

O SIOPS como instrumento de planejamento e gestão do SUS: conceitos e práticas

1. Como conhecer o perfil do financiamento e do gasto com ações e serviços públicos de saúde no Brasil?

Um guia para navegar no site do SIOPS

Atualmente o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde - SIOPS, é a principal fonte de dados sobre o perfil do financiamento e do gasto com ações e serviços públicos de saúde no país.

O sistema tem como objetivo fundamental fornecer informações relevantes, de caráter orçamentário e financeiro, para o planejamento, a gestão e o controle social do financiamento e do gasto público em saúde nas três esferas de governo.

O SIOPS, ao contrário dos demais sistemas de informação do SUS, requer, para sua alimentação, uma articulação entre os gestores da saúde e as áreas de planejamento e finanças de estados e municípios. Essa especificidade proporciona aos profissionais envolvidos nas atividades de planejamento e avaliação das ações e serviços de saúde uma melhor compreensão do papel e do peso do setor no conjunto de ações realizadas pelos governos subnacionais.

O site do SIOPS <http://siops.datasus.gov.br> permite a consulta e download do SIOPS para cada ano-base, de seus respectivos manuais, das informações quanto à situação de alimentação e, também, dos indicadores gerados, além das planilhas completas de cada município.

GUIA PARA A VISITA AO SITE DO SIOPS

O que é o SIOPS:

Contém breve resumo sobre o sistema e seu histórico.

Download de Sistemas:

O site permite “baixar” os programas para preenchimento e transmissão de dados de Estados e Municípios, anual e semestral. Pode ser acessado por qualquer pessoa que queira conhecer o sistema, incluindo seus manuais e planilhas.

Situação de Entrega:

Esta ferramenta de consulta permite ver, de diversos modos, o quantitativo da alimentação dos dados do SIOPS no país todo, no que diz respeito à transmissão dos dados pelos Estados e pelos Municípios.

Para os Municípios:

a) Há um quadro que aponta o histórico de preenchimento do SIOPS anual e semestral desde 1998;

b) Podem ser baixados mapas da cobertura em termos de número de municípios e da população

coberta pelo SIOPS municipal desde o ano de 2000;

c) Os dados de transmissão do SIOPS podem ser consultados ano a ano. Para o período de 1998 a 2000 é possível pesquisar sobre a situação de consistência dos dados. A partir de 2001, a consistência passou a ser verificada antes do envio dos dados;

d) Também ano a ano, de 1999 a 2001, pode-se consultar a data das transmissões;

e) Para os dados a partir de 2002 dispõe-se de diversas consultas: situação de entrega de todos os municípios, por faixa de população, por Estado; relatório dos Municípios que não transmitiram e os reenvios, com os detalhes das mudanças ocorridas em cada transmissão.

Para os Estados:

Pode-se consultar a situação de transmissão dos dados ano a ano.

Dados Informados:

Para os Municípios, o site disponibiliza relatórios contendo os valores monetários informados, de 1998 a 2001. Para cada ano e para cada município aparecerá um relatório contendo os valores da receita e das despesas empenhadas ou realizadas (pagas) com saúde, dependendo da consulta. A partir do ano-base 2002, pode-se consultar todas as pastas contidas no sistema separadamente, incluindo a pasta das Despesas por Subfunção e a pasta das Informações

Complementares, que contém os dados de saldo financeiro no Fundo de Saúde, despesa liquidada por fonte e restos a pagar.

Indicadores:

Mediante a utilização da ferramenta Tabnet, é possível tabular todos os indicadores disponíveis, tanto para os Municípios quanto para os Estados, que devem ser escolhidos por ano e com base no tipo de dado primário fornecido pelos governos municipais e estaduais, ou seja: despesa empenhada, despesa liquidada, despesa paga e despesa orçada.

Especificamente em relação aos Municípios, é permitida a consulta à série histórica de indicadores.

São vários os indicadores gerados pelo sistema, entre os quais destacam-se: o percentual de recursos próprios aplicados em saúde; a despesa total com saúde per capita; a despesa própria com saúde per capita; o percentual das transferências dos SUS em relação à despesa total com saúde do estado ou município, ou seja, quanto da sua despesa está sendo financiada pelas transferências do SUS.

Relatórios por Município e por Estado:

Trata-se da consulta aos relatórios que são gerados automaticamente pelo sistemas de coleta de dados anuais e semestrais. São eles:

- O Demonstrativo da Saúde da Lei de Responsabilidade Fiscal

- O Relatório do Percentual de Recursos Próprios Aplicados em Saúde conforme a EC 29, que detalha item a item como foi realizado o cálculo do percentual para aquele Estado ou Município.

Para os Municípios, também são disponibilizados os dados da Despesa Liquidada por Fonte, caso a informação tenha sido preenchida pelo município.

Despesa Total com Saúde:

Neste local são apresentadas tabelas elaboradas pela Equipe do SIOPS do MS e que consolidam os dados sobre a aplicação de recursos próprios da União, dos Estados e dos Municípios em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Os dados da União são regionalizados por Unidade Federada, com base em informações fornecidas pela SPOA e pelo Fundo Nacional de Saúde. O gasto estadual tem como fonte os dados transmitidos através do SIOPS e complementados com dados extraídos do Balanço Estadual. O gasto municipal total é estimado com base nas informações transmitidas pelos municípios através do SIOPS. Além dos valores em real, são disponibilizados os valores também em dólar e como percentual do Produto Interno Bruto - PIB.

Notas Técnicas:

Estão disponibilizadas no site duas notas técnicas com informações sobre o cumprimento da Emenda Constitucional 29/2000 para Estados e Municípios. As informações sobre a aplicação dos recursos mínimos aparecem desde o ano-base 2000, incluindo o índice apurado e o mínimo previsto calculado, de acordo com as diretrizes da Resolução 322 do Conselho Nacional de Saúde.

Legislação:

É possível acessar a legislação que rege as atividades do SIOPS, incluindo desde a Emenda Constitucional 29/2000 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, passando pelas Portarias e Resoluções do Ministério da Saúde sobre as organização e as atividades do SIOPS, até uma coletânea de documentos legais referentes à Contabilidade Governamental.

Publicações:

Estão disponibilizados diversos estudos técnicos (incluindo os boletins) que utilizam os dados do SIOPS, com destaque para as estimativas mais recentes do impacto da Emenda Constitucional 29/2000 sobre o gasto das três esferas de governo com ações e serviços públicos de saúde.

Nesta parte encontra-se também disponibilizado o Manual de Gestão Financeira do SUS, publicado pelo Fundo Nacional de Saúde.

Núcleos Estaduais:

São apresentadas as informações sobre a composição e os contatos nos Núcleos Estaduais de Apoio ao SIOPS.

Dúvidas frequentes:

É possível ter acesso rápido a resposta às dúvidas mais frequentes dos usuários do SIOPS, no que diz respeito ao preenchimento dos formulários de receita e despesa do sistema (classificação e especificação dos campos, cálculos, obtenção dos dados, etc.), bem como à área de informática (obtenção e instalação do programa, manuseio, etc).

Fale Conosco:

Ferramenta que possibilita o contato direto com a equipe de gerenciamento e operação do SIOPS no Ministério da Saúde, mediante o endereço eletrônico: sioips@saude.gov.br

2. Elementos importantes para interpretar as informações fornecidas pelo SIOPS

Gestores da saúde, membros de conselhos, pesquisadores e usuários em geral têm no SIOPS um instrumento fundamental para conhecer a situação do financiamento e do gasto com ações e serviços públicos de saúde em nível nacional, nos Estados e nos Municípios. Contudo, o perfil de "financiamento e gasto" nas unidades da federação é muito afetado por variáveis que dizem respeito à forma de organização do sistema de saúde. Em outras palavras, gastar mais do que a média, ou receber muitos recursos de transferência para a área de saúde, não é sinal, por si só, de que o SUS está funcionando num determinado território. Nesse sentido, cabe atentar para as outras variáveis, dentre as quais destacamos:

- O porte populacional do Município: Municípios de maior porte tendem a possuir uma rede de serviços maior e mais complexa do que os de menor porte, o que implicaria um gasto maior em termos absolutos e relativos com saúde.

- A condição de gestão: Municípios habilitados em Gestão Plena do Sistema Municipal pela Norma Operacional Básica 01/96 (NOB 96) ou pela Norma Operacional da Assistência à Saúde 01/02 (NOAS 02) poderão receber maior volume de transferências do Fundo Nacional de Saúde do que aqueles habilitados em Gestão Plena da Atenção Básica (ou Básica Ampliada).

- A situação do município no Plano Diretor de Regionalização do Estado: aqueles considerados como Pólos Regionais ou Microrregionais, em particular as capitais dos Estados, tendem a receber um volume maior de transferências intergovernamentais para a saúde do que os demais e o no seu gasto total estarão contidos gastos com a atenção à população residente em outros municípios.

- A infra-estrutura existente: o perfil da oferta de serviços de saúde num dado Município pode influenciar sobremaneira os dados de gastos com recursos próprios em saúde, uma vez que a existência de uma rede federal, hoje mais relevante apenas no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul, nas capitais, ou de serviços estaduais, pode implicar mais gastos diretos dos governos federal ou estadual em detrimento dos gastos municipais.

Estudos que venham a combinar os elementos acima mencionados, bem como outros referentes à qualidade da atenção à saúde como, por exemplo, alguns indicadores contidos no Pacto da Atenção Básica, devem ser incentivados e poderão ser realizados pelos membros dos Núcleos de Estaduais de Apoio ao SIOPS como forma de difundir a utilização dos indicadores do SIOPS para a avaliação de sistemas de saúde.

Principais ações do SIOPS em 2003/2004

Muitos foram os avanços alcançados pelo SIOPS em 2003/2004, tanto em termos de sua cobertura e aprimoramento do sistema, quanto no que se diz respeito à organização do processo de regulamentação da Emenda Constitucional N.º 29 de 2000 (EC 29).

1. A regulamentação da EC 29

A Equipe do SIOPS, que vem participando do processo de regulamentação da EC 29 desde 2001, organizou, no ano de 2003, dois seminários com o objetivo de coletar subsídios e propostas para a elaboração do projeto de lei complementar da Emenda. Os seminários foram realizados em agosto e setembro de 2003, em Brasília-DF, e funcionaram como uma reunião da Câmara Técnica (CT) do SIOPS ampliada, ou seja, além dos representantes com assento na CT foram convidadas pessoas e instituições que pudessem contribuir na regulamentação da Emenda.

Este grupo discutiu, nos dois seminários citados e em reuniões da CT, uma minuta de Projeto de Lei Complementar (PLC) que agregou várias contribuições às minutas de projeto que existem hoje a do Senador Tião Viana e a do Deputado Roberto Gouveia.

Já no formato de Projeto de Lei, o documento foi acatado pelo Deputado Guilherme Menezes, relator do Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar n.º 01/2003, de autoria do Deputado Roberto Gouveia, e foi entregue à Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados em 30 de março de 2004. Em 11 de agosto de 2004, o substitutivo foi aprovado por unanimidade pela CSSF e em seguida encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação, tendo sido designado como relator o deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR).

2. Estrutura de funcionamento do SIOPS

■ **Câmara Técnica de Orientação e Avaliação do SIOPS** - Em 2003/2004, a Câmara Técnica do SIOPS, composta por representantes de todas as Secretarias do Ministério da Saúde e também por representantes de órgãos externos, realizou 13 reuniões de trabalho. Em 16 de março de 2004, foi publicada a Portaria Interministerial n.º 446 com o objetivo de atualizar a organização e composição da CT à nova estrutura do MS, além de agregar novos componentes externos, como a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), a Associação Brasileira de Economia de Saúde (ABRES) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON).

■ **Núcleos Estaduais de Apoio ao SIOPS** - A sistemática de funcionamento descentralizado do SIOPS, com a constituição de Núcleos Estaduais de Apoio, requereu atenção especial por parte da equipe do Ministério da Saúde.

Os Núcleos de Apoio são a principal estratégia adotada para aumentar a cobertura do SIOPS. Estes Núcleos são normalmente constituídos por representantes do governo estadual (Tesouro e Saúde), dos governos municipais (COSEMS e Associações de Municípios), do Ministério Público, do Tribunal de Contas e do DATASUS.

Por essa razão, o Ministério da Saúde promoveu três treinamentos em Brasília com os membros dos Núcleos, em junho e novembro de 2003, e em julho de 2004, com a participação de aproximadamente 70 técnicos em cada um deles.

Complementarmente, a equipe do SIOPS do Ministério da Saúde visitou diversos Estados com o intuito de prestar esclarecimentos sobre a utilização do sistema, dentre eles Minas Gerais, Pernambuco, Mato, Acre, Alagoas, Maranhão, Tocantins, Pará, Paraná e Santa Catarina.

3. Os sistemas SIOPS e sua cobertura

Em parceria com o DATASUS, os softwares de coleta de dados do SIOPS vêm sendo lançados a tempo e a hora, cada vez com mais facilidades e fornecendo diferentes tipos de relatórios. Assim é que em 2003 foram lançados o SIOPS 2003 Semestral e o SIOPS 2003 Anual e em 2004 o SIOPS semestral 2004.

A cobertura do sistema, dado o fortalecimento da estratégia de trabalho junto aos Núcleos Estaduais de Apoio ao SIOPS, vem aumentando a cada ano. Após apenas três meses de lançamento, o SIOPS 2003 anual já cobria 45,7% dos municípios e 48,4% da

população. Os dados atualizados da situação de entrega de 2003 podem ser consultados no Quadro 1.

4. Projeto Economia da Saúde

No âmbito do projeto Economia da Saúde, financiado pelo Governo da Inglaterra, por intermédio do DFID, a equipe do SIOPS do Ministério da Saúde iniciou, em 2003, o desenvolvimento de dois projetos:

■ O Projeto Contas de Saúde, desenvolvido pela Equipe do SIOPS em parceria com o IPEA Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. O Projeto pretende contribuir para o desenvolvimento de um sistema de contas de saúde que permita medir, não apenas o financiamento e gasto das três esferas de governo, mas também do sistema privado, de modo que decisões sobre alocação de recursos sejam tomadas de forma mais esclarecida.

■ O projeto "Consolidação do SIOPS", que prevê o fortalecimento dos Núcleos Estaduais, por meio da capacitação dos seus membros na utilização dos dados do SIOPS como instrumento para a uma alocação mais equitativa dos recursos da saúde.

Agenda SIOPS

- Dezembro de 2004 (Dias 7 e 8): Treinamento dos Núcleos Estaduais de Apoio ao SIOPS - Brasília.
- Janeiro de 2005: Lançamento do SIOPS anual de 2004.

O SIOPS nas Unidades da Federação

QUADRO 01

Cobertura do SIOPS Anual 2003 (Municípios)

(Fonte: SIOPS/MS - atualizado em 08/11/2004)

UF		Municípios			População		
Código	Nome	Total	Transm.	%	Total	Transm.	%
11	Rondônia	52	24	46,2	1.455.914	1.082.712	74,4
12	Acre	22	13	59,1	600.607	489.175	81,4
13	Amazonas	62	20	32,3	3.031.079	2.131.468	70,3
14	Roraima	15	4	26,7	357.296	243.896	68,3
15	Pará	143	73	51,0	6.574.990	4.929.109	75,0
16	Amapá	16	6	37,5	534.821	442.329	82,7
17	Tocantins	139	54	38,8	1.230.188	796.565	64,8
21	Maranhão	217	92	42,4	5.873.646	3.753.180	63,9
22	Piauí	222	130	58,6	2.923.695	2.124.762	72,7
23	Ceará	184	182	98,9	7.758.437	7.719.543	99,5
24	Rio Grande do Norte	167	110	65,9	2.888.087	2.212.969	76,6
25	Paraíba	223	159	71,3	3.518.607	2.956.111	84,0
26	Pernambuco	184	129	70,1	8.159.663	6.651.951	81,5
27	Alagoas	102	81	79,4	2.917.678	2.491.605	85,4
28	Sergipe	75	75	100,0	1.874.597	1.874.597	100,0
29	Bahia	417	314	75,3	13.440.544	11.368.207	84,6
31	Minas Gerais	853	754	88,4	18.553.335	17.345.943	93,5
32	Espírito Santo	78	52	66,7	3.250.205	2.301.558	70,8
33	Rio de Janeiro	92	50	54,3	14.879.144	11.575.900	77,8
35	São Paulo	645	628	97,4	38.709.339	38.550.196	99,6
41	Paraná	399	313	78,4	9.906.812	8.442.481	85,2
42	Santa Catarina	293	279	95,2	5.607.160	5.479.900	98,1
43	Rio Grande do Sul	497	497	100,0	10.513.682	10.513.682	100,0
50	Mato Grosso do Sul	77	71	92,2	2.169.704	2.105.015	97,0
51	Mato Grosso	139	115	82,7	2.651.313	2.432.319	91,7
52	Goiás	246	170	69,1	5.306.424	4.226.394	79,6
Totais		5.559	4.395	79,1	174.686.967	154.259.567	88,3

QUADRO 02

Pecentual de Recursos Próprios Aplicados em Saúde por Ano Segundo Região (Período 2000 - 2003)

(Fonte: SIOPS/MS - atualizado em 08/11/2004)

Totais	2000	2001	2002	2003	Total
Total	13,65	14,81	16,53	17,29	15,75
Região Norte	11,01	13,76	14,61	15,65	13,97
Região Nordeste	10,02	12,90	14,70	15,81	13,63
Região Sudeste	15,39	15,96	17,82	18,44	17,04
Região Sul	12,75	13,82	15,47	16,17	14,75
Região Centro-Oeste	12,20	13,52	15,18	15,49	14,28

Expediente: Ministério da Saúde - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos - Departamento de Economia da Saúde - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS)

Endereço: Edifício Sede do Ministério da Saúde, 8º andar, sala 832 - Tiragem: 10.000 exemplares.

Apoio: Diretoria de Investimentos e Projetos Estratégicos - DIPE/SE/MS

Ministério
da Saúde

