



Ministério da Saúde
Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde
Departamento de Gestão e Regulação do Trabalho em Saúde

RELATÓRIO

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Este Relatório trata da Análise de Impacto Regulatório (AIR) realizada pela necessidade de publicação de normativa para regulamentar o repasse de incentivo financeiro para a elaboração dos Planos Estaduais e Distrital de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde e da execução desses planos.

1.2. Foram estabelecidos objetivos e diretrizes para o planejamento e desenvolvimento de ações no âmbito da gestão do trabalho e da educação na saúde, assim como parâmetros dos valores a serem repassados a cada estado-território.

1.3. O problema regulatório avaliado foi a “descontinuidade de financiamento federal para estados e municípios planejarem e executarem ações de educação integradas à gestão do trabalho na saúde” com consequente descontinuidade de ações nos estados e municípios visando ao fortalecimento dessa área no Sistema Único de Saúde.

1.4. Após a identificação das causas e consequências relacionadas a esse problema, apresentaram-se três alternativas possíveis:

1. Não ação;

2. Reedição de portaria retomando o financiamento por meio do Programa para o Fortalecimento das Práticas de Educação Permanente em Saúde (PRO EPSSUS); e

3. Edição de normativa (portaria) para o financiamento de ações de educação integradas à gestão do trabalho na saúde.

1.5. As alternativas foram analisadas por meio do método Análise Multicritério, previsto no inciso I do art. 7º do Decreto 10.411/2020. Após análise mais aprofundada, concluiu-se que a alternativa mais adequada para o enfrentamento do problema trata-se da edição de uma portaria com previsão de repasse de incentivo financeiro para ambas as áreas: educação e gestão do trabalho na saúde.

1.6. A análise de efeitos e riscos desta alternativa foi realizada, incluindo uma estratégia de respostas aos riscos identificados e sua implementação. A alternativa sugerida foi intitulada: Programa de Valorização da gestão do trabalho e da educação na saúde (ValorizaGTES-SUS).

2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

2.1. De acordo com a Lei n.º 8.080/1990, compete ao SUS “ordenar a formação de recursos humanos em saúde”, bem como desenvolver políticas e estratégias que conduzam à conformação de um sistema universal, que garanta, a todos os brasileiros e brasileiras, o gozo pleno do direito à saúde, de modo igualitário e equitativo.

2.2. Assim, cabe ao SUS, através da ação coordenada das diversas instâncias de gestão – federal, estadual, municipal e distrital –, elaborar e implementar políticas, planos e projetos que incidam sobre as tendências configuradas no sistema educacional em saúde e nas tendências do mercado de trabalho no setor.

2.3. Entendendo o papel crucial que os trabalhadores da saúde desempenham na sociedade e sua importância multifacetada, que abrange diversos aspectos, em 2003, foi criada a Secretaria de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde (SGTES) com o propósito de dar materialidade a competência de “ordenar a formação de recursos humanos em saúde” (BRASIL, 1990).

2.4. Desde sua criação, a SGTES passou por um conjunto de mudanças institucionais, e apesar de capitanear diversas estratégias específicas para, em alguma medida, fortalecer a área da gestão da educação em saúde, especialmente no tocante às residências em saúde, o conjunto dessas mudanças secundarizou nos últimos anos a agenda da educação permanente em saúde e, em particular, da gestão e regulação do trabalho em saúde, com reflexo nas três esferas de gestão do SUS, cujos temas avançaram pouco no que se refere à institucionalização de diretrizes, políticas e programas.

2.5. O Decreto Nº 11.358 (01/01/2023) reestruturou o organograma do Ministério da Saúde, dando lastro às competências da SGTES por meio de dois departamentos: o Departamento de Gestão da Educação na Saúde (DEGES) e o Departamento de Gestão e Regulação do

2.6. Trabalho em Saúde (DEGERTS). Vinte anos após o Decreto Nº 4.726, de 9 de junho de 2003, que a instituiu, a SGTES retomou contornos institucionais similares aos que teve quando foi criada.

2.7. No que tange a gestão do trabalho na saúde, a reestruturação da SGTES em 2023 simboliza, portanto, um momento de resgate da pauta da gestão do trabalho e da educação na saúde, tanto no fomento à produção de conhecimento para subsidiar as políticas finalísticas do Ministério da Saúde quanto na defesa de condições, relações, processos e vínculos de trabalho, seguros, dignos e humanizados, passando pelo estímulo à negociação e regulação do trabalho em saúde.

2.8. Em relação à gestão da educação na saúde, a recomposição da Secretaria promove o fortalecimento da formação em saúde no SUS, bem como ações de articulação e integração de órgãos educacionais, entidades de classe e movimentos social, além de fortalecer a coordenação e a implantação da Política Nacional de Educação Permanente (PNEPS).

2.9. A Política Nacional de Educação Permanente (PNEPS) instituída em 2004 (Portaria GM/MS nº 198, 13/02/2004) para a formação e o desenvolvimento dos trabalhadores do setor saúde, após revisão com vistas à adequação ao Pacto pela Saúde, foi editada em 2007, sendo apresentadas novas diretrizes para sua implementação (Portaria GM/MS nº 1996, 20/08/2007). Dentre as novas diretrizes, destacam-se as instâncias articuladoras conhecidas como Comissões de Integração Ensino-Serviço (CIES) em substituição aos Polos de Educação Permanente. As CIES com o seu papel articulador e sob a coordenação das secretarias de estados tiveram repasses de incentivos financeiros federais de 2007 até 2011.

2.10. Em 2017, com a instituição do Programa para o Fortalecimento das Práticas de Educação Permanente em Saúde (PRO EPS-SUS) (Portaria nº 3.194, 28/11/2017) foram repassados recursos financeiros para os municípios elaborarem seus planos, com um curto prazo de 300 dias para apresentação dos planos, o que não foi possível devido à necessidade de um processo ascendente, participativo e democrático. Desse modo, os planos foram apresentados em 2019. Cabe destacar que os recursos referidos se destinaram às ações de educação permanente em saúde e não contemplavam a área de gestão do trabalho.

2.11. O Programa de Qualificação e Estruturação da Gestão do Trabalho e da Educação no SUS (ProgeSUS), instituído em 2006 (Portaria nº 2.261, 22/09/2006) teve como finalidade estruturar os setores de gestão do trabalho nos estados e municípios com aquisição de equipamentos, sistemas de informação e capacitação de equipes. Constituiu-se uma ação pontual, especialmente no que se refere ao repasse de recurso de capital por essa SGTES.

2.12. A gestão do trabalho apesar de estruturante para o SUS ainda permanece com pouco investimento, seja do ponto de vista normativo, seja financeiro, apesar dos trabalhadores serem os protagonistas da atenção à saúde no sistema e os gestores não possuírem metodologias apropriadas para o

planejamento e dimensionamento dessa força de trabalho, para suprir postos de trabalho com dignidade, proteção e segurança das(os) suas(eu) trabalhadoras(es).

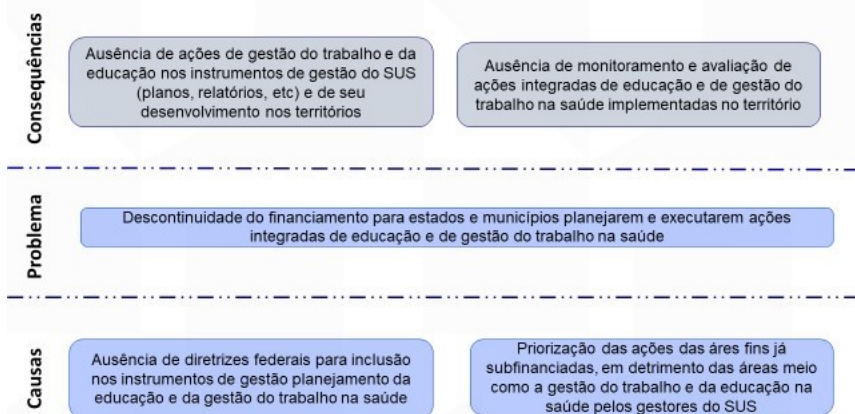
2.13. Pode ser citada ainda a Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS (MNPN-SUS), que faz parte do Sistema Nacional de Negociação Permanente do SUS (SINPN-SUS). A MNPN-SUS se constitui um importante dispositivo de negociação coletiva que foi criado em 1993 pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS). Foi reinstalada em 1997 e, após funcionamento por um período intermitente assumiu caráter permanente em 2003

2.14. (Resolução CNS nº 331, 04/06/2003), a partir de quando, após 14 anos de trabalho - firmou nove protocolos, incluindo o que orienta a elaboração de planos de cargos, carreiras e vencimentos; além de oferecer diretrizes para a gestão do trabalho - teve novamente seu funcionamento interrompido.

2.15. Nesse ano, foi retomado novamente o funcionamento da MNPN-SUS (Resolução CNS nº 708, 13/03/2023). Entretanto, embora seja um espaço do SINPN-SUS, pois as mesas de negociação podem ser instaladas em âmbito estadual e municipal, nunca houve incentivo financeiro nesse sentido.

2.16. Portanto, o problema regulatório é a “descontinuidade do financiamento para estados e municípios planejarem e executarem ações de educação e de gestão do trabalho na saúde”. Para explicar o problema que auxiliará na identificação de alternativas de enfrentamento e solução, sistematizamos algumas causas e consequências.

Figura 1: Diagrama do Problema Regulatório com Causas e Consequências



Fonte: SGTES/MS, 2023

2.17. Como causas podemos destacar a ausência de diretrizes federais para o planejamento e implementação de ações na área da gestão do trabalho e educação na saúde incluídas nos instrumentos de gestão (PPA, Plano Municipal/Estadual/Distrital de Saúde) e não priorização na agenda da gestão, apesar de justificável, pela emergência imposta pelas áreas de atenção e de vigilância à saúde, ou seja, áreas consideradas “fins”. Apesar do sabido subfinanciamento do SUS, esse desinvestimento tem cronicado problemas no sistema, por não haver intervenção na raiz de muitos deles.

2.18. A existência de um planejamento e execução de ações com foco na trabalhadora e no trabalhador ainda se dá de forma pouco articulada entre as necessidades do trabalho e a oferta de ações de educação na saúde. Daí a necessidade de haver integração desde o planejamento.

2.19. Como consequência, há incipientes ações de intervenções, no território, que integrem a gestão do trabalho e educação na saúde no âmbito das três esferas do SUS, bem como, a ausência de monitoramento e avaliação das ações de gestão do trabalho e educação na saúde implementadas.

2.20. Considerando a relação entre essas causas e consequências desse problema, apresentamos a seguir a Matriz de Causas e Consequências.

Quadro 1. Matriz de Causas e Consequências

Causas e Consequências	Ausência de ações de gestão do trabalho e da educação nos instrumentos de gestão do SUS (planos, relatórios, etc) e de seu desenvolvimento nos territórios	Ausência de monitoramento e avali integradas de educação e de gestão saúde implementadas no te
Ausência de diretrizes federais para inclusão nos instrumentos de gestão planejamento da educação e da gestão do trabalho na saúde	X	X
Priorização das ações das áreas consideradas fins, já subfinanciadas, em detrimento das áreas meio como a gestão do trabalho e da educação na saúde pelos gestores do SUS	X	X

3. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES

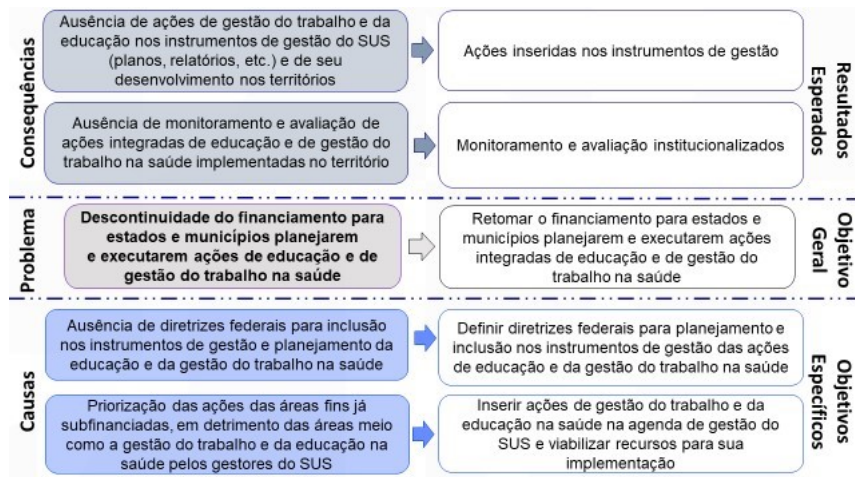
3.1. Os atores envolvidos são:

- Gestores municipais, estaduais e Distrito Federal (DF):** são afetados pela escassez de recursos para planejar e executar ações de educação e de gestão do trabalho na saúde de modo a atender às necessidades locais/ regionais.
- Ministério da Saúde:** afetado pelo desconhecimento das ações efetivamente realizadas nos territórios e sua coerência com as políticas, programas e projetos e ausência de monitoramento e avaliação de tais ações.
- Trabalhadoras (es) do SUS:** afetados em suas necessidades de condições de trabalho e de qualificação e desenvolvimento de habilidades necessárias para uma melhor atenção e vigilância à saúde dos cidadãos.
- Cidadãos:** afetados com serviços e condutas profissionais inadequadas seja por formação e qualificação insuficiente ou por más condições, desproteção e insegurança do trabalho no SUS.

4. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS A SEREM ALCANÇADOS

4.1. Diante do problema regulatório identificado e explicado, no sentido de enfrentá-lo e solucioná-lo, foi definido um objetivo geral, dois objetivos específicos e dois resultados esperados, demonstrados na Figura 2.

Figura 2. Diagrama dos objetivos e resultados esperados.



Fonte: SGTES/MS, 2023

4.2. **Objetivo geral:** Retomar o financiamento para estados e municípios planejarem e executarem ações integradas de educação e de gestão do trabalho na saúde.

4.3. **Objetivos específicos:**

- Definir diretrizes federais para planejamento e inclusão nos instrumentos de gestão das ações de educação e da gestão do trabalho na saúde.
- Inserir ações de gestão do trabalho e da educação na saúde na agenda de gestão do SUS e viabilizar recursos para sua implementação.

4.4. **Resultados esperados:**

- Ações de gestão do trabalho e da educação inseridas nos instrumentos de gestão do SUS (planos, relatórios, etc) e disponibilidade de recursos para desenvolvê-las.
- Monitoramento e avaliação das ações integradas de educação e de gestão do trabalho na saúde institucionalizados.

5. **DESCRIÇÃO DAS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS E SEUS IMPACTOS**

5.1. O planejamento no Sistema Único de Saúde (SUS) não deve apenas atender a requisitos legais, mas sobretudo, representa um dos instrumentos essenciais para garantir a orientação eficaz do processo de gestão e organização na produção de ações e serviços e que desempenha um papel crucial na identificação e alocação dos recursos necessários para abordar e superar os desafios enfrentados pelo sistema de saúde, aprimorando sua capacidade de resposta diante das demandas e necessidades de saúde da população.

5.2. Para isso, faz-se necessária a disponibilidade de recursos federais no sentido de apoiar tanto a elaboração dos planos estaduais e distrital de gestão do trabalho e da educação na saúde, quanto para sua execução.

5.3. As alternativas pensadas visam além de oferecer conteúdo teórico-metodológico para subsidiar o planejamento, retomar o financiamento para a área como parte essencial para garantir a eficiência, a equidade, a qualidade e a sustentabilidade dos sistemas de saúde.

5.4. Nesse sentido, a SGTES analisou as seguintes alternativas em viabilizar esse apoio aos estados e municípios:

1. Reeditar portaria retomando o financiamento por meio do Programa para o Fortalecimento das Práticas de Educação Permanente em Saúde (PRO EPS-SUS);
2. Editar normativa (portaria) para o financiamento de ambas as áreas: gestão do trabalho e da educação na saúde; e
3. Não ação.

5.5. Para descrição dessas alternativas, conforme quadro 2, foi utilizada a ferramenta 5W2H que tem como função definir o que será feito (What), porquê (Why), onde (Where), quem irá fazer (Who), quando (When), como (How) e quanto custará (How much).

5.6. **Quadro 2 - Definição e Descrição das Possíveis Alternativas**

Alternativa	O Que (What)	Porquê (Why)	Quem (Who)
1. Não ação	Manutenção da situação	NA	NA
2. Reeditar portaria retomando o financiamento por meio do Programa para o Fortalecimento das Práticas de Educação Permanente em Saúde (PRO EPS-SUS)	Repassar recursos federais para elaboração de planos estaduais e distrital de educação permanente em saúde	Não há disponibilidade de recursos nos estados e municípios e há necessidade de retomada de incentivo federal	MS, CONASS, CONASEMS
3. Edição de normativa (portaria) para o financiamento de ações de educação integradas à gestão do trabalho na saúde	Repassar recursos federais para elaboração de planos estaduais e distrital de educação permanente e gestão do trabalho em saúde	Não há disponibilidade de recursos nos estados e municípios e há necessidade de retomada de incentivo federal	MS, CONASS, CONASEMS, Comissões Intergestores Bipartite (CIB)

Fonte: SGTES/MS, 2023

5.7. Apesar de não haver diferenças significativas a nível técnico-administrativo e de custos, ao analisarmos os impactos, é possível identificar vantagens e desvantagens em cada alternativa proposta.

5.8. Quadro 3. **Impactos das alternativas propostas.**

Alternativa	Impactos positivos (benefícios)	Impacto
1. Não ação	Não há	Descor âmbito
2. Reeditar portaria retomando o financiamento por meio do Programa para o Fortalecimento das Práticas de Educação Permanente em Saúde (PRO EPS-SUS)	Retomada do financiamento e desenvolvimento de ações de educação na saúde Oferta de formação e qualificação das(os) gestoras(es), trabalhadoras(es) e usuárias(os) do SUS	Ausênc
3. Edição de normativa (portaria) para o financiamento de ações de educação integradas à gestão do trabalho na saúde	Retomada do financiamento e desenvolvimento de ações de educação na saúde e gestão do trabalho Oferta de formação e qualificação das(os) gestoras(es), trabalhadoras(es) e usuárias(os) do SUS e de dispositivos de gestão do trabalho para melhoria de condições e relações para um trabalho decente, digno, protegido e humanizado Equanimidade de investimentos na gestão do trabalho e da educação	Dificulc educaç

Fonte: SGTES/MS, 2023

6. COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS CONSIDERADAS

6.1. Em oficina de trabalho com colaboradores da SGTES/MS definiu-se os critérios relevantes a partir dos quais cada participante avaliou e pontuou o grau de preferência em relação às alternativas propostas.

Pontuação – Alternativas e Critérios	Critério 1	Critério 2
1. Manutenção da situação atual	0,058	0,054
2. Reeditar portaria retomando o financiamento por meio do Programa para o Fortalecimento das Práticas de Educação Permanente em Saúde (PRO EPS-SUS)	0,209	0,222
3. Edição de normativa (portaria) para o financiamento de ações de educação integradas à gestão do trabalho na saúde	0,732	0,724

Critério 1: Definir diretrizes federais para planejamento e inclusão nos instrumentos de gestão das ações de educação e da gestão do trabalho na saúde	Critério 2: Inserir ações de gestão do trabalho e da educação na saúde na agenda de gestão do SUS e viabilizar recursos para sua implementação
0,143	0,857

7. RESULTADOS DA ANÁLISE MULTICRITÉRIO

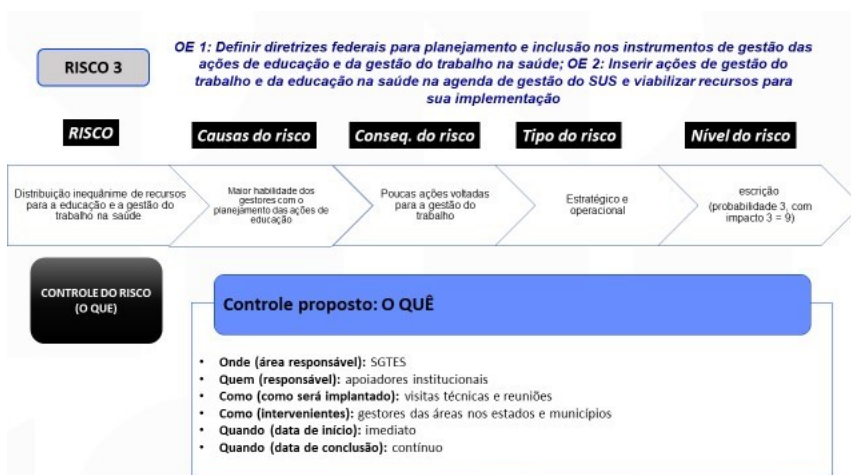
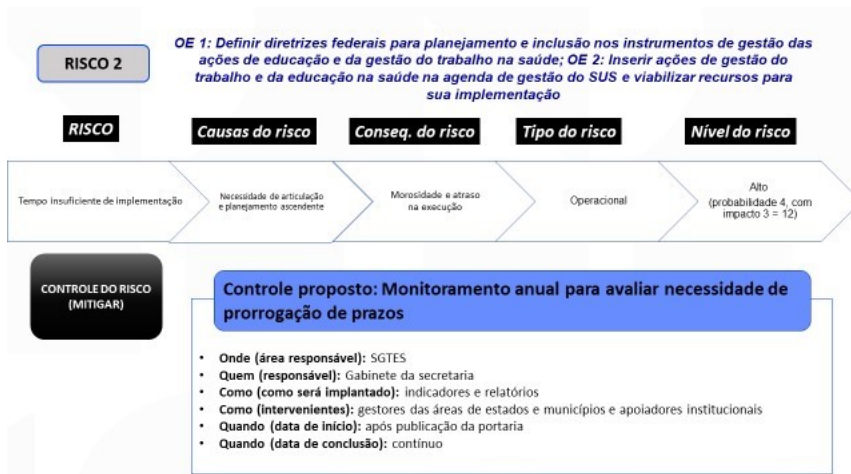
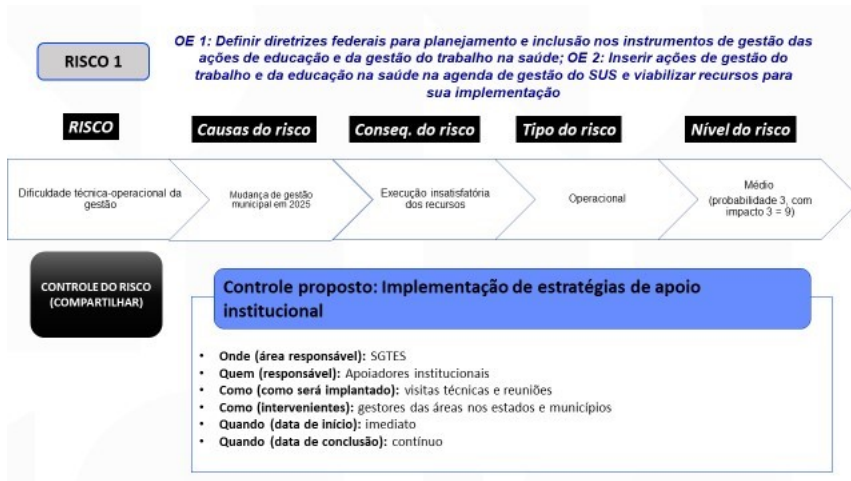
7.1. Ao comparar as três alternativas, considerando as informações disponíveis e os critérios e pesos, chegou-se ao seguinte resultado:

	Pontuação final	Ordem de preferência
1. Manutenção da situação atual	0,055	3
2. Reeditar portaria retomando o financiamento por meio do Programa para o Fortalecimento das Práticas de Educação Permanente em Saúde (PRO EPS-SUS)	0,220	2
3. Edição de normativa (portaria) para o financiamento de ações de educação integradas à gestão do trabalho na saúde	0,725	1

7.2. Como resultado final da análise foi selecionada a alternativa 3 “Editar normativa (portaria) para o financiamento de ações de educação integradas à gestão do trabalho na saúde”

8. IDENTIFICAÇÃO E DEFINIÇÃO DOS EFEITOS E RISCOS DECORRENTES DA ALTERNATIVA ESCOLHIDA

8.1. Utilizando a técnica de Brainstorming os participantes da oficina de trabalho a identificação dos efeitos e riscos, as quais foram qualificadas segundo os objetivos específicos.



8.2. A SGTES, por meio da publicação de uma Portaria que instituirá o Programa de Valorização da Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde - ValorizaGTES-SUS, apoiará técnico-metodologicamente e financeiramente a elaboração e implementação de Planos Estaduais de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde, a serem executados no quadriênio 2024-2027, cujos objetivos e ações estratégicas deverão integrar o processo de planejamento do SUS nos níveis estadual e distrital e municipal.

9. REFERÊNCIAS

- 9.1. ANVISA. Guia de Análise de Impacto Regulatório. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. 2019.
- 9.2. Constituição Federal http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- 9.3. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 - Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.
- 9.4. Decreto Nº 11.358, de 01 de janeiro de 2023 - reestruturou o organograma do Ministério da Saúde.
- 9.5. Portaria GM/MS nº 198, de 13 de fevereiro de 2004) – instituiu a Política Nacional de Educação Permanente (PNEPS).
- 9.6. Portaria GM/MS nº 1996, de 20 de agosto de 2007 – instituiu novas diretrizes para a implementação da Política Nacional de Educação Permanente (PNEPS).
- 9.7. Decreto Nº 4.726, de 9 de junho de 2003 - instituiu a Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES).

- 9.8. Portaria nº 3.194, 28 de novembro de 2017 – instituiu o Programa para o Fortalecimento das Práticas de Educação Permanente em Saúde (PRO EPS-SUS).
- 9.9. Resolução CNS nº 331, 04 de junho de 2003 - ratificar o ato de reinstalação da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS-MNNP-SUS.
- 9.10. Resolução CNS nº 708, 13 de março de 2023 - dispõe sobre a reinstalação da Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde.

BRUNO GUIMARÃES DE ALMEIDA
Diretor do Departamento de Gestão e Regulação do Trabalho em Saúde
DEGERTS/SGTES/MS

CÉLIA REGINA RODRIGUES GIL
Diretora do Departamento de Gestão da Educação na Saúde
DEGES/SGTES/MS



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Guimarães de Almeida, Diretor(a) do Departamento de Gestão e Regulação do Trabalho em Saúde**, em 05/12/2023, às 12:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º, do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Celia Regina Rodrigues Gil, Diretor(a) do Departamento de Gestão da Educação na Saúde**, em 05/12/2023, às 12:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º, do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0037704699** e o código CRC **5D56C815**.

Referência: Processo nº 25000.165302/2023-58

SEI nº 0037704699

Departamento de Gestão e Regulação do Trabalho em Saúde - DEGERTS
Esplanada dos Ministérios, Bloco G - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70058-900
Site - saude.gov.br

Criado por [marcelo.mlima](#), versão 7 por [marcelo.mlima](#) em 05/12/2023 12:09:48.