

Proposta de Diploma Regulamentador dos Atos das Profissões da Saúde - Posição da Associação Portuguesa de Fisioterapeutas -

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE FISIOTERAPEUTAS - QUINTA-FEIRA, 13 DE OUTUBRO DE 2016

Encontra-se em preparação um diploma legal regulamentador dos atos profissionais de sete profissões de saúde.

O Conselho Diretivo Nacional (CDN) da Associação Portuguesa de Fisioterapeutas (APF) entende e, em muitos aspetos, revê-se na "Exposição de Motivos" que enquadra e fundamenta aquela iniciativa. Não pode, contudo, pelo alcance da mesma, ficar indiferente e estranhar que o terceiro maior grupo profissional da saúde - os fisioterapeutas - não tenha sido consultado no processo. Registamos porém, com apreço, a pronta disponibilidade manifestada, no âmbito do Ministério da Saúde, para, junto da APF, esclarecer e aprofundar a reflexão sobre aquela questão.

Relativamente aos atos das profissões da saúde, o CDN da APF deliberou tornar pública a sua posição, o que o faz por este meio e nesta data.

Em primeiro lugar importa salientar que:

- a Assembleia da República, em 11 de fevereiro de 2011, votou favoravelmente, na generalidade, um projeto de Lei para criação da Ordem dos Fisioterapeutas, com enquadramento de associação de cariz profissional, constituindo este fato um reconhecimento do desenvolvimento social desta profissão e da utilidade da sua regulação por uma entidade de direito público;

- os fisioterapeutas constituem uma profissão autónoma, com diferenciação técnica e científica que lhes permite ser um profissional de saúde de primeiro contato;

- os fisioterapeutas estão classificados no nível 2 da Classificação Internacional das Profissões, ao nível de outras profissões de saúde que são consideradas na proposta de diploma;

- os fisioterapeutas, dentro da sua área de saber e competência técnica são resolutores de problemas de saúde, prestam cuidados de fisioterapia, individualmente ou em equipa e, diariamente, são responsáveis por centenas de milhares de atos profissionais, tendo um impacto significativo nas condições de saúde dos portugueses.

A regulamentação dos atos profissionais na área da saúde constitui-se como uma medida que pode afetar a saúde dos portugueses, a acessibilidade destes às diferentes profissões da saúde e a relação interprofissional, entre outras dimensões, justificando, por isso, a mais séria reflexão, que se passa a expor.

Enquadramento histórico

Em Portugal, a intenção de regular os atos dos profissionais de saúde conhece a sua génese histórica no final do século passado, com uma iniciativa na área da medicina visando definir e regular o "Ato Médico". No entanto, em Setembro de 1999, o projeto de diploma sobre o ato

médico seria vetado por Sua Excelência o Senhor Presidente da República. Da comunicação ao Governo constaria a seguinte justificação da decisão de não promulgação:

«(...) o carácter substancialmente inovatório, o conteúdo controverso, a potencial conflitualidade social ou a ausência de uma delimitação clara da repartição de competências apontam para a necessidade e possibilidade de um controlo e apreciação efectivos da actuação legislativa do Governo por parte da Assembleia da República. O presente diploma inscreve-se no âmbito desse tipo de decisões. Como se tem verificado pela controvérsia a propósito desenvolvida nas últimas semanas, a sua aplicação é objectivamente susceptível de gerar conflitualidade, incerteza e insegurança jurídicas (...)»

Apesar deste fato, muitos têm sido os esforços dedicados ao longo dos anos visando a regulação do ato médico.

Este processo evoluiu, agora, com a inclusão de mais seis profissões que atuam na área da saúde, de entre as mais de vinte que existem neste setor. Fala-se agora, então, em Regulação do Ato do Profissional de Saúde.

Da necessidade (ou não) do ato do profissional de saúde

Num estudo recente sobre este assunto foi reconhecida a ausência de definição do ato médico, e igualmente reconhecido, que muitos dos atos funcionalmente considerados como da profissão médica são-nos apenas por força da norma social. Foi identificada a ineficiência da combinação de papéis de médicos e enfermeiros e que uma das soluções para melhorar o desempenho dos sistemas poderia ser encontrada no alargamento de funções da profissão de enfermagem. Foi considerado, para tanto, ser preciso avaliar da necessidade de mudanças no ordenamento jurídico português para um alargamento das fronteiras da enfermagem e foi chamada, ainda, a atenção para a necessidade de consenso social como condição necessária para viabilizar mudanças nesta área (*fonte: Temido M. e Dussault, G.. Papéis profissionais de médicos e enfermeiros em Portugal: limites normativos à mudança. Rev Port Saúde Pública. 2014;32(1):45-54*).

O CDN da APF reputa de imperativo, para o ordenamento social das profissões em geral, e das que atuam na área da saúde em particular, a definição do respetivo perfil funcional e a natureza das suas funções, algo que, de um modo geral, e sem prejuízo de reconhecer-se o espaço para a sua evolução, já se encontra estabelecido.

Legislar, se assim o for entendido, sobre esta matéria, deve subordinar-se aos princípios maiores que enformam a Lei Fundamental. Não deve, nunca, constituir uma multiplicação de "leis de atos médicos" distribuídos por seletas e limitadas profissões de saúde, cedendo à tentação espelhada num discurso de 2009 de uma personalidade que, então, referia que "a Lei do Acto Médico corresponde a uma necessidade de uma classe que está em perda de poder em relação aos seus parceiros: enfermeiros, psicólogos, biólogos, farmacêuticos, fisioterapeutas, todos com licenciaturas de escolas idóneas". (*fonte: <http://caminhosaloma.blogspot.pt/2...>*).

O ordenamento jurídico deve ser servo do bem e do interesse público, não podendo estar, sublinha-se, ao serviço de qualquer interesse corporativo.

Sendo matéria de índole eminentemente social e económica, porque da organização social se trata, bem como dos direitos do cidadão, do acesso à saúde, e da regulação do mercado de trabalho da saúde, torna-se importante dar robustez e coerência ao objeto que é pretendido legislar.

Na abordagem analítica desta questão, encontramos suporte teórico em Vital Moreira (1997), que, no seu tratado sobre a "Auto-Regulação Profissional e Administração Pública", fornece um conjunto de elementos que importam valorizar. Assim, a análise dos elementos operativos da proposta de diploma permite-nos, por um lado, enquadrá-lo na teoria

protecionista pela qual a regulação visaria proteger a própria atividade regulada e estabeleceria mecanismos de proteção face a outras atividades ou profissões; mas, por outro lado, o enunciado do preâmbulo daquela proposta, a "Exposição de Motivos", facilmente se enquadraria na teoria do interesse público deixando entender que esta regulação visaria defender os interesses dos consumidores, leia-se, utilizadores dos serviços de saúde.

De fato, estamos confrontados com um documento cuja eficácia poderá ter um alcance socioeconómico significativo e cujos elementos operativos se situam concetualmente num campo distinto e afastado do modelo filosófico assumido na "Exposição de motivos". O legislador, destarte, deve ser confrontado com esta dissonância concetual e terá de tomar decisões: 1) favorecendo algumas e apenas algumas profissões da saúde; 2) considerando o interesse público arrastando com isso uma reformulação do clausulado da proposta de regulação ou, até mesmo, 3) anulando esta iniciativa.

Se perfilhar pela teoria protecionista em desfavor da teoria do interesse público, deverá responsabilizar-se publicamente pela injustiça praticada no tratamento desigual das profissões da saúde e pela complexa teia de falhas e nós de um processo com alcance imprevisível mas que, estamos convictos, fere diversos princípios da Lei Fundamental e diversas Diretivas Europeias. A promulgação do diploma com o texto proposto irá pôr em causa:

- A Diretiva n.º 2000/78/CE, do Conselho, de 27 de Novembro, que estabelece um quadro de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional;
- A Diretiva 2005/36/CE de 7 de Setembro, sobre as qualificações profissionais;
- A Lei n.º 9/2009, de 4 de Março, alterada pela Lei n.º 41/2012, de 28 de Agosto, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais;
- A Lei Nº 3-2011 de 15 de Fevereiro, que proíbe a discriminação no acesso e no exercício do trabalho independente;
- O Decreto-Lei Nº 320-1999 de 11 de agosto e o Decreto-Lei Nº 564-1999, de 21 de dezembro, ambos respeitantes à natureza, conteúdo funcional e exercício profissional do fisioterapeuta; e, especialmente,
- Os artigos 13º, 47º e 61º da Constituição da República.

Da conflitualidade, incerteza e insegurança jurídicas

Um dos aspetos profundamente controversos e no qual a APF não se revê, diz respeito ao estabelecido no artigo 16º da proposta de diploma, sob o título da "Colaboração interprofissional em saúde". Assim dita o referido texto:

"Sem prejuízo da prática autónoma dos atos que constituem competência própria da sua profissão, os profissionais de saúde legalmente habilitados, podem, no limite da sua formação, competência e experiência, praticar ações técnicas integradas no conceito de atos que não os seus, sob prescrição daqueles profissionais que detenham nos termos do presente diploma competência para prática do respetivo ato."

Relativamente a este tema, mesmo no âmbito do discurso das profissões, o princípio de legitimar outras profissões para a prática de atos reconhecidos a outras, é objeto de firmes argumentos discordantes. Já em 1999, a Secção Regional do Norte da Ordem dos Médicos, relativamente à proposta de diploma que seria vetada pelo Senhor Presidente da República, se manifestava contra uma proposta de articulado semelhante, conforme se pode concluir pelo texto abaixo:

"Os outros profissionais de saúde legalmente habilitados podem praticar, dentro da competência e autonomia própria da sua profissão, ações técnicas integradas no conceito de acto médico, sob orientação ou mediante prescrição médica". As reservas a que aludimos decorriam da firme convicção que os médicos não precisam de se referir a outros profissionais de saúde para definir as suas competências específicas; acresce ainda que do texto acima citado resultaria inevitavelmente que, em maior ou menor grau e mais ou menos rapidamente, outros profissionais de saúde se viriam a sentir legitimados, de facto, ainda que de forma encapotada, para praticar actos médicos. (fonte: <http://www.nortemedico.pt/textos/?imr=3&imc=5n134n319n>)

De fato, o CDN da APF não poderia estar mais de acordo, se o essencial da argumentação se centrasse, tão só e apenas, nos interesses profissionais, e ignorasse os modelos de trabalho inter e transdisciplinares. Os mesmos argumentos corporativos das diferentes profissões seriam, nos mesmos termos, e com a mesma veemência, defendidos pelos fisioterapeutas. A Fisioterapia é uma profissão autónoma, posicionada no nível 2 na Classificação Nacional e Internacional das profissões, com o corpo de saberes que habilita o profissional a intervir como um resolutor de problemas, dotando-o, para tanto, de competências próprias para recolher dados sobre a condição de saúde do utente/cliente, formular um diagnóstico dentro da sua área profissional, apresentar uma proposta terapêutica ou de intervenção, avaliar os resultados e decidir e/ou apresentar propostas de decisão sobre os mesmos. Os atos praticados são-no no referencial concetual da sua profissão e do seu corpo de saberes, e não no de outras profissões.

Contudo, reconhecendo que na divisão social do trabalho pode e deve haver lugar a um discurso coerente de articulação funcional interprofissional, que respeite os princípios enformadores e a identidade de cada profissão, quando se trata de pensar a Saúde, sob a perspectiva do interesse público do cidadão e à luz dos direitos que a Constituição Portuguesa a ele lhe confere, a posição da APF será a de apresentar uma argumentação sólida que alerte o legislador e o sensibilize para o carácter complexo que é a saúde, assim como o alerta para a história da evolução da ciência e da sociedade. Este alerta serve ainda para a sociedade em geral, pelo impacto que a promulgação do diploma, tal como está, poderá repercutir na sua saúde.

Na eventualidade de ser adotada uma definição lata dos atos das profissões da saúde, correr-se-á o risco de se esvaziar de eficácia o diploma, pela não identificação do campo profissional e pela incapacidade de determinar a usurpação de funções que é um dos aspetos essenciais do diploma e ao qual estão associados procedimentos sancionatórios. Por outro lado, uma definição exaustiva de cada ato e por cada profissão, para além do tratamento desigual e imoral a que foram votadas mais de uma dezena de profissões da área da saúde, não encontra alinhamento nem fundamento na característica não-linear das condições de saúde, não atende à evolução da ciência e da sociedade, nem ao investimento e regulamentação feita na área da formação das mais variadas profissões de saúde.

O CDN da APF reconhece na proposta de diploma lacunas do ponto de vista conceptual e de coerência filosófica que põem em causa o princípio da centralidade no cidadão. Essas lacunas, simultaneamente, não têm em consideração outras políticas centrais de saúde nacionais, designadamente o programa de literacia, nem as recomendações da OMS, como a promoção de estratégias de capacitação da pessoa no processo de gestão da saúde e o desenvolvimento da literacia. A proposta de diploma parece ignorar os modelos de trabalho inter e transdisciplinar, por natureza centradas no utente/cliente e motivados para a partilha do saber para além das fronteiras profissionais.

O CDN da APF defende o direito à autodeterminação e à livre escolha do cidadão, consignados na Constituição Portuguesa, o dever de proteger a integridade global (física e moral) da entidade que é o cidadão; o direito do cidadão em ser esclarecido nas opções e decisões que toma; e o dever do Estado, através dos seus legítimos agentes, de garantir a qualidade e segurança na prestação dos cuidados de saúde.

Suportado no princípio da centralidade no cidadão, e procurando manter uma visão abrangente e integrada da realidade complexa que é a saúde e a organização social, o CDN da APF propõe, em alternativa ao ato do profissional de saúde, que se deve:

- aprofundar a regulação do exercício profissional, garantindo a qualidade e segurança dos atos praticados por profissionais reconhecidos pelas entidades que os regulamentam (ex.: ordens profissionais).

- promover a literacia em saúde, disponibilizando informação ao cidadão que lhe permita uma escolha informada e livre, e a gestão da sua condição de saúde.

- promover a qualidade de formação na área da saúde, cabendo ao Estado garantir a equidade de acesso de todas as profissões de saúde de natureza assistencial, a programas de formação, de preparação para o exercício e de desenvolvimento profissional contínuo, equiparáveis aos recursos que atualmente atribui à área médica com a qualidade que se reconhece e que tão bem fez desenvolver aquela profissão.

Lisboa, 5 de outubro de 2016

O Conselho Diretivo Nacional da Associação Portuguesa de Fisioterapeutas