



Este boletim é uma síntese de avaliação realizada no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Gastos Diretos - CMAG do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Pública - CMAP



A Média e Alta Complexidade (MAC) em saúde está associada a mais de 4.000 diferentes tipos de procedimentos ambulatoriais e hospitalares de diversas especialidades médicas.

Para viabilizar o atendimento às necessidades de saúde da população, o SUS preconiza a organização dos serviços de saúde em redes de cuidado e regiões de saúde, de modo que os usuários possam ser referenciados aos estabelecimentos de acordo com a sua demanda, mesmo que fora do seu município de residência, visando garantir a integralidade do cuidado.

A efetiva organização da atenção à saúde em redes e regiões ainda é um dos **principais desafios do SUS**, exigindo atuação coordenada de todas as esferas de governo.

Esta avaliação buscou compreender a **lógica de financiamento MAC** e analisar indicadores de acesso geográfico no atendimento de alguns procedimentos de Alta Complexidade hospitalar e ambulatorial.



O **Ministério da Saúde financia** em conjunto com os estados e municípios os procedimentos da MAC, por meio da modalidade de repasse fundo a fundo. A principal questão que surge na discussão do financiamento é sobre quais os **critérios de rateio** que devem ser usados para distribuir os mais de R\$ 45 bilhões destinados a esses procedimentos (2019). As transferências de recursos federais para o SUS devem ter como **principal objetivo a diminuição das disparidades regionais**.

R\$ 45 bilhões de transferência federal
(em 2019)

Mais de **4.000** tipos de procedimentos
Cerca de **12,1** milhões de internações e **3,7** bilhões de procedimentos ambulatoriais (2019)

Fonte: SIA e SIH/Ministério da Saúde.

São diversos aspectos que motivam as decisões sobre o montante de recursos federais a serem destinados mensalmente para cada localidade, tais como:

- habilitação de serviços;
- quantidade de procedimentos realizados;
- expectativa de oferta de atendimentos à população, dentre outros.

Todos esses aspectos são aglutinados em uma lógica de financiamento incremental, materializado nos chamados **Limites Financeiros da MAC**, cujos fatos geradores acarretam aumentos ou reduções dos Limites de cada ente e perduram por tempo indeterminado.



Além desses limites, há recursos que são repassados extra limite, como os recursos do Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (FAEC), financiando

principalmente transplantes e tratamentos dialíticos, e os incrementos temporários, incluindo os recursos de emendas parlamentares.

Atores da Avaliação

Coordenação: CGU

Execução: CGU e IPEA

Gestor da Política: MS

Supervisão: Secap/ME

Aspectos Avaliados



- **Desenho:** Como está estruturado o atual modelo de financiamento da MAC?
- **Governança:** O processo de decisão no que diz respeito à distribuição dos recursos da MAC entre os entes está adequado às normas?
- **Resultado:** Qual é o efeito da distribuição de financiamento da MAC sobre o acesso a internações e procedimentos de alta complexidade (geográfico ou outros)?

Metodologias

Foram utilizadas as metodologias contidas no Guia de Avaliação Ex Post do Governo Federal, principalmente as que dizem respeito à análise de desenho, governança e resultado. Destacam-se o uso das seguintes técnicas de pesquisa:

- Revisão da literatura especializada;
- Revisão de documentação legislativa;
- Análises estatística e econométrica de dados;
- Análise da execução orçamentária e financeira;
- Construção e análise de indicadores de acesso geográfico:
 - distância média percorrida em Km para atendimentos da Alta Complexidade;
 - evasão da Alta Complexidade, ou seja, percentual de atendimentos fora da macrorregião de saúde de residência do paciente.

Sistemas e Bases de Dados

- Sistema de Controle do Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade (SISMAC);
- Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS);
- Execução Financeira do Fundo Nacional de Saúde (FNS);
- Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA);
- Sistema de Informações Hospitalares (SIH);

- Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES);
- Base de distâncias entre municípios (Carvalho et al, 2021).

O que foi encontrado

- Parcela federal do financiamento, em termos per capita, tem apresentado convergência entre as regiões brasileiras, com redução dos diferenciais entre o Norte e o Nordeste em relação ao Sul e Sudeste do país. Contudo, apesar dessa melhora relativa, **localidades com mais serviços de saúde tendem a receber mais recursos federais**. Como consequência, os aportes federais são menores em regiões com rede de saúde menos desenvolvida, não atendendo ao critério de necessidades de saúde da população previsto na Lei Complementar nº 141/2012.
- Há **regiões e macrorregiões de saúde sem cobertura** de alguns procedimentos de média e alta complexidade.
- Estima-se que **61,5% do total de financiamento da MAC está sob a governança direta do Ministério da Saúde** e o restante sob poder decisório de outros atores tais como parlamentares, gestores estaduais/municipais de saúde e prestadores de serviços.
- Valores “extra limite” têm crescido nos últimos anos e, em 2019, corresponderam a 20% do orçamento da MAC. O crescimento desses valores leva a **preocupações na redução da ingerência do Ministério da Saúde sobre a distribuição dos recursos MAC**.
- Discussões acerca de defasagens nos valores da **Tabela SUS** devem **levar em consideração o valor efetivamente transferido pelo Governo Federal**, que representa uma parte do financiamento tripartite e é superior aos valores referenciados na Tabela.
- **Existem desigualdades no acesso à Alta Complexidade**, com distâncias médias percorridas pelos pacientes atendidos variando de aproximadamente de 150 km a mais de 500 km.
- Identificam-se **necessidades de aprimoramentos** nos instrumentos relacionados ao **financiamento federal da Média e Alta Complexidade (MAC)**, nas estratégias de redução das desigualdades regionais e na definição de parâmetros para monitoramento do desempenho da atenção especializada.

Recomendações aprovadas pelo CMAP



Ministério da Saúde: Aprofundar a regionalização do SUS, por meio da elaboração e implementação da Programação Geral das Ações e Serviços de Saúde (PGASS) e do Planejamento Regional Integrado (PRI).





Ministério da Saúde em conjunto com o Ministério da Educação: Elaborar diagnóstico da necessidade de investimentos de médio e longo prazo considerando os parâmetros de cobertura de regiões e macrorregiões de saúde, incluindo no diagnóstico a necessidade de formação e fixação de profissionais de saúde.





Ministério da Saúde: Estabelecer diretrizes para a revisão sistemática e periódica dos parâmetros de cobertura da atenção especializada da

região e macrorregião de saúde, além de monitorar e dar transparência acerca do cumprimento dos parâmetros estabelecidos.

 **Ministério da Saúde:** Definir, para as variações dos limites financeiros da MAC, critérios de priorização dos pleitos dos entes federados, de acordo com a disponibilidade orçamentária no referido Programa/Ação.

 **Ministério da Saúde:** Definir estratégia para coordenar, em nível nacional, as discussões voltadas à revisão do modelo de financiamento federal da MAC.

 **Ministério da Saúde:** Estabelecer parâmetros de deslocamentos territoriais para alguns procedimentos, criar e dar transparência a um sistema de monitoramento de indicadores de acesso geográfico.

 **Ministério da Saúde em conjunto com o Ministério da Economia:** Firmar acordo de cooperação técnica para o aprimoramento de normas acerca dos procedimentos contábeis relativos às ações e serviços públicos de saúde; o compartilhamento de informações; a realização de estudos relativos à integração de dados e informações orçamentárias, contábeis e fiscais; e a realização de capacitação relativas a esses temas.

Respostas do órgão gestor - SAES/MS



• **DRAC/SAES/MS:** teceu críticas ao relatório por associar a regionalização à garantia da eficiência do SUS. Explica que a regionalização do SUS tem sido alvo de diversas tentativas não exitosas. A

explicação mais simples é que a regionalização cria um quarto ente na área de saúde em desacordo com o arranjo federativo do país.

- **DRAC/SAES/MS:** não concordou com diversos aspectos apresentados sobre a ingerência do Ministério da Saúde, principalmente sobre a forma de se classificar os componentes dos recursos MAC, inclusive tecendo críticas quanto ao método de análise e às conclusões;
- **DAET/SAES/MS:** pontuou que o processo de regionalização e organização do SUS deve ocorrer sob a forma de Redes de Atenção à Saúde (RAS) e destacou que isso não foi abordado no relatório;
- **DAET/SAES/MS:** observou que a implementação de políticas da atenção especializada é competência de estados, municípios e DF e estes devem identificar suas necessidades, planejar e organizar as ações e serviços de saúde sob suas competências;
- **Os departamentos da SAES - DRAC, DAET e DAHU -** elogiaram o conteúdo das análises, apontaram que é um documento importante para iniciar a discussão sobre a distribuição dos recursos da MAC e se colocaram à disposição do CMAP e dos avaliadores para aprofundar a discussão acerca dos temas abordados na avaliação.

Para mais informações sobre esta avaliação, acesse os relatórios completos, notas técnicas e nota à imprensa disponíveis em:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>

Ministro da Economia

Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretário-Executivo

Marcelo Pacheco dos Guaranys

Secretário Especial do Tesouro e Orçamento

Bruno Funchal

Secretário de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria

Gustavo José de Guimarães e Souza

Subsecretária de Avaliação de Gasto Direto

Aumara Bastos Feu Alvim de Souza

Subsecretário de Avaliação de Subsídio da União

Nelson Leitão Paes

Coordenação-Geral de Avaliação de Benefício Financeiro ou Creditício - CFIC

Carlos Renato de Melo Castro

Seiji Kumon Fetter

Leonardo Carvalho de Mello

Giovani Silva Machado

Filipe Tomaz Figueiredo Duarte

Elton Menezes do Vale

Coordenação-Geral de Avaliação de Benefício Tributário - CGAT

Rodrigo Leandro de Moura

Igor Vinicius de Souza Geracy

Rafael Luis Giacomini

Ana Cristina Secchi Correia

Ronan Luiz da Silva

Coordenação-Geral de Articulação do Gasto Direto - COART

Wilsimara Maciel Rocha

Roberta da Silva Vieira

Henrique Chaves Faria Carvalho

Ana Paula Piedade Pedrosa

Daniela Sherring Siqueira

Coordenação-Geral de Estudos Fiscais - COEF

Jossifram Almeida Soares

Carlos Henrique Rosa

Fernando Lima Madeira

Rodney Stanev

Gabinete

Alexandre de Oliveira Lima Loyo

Luiz Alberto D'Ávila Araújo

Luiz Otávio Chabalgoity

Para mais informações acesse:

https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secraria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/boletins_publicados

