

EMENDAS
NA **SAÚDE:**
REDUZINDO
DESIGUALDADES

EDIÇÃO
2024



APOIO



REALIZAÇÃO



Rede Temática
SAÚDE



Conselho de Governança

2023-2025

Adriana Barbosa

Feira Preta

Beatriz Fiuza

Instituto Beatriz e Lauro Fiuza

Eduardo Saron

Fundação Itaú para Educação e Cultura

Flavia Constant

Fundação Vale

Gilberto Costa

Pacto pela Promoção da Equidade Racial

Giovanni Harvey

Fundo Baobá

Inês Lafer

Instituto Betty e Jacob Lafer (presidente)

Marina Feffer

Fundação Arymax

Pedro Abramovay

Open Society Foundations

Paulo Boneff

Gerdau

Renata Piazzon

Instituto Arapyáú

Ricardo Henriques

Instituto Unibanco

Conselho Fiscal

2022-2024

Flavia Regina de Souza Oliveira

Mattos Filho

Jair Resende de Almeida Silva

Fundação FEAC

Tatiana Zanotti

Instituto Clima e Sociedade

Secretário-geral

Cassio França

Coordenação Geral

Pedro de Lima Marin

Fundação Tide Setubal

Heloisa Oliveira

Instituto Opy de Saúde

Ana Claudia Andreotti

Fundação José Luiz Egydio Setúbal

Marcia Kalvon Woods

Fundação José Luiz Egydio Setúbal

Isabella Natali Miranda Cuccin

Fundação Tide Setubal

Gustavo Bernardino

GIFE

Pedro Bocca

GIFE

Ricardo Batista

GIFE

Coordenação técnica

Isabella Natali Miranda Cuccin

Pedro de Lima Marin

Projeto gráfico e diagramação

José Francisco Scaglione Quarentei

Oficina 22 Estúdio Design Gráfico e Digital

Sobre a Rede Temática de Saúde



Rede Temática
SAÚDE

A Rede Temática de Saúde do GIFE é formada por organizações do Investimento Social Privado, Sociedade Civil e Think-and-do-Tanks da área. Atualmente é coordenada pela Associação Umane e a RD Saúde com a coordenação executiva do GIFE.

Sua missão é mobilizar e articular parcerias para qualificar o investimento social privado em Saúde. Com isso, o grupo reitera o compromisso de valorizar os investimentos sociais na temática e o interesse de contribuir com iniciativas de fortalecimento de políticas públicas para o setor.

✦ SAIBA MAIS: <https://gife.org.br/atuacao-em-rede/saude/>

EMENDAS
NA **SAÚDE:**
REDUZINDO
DESIGUALDADES

EDIÇÃO
2024

Apresentação

O primeiro relatório ‘Emendas na Saúde: Reduzindo Desigualdades’¹, publicado pela Rede Temática de Saúde do GIFE em 2023, analisou o perfil das emendas parlamentares destinadas à saúde entre 2018 e 2022. Os resultados indicaram que a participação dos parlamentares na definição do orçamento destinado à área da saúde já é quase equivalente à do Ministério da Saúde, representando 47% dos gastos discricionários em saúde no ano de 2022. A pesquisa também buscou compreender e demonstrar os padrões de distribuição territorial das emendas parlamentares na atenção básica.

Os achados do primeiro relatório indicam que embora as emendas estejam sendo direcionadas de forma majoritária aos municípios mais vulneráveis, não parece haver um critério claro de priorização que busque cobrir os vazios assistenciais ou reforçar a cobertura nos municípios com os piores indicadores de resultado. Pelo contrário, o estudo apontou que a maior parte dos recursos oriundos das emendas tem sido direcionada aos municípios que já têm os melhores níveis de cobertura da atenção básica, os melhores indicadores de saúde e que contam com os maiores volumes de recursos próprios destinados ao financiamento da Saúde.

Este cenário é preocupante, pois o orçamento federal da Saúde deve ter um papel fundamental na promoção da equidade, e deve buscar um maior equilíbrio territorial na oferta dos serviços de saúde e financiando a cobertura de eventuais vazios assistenciais. Com grande parte desse orçamento sendo decidido pelo Legislativo, o estudo visa fornecer aos deputados e senadores informações que os ajudem a aplicar critérios mais justos na destinação de recursos. O objetivo é garantir que a distribuição leve em conta tanto as necessidades dos beneficiários quanto a universalização da atenção básica, melhorando as condições de saúde. Dessa forma, seria possível priorizar municípios com indicadores que apontam maior necessidade de financiamento adicional, especialmente na atenção primária.

Para tanto, foi criada a plataforma ‘Emendas na saúde’, onde parlamentares e suas equipes podem ter acesso de forma amigável a dados importantes para balizar suas decisões de alocação orçamentária. A plataforma apresenta dados da destinação das emendas na atenção básica por município, bem como alguns dos principais indicadores na área da saúde também por município, tais como cobertura da atenção básica, mortalidade por doenças crônicas não-transmissíveis e mortalidade materna e infantil. Por fim, a plataforma também propõe a adoção de um índice, o INEAB (Ín-



O objetivo é garantir que a distribuição leve em conta tanto as necessidades dos beneficiários quanto a universalização da atenção básica, melhorando as condições de saúde.

1 Disponível em: <https://www.emendasnaude.org.br/>



Este relatório reafirma o compromisso da Rede Temática de Saúde do GIFE e das organizações realizadoras de contribuir para a promoção de maior equidade na alocação do orçamento federal para a saúde.

dice de Necessidade Potencial de Emendas para a Atenção Básica), que sintetiza os indicadores disponíveis na plataforma em dimensões como cobertura de atenção básica, resultados de saúde e disponibilidade de recursos municipais, ajudando parlamentares a alocar emendas com maior critério de equidade.

Este relatório tem como objetivo atualizar os dados e análises apresentados em 2023, verificando se os padrões de alocação de recursos observados entre 2018 e 2022 permanecem atuais. Além disso, é acompanhado de uma atualização completa dos dados e indicadores da plataforma “Emendas na Saúde”, com melhorias de usabilidade e acessibilidade, tornando-a mais intuitiva para parlamentares e suas equipes. Entre as principais inovações, destacam-se a capacidade de exportar relatórios detalhados por município e a introdução de um campo de busca que facilita a navegação.

A publicação está dividida em três partes. A primeira atualiza o perfil da alocação das emendas parlamentares para a Saúde, incluindo na análise o ano de 2023, com destaque especial para a atenção primária. A partir dessa atualização, busca-se entender se, em 2023, a destinação de recursos aos municípios passou a coincidir com a necessidade de financiamento adicional dos municípios e identificar as principais mudanças em relação ao período anterior.

Na segunda parte, realizamos uma análise regional do perfil das emendas, utilizando indicadores como mortalidade prematura por doenças crônicas, mortalidade infantil, mortalidade materna, cobertura populacional estimada na Atenção Básica (Saúde da Família), cobertura vacinal, percentual da população usuária exclusiva do SUS, orçamento municipal per capita para a saúde e emendas para a atenção básica per capita. Nesta seção, destacamos também em mais detalhes o novo portal de Emendas na Saúde do RT Saúde do GIFE.

Em sua seção final, serão analisados os resultados do Índice de Necessidade Potencial de Emendas na Atenção Básica para 2023, acompanhado das considerações finais e referências bibliográficas.

Em conclusão, este relatório reafirma o compromisso da Rede Temática de Saúde do GIFE e das organizações realizadoras de contribuir para a promoção de maior equidade na alocação do orçamento federal para a saúde, atualizando os dados e indicadores para apoiar decisões mais justas e informadas. A plataforma “Emendas na Saúde” foi aprimorada para facilitar o acesso a informações críticas e introduzir novas ferramentas que potencializam o uso estratégico dos recursos. Espera-se que estas inovações ajudem a reduzir desigualdades e a garantir que os municípios com maior necessidade de financiamento adicional recebam a atenção necessária para melhorar seus indicadores de saúde.

Emendas na Saúde: reduzindo desigualdades – Edição 2024

Resumo executivo:

- A participação dos parlamentares na decisão sobre os gastos da Saúde diminuiu em 2023 na comparação com o ano anterior, mas segue tendo grande importância. Enquanto em 2022 as emendas responderam por 47% do gasto discricionário com Saúde, em 2023 esse percentual caiu para 38%.
- Os repasses diretos a municípios tiveram uma queda acentuada em 2023: de R\$13,1bi em 2022 para R\$9,9 bi em 2023. Além disso, as despesas com emendas na atenção básica tiveram uma diminuição de 28% do total na comparação entre 2022 e 2023. A redução dos repasses para municípios e, mais especificamente, para a atenção básica pode estar afetando a capacidade dos municípios de financiarem seus serviços de atenção primária.
- Os municípios mais beneficiados com emendas parlamentares seguem sendo aqueles que possuem uma capacidade já consolidada de oferecer serviços de atenção básica à sua população. No entanto, esta estratégia tende a não priorizar e dar a devida atenção a ações e políticas que visem a expansão e a universalização da atenção básica em todos os municípios. Quase metade da população brasileira ainda reside em municípios com cobertura inferior a 80%, os quais receberam quatro vezes menos em emendas destinadas à atenção primária.
- Os municípios com disponibilidade de recurso ‘muito baixa’ de acordo com a realidade de cada região do país em 2023 receberam, em média, 66% menos recursos per capita que os municípios na faixa de recursos ‘muito alta’.
- Os recursos de emendas para a atenção básica não estão sendo direcionados para os municípios com resultados de saúde mais desafiadores, especialmente em relação à prevenção de mortes causadas por doenças crônicas não transmissíveis, mortalidade materna, mortalidade infantil (menores de um ano) e a proteção da população por meio de imunizações. O padrão de distribuição é especialmente não equitativo nas regiões Nordeste e Norte.
- Por todos esses motivos, acreditamos que os parlamentares devem considerar critérios de equidade, levando em conta a necessidade de recursos, de universalização da atenção básica e de melhoria das condições de saúde na alocação de suas emendas, priorizando os municípios com indicadores que sugerem maior necessidade de financiamento adicional para a atenção primária.

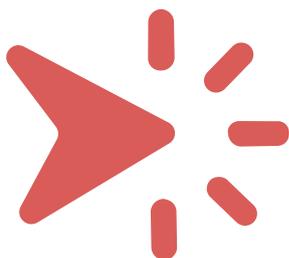
Acesse a plataforma ‘Emendas na saúde: reduzindo desigualdades’

A plataforma apresenta os dados de distribuição de emendas e os indicadores utilizados neste estudo de forma amigável e interativa. Novas funcionalidades foram incorporadas em 2024, como a busca de municípios por texto e a emissão de relatórios.

 www.emendasnasaude.org.br



Sumário



A participação das emendas no orçamento da Saúde em 2023	8
Perfil das emendas na função saúde em 2023	11
Emendas Parlamentares para Atenção Básica em 2023: Análise da distribuição territorial e Considerações	15
Mas, afinal, as emendas parlamentares de 2023 foram direcionadas para os municípios que mais necessitam, conforme os dados demográficos?	17
A plataforma ‘Emendas na saúde: reduzindo desigualdades’	37
Análise do INEAB 2023	38
Considerações Finais	41
Referências	42

A participação das emendas no orçamento da Saúde em 2023

Desde a EC 86/2015, que instituiu o orçamento impositivo para as emendas parlamentares e estabeleceu que metade do limite das emendas individuais deveria ser alocada em ações e serviços de saúde pública, o Congresso tem assumido um papel cada vez mais relevante na definição do orçamento público da União. Isso apresenta desafios para a coordenação da política de Saúde e aumenta a complexidade de financiamento do Sistema Único de Saúde, uma vez que a decisão sobre a alocação de parte significativa dos recursos da União não é mais tomada apenas por um ator centralizado, mas passa a ser compartilhada por 81 senadores e 513 deputados federais. De acordo com o Instituto Brasileiro de Economia (SCHYMURA, 2024), a rápida expansão das emendas pode comprometer a coordenação das ações governamentais, uma vez que os recursos indicados pelos parlamentares não seguem necessariamente os critérios técnicos definidos pelos Ministérios Setoriais. Por isso, é importante que os parlamentares também considerem as diretrizes do planejamento setorial da saúde e a lógica de equidade na distribuição de recursos, contribuindo para combater as desigualdades regionais presentes no país.

O primeiro relatório ‘Emendas na Saúde’, publicado em 2023, mostrava um progressivo crescimento dos valores pagos a título de emenda parlamentar na função Saúde desde que as emendas se tornaram impositivas em 2015. Este crescimento se deu tanto em termos absolutos (valor total pago) quanto relativos (proporção dos valores pagos na função Saúde). Essa leitura indicou que uma fatia cada vez maior do orçamento da Saúde era decidida pelos parlamentares, e não mais pelo Poder Executivo. Essa tendência alcançou seu auge em 2022, quando os valores indicados por parlamentares representaram 11% da alocação total de recursos na Função Saúde, o que correspondeu a R\$ 16,2 bilhões pagos em emendas (valores atualizados pelo IPCA), de um total de R\$ 153,5 bilhões aplicados pela União na saúde.

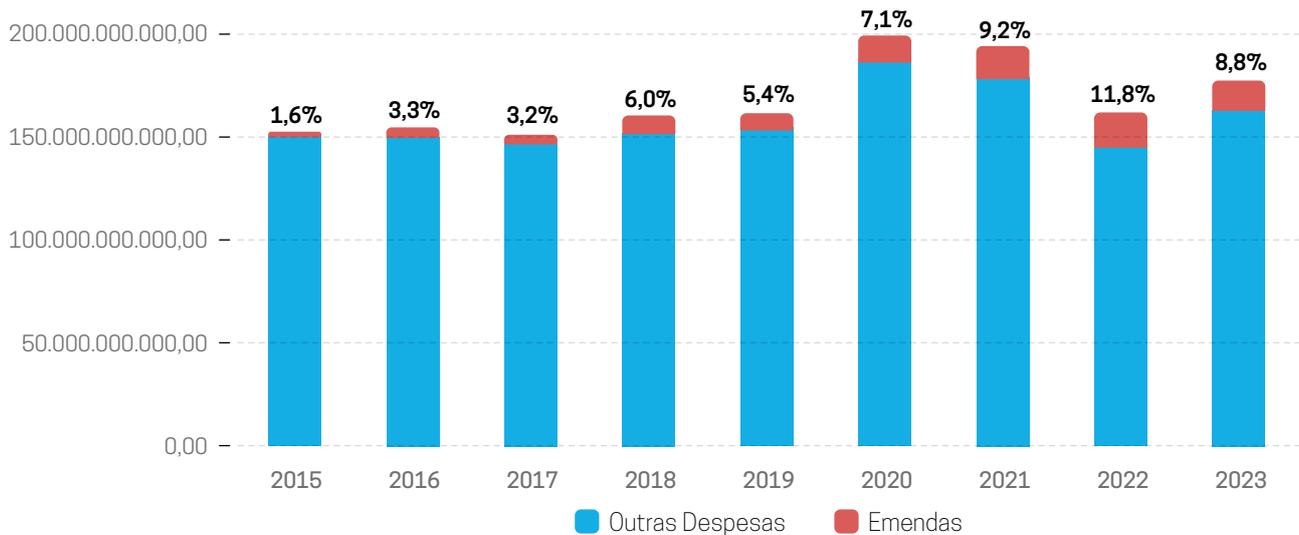
A análise dos dados do exercício de 2023 permite identificar uma reversão desta tendência. **Houve uma redução de 3 pontos percentuais na participação das emendas no orçamento total da saúde**, com os parlamentares alocando R\$ 14,3 bilhões de um total de R\$ 162,6 bilhões destinados pela União à saúde. Isso indica que as transferências via emendas não acompanharam o mesmo ritmo de expansão do crescimento das despesas com Saúde como um todo.

No exercício de 2023 houve uma redução de 3 pontos percentuais na participação das emendas no orçamento total da saúde.



GRÁFICO 1

Valores pagos (no exercício e como restos a pagar) na Função Saúde por exercício (emendas e outras despesas) - valores em percentual e R\$

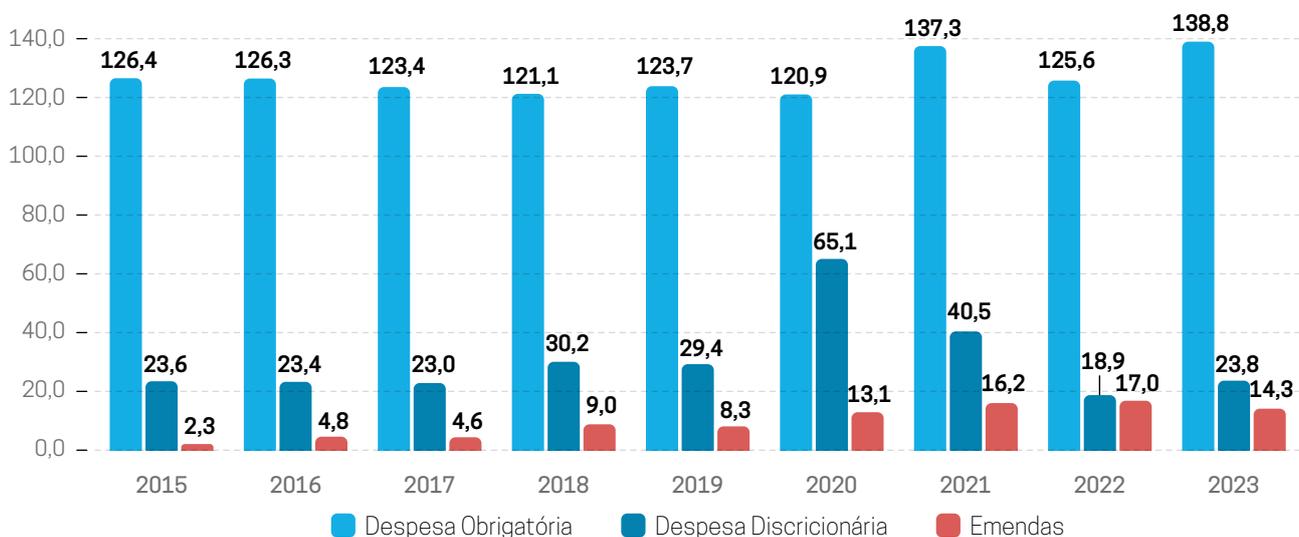


Fonte: SIGA Brasil. Valores atualizados pelo IPCA para dez/2023.

Além da redução global do percentual de emendas sobre o orçamento total da saúde na União, também houve uma queda na proporção das emendas em relação ao montante das despesas discricionárias, ou seja, aquelas que o governo pode decidir como e onde aplicar, de acordo com suas prioridades, pois não é obrigatoriamente vinculada a regras constitucionais ou leis específicas. **Em 2022, as emendas representaram 47% das despesas discricionárias da saúde. Já em 2023, esse percentual caiu para 38%**, com o Ministério da Saúde executando R\$ 23,8 bilhões e o Legislativo indicando R\$ 14,3 bilhões em emendas.

GRÁFICO 2

Valores pagos (no exercício e como restos a pagar) na Função Saúde por classificador de resultado primário - valores em R\$ bi

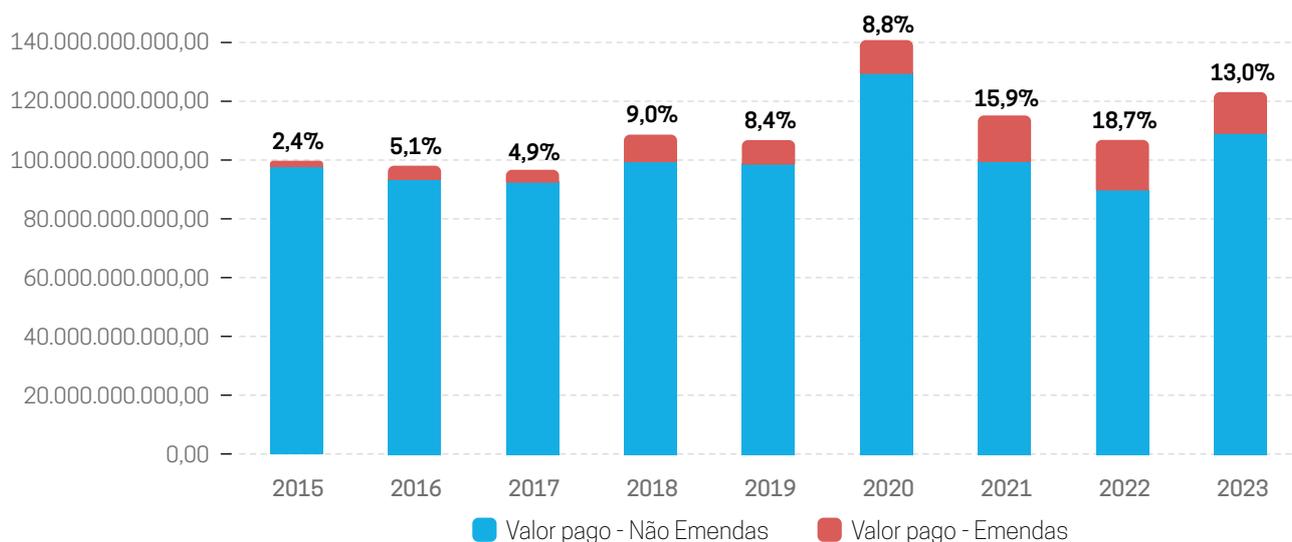


Fonte: SIGA Brasil. Valores atualizados pelo IPCA para dez/2023.

É sabido que a União desempenha um papel fundamental no financiamento dos serviços de Saúde dos Estados e Municípios por meio dos repasses obrigatórios e voluntários. Ao filtrarmos o orçamento da Saúde considerando apenas os valores repassados a estados, municípios e organizações sem fins lucrativos, observa-se um aumento significativo na participação dos parlamentares a partir de 2018, quando as emendas passaram a representar 9% dessas transferências. A partir de 2021, embora o valor total pago na função saúde nas transferências para estados, municípios e organizações tenha diminuído, a participação das emendas cresceu para 15%, atingindo seu maior patamar em 2022, com 18%. Em 2023, no entanto, houve uma redução de 5 pontos percentuais, com as emendas representando 13% das transferências a estados, municípios e organizações.

GRÁFICO 3

Valores pagos na Função Saúde nas modalidades de aplicação de transferências para estados, municípios (inclusive fundo a fundo) e organizações sem fins lucrativos por exercício (emendas e não emendas) - valores em percentual e R\$



Fonte: SIGA Brasil. Valores atualizados pelo IPCA para dez/2023.

Perfil das emendas na função saúde em 2023

No relatório publicado em 2023, com base nos dados extraídos do portal SIGA, a RT Saúde do GIFE analisou o perfil das emendas realizadas entre 2018 e 2022, buscando identificar como esses recursos foram utilizados pelos parlamentares.

Durante o período de 2018 a 2022 foram destinados R\$ 50,2 bilhões² em emendas para a função Saúde. Deste total, aproximadamente R\$28,6 bilhões foram emendas individuais, R\$7,3 bilhões emendas de bancada e R\$13,4 bilhões eram emendas do relator (RP-9).

No exercício de 2023, deputados e senadores indicaram R\$14,1 bilhões em emendas, sendo 73% desse montante correspondentes a emendas individuais (R\$10,3 bilhões) e 23% a emendas de bancada (R\$3,2 bilhões). As emendas do relator (RP-9) sofreram uma redução de 94% em relação a 2022, com apenas R\$ 424 milhões executados nessa modalidade em 2023.

É importante destacar que as emendas do relator, que ficaram conhecidas popularmente como ‘orçamento secreto’, foram implementadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2020. Em 2022, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a modalidade inconstitucional e como parte de um acordo para a transição de governo e o encerramento da prática, foi proposta a Emenda Constitucional 126/2022, que elevou o percentual das emendas individuais de 1,2% para 2% da Receita Corrente Líquida (RCL). Dessa forma, a maior parte dos recursos anteriormente alocados pelo relator passou a ser direcionado para as emendas individuais (FGV-IBRE, 2024). Isso explica o aumento expressivo de 86% nas emendas individuais entre 2022 e 2023, ao mesmo tempo em que houve uma redução expressiva nas emendas do relator, como é possível verificar na Tabela 1. Os pagamentos das emendas de bancada acompanham essa tendência de alta, com crescimento de cerca de 82%, indicando que parte significativa dos parlamentares têm optado por coordenar suas emendas parlamentares com seus colegas de bancada estadual.

No exercício de 2023, deputados e senadores indicaram R\$14,1 bilhões em emendas



emendas individuais (R\$10,3 bilhões)



emendas de bancada (R\$3,2 bilhões)

² Este e todos os demais valores mencionados nesta seção foram corrigidos pelo IPCA para dezembro de 2023.

TABELA 1

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Função Saúde por exercício e tipo de emenda - em R\$

Exercício	Bancada Estadual	Comissão	Individual	Relator (RP9)	Outras/Não informado	Total
2018	583.160.563	-	6.775.362.783	-	7.290.486	7.365.813.832
2019	1.003.361.819	-	5.710.576.710	-	11.129.967	6.725.068.497
2020	1.836.784.829	99.724.201	5.585.704.943	-	667.520.246	8.189.734.219
2021	2.092.612.113	1.297.914	4.953.247.464	6.338.045.706	-	13.385.203.197
2022	1.798.747.841	60.562.597	5.579.111.087	7.117.856.399	-	14.556.277.924
2023	3.280.746.621	44.610.512	10.387.858.401	424.030.387	-	14.137.245.922
Total geral	10.595.413.787	206.195.224,01	38.991.861.388	13.879.932.492	685.940.699	64.359.343.590

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária. Valores atualizados pelo IPCA até dez/2023.

Em 2023, seguindo a tendência observada entre 2018 e 2022, 79% dos recursos foram transferidos para municípios, totalizando R\$11,1 bilhões. Em contrapartida, R\$2,6 bilhões foram destinados aos Estados e ao Distrito Federal, enquanto R\$371,8 milhões foram para instituições privadas sem fins lucrativos, correspondendo a 18% e 3% do total, respectivamente.

Além disso, uma alta concentração de recursos destinados às despesas correntes (custeio) se repetiu em 2023. Apenas R\$1,8 bilhão foi destinado a investimentos, em contraste com os R\$12,3 bilhões alocados para despesas correntes.

Entre 2018 e 2022, aproximadamente 81% dos recursos de emendas foram direcionados para custeio. Essa concentração de recursos em despesas correntes foi apontada como uma problemática no relatório de 2023. Os especialistas destacam que a destinação contínua de emendas para cobrir esses gastos nos municípios representa um desafio para a sustentabilidade e a continuidade do financiamento da manutenção dos sistemas de saúde locais, à medida que a demanda por serviços aumenta (PIOLA e VIEIRA, 2024). Segundo Ulinski *et al* (2024), o constante direcionamento de emendas parlamentares para a Atenção Primária à Saúde (APS) está relacionado à redução dos gastos próprios dos municípios nessa área, indicando um efeito de substituição. Em vez de reduzir as despesas totais em saúde, os municípios têm redirecionado os recursos próprios antes destinados à APS para outras áreas, como vigilância em saúde, aquisição de medicamentos e serviços de média e alta complexidade. Esse cenário é preocupante, já que os recursos provenientes de emendas não são garantidos e podem sofrer quedas significativas imprevisíveis no futuro. Em 2023, 89% dos recursos provenientes de emendas parlamentares destinados à atenção básica nos municípios foram aplicados exclusivamente para o custeio de gastos correntes.

Além disso, houve um aumento expressivo nas transferências de recursos para estados e o Distrito Federal, que passou de R\$ 3,1 milhões em

Em 2023, 89% dos recursos provenientes de emendas parlamentares destinados à atenção básica nos municípios foram aplicados exclusivamente para o custeio de gastos correntes.



2022 para R\$ 2,3 bilhões em 2023. Esse crescimento foi impulsionado, principalmente, por emendas apresentadas nas modalidades de bancada (47%) e individuais (52%).

TABELA 2

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Função Saúde por exercício e tipo de emenda - em R\$

NATUREZA DA DESPESA Modalidade de Aplicação	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total Geral
DESPESAS CORRENTES	4.192.761.118	5.199.960.795	6.776.515.238	11.600.010.064	13.135.840.744	12.300.221.551	53.205.309.510
30 - Transferências a estados e ao DF	292.778	321.745	2.732.113	234.44	3.159.067	2.359.988.337	2.366.728.480
40 - Transferências a municípios	398.976	7.450.403	27.474.466	15.713.481	14.089.672	23.044.231	88.171.228
41 - Transferências a municípios - Fundo a Fundo	4.174.761.617	5.149.295.839	6.712.539.135	11.568.378.909	13.082.114.984	9.881.189.782	50.568.280.266
50 - Transferências a Inst. Privadas s/ Fins Lucrativos	17.307.748	42.892.808	33.769.523	15.683.233	36.477.022	35.999.201	182.129.536
INVESTIMENTOS	3.173.052.714	1.525.107.702	1.413.218.981	1.785.193.134	1.420.437.180	1.837.024.370	11.154.034.080
30 - Transferências a estados e ao DF	7.511.123	14.277.948	22.389.824	25.637.795	51.328.979	228.226.876	349.372.546
40 - Transferências a municípios	50.093.244	59.086.615	210.656.143	89.286.106	99.994.774	70.714.764	579.831.646
41 - Transferências a municípios - Fundo a Fundo	3.011.815.350	1.071.534.491	854.848.329	1.363.203.457	970.685.197	1.202.280.135	8.474.366.959
50 - Transferências a Inst. Privadas s/ Fins Lucrativos	103.632.997	380.208.647	325.324.685	307.065.775	298.428.230	335.802.595	1.750.462.930
Total Geral	7.365.813.832	6.725.068.497	8.189.734.219	13.385.203.197	14.556.277.924	14.137.245.922	64.359.343.590

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária. Valores atualizados pelo IPCA até dez/2023.

O aumento da participação dos Estados na destinação das emendas implicou que os repasses diretos a municípios tiveram uma queda acentuada: de R\$13,1bi em 2022 para R\$9,9 bi em 2023. Ainda assim, os municípios continuaram sendo o destino principal das transferências realizadas por deputados e senadores. No entanto, ao analisarmos por subfunção, as despesas com atenção básica tiveram uma diminuição de 28% na comparação entre 2023 e 2022, enquanto o envio de emendas para assistência hospitalar e ambulatorial teve um aumento de 52% em seus recursos no mesmo período.

TABELA 3

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Função Saúde por subfunção - em R\$

Subfunção	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total Geral
301 - Atenção Básica	2.087.522.826	4.162.606.889	3.975.748.101	8.560.636.066	9.845.643.001	7.104.558.180	35.736.715.064
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	1.079.804.526	2.464.476.773	2.689.179.853	4.190.605.156	4.609.853.208	7.009.052.298	22.042.971.814
122 - Administração Geral	4.138.571.546	40.189.606	1.385.118.975	551.425.586	19.272.418	-	6.134.578.132
Outras Subfunções	59.914.933	57.795.228	138.678.727	82.536.389	81.509.296	23.635.443	444.070.017
Total Geral	7.365.813.832	6.725.068.497	8.188.725.655	13.385.203.197	14.556.277.924	14.137.245.922	64.358.335.027

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária. Valores atualizados pelo IPCA até dez/2023

No detalhe, em 2022, 92% dos recursos voltados para a subfunção assistência hospitalar foram destinados aos municípios por meio de transferências gerais e fundo a fundo. Já em 2023, esse percentual caiu 58%, mas continuou tendo um volume significativo. É importante ressaltar que os municípios, de acordo com suas responsabilidades na estrutura do SUS, devem priorizar a atenção básica. Observa-se, contudo, um descompasso: **enquanto os municípios vêm recebendo recursos adicionais significativos por meio de emendas parlamentares para serviços de média e alta complexidade, os desafios na atenção básica persistem.** Esse resultado pode estar relacionado ao efeito de substituição mencionado anteriormente, em que os municípios redirecionam seus próprios recursos para despesas com assistência hospitalar e ambulatorial, aproveitando o volume de emendas destinadas à atenção primária. Isso gera uma maior necessidade de manter esses serviços, à medida que sua oferta e demanda aumentam nos municípios. Assim, **com a redução expressiva nos repasses para a atenção básica, é razoável supor que os municípios que estavam utilizando esses recursos para reduzir seus próprios aportes nessa modalidade estejam enfrentando dificuldades para financiar seus serviços.** Por fim, é importante ressaltar que o investimento em atenção básica é mais eficiente do ponto de vista orçamentário. Uma baixa cobertura de atenção básica em determinadas localidades resulta em menos informações de saúde para a população, diagnósticos tardios e tratamentos inadequados ou insuficientes para doenças crônicas, se reverberando no aumento da sobrecarga dos serviços hospitalares, que têm custos mais elevados.



Uma baixa cobertura de atenção básica em determinadas localidades resulta em menos informações de saúde para a população, diagnósticos tardios e tratamentos inadequados ou insuficientes para doenças crônicas, se reverberando no aumento da sobrecarga dos serviços hospitalares, que têm custos mais elevados.

Emendas Parlamentares para Atenção Básica em 2023: Análise da distribuição territorial e Considerações



Embora o Nordeste tenha recebido o maior montante absoluto de recursos em 2023, a análise per capita revela um quadro diferente: a região Norte foi a mais favorecida, com R\$ 63,29 per capita.

Em 2023, foram empenhados R\$7,1 bilhões em emendas parlamentares para a subfunção ‘Atenção Básica’ nos municípios brasileiros. Ao compararmos a distribuição regional dessas emendas com o período de 2018 a 2022, observamos algumas mudanças importantes. Nos anos anteriores, as regiões Norte (14%) e Nordeste (44%) se destacaram tanto em termos de volume total de emendas quanto em termos per capita³. Em 2023, as regiões Nordeste (44%) e Sudeste (19%) concentraram o maior volume de recursos, correspondendo a 64% do total de emendas. A região Norte, que havia ocupado a segunda posição em recursos totais no período anterior, passou a ser a terceira maior beneficiária com uma fatia de 15%.

Em relação aos valores per capita, o cenário mantém certa semelhança com o observado no período anterior. Embora o Nordeste tenha recebido o maior montante absoluto de recursos em 2023, a análise per capita revela um quadro diferente: a região Norte foi a mais favorecida, com R\$ 63,29 per capita, o que demonstra uma maior concentração de recursos em relação à sua população, consolidando-a como a região que mais recebeu recursos por habitante, conforme a tabela 4.

TABELA 4

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção ‘Atenção Básica’ por região do país - em R\$

Região	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Norte	450	17.349.619	1.098.114.383,14	63,29
Nordeste	1.794	54.644.582	3.141.137.862,54	57,48
Sul	1.191	29.933.315	990.788.059,64	33,10
Centro-Oeste	467	16.287.809	502.343.566,00	30,84
Sudeste	1.668	84.847.187	1.372.174.309,01	16,17
Total Geral	5.570	203.062.512	7.104.558.180,33	34,99

Fonte: SIGA Brasil – Universo Ordem Bancária, IBGE - Censo 2022.

Ao analisarmos a distribuição por estado, tem-se que o cenário foi pouco modificado. Verificamos que Amapá, Roraima, Acre e Piauí são os estados

³ Conforme tabela 4 da edição de 2023 do relatório.

mais bem posicionados no ranking de emendas per capita, tendo recebido valores per capita acima de R\$119 no ano de 2023. Por outro lado, o Distrito Federal, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais são os estados com menores valores per capita, tendo recebido menos de R\$20 por habitante.

TABELA 5

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por estado - em R\$

UF	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
AP	16	733.508	119.838.829,71	163,38
RR	15	636.303	89.732.549,00	141,02
AC	22	830.026	102.898.901,00	123,97
PI	224	3.269.200	392.005.001,00	119,91
TO	139	1.511.459	176.106.289,43	116,51
PB	223	3.974.495	325.334.893,70	81,86
AL	102	3.127.511	248.201.335,00	79,36
RN	167	3.302.406	231.993.911,60	70,25
AM	62	3.941.175	268.103.399,00	68,03
SE	75	2.209.558	150.135.950,00	67,95
CE	184	8.791.688	448.682.267,24	51,03
MA	217	6.775.152	335.492.351,00	49,52
PE	185	9.058.155	441.299.072,00	48,72
RO	52	1.581.016	63.944.957,00	40,45
BA	417	14.136.417	567.993.081,00	40,18
GO	246	7.055.228	271.914.080,00	38,54
MS	79	2.756.700	104.049.608,00	37,74
ES	78	3.833.486	137.122.446,00	35,77
PA	144	8.116.132	277.489.458,00	34,19
MT	141	3.658.813	124.427.097,00	34,01
PR	399	11.443.208	386.352.183,00	33,76
RS	497	10.880.506	362.738.144,64	33,34
SC	295	7.609.601	241.697.732,00	31,76
MG	853	20.538.718	455.561.309,00	22,18
RJ	92	16.054.524	314.689.114,41	19,60
SP	645	44.420.459	464.801.439,60	10,46
DF	1	2.817.068	1.952.781,00	0,69
Total Geral	5.570	203.062.512	7.104.558.180,33	34,99

Fonte: SIGA Brasil – Universo Ordem Bancária, IBGE - Censo 2022.

A maior parte dos municípios beneficiados pelas emendas para atenção básica em 2023 são de pequeno porte e predominantemente rurais. Em termos per capita, os municípios pequenos receberam 9 vezes mais recursos do que os municípios de grande porte, indicando um forte favorecimento desse perfil de município por parte dos parlamentares.

TABELA 6

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por porte populacional do município beneficiado - em R\$

Faixa de porte populacional (por município)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Pequeno (menos de 50 mil habitantes)	4.218	40.081.446	3.784.824.223,65	94,43
Médio (50 mil habitantes ou mais)	1.033	47.335.932	2.077.254.018,03	43,88
Grande (mais de 100 mil habitantes)	319	115.645.134	1.242.479.938,65	10,74
Total Geral	5.570	203.062.512	7.104.558.180,33	34,99

Fonte: SIGA Brasil – Universo Ordem Bancária, IBGE - Censo 2022.

TABELA 7

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por tipologia do município beneficiado - em R\$

Tipologia	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Rural	3.368	32.691.956	3.272.362.439,95	100,10
Urbano	2.202	170.370.556	3.832.195.740,38	22,49
Total Geral	5.570	203.062.512	7.104.558.180,33	34,99

Fonte: SIGA Brasil – Universo Ordem Bancária, IBGE - Censo 2022.

Mas, afinal, as emendas parlamentares de 2023 foram direcionadas para os municípios que mais necessitam, conforme os dados demográficos?

Dando continuidade aos estudos apresentados no relatório publicado em 2023, retomamos a análise dos seguintes indicadores para buscar responder à questão acima.

QUADRO 1

Indicadores selecionados para a plataforma 'Emendas na saúde: reduzindo desigualdades' Edição 2024

Dimensão	Indicador	Método de Cálculo	Fonte	Objetivo
Cobertura*	Cobertura populacional estimada na Atenção Básica - Saúde da Família (2023)	Cobertura populacional estimada na Atenção Básica, dada pelo percentual da população residente coberta por equipes da Estratégia Saúde da Família e por equipes de Atenção Básica equivalentes	Ministério da Saúde - E-Gestor Informação e Gestão da Atenção Básica	Mensurar a capacidade de um município em ofertar serviços de atenção básica à sua população.
	Percentual da população usuária exclusiva do SUS (2024)	Razão entre a população sem plano de saúde suplementar e o total da população	Agência Nacional de Saúde Suplementar e IBGE estimativa da população 2022	
Disponibilidade de Recursos	Orçamento municipal per capita para a Saúde (2022)	Gasto total do orçamento liquidado municipal em saúde, em reais, per capita. Contempla não apenas as despesas com recursos de tesouro municipal, mas também as transferências estaduais e federais executadas pelos municípios.	Tesouro Nacional - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e IBGE estimativa da população 2022	Inferir a disponibilidade de recursos para a saúde no município.
	Emendas para a atenção básica per capita (2023)	Valor total das emendas pagas na subfunção 'Atenção Básica' em 2023 dividido pela população do município em 2022	Sigla Brasil e IBGE estimativa da população 2022	

Continua

Dimensão	Indicador	Método de Cálculo	Fonte	Objetivo
Resultados em Saúde	Taxa de mortalidade prematura por Doenças Crônicas Não Transmissíveis (2023)	Taxa de mortalidade prematura (indivíduos com idade entre 30 e 69 anos) por doenças crônicas não-transmissíveis, por 100 mil habitantes na faixa etária de 30 a 69 anos.	Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Prematura (30 a 69 anos) por DCNT e IBGE estimativa da população 2022	Verificar o quanto efetivo é o sistema de atenção primária em determinado município em garantir proteção a sua população e, assim, prevenir mortes evitáveis
	Taxa de mortalidade infantil direta da região de saúde (média trienal (2021-2023))	Relação entre o número de óbitos de crianças menores de 1 ano de idade, a quantidade de nascidos vivos durante o ano e em determinado limite geográfico, multiplicados por mil.	Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Infantil e Fetal e Painel de Natalidade - Nascidos Vivos	
	Taxa de mortalidade materna da região de saúde (média trienal 2021-2023)	Número de óbitos de mulheres residentes, por causas e condições consideradas de morte materna / Número de nascidos vivos de mães residentes x 100.000	Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Materna e Painel de Natalidade - Nascidos Vivos	
	Taxa de cobertura Vacinal (2023)	Média da cobertura das vacinas que fazem parte do calendário regular de vacinação: BCG, Hepatite B idade <= 30 dias, Rotavírus Humano, Meningococo C, Hepatite B, Penta, Pneumocócica, Poliomielite, Poliomielite 4 anos, Febre Amarela, Hepatite A, Pneumocócica(1º ref), Meningococo C (1º ref), Poliomielite(1º ref), Tríplice Viral D1, Tríplice Viral D2, Tetra Viral(SRC+VZ), DTP, DTP REF (4 e 6 anos), Tríplice Bacte(DTP)(1º ref), Dupla adulto e dTpa gestante, dTpa gestante, Varicela.	Ministério da Saúde - Cobertura Vacinal - Residência	

* Diferentemente do relatório anterior, o Indicador Sintético Final não é utilizado neste levantamento, uma vez que o programa Previne Brasil foi descontinuado como modelo de financiamento à Atenção Primária à Saúde (APS).

Os valores distribuídos a título de transferências para os municípios (modalidades de aplicação 40 e 41) na forma de emendas na função atenção básica foram analisados à luz dos indicadores mencionados na tabela acima, buscando compreender se o padrão geográfico de distribuição dos recursos atende a critérios de equidade e universalização da atenção primária. Com base em cada um dos indicadores, os municípios foram classificados em cinco faixas - muito alto, alto, médio, baixo, muito baixo. Na maioria dos casos a classificação em faixas se deu a partir do cálculo dos quintis para cada indicador, comparando cada município com os seus pares na mesma região do Brasil, de forma a evitar comparações de realidades de municípios com características socioeconômicas muito distintas. Como inovação em relação ao relatório anterior, as tabelas são apresentadas primeiramente para o Brasil como um todo, e em seguida para cada região.

De acordo com dados do portal Siga Brasil referente ao exercício de 2023, os municípios que receberam o maior volume de emendas para atenção básica por habitante, são também municípios que registraram um Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) muito alto. Nesse sentido, a alocação de emendas na saúde parece, a priori, refletir um esforço contínuo em incre-



Em 2023, os municípios que receberam o maior volume de emendas para atenção básica por habitante, são também os que registraram um Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) muito alto.



mentar o SUS das gestões municipais mais vulneráveis, especialmente em municípios de pequeno porte e rurais.

TABELA 8

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de vulnerabilidade do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) - em R\$

Faixa do IVS (por município)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito alta	803	15.527.596	1.500.094.990,71	96,61
Alta	1.178	24.027.011	1.877.997.242,94	78,16
Média	1.258	54.538.261	1.660.561.605,20	30,45
Muito baixa	627	23.123.437	478.179.705,00	20,68
Baixa	1.699	85.788.302	1.583.612.151,48	18,46
Total Geral	5.565	203.004.607	7.100.445.695,33	34,98

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; IPEA; IBGE (Censo 2022). Dados não disponíveis para 5 municípios - Mojuí dos Campos (PA), Pescaria Brava (SC), Balneário Rincão (SC), Pinto Bandeira (RS), Paraíso das Águas (MS).

Adicionalmente, tem-se que os municípios com maior dependência do SUS, ou seja, aqueles em que a população usuária exclusiva é muito alta, acima de 98,8%, receberam, em média, R\$103,91 por habitante, cenário bastante semelhante ao que fora verificado pelo estudo referente ao período 2018-2022. Esse indicador, isoladamente indica que as emendas têm sido orientadas principalmente para o atendimento à população que depende exclusivamente do sistema público de saúde.

TABELA 9

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de população usuária exclusiva do SUS, Brasil - em R\$

Faixa de percentual da população usuária exclusiva do SUS (por município)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta (acima de 98,8%)	1.114	16.132.570	1.676.362.044	103,91
Alta (acima de 96,8%)	1.114	15.272.846	1.455.526.786	95,30
Média (acima de 92,6%)	1.114	17.717.783	1.275.434.114	71,99
Baixa (acima de 86,6%)	1.114	27.922.621	1.151.034.893	41,22
Muito Baixa (abaixo de 83,5%)	1.114	126.016.692	1.546.200.344	12,27
Total Geral	5.570	203.062.512	7.104.558.180	34,99

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; IBGE (Censo 2022); ANS (População Beneficiária de Plano de Saúde de 03/2024). População usuária exclusiva do SUS definida como a população total do município menos a população com plano de saúde suplementar.

Ao olharmos para essa distribuição entre as regiões do país, todas as regiões receberam mais recursos por habitante para a atenção básica nos municípios em que a população dependente do SUS é muito alta ou alta.

TABELA 10

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica'
por faixa de população usuária exclusiva do SUS na região centro-oeste - em R\$

Faixa de percentual da população usuária exclusiva do SUS (Centro-Oeste)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta	16	91.733	11.099.566	121,00
Alta	88	527.347	57.602.476	109,23
Média	143	2.053.369	142.083.568	69,20
Baixa	130	3.206.693	142.384.756	44,40
Muito Baixa	90	10.408.667	149.173.200	14,33
Total Geral	467	16.287.809	502.343.566	30,84

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; IBGE (Censo 2022); ANS (População Beneficiária de Plano de Saúde de 03/2024). População usuária exclusiva do SUS definida como a população total do município menos a população com plano de saúde suplementar.

TABELA 11

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica'
por faixa de população usuária exclusiva do SUS na região nordeste - em R\$

Faixa de percentual da população usuária exclusiva do SUS (Nordeste)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta	765	10.117.560	1.038.989.800	102,69
Alta	620	10.946.405	1.048.141.222	95,75
Média	259	7.797.574	569.622.730	73,05
Baixa	99	7.705.128	253.759.549	32,93
Muito Baixa	51	18.077.915	230.624.562	12,76
Total Geral	1.794	54.644.582	3.141.137.863	57,48

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; IBGE (Censo 2022); ANS (População Beneficiária de Plano de Saúde de 03/2024). População usuária exclusiva do SUS definida como a população total do município menos a população com plano de saúde suplementar.

TABELA 12

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica'
por faixa de população usuária exclusiva do SUS na região norte - em R\$

Faixa de percentual da população usuária exclusiva do SUS (Norte)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Alta	108	1.792.219	194.537.355	108,55
Muito Alta	251	5.385.574	576.909.532	107,12
Média	55	2.308.446	159.090.790	68,92
Baixa	26	2.749.980	117.466.458	42,72
Muito Baixa	10	5.113.400	50.110.248	9,80
Total Geral	450	17.349.619	1.098.114.383	63,29

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; IBGE (Censo 2022); ANS (População Beneficiária de Plano de Saúde de 03/2024). População usuária exclusiva do SUS definida como a população total do município menos a população com plano de saúde suplementar.

TABELA 13

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de população usuária exclusiva do SUS na região sudeste - em R\$

Faixa de percentual da população usuária exclusiva do SUS (Sudeste)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta	59	449.615	39.584.652	88,04
Média	299	2.629.627	158.305.594	60,20
Alta	148	1.188.965	68.993.698	58,03
Baixa	472	7.758.661	338.002.848	43,56
Muito Baixa	690	72.820.319	767.287.517	10,54
Total Geral	1.668	84.847.187	1.372.174.309	16,17

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; IBGE (Censo 2022); ANS (População Beneficiária de Plano de Saúde de 03/2024). População usuária exclusiva do SUS definida como a população total do município menos a população com plano de saúde suplementar.

TABELA 14

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de população usuária exclusiva do SUS na região sul - em R\$

Faixa de percentual da população usuária exclusiva do SUS (Sul)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta	23	88.088	9.778.494	111,01
Alta	150	817.91	86.252.035	105,45
Média	358	2.928.767	246.331.432	84,11
Baixa	387	6.502.159	299.421.282	46,05
Muito Baixa	273	19.596.391	349.004.817	17,81
Total Geral	1.191	29.933.315	990.788.060	33,10

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; IBGE (Censo 2022); ANS (População Beneficiária de Plano de Saúde de 03/2024). População usuária exclusiva do SUS definida como a população total do município menos a população com plano de saúde suplementar.

Os municípios com uma cobertura completa de equipes de Estratégia de Saúde da Família e outras equipes de atenção básica foram os que receberam os maiores recursos per capita.

Ao olharmos para os indicadores relacionados à capacidade de prestação do serviço de saúde pelos municípios, no período de 2018-2022 foram verificados indícios de que os recursos de emendas parlamentares não estavam sendo alocados nos locais com maior necessidade de expansão da cobertura da atenção básica. Em 2023 isso não se modificou. Os municípios com uma cobertura completa de equipes de Estratégia de Saúde da Família e outras equipes de atenção básica foram os que receberam os maiores recursos per capita (em média R\$ 61,88), enquanto os municípios com uma cobertura de atenção básica baixa ou muito baixa receberam, em média menos de R\$20,54 por habitante. É importante ressaltar que os municípios com os maiores déficits de cobertura tendem a ser também os mais populosos e com maior presença de saúde suplementar.

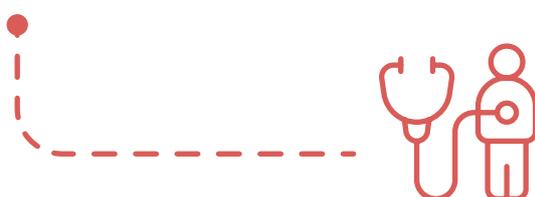


TABELA 15

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de cobertura de Atenção Básica (PSF), Brasil - em R\$

Faixa de cobertura de Atenção Básica (PSF)(por município)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Completa (100%)	3.261	54.836.172	3.393.449.012	61,88
Alta (acima de 90%)	1.055	29.603.002	1.413.232.022	47,74
Média (entre 80% e 89,9%)	608	38.928.758	955.537.316	24,55
Baixa (entre 70% e 79,9%)	276	20.841.801	428.034.125	20,54
Muito Baixa (menor que 69,9%)	370	58.852.779	914.305.706	15,54
Total Geral	5.570	203.062.512	7.104.558.180	34,99

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Ministério da Saúde - E-Gestor Informação e Gestão da Atenção Básica; IBGE (Censo 2022).

Este dado, presente em todas as regiões do Brasil, indica que as emendas parlamentares podem estar sendo direcionadas para fortalecer ainda mais a cobertura já existente. No entanto, esta estratégia tende a não priorizar e dar a devida atenção a ações e políticas que visem a expansão e a universalização da atenção básica em todos os municípios. Quase metade da população brasileira ainda reside em municípios com cobertura inferior a 80%, os quais receberam quatro vezes menos em emendas destinadas à atenção primária.

TABELA 16

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de cobertura de Atenção Básica (PSF) na região Sudeste - em R\$

Faixa de cobertura de Atenção Básica (PSF)(Sudeste)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Completa	955	17.081.414	556.327.863	32,57
Alta	296	7.619.290	235.181.958	30,87
Baixa	103	10.322.286	132.829.486	12,87
Média	166	15.567.759	145.284.389	9,33
Muito Baixa	148	34.256.438	302.550.613	8,83
Total Geral	1.668	84.847.187	1.372.174.309	16,17

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Ministério da Saúde - E-Gestor Informação e Gestão da Atenção Básica; IBGE (Censo 2022).

TABELA 17

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de cobertura de Atenção Básica (PSF) na região Sul - em R\$

Faixa de cobertura de Atenção Básica (PSF)(Sul)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Completa	872	13.285.581	650.774.434	48,98
Alta	141	3.729.429	136.240.369	36,53
Muito Baixa	53	3.114.114	60.300.449	19,36
Baixa	37	3.338.673	54.826.406	16,42
Média	88	6.465.518	88.646.402	13,71
Total Geral	1.191	29.933.315	990.788.060	33,10

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Ministério da Saúde - E-Gestor Informação e Gestão da Atenção Básica; IBGE (Censo 2022).

TABELA 18

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de cobertura de Atenção Básica (PSF) na região Norte - em R\$

Faixa de cobertura de Atenção Básica (PSF)(Norte)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Completa	152	2.440.373	227.267.103	93,13
Alta	86	2.334.187	182.688.592	78,27
Muito Baixa	92	5.357.332	339.105.006	63,30
Baixa	43	2.321.009	116.994.283	50,41
Média	77	4.896.718	232.059.399	47,39
Total Geral	450	17.349.619	1.098.114.383	63,29

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Ministério da Saúde - E-Gestor Informação e Gestão da Atenção Básica; IBGE (Censo 2022)

TABELA 19

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de cobertura de Atenção Básica (PSF) na região Nordeste - em R\$

Faixa de cobertura de Atenção Básica (PSF)(Nordeste)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Completa	985	17.650.082	1.683.683.490	95,39
Alta	476	14.590.281	801.381.343	54,93
Média	214	8.766.706	411.002.028	46,88
Baixa	68	3.728.805	91.863.302	24,64
Muito Baixa	51	9.908.708	153.207.700	15,46
Total Geral	1.794	54.644.582	3.141.137.863	57,48

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Ministério da Saúde - E-Gestor Informação e Gestão da Atenção Básica; IBGE (Censo 2022).

TABELA 20

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de cobertura de Atenção Básica (PSF) na região Centro-Oeste - em R\$

Faixa de cobertura de Atenção Básica (PSF)(Centro-Oeste)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Completa	297	4.378.722	275.396.122	62,89
Alta	56	1.329.815	57.739.760	43,42
Baixa	25	1.131.028	31.520.648	27,87
Média	63	3.232.057	78.545.098	24,30
Muito Baixa	26	6.216.187	59.141.938	9,51
Total Geral	467	16.287.809	502.343.566	30,84

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Ministério da Saúde - E-Gestor Informação e Gestão da Atenção Básica; IBGE (Censo 2022).

Nesse sentido, os indicadores relacionados à cobertura da rede de atenção básica nos municípios mostram que os recursos provenientes de emendas parlamentares federais estão sendo direcionados para as localidades com maior dependência da população em relação ao SUS, que é sua principal fonte de atendimento. Contudo, o indicador de cobertura da atenção básica também revela que os municípios mais beneficiados são aqueles que possuem uma capacidade já consolidada de oferecer serviços de atenção básica à sua população.

O estudo busca avaliar se os recursos oriundos de emendas chegam aos municípios com menor capacidade própria de financiamento da Saúde. Para tanto, analisamos o indicador “orçamento municipal para a saúde” e dividimos os municípios por faixas de acordo com a comparação com a realidade de cada região do país. Com relação à dimensão de recursos municipais aplicados na Saúde, no período anterior os municípios com disponibilidade de recurso ‘muito baixa’ receberam em média 38% menos recursos per capita que os municípios na faixa de recursos ‘muito alta’. Já em 2023 essa tendência se mostrou de forma ainda mais pronunciada, e os municípios com maiores orçamentos por habitante na função saúde receberam proporcionalmente mais recursos de emendas. Isso evidencia um possível desafio persistente para os parlamentares: o descompasso entre a necessidade de financiamento e o recebimento de recursos advindos de emendas que auxiliariam na mitigação desses desequilíbrios.

Os municípios com disponibilidade de recurso ‘muito baixa’ de acordo com a realidade de cada região do país em 2023 receberam, em média, 66% menos recursos per capita que os municípios na faixa de recursos ‘muito alta’.



Em todas as regiões, os municípios que possuem um orçamento per capita para a saúde municipal classificado como muito alto são priorizados pelas emendas federais.

TABELA 21

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção ‘Atenção Básica’ por faixa de disponibilidade de recursos municipais para a Saúde, Brasil - em R\$

Faixa de orçamento municipal per capita (por região)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta	11.833.822	923.055.264,71	78,00
Alta	23.941.721	1.146.498.353,25	47,89
Baixa	41.864.616	1.562.158.280,43	37,31
Média	49.810.179	1.457.182.538,00	29,25
Muito Baixa	75.400.279	2.000.285.129,94	26,53
Total Geral	202.850.617	7.089.179.566,33	34,95

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Tesouro Nacional - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi); IBGE (Censo 2022). Dados não disponíveis para 11 municípios.

Com relação às regiões do país, esse cenário se repete com os municípios que possuem um orçamento per capita para a saúde municipal classificado como muito alto sendo altamente priorizados pelas emendas federais, em todas as regiões. Em média, os municípios com os maiores orçamentos na função saúde por habitante receberam entre R\$42,27 e R\$146,29 per capita adicionais de emendas federais, enquanto municípios com orçamentos muito baixos considerando seu contingente populacional, receberam, entre R\$10,77 e R\$42,47 por habitante em emendas.

TABELA 22

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica'
por faixa de disponibilidade de recursos municipais para a Saúde na região Centro-Oeste - em R\$

Faixa de orçamento municipal per capita (Centro-Oeste)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta (entre R\$2.139 e R\$4.517)	605.886	52.542.325,00	86,72
Média (entre R\$1.453 e entre R\$1.699)	2.202.178	90.526.639,00	41,11
Alta (entre R\$1.700 e R\$2.138)	2.441.714	87.960.601,00	36,02
Muito Baixa (abaixo de R\$1.177)	6.169.239	166.561.787,00	27,00
Baixa (entre R\$1.178 e entre R\$1.452)	4.868.792	104.752.214,00	21,52
Total Geral	16.287.809	502.343.566,00	30,84

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Tesouro Nacional - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi); IBGE (Censo 2022). Dados não disponíveis para 11 municípios.

TABELA 23

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica'
por faixa de disponibilidade de recursos municipais para a Saúde na região Nordeste - em R\$

Faixa de orçamento municipal per capita (Nordeste)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta (entre R\$1.380 e R\$5.341)	4.465.287	426.116.088,00	95,43
Alta (entre R\$1.154 e R\$1.379)	6.661.678	544.196.483,24	81,69
Baixa (entre R\$1.008 e R\$1.152)	10.910.617	715.931.613,00	65,62
Média (entre R\$1.009 e R\$1.153)	12.955.970	672.581.540,00	51,91
Muito Baixa (abaixo de R\$868)	19.643.533	782.012.164,30	39,81
Total Geral	54.637.085	3.140.837.888,54	57,49

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Tesouro Nacional - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi); IBGE (Censo 2022). Dados não disponíveis para 11 municípios.

TABELA 24

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica'
por faixa de disponibilidade de recursos municipais para a Saúde na região Norte - em R\$

Faixa de orçamento municipal per capita (Norte)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta (entre R\$1.553 e R\$4.406)	873.641	127.805.889,71	146,29
Alta (entre R\$1.210 e R\$1.552)	1.018.540	131.876.869,00	129,48
Média (entre R\$977 e R\$1.209)	3.438.302	240.291.931,00	69,89
Baixa (entre R\$976 e R\$ 1.208)	4.512.590	272.688.539,43	60,43
Muito Baixa (entre R\$774 e R\$975)	7.359.912	312.565.325,00	42,47
Total Geral	17.202.985	1.085.228.554,14	63,08

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Tesouro Nacional - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi); IBGE (Censo 2022). Dados não disponíveis para 11 municípios.

TABELA 25

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de disponibilidade de recursos municipais para a Saúde na região Sudeste - em R\$

Faixa de orçamento municipal per capita (Sudeste)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta (entre R\$1.982 e R\$6.326)	4.920.168	207.974.937,00	42,27
Alta (entre R\$1.556 e R\$1.981)	11.206.835	228.253.545,01	20,37
Baixa (entre R\$1.099 e R\$1.326)	15.412.543	258.329.217,00	16,76
Muito Baixa (abaixo de R\$1.098)	30.923.143	435.599.988,00	14,09
Média (entre R\$1.327 e R\$1.557)	22.330.014	240.507.811,00	10,77
Total Geral	84.792.703	1.370.665.498,01	16,16

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Tesouro Nacional - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi); IBGE (Censo 2022). Dados não disponíveis para 11 municípios.

TABELA 26

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de disponibilidade de recursos municipais para a Saúde na região Sul - em R\$

Faixa de orçamento municipal per capita (Sul)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta (entre R\$2.009 e R\$6.149)	968.84	108.616.025,00	112,11
Alta (entre R\$1.602 e R\$2.008)	2.612.954	154.210.855,00	59,02
Baixa (entre R\$1.078 e R\$1.296)	6.160.074	210.456.697,00	34,16
Muito Baixa (abaixo de R\$1.077)	11.304.452	303.545.865,64	26,85
Média (entre R\$1.297 e R\$1.603)	8.883.715	213.274.617,00	24,01
Total Geral	29.930.035	990.104.059,64	33,08

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Tesouro Nacional - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi); IBGE (Censo 2022). Dados não disponíveis para 11 municípios.

A Constituição estabelece que os municípios e o Distrito Federal devem aplicar, anualmente, no mínimo 15% da arrecadação de impostos em ações e serviços públicos de saúde. Esse dispositivo vinculante é fundamental para o financiamento e a sustentabilidade do Sistema Único de Saúde (SUS), obrigando as gestões municipais e estaduais a priorizarem a saúde pública. No entanto, os municípios de pequeno porte enfrentam desafios significativos, pois arrecadam menos impostos e possuem uma dependência maior dos recursos advindos das transferências governamentais. Essa escassez de recursos impacta diretamente a qualidade dos serviços de atenção primária, que muitas vezes são insuficientes, ou seja - uma baixa arrecadação reflete diretamente na capacidade do município em contratar e manter profissionais de saúde, por exemplo.

De acordo com um estudo da Fundação Oswaldo Cruz, são essas cidades com maiores dificuldades de financiamento que frequentemente internam pacientes devido ao agravamento de problemas que poderiam ser evitados com um acesso pleno e adequado à atenção primária. Nesse contexto, a alocação de recursos, majoritariamente direcionada a localidades onde a atenção primária é considerada completa e onde o orçamento per capita para a saúde é elevado, revela uma ineficiência do governo federal em atender às demandas das regiões mais necessitadas, além de diagnosticar corretamente essas desigualdades (CISCATI, 2017).



Os municípios de pequeno porte enfrentam desafios significativos, pois arrecadam menos impostos e possuem uma dependência maior dos recursos advindos das transferências governamentais.



Os municípios com uma faixa de mortalidade prematura por DCNT muito baixa, foram os que receberam um valor maior de emendas per capita.



Por outro lado, os indicadores de saúde para 2023 revelam um cenário mais heterogêneo, destacando a necessidade de muitos municípios ampliarem suas redes de atenção primária, apesar de 77% estarem na faixa mais alta, com cobertura de APS superior a 90%. Esse contexto diversificado reflete as diferenças regionais e os desafios variados que cada região enfrenta para alcançar melhorias significativas nos resultados de saúde.

Na análise da mortalidade prematura por doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) do período anterior também não foi possível encontrar uma lógica de equidade na distribuição dos recursos oriundos de emenda, onde os municípios com os maiores índices de mortalidade prematura por DCNT foram os que menos receberam recursos no período verificado. Em 2023, o diagnóstico geral se repete, e os municípios com uma faixa de mortalidade prematura por DCNT muito baixa, foram os que receberam um valor maior de emendas per capita em sua localidade, uma média de R\$69,10, indicando que o maior volume de recursos não está sendo necessariamente destinado às áreas mais necessitadas.

TABELA 27

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de mortalidade prematura por doenças crônicas não-transmissíveis, Brasil - em R\$

Faixa Mortalidade por DCNT (por região)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Baixa	16.070.958	1.110.453.260,71	69,10
Muito Alta	26.230.095	1.223.945.292,64	46,66
Baixa	43.872.089	1.477.730.695,24	33,68
Média	59.262.667	1.681.038.323,20	28,37
Alta	57.626.703	1.611.390.608,54	27,96
Total Geral	203.062.512	7.104.558.180,33	34,99

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Prematura (30 a 69 anos) por DCNT; IBGE (Censo 2022).

No entanto, a análise por região do país ainda revela uma complexidade regional em relação à distribuição de emendas às localidades com maiores demandas em resultados de saúde. No Centro-Oeste e no Sul, os maiores beneficiários das emendas apresentaram taxas elevadas de mortalidade por DCNT, com índices de letalidade variando entre 197,0 e 396,9 por cem mil habitantes no Centro-Oeste, e entre 223,6 e 500,4 no Sul, sugerindo que esses recursos foram direcionados para áreas mais críticas.

TABELA 28

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica'

por faixa de mortalidade prematura por doenças crônicas não-transmissíveis na região Centro-Oeste - em R\$

Faixa Mortalidade por DCNT (Centro-Oeste)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta (entre 197,0 e 396,9)	790.716	75.050.209,00	94,91
Baixa (entre 105,4 e 135,8)	2.604.316	116.398.266,00	44,69
Muito Baixa (abaixo de 105,3)	1.746.663	70.655.759,00	40,45
Média (entre 135,9 e 161,5)	5.118.180	128.342.902,00	25,08
Alta (entre 161,6 e 196,9)	6.027.934	111.896.430,00	18,56
Total Geral	16.287.809	502.343.566,00	30,84

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Prematura (30 a 69 anos) por DCNT; IBGE (Censo 2022).

TABELA 29

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica'

por faixa de mortalidade prematura por doenças crônicas não-transmissíveis na região Sul - em R\$

Faixa Mortalidade por DCNT (Sul)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta (entre 226,3 e 500,4)	2.347.103	147.328.960,64	62,77
Muito Baixa (abaixo de 128,1)	2.885.199	158.096.503,00	54,80
Alta (entre 191,7 e 226,2)	5.405.220	194.701.720,00	36,02
Média (entre 162,5 e 191,6)	8.061.405	258.969.818,00	32,12
Baixa (entre 128,2 e 162,4)	11.234.388	231.691.058,00	20,62
Total Geral	29.933.315	990.788.059,64	33,10

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Prematura (30 a 69 anos) por DCNT; IBGE (Censo 2022).

No Norte, Nordeste e Sudeste, porém, os municípios com menor mortalidade prematura por essas condições, classificados como 'muito baixas', receberam os maiores volumes per capita, o que pode indicar a necessidade de rever os critérios de priorização de municípios de forma a direcionar recursos para as regiões com maiores necessidades.

TABELA 30

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica'

por faixa de mortalidade prematura por doenças crônicas não-transmissíveis na região Nordeste - em R\$

Faixa Mortalidade por DCNT (Nordeste)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Baixa (abaixo de 101,1)	5.365.773	510.211.343,00	95,09
Baixa (entre 100,2 e 122,4)	10.156.349	648.578.560,24	63,86
Muito Alta (entre 170,7 e 377)	10.107.830	598.759.873,00	59,24
Média (entre 122,5 e 142,2)	12.765.449	719.600.873,60	56,37
Alta (entre 142,3 e 170,6)	16.249.181	663.987.212,70	40,86
Total Geral	54.644.582	3.141.137.862,54	57,48

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Prematura (30 a 69 anos) por DCNT; IBGE (Censo 2022).

TABELA 31

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção ‘Atenção Básica’
por faixa de mortalidade prematura por doenças crônicas não-transmissíveis na região Norte - em R\$

Faixa Mortalidade por DCNT (Norte)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Baixa (abaixo de 63,7)	1.681.861	211.152.202,71	125,55
Baixa (entre 63,8 e 90)	2.663.908	228.019.677,00	85,60
Média (entre 90,1 e 113,6)	3.321.204	219.340.028,00	66,04
Alta (entre 113,7 e 144,2)	6.302.437	310.229.405,43	49,22
Muito Alta (entre 144,3 e 307,5)	3.380.209	129.373.070,00	38,27
Total Geral	17.349.619	1.098.114.383,14	63,29

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Prematura (30 a 69 anos) por DCNT; IBGE (Censo 2022)

TABELA 32

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção ‘Atenção Básica’
por faixa de mortalidade prematura por doenças crônicas não-transmissíveis na região Sudeste - em R\$

Faixa Mortalidade por DCNT (Sudeste)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Baixa (abaixo de 125,9)	4.391.462	160.337.453,00	36,51
Muito Alta (entre 210,5 e 520,2)	9.604.237	273.433.180,00	28,47
Baixa (entre 126 e 155,9)	17.213.128	253.043.134,00	14,70
Alta (entre 180,4 e 210,4)	23.641.931	330.575.840,41	13,98
Média (entre 156 e 180,3)	29.996.429	354.784.701,60	11,83
Total Geral	84.847.187	1.372.174.309,01	16,17

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Prematura (30 a 69 anos) por DCNT; IBGE (Censo 2022).

Quanto à mortalidade infantil direta por região de saúde, no período anterior analisado (2019-2021), os municípios classificados com as menores taxas de mortalidade infantil receberam cerca de 3,6 vezes mais recursos do que aqueles com mortalidade “muito alta”.

Ao olharmos para a nova média trienal (2021-2023) o cenário apresentado é similar. As regiões de saúde que receberam os maiores valores per capita de emendas (R\$42,46) possuem uma mortalidade infantil classificada como muito baixa.

TABELA 33

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção ‘Atenção Básica’
por faixa de taxa de mortalidade infantil direta, Brasil - em R\$

Faixa Mortalidade Infantil direta (por região de Saúde)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Baixa	32.847.436	1.394.712.127,00	42,46
Baixa	39.899.295	1.427.086.266,65	35,77
Alta	35.859.483	1.248.211.654,20	34,81
Muito Alta	45.320.318	1.491.514.799,48	32,91
Média	49.135.980	1.543.033.333,00	31,40
Total Geral	203.062.512	7.104.558.180,33	34,99

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Infantil e Fetal e Painel de Natalidade - Nascidos Vivos; IBGE (Censo 2022).

Nas regiões Centro-Oeste e Sul esse padrão não se repete, com as regiões de saúde que apresentam alta mortalidade infantil recebendo 4,5 vezes mais por habitante, com valores entre R\$42,27 e R\$83,42, um progresso significativo em relação ao período anterior.

TABELA 34

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de taxa de mortalidade infantil direta na região Centro-Oeste - em R\$

Faixa Mortalidade Infantil direta (Centro-Oeste)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta (entre 169,9 e 194,9)	853.553	71.199.134,00	83,42
Baixa (entre 136 e 145,2)	2.126.864	105.208.320,00	49,47
Alta (entre 159,5 e 169,8)	3.955.465	134.017.784,00	33,88
Média (entre 145,3 e 159,4)	3.890.242	92.406.426,00	23,75
Muito Baixa (abaixo de 135,9)	5.461.685	99.511.902,00	18,22
Total Geral	16.287.809	502.343.566,00	30,84

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Infantil e Fetal e Painel de Natalidade - Nascidos Vivos; IBGE (Censo 2022)

TABELA 35

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de taxa de mortalidade infantil direta na região Sul - em R\$

Faixa Mortalidade Infantil direta (Sul)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta (entre 194,7 e 267,3)	4.456.481	188.395.130,64	42,27
Muito Baixa (abaixo de 149,1)	4.342.545	173.456.017,00	39,94
Média (entre 159,1 e 179,7)	5.280.180	193.698.432,00	36,68
Alta (entre 179,8 e 194,6)	6.722.000	228.349.582,00	33,97
Baixa (entre 149,2 e 159)	9.132.109	206.888.898,00	22,66
Total Geral	29.933.315	990.788.059,64	33,10

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Infantil e Fetal e Painel de Natalidade - Nascidos Vivos; IBGE (Censo 2022).

Já nas regiões Nordeste e Norte, recursos maiores foram destinados a regiões de saúde com muito baixas taxas de mortalidade infantil, enquanto no Sudeste, a mortalidade infantil das localidades beneficiadas foi classificada como baixa.

Esse padrão heterogêneo de distribuição de emendas entre as regiões do país sugere que, embora os maiores beneficiários do Centro-Oeste e Sul apresentam necessidade de melhorar seus indicadores – o que indica uma melhor qualificação do gasto público ao ser direcionado para quem mais necessita –, nas regiões Nordeste, Norte e Sudeste, as emendas parlamentares não seguem uma lógica consistente de priorização de áreas com maior vulnerabilidade neste indicador, semelhante às demais.

Nas regiões Nordeste, Norte e Sudeste, as emendas parlamentares não seguem uma lógica consistente de priorização de áreas com maior vulnerabilidade.

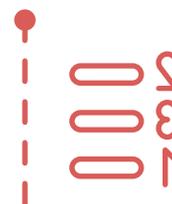


TABELA 36

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção ‘Atenção Básica’ por faixa de taxa de mortalidade infantil direta na região Nordeste - em R\$

Faixa Mortalidade Infantil direta (Nordeste)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Baixa (abaixo de 118,5)	8.371.304	622.403.583,00	74,35
Média (entre 131,8 e 142,3)	11.201.910	658.412.216,00	58,78
Alta (entre 142,4 e 152,4)	9.039.564	521.760.333,60	57,72
Baixa (entre 118,6 e 131,7)	11.264.502	640.558.686,94	56,87
Muito Alta (entre 152,5 e 189,9)	14.767.302	698.003.043,00	47,27
Total Geral	54.644.582	3.141.137.862,54	57,48

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Infantil e Fetal e Painel de Natalidade - Nascidos Vivos; IBGE (Censo 2022).

TABELA 37

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção ‘Atenção Básica’ por faixa de taxa de mortalidade infantil direta na região Norte - em R\$

Faixa Mortalidade Infantil direta (Norte)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Baixa (abaixo de 86,6)	3.172.524	312.228.401,00	98,42
Média (entre 105,5 e 120,4)	3.186.916	307.590.843,00	96,52
Baixa (entre 86,7 e 105,4)	3.757.654	185.033.486,71	49,24
Alta (entre 120,5 e 134,1)	3.611.048	172.926.312,00	47,89
Muito Alta (entre 134,2 e 154,5)	3.621.477	120.335.340,43	33,23
Total Geral	17.349.619	1.098.114.383,14	63,29

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Infantil e Fetal e Painel de Natalidade - Nascidos Vivos; IBGE (Censo 2022).

TABELA 38

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção ‘Atenção Básica’ por faixa de taxa de mortalidade infantil direta na região Sudeste - em R\$

Faixa Mortalidade Infantil direta (Sudeste)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Baixa (entre 149,6 e 164)	13.618.166	289.396.875,00	21,25
Muito Alta (entre 192,1 e 258,7)	21.621.505	413.582.151,41	19,13
Muito Baixa (abaixo de 149,5)	11.499.378	187.112.224,00	16,27
Alta (entre 177,2 e 192)	12.531.406	191.157.642,60	15,25
Média (entre 164,1 e 177,1)	25.576.732	290.925.416,00	11,37
Total Geral	84.847.187	1.372.174.309,01	16,17

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Infantil e Fetal e Painel de Natalidade - Nascidos Vivos; IBGE (Censo 2022).

Com relação à mortalidade materna, nos resultados do período anterior (média trienal 2018-2021) este foi o único dos indicadores de saúde analisados em que a distribuição de emendas parece mais próxima a atender a um critério de equidade, com os municípios com mortalidade considerada “muito alta” recebendo cerca de 39% mais recursos que os de mortalidade “muito baixa”. Contudo, em 2023 (média 2021-2023), houve uma mudança vultosa nesse resultado, revelando, mais uma vez, discrepância na distribuição de emendas em relação à lógica de equidade, considerando a mortalidade materna. As regiões de Saúde que receberam os maiores valores em emendas proporcionalmente a sua população (R\$54,74) pos-

suem uma mortalidade materna classificada como muito baixa e receberam 47% mais recursos que as regiões de saúde com resultados superiores no indicador de mortalidade materna (R\$28,94).

TABELA 39

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção ‘Atenção Básica’ por faixa de taxa de mortalidade materna - em R\$

Faixa Mortalidade Materna (por região de Saúde)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Baixa	22.991.756	1.258.628.377,43	54,74
Média	42.726.470	1.494.079.677,00	34,97
Baixa	41.572.273	1.450.632.340,89	34,89
Alta	42.823.582	1.369.038.037,71	31,97
Muito Alta	52.948.431	1.532.179.747,30	28,94
Total Geral	203.062.512	7.104.558.180,33	34,99

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Materna e Painel de Natalidade - Nascidos Vivos; IBGE (Censo 2022).

O indicador de mortalidade materna do triênio 2021-2023 também apresenta dois cenários regionais diferentes. No Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e no Norte os maiores beneficiários das emendas parlamentares na saúde possuem taxas de mortalidade materna muito baixas ou baixas, recebendo em média, um valor entre R\$29,84 e R\$90,94 por habitante.

TABELA 40

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção ‘Atenção Básica’ por faixa de taxa de mortalidade materna na região Centro-Oeste - em R\$

Faixa Mortalidade Materna (Centro-Oeste)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Baixa (abaixo de 24,0)	1.240.966	81.909.073,00	66,00
Baixa (entre 24,1 e 64,6)	1.700.964	109.231.378,00	64,22
Alta (entre 76,3 e 98,9)	2.698.106	82.069.350,00	30,42
Muito Alta (entre 99,0 e 156,7)	4.401.348	94.720.054,00	21,52
Média (entre 64,7 e 76,2)	6.246.425	134.413.711,00	21,52
Total Geral	16.287.809	502.343.566,00	30,84

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Materna e Painel de Natalidade - Nascidos Vivos; IBGE (Censo 2022).

TABELA 41

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção ‘Atenção Básica’ por faixa de taxa de mortalidade materna na região Nordeste - em R\$

Faixa Mortalidade Materna (Nordeste)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Baixa (abaixo de 24,9)	7.418.157	644.584.908,00	86,89
Média (entre 47,4 e 62,7)	7.317.876	601.014.542,00	82,13
Baixa (entre 25,0 e 47,3)	9.446.745	680.112.293,24	71,99
Muito Alta (entre 85,3 e 208,7)	15.981.135	647.451.912,30	40,51
Alta (entre 62,8 e 85,2)	14.480.669	567.974.207,00	39,22
Total Geral	54.644.582	3.141.137.862,54	57,48

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Materna e Painel de Natalidade - Nascidos Vivos; IBGE (Censo 2022).

TABELA 42

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de taxa de mortalidade materna na região Norte - em R\$

Faixa Mortalidade Materna (Norte)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Baixa (entre 40,9 e 57,2)	2.177.450	198.009.798,00	90,94
Muito Baixa (Abaixo de 40,8)	1.713.214	149.677.698,43	87,37
Média (entre 57,3 e 75,5)	3.601.382	269.918.697,00	74,95
Alta (entre 75,6 e 103,1)	3.183.997	223.251.249,71	70,12
Muito Alta (entre 103,2 e 213,0)	6.673.576	257.256.940,00	38,55
Total Geral	17.349.619	1.098.114.383,14	63,29

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Materna e Painel de Natalidade - Nascidos Vivos; IBGE (Censo 2022).

TABELA 43

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de taxa de mortalidade materna na região Sudeste - em R\$

Faixa Mortalidade Materna (Sudeste)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Baixa (abaixo de 24,4)	6.236.651	186.076.551,00	29,84
Alta (entre 66,0 e 89,1)	14.378.051	265.274.871,00	18,45
Muito Alta (entre 89,2 e 188,4)	21.957.620	367.481.107,00	16,74
Média (entre 48,5 e 65,9)	18.916.789	276.408.606,00	14,61
Baixa (entre 24,5 e 48,4)	23.358.076	276.933.174,01	11,86
Total Geral	84.847.187	1.372.174.309,01	16,17

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Materna e Painel de Natalidade - Nascidos Vivos; IBGE (Censo 2022).

No Sul, diferentemente dos resultados das demais regiões em relação a este indicador, os maiores beneficiários de emendas parlamentares, apresentaram uma taxa de mortalidade materna muito elevada (entre 87,3 e 206,7 mortes a cada 100 mil habitantes), demonstrando que os recursos indicados priorizaram regiões de saúde com problemas críticos de saúde materna, que precisam ser enfrentados.

TABELA 44

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de taxa de mortalidade materna na região Sul - em R\$

Faixa Mortalidade Materna (Sul)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta (entre 87,3 e 206,7)	3.934.752	165.269.734,00	42,00
Baixa (entre 33,3 e 47,8)	4.889.038	186.345.697,64	38,12
Média (entre 47,9 e 67,3)	6.643.998	212.324.121,00	31,96
Muito Baixa (abaixo de 33,2)	6.382.768	196.380.147,00	30,77
Alta (entre 67,4 e 87,2)	8.082.759	230.468.360,00	28,51
Total Geral	29.933.315	990.788.059,64	33,10

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - Painel de Monitoramento da Mortalidade Materna e Painel de Natalidade - Nascidos Vivos; IBGE (Censo 2022).

Por fim, ao analisarmos a distribuição de emendas entre os municípios em relação à cobertura vacinal, observa-se que, no exercício de 2023, os maiores volumes de recursos foram destinados a municípios com cobertura vacinal muito alta e alta.

TABELA 45

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de cobertura vacinal - em R\$

Faixa Cobertura Vacinal (por município)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta (acima de 106,8%)	1.114	9.558.591	917.858.849,00	96,02
Alta (acima de 97,0%)	1.114	17.320.979	1.213.091.382,94	70,04
Média (acima de 89,1%)	1.114	27.809.435	1.306.530.927,00	46,98
Muito Baixa (abaixo de 80,0%)	1.114	78.416.872	2.112.800.929,96	26,94
Baixa (acima de 80,1%)	1.114	69.956.635	1.554.276.091,43	22,22
Total Geral	5.570	203.062.512	7.104.558.180,33	34,99

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Ministério da Saúde - Cobertura Vacinal - Residência (2023).

Esse cenário se repete em todas as regiões do país.

TABELA 46

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de cobertura vacinal na região Centro-Oeste - em R\$

Faixa Cobertura Vacinal (Centro-Oeste)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta	92	634.188	60.069.744,00	94,72
Alta	72	852.959	62.675.702,00	73,48
Média	75	1.368.245	76.437.767,00	55,87
Baixa	124	6.317.148	157.269.582,00	24,90
Muito Baixa	104	7.115.269	145.890.771,00	20,50
Total Geral	467	16.287.809	502.343.566,00	30,84

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Ministério da Saúde - Cobertura Vacinal - Residência (2023).

TABELA 47

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa de cobertura vacinal na região Nordeste - em R\$

Faixa Cobertura Vacinal (Nordeste)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta	389	4.540.136	517.736.133,00	114,04
Alta	412	7.204.538	719.932.611,94	99,93
Média	357	7.329.382	637.680.960,00	87,00
Baixa	342	10.704.621	628.554.955,00	58,72
Muito Baixa	294	24.865.905	637.233.202,60	25,63
Total Geral	1.794	54.644.582	3.141.137.862,54	57,48

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Ministério da Saúde - Cobertura Vacinal - Residência (2023).

TABELA 48

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica'
por faixa de cobertura vacinal na região Norte - em R\$

Faixa Cobertura Vacinal (Norte)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta	52	334.403	51.589.215,00	154,27
Alta	42	486.476	64.584.188,00	132,76
Média	70	1.137.598	112.858.040,00	99,21
Muito Baixa	206	10.880.504	688.514.268,71	63,28
Baixa	80	4.510.638	180.568.671,43	40,03
Total Geral	450	17.349.619	1.098.114.383,14	63,29

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Ministério da Saúde - Cobertura Vacinal - Residência (2023).

TABELA 49

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica'
por faixa de cobertura vacinal na região Sudeste - em R\$

Faixa Cobertura Vacinal (Sudeste)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta	356	2.508.487	161.010.240,00	64,19
Alta	340	5.287.253	178.496.012,00	33,76
Média	331	11.896.410	236.745.297,00	19,90
Muito Baixa	311	28.180.794	465.527.220,01	16,52
Baixa	330	36.974.243	330.395.540,00	8,94
Total Geral	1.668	84.847.187	1.372.174.309,01	16,17

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Ministério da Saúde - Cobertura Vacinal - Residência (2023).

TABELA 50

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica'
por faixa de cobertura vacinal na região Sul - em R\$

Faixa Cobertura Vacinal (Sul)	Nº de municípios	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta	225	1.541.377	127.453.517,00	82,69
Alta	248	3.489.753	187.402.869,00	53,70
Média	281	6.077.800	242.808.863,00	39,95
Muito Baixa	199	7.374.400	175.635.467,64	23,82
Baixa	238	11.449.985	257.487.343,00	22,49
Total Geral	1.191	29.933.315	990.788.059,64	33,10

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária; Ministério da Saúde - Cobertura Vacinal - Residência (2023).

Os resultados da análise de 2023 indicam que as três dimensões avaliadas apresentaram desempenho insatisfatório em relação à lógica de equidade e universalização da cobertura na distribuição de emendas proposta pelo estudo. Na prática, os recursos provenientes dessas transferências continuam sendo direcionados para municípios com cobertura completa de atenção primária, e por mais que nesses mesmos municípios o percentual de população dependente do SUS seja elevado, refletindo uma necessidade real de reforços financeiros advindos do Governo Federal, os maiores beneficiários possuem alta disponibilidade de recursos municipais para a saúde, o que evidencia maior capacidade es-

tatal de mobilizar recursos humanos, financeiros e insumos para atender às demandas locais. A dimensão relacionada aos resultados de saúde destaca-se como a mais desafiadora e a mais distante de uma distribuição de recursos orientada pela eficiência e equidade. Tanto os dados gerais quanto às análises regionais mais detalhadas apontam que os recursos não estão sendo direcionados para áreas de maior necessidade, especialmente em relação à prevenção de mortes evitáveis, como as causadas por doenças crônicas não transmissíveis, mortalidade materna, mortalidade infantil (menores de um ano) e a proteção da população por meio de imunizações.

A análise das emendas parlamentares para a atenção básica em 2023 revela um cenário multifacetado quando observado sob a perspectiva regional, embora não muito distinto dos resultados do período anterior na análise nacional. As regiões Centro-Oeste e Sul se destacam por desviar parcialmente desse padrão de distribuição desigual, apresentando um direcionamento mais coerente em comparação com as demais regiões. Nos indicadores de resultados em saúde, os municípios que recebem os maiores valores são aqueles com as piores taxas de mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis e mortalidade infantil.

Esses aspectos sugerem a necessidade da ampliação do debate com parlamentares e seus assessores acerca dos critérios de alocação das emendas, buscando orientar suas decisões com base em insumos técnicos, de forma a promover uma distribuição dos recursos orçamentários de forma mais equitativa e com o objetivo de maximizar o impacto positivo na saúde pública em todo o país.

A análise das emendas parlamentares para a atenção básica em 2023 revela um cenário multifacetado quando observado sob a perspectiva regional, embora não muito distinto dos resultados do período anterior na análise nacional.



A plataforma ‘Emendas na saúde: reduzindo desigualdades’

Foi com esse objetivo que a RT Saúde do Gife criou no ano passado a plataforma ‘Emendas na saúde: reduzindo desigualdades’, buscando produzir subsídios para o trabalho das equipes de assessoria dos parlamentares e reunir diversos indicadores que possam orientar e dar transparência à escolha de deputados e senadores em um mesmo lugar, com fácil acesso.

Neste ano, a plataforma foi aprimorada, permitindo uma navegação mais intuitiva. Agora, o usuário pode acessar diretamente a Unidade Federativa (UF), Região de Saúde ou município de interesse em uma nova caixa de seleção, obtendo uma visão completa da ficha técnica com todos os indicadores analisados ou explorando cada indicador de forma individual. Além disso, a nova versão oferece a opção de extração de relatórios detalhados, facilitando análises técnicas mais aprofundadas e personalizadas para o território ou localidade de interesse, tornando a interface mais eficiente para a visualização e geração de dados específicos. Também é possível visualizar o ranking das Unidades Federativas, Regiões de Saúde e municípios no indicador de interesse de forma comparativa. Essa funcionalidade permite comparar diferentes localidades de acordo com o indicador selecionado, facilitando a análise de desempenho e a identificação de territórios que apresentam melhores ou piores resultados em relação aos outros. Isso contribui para uma análise mais objetiva e informada, possibilitando o uso de critérios comparativos para tomadas de decisão dos parlamentares.

De modo a complementar e sintetizar as dimensões apresentadas, também foi apresentada a proposta do Índice de Necessidade Potencial por Emendas na Atenção Básica (INEAB), criado para estimar a demanda por emendas com base em cobertura de saúde, disponibilidade de recursos e resultados na Saúde no nível municipal. O índice reúne os principais indicadores de cada dimensão, atribuindo 60% para resultados em saúde, 30% para cobertura e 10% para disponibilidade de recursos. Reiteramos que a maior ênfase nos resultados em saúde reflete sua importância como principal indicador de uma política de atenção primária bem-sucedida. Além disso, visando não favorecer municípios com baixa cobertura e baixa aplicação de recursos em saúde, devido à alta adesão à saúde suplementar, foi utilizado como fator de ponderação o indicador ‘Percentual da população usuária do SUS’.



Foi apresentada a proposta do Índice de Necessidade Potencial por Emendas na Atenção Básica (INEAB), criado para estimar a demanda por emendas com base em cobertura de saúde, disponibilidade de recursos e resultados na Saúde no nível municipal.

QUADRO 2**Composição do Índice de Necessidade Potencial de Emendas na Atenção Básica**

Dimensão	Indicadores
Cobertura (peso total 30%)	Cobertura da atenção básica - PSF (peso 30%)
Resultados em saúde (peso total 60%)	Mortes prematuras por DCNT do município (peso 20%)
	Mortalidade materna da região de saúde (peso 20%)
	Mortalidade infantil direta da região de saúde (peso 20%)
Disponibilidade de recursos para a saúde no município (peso total 10%)	Orçamento municipal para a saúde (peso 10%)
Percentual de população usuária exclusiva do SUS no município (variável de ponderação)	

Fonte: Elaboração própria.

No cálculo do índice para o exercício de 2023, os municípios foram divididos em quintis e uma nota de 0 a 1 foi atribuída de acordo com sua posição. **Para as variáveis de mortalidade por DCNT, mortalidade materna, mortalidade infantil direta e de disponibilidade de recursos, os quintis são calculados por região do país**, de forma a evitar comparações entre realidades muito distintas e considerando que a decisão de alocação de emendas responde a uma lógica estadual. A explicação das faixas de classificação, da pontuação correspondente e a fórmula de cálculo do INEAB pode ser consultada na **tabela 16** do relatório ‘Emendas na Saúde: reduzindo desigualdades’.

Análise do INEAB 2023

Com base nos indicadores apresentados, observou-se que a distribuição territorial das emendas parlamentares persiste em não ser orientada a partir de critérios de equidade, necessidade de recursos ou de universalização da atenção básica quando consideramos o período de 2018 a 2022 e o ano de 2023.

Contudo, o INEAB 2023 revela um padrão menos desigual em comparação aos demais indicadores. De modo geral, os maiores volumes de emendas per capita foram direcionados a municípios com alta ou muito alta pontuação no índice. Isso sugere que, de acordo com o INEAB, a necessidade potencial de emendas para a atenção básica, agregada e sintetizada com base em seus critérios, está sendo atendida, e os municípios que mais necessitam de recursos adicionais estão recebendo maior atenção, quando comparados por região de origem.



De acordo com o INEAB, a necessidade potencial de emendas para a atenção básica, agregada e sintetizada com base em seus critérios, está sendo atendida, e os municípios que mais necessitam de recursos adicionais estão recebendo maior atenção.



TABELA 52

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção ‘Atenção Básica’
por faixa do INEAB - em R\$

Faixa INEAB (por região)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Alta	26.492.159	1.294.063.240	48,85
Muito Alta	33.544.855	1.483.157.321	44,21
Média	38.207.105	1.368.380.335	35,81
Muito Baixa	48.151.538	1.503.113.926	31,22
Baixa	56.666.855	1.455.843.358	25,69
Total Geral	203.062.512	7.104.558.180	34,99

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária.

Ao olharmos para as regiões do Brasil, esse comportamento se repete em três delas. Na região Centro-Oeste, Sudeste e Sul do país, o maior montante de emendas por habitante foi direcionado para municípios com uma pontuação muito alta e alta no desempenho medido pelo INEAB.

TABELA 53

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção ‘Atenção Básica’
por faixa do INEAB no Centro-Oeste - em R\$

Faixa INEAB (Centro-Oeste)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta	1.514.181	81.377.036	53,74
Muito Baixa	2.524.228	109.965.208	43,56
Alta	2.704.524	106.475.276	39,37
Média	4.530.447	106.555.705	23,52
Baixa	5.014.429	97.970.341	19,54
Total Geral	16.287.809	502.343.566	30,84

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária.

TABELA 54

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção ‘Atenção Básica’
por faixa do INEAB no Sudeste - em R\$

Faixa INEAB (Sudeste)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Alta	12.920.674	374.659.738	29,00
Alta	8.344.138	222.413.947	26,66
Média	13.058.168	260.352.605	19,94
Muito Baixa	19.746.521	221.744.484	11,23
Baixa	30.777.686	293.003.535	9,52
Total Geral	84.847.187	1.372.174.309	16,17

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária.

TABELA 55

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa do INEAB no Sul - em R\$

Faixa INEAB (Sul)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Alta	3.485.309	168.327.585	48,80
Muito Alta	3.845.922	182.869.642	47,55
Média	5.192.447	195.744.528	37,70
Baixa	7.102.904	226.716.803	31,92
Muito Baixa	10.306.733	217.129.502	21,07
Total Geral	29.933.315	990.788.060	33,10

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária.

Contudo, nas regiões Nordeste e Norte, os recursos foram predominantemente concentrados em municípios com baixo potencial de necessidade de emendas. Dessa forma, essas regiões se destacam como as únicas onde as demandas por emendas voltadas à atenção básica não foram adequadamente atendidas em 2023.

TABELA 56

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa do INEAB no Nordeste - em R\$

Faixa INEAB (Nordeste)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Baixa	9.301.671	639.970.119	68,80
Alta	9.308.139	595.966.714	64,03
Muito Baixa	12.673.767	720.035.854	56,81
Muito Alta	10.307.165	557.484.930	54,09
Média	13.053.840	627.680.245	48,08
Total Geral	54.644.582	3.141.137.863	57,48

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária.

TABELA 57

Valores pagos a título de emendas parlamentares na Subfunção 'Atenção Básica' por faixa do INEAB no Norte - em R\$

Faixa INEAB (Norte)	População 2022	Valor Total Emendas At. Básica 2023	Emendas At. Básica per capita 2023
Muito Baixa	2.900.289	234.238.878	80,76
Alta	2.650.049	200.879.718	75,80
Média	2.372.203	178.047.252	75,06
Muito Alta	4.956.913	286.765.975	57,85
Baixa	4.470.165	198.182.560	44,33
Total Geral	17.349.619	1.098.114.383	63,29

Fonte: SIGA Brasil - Universo Ordem Bancária.

Considerações Finais

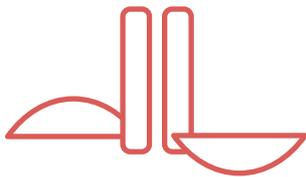
Os municípios brasileiros possuem um papel central na execução das políticas de saúde, especialmente no que se refere à atenção básica, que representa a porta de entrada para o Sistema Único de Saúde e é responsável pelo acesso contínuo aos serviços de promoção, prevenção e cuidados primários como as consultas regulares nas UBSs e as campanhas de vacinação e de prevenção de doenças. No entanto, o financiamento das políticas públicas de saúde segue sendo um desafio constante, sobretudo nos municípios de pequeno e médio porte.

Nesse contexto, o Congresso Nacional desempenha um papel crucial por meio da destinação de emendas parlamentares para a área da saúde, sendo um complemento fundamental para os municípios, sobretudo, os mais vulneráveis.

Os resultados apresentados neste estudo nos mostram que houve um avanço na comparação com o período anterior, e as emendas parlamentares foram mais direcionadas aos territórios com mais desafios relacionados à cobertura de atendimento, aos resultados de saúde e a disponibilidade de recursos para a saúde, em três das cinco regiões do país. Apesar dos avanços, ainda é fundamental balizar a distribuição de recursos orçamentários de acordo com critérios de necessidade. Nesse sentido, cabe especial atenção aos municípios da região Norte e Nordeste do país para que o apoio financeiro oriundo das emendas parlamentares também avance em uma lógica de distribuição de recursos mais coerente, direcionado às localidades mais deficitárias.

Esperamos que a plataforma 'Emendas na Saúde' e o INEAB sejam úteis para auxiliar deputados, senadores e suas equipes a contribuir para o fortalecimento do SUS e para uma atenção básica mais equitativa e justa para todos os brasileiros.

O Congresso Nacional desempenha um papel crucial por meio da destinação de emendas parlamentares para a área da saúde, sendo um complemento fundamental para os municípios, sobretudo, os mais vulneráveis.



Referências

BARBIERÍ, Luiz Felipe. *et al.* **Em meio à disputa por emendas, Lira diz que orçamento é de todos os brasileiros, não só do Executivo.** *G1 Política*, 5 fev. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/02/05/em-meio-a-disputa-por-emendas-lira-diz-que-orcamento-nao-e-de-uma-burocracia-que-nao-gasta-sola-de-sapato-per-correndo-o-pais.ghhtml>. Acesso em: 10 set. 2024.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Claudia Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil.** *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 71, e004, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZTGNpZyqYZKys-NcGLqS3trj/#>. Acesso em: 10 set. 2024.

CISCATI, Rafael. **Nos municípios pequenos, as pessoas sofrem mais com problemas de saúde evitáveis.** *ÉPOCA Saúde*, 11 abr. 2017. Disponível em: <https://epoca.globo.com/saude/noticia/2017/04/nos-municipios-pequenos-pessoas-sofrem-mais-com-problemas-de-saude-evitaveis.html>. Acesso em: 23 set. 2024.

GIFE. **Emendas na saúde: reduzindo desigualdades.** 2023. Disponível em: <https://emendasnasaude.org.br>. Acesso em: 2 mai. 2024.

PIOLA, Sergio Francisco; VIEIRA, Fabiola Sulpino. **Financiamento das ações e serviços públicos de saúde no Brasil: um retrato das desigualdades regionais do período 2010-2022.** Brasília, DF: Ipea, 2024. 55 p. (Texto para Discussão; n. 3010). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14118/1/TD_3010_Web.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. **Aumento de emendas sinaliza necessidade de nova cultura orçamentária.** Carta do IBRE, *Revista Conjuntura Econômica*, abril 2024. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2024-04/carta_do_ibreconjunturaeconomica202404baixa.pdf. Acesso em: 5 set 2024.

ULINSKI, Karla Giovana Bavaresco *et al.* **Efeitos das emendas parlamentares no financiamento municipal da atenção primária à saúde do Sistema Único de Saúde.** *Cadernos de Saúde Pública* 2024, v. 40, n. 3, 2024. Disponível em: <https://cadernos.ensp.fiocruz.br/ojs/index.php/csp/article/view/8552>. Acesso em: 25 set. 2024.



EMENDAS
NA **SAÚDE:**
REDUZINDO
DESIGUALDADES

EDIÇÃO
2024

EMENDAS
NA **SAÚDE:**
REDUZINDO
DESIGUALDADES

EDIÇÃO
2024

APOIO



REALIZAÇÃO

