

## Nota Técnica Cosems RJ 07/2020

### Programa Previne Brasil

#### Cenários de risco de perda de recursos para o ano de 2021

Desde outubro de 2019, antes mesmo da publicação da portaria 2.979/19, o Cosems RJ vem acompanhando de perto os movimentos que culminaram nas mudanças do regramento do financiamento da Atenção Básica (AB), buscando contribuir com o debate e, principalmente, zelando para que este processo não acarrete desfinanciamento aos municípios fluminenses.

Nesse período, as mudanças no financiamento foram discutidas em inúmeras Assembleias do Cosems, CIBs, CIRs, GTs regionais de AB, encontros estadual e regionais específicos para esse fim, reuniões Conasems / Cosems, entre outras atividades, produzindo movimentos uma série de estudos, apresentações e notas técnicas, a partir de um Grupo de Estudos Permanente sobre o tema, composto pela equipe técnica do Cosems RJ e representantes da Superintendência de Atenção Primária à Saúde da SES-RJ.

A presente Nota Técnica (NT) é mais um desses frutos e se propõe a apresentar três (03) cenários em que avaliamos existir um risco claro de desfinanciamento a partir do ano de 2021, observando o regramento atual do Programa Previne Brasil. Destaca-se que embora os cenários tenham como ponto de partida municípios fluminenses, eles podem ser estendidos para os demais municípios brasileiros em situações análogas às apresentadas aqui.

#### Considerações iniciais:

Neste estudo optamos em analisar especificamente o **componente capitação ponderada**, devido aos seguintes motivos:

- Os recursos do componente capitação ponderada referem-se ao que os municípios anteriormente recebiam para custear as equipes de Saúde da Família, os NASF e os gerentes de AB<sup>1</sup>, logo, entender a situação desses recursos no novo modelo de financiamento é condição básica para se avaliar a capacidade que os municípios terão para manter esses serviços;
- Também integra o componente capitação ponderada os recursos que antes eram destinados aos municípios pelo Piso de Atenção Básica Fixo (PAB Fixo). O cálculo desse piso era feito com base em critérios de equidade e porte populacional, sendo definidas quatro faixas com valores per capita diferenciados por grupos de municípios. Sua principal característica era

---

<sup>1</sup> O incentivo para gerentes teve expressão limitada no estado do Rio de Janeiro. Apenas o município de Petrópolis fez jus ao incentivo nas três últimas competências de 2019.

compor uma base orçamentária fixa e previsível, facilitando o planejamento das ações locais. Importante citar que os recursos do PAB Fixo conferiam maior autonomia para os municípios organizarem a AB, uma vez que não estava vinculado a nenhuma ação específica e tinha como base para cálculo de recursos toda a população do município.

- O componente capitação ponderada responde por cerca de 60% do conjunto de recursos do custeio da Atenção Básica;
- O componente desempenho responde por cerca de 10% dos recursos do Programa Previne Brasil e em boa parte dos municípios essa verba está destinada a remunerar programas de incentivo. O acesso a esses recursos também não é fixo, na medida em que os municípios o receberão de acordo com o desempenho alcançado, impedindo que o mesmo seja considerado para financiar ações estruturantes;

Importante destacar, que o município é o ente federativo que vivencia em seu território, todas as dificuldades decorrentes das macro políticas sociais e econômicas que impactam a sua capacidade de execução e gestão das políticas públicas, além de estar sujeito à transformação do cenário epidemiológico, como o da atual pandemia, o que impacta diretamente no alcance das metas definidas pelo componente.

- Finalmente, o componente ações estratégicas mantém a lógica de repasse de recursos com finalidade específica, ou seja, origina-se em uma determinada ação e a continuidade de seu repasse depende da manutenção dela. O próprio Ministério da Saúde historicamente sempre tratou esses recursos como sendo “incentivo de custeio”, ou seja, não se propõem a custear a integralidade das ações para qual se destinam, exigindo, portanto, as devidas contrapartidas pelos municípios. Isso não significa que haverá recurso novo disponível para a AB dos municípios com adesão, e sim que ele acessou novos programas e, ao fazer isso, também assumiu novas despesas.<sup>2</sup> Soma-se a isso, a inclusão do incentivo para ACS neste componente, podendo gerar uma avaliação equivocada ao considerar como recursos adicionais, o aumento do piso salarial da categoria, normatizado por legislação federal.

Para a análise do componente capitação ponderada, foram considerados:

- 1) Para os recursos recebidos em 2019<sup>3</sup>: os valores recebidos nas rubricas Piso da Atenção Básica Fixo (PAB Fixo), estratégia Saúde da Família, NASF e gerentes da Atenção Básica;
- 2) Para os recursos que estão sendo recebidos em 2020: os valores recebidos no presente exercício<sup>4</sup> no componente Capitação Ponderada (Incentivos: per capita de transição, capitação ponderada e fator compensatório de transição) e projeção para os meses de novembro e dezembro com base no regramento da Portaria 2.979/19, utilizando a base cadastral do segundo quadrimestre de 2020, e;

<sup>2</sup> Por exemplo, é louvável que o Ministério da Saúde tenha implementado o Programa Informatiza APS, contribuindo com o esforço de informatização da AB, porém, o custo de se informatizar e manter uma unidade básica é maior que a verba de custeio destinada pelo programa.

<sup>3</sup> Fonte: Painel do Conasems (<https://www.portalgestaoconasems.net/ab>).

<sup>4</sup> Fundo Nacional de Saúde (<https://consultafns.saude.gov.br/#/detalhada>).

- 3) Para os recursos que serão sendo recebidos em 2021: cálculo feito de acordo com o regramento da Portaria 2.979/19 e a base de cadastros válidos do segundo quadrimestre de 2020.

É importante destacar que as ponderações aqui realizadas, que apontam para risco de desfinanciamento, não levam em conta qualquer tipo de reajuste nos valores recebidos, tampouco se levou em consideração o impacto financeiro que o enfrentamento da pandemia da COVID-19 traz aos municípios. Trata-se de uma comparação linear do recebido em 2019 e do previsto a ser recebido em 2021.

### **2020: o ano destinado a transição de modelos**

Antes de apresentarmos os cenários de risco para 2021, trazemos algumas considerações sobre as regras de transição que estão vigentes neste ano, na medida que a ausência delas em 2021 é algo que nos traz uma grande preocupação.

A Portaria 2.979/19 trouxe em seu arcabouço três regras de transição com o objetivo de possibilitar que a mudança no modelo de financiamento fosse realizada minimizando as chances de impacto financeiro negativo para os municípios no exercício de 2020. Desta forma, haveria condições para que estes se adaptassem à nova realidade de financiamento e, a partir de 2021, não necessitassem mais desse apoio.

Uma dessas regras define que o pagamento do incentivo financeiro “capitação ponderada” fosse feito considerando 100% do cadastro potencial de cada município, e não o cadastro efetivamente realizado por eles. Inicialmente, esta regra valeria até o mês de abril/20. Por conta da pandemia, foi estendida até o mês de outubro e ainda há a possibilidade de que o prazo seja novamente ampliado, cobrindo todo o ano de 2020.

Nossos estudos apontam que somente o impacto dessa prorrogação até outubro é responsável pela adição de 135 milhões de reais aos municípios do estado e, caso seja novamente prorrogada, a esse total serão acrescidos 45 milhões.

Outra importante regra de transição, vigente em 2020, é a que destina aos municípios um valor de R\$5,95 por habitante, levando-se em consideração a estimativa populacional do IBGE para o ano de 2019. Essa regra, denominada de “Per Capita de Transição”, aportará nos municípios fluminenses até o final deste ano, cerca de 100 milhões de reais.

As duas regras citadas acima atingem especificamente os municípios listados na Portaria 172/20, que possuíam uma perspectiva de arrecadação para o ano de 2020, superior a 2019, de acordo com os critérios apresentados pela Portaria 2.979/19.

Além dessas, há uma terceira regra, voltada apenas aos municípios em que a perspectiva de arrecadação citada acima era negativa. Por atingir apenas seis (06) municípios fluminenses, o seu impacto financeiro é mais restrito.

Temos, então, no conjunto de regras de transição do componente capitação ponderada, um aporte de 200 milhões reais em 2020, para que os municípios não tivessem perdas e se preparassem

durante esse período. Para se ter uma dimensão de montantes, esse valor é praticamente um terço ( $\frac{1}{3}$ ) de todos os recursos recebidos em 2019 com o PAB Fixo, ESF e NASF nos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro.

Já é possível antecipar hoje, quando temos oito competências financeiras 2020 executadas, que mesmo com as regras de transição, alguns municípios fluminenses terão uma arrecadação menor no componente capitação ponderada, se comparado ao recebido em 2019, nas rubricas correspondentes do desenho de financiamento anterior. Essa situação permanece mesmo que haja a prorrogação da regra que considera 100% do cadastro até o mês de dezembro.

Isso denota que esse esforço não foi suficiente até o momento para alcançar seu objetivo inicial, de se eliminar a possibilidade de perdas financeiras em 2020 e tampouco o seu objetivo principal, de pavimentar uma situação de manutenção ou ganho de arrecadação para os municípios a partir de 2021, visto que os estudos nos apontam para graves perdas na maioria dos municípios do estado.

E nesse momento faz-se necessário destacar que o conjunto dos municípios do estado do Rio de Janeiro foi aquele que mais avançou em seu esforço de cadastro nos dois primeiros quadrimestres de 2020, o que não mudou a expectativa negativa que vislumbramos.

### **Os cenários de risco para 2021**

Na sequência desta NT, analisamos detalhadamente três (03) cenários em que, mantidas as regras atuais para o componente capitação ponderada, haverá perdas financeiras para os municípios, com graves consequência para a Atenção Básica como um todo.

Os cenários não são estanques entre si, sendo possível e até previsível que um município se encaixe em mais de uma das situações descritas abaixo.

#### **Cenário 01 – Municípios com média de população por equipe inferior aos novos parâmetros populacionais definidos na Portaria 2.979/19**

A portaria 2.979/19 traz o seguinte parâmetro médio de cobertura para as equipes de Saúde da Família:

<b>Tipologia IBGE</b>	<b>Parâmetro médio por equipe</b>
Urbano	4.000 pessoas
Intermediário Adjacente Rural Adjacente	2.750 pessoas
Intermediário Remoto Remoto	2.000 pessoas

Para entender essa situação, tomemos como exemplo a situação de um município urbano (município A), com uma população de 25 mil habitantes, e que conte com cinco (05) equipes de Saúde da Família. Seguindo o parâmetro acima, esse município terá um cadastro potencial de 20 mil pessoas, que é a quantidade máxima de cadastros remuneráveis.

A partir de 2021, como as regras de transição deixam de existir, ele passará a receber pela quantidade de pessoas efetivamente cadastradas até esse limite de 20 mil cadastros.

Para se definir o cadastro potencial há um outro limite, intransponível nas regras atuais, que é o tamanho da população do município. Essa regra acarretará uma distorção no financiamento das equipes, como poderemos notar abaixo.

Imaginemos que vizinho ao nosso “município A”, tenhamos um outro município (município B), com a mesma quantidade de equipes de Saúde da Família (5), porém, com uma população de 15 mil pessoas.

Como o financiamento é calculado pelo número de cadastros, mesmo que todos os seus municípios sejam cadastrados, cada uma das equipes seria remunerada, na média, por 3 mil cadastros, recebendo dessa maneira, um valor menor que as equipes do município A.

Temos então, uma situação em que 2 municípios, com equipes da mesma modalidade, recebendo custeio diferentes para as mesmas, numa lógica que prejudica aqueles que montaram o desenho de sua Atenção Básica respeitando as regras em vigor à época<sup>5</sup>, buscando conforme era preconizado, ter uma cobertura de Saúde da Família ampliada e com serviços próximos à sua população.

Assim, todo município com uma alta cobertura, que pelas regras atuais, seu cadastro potencial seja numericamente maior que sua população, ou seja, com uma média de população por equipe inferior aos novos parâmetros populacionais definidos na Portaria 2.979/19, receberá um custeio por equipe menor que outros municípios que não se encontram na mesma situação, mesmo quando tem índice de cadastro semelhante.

Para superar esse desequilíbrio, um possível ajuste no regramento seria determinar que os municípios nesta situação recebam com base na proporção de cadastros realizados em relação ao cadastro potencial calculado pelo parâmetro da portaria, sem o limite populacional.

Assim, se nosso “município B”, com seus 15 mil habitantes e suas cinco (5) ESF, tivesse cadastrado 90% de sua população, passaria a receber por 18.000 cadastros, ou seja, 90% do cadastro potencial, segundo o limite original da portaria ( $5 \times 4.000 = 20.000$  e  $20.000 \times 90\% = 18.000$ ).

Essa mudança de regra corrige a grave distorção apontada acima, na medida que reestabelece na prática, que dois municípios de uma mesma tipologia do IBGE, recebam valores equivalentes de custeio para suas equipes.

No Rio de Janeiro temos cerca de 45% dos municípios nessa situação, sendo que a perspectiva para 2021 é que a grande maioria deles terá um decréscimo de arrecadação no componente capacitação ponderada, mesmo que cadastre 100% de sua população!

---

<sup>5</sup> A Portaria GM/MS N° 2.355, de 10 de outubro de 2013, por exemplo, considera “que cada Equipe de Saúde da Família deve ser responsável por, no máximo, 4.000 pessoas, sendo a média recomendada de 3.000, respeitando critérios de equidade para essa definição e que para áreas mais vulneráveis é necessário que as equipes se responsabilizem pelo cuidado de uma população ainda menor que o recomendado, aproximando de 2.000 pessoas por equipe”;

## **Cenário 02 – Municípios com um cadastro potencial significativamente abaixo ao tamanho de sua população**

O segundo cenário que trazemos à discussão e que pode acarretar situações de grave desfinanciamento em uma série de municípios a partir de 2021, refere-se àqueles municípios que possuem uma baixa cobertura de Atenção Básica.

Os recursos do componente capitação ponderada são calculados a partir do número de cadastros de um município, limitado ao cadastro potencial. O cadastro potencial, como vimos acima, é definido pela multiplicação simples do número de equipes pelos parâmetros determinados pela Portaria 2.979/19, levando-se em conta o tipo da equipe e a classificação do município, limitado pela população estimada.

No exemplo do cenário 01, vimos que um município urbano com cinco (05) ESF terá um cadastro potencial de 20 mil pessoas, pois o parâmetro para ESF de municípios urbanos é de 4.000 pessoas.

Por outro lado, se tivermos um outro município (município C), com as mesmas cinco (05) equipes, porém com uma população de 40 mil pessoas, significará que ele, mesmo que cadastre 100% de seu potencial, apenas conseguirá receber por 20 mil pessoas, ou seja, metade de sua população.

Essa situação somente pode ser revertida, no regramento atual, na medida em que os municípios aumentem o número de equipes de ESF ou EAP, que aumentarão automaticamente seu cadastro potencial, ampliando a possibilidade de recebimento. Para tal, a contrapartida do município será ampliar a despesa com a implantação e manutenção de novas equipes.

Devido ao fato que o atual regramento suprimiu o PAB fixo, que garantia aos municípios uma base de recebimento proporcional a sua população, independentemente de sua cobertura, nos casos de municípios com baixa cobertura, criou-se uma diferença significativa entre o que recebiam e o que passarão a receber.

Esse problema se agrava na medida em que o aumento de equipes não é um processo simples, dependendo do credenciamento em portaria ministerial, mediante disponibilidade orçamentária. Sabemos que há uma série de condicionantes, internas e externas à vontade dos municípios, que dificultam, ou em algumas situações, impedem a ampliação de suas coberturas de AB.

Para esses casos, sugerimos o estabelecimento de uma regra de transição de caráter mais alongado, vinculada a um plano de trabalho definido de forma tripartite, que estabeleça as estratégias de ampliação da cobertura e as responsabilidades de cada um dos entes nesse processo.

Obviamente, durante esse período, faz-se necessário estabelecer um valor a ser recebido que, minimamente, mantenha os níveis de recebimento anteriores à mudança das regras de financiamento da AB.

## **Cenário 03 – Municípios com necessidade de aumento significativo de cadastros**

Neste cenário, temos municípios com um cadastro potencial alto, que denota uma cobertura de AB abrangente, porém que ainda não conseguiram ampliar a sua base de cadastros.

Finalizado o segundo quadrimestre de 2020, observa-se que o conjunto de municípios do estado do Rio de Janeiro foi o que mais avançou nacionalmente em seu quantitativo de cadastro. Nota-se, portanto, que, efetivamente, houve um grande esforço, mesmo em tempos de pandemia, para que esse resultado fosse alcançado.

Porém, quando analisamos esse avanço de cadastros de forma mais cuidadosa, verificamos que ainda temos uma série de municípios que necessitam de um quantitativo muito grande de novos cadastros válidos para atingirem níveis de financiamento compatíveis com 2019.

Esse fato nos mostra a necessidade de se olhar essa questão de forma especial.

Essa necessidade se intensifica na medida em que ainda estamos vivendo sob a pandemia de Covid-19 e já nos avizinhamos do período eleitoral e as consequentes mudanças de gestão, que dificultam o trabalho cotidiano de cadastramento.

E agrava-se no caso de territórios de alta vulnerabilidade social, em que a presença do estado hoje está cerceada pelo domínio territorial implementado por organizações criminosas. Infelizmente, no caso do estado do Rio de Janeiro, tanto nas regiões metropolitanas, quanto em algumas cidades do interior, essa é a realidade de extensos territórios, que praticamente impedem a realização e atualização de novos de cadastros.

Analisando a situação, entendemos ser importante que a regra de transição que remunera 100% do cadastro potencial, válida até outubro de 2020, seja estendida minimamente até agosto de 2021, dando condições concretas para que os municípios consigam continuar e intensificar seus esforços de cadastro, buscando reverter essa situação.

### **Conclusões:**

A presente NT tem por objetivo colaborar nas discussões que visem ao aprimoramento dos mecanismos de transferências federais para a AB.

Entendemos que os cenários apresentados extrapolam a simples intenção do gestor municipal de realizar esta ou aquela ação. Ao contrário, são situações que, quer seja pelas regras da portaria, quer seja pela realidade de determinados municípios, impedem ou dificultam ao máximo que sejam superados os cenários apresentados e ratificam o iminente grave desfinanciamento da AB no ano de 2021.

Ao finalizar essa nota, resgatamos as sugestões colocadas para cada um dos cenários colocados, que julgamos essenciais, destacando que um mesmo município possa estar em mais de um cenário ao mesmo tempo:

- **Cenário 01** – no caso de municípios com média de população por equipe inferior aos novos parâmetros populacionais de cobertura menor que o definidos na Portaria 2.979/19:
  - Sugestão: que passem a receber pelo parâmetro inicial da portaria, proporcional à porcentagem de cadastros efetivados, e não pelo parâmetro limitado pelo tamanho da população.

- **Cenário 02** – no caso de municípios com baixa cobertura de Atenção Básica, logo baixo cadastro potencial, se comparado a sua população:
  - **Sugestão:** estabelecimento de uma regra de transição de caráter mais alongado, vinculada a um plano de trabalho definido de forma tripartite, que estabeleça as estratégias de ampliação do número de equipes e as responsabilidades de cada um dos entes nesse processo.
- **Cenário 03** – no caso de municípios que necessitam um aumento significativo no quantitativo de cadastros válidos:
  - **Sugestão:** manutenção da regra de transição que remunera 100% do cadastro potencial, válida até outubro de 2020, seja estendida minimamente até agosto de 2021.

E, por fim, colocamo-nos à disposição do Ministério da Saúde, Conasems e outros Cosems, bem como instituições de pesquisa ligados à Saúde Pública, para ampliar esses debates, apresentar nossos estudos detalhados e continuar avançando em direção do aprimoramento da Atenção Básica em nosso país, que acreditamos ser o desejo maior de todos as pessoas e instituições comprometidas com um SUS mais forte e presente na vida dos 210 milhões de brasileiras e brasileiros!

**Grupo de Estudos Permanente Sobre o Financiamento da Atenção Básica**

**Cosems RJ**