

Normas da DGS

NUMA NOVA VISÃO PARA A QUALIDADE NA SAÚDE

2022



FICHA TÉCNICA

Portugal. Ministério da Saúde. Direção-Geral da Saúde.
Normas da DGS: Numa nova visão para a Qualidade na Saúde.
Lisboa: Direção-Geral da Saúde, (ANO).

PALAVRAS CHAVE

Normas, Desafios dos Sistemas de Saúde, Cadeia de Valor, Pandemia, COVID-19.

EDITOR

Direção-Geral da Saúde
Alameda D. Afonso Henriques, 45 1049-005 Lisboa
Tel.: 218 430 500
Fax: 218 430 530
E-mail: geral@dgs.min-saude.pt
www.dgs.pt

AUTOR

DEPARTAMENTO DA QUALIDADE NA SAÚDE, Direção-Geral da Saúde
Ana Luisa Gomes
Ana Menezes Sanches
Carla Pereira
Diana Costa
Laura Marques
João Furtado
Válter R Fonseca

Lisboa, setembro, 2022

A última década criou um momento único para uma transformação dos sistemas de saúde. No advento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pela 70.ª Assembleia Geral da Organização Mundial da Saúde, que visa alcançar a cobertura universal de cuidados de saúde de qualidade¹, a Emergência de Saúde Pública de Âmbito Internacional imposta pela COVID-19 dominou os sistemas de saúde, as sociedades e o mundo. Mas, catalisou a transformação.

Nos sistemas de saúde atuais, confrontados diariamente com os desafios impostos pela evolução demográfica, a inovação biotecnológica, as expectativas das pessoas e a globalização, o desenvolvimento de instrumentos robustos que suportem a decisão clínica, quer numa perspetiva da prestação direta de cuidados de saúde, quer numa perspetiva de acesso e navegabilidade no sistema de saúde, é uma necessidade inquestionável.

A Direção-Geral da Saúde (DGS), tem como parte da sua missão definir as condições técnicas para a adequada prestação de cuidados de saúde e planear e programar a política nacional para a qualidade no sistema de saúde. Neste enquadramento tem como atribuições emitir normas e orientações, quer clínicas quer organizacionais, desenvolver e promover a execução de programas em matéria de saúde pública e para melhoria da prestação de cuidados em áreas relevantes da saúde, nomeadamente nos cuidados de saúde primários, hospitalares, continuados e paliativos, e promover e coordenar o desenvolvimento, implementação e avaliação de instrumentos, atividades e programas de segurança dos doentes e de melhoria contínua da qualidade clínica e organizacional das unidades de saúde².

O Departamento da Qualidade na Saúde, unidade orgânica nuclear da DGS, dispõe entre as suas atribuições, da competência para programar, elaborar, rever e garantir a atualização de normas clínicas e organizacionais baseadas na melhor evidência científica, centrada na pessoa e no seu percurso de cuidados, bem como para definir e aplicar instrumentos que promovam a divulgação e a implementação de normas no sistema de saúde³. Desta forma, fica consagrado o princípio da qualidade no Serviço Nacional de Saúde (SNS), que visa a prestação de cuidados de saúde efetivos, seguros e eficientes com base na evidência científica, realizados de forma humanizada, com correção técnica e atenção à individualidade da pessoa, e à avaliação de impacto, valorizando a integração de cuidados, tal como estabelecido pela Lei de Bases da Saúde e previsto no Estatuto do Serviço Nacional de Saúde⁴.

Neste contexto foi criado, no Departamento da Qualidade na Saúde, um ambiente facilitador para o planeamento de modelos de prestação de cuidados de saúde adequados, integrados,

¹ Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 3: SAÚDE DE QUALIDADE, que incluiu a meta de “Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais para todos de forma segura, eficaz, de qualidade e a preços acessíveis.”

² Decreto-Regulamentar n.º 14/2012, de 26 de janeiro.

³ Despacho n.º 1250/2020, de 28 de janeiro.

⁴ Decreto-Lei n.º 52/2022 de 4 de agosto.

e epidemiologicamente ajustados para situações clínicas complexas, para a reforma do processo de elaboração de normas clínicas baseadas na melhor evidência científica e para a consolidação da segurança da prestação de cuidados de saúde, bem como para a avaliação da qualidade, nas suas várias vertentes.

Num momento em que os Estados são instados a desenvolver e implementar sistemas nacionais de suporte à decisão baseados na evidência, tendo em conta a experiência com a pandemia COVID-19, é imperativo que as estruturas técnicas responsáveis pela emissão de Normas, ou outros instrumentos de suporte à decisão, sejam inovadoras e disruptivas, quer metodologicamente quer tecnologicamente.

Aliás, a evidência não pode, hoje, ignorar os dados de mundo real como peça de construção do conhecimento, pelo que é exigido a estas estruturas técnicas um esforço prioritário no âmbito do Espaço Europeu de Dados em Saúde.

Também estes instrumentos não podem dispensar o cidadão como destinatário adicional aos profissionais de saúde. Num sistema de saúde centrado na pessoa, como cuidados integrados, a qualidade na saúde é tanto maior quanto mais exigente for o cidadão, o que implica, que o cidadão esteja informado e esclarecido.

Uma aposta na transformação digital e inovação das Normas da DGS que aproxime o cidadão das recomendações de boa prática baseadas na evidência é adotar estratégias focadas na eficiência dos cuidados de saúde baseados em sistemas de informação, que apoiam a tomada de decisão e colocam o cidadão no centro do sistema.

O Departamento da Qualidade na Saúde tem vindo a desenvolver uma reforma sustentada do processo de elaboração de Normas que permita consolidá-las como instrumentos incontornáveis para o planeamento de cuidados e decisão em saúde, quer na perspetiva clínica, quer na perspetiva da qualidade organizacional, com ganhos em saúde efetivos e sustentáveis nos sistemas de saúde atuais.

Esta reforma decorre de uma visão com dois polos: (1) um salto metodológico⁵, transparente e participativo, alinhado com as mais recentes boas práticas internacionais da Organização Mundial da Saúde⁶, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)⁷ e de outras agências dedicadas à evidência científica na área da decisão em saúde, contando com a Ordem dos Médicos e as Ordens Profissionais; e (2) um ímpeto de transformação digital e inovação com vista à promoção da disseminação e acessibilidade às Normas da DGS, através de parcerias institucionais e com empresas tecnológicas da saúde.

Numa lógica de menos (normas) para mais (qualidade), as Normas da DGS devem assumir-se como instrumento incontornável para garantir a Qualidade em Saúde, nomeadamente,

⁵ Schünemann HJ. The ecosystem of health decision making from fragmentation to synergy. *Lancet Public Health* 2022; 7: e378-90

⁶ World Health Organization (WHO). Evidence, policy, impact. WHO guide for evidence-informed decision-making. WHO, 2021.

⁷ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Guidebook on best practices in public health. OECD, 2022.

nas dimensões da decisão baseada na melhor evidência disponível, da segurança, da eficiência e da humanização e integração dos cuidados de saúde. Neste contexto a priorização focada nos tópicos que (1) estejam alinhados com os objetivos do Plano Nacional de Saúde, nomeadamente as situações clínicas mais prevalentes e associados a maior utilização do Serviço Nacional de Saúde, (2) traduzam situações clínicas de elevada complexidade, incluindo doenças raras e medicamentos inovadores, (3) tenham potencial de ganhos em saúde, nomeadamente em matéria de qualidade organizacional, assumem relevância.

A criação de uma cadeia de valor para as Normas da DGS, permite alinhar as atividades e processos do desenvolvimento das Normas com uma nova visão para a Qualidade na Saúde, onde as Normas aportem valor na tomada de decisão em saúde, contribuindo para a eficiência, segurança e cuidados integrados centrados no cidadão, consolidando a confiança dos profissionais e dos cidadãos no sistema de saúde e no SNS.



Figura: Etapas da cadeia de valor das Normas da DGS

Nesta ótica, os recursos e capacidades são canalizados para a implementação sequencial das seguintes etapas: (1) priorização fundamentada e transparente dos tópicos, (2) método profissional, robusto e sustentável de saúde informada em evidência, (3) preparação da

transferência para o mundo real, (4) comunicação, (5) implementação, e (6) monitorização e auditoria (Fig. 1). A monitorização e auditoria integrada, por sua vez, duas dimensões igualmente relevantes: (1) a monitorização e auditoria da utilização da Norma e (2) a monitorização e obtenção de dados de mundo real, que ambos relevam o planeamento, priorização e desenvolvimento de atualizações.

A pandemia COVID-19, conjuntamente, criou uma necessidade sem precedentes para a DGS, mandatada a emitir Normas em matéria de saúde pública e de prestação de cuidados de saúde, que colmatassem o vazio de conhecimento imposto pela emergência de uma nova doença transmissível.

As Normas para a abordagem da pessoa com suspeita e confirmação de COVID-19 (Norma 004/2020), rastreio de contactos (Norma 015/2020), estratégia nacional de testes para SARS-CoV-2 (Norma 019/2020), vacinação contra a COVID-19 (Norma 002/2021), abordagem da condição pós-COVID-19 (Norma 002/2022) e terapêutica farmacológica para a COVID-19 (Norma 005/2022), edificaram o suporte normativo da resposta do sistema de saúde, e do SNS, à pandemia.

Estas Normas, com destaque para a Norma 004/2020, Norma 002/2021 e Norma 005/2022, constituíram instrumentos de eficiência da resposta a uma Emergência de Saúde Pública de Âmbito Internacional bem exemplificativos da cadeia de valor e da importância da inovação digital para a promoção da sua implementação.

Para além dos desafios impostos para o desenvolvimento de Normas, pelo conhecimento científico muito limitado que tornou mais preponderante a necessidade de obtenção de consensos entre peritos, nem sempre fáceis no curto período de tempo que a emergência de saúde pública impunha, ficou demonstrada a imprescindibilidade do planeamento e priorização, da transferência e da comunicação.

A implementação da Norma 004/2020 da DGS foi possível graças a uma aposta decisiva na transferência e na comunicação, realizada numa parceria interinstitucional ganhadora, com os Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, e numa colaboração sem precedentes dos órgãos de comunicação social.

O modelo assistencial, com cuidados integrados, para a abordagem das pessoas com suspeita e confirmação de COVID-19, baseada na melhor evidência disponível, foi transferido e implementado através da adaptação do sistema de triagem e encaminhamento remoto (SNS24) e do desenvolvimento de uma plataforma nacional de vigilância e seguimento clínico (Trace COVID-19), naquele que será, certamente, recordado como o primeiro modelo assistencial de telessaúde com cobertura universal no SNS.

Este modelo, distinguido por prémios nacionais^{8,9} e reconhecido internacionalmente como boa prática pela Federação Internacional dos Hospitais¹⁰ e pela Organizacional Mundial da Saúde¹¹, permitiu um seguimento clínico seguro e adequado às pessoas com suspeita e confirmação de COVID-19, evitando o colapso dos serviços de saúde, e salvaguardando a segurança dos profissionais de saúde.

A adesão a um modelo de tessaúde com uma dimensão nacional foi conseguida através de uma campanha de comunicação sem precedentes, igualmente distinguida¹².

O aparecimento da variante Ómicron motivou a transição para um modelo de resposta mais centrado no cidadão através da capacitação e promoção da autogestão e do autocuidado, criando uma necessidade nova, ao tornar o cidadão também destinatário direto do edifício normativo da DGS.

De forma a garantir a transferência e a adesão a este modelo de autocuidado, imposto pela situação epidemiológica e capacidade de resposta do sistema de saúde e do SNS, foi necessário desenvolver e disponibilizar algoritmos interativos, de acesso universal e gratuito, bilingues (em português e inglês), para o cidadão, com vista à obtenção de ganhos em eficiência do sistema de saúde, pela redução da procura dos serviços de saúde, quando desnecessária.

Para tal, a DGS estabeleceu uma parceria com a Uphill Health, SA, dada a experiência demonstrada na inovação digital, relacionada com instrumentos especializados de apoio à decisão clínica (clinical pathways), com o objetivo de contribuir para a transformação digital na saúde, através do recurso a tecnologias, sistemas e plataformas digitais que promovam a disseminação das Normas da DGS.

Estes algoritmos interativos para o cidadão foram desenvolvidos paralelamente aos instrumentos de apoio à decisão clínica, numa lógica de duas faces da mesma moeda, garantindo uma correspondência e uma navegabilidade ato contínuo entre a autogestão, o autocuidado e a prestação de cuidados de saúde por profissionais nos diferentes níveis de cuidados.

A experiência adquirida durante a pandemia constitui um legado para uma cadeia de valor para as Normas da DGS que consubstancia os princípios e as dimensões da Qualidade na Saúde.

⁸ Menção Honrosa do Prémio *Healthcare Excellence*, Associação Portuguesa de Administradores Hospitalares, 2020.

⁹ Finalista do Prémio IPPS-ISCTE Melhores Políticas Públicas, 2020.

¹⁰ Programa de Reconhecimento da Resposta à COVID-19, *International Hospital Federation Beyond the Call of Duty for COVID-19*. Disponível em: <https://www.ihf-fih.org/beyond-the-call-of-duty-for-covid-19/organizations/>

¹¹ WHO. WHO's Meeting of the Minds on Quality of Care: Compilation of good practices on Quality of Care and Patient Safety. WHO, 2021. Disponível em: <https://www.pslhub.org/learn/organisations-linked-to-patient-safety-uk-and-beyond/international-patient-safety/who/whos-meeting-of-the-minds-on-quality-of-care-compilation-of-good-practices-on-quality-of-care-and-patient-safety-r5864/>

¹² Grande Prémio para o Bem do XXII Festival de Criatividade. Disponível em: <https://www.dgs.pt/em-destaque/campanha-da-dgs-distinguida-no-festival-da-criatividade.aspx>

Uma cadeia de valor assente no rigor metodológico da saúde baseada em informação, na transferência, implementação e monitorização através da inovação digital, e no potencial de suportar as decisões em dados do mundo real e com a participação ativa do cidadão.

As parcerias institucionais, com a academia e com empresas tecnológicas da saúde são um caminho a expandir com vista à sustentabilidade, escalabilidade e valor acrescentado das Normas da DGS no ecossistema da saúde em Portugal.



Alameda D. Afonso Henriques, 45
1049-005 Lisboa – Portugal
Tel.: +351 218 430 500
Fax: +351 218 430 530
E-mail: geral@dgs.min-saude.pt
www.dgs.pt