

## Novo Modelo de Financiamento de Custeio da Atenção Primária à Saúde

Brasília, novembro/2019

O Conselho Nacional de Secretarias municipais de Saúde - CONASEMS – nasceu a partir do movimento social em prol da saúde pública e se legitimou como uma força política, que assumiu a missão de agregar e de representar o conjunto de **todas as secretarias municipais de saúde do país**. Desde 1988, promove e consolida um novo modelo de gestão pública de saúde alicerçado em conceitos como **descentralização e municipalização**. Assumiu o desafio de **romper com a estrutura centralista de decisões impostas de cima para baixo, que desconsideram as especificidades e as demandas de cada Município Brasileiro**. Propôs uma fórmula de gestão democrática para a saúde, atribuindo aos **Municípios um papel não apenas de meros coadjuvantes**, fazendo jus aos preceitos constitucionais da formulação do Sistema Único de Saúde (SUS).

O CONASEMS defende de forma incondicional que o sistema público de saúde seja mais eficiente e eficaz à medida em que os **Municípios deixem de ser somente executores de ações e serviços de saúde, e assumam também o papel de formuladores de políticas públicas**. Hoje em dia, tem seu espaço político e sua atuação reconhecidos e respeitados nas instâncias Federais, incluindo na pauta de discussões da saúde grandes temas de interesse dos Municípios como financiamento público, recursos humanos e defesa dos princípios do SUS. Entende que a história do SUS é construída dia a dia por meio do exercício das atividades de cada um dos trabalhadores do sistema, notadamente dos gestores municipais que assumem a responsabilidade legal pela elaboração implementação e execução das políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal, igualitário e com equidade às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde dos cidadãos. Contudo, há momentos especiais nesta história e atualmente vivemos um destes momentos. Por meio de um processo inédito e absolutamente democrático, está ocorrendo uma necessária mudança no processo de financiamento da atenção básica em saúde, o qual possibilitará a real inclusão no SUS de milhões de brasileiros, e conseqüentemente a efetivação de uma atenção primária em saúde em consonância com os princípios do SUS.

Por iniciativa da Secretaria de Atenção Primária em Saúde - SAPS do Ministério da Saúde, atendendo a necessidades históricas, que ultrapassam mais de 20 anos, bem como a fortes provocações dos gestores, principalmente dos Municipais, teve início em 2019 a construção de um novo modelo de financiamento da Atenção Primária. A proposta elaborada pelo Ministério da Saúde abraça de forma inequívoca os princípios de universalidade, integralidade e equidade tão caros ao SUS, bem como aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e razoabilidade comuns à toda gestão pública. Para além dos princípios, e como não poderia deixar de ser, atente ainda o disciplinado em todo arcabouço normativo do SUS.

Ciente de seu objetivo constitucional, bem como de que, em média, 70% do financiamento da atenção básica em saúde está sob a responsabilidade dos Municípios, o CONASEMS tem participado ativamente de todo o processo de elaboração da proposta. Em fevereiro de 2019, ainda no âmbito das discussões sobre a ampliação do horário de atendimento à população das Unidades de Saúde da Família (USF), foram apresentadas pelo Ministério da Saúde as primeiras

intenções de mudanças do financiamento da Atenção Básica. Nos meses subsequentes a proposta foi se conformando e, ainda que de forma embrionária, em julho de 2019, no XXXV Congresso Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, foi apresentada pelo Ministério da Saúde à diretoria do CONASEMS, aos presidentes de Cosems e aos Secretários das Capitais. As ideias foram debatidas com representantes da Organização Mundial de Saúde, Organização Pan-americana de Saúde, Instituto de Economia Aplicada, Universidade de Brasília, Banco Mundial e com os gestores municipais. Ao final, após discussões, esclarecimentos e contribuições a proposta recebeu o apoio dos gestores. Nos meses seguintes, após várias reuniões entre técnicos do Ministério da Saúde, CONASS e CONASEMS, bem como membros do Grupo de Trabalho da Atenção Básica, a proposta foi apresentada no Conares de setembro. Posteriormente, por meio de uma equipe formada por autoridades e técnicos, a proposta, em parceria com os Cosems, foi levada por membros do Ministério da Saúde e CONASEMS a 22 Estados do Brasil. A cada apresentação preocupações, sugestões e dúvidas foram anotadas, consideradas e respondidas. Posteriormente, todas as questões foram compiladas, respondidas e atualmente estão disponibilizadas no site da SAPS.

## Simulações

A proposta conta ainda com uma série de simulações que comparam os valores atualmente repassados aos Municípios e os valores que serão repassados, segundo as regras da proposta. Durante todo o processo as simulações possibilitaram a realização de análises de sensibilidade, que por sua vez possibilitaram apurar e validar a proposta. **As inúmeras análises trouxeram luz, sobretudo, as questões relativas à equidade.**

A proposta aporta um incremento de recursos financeiros superior a R\$ 2,5 bilhões. Em termos per capita, o conjunto dos Municípios dos Estados de RR, AM, RO, AC, AP, CE, MA e SE, excluídas suas capitais, receberá 41% dos novos recursos. Os 772 Municípios que compõem a Amazônia Legal receberão em sua totalidade um aporte de recursos financeiros superior a R\$ 306 milhões. Deste total, 149 Municípios considerados “urbanos” pela tipologia do IBGE, mesmo que tenham comunidades longínquas, ribeirinhas e de difícil acesso, receberão incremento superior a R\$ 52 milhões. Já os 205 Municípios classificados como “rural remonto”, aqueles que estão a uma distância relativa acima da média nacional, simultaneamente, em relação a metrópole, capital regional, centro sub-regional, receberão um incremento da ordem de R\$ 63 milhões.

Em 2020, 1.374 Municípios receberão acima de 20% do que receberam em 2019. Outros 2.425 receberão até 20% do que receberam em 2019 e outros 783 Municípios não sofreram alterações significativas em seus repasses. Ou seja, cerca de 70% dos 5.570 Municípios terão aporte de recursos em 2020 e conforme pactuado pelo CONASEMS não haverá qualquer diminuição nos valores repassados pelo Ministério da Saúde, para Atenção Básica, aos Municípios.

## Dados

Como técnica que possibilita testar o desempenho de um determinado processo submetido a diferentes circunstâncias é importante salientar que as simulações são baseadas em um cenário momentâneo do Município, do qual foram consumidas informações disponíveis em competência financeira anteriores e, como consequência, variações entre o cenário apresentado e o atual cenário podem ocorrer. Tais variações serão corrigidas a cada quadrimestre concomitantemente com a apuração e evolução da metodologia.

Neste sentido, a qualidade da informação registrada pelos Municípios é de suma importância em todo o processo. Tão importante quanto a qualidade das informações geradas pelos

Municípios é a disponibilidade e confiabilidade dessas informações a serem providas pelo Ministério da Saúde. Historicamente os Municípios são grandes provedores de dados, porém possuem baixo acesso à informação produzida. Neste contexto, o CONASEMS pontuou, desde o início das discussões, a necessidade premente de qualificar os sistemas de informação e a disponibilidade destes aos Municípios, para uma correta tomada de decisão do conjunto de gestores baseada em informações qualificadas. Assim, estão previstas alterações no Sistema de Cadastro de Estabelecimentos de Saúde no que tange ao cadastramento de ESF e EAP, além de evoluções no e-SUS AB e disseminação das informações contidas neste sistema.

## Informatização

O programa de informatização do Governo do Brasil para a saúde, o Conecte SUS, foi lançado no último dia 11 de novembro. Configura-se como parte da estratégia da Saúde Digital, definida pelo Governo do Brasil, que faz o uso de recursos de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) para produzir e disponibilizar informações confiáveis da saúde, para quem precisa e quando precisa. Neste contexto, a adoção de boas práticas ganha impulso, na busca dos resultados almejados pelas Secretarias Municipais de Saúde.

Na mesma data, o Ministério da Saúde publicou a Portaria n. 2.983 que estabeleceu o Programa de Apoio à Informatização e Qualificação dos Dados da Atenção Primária à Saúde - Informatiza APS e a Portaria n. 2.984 que trata do Projeto Piloto de Apoio à Implementação da Informatização na Atenção Primária à Saúde. Ambas figuram como marcos normativos do processo de informatização junto aos Municípios. Ademais, atendendo ao pleito do CONASEMS, os Municípios que já enviam informações por meio do PEC (e-SUS AB ou sistema terceiro) passarão a receber o custeio da informatização das equipes ainda em 2019.

## Evolução da proposta

A proposta pactuada continua em discussão visando a lapidação e evolução necessárias para atender todas as demandas da Atenção Básica no âmbito dos Municípios. Desta forma, o CONASEMS, o Ministério da Saúde e o CONASS estão fomentando o detalhamento das situações existentes, focando nos Municípios que possuem potenciais perdas financeiras a partir de 2021. A expectativa é de que, durante os próximos 14 meses de transição, um plano de ação tripartites será realizado para identificação dos motivos que causam tais situações e adequações locais e da metodologia serão realizadas.

O empenho coletivo é de que se tenha um financiamento para a Atenção Básica com o dinamismo necessário que a rotina municipal de saúde impõe, alcançando, de fato, a coordenação do cuidado e ordenação do sistema a qual a Atenção Básica se propõe. Mudanças trazem em si preocupações e alterações no dia a dia dos gestores e trabalhadores do SUS, o que é absolutamente natural em todo processo evolutivo. Entretanto, após as conquistas estabelecidas pela PNAB/2017, é chegado o momento em que o Brasil tem a possibilidade de alcançar o que outros países, com sistemas universais ou não, já têm como certo: **a necessidade de se ter uma atenção primária em saúde forte, bem estruturada, que respeite as desigualdades locais, que se torne a porta de entrada e organizadora da atenção no sistema e que promova a atenção e o cuidado a todos os cidadãos.**

**Wilames Freire Bezerra**

Presidente do Conselho Nacional de Secretarias municipais de Saúde - CONASEMS