

Emendas têm 11% das verbas e dificultam gestão na Saúde

Emenda parlamentar abocanha 11% da saúde e banca custeio

Raphael Di Cunto e Fabio Murakawa De Brasília

O Congresso Nacional aumenta ano a ano o poder sobre as verbas para a saúde pública. Hoje, a cada R\$ 10 gastos pelo governo federal nessa área, deputados e senadores controlam R\$ 1,10. Oito anos atrás, eles decidiam sobre o destino de R\$ 0,20. Desse total, cerca de 85% vão para custeio e só 15% são investimentos. Com um diferencial: as emendas de relator, ou "orçamento secreto", podem ser usadas para pagar salários dos funcionários.

O crescimento do mando dos congressistas sobre o orçamento da saúde vem ocorrendo em meio a cortes em setores essenciais da pasta. O Programa Farmácia Popular, de distribuição de remédios gratuitos, teve as verbas reduzidas em 59% para o próximo ano. As receitas para ações de combate ao câncer foram cortadas em 45% para 2023. Este ano, as emendas são mais do que três vezes o total de recursos do ministério para investimentos, de apenas R\$ 4,7 bilhões.

O fortalecimento do Congresso na decisão sobre esse orçamento ajudou algumas cidades com padrinhos políticos fortes em Brasília a ampliarem o atendimento à população, mas é criticado por especialistas por dificultar a gestão e planejamento do setor e deixar o município "dependente" do parlamentar.

"Política pública de saúde você faz com planejamento. Como faço um investimento ou amplio o atendimento se não tenho garantia que vou ter o dinheiro ano que vem? A emenda desorganiza completamente o sistema", diz o secretário municipal de Saúde de São Bernardo do Campo (SP) e presidente do Conselho de Secretários de Saúde de São Paulo (Cosems-SP), Geraldo Reple Sobrinho.

Essa incerteza acaba por criar uma "dependência" do município em relação ao parlamentar. Na saúde, 70% dos gastos são com recursos humanos. Se a cidade amplia o serviço e contrata mais funcionários com o dinheiro enviado por um deputado este ano, mas a verba não se repetir no ano seguinte, as contas públicas ficarão em séria dificuldade e serviços terão que ser cortados. É diferente de uma emenda para investimento, que não exige mais dinheiro após a compra do equipamento ou fim da obra.

Reple Sobrinho, do Cosems-SP, diz que o ideal é que os recursos estivessem no orçamento do Ministério da Saúde com definições claras das ações e das regras de repasse para cada ente. "Se recebo hoje R\$ 1 milhão de emenda e ano que vem o deputado não está mais com o prefeito ou perdeu a eleição, a cidade fica sem nada e a população desassistida", alerta.

O uso das emendas para gastos com custeio da saúde das prefeituras e governos estaduais existe desde que as emendas individuais se tornaram impositivas em 2015, mas elas não podem

(Des)controle

Cresce ano a ano poder do Congresso sobre os recursos da saúde

Emendas parlamentares no orçamento de Ações e Serviços Públicos de Saúde

Ano	Orçamento ASPS (R\$ bilhões)	Emendas impositivas e de comissão (R\$ bilhões)	Emendas de relator (R\$ bilhões)	Total emendas (R\$ bilhões)	%
2014	91,9	2,9	-	2,9	3%
2015	100,1	1,6	-	1,6	2%
2016	106,2	3,8	-	3,8	4%
2017	115,3	5	-	5	4%
2018	117,5	5,5	-	5,5	5%
2019	124,1	6,7	-	6,7	5%
2020	162,4	8,8	3,4	12,3	8%
2021	180,1	8,1	7,6	15,7	9%
2022	150	8,7	8,1	16,9	11%
2023	149,9	5,85*	10,4	16,25	11%

Emendas parlamentares para saúde



Áreas que mais receberam

Área	Valor (R\$ bilhões)
Saúde	R\$ 15,7 bilhões
Desenvolvimento Regional	R\$ 8,5 bilhões
Transferência direta a Estados e municípios	R\$ 2,0 bilhões
Agricultura	R\$ 1,9 bilhões
Educação	R\$ 1,4 bilhões
Cidadania	R\$ 1,3 bilhões

Gasto mínimo federal com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)



Fonte: Compilação de dados da Associação Brasileira de Economia da Saúde (ABES), Tribunal de Contas da União (TCU), Portal Siga e PLDA de 2023. *Valor mínimo, ainda pode ser ampliado até aprovação do Orçamento

pagar salários ou outras despesas de caráter permanente. No caso das emendas de relator, criadas em 2020, não há essa vedação. Essas transferências são usadas para fidelizar o apoio de prefeitos, que servem como importantes cabos-eleitorais. As emendas de relator também ajudaram a ampliar o poder do Congresso sobre o orçamento federal da Saúde, de 3% em 2014 para 11% hoje.

Secretário-geral do Contas Abertas, Gil Castello Branco ressalta que a situação "chegará ao limite extremo" no próximo ano. A proposta de Orçamento de 2023 já foi enviada ao Congresso destinando R\$ 10,4 bilhões para os parlamentares decidirem como serão distribuídos no Ministério da Saúde por meio das emendas de relator — porque, se isso não fosse feito, o governo não conseguiria sequer cumprir os gastos mínimos na área, determinados pelo teto de gastos.

"Isso é muito ruim. A Constituição exige uma série de requisitos epidemiológicos e socioeconômicos para que o governo distribua o dinheiro da saúde. Se passa a ser distribuído pelos parlamentares sem nenhum critério técnico, que é o que tem ocorrido com as emendas de relator, você vai perder em qualidade do gasto", afirma Castello Branco.

Essa é a preocupação também do secretário-executivo do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), Mauro Junqueira. "Se o

parlamentar quiser colocar recurso de emenda, que seja extra, que não entre nos recursos ordinários do Ministério da Saúde, do mínimo constitucional", disse. "Que os recursos de emendas sejam um incremento. Ai, sim, são importantes", afirmou.

Somados aos R\$ 10,4 bilhões de emendas de relator para a saúde, os deputados e senadores indicaram mais R\$ 5,85 bilhões em emendas parlamentares individuais para essa área (porque 50% delas precisam ir para a saúde). Só esses dois instrumentos já garantirão a eles manter o controle sobre 10,8% das verbas do ministério, mesmo patamar de 2022. Além disso, eles ainda terão direito a escolher o destino de R\$ 7,7 bilhões das emendas de bancadas estaduais, que não têm vinculação obrigatória e podem ir para qualquer área do governo (e cujo pagamento é impositivo).

O presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), vem defendendo que o crescimento das emendas parlamentares mudou a realidade do atendimento aos municípios e que, quando ele chega nas cidades, o primeiro secretário a agradecer é sempre o da saúde. Em evento do banco BTG Pactual mês passado, Lira afirmou que os técnicos de Brasília não conhecem a realidade dos municípios como os parlamentares e que pretende organizar um evento, depois da eleição, para que os secretários municipais divulguem o que

vem sendo feito com os recursos.

Uma dessas cidades é Flexeiras (AL), de 8,7 mil eleitores, em que a prefeita do PP apoia Lira. A secretária de saúde municipal, Tatiana Lins, diz que a emenda enviada pelo presidente da Câmara (no valor de R\$ 2,8 milhões) permitiu equipar uma unidade básica de saúde com eletrocardiograma e contratar médicos para atender dez especialidades, fazendo a triagem antes de encaminhar os pacientes para atendimentos mais complexos em Maceió — viagem feita em dos quatro novos carros adquiridos com a verba transferida para a cidade.

O presidente do Cosems de Alagoas e secretário de saúde de Jundiá, Rodrigo Ferreira de Lima, contudo, afirma que "a lógica da emenda de relator nem sempre respeita" o planejamento necessário para a área e causou nos colegas uma "urgência" de correr atrás desses recursos para assegurar o atendimento local. "Você deixa de ter objetivo de atender ao planejamento coletivo e passa a atender demandas políticas."

Ele ressalta ainda que há uma disparidade entre os municípios. Mar Vermelho (AL), por exemplo, com 3,4 mil habitantes, teve gasto de R\$ 1.212 per capita ano passado com saúde, enquanto Messias, com 18 mil, despendeu R\$ 617 por habitante. O motivo? Mar Vermelho recebeu R\$ 899,3 mil de emenda de relator para a saúde, enquanto Messias, com seis vezes mais moradores, recebeu só R\$ 115 mil a mais.

"Aqui no Estado, quando você tem padrinho político maior, recebe mais. Mas não é analisada a situação de saúde daquele município, a real necessidade. Você tira [dinheiro] da alta complexidade e dá a um município de 5 mil habitantes, que tem como maior prioridade pagar a folha de salários", afirma Ferreira de Lima.

Procurado, Lira não quis comentar as críticas às emendas de relator feitas pelos secretários de saúde ouvidos pelo Valor.

O ministro da Saúde, Marcelo Queiroga, evita criticar esse modelo, que é apoiado pelo governo Bolsonaro (PL) em troca da aprovação de medidas de seu interesse no Congresso, mas afirma que, "pela lógica do gestor", o orçamento de sua área depender das emendas de relator "é um fator a mais" a ser considerado. "O fato de o Congresso alocar emendas não implica dizer necessariamente que essa alocação vai ser imprópria. Precisamos dialogar para chegar a um denominador comum", disse ele ao Valor.

Queiroga conta que criticou quando o Congresso determinou a compra de equipamento para a unidade de saúde de uma cidade pequena. "O parlamentar não faz isso para prejudicar o sistema de saúde. Ele faz para atender a base dele. Ai eu é que vou ter que me virar nos 30 para poder dizer ao parlamentar: 'Olha, o senador ajuda mais a sua base se, em vez de colocar esse recurso aqui nesse município, colocar nesse outro município da região'", afirmou.

Veículo: Impresso -> Jornal -> Jornal Valor Econômico - São Paulo/SP

Seção: Política **Caderno:** A **Página:** 6