

A regulação das profissões de saúde no Brasil

Sabado Nicolau Girardi

*Pesquisador Coordenador da Estação de Pesquisa de Sinais de Mercado
Estação do Observatório de Recursos Humanos em Saúde do
Núcleo de Educação em Saúde Coletiva da Universidade Federal de Minas Gerais*

Belo Horizonte, 17 de abril de 2009



Profissões como instituições

Profissões podem ser definidas, em termos sociológicos, por suas jurisdições legais exclusivas, por sua autonomia e pela capacidade de se auto-regulamentarem. São instituições sociais caracterizadas pela detenção de um patrimônio constituído por um tipo de conhecimento complexo e abstrato, adquirido através de um longo processo de formação, geralmente em universidades, e não acessíveis em suas aplicações ao imediato julgamento pelo grande público. Os seus serviços são baseados na confiança, na relação honesta com os clientes e na integridade moral dos seus membros. Devido a isso, ao contrário de outras empresas ou atividades laborais, as profissões são regulamentadas de maneiras especiais. A prevenção de riscos para a vida, a integridade, a segurança, o bem-estar ou o patrimônio dos pacientes leva a um tipo de regulação denominado auto-regulação, ou seja, a regulação por seus próprios pares ao invés de uma regulação burocrática ou de mercado. Profissões, do ponto de vista jurídico, são o que poderia ser definido como uma empresa privada com direito sobre uma expertise específica; um poder exclusivo sobre as jurisdições de seu trabalho. No Brasil, como em muitos outros países, as profissões têm muito de suas atividades regulamentadas da mesma maneira.

Fontes institucionais brasileiras de regulamentação profissional: uma breve descrição

A Constituição Federal (art.22, XVI), estabelece a competência exclusiva da União para legislar sobre a organização do sistema nacional de profissões.

O Congresso Nacional (o poder legislativo) analisa as reivindicações de regulamentação profissional e, após ouvir as alegações do ministério que rege aquela área de trabalho, bem como os segmentos públicos interessados, pode ou não promulgar leis profissionais. Estas leis estabelecem basicamente o direito de praticar e os âmbitos da prática de cada profissão. Elas também estabelecem entidades profissionais reguladoras de cada profissão (os Conselhos Profissionais, no caso das profissões auto-reguladas). Cada profissão tem o seu próprio e específico decreto profissional.

As autoridades administrativas que participam do processo são:

- **O ministério que rege aquela área de trabalho;**
- **O Ministério do Trabalho e Emprego, que decreta regulamentações profissionais/trabalhistas e**
- **O Ministério da Educação, responsável pelas regras educacionais e credenciais para cada profissão.**

O sistema de universidades participa na educação profissional e fornece os diplomas que permitem aos graduados serem registrados em cada conselho profissional.

Os Conselhos Profissionais registram e autorizam os profissionais à prática e são responsáveis pelo seu controle e disciplina.

Exceto para os advogados e veterinários, não há necessidade de se submeter a um exame nacional para ser licenciado e autorizado à prática. É suficiente ter um diploma emitido por escolas profissionais e ser registrado e autorizado pelos Conselhos.

O modelo brasileiro de regulamentação profissional

A *auto-regulamentação* das profissões e a designação legal de direitos exclusivos para a prática através de atos profissionais das profissões auto-regulamentadas poderiam ser definidas como as características essenciais do modelo brasileiro de regulamentação profissional. Existem duas peças institucionais fundamentais deste modelo de auto-regulamentação:

Os Atos Profissionais, que definem:

- O escopo de prática da profissão, constituído por certos atos exclusivos;
- Os pré-requisitos de habilitação legal para a prática, particularmente os pré-requisitos educativos;
- Classes institucionais e competências das autoridades profissionais reguladoras

(Profissões auto-regulamentadas são regulamentadas por seus respectivos conselhos. Existem 13 decretos profissionais específicos aplicados a 14 profissões de saúde).

Os **Conselhos profissionais** são autarquias federais (ou seja, instituições que têm o poder de regulamentar os seus membros e que são parte do Estado, uma ramificação descentralizada do governo, um órgão do Estado Brasileiro) com a autoridade regulamentadora. A sua principal missão é assegurar a proteção do público e a integridade das profissões.

Os Conselhos Profissionais:

- Registram e autorizam os profissionais para a prática;
- Estabelecem as regras e regulamentos, incluindo os códigos de ética, que regem a prática dos seus membros;
- Estabelecem a fiscalização da profissão e sua disciplina.

Atualmente existem 13 Conselhos Federais de profissões de saúde no país, cada um deles com cerca de 27 conselhos regionais (ou estaduais).

Número de Profissões Regulamentadas:

- **116 profissões e ocupações são regulamentadas nacionalmente;**
- **44 profissões regulamentadas exigem nível superior de educação;**
- **37 profissões são regulamentadas por 28 conselhos profissionais;**
- **14 profissões de saúde regulamentadas exigem nível superior de educação e são regidas por 13 Conselhos Profissionais.**

Profissões de saúde auto-regulamentadas

Conselho Profissional de Saúde	Número de Profissionais licenciados	Existência de profissões subordinadas regulamentadas pelo Conselho
Medicina	331.146	Não
Odontologia	219.345	Sim
Psicologia	136.024	Não
Enfermagem	104.217	Sim
Assistente Social	96.209	Não
Educação Física	164.230	Não
Farmácia	104.098	Sim
Medicina veterinária	68.085	Não
Fisioterapia e Terapia Ocupacional	111.250	Não
Biologia	36.404	Não
Nutrição	50041	Sim
Fonoaudiologia	32.000	Não

Os pedidos de regulamentação profissional

Existe um grande número de demandas - um verdadeiro excesso - por regulamentação, desregulamentação ou re-regulamentação de determinadas profissões e ocupações já em curso no país. Elas vêm de uma variedade de fontes e representam até mesmo interesses rivais.

- O público leigo geralmente afirma estar envolvido no trabalho dos conselhos profissionais de saúde, a fim de garantir que as suas opiniões serão devidamente representadas nos processos regulatórios.**
- Os gestores dos serviços de saúde reivindicam um sistema mais flexível, que lhes permita combinar adequadamente habilidades e competências multiprofissionais. Isso tornaria a prestação de cuidados de saúde mais eficaz, a fim de atender as necessidades dos pacientes, levando em consideração a disponibilidade de recursos financeiros.**

- **Autoridades governamentais necessitam de uma maior coordenação sobre as profissões de saúde para poderem estabelecer políticas de acordo com seus mandatos, sobre os princípios de eficiência, equidade, praticidade e responsabilidade.**
- **As demandas de regulamentação dos grupos ocupacionais e profissionais da saúde são basicamente duas: tornar os direitos à prática exclusivos ou quase-exclusivos, e receber o reconhecimento da sociedade.**

Uma lógica dual na regulamentação profissional: as reivindicações no Congresso

Nós identificamos um raciocínio duplo nas reivindicações de regulamentação dos profissionais da saúde. Por um lado, as exigências para a expansão do monopólio dos privilégios, feitas pelas profissões já bem estabelecidas e auto-reguladas, como a medicina, farmácia, odontologia e enfermagem, dentre outras. Elas requerem a definição e expansão de seus direitos a exclusivos escopos de prática. Por outro lado, as minorias, tais como os óticos optometristas e parteiras, lutam pelo reconhecimento público e social.

Das 14 profissões não regulamentadas que têm projetos de lei submetidos ao Congresso Nacional atualmente, requerendo níveis mais elevados de educação e de auto-regulação, 04 estão relacionados à saúde: Acupuntura, Optometria, Musicoterapia e Psicologia Psicométrica.

Das 47 ocupações técnicas sem exigência de um nível superior de educação, e que também requerem a regulação das suas atividades, 10 são profissões relacionadas à saúde: Agentes Comunitários de Saúde, Técnicos de Higiene Dental, Técnicos de Nutrição, Instrumentadores Cirúrgicos, Podólogos, Óticos Optometristas, entre outros.

Além disso, 9 profissões de saúde já auto-regulamentadas submeteram projetos de lei ao Congresso, requerendo a expansão da jurisdição ou a consolidação de atos exclusivos, por exemplo, médicos, dentistas, enfermeiros e farmacêuticos.

Os requerimentos de expansão da jurisdição são feitos:

- **por autoridades educacionais, a fim de controlar o fluxo de entrada no mercado profissional;**
- **por gestores dos serviços de saúde, com a prerrogativa de estabelecer seus direitos de definirem as normas da prática, um mix de habilidades e competências compartilhadas, as linhas hierárquicas do trabalho, etc.;**
- **por políticos e autoridades, para estabelecer o direito de participar da definição das políticas de saúde;**
- **por profissões de saúde antagônicas, a fim de expandir seus direitos exclusivos de propriedade, restringindo a competência de suas práticas sobre a área disputada.**

Desenvolvimentos Recentes na Ação Governamental

Em 2004, o Ministério da Saúde criou a Câmara de Regulação do Trabalho em Saúde - CRTS, a fim de iniciar a discussão entre o governo, os serviços de saúde, gestores, grupos profissionais e do público sobre a regulamentação das profissões no setor saúde.

A CRTS tem como função debater com a sociedade ações de regulamentação profissional e estratégias a serem adotadas pelo governo federal; de propor medidas legislativas para regulamentar ou re-regulamentar profissões da saúde. O principal objetivo da CRTS é assessorar o Ministro na adoção de políticas públicas na área

A CRTS é composta por autoridades da saúde (nível Federal, Estadual e local), autoridades trabalhistas e educacionais federais, conselhos profissionais, o Conselho Nacional de Saúde, representantes dos trabalhadores e associações.

Entre 2004 e 2008, a CRTS discutiu os projetos de lei que foram submetidos ao Congresso Nacional por 11 novas profissões de saúde.

Projetos de Lei de regulamentação profissional	Recomendação da CTRS
Acupunturistas	Criar um grupo para apresentar uma nova proposta
Quiropráticos	Rejeitado
Técnicos em Higiene Dental	Aprovado
Esteticistas (Técnicos)	Rejeitado
Óticos Optometristas	Requer mais estudos
Técnicos em Ortopedia	Não precisa de nova regulamentação
Podólogos	Requer mais estudos
Técnicos em prótese ortopédica	Ainda não avaliados
Instrumentadores cirúrgicos	Rejeitado
Parteiras tradicionais	Requer mais estudos

Fonte: Ministério da Saúde. Câmara de Regulação do Trabalho em Saúde –CTRS – Secretaria de Gestão da Educação e do Trabalho em Saúde/ Diretoria de Regulação do Trabalho em Saúde

Principais determinantes da condução de novas demandas na regulamentação profissional

- A democratização do país permitiu o surgimento de novos grupos ocupacionais demandando, pelo menos, a igualdade de tratamento e equidade profissional. O público também reivindica a participação em assuntos profissionais;
- Avanços tecnológicos e informacionais demandam trabalho inter e multidisciplinar, e transparência profissional;
- O desenvolvimento de novas formas de prestação de cuidados de saúde, como a Estratégia de Saúde da Família, que integra equipes multiprofissionais na comunidade e cuja configuração exige a partilha de escopos de prática;
- O renovado apelo da medicina alternativa e complementar e de "outros curandeiros", provocado pelo multiculturalismo;
 - Avanços clínicos e farmacológicos;
 - O ambiente global da saúde.

Conclusão: direções para uma reforma profissional

O processo de regulamentação profissional da saúde pode ser entendido como uma política pública, uma parte essencial das políticas de saúde. Nesse sentido, as demandas atuais e futuras de grupos profissionais para regulamentar as suas atividades devem ser consideradas à luz de alguns princípios como a eficiência, a equidade, a viabilidade e a responsabilidade, em nome do interesse público.

Existe uma necessidade de alcançar um equilíbrio adequado entre o interesse público e a variedade de demandas de regulamentação profissional - eventualmente em rivalidade - e conflitantes entre si.

Há necessidade de mudar de um sistema que assegura *direitos exclusivos a uma prática* para outro que considera a possibilidade de manter e combinar a auto-regulamentação das profissões e *compartilhar direitos à prática*.

Alguns países deram passos importantes neste sentido, que poderiam ser adaptados à situação brasileira

As diretivas devem incluir:

- **Revisão da estrutura legal de regulamentação profissional;**
- **Revisão das formas institucionais e das estruturas de regulamentação profissional;**
- **Revisão dos escopos de prática das profissões regulamentadas e das novas que agora lutam por reconhecimento e**
- **Avaliação do modelo brasileiro de auto-regulamentação e, se for caso, a proposta de alternativas desejáveis.**

Obrigado!

Sábado Nicolau Girardi
girardis@medicina.ufmg.br