

# PREFÁCIO

O financiamento da saúde é um tema relevante e estruturalmente complexo em todos os países. No Brasil, os desafios se ampliam devido ao tamanho e diversidade do território, além das persistentes desigualdades sócio-econômicas. Esses fatores exigem ainda mais atenção à forma como os recursos destinados à saúde são mobilizados, distribuídos e utilizados pelas diferentes esferas de governo.

Este livro traz uma contribuição significativa para a compreensão do financiamento da saúde no nível subnacional. Com base em dados detalhados e metodologia consistente, a análise aqui apresentada lança luz sobre padrões, variações e lacunas nos gastos estaduais e municipais em saúde. A leitura atenta dos resultados permite compreender melhor o subfinanciamento do setor, bem como a heterogeneidade na alocação dos recursos e suas implicações para o acesso e a qualidade dos serviços prestados.

O uso do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) como fonte central de dados para este trabalho é especialmente relevante. O sistema representa um esforço valioso para consolidar informações fiscais e oferecer maior transparência à gestão pública. No entanto, seu fortalecimento e especialmente o aprimoramento da qualidade das informações declaradas são essenciais para ampliar seu uso como ferramenta de planejamento, monitoramento e avaliação. Consolidar o Siops como uma fonte confiável e de uso regular é parte do processo mais amplo de institucionalização das contas de saúde no Brasil.

Vários países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como Austrália, Canadá, Espanha, Estados Unidos, México e Suíça monitoram os gastos regionais em saúde como parte de seus esforços para promover maior justiça distributiva e orientar a formulação de políticas públicas baseadas em evidências. A produção sistemática de contas de saúde em diferentes níveis de governo permite não apenas acompanhar tendências de gasto ao longo do tempo, mas também analisar seu impacto sobre resultados em saúde e sobre a equidade no acesso aos serviços.

No Brasil, o papel dos estados e municípios na execução das políticas de saúde é decisivo, mas ainda pouco compreendido desde a perspectiva financeira. A análise

aqui desenvolvida contribui para preencher essa lacuna. Ela evidencia a necessidade de uma governança federativa mais coordenada, bem como um esforço contínuo para aprimorar a qualidade e a regularidade dos dados disponíveis, o que é uma condição indispensável para o desenvolvimento de políticas públicas sustentáveis e com maior impacto sobre a vida dos brasileiros.

O reconhecimento de que o SUS enfrenta um subfinanciamento crônico já está amplamente documentado. Mas tão importante quanto ampliar o financiamento público da saúde é avançar na compreensão do impacto dos recursos alocados. Melhorar a eficiência e a efetividade do gasto público não deve ser visto como alternativa à ampliação dos recursos, e sim como um caminho complementar e necessário para garantir melhores resultados em saúde, maior equidade nas decisões de investimento e mais sustentabilidade para o sistema.

O Sistema Único de Saúde, um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, é uma conquista da sociedade brasileira e ocupa papel central na promoção da coesão social e da equidade no país. Sua consolidação como um arranjo público eficaz e equitativo depende não apenas da ampliação dos recursos para a saúde, mas também do fortalecimento das evidências que orientam decisões, da capacidade analítica em todas as esferas de governo e do compromisso com o aprimoramento contínuo da gestão pública.

Acredito que este livro oferece uma base sólida para esse debate. Ao combinar rigor técnico com sensibilidade às especificidades locais, esta publicação se estabelece como uma referência útil para pesquisadores, gestores e formuladores de políticas comprometidos com o fortalecimento do sistema de saúde brasileiro.

**Frederico Guanais**

*Chefe Adjunto da Divisão de Saúde*

*Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*

Se o Sistema Único de Saúde - SUS, ao atender perto de 200 milhões de residentes no Brasil, é tido como o maior sistema público de saúde do mundo, a mesma grandiosidade ou proporção não se repete na literatura especializada que avalia e estuda sua estruturação, funcionamento, financiamento e gasto. Esse descompasso é agravado pelo fato de que a saúde constitui não apenas uma das funções de governo que mais movimentam recursos e, ao mesmo tempo, se mostra expressiva e crescentemente descentralizada na federação brasileira, com destaque crescente para municípios.

Uma boa contribuição para começar a combater essa carência por maiores conhecimentos e debates é dada pela presente obra, intitulada *“Financiamento da Saúde no Brasil: Perspectivas dos Estados e Municípios”*, organizada por Antonio Carlos Rosa de Oliveira Junior, Blenda Leite Saturnino Pereira, Jurandi Frutuoso Silva e Mauro Guimarães Junqueira, alguns deles a assinarem capítulos do livro junto com Daniel Resende Faleiros, Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes e Natalia Nunes Pereira Batista.

Assim, é digno de nota o esforço mobilizado pelos autores e organizadores, em conjunto com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), no sentido de arregimentar um amplo conjunto de dados referente à caracterização da forma de financiamento da saúde no Brasil, tendo em vista oferecer um diagnóstico preciso de seus principais gargalos.

O momento também é oportuno para se debater mais o custeio do SUS, quando se volta a incluir na agenda de debates econômicos as dúvidas sobre o cumprimento das regras fiscais pelo nível central de governo. É comum nestas horas se deixar no segundo plano os governos estaduais e municipais, menosprezando em particular seu papel decisivo e crescente na prestação de serviços públicos fundamentais, a exemplo de saúde, assim como educação e segurança pública. Ao nosso ver, o debate público e político carece de maior produção e intervenção de produções de caráter acadêmico.

Relatos carecem de dados. E apesar de vivermos na era dos dados, de um volume cada vez maior deles estarem disponíveis, com livre e amplo acesso, nem todos e nem sempre são utilizados para fundamentar posições e políticas públicas. Em particular, a

massa de dados em volta do SUS constitui um insumo tão precioso quanto desconhecido por muitos brasileiros, não apenas para alimentar eventualmente os sofisticados modelos de inteligência artificial, quanto para motivar estudos como os que levaram à divulgação por este livro.

Sem tirar seu mérito, que venham mais livros, porque o SUS é tão grande e essencial que exige maior disseminação de conhecimentos. No caso desta obra, a se destacar que joga luz sob o imprescindível e crescente papel desempenhado pelos entes federativos locais – notadamente, os municípios – nos processos de consecução e viabilização dos serviços públicos de saúde do país.

Assentados sob um prisma essencialmente federativo, os autores explicitam sua principal inferência, qual seja: a despeito das sensíveis assimetrias e disparidades nos processos de alocação dos recursos entre as distintas esferas governamentais, a União se caracteriza por concentrar a maior parte da arrecadação tributária, ao passo que são os demais entes subnacionais que suportam parcela considerável dos encargos relativos à operacionalização dos serviços públicos de saúde.

Há ainda um argumento que se desdobra desse diagnóstico precípua, cujos contornos mais gerais podem ser enunciados do seguinte modo: por um lado, tal discrepância compromete a própria sustentabilidade do sistema público de saúde nacional e, por outro lado, também deteriora sua capacidade de responder, com base em níveis mínimos de equidade preconizados pela Constituição Federal de 1988, os substanciais desafios de saúde pública da nossa sociedade, amplamente, reconhecida pelas elevadas mazelas e desigualdades que se manifestam tanto sob um recorte regional quanto socioeconômico.

Além do primeiro capítulo que compreende uma introdução mais geral, a presente obra é composta por mais quatro capítulos. O segundo capítulo está, essencialmente, assentado sob uma análise histórica, normativa e orçamentária das políticas públicas de saúde, com vistas a oferecer uma visão panorâmica acerca das características mais gerais do SUS. O terceiro capítulo realiza um verdadeiro exame imersivo nos orçamentos estaduais destinados aos serviços públicos de saúde, especialmente, por meio de interessantes análises dos dados extraídos do Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops).

A destacar que, no quarto capítulo, são apontados os principais gargalos relativos aos processos de financiamento do SUS. Como tal, é um convite à reflexão sobre o insuficiente nível de autonomia fiscal experimentado pelos municípios, especialmente, num cenário em que esses mesmos entes federativos têm suportado parcelas cada vez maiores dos encargos que garantem o fornecimento dos serviços públicos de saúde.

Ademais, o capítulo também demonstra que os municípios menores seguem mormente dependentes das transferências governamentais, notadamente as federais. Já no quinto capítulo se aprofunda na discussão acerca do modelo atual do pacto federativo brasileiro e sua capacidade em garantir os direitos constitucionais elementares, particularmente, no que se refere ao acesso universal de serviços básicos de saúde.

Assim, a presente publicação deve inspirar uma maior qualificação do debate nacional referente às formas de financiamento dos serviços públicos de saúde, bem como sobre as relações orçamentárias estabelecidas entre os distintos entes federativos. Isso porque o grau de relevância desse debate torna premente a superação das tensões e interdições ideológicas tão latentes atualmente na sociedade brasileira, que em nada acrescentam à resolução dos reais problemas internos.

Enfim, nossos votos é que contribuições ao debate como deste livro, sobre Financiamento da Saúde, com destaque para Estados e Municípios, estimulem o avanço de reflexões cada vez mais racionais, analiticamente criteriosas e, principalmente, motivadas por um compromisso cívico inegociável com a garantia igualitária de direitos constitucionais básicos para todos os cidadãos brasileiros.

**José Roberto R. Afonso**

*Professor do IDP*

*Pesquisador do CAPP/ISCSP/Univ. Lisboa*

*Conselho Diretivo do FIBE*

**Edivo de Almeida Oliveira**

*Economista especializado em finanças e economia monetária*

Este livro representa um passo importante na produção do conhecimento que todo sistema de saúde precisa para estabelecer um diálogo informado sobre seu financiamento (e a economia política envolvida em cada arranjo financeiro específico, neste caso, nos três níveis de governo no Brasil). Nesse sentido, a análise da dinâmica dos gastos em saúde e, sobretudo, da evolução das responsabilidades compartilhadas entre as instâncias federal, estadual e municipal, a respeito desses gastos, é chave para o enfrentamento de duas questões básicas que o Sistema Único de Saúde (SUS), a menos de cinco anos de 2030, deveria responder: qual é o nível de gasto e investimento público necessário para responder às crescentes demandas da população? E, como a prioridade fiscal deve ser organizada e compartilhada entre os níveis federal, estadual e municipal para alcançar esse financiamento?

Em 2014, os Estados-Membros da OPAS adotaram a resolução sobre Saúde Universal (CD53.R14), que orienta o caminho para que os países das Américas avancem em direção a uma cobertura universal de saúde, que garanta o acesso universal efetivo a serviços abrangentes e de qualidade, no momento e no nível adequados, para todas as pessoas que deles necessitem: indivíduos, suas famílias e comunidades. Esse objetivo de alcançar o acesso universal está no cerne da criação do SUS, que busca tornar o direito constitucional à saúde uma realidade para todos os brasileiros e residentes no país. A resolução de Saúde Universal da OPAS recomenda, em sua terceira linha de ação, um nível de gasto público em saúde que atinja pelo menos 6% do PIB como condição necessária (embora não suficiente) para avançar na direção da Saúde Universal.

Após 37 anos de existência do SUS, este livro mostra que no Brasil esse patamar ainda não foi atingido e atualmente gira em torno de apenas 4%. A publicação sugere que nos últimos anos a prioridade fiscal da saúde no nível federal vem diminuindo (23% entre 2020 e 2023 segundo os autores).

Isso é motivo de preocupação porque as capacidades financeiras dos 5.570 municípios brasileiros são extremamente heterogêneas; o que questiona diretamente a capacidade do sistema de saúde de manter níveis adequados de equidade

no acesso e na proteção financeira. Na verdade, se essa for a tendência do futuro, provavelmente diminuirá a capacidade do sistema de saúde de redistribuir recursos daqueles com boa saúde para aqueles que estão doentes, e daqueles com mais recursos para aqueles com menos (sendo esta uma despesa financiada principalmente pelos impostos). Enquanto em um extremo estão os municípios que possuem recursos abundantes nas grandes metrópoles e megalópoles; no outro extremo, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, encontram-se municípios mais pobres, alguns com um crescimento econômico baixo há décadas, com índice de desenvolvimento humano abaixo da média nacional e com populações em situação de alta vulnerabilidade.

Assim, este livro é um verdadeiro raio X das contas municipais e estaduais a partir do Sistema de Informações dos Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS); algo nunca feito até então. Embora exponha fragilidades do sistema como a falta de padronização no preenchimento dos dados, a análise apresenta informações valiosas. Destaca-se, por exemplo, a maior autonomia nos gastos próprios em saúde por parte dos estados e municípios, com dinâmicas diferenciadas entre as regiões: mais acentuada no Sudeste e no Sul do que no Norte e no Nordeste. Além disso, o livro detalha os elementos de despesa, evidenciando tendências provocadas pela pandemia, como o maior gasto em pessoal temporário e a queda do gasto com suporte profilático e terapêutico (medicamentos basicamente).

Por tudo isso, este trabalho deve ser considerado uma contribuição indispensável aos debates que hoje se fazem necessários para que o SUS não só tenha os recursos financeiros necessários para responder às crescentes necessidades da população, mas também possa servir de base para promover um diálogo entre os três níveis de governo, fortalecendo a coesão da governança do SUS e visando um debate eminentemente político: como deve ser distribuído o financiamento do sistema entre as esferas federal, estadual e municipal?

**Jarbas Barbosa da Silva Jr.**  
*Diretor, OPAS*