Criar e sustentar uma expectativa de desenvolvimento do Sistema de Saúde, através de ações e de uma visão para 2016;
- Ser referência e permitir a monitorização e avaliação da adequação, desempenho e desenvolvimento do Sistema de Saúde.

## EIXOS ESTRATÉGICOS E OBJETIVOS PARA O SISTEMA DE SAÚDE

Os Eixos Estratégicos são perspetivas de âmbito, responsabilidade e competência de cada agente do Sistema de Saúde (decisor, profissional de saúde, cidadão), cuja melhoria exige reconhecer a sua interdependência, reforçando a perspetiva de Sistema de Saúde. Retornam ganhos, melhoram o desempenho e reforçam o alinhamento e a integração do Sistema de Saúde, bem como a capacidade de este se desenvolver como um todo.

São considerados quatro eixos estratégicos:

- Cidadania em Saúde;
- Equidade e Acesso adequado aos Cuidados de Saúde;
- Qualidade em Saúde;
- Políticas Saudáveis.



Os Objetivos para o Sistema de Saúde asseguram que: i) os valores e princípios do PNS são concretizados de forma objetiva e avaliável; ii) o Sistema de Saúde está orientado para a obtenção de resultados de forma integrada, alinhada e aberta, dispondo de instrumentos e processos adequados para esse efeito; iii) o Sistema de Saúde promove as garantias de resposta, efetividade, proteção, solidariedade e inovação esperadas, e é valorizado pela sua capacidade.

O PNS explícita e enquadra quatro Objetivos para o Sistema de Saúde:

- Obter Ganhos em Saúde;
- Promover Contextos Favoráveis à Saúde ao Longo do Ciclo de Vida;
- Reforçar o Suporte Social e Económico na Saúde e na Doença;
- Fortalecer a Participação de Portugal na Saúde Global.

## EIXOS ESTRATÉGICOS

### CIDADANIA EM SAÚDE

A **Cidadania em Saúde** é entendida como “o direito e dever das populações em participar individual e coletivamente no planeamento e prestação dos cuidados de saúde” (Alma-Ata, 1978).

O Cidadão é o centro do Sistema de Saúde. Segundo Coulter (2002) é decisor, gestor e coprodutor de saúde, avaliador, agente de mudança, contribuinte e ativo a influenciar os decisores em saúde (Carta de Ottawa, 1986).

#### **AS ESTRATÉGIAS PARA REFORÇO DA CIDADANIA EM SAÚDE ASSENTAM:**

- No reforço do poder e da responsabilidade do cidadão em contribuir para a melhoria da saúde individual e coletiva.
- Na promoção de uma dinâmica contínua de desenvolvimento que integre a produção e partilha de informação e conhecimento (literacia em saúde).
- Numa cultura de pro-atividade, compromisso e autocontrolo do cidadão (capacitação/participação ativa), para a máxima responsabilidade e autonomia individual e coletiva (*empowerment*).

### EQUIDADE E ACESSO ADEQUADO AOS CUIDADOS DE SAÚDE

A **equidade em saúde** refere-se à ausência de diferenças evitáveis, injustas e passíveis de modificação do estado de saúde de grupos populacionais de contextos sociais, geográficos ou demográficos diversos (Marmot M et al., 2008; Marmot M, 2007; WHO, 2010b). Expressa-se como a igual oportunidade de cada cidadão atingir o seu potencial de saúde.

O **acesso aos cuidados de saúde** é uma dimensão da equidade e define-se como a obtenção de cuidados de qualidade necessários e oportunos, no local apropriado e no momento adequado (Ministerio de Sanidad y Política Social, 2010).

#### **AS ESTRATÉGIAS PARA REFORÇO DA EQUIDADE E DO ACESSO ADEQUADO AOS CUIDADOS DE SAÚDE ASSENTAM:**

- Na utilização de sistemas de informação e monitorização.
- Na implementação de projetos específicos dirigidos a ganhos adicionais em saúde através da redução das desigualdades.
- Na organização territorial dos cuidados de saúde que contempla a Rede de Cuidados de Saúde Primários, os Cuidados pré-hospitalares, a Rede Hospitalar e Rede Nacional de Cuidados Continuados e Integrados.
- Na articulação em cada nível de cuidados, entre níveis e entre sectores, e intra-institucional.
- Nas estratégias de *empowerment* do cidadão.

## QUALIDADE EM SAÚDE

A **Qualidade em Saúde** pode ser definida como a prestação de cuidados de saúde acessíveis e equitativos, com um nível profissional óptimo, que tenha em conta os recursos disponíveis e consiga a adesão e satisfação do cidadão (Saturno P *et al.*, 1990). Implica, ainda, a adequação dos cuidados de saúde às necessidades e expectativas do cidadão e o melhor desempenho possível.

### **AS ESTRATÉGIAS PARA REFORÇO DA QUALIDADE EM SAÚDE ASSENTAM:**

- Na governação integrada que abrange a governança clínica, empresarial, financeira, da informação e a gestão do risco (UK NHS in East Essex, 2010). A Governança Clínica constitui uma referência para áreas como o desempenho profissional e a competência técnica, a utilização eficiente de recursos, a gestão do risco e a satisfação do doente (UK Integrated Governance Handbook, 2006). A Governação Empresarial é entendida como o conjunto de sistemas e processos pelos quais os serviços de saúde lideram, dirigem e controlam as suas funções de modo a cumprir os seus objetivos organizacionais e através dos quais se relacionam com os seus parceiros e a comunidade (UK Corporate Governance Framework Manual for Strategic Health Authorities, 2003). Os Sistemas de Informação são instrumentos de melhoria da qualidade e redução de custos. A Segurança é uma das principais dimensões da qualidade e a Gestão do Risco, um instrumento para a sua garantia.
- Em mecanismos de influência, como sejam Normas de Orientação Clínica (NOC) e Organizacionais; Aspectos estruturais, como a arquitetura e o ambiente; Modelos de financiamento e sistema de pagamento de cuidados; Planeamento dos Recursos Humanos; Cultura de avaliação e desenvolvimento da qualidade, entre outros.
- Em processos assistenciais integrados que colocam o cidadão, com as suas necessidades e expectativas, no centro do sistema e englobam, numa lógica de processo contínuo, todas as atuações dos profissionais de saúde. A abordagem por processos assistenciais integrados permite ordenar e otimizar os diferentes fluxos de trabalho, integrando as diferentes componentes que intervêm na prestação dos cuidados, homogeneizando as atuações e colocando a ênfase nos resultados.
- Na participação e capacitação dos doentes, família e cuidadores informais, incluindo aspetos da gestão da doença crónica.

## POLÍTICAS SAUDÁVEIS

As **Políticas Saudáveis** são políticas do governo, autarquias e outros setores que definem prioridades e parâmetros para a ação: i) na resposta a necessidades de saúde; ii) na distribuição de recursos para a saúde; iii) na potencialização de impactos positivos para a saúde ou mitigação de impactos negativos, e na resposta a outras prioridades políticas (Glossary, WHO 1998).

### **AS ESTRATÉGIAS PARA O REFORÇO DAS POLÍTICAS SAUDÁVEIS ASSENTAM:**

- Em medidas reguladoras, instituições, agências e departamentos.
- Em plataformas e redes de parceria intersectorial;

- No planeamento e governação de Programas de Saúde;
- Num sistema de gestão do conhecimento e de criação de evidência;
- Em sistemas de vigilância sanitária e epidemiológica;
- Na organização dos cuidados de saúde;
- Em estratégias de médio e longo prazo de comunicação social e de *marketing* social;
- Na preparação e resposta a ameaças de Saúde;
- Na avaliação de impacto na saúde.

## OBJETIVOS PARA O SISTEMA DE SAÚDE

### OBTER GANHOS EM SAÚDE

Os **Ganhos em Saúde** são entendidos como resultados positivos em indicadores da saúde e incluem referências sobre a respetiva evolução. Expressam a melhoria dos resultados (Nutbeam D, 1998) e traduzem-se por ganhos em anos de vida, pela redução de episódios de doença ou encurtamento da sua duração, pela diminuição das situações de incapacidade temporária ou permanente, pelo aumento da funcionalidade física e psicossocial e, ainda, pela redução do sofrimento evitável e pela melhoria da qualidade de vida relacionada ou condicionada pela saúde.

Os **Ganhos Potenciais em Saúde** são os que decorrem da capacidade de intervir sobre causas evitáveis, controláveis ou rapidamente resolúveis. São calculados, considerando a evolução temporal a nível nacional, regional ou local, numa lógica de redução das desigualdades.

O cálculo de Ganhos Potenciais em Saúde insere-se na estratégia de monitorização do PNS.

#### **O PROCESSO DE SELEÇÃO DAS INTERVENÇÕES PRIORITÁRIAS DEFINE-SE ATRAVÉS DA:**

- Ordenação das diferenças no estado de saúde entre unidades de um determinado nível (por exemplo ACES);
- Identificação das causas passíveis de intervenção entre as quais as sensíveis aos cuidados de saúde e à prevenção primária;
- Identificação para cada causa dos determinantes mais importantes para os quais existem intervenções. Um determinante poderá associar-se a uma ou mais causas ou constituir-se como um conjunto de determinantes. Uma intervenção poderá ter como objeto um ou mais determinantes, e poderá ser um conjunto de estratégias (por exemplo, conjunto de normas de orientação clínica);
- Análise das intervenções com maior retorno previsível de ganhos em saúde por custo. Estas intervenções devem ser capazes de atingir vários determinantes que, por sua vez, operam sobre várias causas relevantes. Os recursos disponíveis devem ser distribuídos pelas intervenções com maior retorno por custo.

## PROMOVER CONTEXTOS FAVORÁVEIS À SAÚDE AO LONGO DO CICLO DE VIDA

A perspetiva de **abordagem da saúde ao longo do ciclo de vida** salienta a oportunidade de intervenção precoce nos fatores de risco, bem como retorna ganhos em saúde e em sustentabilidade, ao reforçar uma cadeia de potenciação dos efeitos positivos ou atenuação dos efeitos negativos de fatores de risco e determinantes. Segundo esta abordagem as perdas cumulativas de saúde determinam o aparecimento precoce de incapacidade e de doença crónica.

Os **contextos promotores de saúde** são sinérgicos na criação de oportunidades entre si e com os serviços de saúde. Podem considerar-se contextos com vários níveis, de acordo com os determinantes de saúde. Associam-se a etapas da vida, a fases de maior vulnerabilidade, podendo também ser transversais a todo o ciclo de vida (por exemplo, a família).

### **AS ESTRATÉGIAS PARA O A PROMOÇÃO DE CONTEXTOS FAVORÁVEIS À SAÚDE AO LONGO DO CICLO DE VIDA ASSENTAM:**

- Na gestão estratégica e partilha da operacionalização entre vários setores;
- Em normas de orientação para a avaliação de necessidades de saúde segundo a etapa do ciclo de vida;
- Em normas e protocolos de colaboração e articulação entre instituições e setores;
- Em programas multissetoriais;
- Na gestão do conhecimento multissetorial/interdisciplinar;
- Em sistemas de informação, monitorização e avaliação do estado de saúde e do impacto na saúde que permitam: monitorizar a influência de cada contexto;
- Na identificação de características promotoras e protetoras da saúde; integração de ações entre setores;
- Na comunicação, formação e capacitação intersectorial do cidadão e dos cuidadores informais para a saúde.

## REFORÇAR O SUPORTE SOCIAL E ECONÓMICO NA SAÚDE E NA DOENÇA

O sistema de saúde não se ocupa apenas da melhoria do estado de saúde dos cidadãos e das populações, mas também de proteger os próprios cidadãos e famílias do peso financeiro e social da saúde e da doença. Para este efeito, no respeito pelos valores e princípios sociais, o Sistema de Saúde tem a responsabilidade de:

- Ser gerador e gestor de recursos capazes de proteger social e economicamente o cidadão, a família e os cuidadores informais;
- Desenvolver os seus serviços e intervenções com base em critérios de custo-benefício e sustentabilidade.

Nos períodos de crise económica os Sistemas de Saúde devem focar-se em proteger aqueles com maiores necessidades e vulnerabilidades sociais e económicas; concentrarem-se nas áreas onde são mais efetivos e onde devolvem maior valor em saúde; e serem agentes económicos inteligentes, em termos de investimento, despesas e empregabilidade.

#### **AS ESTRATÉGIAS PARA O REFORÇO DO SUPORTE SOCIAL E ECONÓMICO ASSENTAM:**

- Redução do impacto económico e social da doença.
- Garantia de cuidados de saúde de qualidade, assegurados de acordo com as necessidades de saúde e o nível económico das famílias;
- Complementaridade e concorrência dos Serviços Públicos e Privados;
- Valorização social e económica da saúde e do Sistema de Saúde.

#### **FORTALECER A PARTICIPAÇÃO DE PORTUGAL NA SAÚDE GLOBAL**

A **Saúde Global** é um conceito abrangente que engloba o estado de saúde, os seus determinantes e intervenções na população mundial, que se sobrepõe aos interesses e perspetivas individuais dos países.

Os Sistemas de Saúde são permeáveis a ameaças exteriores e às características sociodemográficas e económicas. Cooperam para a formação, tecnologia, prestação de serviços, criação de conhecimento, inovação e desenvolvimento a nível internacional.

#### **AS ESTRATÉGIAS PARA O REFORÇO DA POSIÇÃO DE PORTUGAL NA SAÚDE GLOBAL ASSENTAM :**

- No fortalecimento da diplomacia em saúde;
- Em políticas integradas de saúde e migração;
- Na preparação para os riscos e ameaças globais à saúde;
- Na intersectorialidade e na Saúde Todas as Políticas;
- Na competitividade, inovação e excelência;
- Nas políticas de mobilidade de profissionais;
- Na criação de oportunidades a partir da crescente mobilidade dos cidadãos;
- No conceito de saúde como capital de cooperação entre países.



## INDICADORES E METAS EM SAÚDE

O processo de monitorização do PNS caracteriza-se como dinâmico e evolutivo, no entanto é necessário estabelecer um conjunto de indicadores de saúde que comprometa o Sistema de Saúde para com Ganhos em Saúde e para com a monitorização de resultados e desempenho.

**Indicadores de Saúde** são instrumentos de medida sumária que refletem, direta ou indiretamente, informações relevantes sobre diferentes atributos e dimensões da saúde bem como os fatores que a determinam (Dias C et al, cit., 2007) (Nutbeam D, 1998).

A estratégia de monitorização do PNS define três grandes conjuntos de indicadores: 1) de Ganhos em Saúde; 2) do Estado de Saúde e de Desempenho do Sistema de Saúde; 3) e de Execução das Ações e Recomendações do PNS.

- **Indicadores de Ganhos em Saúde**, no âmbito do PNS, são indicadores de saúde cujo comportamento é significativamente atribuível à ação do Sistema de Saúde.
- **Indicadores do Estado de Saúde e do Desempenho do Sistema de Saúde** descrevem o estado de saúde da população portuguesa e a capacidade do Sistema de Saúde atingir os objetivos propostos. São integrados num único conjunto pois influenciam-se mutuamente.
- **Indicadores de Execução das Ações e Recomendações** do PNS informam sobre o grau de execução do PNS, e encontram-se anexos às ações e recomendações.

Os indicadores considerados no PNS poderão ser complementados por outros indicadores, como por exemplo indicadores específicos das Regiões, de planos, programas, projetos, ações ou intervenções de interesse nacional e que contribuam para a missão do PNS.