



O SERVIÇO DE UTILIZAÇÃO COMUM DOS HOSPITAIS (SUCH) E A SUA HISTÓRIA

—— José Nogueira da Rocha ——

I Parte

Nota Prévia

O Serviço de Utilização Comum dos Hospitais, de agora em diante designado por (SUCH), merece que seja feita a sua História pelo muito que fez, faz e continua a fazer, a bem da saúde em Portugal desde 1966 – 55 anos de história.

Da dificuldade ou mesmo a impossibilidade de acesso a informação relevante não permite que a narrativa seja tão completa quanto seria desejável e necessária. Não faltam apenas pormenores, que, longe de o ser, constituem factos e ações do maior interesse. Faltam elementos, factos e iniciativas que tornam o SUCH uma Organização indispensável ao Setor da Saúde em Portugal e, em especial, aos hospitais públicos.

Porque é longa a História do SUCH irei desenvolvê-la por Partes. Neste momento não sei bem quantas. Só o futuro o dirá, à medida que tenha acesso e disponha da informação necessária.

De entre as soluções possíveis para o fazer acabei por entender que, após uma Introdução, quase que um resumo compacto da narrativa histórica do SUCH e da sua razão de ser, a melhor seria ter, como “balizas”, os seus diferentes 9 Estatutos e os correspondentes períodos de vigência.

Fora dessas “balizas” fica o período compreendido entre fevereiro de 1974 e janeiro de 1993.

Com efeito, em abril de 1974 o SUCH viu nomeada uma Direção de curta duração, já que só vigorou até à segunda quinzena de dezembro de 1974 (não encontrei registo da data exata, mas, certamente muito próxima do dia 19.

Por despacho do Secretário de Estado da Saúde de 19 de dezembro de 1974 foi nomeada uma Direção, que tem sido denominada de Provisória e que vigorou até 17 de abril de 1975, data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 70/75 de 19 de fevereiro, na sequência do consignado no Decreto-Lei n.º 495/74, de 27 de setembro 1974, que substituiu os órgãos estatutários do SUCH por uma Comissão Diretiva nomeada pelo Governo.

Em consequência do anteriormente descrito considero que:

- conforme se pode observar da Ata da Assembleia Geral de 18 de julho de 1974, os órgãos estatutários do SUCH, pelo menos nessa data, não haviam sido suspensos – o que legitima a conclusão de que ter-se-ão mantido até dezembro – o mesmo já não aconteceu durante o período de vigência da “Comissão Provisória”, uma vez que, segundo pude averiguar nos arquivos existentes, não reuniram, certamente porque, embora o despacho não o refira nem haja qualquer disposição legal nesse sentido, se considerou que estes órgão estavam suspensos.

- situação diferente é a que se iniciou em 17 de abril de 1975 e que perdurou até janeiro de 1993, com a publicação do Decreto-Lei n.º 12/93, e a aprovação e publicação de nossos Estatutos – retomarei este tema adiante -. Durante este período os órgãos estatutários do SUCH foram expressamente substituídos pelo novo órgão criado pelo diploma antes citado.

Embora ficando fora das “balizas “correspondentes aos diferentes Estatutos dedicarei a este período uma das partes deste Trabalho.

Relativamente aos primeiros Estatutos, aprovados por despacho ministerial de 22 de abril de 1966, publicados no D.G., III Série, n.º 138, de 16 de junho de 1966, - é com eles

que o SUCH “viu a luz do dia” – e que vigoraram até 1972, julguei apropriado desdobrar a descrição e análise relativas ao seu período de vigência em duas fases, o que, porventura, como antes disse, poderá acontecer com outros Estatutos.

Este desdobramento é amplamente justificado por tudo quanto envolveu o “processo” de criação do SUCH e os principais intervenientes nessa criação e no seu “arranque”, os seus primeiros passos de 1966 a 1968, e o seu posterior desenvolvimento de 1968 a 1972.

Assim, considero:

- a primeira, inserida na II Parte do Trabalho, relativa à criação do SUCH e aos seus primeiros passos – de 1966 e 1967;

- a segunda, inserida igualmente na II Parte (como continuação), com a descrição do desenvolvimento do SUCH de 1968 até 1972.

Quanto aos 8 Estatutos que se lhe seguiram, darei conta em cada um deles dos protagonistas da sua administração e do que o SUCH fez e como fez, ou seja, os passos que deu ao longo da sua vida, das influências que sofreu, vindas de fora, das que causou no meio ambiente que o rodeia, bem como dos protagonistas da sua administração.

Será, afinal, o que o SUCH, como Organização, foi até ao presente.

Reconheço, e todos, certamente, o reconhecerão, não se tratar de uma tarefa simples, atento tudo quanto envolve uma vida, neste momento, de 55 anos.

Às dificuldades já referidas acresce o facto de o SUCH se situar num setor de atividade particularmente complexo e sensível como é o da Saúde e a natureza diversificada das suas atividades.

Por último não posso deixar de iniciar este Trabalho sem registar os preciosos contributos que recebi, e, por certo, continuarei a receber de quem viveu o SUCH ao longo da sua existência – e até fora dele – bem como o apoio que me foi dado e, estou seguro, continuará a ser, na obtenção da informação necessária.

Sem esses contributos e apoios a sua concretização tornar-se-ia impossível.

Introdução

Começarei por dizer, reproduzindo o primeiro parágrafo do Preâmbulo dos Estatutos que vigoraram de 2010 a 2013 que:

*“Ao longo de 45 anos da sua existência, o SUCH, tem sido uma referência marcante no sector da saúde em Portugal, procurando manter o ideal e a visão de um dos seus principais fundadores, o Professor Coriolano Ferreira, um homem muito à frente do seu tempo, quando, em 1965, anteviu que as instituições prestadoras de cuidados de saúde, públicas e privadas, deveriam libertar-se da gestão de atividades que não constituam a sua **função principal** e, antes, centrarem a sua atenção naquela que era – e é – a razão de ser: **a prestação de cuidados de saúde.**”*

Este Projeto e a Organização que por ele foi gerada mantêm nos dias de hoje total pertinência e plena atualidade face às Finalidades, Objetivos e Valores que o informaram, não obstante todas as dificuldades e oposições que externamente lhes foram criadas – o SUCH sempre viveu com um ambiente externo que oscilou entre “o muito mais e o muito menos”, sofrendo alguns desvios que, internamente, a espaços, veio a sofrer e a enfrentar, para mais num ambiente externo frequentemente adverso.

Mas, no essencial, o SUCH sempre soube resistir a estas ameaças, encontrando na sua força interna e no apoio dos Associados as Oportunidades para lhes fazer frente.

Para a História ficarem assim, no meio de algumas “derrotas”, – passe a palavra - mas poucas, algumas “vitórias” significativas.

A primeira grande “vitória” do SUCH nesta luta – o que não significa que, antes disso, não tenha havido outras – verificou-se em 1993 com a execução do procedimento previsto no Decreto-Lei n.º 12/93, de 15 de janeiro. Com este diploma, que fez cessar um passado em que as incertezas e dúvidas foram, como farei constar adiante, uma presença constante, o SUCH retomou a sua natureza associativa e a designação de pessoa coletiva de utilidade pública administrativa, ainda que, como sempre sustentei, ao contrário de altas autoridades públicas, ter sido mais que controversa, de 1975 a 1993, a invocada “nacionalização” da Instituição, designadamente a sua conversão em Instituto Público situado na Administração Indireta do Estado.

Seguiram-se tempos marcados por uma expansão sempre sustentada, tornando o SUCH uma Organização cuja utilidade, no seu muito diversificado arco-íris de atividades,

foi expressa e permanentemente reconhecida pelos seus Associados que, entretanto, cresceram em adesão, vindo a atingir muito perto de uma centena.

Foi, assim, recuperada a sua matriz original – Organização sem fins lucrativos, Instrumento de auto-satisfação das necessidades comuns dos seus associados. Recuperação que, embora afastando a possibilidade de fazerem parte do seu substrato associativo entidades privadas, incluindo as Misericórdias, determinada nos Estatutos de 2013, facto a que a seguir referirei e comentarei, o SUCH:

- reforçou a sua natureza associativa sem fins lucrativos;
- fortaleceu a posição dos Associados na sua gestão, quer estratégica, quer operacional, através de novas e determinantes competências e de uma posição mais forte no Conselho de Administração e, ainda, com a criação de um novo órgão – o Conselho Geral -, exclusivamente constituído por seus representantes, fortalecimento que os colocou na posição de detentores de um controlo sobre o SUCH análogo ao que detêm sobre as suas próprias Instituições;
- não se confundindo com os Associados, aproximou-se mais deles, consequência, por um lado, do reforço, por estes assumido, da relação de propriedade e, por outro, do mútuo consciencializar de que só a maior proximidade possível pode contribuir para um também mútuo acrescido grau de satisfação das prestações a seu cargo;
- finalmente, viu criar novos mecanismos e novas soluções estruturais e gestionárias visando a garantia de uma qualidade, eficiência e eficácia acrescidas.

No fundamental, para além do que anteriormente ficou dito quanto à retoma do seu substrato associativo, é de assinalar o Parecer da Procuradoria-Geral da República de 9 de março de 1995, homologado em 31/03/1995, com as seguintes conclusões:

1. Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 12/93, de 15 de janeiro, e com a execução do procedimento aí previsto, o Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH) retoma a estrutura associativa e a natureza jurídica que caracterizava a pessoa coletiva criada nos termos do Decreto-Lei n.º 46668, de 24 de novembro de 1965.
2. O SUCH, associação de entidades hospitalares públicas e privadas e de instituições particulares de solidariedade social que se dediquem à promoção e proteção da saúde, deve ser qualificado, pelas finalidades estatutárias e pelo

regime de intervenção estadual a que está submetido, como pessoa coletiva de utilidade pública administrativa;

3. O SUCH, tendo como finalidade a prestação de certos serviços aos seus associados, para um funcionamento mais ágil e eficiente destes, e em regime de cooperação e entreajuda, desenvolve a sua actuação num plano materialmente cooperativo;
4. O regime previsto no Decreto-Lei n.º 211/79, de 12 de julho relativo à aquisição de bens e serviços pelos serviços da Administração, pressupões a necessidade de recurso a contratantes externos e destina-se a salvaguardar os princípios da concorrência e da imparcialidade em vista de garantir da igualdade de tratamento dos operadores que pretendam contratar com a Administração;
5. O regime de actuação do SUCH, a finalidade com que foi criado e as relações com os associados, situam-se ainda materialmente no plano da auto-satisfação das necessidades da Administração, fora, pois, dos pressupostos de aplicabilidade do regime do Decreto-Lei n.º 211/79, de 12 de julho.

Estas conclusões que, no essencial, vieram a ser confirmadas pelo Parecer da PGR de 7 de novembro de 2002, foram particularmente importantes quer no tocante a toda a controvérsia que, durante algum tempo envolveu a sua natureza jurídica quer quanto à forma de “contratualização” dos serviços prestados aos seus associados.

Com efeito, no período que decorreu entre 1975 até à data em que ganhou força de lei o primeiro daqueles Pareceres, foi posta em causa a natureza jurídica do SUCH, como antes referi, consagrada no quadro legal da sua criação: pessoa coletiva de direito privado e utilidade pública administrativa.

O Parecer acabou com todas as dúvidas que haviam sido colocadas quanto a essa natureza jurídica, dúvidas sustentadas pelo argumento de que o SUCH havia passado, pelo menos durante algum tempo, para a esfera pública, e digo durante algum tempo porque não deixa de ter alguma razoabilidade defender essa passagem, muito embora não tenha sido aprovado e publicado qualquer diploma legal que a tenha determinado, a não ser que se considere que o Decreto-Lei n.º 70/75, de 19 de fevereiro, que substituiu os órgãos estatutários do SUCH por uma Comissão Diretiva nomeada pelo Governo, o tenha feito, tese que, desde sempre, mereceu a minha discordância.

A sustentar esta minha posição está um facto que não deixa de ser “curioso”. Durante o período de vigência da Comissão Diretiva, de 1975 a 1993, o SUCH em momento algum

se regeu pelas normas do direito público, em todas as suas vertentes, designadamente em matéria financeira e de gestão de recursos humanos.

Mas, naturalmente, já é de aceitar que, sem ter havido qualquer alteração da sua natureza jurídica, o SUCH, durante esse período, e, como, aliás, aconteceu com muitas Organizações privadas, se tenha encontrado sob a intervenção do Estado.

Saliente-se que a partir da data em que o Parecer produziu os seus efeitos e até ao presente, o reconhecimento da natureza jurídica originária do SUCH não voltou a ser posto em causa, mesmo quando, em 2016, o Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro, alterou, no sentido de um claro reforço, os poderes de tutela do Governo.

Na altura própria voltarei ao registo constante do parágrafo anterior não sem referir que a conclusão do Parecer antes transcrita acabou por não ser indiferente ao que, posteriormente, veio a constituir a designada “contratação excluída” consignada no n.º 2 do artigo 6.º do diploma legal referido no parágrafo anterior, assunto que também oportunamente retomarei.

Além deste facto mais dois importa assinalar.

Em primeiro lugar, por ordem cronológica, a já referida alteração estatutária de 2013, que ditou a impossibilidade de o SUCH ter como associados entidades privadas, ainda que atuando no setor da saúde, e, em particular as Misericórdias, facto que, em relação a estas, não deixou de gerar alguma perplexidade, uma vez que, como está bem exposto no diploma legal da sua criação, foram elas os primeiros destinatários da atividade que ao SUCH caberia prestar.

Perplexidade que, em simultâneo, resulta de dois considerandos.

- por um lado, o de que a criação do SUCH, em 1966, se destinou a prestar apoio sobretudo aos hospitais pertencentes às Misericórdias que, na sua esmagadora maioria constituam o “parque “hospitalar” português – 1 Hospital Central – o Hospital de Santo António, da Misericórdia do Porto – e a totalidade dos hospitais regionais e sub-regionais, para usar a classificação então existente., estabelecida pela Lei n.º 2011, de 2 de abril de 1946;

- por outro lado, não obstante a “oficialização” desses hospitais, decretada pelo Decreto-Lei n.º 704/74, de 7 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 618/75, de 11 de novembro, as Misericórdias continuaram, e continuam, a prestar cuidados de saúde e não deixaram de estar dentro do Sistema de Saúde Português.

A conclusão é a de que, baseada em princípios com quem nem todos concordaram a frieza da Lei se sobrepôs-se a uma realidade salutar e indiscutível.

Em segundo lugar a entrada do SUCH no perímetro orçamental do Estado, consagrada nos Estatutos de 2016, não tem alterações significativas em vários domínios, salvo, como atrás já disse, em matéria de tutela por parte do Governo.

Estes dois factos, bem como a natureza e as consequências do Parecer da Procuradoria-Geral da República, de 1995, de que adiante falarei por mais de uma vez, e outros de importância relevante na vida do SUCH, serão desenvolvidos neste Trabalho na Parte em que, temporalmente, cada um se insere.

Admite-se que, nesta História, as exigências de objetividade seriam atraçadas se, nos momentos próprios, a crítica não tivesse o seu lugar. Aliás, como ser imperfeito, qualquer Organização não consegue evitar um número maior ou menor de pontos fracos ao longo da sua vida. Mas, diga-se em abono da verdade que as disfunções e os erros não foram bastantes para retirar ao SUCH a qualificação de útil ou até mesmo de insubstituível em muitas circunstâncias.

A razão de ser do SUCH

Uma palavra, antes de mais, para recordar quem foi o grande mentor e impulsionador do que, afinal, levou á convicção de que a criação do SUCH tinha uma verdadeira razão de ser, pelos diferentes diplomas que podem considerar-se, sem qualquer favor, da sua autoria – Coriolano Ferreira, ao tempo Diretor-Geral dos Hospitais, e que, como amiúde se tem dito “um homem muito à frente do seu tempo”.

Por ser ainda claramente atual, reproduz-se parte do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 46668, de 24 de novembro de 1965.



Figura 1 – Professor Coriolano Ferreira

“As atividades de natureza hospitalar suscitam problemas de exploração económica e de organização que, com toda a evidência, excedem a capacidade dos hospitais quando tomados isoladamente.

Os grandes equipamentos que a ciência de hoje conseguiu para combater a doença são de tal modo caros e de sustentação tão difícil e dispendiosa que só a título de exceção se encontram hospitais preparados para, de modo exclusivo, os adquirir e manter.

O mesmo sucede com instalações industriais «...» ou ainda com centrais «...».”

O conhecimento da vida hospitalar e das suas tendências não nos deixa dúvidas sobre a premência com que se apresenta este problema em termos contraditórios: por um lado, é indispensável que cada hospital disponha dos meios modernos de trabalho, adequados à sua natureza e categoria; por outro, não há, em parte alguma, disponibilidades financeiras bastantes para facultar a cada hospital a totalidade desses instrumentos de ação.

É neste quadro que se situam todas as fórmulas atuais de interajuda e de cooperação entre as unidades hospitalares de cada região, de todo um país e por vezes de vários países.

O essencial está em respeitar a capacidade de iniciativa e de determinação de cada interveniente, até ao preciso limite em que começa a ficar em causa o bem comum.

E o que se pretende agora com o presente diploma, concebido com maleabilidade bastante para, na regulamentação que se lhe vai seguir, o adaptar gradualmente às realidades da vida hospitalar, em evidente e rápida evolução”.

E na sua parte dispositiva, este diploma consigna:

Artigo 1.º

1. As instituições particulares de assistência que exerçam atividades de natureza hospitalar, referidas no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 46 801, de 27 de abril de 1965, podem criar serviços de utilização comum, em ordem a obter o melhor rendimento económico.
2. Os serviços hospitalares de utilização comum podem ser constituídos a pedido das instituições interessadas ou por determinação do Ministro da Saúde e Assistência, que aprovará os respetivos estatutos.
3. A estes serviços é aplicável o disposto no artigo 417.º do Código Administrativo, considerando-se constituídos a partir da aprovação dos estatutos.

Artigo 2.º

Os estabelecimentos hospitalares oficiais, tanto gerais como especializados, poderão participar nos serviços a que se refere o artigo anterior, mediante autorização do Ministro da Saúde e Assistência, desde que daí resultem reais vantagens.

Artigo 3.º

A comparticipação das instituições e dos estabelecimentos oficiais nos encargos de instalação e funcionamento dos serviços hospitalares de utilização comum constará dos orçamentos próprios dessas instituições e estabelecimentos e com eles será aprovada.

Artigo 4.º

Os serviços comuns, criados nos termos deste diploma, ficam sujeitos à legislação vigente para as instituições particulares de assistência, sendo-lhes igualmente aplicável o disposto nos artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 46801.

Reiterando o princípio e os objetivos anteriormente referidos, o Estatuto Hospitalar (Decreto-Lei n.º 48357, de 27 de abril de 1968) consignou no seu artigo 10.º que:

1. Podem ser criados serviços complementares da organização hospitalar com o objetivo de realizar determinados fins de interesse ou utilização comum aos estabelecimentos e serviços da mesma organização.
2. Estes serviços terão o regime de serviços públicos ou das pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, conforme for julgado conveniente em cada caso.”

A atualidade da razão de ser vinda dos anos 60 continua indelével. Assim provam os Preâmbulos dos diferentes Estatutos até agora publicados.

Com efeito, foi, e é atual, com força acrescida, o princípio de que o Hospital pode e deve libertar-se das tarefas que não constituem a sua **MISSÃO PRINCIPAL – PRESTAR CUIDADOS DE SAÚDE DIFERENCIADOS**.

Sem assumir a posição de responsável exclusivo desta libertação – longe disso – o SUCH assume a posição de uma Organização que, na linguagem dos seus diferentes Estatutos – com particular significado para os de 2016 – concretiza “um modo de colocação em comum dos meios que suportam as áreas instrumentais à atividade da prestação de cuidados”.

O SUCH, próprio de cada um dos seus associados, embora comum, pode e deve ser o agente desta concretização, fazendo-o, sem defraudar a concorrência, com particular preocupação nos domínios da prontidão qualidade, eficiência e eficácia dos serviços prestados.

O SUCH não nasceu como Empresa, no sentido jurídico-económico do termo, nem em algum momento o foi, o que não significa que, a bem das melhores soluções estruturais, se esforce por cumprir aqueles objetivos. No espírito de quem o concebeu, e seria injusto não recordar aqui mais uma vez o nome de Coriolano Ferreira, bem como o do Ministro

da Saúde de então, Francisco Neto de Carvalho, que lhe concedeu todo o apoio na concretização da iniciativa, o SUCH, bem pelo contrário, é um prolongamento dos seus associados públicos, “propriedade” deles, colocando em comum, como, repetidamente, se afirmará neste Trabalho, meios operacionais que facilitem o cumprimento da sua Missão.

Mas constituiria grave omissão não dizer que o SUCH tem ultrapassado e continua a ultrapassar em muito os limites do apoio aos seus associados, pelo contributo que por essa via acarreta para a sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde, pelos ganhos de eficiência que lhe proporciona.

Além disso SUCH tem também assumido e continua a assumir um papel fundamental nas respostas a problemas com que o setor da Saúde se confronta, tal como foi, e está a ser, o seu papel extremamente relevante, de entre outros, na resolução dos problemas causados pela COVID 19, que oportunamente explicitarei.

Em suma, a razão de ser do SUCH, se é de ontem também o é de hoje e continuará, seguramente, a ser de amanhã.

Nota final

O SUCH foi, é, e, por certo, continuará a ser, a vários títulos, uma Organização controversa.

No fundamental, controversa pela Missão que lhe está atribuída e pela solução estrutural e jurídica que a informa.

Controversa e por isso combatida não tanto pelo reconhecimento expresso da sua inutilidade, mas porque, e sobretudo, entra num mercado que se considera capaz de fazer tudo.

O SUCH sempre oscilou entre os que de forma mais ou menos veemente, por vezes, até aguerrida, o defendem, e os que de forma mais ou menos clara contestam a sua existência.

Mas uma Organização que, para os que sempre a defenderam e continuam a defender, vêm nela, não apenas um instrumento sempre disponível para fazer o que outros não querem ou não podem fazer, mas também um operador que, como a realidade claramente comprovou e comprova, se assume como o garante de uma qualidade, prontidão, eficiência e eficácia de uma atividade que outros não garantem, bem como o “regulador” de um mercado que, em muitos casos, por interesses e razões mais ou menos inconfessáveis, não respeitam os mais elementares princípios exigidos pela transparência de métodos e atitudes.