



**PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE**

**PROCESSO DE CEDÊNCIA DO COMPLEXO
DE SAÚDE DE FLORIANÓPOLIS PARA O
GERENCIAMENTO ATRAVÉS DE
ORGANIZAÇÃO SOCIAL EM SAÚDE**

FLORIANÓPOLIS
Maio de 2023

Prefeito

Topázio Silveira Neto

Secretário de Saúde

Cristina Pires Pauluci

Secretário Adjunto

Humberto João dos Santos

Subsecretária de Saúde Pública

Talita Cristine Rosinski

Subsecretária de Gestão e Operações de Saúde

Luana Rios Weber

Diretora de Atenção em Saúde

Fernanda Karolinne Melchior Silva Pinto

Diretora de Atenção Especializada e Regulação

Priscila Valler

Patrocinador do Projeto de Transferência de Gestão do Complexo de Saúde de
Florianópolis para a OSS

Topázio Silveira Neto

1. INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Saúde (SUS) proporcionou o acesso universal ao sistema público de saúde e a atenção integral à saúde passou a ser um direito de todos os brasileiros.

Considerando a Constituição Federal de 1988 e posteriormente, a Lei Orgânica da Saúde, Lei nº 8.080/1990, depreende-se que a saúde não se limita apenas a ausência de doença, e que o conceito de saúde decorre também da implantação de outras políticas públicas voltadas à redução de desigualdades regionais, permitindo desenvolvimentos econômico e social. Dessa maneira, o SUS, em conjunto com as demais políticas, deve atuar na promoção da saúde, prevenção de ocorrência de agravos e recuperação da saúde das pessoas.

A rede que compõem o SUS é ampla e abrange tanto ações, como serviços de saúde. Ela engloba a atenção primária, média e alta complexidade, os serviços de urgência e emergência, a atenção hospitalar, as ações e serviços das vigilâncias epidemiológica, sanitária e ambiental e a assistência farmacêutica.

Para que o sistema de saúde tenha êxito na sua estruturação, torna-se necessária a implantação das Redes de Atenção à Saúde (RAS), que buscam organizar o sistema de saúde de maneira integrada, permitindo responder com efetividade, eficiência, segurança, qualidade e equidade às demandas de saúde da população.

A Atenção Primária à Saúde (APS) constitui o primeiro nível de atenção e principal porta de entrada no sistema de saúde, atuando de forma longitudinal (ao longo do curso de vida), de forma que a maioria das necessidades em saúde da população possam ser abordadas e resolvidas neste nível.

No segundo nível de atenção, a rede abrange a média complexidade, composta por ações e serviços que visam atender os principais problemas e agravos de saúde da população, cuja complexidade da assistência requer a disponibilidade de profissionais e recursos tecnológicos especializados.

Na integração com os demais níveis de atenção, também está previsto o acesso à alta tecnologia e ao alto custo, visando a resolutividade das situações de saúde que requeiram atenção ainda mais especializada, habitualmente realizada nos hospitais.

A Secretaria Municipal de Saúde (SMS) de Florianópolis conta atualmente com uma rede de saúde composta por 50 Centros de Saúde na APS, atuando como porta de entrada preferencial ao usuário, 02 (dois) Centros de Atenção Psicossocial tipo II Álcool e Drogas (CAPS-AD), 01 (um) Centro de Atenção Psicossocial tipo II Infante-Juvenil (CAPS IJ), 01 (um) Centro de Atenção Psicossocial tipo II Adulto (CAPS Ponta do Coral), 05 (cinco) Policlínicas com atendimento especializado e 03 (três) UPAs, localizadas nos Distritos

Continente, Norte e Sul da ilha. Além destes, a rede municipal conta ainda com um Laboratório Municipal, 04 (quatro) unidades móveis básicas do Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMU), 01 (um) serviço de atendimento Pré-clínico (Alô Saúde), além de prestadores contratualizados que atuam em diversas necessidades complementando a rede própria.

O município de Florianópolis tem investido na estruturação de sua rede de serviços de saúde, visando o melhor atendimento da população sob sua responsabilidade, ampliando e qualificando a cobertura de APS, a Atenção Especializada e a oferta de serviços de urgência e emergência.

Nesse sentido, o Complexo de Saúde de Florianópolis foi idealizado para compor a Rede de Atenção à Saúde (RAS), integrando e articulando os seguintes serviços saúde: Hospital Dia, composto por: Centro de Oftalmologia com óptica pública, Centro de Infusão e Administração de Medicamentos, Centro de diagnóstico por imagem e análises clínicas, área de atendimento ambulatorial e Centro Cirúrgico. Além desses, Unidade de Pronto Atendimento Sul (UPA 24h Sul); Centro de Atenção Psicossocial (CAPS 24h); Centro de Material Esterilizado Centralizado (CMEC); Casa da Mulher Florianopolitana; e Escola de Saúde Pública. Essa nova estrutura de saúde visa a organização de um serviço que seja capaz de atuar com estruturas conjuntas, compartilhando áreas comuns, otimizando processos e reduzindo custos ao erário.

A gestão e administração dos serviços do Complexo de Saúde de Florianópolis visam ofertar à população uma atenção completa, integral, qualificada, humanizada e resolutive, por meio de um modelo gerencial flexível, concedido ao Terceiro Setor. Tendo como instrumento jurídico o Contrato de Gestão, que permite maior acompanhamento de metas e resultados, com indicadores previamente estabelecidos por parâmetros técnicos, além de prever mecanismos de transparência dos gastos, possibilitando maior grau de resolubilidade e eficiência na gestão dos serviços de saúde, tendo como produto final a satisfação do usuário e a otimização dos recursos disponíveis.

Trata-se de um modelo de gestão que estabelece alianças estratégicas, entre o Município e entidades representativas da sociedade civil. A qualificação dessas entidades como Organização Social (OS) foi definida com a Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998. A referida Lei autoriza o Poder Executivo a qualificar como Organizações Sociais (OS), pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos da Lei.

No Âmbito municipal, foi instituída a Lei nº 10.372, de 25 de abril de 2018, do Programa Creche e Saúde Já, com o objetivo de fomentar a descentralização de atividades e serviços desempenhados por órgãos ou entidades municipais, nos moldes da Lei Federal.

2. JUSTIFICATIVA

No município de Florianópolis a Lei nº 10.372, de 25 de abril de 2018, que institui o Programa Creche e Saúde Já e o Decreto nº 18.710, de 25 de junho de 2018, que regulamenta o referido Programa, são bases legais para a transferência da gestão de serviços de saúde do município, para Organizações Sociais, seguindo os requisitos estabelecidos.

A transferência do gerenciamento dos serviços do Complexo de Saúde de Florianópolis segue as diretrizes da legislação, sendo elas:

- adoção de critérios que assegurem a otimização do padrão de qualidade na execução dos serviços e no atendimento ao cidadão;
- promoção de meios que favoreçam a efetiva redução de formalidades burocráticas para o acesso aos serviços públicos;
- adoção de mecanismos que possibilitem a integração entre os setores públicos do Município, a sociedade e o setor privado;
- manutenção de sistema de programação e acompanhamento de suas atividades que permitam a avaliação da eficácia quanto aos resultados;
- promoção da melhoria da eficiência e qualidade dos serviços e atividades de interesse público, do ponto de vista econômico, operacional e administrativo;
- redução de custos, racionalização de despesas com bens e serviços coletivos e transparência na sua alocação e utilização; e
- subordinação das entidades à observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

Nesse sentido, a introdução de novos mecanismos de gerenciamento dos processos de saúde, com uma organização qualificada, com perfil para gestão dos serviços de saúde do Complexo, objetiva assegurar a assistência aos usuários, em caráter contínuo, integral e resolutivo, primando pela alta eficiência e oferta de qualidade.

O gerenciamento por OS pode facilitar os processos administrativos para o funcionamento do Complexo, tornando a gestão mais ágil e eficiente. A OS possui maior flexibilidade para a contratação de profissionais da saúde, para aquisição de insumos e equipamentos, modulando mais rapidamente a capacidade de resposta da SMS para as Unidades de Pronto Atendimento, CAPS, Hospital Dia, especialmente para situações de

crises sanitárias ou necessidades de ampliação de serviços estratégicos como ocorreu na pandemia da COVID ou mesmo epidemias, como a da Dengue.

Outras demandas eletivas como as cirurgias, também podem ser planejadas para realizar intensificação de atendimentos (mutirões), ou contrair na sua produção, seguindo como guia para tal as filas de espera e realizando um planejamento de ações que possa acompanhar o cenário epidemiológico de saúde no que a população mais precisa com agilidade e flexibilidade na escolha dos serviços a serem oferecidos.

Os serviços públicos de saúde vivenciam dificuldades diversas para a administração eficiente e eficaz, como a aquisição de insumos e medicamentos, e a compra e manutenção dos equipamentos.

A agilidade nesses processos é fundamental para a melhor atenção ao usuário com necessidades muitas vezes urgentes. Tais dificuldades surgem na execução dos processos públicos, que demandam inúmeros fluxos burocráticos e prazos longos para a conclusão, deixando por vezes profissionais sem ter como oferecer a assistência mais adequada. No caso dos equipamentos há ainda dificuldade em acompanhar a atualização de mercado, que em algumas áreas é bastante célere, o que encarece a oferta dos serviços.

Ainda, ocorre a dificuldade de contratação e manutenção de recursos humanos qualificados em quantitativo suficiente, para o atendimento à crescente necessidade de expansão dos serviços de saúde, em decorrência da obediência ao teto de gastos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em algumas situações a restrição de recursos humanos é notável e a dificuldade de vincular profissionais a rede pública também ocorre. Um exemplo dessa situação foram as tentativas de contratação de médico pediatra para atuar nas UPAS municipais de Florianópolis no ano de 2022. Foram três processos seletivos realizados e nenhum dos classificados efetivamente assumiu a vaga. Para essa situação a SMS precisou lançar um credenciamento para empresa que contrata médicos em modelo de PJ, conseguindo dessa forma cobrir as necessidades de profissionais nos plantões.

Um estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina realizou uma análise econométrica de hospitais estaduais de Santa Catarina, comparando os modelos de gestão. O estudo avaliou 18 hospitais públicos que possuem gestão própria ou são geridos por OS, encontrando resultados superiores no que tange à eficiência de gastos públicos nos hospitais geridos pelas OSs, em relação aos hospitais geridos pela administração direta. A produção média agregada dos hospitais geridos por OSs foi cerca de 40% maior que a dos hospitais geridos pela administração direta, e os escores de eficiência foram superiores nas OSs em relação aos outros hospitais, sendo que 60% das OSs atingiram escore máximo em 2017. Somente um hospital da administração direta atingiu o mesmo índice em 2017 segundo esse estudo. A análise de dados em painel também concluiu que as OSs são, em média,

46,1% mais eficientes que os hospitais geridos pela administração direta. Embora os hospitais geridos por OSs tenham se mostrado superiores no que tange à eficiência do gasto público, observou-se que aspectos gerenciais também importam muito na qualidade do gasto, como foi evidenciado por alguns hospitais da administração direta com altos escores de eficiência. (RODRIGUES; SALLUM; RAUPP, 2020).

Diante desse contexto, a gestão do Complexo de Saúde de Florianópolis, em virtude das especificidades dos setores que o compõem, seus custos e a importância para a Rede de Atenção à Saúde, tem forte similaridade com as estruturas hospitalares citadas no estudo anterior. A transferência para um modelo orientado para a obtenção de resultados, que articula características como autonomia, flexibilidade e responsabilidade na gestão, ganhou destaque como alternativa para o gerenciamento do Complexo. A relação entre a OS e o Município será mediada pelo Contrato de Gestão que estabelece objetivos, metas e compromissos entre as partes.

A adoção de metas de referência quanto ao uso dos recursos existentes (capacidade instalada), implantação de uma cultura de monitoramento e avaliação de resultados, são vantagens apresentadas pela gestão do Terceiro Setor, comparativamente aos procedimentos adotados na administração pública. Essas vantagens, podem ser potencializadas, com a utilização de mecanismos de controle por parte do setor público, com acompanhamento, fiscalização e avaliação constantes, por meio dos relatórios e dos resultados observados em seus indicadores. O desempenho esperado pelas OS, firmado no contrato, é objeto de monitoramento e avaliação permanentes, definindo perspectivas de continuidade ou não do contrato.

A definição de metas e indicadores de desempenho para a gestão das unidades por administração indireta, podem incentivar a busca pela eficiência e melhoria contínua nos serviços prestados. Além disso, a remuneração variável baseada em indicadores e metas pode promover maior fiscalização dos serviços, assim como, uma remuneração alinhada com as entregas realizadas, ou seja, apoiada não apenas em indicadores de produção mas também de qualidade.

Em relação a qualidade e segurança do atendimento, sabe-se também que os serviços que atuam com implantação de protocolos clínicos baseados em evidências científicas, a adoção de práticas de controle de infecção, a capacitação dos profissionais de saúde e a monitorização contínua de indicadores de qualidade costumam ter melhores resultados em saúde entregues a população assistida.

Deve-se considerar ainda, que haverá estímulo para que a OS busque processos de melhoria contínua, tais como, Certificado de Acreditação em saúde validado pela ONA, para as unidades gerenciadas, sendo um dos critérios pontuados na seleção da Organização

Social e uma obrigação a ser alcançada no prazo de até 02 (dois) anos, descrita no Contrato de Gestão.

A gestão indireta pode estimular a inovação no gerenciamento das unidades do complexo, com a adoção de novas tecnologias, processos e modelos de gestão, o que pode resultar em maior eficiência na prestação dos serviços de saúde.

Assim sendo, avalia-se que a implantação da administração indireta no Complexo de Saúde de Florianópolis, além de resultar em uma redução de custos, poderá agregar mais agilidade e qualidade aos serviços. Por fim, há ainda que se considerar, que esta economicidade permitirá a SMS direcionar esses recursos para ampliar outras ações de saúde, que precisam de maior investimento para atender a população de Florianópolis.

3. OBJETIVOS DO PROJETO

3.1 Objetivo Geral

Transferir o gerenciamento, estruturação, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde no Complexo de Saúde de Florianópolis, para Organização Social em Saúde, nos termos da Lei nº 10.372 de 2018, que cria o Programa Municipal Creche e Saúde Já, e do Decreto Municipal nº 18.710/2018.

3.2 Objetivos Específicos

3.2.1. Gerenciar, operacionalizar e executar as ações e serviços de saúde do Hospital Dia para realização de procedimentos cirúrgicos, diagnósticos ou terapêuticos, considerando atendimento em regime de Hospital Dia e, contemplando:

- Centro de Diagnóstico por Imagem;
- Laboratório de Análise Clínicas;
- Centro Cirúrgico;
- Centro de Especialidades;
- Centro de Oftalmologia com óptica;
- Centro de infusão e administração de medicamentos;

3.2.2. Gerenciar, operacionalizar e executar as ações e serviços de saúde da Unidade de Pronto Atendimento Sul (UPA-Sul);

3.2.3. Gerenciar, operacionalizar e executar as ações e serviços de saúde Centro de Atenção Psicossocial (CAPS 24h);

3.2.4 Gerenciar, operacionalizar e executar as ações e serviços de saúde Centro de Material Esterilizado Centralizado (CMEC);

3.2.5 Executar as atividades meio referentes à Casa da Mulher Florianopolitana e à Escola de Saúde Pública.

4. PÚBLICO ALVO

O público alvo será a população residente no município de Florianópolis, de todas as faixas etárias, assim como qualquer usuário residente em outros municípios conforme pactuação intergestores ou em obediência ao princípio da universalidade do SUS.

5. DIRETRIZES GERAIS A SEREM ATENDIDAS PELA ORGANIZAÇÃO SOCIAL AO GERENCIAR O COMPLEXO DE SAÚDE DE FLORIANÓPOLIS

- Atuar como prestador de serviço de saúde, obedecendo aos princípios do SUS, instituído pela Constituição Federal de 1988, pelas Lei nº 8.080/1990 e pela Lei nº 8.142/1990, tendo como princípios a universalidade, a integralidade e a equidade;
- Ter como princípios organizativos a regionalização e a hierarquização, atendendo aos serviços de forma organizada conforme o grau de complexidade, realizando o encaminhamento para o nível hospitalar quando necessário, utilizando a grade de referência e contrarreferência informada no anexo do Termo de Referência ou sua atualização;
- Ter atendimento disponível durante 24 horas por dia, em todos os dias do ano, ininterruptamente, a todos os usuários, que buscam o Complexo de Saúde Florianópolis para atendimento nas Unidades de atenção 24h (pré-estabelecidas pelo Órgão Supervisor);
- Desenvolver suas ações alinhadas ao preconizado no Planejamento Institucional da SMS de Florianópolis, previstos no Plano de Saúde e Programações Anuais de Saúde;
- Encaminhar para a Atenção Primária em Saúde, utilizando-se da contrarreferência usuários visando continuidade do cuidado.
- Realizar a gestão, guarda e conservação do prédio público assim como do terreno e bens inventariados pelo município incluindo mobiliário (se houver), equipamentos médico hospitalares, de informática e outros listados no Termo

de Permissão de Uso, conforme anexos disponíveis no Termo de Referência ou sua atualização;

- Oficializar, no caso de despesas de investimento, tais como, obra, ampliação ou aquisição de equipamentos, através de justificativa motivadora e tabela com apresentação de, no mínimo, 03 (três) orçamentos para autorização da Comissão de Avaliação e Fiscalização (CAF);
- Realizar, preferencialmente, através de processo seletivo, incluindo edital de chamamento público, a contratação de pessoas para operacionalização dos serviços prestados;
- Ajustar a execução direta ou subcontratação dos serviços suplementares ao funcionamento do Complexo de Saúde de Florianópolis, como lavanderia, hotelaria, higienização, segurança privada, manejo e destinação de resíduos hospitalares, alimentação, aos valores máximos praticados pelo Banco de Preços em Saúde (BPS), disponibilizado pelo endereço <http://bps.saude.gov.br/login.jsf>. Na ausência deste parâmetro deverão ser utilizados os valores praticados pela SMS;
- Estão vedadas contratações de serviços de empresas vinculadas a familiar de qualquer autoridade assistencial ou administrativa da OS;
- Disponibilizar os exames laboratoriais de análises clínicas, com possibilidade de acesso aos resultados tanto pelos pacientes quanto pelos profissionais de toda a rede de atenção da SMS, especialmente em meio eletrônico;
- Atender aos princípios da Vigilância em Saúde, conforme código sanitário municipal, portarias e notas técnicas vigentes ou que venham a ser publicadas pela SMS e/ou Diretoria de Vigilância em Saúde (DVS);
- Atender a Nota Técnica Conjunta 04/SMS/DVS/GVE/LAMUF/2022, que orienta sobre a coleta de amostras para diagnóstico de agravos de interesse da saúde pública;
- Realizar a vigilância sentinela em vírus de interesse coletivo, visando prover cepas virais para a formulação de vacinas, conforme estratégias determinadas pela SMS e/ou Diretoria de Vigilância em Saúde (DVS);
- Implantar a política HumanizaSUS como proposta de utilização de métodos de humanização nos níveis de atenção e da gestão, apostando na indissociabilidade nos modos de produção de saúde, ou seja, todas as ações devem ser tratadas juntas nos âmbitos dos processos de trabalho entre atenção e gestão, entre clínica e política, entre produção de saúde e produção de subjetividade, operando com o princípio da transversalidade, que consiste

na consolidação de redes de vínculo e corresponsabilização entre usuários, trabalhadores e gestores na busca de articulação das ações praticadas por todos os atores envolvidos;

- Implantar as ações do Programa de Segurança do Paciente (PSP), de acordo com a Portaria de Consolidação nº 5/2017, que consolida as normas sobre as ações e os serviços de saúde do SUS, e com as normativas que vierem a ser definidas pela SMS de Florianópolis, contribuindo para qualificação do cuidado em saúde e promovendo a segurança do paciente, dos profissionais de saúde e do ambiente de assistência à saúde;
- Receber alunos de cursos de graduação, residências e/ou técnico para práticas educacionais em saúde, assim como ser campo de estágio para os programas de residências, contribuindo para a formação profissional e construção da rede “SUS como escola”;
- Participar de pesquisas em saúde, quando autorizadas previamente pela Comissão de Acompanhamento dos Projetos de Pesquisa em Saúde (CAPPS) da SMS;
- Participar do Sistema de Acreditação com objetivo de qualificar as ações desenvolvidas no Complexo de Saúde de Florianópolis;
- Desenvolver Educação Permanente em Saúde, em consonância com as diretrizes adotadas pela SMS exigidos neste edital e alinhada à Escola de Saúde Pública (ESP);
- Atender aos aspectos relacionados à transparência das despesas realizadas, nos termos da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e do art. 25 da Lei Municipal 10.372/2018;
- Atender às normas relacionadas à padronização visual das unidades, conforme Manual de Padronização, do Ministério da Saúde, e das diretrizes da SMS.

6. UNIDADES DO COMPLEXO DE SAÚDE FLORIANÓPOLIS

O Complexo de Saúde de Florianópolis foi idealizado para compor a Rede de Atenção à Saúde (RAS). Trata-se de uma estrutura nova, inédita no município que irá integrar e articular os seguintes serviços saúde: Hospital Dia, contendo: Centro de Oftalmologia com óptica pública, Centro de Infusão e Administração de Medicamentos, Centro de Diagnóstico por Imagem e análises clínicas, Ambulatório especializado, Centro Cirúrgico. Além da estrutura do Hospital Dia, Unidade de Pronto Atendimento

Sul (UPA 24h Sul); Centro de Atenção Psicossocial (CAPS 24h); Centro de Material Esterilizado Centralizado (CMEC); Casa da Mulher Florianopolitana; e Escola de Saúde Pública.

O **Hospital Dia de Florianópolis** (HDF) será uma unidade assistencial diferenciada no município, uma vez que Florianópolis não dispõe de nenhuma estrutura hospitalar própria. Funcionará para a realização de procedimentos clínicos e cirúrgicos, diagnósticos e terapêuticos, com internação por um período máximo de 12 (doze) horas. Para isso, contará com a seguinte estrutura: Centro de Diagnóstico por Imagem e Análises Clínicas, Centro Cirúrgico e Ambulatório Especializado, além do Centro de Oftalmologia de Florianópolis, com óptica pública com distribuição gratuita de óculos, e por fim o Centro de Infusão e Administração de Medicamentos.

A estruturação do HDF vem atender à necessidade da rede de saúde municipal, uma vez que as intervenções cirúrgicas são necessárias para complementar o cuidado dos usuários, iniciado pela APS, promovendo assim cuidado mais integral e resolutivo, garantindo atendimento adequado aos munícipes em tempo oportuno e visando uma melhor qualidade de vida.

O HDF vem ainda incrementar os serviços de média complexidade no âmbito municipal, dando maior vazão para atendimentos que possuem filas de espera, como: procedimentos cirúrgicos de baixa e média complexidade de característica ambulatorial nas áreas de oftalmologia, otorrinolaringologia, cirurgia ginecológica, urológica, cirurgia geral, cirurgia pediátrica, dentre outros procedimentos que podem ser alocados em uma estrutura de hospital dia.

Acrescenta-se ainda a necessidade de aumentar a oferta dos serviços de apoio diagnóstico, tais como: endoscopia, colonoscopia, exames radiológicos contrastados e não contrastados, tomografias e ultrassonografias, que também possuem importante fila de espera, repercutindo no atraso do diagnóstico e na definição de tratamento de muitos munícipes.

O Centro de Infusão será um local destinado ao atendimento de usuários que precisam de infusões complexas, atualmente feitas no ambiente dos hospitais gerais. As medicações em questão normalmente são de alto custo e para tratamento de doenças complexas. A sua administração pode causar situações de gravidade e por isso precisa de acompanhamento de uma equipe especializada em uma área com suporte de emergência no caso de algum evento adverso grave. Haverá colaboração entre as unidades da farmácia especializada (local que dispensa esses medicamentos), com o Hospital, de forma que o paciente já saia com as aplicações agendadas visando assim mais conforto e segurança.

A Unidade de Pronto Atendimento Sul (UPA 24h Sul) é uma unidade de saúde de complexidade intermediária entre as Unidades de Atenção Primária e a Rede Hospitalar, associada à Rede de Urgência e Emergência (RUE). Ela atua como porta de entrada aos serviços de urgência e emergência que, dependendo da complexidade dos casos atendidos, podem ser solucionados no local, estabilizados e/ou encaminhados para os hospitais ou redirecionados à APS. De acordo com as suas atribuições, a UPA deve funcionar 24 horas por dia, realizar o acolhimento com a classificação de risco dos usuários, resolver os casos de baixa e média complexidade, estabilizar os casos graves e possuir estrutura física, recursos humanos e tecnológicos suficientes para o atendimento da população.

Atualmente, a unidade possui uma estrutura com fragilidades para abrigar os serviços que opera, especialmente no que concerne à estrutura física. A reforma da unidade atual, além de demandar um investimento elevado, possui restrições para ampliações, o que por si só já a torna um equipamento defasado para o volume de atendimentos atual.

Dessa forma, a alocação desta unidade no Complexo permitirá uma ampliação imediata de consultórios e leitos, adequando assim às necessidades atuais.

Além disso, a UPA 24h Sul tem um importante papel na estrutura do Complexo de Saúde, uma vez que seus serviços atenderão além do público externo também o público interno, especialmente proveniente do CAPS 24h, da Casa da Mulher e do Hospital Dia.

O Centro de Atenção Psicossocial (CAPS 24h) é um serviço responsável pelo cuidado de pessoas com transtornos mentais que necessitam de intensificação de cuidados, sejam eles pontuais, persistentes ou ainda, decorrentes do uso de álcool e outras drogas.

É um serviço de porta aberta 24h, que integra os usuários com a sua comunidade. O serviço é organizado na lógica de base territorial, atuando com referência e contrarreferência na Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). É composto por equipes multiprofissionais que atuam sob a ótica multidisciplinar e interdisciplinar; que integrem as melhores evidências científicas disponíveis no cuidado em saúde mental; que sejam comprometidos com a avaliação de qualidade e satisfação dos usuários e que trabalhem com a personalização das ofertas de cuidados em saúde construídas coletivamente entre a equipe, usuário e a família (i.e., Projeto Terapêutico Singular, PTS).

O município de Florianópolis ainda não possui um serviço de saúde mental que funcione como porta aberta para atendimento de urgências e emergências 24h/dia. O CAPS 24h, por sua vez, será um componente especializado destinado a proporcionar a atenção integral e contínua a pessoas de todas as faixas etárias com transtornos mentais graves e persistentes e às pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas. Seu funcionamento será nas 24 (vinte e quatro) horas do dia e em todos os dias da semana, inclusive finais de semana e feriados, e oferecerá assistência a todas as urgências em saúde mental, contando com leitos de observação e leitos de internação, para permanência por até 30 dias.

A implantação do CAPS 24h visa ampliar a oferta de atenção em saúde mental, conforme protocolos de acesso e carteira de serviços estabelecidos pela SMS, qualificando assim o cuidado integral em saúde mental em Florianópolis e reduzindo a necessidade de encaminhamentos para internações psiquiátricas em serviços de outros municípios. Importa destacar que atualmente o serviço com porta aberta para atendimentos psiquiátricos em situação de crise fica há pelo menos 50 km de Florianópolis. Outro dado de extrema relevância é o número de ocorrências em saúde mental atendidas pelo SAMU, que representa o terceiro motivo mais frequente de atendimentos, conforme estudo realizado no ano de 2018.

A implantação do CAPS 24h em um espaço integrado com a UPA contribui para a articulação entre as unidades, tendo em vista que a atenção às crises em saúde mental requer suporte conjunto da área clínica para estabilizar o paciente, o que se torna necessário devido às inúmeras condições disparadoras nas crises, tais como: intoxicações exógenas, tentativas de suicídio/automutilação, que derivam de traumas de diversas ordens, necessitando de cuidados complementares para estabilizar as condições clínicas, que podem estar comprometidas em decorrência da crise de saúde mental e vice-versa.

A Unidade CAPS 24h do Complexo de Saúde também deverá atuar de maneira integrada com os demais dispositivos da rede, especialmente os demais CAPS e a APS.

No que diz respeito à **Casa da Mulher Florianopolitana**, esta visa prover um espaço com atendimento integral intersetorial de qualidade às mulheres em situação de violência, nas suas mais diversas formas, incluindo cuidados em saúde para violências física e sexual. O serviço proposto neste espaço visa o atendimento integral iniciado com profissionais de saúde, também conexo com outros setores, localizados na mesma estrutura, evitando o deslocamento e a revitimização das usuárias, promovendo autonomia para o enfrentamento da violência. Esse serviço também atuará 24h, todos

os dias da semana com o propósito ser uma referência para as mulheres do município que precisam de cuidados e apoio. São parceiros e compõem a estrutura do projeto a Polícia Civil e a Polícia Científica de Santa Catarina.

A inclusão de um **Centro de Material Esterilizado Centralizado (CMEC)**, no espaço do Complexo, visa o atendimento das unidades pertencentes ao Complexo, como também das demais unidades de saúde municipais, funcionando como uma central de esterilização para todo o município. Diante do cenário atual, em que a oferta desse serviço ocorre de forma descentralizada nas unidades assistenciais, percebe-se a necessidade de reorganizar a execução e distribuição de toda a esterilização de materiais no âmbito municipal de forma centralizada, possibilitando a realização de procedimentos com maior padronização tecnológica, processo de manutenção eficiente, adequação das estruturas para a CMEC, de acordo com as normas vigentes, acompanhada da redução dos custos dado o ganho de escala para a atividade.

A implantação de CMEs distritais e centrais é uma realidade nos grandes centros como Belo Horizonte, Ribeirão Preto e Manaus, assim como a contratação de uma empresa processadora, que é a estratégia pensada para garantir a padronização de rotinas, processos e materiais, processo de manutenção eficiente, adequação das estruturas para a CME, de acordo com as normas vigentes, com foco na eficiência dos recursos disponíveis.

O município de Florianópolis tem buscado aumentar a oferta dos serviços de saúde à população, e torna-se imprescindível que estes sejam prestados sob as condições adequadas, relacionadas tanto à estrutura física quanto, principalmente, ao apoio técnico que abrange toda a rede de serviços oferecidos pela unidade de saúde, incluindo-se os procedimentos de limpeza, esterilização e desinfecção de materiais e equipamentos.

O crescente número de procedimentos das unidades de saúde do município, bem como a necessidade de promover uma assistência segura e eficaz ao usuário, corroboraram com a existência do projeto de um CMEC que atenda às necessidades da rede de atenção à saúde de Florianópolis, obedecendo todas as normativas legais pertinentes.

De acordo com a RDC nº 15/2012, o CMEC compreende uma unidade de processamento de produtos para saúde que atende a mais de um serviço de saúde do mesmo gestor. O processamento dos produtos para saúde pode ser terceirizado para empresa processadora desde que esta esteja regularizada junto aos órgãos sanitários.

Dessa forma, torna-se necessário reorganizar o modelo de gerenciamento dos serviços de saúde, em especial a CMEC, buscando atingir novos patamares de

prestação dos serviços para proporcionar otimização do uso dos recursos públicos associados a uma prestação de saúde de qualidade.

A **Escola de Saúde Pública (ESP) de Florianópolis**, criada pelo Decreto nº 16.092 de 29/04/2016, é responsável por desenvolver ações de educação permanente, com inovação e sustentabilidade, para construção e produção de conhecimento, formação e qualificação das práticas, integrando ensino-serviço-comunidade e buscando o aprimoramento da atenção e da gestão no SUS.

Como Coordenadora dos Programas de Residência Municipal, a ESP cuida de toda a gestão das atividades de estágios na rede docente assistencial, além das atividades de Educação Permanente. A inclusão da Escola no Projeto do Complexo permitirá que haja uma sensível melhora na estrutura física desta unidade, que passará a dispor de salas de aula, auditório e laboratórios, dentre outros, viabilizando assim, mais qualidade na formação em saúde no SUS para alunos e servidores.

O **Complexo de Saúde de Florianópolis** visa a organização de um serviço que seja capaz de atuar com estruturas conjuntas, compartilhando áreas comuns, otimizando processos e reduzindo custos ao erário. Trata-se, portanto, de uma estratégia pensada para garantir a manutenção dos serviços, com foco na eficiência dos recursos disponíveis. Nesse sentido, o município de Florianópolis tem investido na estruturação de sua rede de serviços de saúde, visando o melhor atendimento da população sob sua responsabilidade, ampliando e qualificando a cobertura de APS, da Atenção Especializada e dos serviços de urgência e emergência.

As estruturas de saúde, poucas vezes, estão organizadas de forma integrada, de maneira que a jornada do paciente ocorra com fluidez e qualidade. É comum ouvirmos relatos de pacientes que para terem suas necessidades atendidas precisaram ir a muitos serviços, ou ainda entrar várias vezes em filas para realizar suas consultas, exames e procedimentos. Buscando uma nova lógica, será organizado o Complexo de Saúde de Florianópolis, com múltiplos serviços atuando de forma integrada.

Esses espaços de cuidado em saúde quando agrupados no mesmo local, podem atuar em complementaridade, evitando assim que o usuário saia sem uma definitiva resposta aos seus problemas de saúde. Além da integração entre as unidades que devem ter fluxos específicos, mas que facilitem acesso entre as áreas, o compartilhamento de serviços, como por exemplo o Centro de apoio diagnóstico e a Central de material esterilizado, assim como a equipe de segurança e higienização, e o transporte de pacientes, otimizam os profissionais que estão em campo e trazem economicidade para o processo.

7. DEMONSTRAÇÃO DE ECONOMICIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Buscando incessantemente soluções efetivas para a crescimento com qualidade na área da saúde e mudanças positivas na organização dos serviços, com justo respeito a toda população, e ainda adequada aplicação dos recursos financeiros públicos, a Prefeitura Municipal de Florianópolis, por intermédio da SMS, estabeleceu nova proposta para o alcance de tais feitos.

Diante dessa nova proposta, propõe-se a adoção de um novo modelo de gestão para o Complexo de Saúde de Florianópolis, gerido por meio de **CONTRATO DE GESTÃO**, transferindo as atribuições da SMS para parceiros especializados na área de saúde, destacando-se alguns critérios econômicos passíveis pela administração indireta, quais sejam:

- a. A modalidade de contratação de funcionários é regida pelo regime Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), tendo em vista que a PMF/SMS adota o regime Estatutário, sendo por sua vez, contemplado com vantagens adicionais tais como: abonos por tempo de serviço, incorporações de gratificações, pagamentos de sobreaviso, valores de hora plantão acima dos encontrados no regime CLT, dificuldade de fechamento de escala para o funcionamento de 24hs de atendimento;
- b. As referidas vantagens e benefícios contemplados no regime estatutário oneram o custo com recursos humanos;
- c. O ato de contratação de prestadores de serviços não implica em gastos públicos, vez que difere do servidor público, cuja investidura em cargo público, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão que são livres de nomeação e exoneração, depende de prévia aprovação em concurso público, mediante provas de caráter eliminatório e classificatório, e prova de títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de cargo em seu respectivo Conselho de Classe;
- d. Economia com relação a aquisição de materiais e medicamentos, já que as OSs tendem a apresentar uma melhor qualidade de serviços e materiais em função de um melhor controle e escolha dos produtos adquiridos, sendo possível uma avaliação contínua dos materiais e serviços;
- e. Os processos licitatórios específicos da Administração Pública, determinado pela Lei nº 8.666/1993 e pela atual Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), emanam dispêndios de tempo, recursos humanos e burocráticos, envolvendo etapas que oneram o produto final;
- f. A contratação e compra de insumos pela OS é mais ágil, sendo dispensável a realização de contratos emergenciais que habitualmente elevam o orçamento;

g. A OS possui maior flexibilidade no processo de aquisição de bens e serviços, e uma cultura de monitoramento e avaliação de desempenho, com estabelecimento de metas de referência em relação ao uso dos recursos (critérios de eficiência).

Quanto à economicidade relativa a transferência de gestão para Organização Social, levando em consideração o levantamento de custos realizado pela SMS na UPA Sul, serviço já existente com administração própria, identificou-se que o maior custo estava relacionado ao custeio da equipe de atendimento, decorrente das seguintes modalidades:

1. Contratação de servidores estatutários lotados nas unidades e com complementação de contratação de servidores temporários quando necessário;
2. Cobertura de profissionais afastados nas escalas com pagamento de horas-plantão (HP), para estatutários e contratos temporários;
3. Contratação de empresa de assessoria a serviços médicos, que realiza contratação de profissionais por vínculo de pessoa jurídica (PJ) para a categoria médica.

Em vista disso, a SMS realizou um levantamento (anexo: estudo de custos/planejamento) para estimar os custos anuais com remuneração e honorários dos profissionais na UPA Sul. Nesse levantamento identificou-se que o valor gasto com o pagamento de HPs para servidores estatutários e seletivos, bem como, o pagamento de honorários para empresas médicas, totalizavam aproximadamente R\$ 9.433.199,90 (40,5%), dentro de um montante total de R\$ 24.652.304,56 gastos com os recursos humanos.

De acordo com as estimativas apresentadas para cada categoria de gastos, a estimativa anual de custos no cenário de gestão indireta (considerando o cenário com premência de 100% dos servidores estatutários) seria de R\$ 22.918.363,49, o que representaria uma economia imediata mínima de R\$ 1.733.941,07/ano, em comparação com o cenário de administração direta, evidenciando economicidade ao erário.

Quando ocorrerem os desligamentos desses funcionários cedidos pelo município, a economicidade será ainda maior, ao totalizar o afastamento de 100% dos servidores o potencial de economicidade será de até R\$9.759.270,41 ao ano.

As demais unidades que passarão a administração para a OS, quais sejam: Hospital dia: Centro Cirúrgico, Centro de Diagnóstico por Imagem e Laboratório de Análises Clínicas, Centro de Infusão e Administração de Medicamentos, Centro Oftalmológico e Óptica Pública, Centro de Especialidades; Centro de Materiais Esterilizados Central e CAPS 24h, são estruturas que ainda não são disponibilizadas no município no porte previsto.

Quanto ao CAPS 24h, realizou-se um estudo específico adotando a conformação prevista no modelo CAPS IV. Para a implantação do mesmo, como administração direta o valor estimado foi de 880.671,42/mês. Considerando o valor médio dos contratos vigentes em duas capitais brasileiras, gerenciados por meio de OS, em equivalência ao porte do serviço municipal a ser estabelecido, o valor estimado foi de 600.000,00/mês. Ou seja, no modelo de administração indireta há uma economicidade prevista de 280.671,42/mês ou 6.319.328,58/ano.

Reforçamos, que há nos serviços porta aberta 24h, a necessidade de cobertura de escalas de trabalho complexas, e que, muitas vezes, o vínculo do paciente é pontual. Apesar de ter leitos e da possibilidade de prover internações por até 30 dias, o principal objetivo dessa unidade é atender o usuário em situação de crise, estabilizá-lo e contrarreferência para a unidade de CAPS e/ou ESF, de acordo com as características do caso, ou seja, o CAPS 24h é, assim como a UPA, uma unidade de vínculo vertical.

Quanto aos atendimentos a serem realizados no Hospital Dia, a SMS já possui uma série de contratos com empresas prestadoras de serviços e estes deverão ser incorporados pelo Hospital, como é o caso dos exames laboratoriais, dos exames de diagnóstico por imagem, do Centro Oftalmológico, dentre outros serviços. A citar os valores anuais dos seguintes contratos: ultrassonografia geral R\$2.513.176,60, ultrassonografia doppler R\$1.012.320,00, oftalmologia R\$9.155.565,82, tomografias R\$3.463.490,08, exames laboratoriais R\$2.307.042,93, EDA e colonoscopia R\$1.561.500,00, totalizando R\$20.002.995,43 em contratos por ano.

A estruturação do Centro de Diagnóstico por Imagem possibilitará que a Secretaria Municipal de Saúde aumente o número de procedimentos a serem realizados, reduzindo assim as filas de espera, especialmente considerando que alguns credenciamentos já foram lançados, sem que a Secretaria tenha conseguido captar prestadores para atender integralmente a fila do SUS. Há motivos diversos que implicam na dificuldade de captar prestadores, os baixos valores da tabela SIGTAP, por exemplo, tem sido um fator delicado na garantia de acesso ao SUS. Estruturar essas áreas de atendimento no Complexo, poderá garantir, que o município tenha sustentabilidade em oferecer exames suficientes. Outras estratégias de intensificação, como mutirões, por exemplo, podem ser usadas sempre que o município avaliar aumento na demanda de serviços, podendo assim, modular entre os exames e procedimentos cirúrgicos a oferta dos atendimentos, gerando economicidade e mais precisão em corrigir a razão oferta/demanda.

Ainda, sobre a escolha em executar procedimentos em prestadores da rede privada por meio de credenciamento, a vantagem de trabalhar essa oferta dentro do

complexo é que o cumprimento de metas quanti e qualitativas previstas no contrato oportuniza um monitoramento mais próximo da produção e entregas ao usuário do SUS. Em relação às cirurgias eletivas, nos últimos anos a SMS também buscou o modelo de contratualização, considerando que não possui unidade hospitalar. No entanto, tal credenciamento apresentou oferta parcial, geralmente pequena e com insuficiência nas ofertas. Além desse recurso (complementar), o município dispõe de pactuação com hospitais estaduais e regionais, porém é público e notório, que estes apresentam uma sobrecarga e que as cirurgias eletivas, muitas vezes, não podem ser priorizadas. O atendimento porta-aberta, a restrição de insumos/equipamentos/leitos de retaguarda e as crises sanitárias são alguns dos fatores, que contribuem para que as ofertas hospitalares atuais sejam insuficientes.

O Hospital Dia de Florianópolis será um importante recurso para Florianópolis e outros municípios que eventualmente constituam pactuação de atendimento, pois no modelo de Hospital Dia os procedimentos são mais rápidos e a alta do paciente ocorre em poucas horas, gerando assim uma importante economia de custos.

A opção pelo modelo de OS, em relação aos procedimentos cirúrgicos, se dá considerando que há um alto grau de variabilidade de procedimentos, de múltiplas áreas (ortopedia, ginecologista, cirurgia geral, cirurgia vascular, otorrinolaringologia, dentre outros) o que com administração direta implicaria na contratação de vários médicos cirurgiões, sendo que o número de procedimentos de cada código e especialidade será determinado pelas listas de espera do SUS, ou seja, pode haver meses em que profissionais não tenham demanda para atender na sua capacidade plena. Além disso, a OS tem maior agilidade para atualizar equipamentos, estrutura técnica e de cuidado do que a administração direta, uma vez que esta depende de processos licitatórios longos, que por vezes podem dar resultado deserto ou ainda ter rupturas de contrato de fornecimento e os serviços serem descontinuados.

8. CONCLUSÃO

O Complexo de Saúde de Florianópolis (CSF) se apresenta como unidade que vem complementar a atenção ao cidadão, garantindo à assistência integral, qualificada, humanizada e resolutiva, nos moldes da Política de Humanização do Sistema Único de Saúde. O CSF vai articular e integrar os serviços de saúde, num único espaço, para garantir a complementaridade da atenção, a agilidade e maior resolutividade das situações de saúde. Além de trazer maior economicidade para o processo.

A transferência de gestão do espaço para o Terceiro Setor, faz-se necessária para modernizar a administração, garantindo a integralidade do funcionamento, sem interrupções motivadas por falta de materiais, equipamentos ou recursos humanos qualificados. Buscando a otimização do uso dos recursos públicos associados a uma prestação de saúde de qualidade que garanta maior resolutividade e satisfação ao usuário.

Além disso, com definição de metas e indicadores de desempenho aliada a uma remuneração variável baseada nessas metas, poderá se promover uma adequada fiscalização dos serviços e estimular a qualidade, incentivando a busca pela eficiência e melhoria contínua dos serviços prestados. A economia gerada com a administração indireta pode ser direcionada para ampliar outras ações de saúde necessárias para atender a população.

Os serviços do Complexo de Saúde de Florianópolis, serão organizados e disponibilizados à população, seguindo os critérios específicos de cada área e as normativas ministeriais, bem como, os protocolos da Secretaria Municipal de Saúde. Cabendo a SMS o acompanhamento e fiscalização dos serviços, para garantia do cumprimento do Contrato de Gestão.

9. REFERÊNCIAS

RODRIGUES, Antônio Felipe Oliveira; SALLUM, Silvio Bhering; RAUPP, Fabiano Maury. Desempenho dos serviços de saúde em hospitais de Santa Catarina. **Scire Salutis**, v.10, n.2, p.73-87, 2020. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2236-9600.2020.002.0010>

Topazio Silveira Neto

Prefeito de Florianópolis

Patrocinador do Projeto de Transferência de Gestão do Complexo de Saúde para a
Organização Social em Saúde

Cristina Pires Pauluci

Secretária Municipal de Saúde de Florianópolis

Aprovações:

Data de Aprovação: / /