



Bloco de Esquerda

Grupo Parlamentar

PROJECTO DE RESOLUÇÃO N.º 518/X

Recomenda ao Governo que exclua do modelo de Parcerias-Público-Privadas (PPP) adoptado em Portugal, na área da saúde, o regime de gestão privada

As experiências de gestão privada dos hospitais públicos revelaram-se uma fonte de problemas, impediram o controlo dos custos e traduziram-se mesmo no seu agravamento para as finanças públicas. O Hospital Amadora-Sintra é disso um exemplo, bem como as divergências já registadas entre o Estado e a HPP Saúde – Parceria Cascais SA, responsável pela construção e gestão do novo Hospital de Cascais. As PPP em curso ou em preparação são marcadas por uma morosidade inaceitável, cujo saldo é o enormíssimo atraso na construção dos novos hospitais.

A salvaguarda do interesse público deve ser assegurada, em detrimento dos interesses vocacionados exclusivamente para o lucro. A constituição de PPP's que incluem a gestão privada das unidades de saúde tem-se demonstrado totalmente ineficaz nos objectivos propostos.

Acresce que as PPP são um factor de instabilidade e precariedade profissionais e mesmo de despedimentos, como acontece actualmente quer em Braga quer em Cascais.

Nesse sentido, consideramos que o regime de gestão privada deve ser excluído das Parcerias-Público-Privadas (PPP) na área da saúde.

Breve cronologia das Parcerias Público-Privadas (PPP)

Em 2000, a ex-ministra da Saúde do segundo Governo de Guterres, Manuela Arcanjo,

anuncia o lançamento, para 2001, de concursos internacionais para a construção dos hospitais de Vila Franca de Xira, Loures e Cascais, em sistema de gestão privada.

O processo das PPP, arranca, contudo, em 2001, com o Ministro da Saúde Correia de Campos, ainda durante o Governo de António Guterres. A primeira vaga de unidades de saúde é anunciada em Julho, e contempla os hospitais de Cascais, Braga, Vila Franca de Xira (hospitais de substituição) e Loures e Sintra (novos hospitais).

Neste mesmo ano é publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2001, de 27 de Setembro, que cria, «na dependência do Ministro da Saúde e a funcionar junto do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), uma estrutura de missão com a finalidade de executar a estratégia de promoção de formas inovadoras de gestão no âmbito do SNS (...) nomeadamente através da criação de parcerias público-públicas e público-privadas». Essa estrutura ganhou a nomenclatura de «Parcerias.Saúde».

Em 2002, Correia de Campos apresenta, a pouco mais de 15 dias das eleições legislativas, o programa do Governo sobre os modelos de parcerias público privadas que serão aplicadas aos cinco hospitais – Cascais, Loures, Braga, Sintra e Vila Franca de Xira. Estes hospitais estariam, a seu ver, a funcionar em 2007. Segundo este governante, a continuidade do modelo de PPP português estaria garantida, quer estivesse o PS ou o PSD no Governo, uma vez que ambos contemplavam esta forma de gestão no seu Programa.

Em Maio, o Governo de Durão Barroso, que entretanto havia tomado posse, constituído pelo Partido Social-Democrata e pelo Partido Popular, confirma a primeira vaga de unidades de saúde.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de Agosto, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril e pelo Decreto-Lei 18/2008, de 29 de Janeiro, é definido o «regime jurídico das parcerias em saúde com gestão e financiamentos privados».

Três dias após a publicação deste diploma, é emitido o Despacho n.º 19 946, de 23 de Agosto, do Ministério da Saúde, que constitui os grupos de coordenação interdepartamental para o lançamento de parcerias na área regional do Norte (GCI/PPP Norte), do Centro (GCI/PPP Centro), de Lisboa e Vale do Tejo (GCI/PPP Lisboa e Vale do Tejo), do Alentejo (GCI/PPP Alentejo) e do Algarve (GCI/PPP Algarve).

Nos dias 11 e 12 de Dezembro são formalmente apresentadas as bases do modelo de parcerias e define-se uma segunda vaga de unidades hospitalares, constituída pelos Hospitais de Évora, Vila Nova de Gaia, Póvoa de Varzim/Vila do Conde, Algarve e Guarda. Luís Filipe Pereira, então Ministro da Saúde, promete abrir todos os concursos na sua legislatura. A Estrutura de Missão Parcerias.Saúde (EMPS) previa lançar, até finais de 2006, 10 concursos

(2 a 3 por ano), sendo que estipulava que, nesta data, quatro já estariam em construção – Loures, Cascais, Vila Franca e Sintra. Previa-se que o primeiro concurso fosse lançado ainda em 2002.

Em 2003 é publicado o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, mais tarde alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, que «define normas especiais aplicáveis às parcerias público-privadas». São igualmente publicados dois Decretos Regulamentares. O Decreto Regulamentar n.º 10/2003, de 28 de Abril, aprova «as condições gerais dos procedimentos prévios à celebração dos contratos de gestão para o estabelecimento de parcerias em saúde», sendo que o seu artigo 4.º prevê que este diploma seja «revisto no prazo máximo de dois anos a contar da data da sua entrada em vigor». O Decreto Regulamentar n.º 14/2003, de 30 de Junho, estipula, por sua vez, «o caderno de encargos tipo dos contratos de gestão que envolvam as actividades de concepção, construção, financiamento, conservação e exploração de estabelecimentos hospitalares com responsabilidade pelas prestações de saúde».

Em Outubro deste ano é lançado o primeiro concurso no âmbito das PPP, relativo ao Hospital de Loures. O mesmo viria a ser extinto, em 2006, por inúmeras irregularidades nos procedimentos e falta de transparência do processo.

Jorge Abreu Simões, encarregado de missão da Estrutura Parcerias.Saúde, afirma, em 2004, que a «entrada em funcionamento dos novos hospitais observar-se-á a partir do início de 2008» e que «todos os 10 novos hospitais deverão estar em fase operacional até ao fim de 2010». Segundo este responsável, «será no período de 2008-2009 que os utentes irão ter os primeiros contactos com os novos serviços hospitalares» e «será igualmente um tempo de novas oportunidades para os profissionais de saúde».

Em Setembro de 2004, é lançado o concurso do Hospital de Cascais.

O Programa do XVII Governo Constitucional para a legislatura 2005-2009 prevê «rever o modelo de das parcerias público-privadas (PPP), sem prejuízo de compromisso contratual assegurando a transparência e o interesse público nos processos já em curso».

Correia de Campos anuncia, em 2005, o início dos processos para a construção de quatro hospitais – Loures, Cascais, Braga e Vila Franca de Xira-, e defende que a decisão relativa à construção de dez hospitais, suportada por Luís Filipe Pereira, foi tomada «sem estudo de sustentação conhecido».

O Ministro da Saúde informa ainda que «não se encontrou justificação para a não inclusão» na lista de unidades de saúde a construir em regime de PPP do Hospital de Todos os Santos em Lisboa e de um hospital na margem sul.

O ano de 2005 é igualmente marcado pelo lançamento do concurso para o Hospital de Braga e para o Hospital de Vila Franca de Xira.

Entre 2005 e 2006, a Estrutura de Missão Parcerias.Saúde gasta 10,2 milhões de euros, 8,4 dos quais em estudos.

Com a publicação do Despacho n.º 12 891/2006, de 31 de Maio de 2006, do Ministério da Saúde, foi definida a hierarquização de prioridades dos investimentos no sector hospitalar para o período 2006-2009. É determinado que «os investimentos nos hospitais de segunda vaga de PPP (Parceria Público Privado) serão implementados no tempo segundo a ordem proposta no estudo técnico referido [estudo técnico que envolveu a participação das entidades competentes do Ministério da Saúde e que foi sujeito a ampla discussão pública]: 1.º, Hospital de Todos os Santos; 2.º, Hospital de Faro; 3.º, Hospital do Seixal, 4.º, Hospital de Évora; 5.º Hospital de Vila Nova de Gaia; 6.º Hospital de Póvoa do Varzim/ Vila do Conde».

Em 2007 é lançado o segundo concurso para o Hospital de Loures.

Durante a discussão do Orçamento de Estado para 2008, torna-se flagrante a disparidade entre os custos orçamentados nesta sede pelo Governo, no que concerne às quatro PPP, e os custos imputáveis ao Estado inicialmente previstos nos concursos. No que concerne ao concurso de Braga, a disparidade é de 499,4 milhões de euros.

A 22 de Fevereiro de 2008, é assinado o contrato de gestão do Hospital de Cascais, entre a ARSLVT, na qualidade de representante do Estado Português, e as empresas HPP – Parcerias Saúde, SA e TDHOSP – Gestão de Edifício Hospitalar, SA. O Tribunal de Contas, através do Acórdão n.º 96/08, de 15 de Julho, recusa o visto a este contrato, alegando que «foi distorcido o mecanismo de aperfeiçoamento e melhoramento das propostas por se ter verificado um conjunto de alterações a elementos essenciais no negócio jurídico, em desrespeito pelos requisitos presentes no caderno de Encargos e em manifesta violação dos princípios fundamentais que pautam a contratação pública». A 10 de Setembro é apresentada, por uma comissão nomeada para o efeito, a reformulação do contrato. O mesmo é assinado em 8 de Outubro de 2008.

Ainda em 2008, a Ministra da Saúde, Ana Jorge, vem anunciar que apenas Cascais, Vila Franca de Xira, Loures e Braga terão gestão privada e que «a avaliação sobre a gestão clínica nos novos hospitais será feita caso a caso».

José Sócrates vem confirmar esta decisão, declarando que «as parcerias público-privadas são úteis para a construção: a gestão hospitalar deve permanecer pública» e que a experiência «mostra que é difícil ao Estado acompanhar e assegurar o cumprimento integral dos contratos

e a plena salvaguarda do interesse público em todas as situações». Sócrates justifica manter a concessão privada nos quatro concursos «para não perder mais tempo». José Sócrates anuncia ainda que a gestão do Hospital Amadora-Sintra volta para as mãos do Estado a partir de 2009.

Em 2008, são lançados os concursos para o Hospital de Todos os Santos (10 Abril) e para o Hospital do Algarve (30 Abril).

Em sessão de 17 de Abril de 2008, o Plenário da 2ª Sessão do Tribunal de Contas, «considerando a importância das consequências negativas que as derrapagens ocorridas ao longo do processo adjudicatório do Programa Português de PPP da Saúde (...) têm para o erário público e para a disponibilidade aos utentes de bens de interesse público, deliberou pela constituição de uma equipa de projecto e de auditoria, interdepartamental e interdisciplinar, com o objectivo de desenvolver um análise à Gestão do Programa supra citado».

Neste ano é ainda publicado o Decreto-Lei n.º 234/2008, de 2 de Dezembro, que, prevê a extinção da Estrutura de Missão Parcerias Saúde, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2001, de 16 de Novembro, cujo prazo de vigência havia sido prorrogado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2004, de 1 de Julho, e fixa, igualmente, a forma de extinção da mesma.

Já em Abril de 2009, são conhecidos os resultados do Relatório n.º 15/2009 AUDIT – Auditoria ao Programa de Parcerias Público Privadas de Saúde, da autoria do Tribunal de Contas, cujo relator é o Dr. Carlos Moreno.

Neste documento, o Tribunal de Contas (TC) tece profundas críticas aos processos de constituição de PPP em curso na área da saúde. Este órgão evoca, em primeiro lugar, que, após sete anos da criação da Estrutura de Missão Parcerias.Saúde e cinco anos após o lançamento do primeiro concurso, nenhum hospital está construído.

O TC lembra ainda que, dos 10 concursos inicialmente previstos, não existia nenhum projecto definitivamente contratado até à data de encerramento dos trabalhos da auditoria, em 16 de Outubro de 2008. No Relatório podemos ler que «nenhum dos objectivos de contratação inicialmente definidos foi até agora atingido» e que «nenhuma das vantagens que se poderiam obter com o lançamento em vaga foram alcançadas».

Uma das justificações para a derrapagem verificada em todos os processos de PPP passa pela decisão de implementar «um modelo de parceria complexo e sem paralelo no campo internacional, no âmbito de um Ministério que não possuía qualquer experiência prévia em PPP».

O TC considera, em última análise, que o Estado foi «ineficaz» na gestão destes processos.

Até finais de 2009, estariam em funcionamento, segundo as previsões iniciais, os Hospitais de Braga, Guarda, Vila Franca de Xira, Sintra, Cascais, Loures, Algarve e Évora. No que concerne ao distrito de Lisboa, entrariam em funcionamento 4 novas unidades hospitalares, sendo duas unidades de substituição (Cascais e Vila Franca de Xira) e as restantes duas unidades representando novos hospitais (Loures e Sintra).

O fracasso do modelo de PPP na área da saúde

Quem espera, desespera. Este provérbio é bastante adequado para retratar o estado de alma das populações de Braga, Vila Franca de Xira, Loures, Cascais e Sintra, para onde está prometida a construção de hospitais, em regime de PPP, desde 2001.

A população de Braga espera há mais de 20 anos para ter um novo hospital. O Contrato de Gestão assinado com o consórcio liderado pelo Grupo de José de Mello Saúde, em Fevereiro de 2009, continua a suscitar dúvidas ao TC. As consecutivas derrapagens têm agravado as contas públicas e implicam um obstáculo à acessibilidade, por parte dos utentes, a um bem público. Prevê-se a conclusão da obra em 2011. No entanto, a população de Braga já desconfia das previsões de quem governa.

Em Vila Franca de Xira, as desconformidades físicas das instalações do Hospital Reynaldo dos Santos são amplamente reconhecidas, nomeadamente pela própria Chefe de Gabinete da Ministra da Saúde. José Sócrates anunciou a construção do novo hospital como promessa do seu partido. Contudo, em vésperas de eleições legislativas, a população continua a ser confrontada com as péssimas condições deste equipamento. A maternidade chegou a estar fechada por risco de desmoronamento. O final da obra está marcado para 2012 não havendo qualquer garantia do cumprimento desta data.

Desde 1920 que a população de Loures reivindica um hospital para esta região. O primeiro concurso foi aberto em 2003, mas logo foi extinto em 2006, pelo Ministro Correia de Campos, devido à suspeita de falta de transparência no processo de escolha dos concorrentes.

No que concerne à construção de um hospital em Sintra, contemplado na primeira vaga de unidades de saúde a construir, ainda em 2001, verificamos um mar de contradições. No 5.º relatório de Acompanhamento elaborado pela EMPS, em 31 de Dezembro de 2006, esta estrutura clarifica que o contrato de gestão do Hospital Amadora-Sintra, cujo termo estava previsto para 31 de Dezembro de 2008, não seria renovado, e que se procederia a um novo concurso para a celebração de contrato de gestão que contemplasse a construção e gestão de uma extensão em Sintra. Em Janeiro de 2007, o então Ministro da Saúde, Correia de Campos, anunciou que o novo hospital de Sintra entraria em funcionamento em 2009. Em

reunião do Conselho de Ministros, de 31 de Julho de 2008, é aprovado o diploma que estipula a transformação do Hospital do Professor Doutor Fernando da Fonseca (Hospital Amadora-Sintra) criado pelo Decreto-Lei n.º 382/91, de 9 de Outubro, em Entidade Pública Empresarial (EPE). Entretanto, a actual Ministra da Saúde, Ana Jorge, veio anunciar, em Março do corrente ano, que estão agora a estudar a construção de um hospital em Sintra, reconhecendo que a unidade de Amadora-Sintra «é insuficiente para abranger a população dos dois concelhos».

O quinto hospital anunciado para a primeira vaga é aquele cujo processo se apresenta mais adiantado, mas também ele envolvido em polémica. Na sequência do Concurso Público n.º 02/2004, a HPP Saúde – Parceria Cascais SA, assumiu, desde o dia 1 de Janeiro de 2009, a gestão do Hospital de Cascais.

O contrato entre a HPP e o Estado chegou a ser alvo de chumbo por parte do Tribunal de Contas (TC). A decisão do TC baseou-se, nomeadamente, no facto de existir «uma alteração do perfil assistencial, no que toca à prestação de cuidados continuados, à assistência a doentes infectados com VIH/Sida e à eliminação da produção em hospital de dia médico em oncologia, relativamente ao previsto no caderno de encargos».

O TC considerou, inclusive, que se verificavam «condições não só menos vantajosas como também mais gravosas» para o Estado. Posteriormente, após a sua reformulação, este contrato acabou por merecer aprovação do TC, apesar de apenas abranger o acompanhamento dos doentes oncológicos actualmente seguidos em Cascais, prevendo a transferência de novos casos para Lisboa. A PPP de Cascais já levou o Estado, inclusive, a recorrer a Tribunal Arbitral devido ao custo com medicamentos oncológicos. Mais uma vez, o contrato de gestão revelou-se pouco transparente e, mais uma vez, o Estado saiu lesado.

O TC também veio contestar a não contabilização de todos os custos públicos e a não avaliação das consequências do projecto na reorganização da capacidade hospitalar. Recentemente, foram também denunciados procedimentos manifestamente nebulosos, por parte da administração do Hospital de Cascais. Os utentes atendidos nesta unidade que necessitam de exames complementares estão a ser enviados para o Hospital dos Lusíadas, também pertencente à HPP, o que constitui uma manifesta promiscuidade entre o sector público e o sector privado. O recurso ao outsourcing no Serviço de Patologia Clínica levanta novas suspeitas, nomeadamente sobre a manutenção da qualidade dos serviços prestados e sobre a situação dos profissionais deste sector, deixando também adivinhar o recurso ao outsourcing noutras áreas.

Os processos de constituição de PPP's para os chamados hospitais de segunda vaga - Hospital de Todos os Santos, Hospital de Faro, Hospital do Seixal, Hospital de Évora,

Hospital de Vila Nova de Gaia e Hospital de Póvoa do Varzim/ Vila do Conde - estão, igualmente, envoltos em polémica, devido à sua morosidade.

No Seixal, não obstante ser largamente reconhecida a insuficiência da resposta do Hospital Garcia da Orta e a necessidade da construção de um novo hospital, a hierarquização de prioridades dos investimentos no sector hospitalar para o período 2006-2009, prevista pelo Despacho n.º 12 891/2006, de 31 de Maio de 2006, do Ministério da saúde, não tem vindo a ser cumprida, em detrimento dos interesses da população desta região.

No que respeita ao Hospital de Faro, a falta de espaço nas urgências e as más condições do equipamento de saúde têm sido amplamente denunciadas, tendo, inclusive, motivado um pedido de demissão em bloco de 19 chefes de serviço. Apesar do Ministro Correia de Campos ter desdramatizado a situação, a realidade atesta a severidade da situação. O tecto falso da sala de triagem chegou mesmo a colapsar, já em 2009, ferindo três doentes.

Segundo José Sócrates, a derrapagem deste processo de PPP é facilmente justificável: «os hospitais não se compram nos supermercados, há um longo processo de planeamento antes de lançar um concurso».

A gestão privada nas unidades de saúde é extremamente lesiva para o interesse público. Assim nos prova a experiência. Tal como afirma o actual Primeiro-Ministro, José Sócrates, a salvaguarda do interesse público não está acautelada neste modelo. O Estado e os utentes, e todos os contribuintes, saíram lesados da gestão privada do Hospital Amadora-Sintra, e estão já a sofrer as consequências do contrato firmado com a HPP Saúde – Parceria Cascais SA, no caso da gestão do Hospital de Cascais.

Não obstante as evidentes fragilidades deste modelo e as consequências profundamente nefastas para todos os cidadãos, o Primeiro-Ministro anunciou que os contratos do Hospital de Cascais, Vila Franca de Xira, Loures e Braga contemplarão a gestão privada.

Ana Jorge adiantou ainda que «a avaliação sobre a gestão clínica nos novos hospitais será feita caso a caso». Sócrates foi mais longe, garantindo que, se daqui a dez anos o PS estiver no Governo, «denuncia esses contratos [contratos de gestão privada]».

O que se tem passado, ao longo dos últimos anos, é suficientemente grave para excluir a gestão privada dos contratos de PPP. Será maior o prejuízo da sua manutenção que as consequências da sua rescisão.

Assim, nos termos regimentais e constitucionais, a Assembleia da República, reunida em plenário, resolve recomendar ao Governo:

- a exclusão do regime de gestão privada do modelo de Parcerias-Público-Privadas (PPP) adoptado em Portugal, recusando novos contratos que contemplem esta forma de gestão e denunciando os contratos entretanto subscritos.

Palácio de São Bento, 25 de Junho de 2009.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,