

REGULAÇÃO PROFISSIONAL EM SAÚDE: EVIDENCIAS INTERNACIONAIS

Sabado Nicolau Girardi, MD

Estação de Pesquisa de Sinais de Mercado (Coordenador)

NESCON - Univ. Federal de MG

I JORNADA DE REGULACIÓN DE PROFESIONES DE LA SALUD EN CHILE
MINSAL CHILE

SANTIAGO, CHILE

2 DE OUTUBRO DE 2013



**ESTAÇÃO DE PESQUISA
DE SINAIS DE MERCADO**



NESCON
núcleo de educação em saúde coletiva
FACULDADE DE MEDICINA - UFMG

Equipe EPSM

- Alice Werneck Massote
- Ana Cristina van Stralen
- Cristiana Leite Carvalho
- Flávio Paiva Loureiro
- Jackson Freire Araujo
- Joice Carvalho Rodrigues
- Júlia Leite de Carvalho Fernandes
- Lucas Wan Der Maas
- Sabado Nicolau Girardi (Coordenador)

<http://epsm.nescon.medicina.ufmg.br>

Teses sobre a Regulação Profissional

- A regulação profissional difere da regulação do trabalho e da regulação das mercadorias porque envolve definição e estabelecimento de *direitos de propriedade* sobre atos e campos de privativos de expertise;
- A auto-regulação ou autogoverno das profissões – modelo hegemônico no séc. XX - pode ser entendida como uma relação de agência de segundo nível onde o estado delega a entidades profissionais a autoridade para regular a relação de agência de primeiro nível entre provedores e clientes, isolando outros provedores e clientes
- A transição regulatória: determinantes e direções

- Na tradição da economia política, o termo regulação engloba um amplo espectro de políticas disciplinadoras das atividades econômicas e sociais, visando não apenas seu controle como a prevenção ou atenuação de suas consequências para a comunidade. No primeiro caso, fala-se em regulação econômica e no segundo em regulação social.
- As políticas de regulação econômica compreendem regras de entrada e saída em mercados, controle dos preços e lucros, variedade e padrões de qualidade dos bens e serviços, regras de concorrência etc. A regulação econômica se justifica pela existência de falhas de mercado, por motivos que envolvem economias de escala (por exemplo, na produção de bens públicos), concentração de poder de mercado (monopólios) e graves lacunas de informação entre produtores e consumidores/clientes.
- A regulação social visa conter a variedade de efeitos negativos ou externalidades que resultam do movimento normal da economia, incluindo as regulações ambientais, e demais medidas para promover a saúde e segurança dos trabalhadores e consumidores.

Regulação

- Juntamente com as políticas redistributivas e as políticas macroeconômicas de estabilização, a regulação dos mercados constitui o triunvirato das intervenções legítimas do estado na economia.
- De comum em toda e qualquer regulação é que ela representa:
 - “restrição intencional da livre escolha de um sujeito proveniente de uma fonte externa que não as partes diretamente envolvidas” (Mitnick, 1989)”
 - uma intervenção pública (ou da política) sobre a soberania dos mercados (ou do jogo das trocas entre os agentes descentralizados na economia).
- Redistribuição de riscos e vantagens nos mercados de trabalho, bens e serviços – produz desigualdades categóricas
- Necessidade de Justificação (moral e política).

O que são Profissões?

Ação, trabalho, ocupação, Profissão

Profissões podem ser definidas, em termos sociológicos, por suas jurisdições legais exclusivas, por sua autonomia e capacidade de auto regulação\autogoverno.

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 e julgamento pelo público.

Serviços baseados em relações de confiança com os clientes e na integridade moral dos seus membros.

Profissões como Instituições

Devido a isso, ao contrário de outros negócios e atividades, as profissões são reguladas de maneiras especiais. A prevenção de riscos para a vida, a integridade, a segurança, o bem-estar ou o patrimônio dos consumidores 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 têm, legalmente, o que poderia ser definido como uma propriedade corporativa privada sobre um campo específico de conhecimento, ou seja, um poder de exclusão em suas jurisdições de trabalho.

Em muitos países as profissões, ao longo de quase toda sua história tem sido reguladas de tal maneira.

Fontes institucionais de Regulamentação Profissional a regulação do acesso ao mundo das profissões regulamentadas e a regulação da profissão

Constituição

- O trabalho, ofício ou profissão, é livre - Art. 5º, XIII CF 1988 - desde que atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;
- A Constituição da Republica - Art. 22, XVI - estabelece a competência exclusiva da União para legislar sobre a organização do sistema nacional de profissões.

Fontes institucionais de Regulamentação Profissional

- Legislação Geral vs. Especifica
- O Congresso Nacional (poder legislativo) analisa as demandas de regulamentação profissional e depois de ouvir o ministério setorial bem como segmentos interessados do público, pode promulgar as leis profissionais. Essas leis estabelecem, basicamente, o direito à prática e os âmbitos da prática (escopos de pratica) de cada profissão.
- As Leis (ou os Códigos) também tratam da criação de entidades reguladoras profissionais para cada profissão (Os Conselhos profissionais, no caso de profissões autorreguladas.). Cada profissão tem seu própria Lei de Exercício, marco legal da regulação daquela profissão.

Fontes institucionais de Regulamentação Profissional no Brasil

As autoridades administrativas que participam do processo são:

- O Ministério pertinente á área de atuação (Min Saude)
- O Ministério do Trabalho e Emprego
- O Ministério da Educação, responsável por normas educacionais e credenciais para cada profissão.
- O sistema de universidades e do ensino profissional participa na educação dos profissionais e fornece os diplomas e certificados que permitem que os formados se registrem em cada conselho profissional.
- Conselhos Profissionais registram e autorizam os profissionais para a prática; e são responsáveis por seu controle e disciplina.

Modelo Brasileiro de Regulamentação Profissional

O autogoverno das profissões e a autorização legal de direitos exclusivos de prática, através de atos privativos das profissões autorreguladas, podem ser definidas como as características essenciais do modelo brasileiro de regulação profissional.

Modelo Brasileiro de Regulamentação Profissional

Duas peças institucionais fundamentais neste modelo de autorregulação:

Leis de Exercício, que definem:

- O âmbito/escopo de prática da profissão, constituído por certos atos exclusivos ou privativos;
 - Pré-requisitos de habilitação legal para a prática, particularmente as credenciais educacionais;
 - Formas e competências institucionais das autoridades reguladoras das profissões.
- (As profissões autorreguladas são regulamentadas por seus próprios conselhos.)

Conselhos profissionais

Autarquias federais especiais (ou seja, instituições que têm o poder de regular os seus membros e são parte do estado, um ramo de descentralização do governo, uma agência do Estado brasileiro) com autoridade reguladora. Sua principal missão é garantir a proteção do público e da integridade das profissões. Tem como função

- Registrar e autorizar os profissionais para a prática;
- Emitir resoluções concernentes ao exercício da profissão
- Definir os códigos de ética, que regem a prática dos seus membros;
- Estabelecer a vigilância da profissão e sua disciplina.

Profissões Regulamentadas

- Em torno de 120 profissões e ocupações são reguladas a nível nacional.
- 44 profissões regulamentadas têm nível superior de escolaridade.
- 38 profissões são regulamentadas por 29 conselhos profissionais.
- 21 profissões reguladas são da área da saúde e hoje existem 14 conselhos profissionais na área.
- 14 profissões de saúde regulamentadas têm educação de nível superior e são regidos por 13 conselhos de profissionais de saúde.

Conselho Profissional de Saúde	Numero de Profissionais Registrados	Existência de ocupações subordinadas reguladas pelo conselho
Medicina	378 mil	Não
Odontologia	278 mil	Sim
Psicologia	298 mil	Não
Enfermagem	450 mil (1,45 milhões)	Sim
Serviço Social	238 mil	Não
Educação Física	164 mil*	Não
Farmácia	179 mil	Não

Dados *circa* 2012

*dado de 2008

Conselho Profissional de Saúde	Numero de Profissionais Registrados	Existência de ocupações subordinadas reguladas pelo conselho
Fisioterapia e Terapia Ocupacional	191 mil	Não
Biologia	191 mil	Não
Nutrição	54 mil	Sim
Fonoaudiologia	36 mil	Sim
Biomedicina		Não
Téc. em Radiologia		Não
Veterinária	114 mil	Não

Dados *circa* 2012

As demandas de regulamentação profissional no Congresso

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, muitas vezes, interesses rivais sobre domínios de prática.

- Desde o ano de 1999, 244 projetos de lei vinculados a profissões de saúde foram apresentados no Congresso.
- 130 tratam da regulação do exercício de 47 profissões já reguladas e que buscam regulação.

As demandas de regulamentação profissional no Congresso

Profissões que buscam reconhecimento e regulamentação de suas atividades

Desde 1999: 26 profissões/ocupações

Atualmente: 21 profissões/ocupações, sendo elas:

Acupunturista	Auxiliar de Cabeleireiros	Barbeiros
Cabeleireiros	Calista	Cosmetologista
Depilador	Esteticista	Grafologista
Instrumentador Cirúrgico	Manicuro	Maquiador
Musicoterapeuta	Ortoptista	Optometrista

As demandas de regulamentação profissional no Congresso

Profissões que buscam reconhecimento e regulamentação de suas atividades		
Parteiras	Pedicuro	Perfusionistas
Podólogos	Psicanalista	Quiroprático
Tecnólogo Esteticista	Terapeuta Holístico	Terapeuta Esteticista
Tecnólogo Radiologista	Zootecnista	

Uma lógica dual na regulamentação profissional: as reivindicações no Congresso

- Em 2008, das 14 profissões não reguladas que submeteram, nos últimos anos, projetos de lei no Congresso requerendo maiores níveis de educação e auto governança, 5 são profissões de saúde: Acupuntura, Optometria, Psicanálise, Musicoterapia e Quiropraxia;
- Além destas, outras 22 profissões de saúde sem nível superior de educação também buscaram regulamentação de suas atividades, como: Esteticistas, Grafologistas, Instrumentadores Cirúrgicos, Ortoptistas, Parteiras, Zootecnistas, dentre outras.

Principais determinantes da condução de novas demandas na regulamentação profissional

- Contexto de Escassez de Profissionais de Saude/ atenção primaria
- 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.

Principais determinantes da condução de novas demandas na regulamentação 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.
- Pressão de custos

Experiências de reforma da regulação profissional em províncias canadenses e USA

Os processos de reforma da regulação profissional observados ao longo das duas últimas décadas que antecederam o novo milênio se iniciaram pela abertura de três grandes capítulos temáticos:

- A revisão do marco legal de regulamentação profissional
- A revisão das estruturas institucionais da regulação profissional
- A revisão dos escopos de prática (ou campos de prática) legalmente atribuídos às profissões

Revisão do marco legal

- Os processos de revisão da legislação profissional incluíram não apenas a análise da legislação concernente a cada uma das profissões regulamentadas do setor, como a análise das demandas de regulamentação de profissões ou grupos ocupacionais emergentes. O objetivo deste procedimento é o de propiciar igualdade de tratamento aos pleitos, reconhecendo as diferentes competências, dentro do princípio mais global da proteção do público contra danos provenientes do exercício das atividades profissionais.
- Como resultado, algumas ocupações e práticas terapêuticas complementares e alternativas ganharam regulamentação, enquanto que regulamentações anacrônicas se viram flexibilizadas.

A revisão das estruturas institucionais de regulação profissional

No que concerne às estruturas institucionais de regulação pública, um resultado comum tem sido o fortalecimento dos Conselhos Profissionais no exercício de seus mandatos de proteção ao público. Buscou-se aumentar a capacidade dos Conselhos Profissionais no que concerne à fiscalização e controle da conduta técnica e ética dos seus membros, à formação continuada de competências, à agilização da condução de processos de erro profissional etc., inclusive por meio do aumento de dotações orçamentárias e processos formativos específicos de seus quadros para tal fim.

A revisão das estruturas institucionais de regulação profissional

Ao lado deste objetivo, foram instituídos outros tipos de agentes – fala-se de um SISTEMA DE PROFISSÕES, que compartilham com os Conselhos, por meio de mandatos específicos:

- representação do público e assessoria ao governo (HPRAC, p.ex.)
- gestão governamental
- criação de tribunais ad hoc, etc. (estruturas quase-judiciais etc.
- participação do público nos conselhos diretivos maiores (mais altos) dos Conselhos

Fontes institucionais de Regulamentação Profissional no Brasil

- Tais estruturas compartilham a tarefa de promover uma regulamentação das profissões de interesse público.
- A ideia subjacente ao processo é a de conciliar a existência das instituições de auto-governo das profissões no interior de um mix regulatório que opera constantemente balanços entre interesses conflitantes dos diversos atores que atuam no campo: profissões regulamentadas, grupos que demandam regulação, usuários e gestores de serviços.
- O princípio do interesse público figura como uma espécie "fiel" da balança.

Revisão dos campos de prática (ou escopos de prática) legalmente atribuídos às profissões

- Com relação ao tema da **revisão dos campos de prática**, os processos de reforma, pela maneira como vêm sendo conduzidos, acabaram por introduzir alguns conceitos novos que merecem uma discussão um pouco mais detida: a noção de atos controlados, autorizados ou reservados – usados mais ou menos indistintamente; a noção de proteção ou reserva de uso de título; e a noção de atos delegados e atos supervisionados.
- Na reforma de Québec, a mais recente, a Lei que modifica o Código das Profissões, sancionada em junho de 2002, substitui o conceito de ato – utilizado em Leis precedentes das outras províncias, pelo conceito de atividade, por considerar este último um conceito mais amplo.

Revisão dos campos de prática (ou escopos de prática) legalmente atribuídos às profissões

- A noção de escopo de prática estabelece os parâmetros da profissão.
- O campo de prática define, em termos amplos, o que a profissão faz e como ela faz.
- O novo paradigma da regulação profissional começa por reconhecer que na regulação antiga cada profissão regulamentada possui um campo exclusivo de prática, que proíbe outras profissões de praticarem no seu interior, a não ser que sob permissão legal.
- No interior de seu campo de prática, cada profissão tem atos que lhe são reservados, por lei, de forma exclusiva (ou privativa) – que é de sua propriedade - e atos compartilhados.

Revisão dos campos de prática (ou escopos de prática) legalmente atribuídos às profissões

- O novo paradigma da regulamentação profissional parte da definição de escopos de prática não exclusivos ou compartilhados e atos reservados (ou mais genericamente ainda atividades reservadas).
- Em nenhum dos casos estes atos são, a priori, entendidos como privativos ou exclusivos a uma determinada profissão, mesmo que por lei, seu exercício seja a ela autorizado e a mais nenhuma outra. Escopos de prática sobrepostos (overlapping scopes of practice) são não apenas reconhecidos como encorajados.

Revisão dos campos de prática (ou escopos de prática) legalmente atribuídos às profissões

- A definição dos atos reservados (controlados ou autorizados), remete a tarefas, serviços e procedimentos que envolvem risco significativo de dano aos pacientes.
- Estes estão restritos apenas aos membros das profissões autorizadas, mas não constituem base de exclusividade ou monopólio de uma profissão isolada.
- De qualquer forma, nenhuma pessoa não pertencente às profissões autorizadas por lei, pode exercer atos autorizados sem incorrer em prática ilegal.

Revisão dos campos de prática (ou escopos de prática) legalmente atribuídos às profissões

- As noções de atos delegados e atos supervisionados, complementam o quadro destas “inovações” e têm o sentido explícito de promover o reconhecimento das competências laborais efetivamente demonstradas e certificadas bem como de propiciar o pleno uso dos recursos humanos.
- Situações especiais, como a escassez de recursos humanos em determinadas áreas geográficas e territoriais, situações emergenciais, especificidades de hábitos culturais ou mesmo necessidades de ordem gerencial colocadas por projetos inovativos em determinadas áreas assistenciais (a exemplo da área de saúde mental), justificam a delegação de atos profissionais autorizados a uma profissão a membros de outras profissões e pessoal auxiliar

Revisão dos campos de prática (ou escopos de prática) legalmente atribuídos às profissões

- Em tese, a delegação supõe que as tarefas delegadas possam ser realizadas sem a presença do profissional que o delegou.
- O ato supervisionado, por seu turno, implica num controle mais intenso, podendo exigir a presença física do supervisor.
- Os atos delegados sob supervisão são acompanhados de instruções escritas sobre o modo de prática do ato seja sob protocolo geral seja através de instruções específicas sobre casos. Em geral, os processos de delegação envolvem de forma pró-ativa, a participação dos Conselhos Profissionais que regulam a profissão que delega o ato, sob circunstâncias especiais, inclusive na elaboração dos protocolos de prática

Uma lógica dual na regulamentação profissional: as reivindicações no Congresso

- Neste sentido, a Lei de Profissões de Saúde recentemente sancionada na província de Québec estabelece de forma explícita disposições que permitem a não profissionais exercerem certas atividades, sob circunstâncias e tarefas bem delimitadas, no sentido de responder às necessidades da população.
- Da mesma forma, a lei estabelece um quadro que autoriza a profissionais não médicos, notadamente enfermeiros, a exercerem certas atividades médicas, desde que passíveis de verificação, no seu exercício, pelo Conselho de Medicina.
- Uma exigência crescentemente apontada para o exercício de atividades delegadas tem sido a de que o profissional em questão tenha sua competência certificada por órgãos oficialmente reconhecidos dos sistemas de certificação de competências laborais.

Obrigado!

Sabado Nicolau Girardi
sabadogirardi@gmail.com