

MEMORANDUM

“Esclarecer o presente e o futuro do Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge”

1) Atribuições dos institutos nacionais de saúde pública

O Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, IP, abreviadamente designado por INSA, IP é o laboratório do Estado que tem por missão *contribuir para ganhos em saúde pública através da investigação e desenvolvimento tecnológico, atividade laboratorial de referência, observação da saúde e vigilância epidemiológica, bem como coordenar a avaliação externa da qualidade laboratorial, difundir a cultura científica, fomentar a capacitação e formação e ainda assegurar a prestação de serviços diferenciados, nos referidos domínios* (Lei orgânica do Ministério da Saúde).

Segundo a Associação Internacional dos Institutos de Saúde Pública (*International Association of Public Health Institutes - IANPHI*), todos os países da União Europeia tem um instituto de Saúde Pública, os quais exercem as seguintes atribuições nucleares:

1. Exercerem **influência sobre o contexto nacional**, quer diretamente através de programas, quer através de relações com outros organismos do sistema de saúde;
 2. Reconhecidos como instituições públicas que **constituem recursos críticos para o desenvolvimento de políticas**, estabelecimento de prioridades e reconhecidas pela população como organismos promotores da saúde
 3. Serem **independentes de influência política**, ainda que sob a tutela do Estado;
 4. **Produtoras de evidência científica** para a elaboração de políticas e programas públicos de saúde;
 5. Procederem à **identificação de necessidades em Saúde Pública** e indicar áreas prioritárias;
 6. Serem **dotadas de recursos financeiros e humanos adequados**
 7. Disporem de **infra estruturas adequadas** à sua missão
 8. Criarem, participarem e manterem **uma rede de contatos vasta e forte**, quer no plano nacional quer internacional;
 9. Disporem de **mecanismos de prestação contas** (*accountability*), transparência e boa governação. (IANPHI, 2011).
-

2) Medidas de curto prazo

a) Enquadramento estratégico

O papel estratégico dos organismos centrais do Ministério da Saúde (MS) deverá ser clarificado e organizado visando a sua complementaridade em relação à sua ação sobre o sistema de saúde, nomeadamente no que respeita ao desenvolvimento de ações, programas e políticas de saúde.

São particularmente relevantes os papéis a desempenhar pela Direção Geral da Saúde e pelo INSA, organismos que foram criados como instituições “gêmeas” e que assim foram mantidos pelas várias reformas

do sistema de saúde português.

Ao invés da competitividade entre estas instituições, deve ser privilegiada a sua complementaridade em relação à promoção e proteção da saúde da população portuguesa, a qual constitui não só um direito fundamental, como um dos mais importantes ativos do País;

Este enquadramento deve ter por base a identificação das reais necessidades do País em matéria de saúde, devendo as funções destes organismos serem moldadas de modo a dar resposta cabal a estas necessidades;

A partir desta definição, deverá ser delineada toda uma rede de serviços de saúde pública, bem como da sua versão alargada para incluir os parceiros estratégicos que operam na área da saúde em todos os níveis do sistema. Neste campo, deverão ser contempladas as formas como tanto a DGS e o INSA intervêm nesta rede, em separado e em conjunto, que tipo de suporte disponibilizam e que tipo de interações devem ser garantidas, entre outros.

Devem ser contempladas neste processo também as formas de articulação e intervenção com o sistema prestador, quer público (SNS), quer privado.

Sublinha-se a necessidade de reformar em conjunto as duas instituições, mas mantendo obrigatoriamente a independência entre ambas.

Este processo de reenquadramento estratégico e recentragem na saúde da população deverá ser parte integrante da Reforma da Saúde Pública.

b) Auditoria externas

Naquilo que ao INSA diz respeito, é urgente a realização de uma auditoria externa inter pares, o que, no caso em apreço, **deverá ser realizada por uma entidade internacional** no âmbito da IANPHI, dado o caráter único do instituto.

c) Reformulação da orgânica do INSA

Deverá proceder-se à redefinição da orgânica interna no que respeita às componentes técnico-científicas do INSA, com base nos resultados da auditoria externa internacional, mas incluindo também os contributos de parceiros estratégicos com intervenção na saúde pública, numa abordagem de saúde em todas as políticas. A participação e a integração dos contributos dos parceiros estratégicos deverá ser realizada de forma estruturada e organizada, de acordo com métodos científicos aplicáveis para a consulta de peritos e a obtenção de consensos.

d) Reengenharia de processo

Uma vez concluída a redefinição das componentes técnico científicas, o INSA deverá ser alvo de uma reengenharia de processo para todas as componentes administrativas e de suporte logístico, com o objetivo de otimizar os recursos existentes e acelerar o processo interno, observando a parcimónia e a eficiência;

3) Aspectos críticos para o futuro do INSA

a) Autonomia

- **Autonomia administrativa e técnica**

Um aspeto comum aos INSP e que foi apurada pela IANPHI, é a sua autonomia face ao poder político, embora sob a tutela do Estado (IANPHI, *National Public Health Institutes Core Functions & Attributes*, 2011, Core NPHI Attributes).

Este aspeto pode ser salvaguardado mantendo a atual estrutura de dependência do INSA em relação ao MS, mas introduzindo uma forma de controlo específico sediado na Assembleia da República, por exemplo, ou conferindo-lhe um estatuto de entidade administrativa independente, à semelhança das entidades reguladoras e outras.

Com efeito, "As entidades administrativas independentes operam em duas áreas: a) A área da garantia, promoção e proteção de direitos fundamentais e; b) A área que integra a atividade económica e financeira"(Cardona 2014). Ora sendo a proteção da saúde um direito fundamental, estará abrangida pela primeira condição.

- **Autonomia financeira**

A autonomia necessária para que o INSA possa prosseguir nos seus objetivos, tendo por base o diagnóstico da situação, deve ser assegurada no plano financeiro:

- Através de um orçamento que garanta a plena execução das suas tarefas de rotina, a remuneração adequada de técnicos altamente especializados, bem como a sua formação contínua;
- Assegurando as condições para a realização de todas as atividades de investigação em saúde pública, constantes de agenda própria, elaborada num adequado diagnóstico das necessidades ou decorrentes de situações de emergência;
- Assegurando o funcionamento dos instrumentos de observação e vigilância e o desenvolvimento de novos instrumentos e modelos preditivos em saúde, ou outros.

O financiamento do INSA não deve estar dependente da prestação de serviços, sob pena de comprometer

irremediavelmente a sua independência técnica.

- **Fundo de emergência em Saúde Pública**

O INSA, enquanto organismo com autonomia administrativa e financeira deverá acolher e gerir um fundo de emergência em saúde pública a ser acionado, em caso de necessidade, por qualquer autoridade de saúde ou pelo próprio INSA, independentemente da existência de outras linhas de financiamento para situações críticas, de modo a possibilitar uma intervenção rápida em saúde pública.

b) Prestação de serviços/ conflitos de interesses

A prestação de serviços constitui um aspeto importante da atividade do INSA, uma vez que se trata de uma atividade necessária ao desenvolvimento de muitas das atividades desenvolvidas ao nível dos vários departamentos

Porém, tal não deve ser considerado como fonte de financiamento, uma vez que contribuirá para comprometer a independência do INSA. Deverá, outrossim, ser canalizada para atividades de natureza formativa, por exemplo.

Esta atividade poderá, em alguns casos, dar origem a conflitos de interesse, os quais podem ser geridos por uma comissão independentes que analisará os casos específicos de prestação de serviços, à semelhança daquilo que é praticado em alguns organismos estrangeiros semelhantes.

c) Clarificação das atividades de investigação

O INSA é um organismo de Saúde Pública e é, por essa razão, um laboratório de estado. Assim sendo, por muito valioso e interessante que seja o seu património científico, constitui um subproduto da sua atividade principal.

Tal não invalida que não estabeleça parcerias e protocolos de investigação com outras entidades, nacionais e internacionais, como aliás vem sendo a sua prática desde há longos anos.

No entanto, a investigação a realizar deverá ser alvo de uma agenda que determinará às áreas nucleares de investigação do INSA e que deverá ser moldada pelas necessidades em Saúde do País, pelo diagnóstico da situação e, noutro campo, pela necessidade de avaliar o impacte na população das medidas de planeamento (decorrentes do PNS, por exemplo) em curso ou que venham a ser aplicadas (estudos de impacte na saúde).

Para além desta agenda, outras áreas de investigação devem ser consideradas, desde que tenham impacto na saúde da população ou em determinados grupos populacionais.

d) Programa de auditorias técnicas externas e internas organizacionais

Para além dos programas há muito implementados no INSA e decorrentes da prática laboratorial, o instituto deverá ser alvo de auditorias externas regulares no plano financeiro e no plano técnico- científico. Estas últimas poderão ter uma realização espaçada no tempo, mas que não deverão ultrapassar os cinco anos e deverão ser realizadas por uma entidade internacional reconhecida e em situação de paridade.

O INSA deverá ainda desenvolver um programa de auditorias internas organizacionais, com vista a garantir o adequado funcionamento interdepartamental, entre outros.

e) Sistemas de informação

O INSA deverá ser dotado de um sistema de informação autónomo e independente da SPMS, embora deva manter uma colaboração muito próxima com esta entidade, de forma a poder aceder às diversas bases de dados com que necessita de trabalhar. Esta autonomia decorre da necessidade de o INSA não ter que ser colocado em "lista de espera" para a obtenção de serviços informáticos, os quais serão necessariamente capturados por necessidades urgentes associadas à prestação de cuidados ao nível do SNS. Acresce que as suas necessidades em termos informáticos são muito específicas e aos quais nem sempre os responsáveis externos estarão muito sensíveis. Como tal, deverão ser contempladas de forma autónoma.

Por outro lado, deverá dispor de serviços de informática próprios, que incluam programadores entre outros, de forma a poder desenvolver os seus modelos de observação e vigilância e desenvolver igualmente as ferramentas necessárias ao apoio que deverá prestar a toda a rede de saúde pública.

Assinale-se que um sistema de informação é uma das principais componentes estruturantes de qualquer organização, cujas alterações são sempre difíceis de levar a cabo e que a existência de dependência do INSA face a uma entidade externa poderá comprometer de forma dramática a sua capacidade de resposta e a flexibilidade necessária ao desenvolvimento de respostas a problemas de saúde de natureza cada vez mais dinâmica e imprevisível.
