

# SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

**GRUPOS TÉCNICO  
SAÚDE**

## **NOTA 05**

A necessidade de mais  
Profissionais Qualificados para o SUS

**afipea**

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

# A necessidade de Mais Profissionais Qualificados para o SUS<sup>1</sup>

*Luciana Mendes Santos Servo*

*Rodrigo Pucci de Sá e Benevides*

*Fabiola Sulpino Vieira*

## 1. Diagnóstico

A expansão e a consolidação da atenção primária à saúde, com o objetivo de universalizar o acesso aos serviços de saúde nesse nível de cuidado no Sistema Único de Saúde (SUS), ampliaram a procura por profissionais de diversas formações e em várias localidades do país. A estratégia de Saúde da Família gerou demanda por médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e agentes comunitários de saúde, em todos os municípios, para compor equipes de saúde da família (ESF); por profissionais de outras especialidades, como odontólogos e técnicos em odontologia, para compor equipes de saúde bucal; e por profissionais de outras áreas para apoiar as ESF, tais como ginecologistas, pediatras, fisioterapeutas, psicólogos, farmacêuticos, profissionais de educação física, entre outros, que comporiam os Núcleos de Apoio à Saúde da Família. Essa demanda defrontou-se com a escassez de profissionais em algumas áreas ou com a desigualdade de sua distribuição regional<sup>1,2,3,4</sup>.

Nesse quadro, sobressaiu-se a demanda por médicos e a proposta de ampliação das oportunidades de formação, bem como de programas visando o provimento deste profissional para a atenção primária. Com o intuito de equacionar esses problemas, em 2013, foi criado o Programa Mais Médicos<sup>5</sup>. Esse programa, entre outros objetivos, tentou suprir as necessidades imediatas de provimento por meio de oferta de bolsas para médicos nacionais e estrangeiros, complementando as vagas não preenchidas por médicos brasileiros por meio de acordo de cooperação internacional<sup>5</sup>. Eram 18.240 vagas de médicos atuando neste programa. Contudo, o fato de uma parte expressiva destes serem médicos estrangeiros, especialmente cubanos, gerou uma grande resistência por parte de entidades representativas profissionais de médicos. Após a eleição de 2018, diante das críticas do candidato eleito aos profissionais cubanos, o acordo internacional com o governo de Cuba foi interrompido. Ainda que tenha sido proposto um novo programa, denominado Médicos pelo Brasil, a contratação de médicos continuou a ser realizada por meio de bolsas vinculadas ao Mais Médicos. Em outubro de 2022, 9.525 médicos estavam contratados por meio dessas bolsas, o que equivale a 52% das vagas previstas para o Programa Mais Médicos (18.240 vagas). Em 2021 foi lançado o primeiro edital do Programa Médicos pelo Brasil. Em outubro de 2022 esse programa tinha um teto de 15.587 vagas, das quais 4.558 foram disponibilizadas e 3.252 foram preenchidas<sup>6</sup>. Se for considerado que a necessidade seria equivalente ao número de vagas do Programa Mais Médicos, seriam necessários 5.463 médicos a mais para suprir a demanda.

Outra questão central é a formação de profissionais com perfil adequado para o SUS. Há muito se discute que o modelo de formação técnico, superior e da pós-graduação não atende as necessidades do SUS. Há tentativas de atuar sobre essa formação, mas que ainda enfrentam várias dificuldades. Uma delas está relacionada ao fato de o sistema brasileiro ser dual, com uma grande participação privada no financiamento (59% do total de recursos

---

<sup>1</sup> Nota elaborada para compor documento da Afipea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.

em 2019)<sup>7</sup> e com uma lógica de mercado que não está relacionada aos princípios e diretrizes do SUS, tais como a universalidade, integralidade e equidade. O mercado se concentra historicamente nas regiões mais desenvolvidas do país e em locais de mais alta renda<sup>8,9</sup>. Mesmo no espaço interurbano dos maiores municípios há grande desigualdade no acesso à atenção à saúde, em particular à atenção especializada, entre grupos populacionais<sup>10,11</sup>.

Outro desafio refere-se à precarização das relações de trabalho de profissionais de saúde. Observa-se a ampliação de contratos terceirizados, dos contratos temporários e de vínculos não formais. Associado às condições de trabalho, as condições de vida em algumas localidades e outras questões, o que se observa é a rotatividade de profissionais o que afeta a continuidade do cuidado preconizada na atenção primária à saúde e a organização adequada da rede de atenção à saúde<sup>8,9</sup>.

Quando se observam os recursos do Ministério da Saúde destinados ao provimento e formação profissional disponíveis no orçamento, algumas questões chamam atenção: várias ações, vários planos orçamentários e o que poderia indicar, a princípio, uma pulverização (Quadro 1). Os recursos para formação estão concentrados na residência, principalmente na residência médica<sup>11</sup> e, considerando a previsão orçamentária para 2023 podem ter uma redução expressiva, de 57% (de uma dotação atualizada de R\$ 1,5 bilhão em 2022 para R\$ 617 milhões em 2023). Comparando com 2019, ano anterior à pandemia (R\$ 2,1 bilhões), essa redução é ainda mais significativa (-65%).

O maior volume de recursos está voltado para o provimento de médicos, e há pouco recurso para outras ações de formação e educação permanente. Nesse caso, a redução dos recursos vinculados ao provimento também é expressiva: de R\$ 3,0 bilhões em 2022 para R\$ 1,5 bilhão em 2023 (-51%). Considerando os valores da bolsa previstos nos editais de 2022, de R\$ 15 mil, com valores superiores para municípios remotos (R\$ 18 mil) e DSEI (R\$ 21 mil), para garantir somente os recursos para pagamento destas bolsas para 18.240 médicos seriam necessários R\$ 3,8 bilhões. Mesmo sem contar com os outros custos, o déficit orçamentário para 2023 já seria expressivo, de R\$ 2,3 bilhões. Outra fonte de informação que pode ser utilizada para estimar esse déficit é o Painel do Conasems<sup>6</sup> para o provimento médico, que informa um teto de 21.526 vagas, com custo anual de R\$ 4,7 bilhões, o que representaria um déficit de R\$ 3,2 bilhões em 2023.

Ainda com relação ao Programa Médicos pelo Brasil, no orçamento de 2023 parte dos recursos para provimento (R\$ 813 milhões) estão previstos na ação relacionada à Agência de Desenvolvimento da Atenção Primária (Adaps) criada em 2023 (ação 21DX), mas com contrato de gestão assinado com o Ministério da Saúde em 2021 e previsão de desembolsos para 2021 e 2022<sup>12</sup>. Há, ainda, previsão de recursos no valor de R\$ 647 milhões para o Mais Médicos. Há várias questões relacionadas à criação dessa agência que demandam uma discussão ampliada e uma revisão da sua estrutura de governança<sup>13</sup>.

Quadro 1 – Execução orçamentária de ações selecionadas de provimento, educação e formação em saúde, 2019 a 2023

<b>Ação / Plano Orçamentário</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>21DX - Manutenção de Contrato de Gestão com a ADAPS – Programa Médicos pelo Brasil</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>813,0</b>
0000 - Manutenção de Contrato de Gestão com a ADAPS – Programa Médicos pelo Brasil					813,0
<b>20YD - Educação e Formação em Saúde</b>	<b>1.156,6</b>	<b>1.244,7</b>	<b>2.063,1</b>	<b>1.656,5</b>	<b>725,4</b>
0000 - Educação e Formação em Saúde	92,8	122,6	144,0	177,5	66,3
0002 - Formação de Profissionais Técnicos de Saúde e Fortalec. das Escolas Técnicas/Centros Formadores do SUS	3,4	5,5	270,9	33,7	17,1
0003 - Apoio ao Desenvolvimento da Graduação, Pós-Graduação Stricto e Lato Sensu em Áreas Estratégicas p/ o SUS	989,2	1.039,5	10,6	35,3	16,3
0004 - Apoio à Educação Permanente dos Trabalh. do SUS	20,9	48,7	21,9		3,5
0005 - Apoio à Melhoria da Capacidade de Gestão de Sistemas e Gerência de Unidades do SUS		0,6			0,4
0006 - Modernização e Qualificação do Trabalho no SUS	21,2	12,0	17,8		1,5
000C - Democr. Relações de Trab. e Regul. Profissões de Saúde	2,0	4,0			3,8
000D - Apoio às ações de Saúde Digital	16,2	11,9			
000E - Pró-Residência Médica e em Área Multiprofissional da Saúde no âmbito da Atenção Especializada			927,2		
000F - Pró-Residência Médica e em Área Multiprofissional da Saúde no âmbito da Atenção Primária			171,3		
000I - Pró-Residência Médica e em Área Multiprof. da Saúde				1.410,0	616,6
CV19 - Coronavírus (COVID19)			110,6		
CVB0 - COVID-19 - MP nº 1.032, de 24 de fevereiro de 2021			178,7		
CVC0 - COVID-19 - MP nº 1.041, de 30 de março de 2021			100,1		
CVF0 - COVID-19 - MP nº 1.062, de 9 de agosto de 2021			110,1		
EBAN - Emenda de Bancada	5,0				
EIND - Emenda Individual	5,9				
<b>21BG - Formação e Provisão de Profissionais para a APS</b>	<b>0,0</b>	<b>2.028,2</b>	<b>2.924,3</b>	<b>2.893,0</b>	<b>647,2</b>
0000 - Formação e Provisão de Profissionais para a APS					
0001 - Apoio a ações de formação e capacitação no âmbito da Atenção Primária à Saúde		30,7	13,0	4,2	1,9
0002 - Programa Mais Médicos		1.997,4	2.222,3	1.905,1	645,2
0003 - Programa Médicos pelo Brasil - ADAPS			103,0	783,7	
CV19 - Coronavírus (COVID-19)			147,1	200,0	
CVB0 - COVID-19 - MP nº 1.032, de 24 de fevereiro de 2021			350,0		
CVC0 - COVID-19 - MP nº 1.041, de 30 de março de 2021			88,9		
<b>6149 - Residência de Profissionais de Saúde - SUS</b>	<b>20,6</b>	<b>20,9</b>	<b>20,9</b>	<b>28,0</b>	<b>28,0</b>
0000 - Residência de Profissionais de Saúde - SUS	20,6	20,9	20,9	28,0	28,0
<b>214U - Implementação do Programa Mais Médicos</b>	<b>2.788,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
000A - Programa Mais Médicos (provimento)	2.687,6				
000B - Mais Médicos / Programa de Valorização dos Profissionais na Atenção Básica – Provac (provimento)	0,0				
000C - Residência em Medicina Geral de Família e Comunidade	93,4				
000D - Aprimoramento da formação médica no País e aperfeiçoamento dos médicos participantes do programa	7,1				
<b>Total</b>	<b>3.965,3</b>	<b>3.293,8</b>	<b>5.008,3</b>	<b>4.577,5</b>	<b>2.213,6</b>

Fonte: Ministério da Economia. SIOP. Senado Federal. Siga Brasil.

## 2. Propostas

1. Recompôr o orçamento para provimento e formação profissional;
2. Estabelecer programas de formação para o SUS para o conjunto de profissionais necessários para o funcionamento desse sistema, incluindo a ampliação de oportunidades para residências multiprofissionais e educação permanente;
3. Priorizar o SUS na formação técnica e profissional na área de saúde em ações coordenadas entre o Ministério da Saúde e da Educação e com estados e municípios;

4. Priorizar as formações necessárias ao funcionamento do SUS na alocação de recursos federais para as bolsas de residência médica e multiprofissional;
5. Garantir a centralidade e coordenação da formação e gestão de recursos humanos no âmbito do Ministério da Saúde;
6. Elaborar uma política tripartite para criação de carreira do SUS voltada para todos os profissionais, com estabilidade profissional, remunerações adequadas e progressão;
7. Investir na estrutura e na regularidade dos recursos de custeio para garantir as condições adequadas para os profissionais realizarem seu trabalho;
8. Rever o papel da Adaps, considerando a importância estratégica da gestão pública de recursos humanos para a atenção primária e para o SUS.

---

## Referências

- <sup>1</sup>PIOLA, S.F; VIANA, S.M. (Org). Saúde no Brasil: algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS). Estado de uma Nação: textos de apoio. Brasília: Ipea, Texto para Discussão n. 1391, 2009. Disponível em: < <http://bit.ly/3AKp06s> >. Acesso em 20 de nov. 2022.
- <sup>2</sup> IPEA – Capítulo de Saúde. Políticas Sociais: acompanhamento e análise n. 17, 2009 (Vinte anos da Constituição Federal). Disponível em: <<http://bit.ly/3ienMdw>>. Acesso em 20 de nov. 2022.
- <sup>3</sup> ANDRADE MV *et al.* Desafios do sistema de saúde brasileiro. in: DE NEGRI, JA; ARAÚJO, BCPO; BACELETE, RG (Org). Desafios da Nação: artigos de apoio, vol. 2, cap. 26. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: < <http://bit.ly/3VL75oD> >. Acesso em 18 de nov. 2022.
- <sup>4</sup> VIEIRA, R. S.; SERVO, L. M. S. Escassez de médicos no Brasil: análise de alguns indicadores econômicos. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, Rio de Janeiro, n. 32, p. 7-18, 2014. Disponível em: < <http://bit.ly/3u4VQvj> >. Acesso em: 23 out. 2021.
- <sup>5</sup> IPEA – Capítulo de Saúde. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 22, 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/3Xt5chX>> . Acesso em 18 de nov. 2022
- <sup>6</sup> CONASEMS. Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde. Painel Conasems, 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3XBBaZd>>. Acesso em: 20 de nov. 2022.
- <sup>7</sup> IPEA. Contas de saúde na perspectiva da contabilidade internacional: Conta SHA 2015-2019. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: < <https://bit.ly/3jTWO Nb> >. Acesso em: 31 out. 2020.
- <sup>8</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Relatório de Avaliação da Atenção Primária à Saúde. Ciclo 2020, Brasília, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3zT8eSU>>. Acesso em: 02 de Ago. 2022.
- <sup>9</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Programa Nacional de Apoio à Formação de Médicos Especialistas em Áreas Estratégicas para o SUS (Pró-residência Médica). Ciclo 2021. Brasília, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3oQBTpo>>. Acesso em: 02 de Ago. 2022.
- <sup>10</sup> PEREIRA, R. H. M. *et al.* Geographic access to covid-19 healthcare in Brazil using a balanced float catchment area approach. Social Science & Medicine, v. 273, 2021.
- <sup>11</sup>TOMASIELLO, D.B. *et al.* DESIGUALDADES RACIAIS E DE RENDA NO ACESSO À SAÚDE NAS CIDADES BRASILEIRAS. Texto para Discussão do Ipea, *preprint* 2022. Disponível em: < <http://bit.ly/3U9ZWwT> > . Acesso em 23 de nov. 2022.
- <sup>12</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. Resolução n. 5 de 15 de outubro de 2021. Dispõe sobre o Contrato de Gestão para o desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde. Disponível em: < <http://bit.ly/3GNkesI>>. Acesso em 22 de nov. de 2022.
- <sup>13</sup> IPEA – Capítulo de Saúde. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 28, 2021. Disponível em: < <http://bit.ly/3Vo7blE> >. Acesso em em 22 de nov. de 2022.