

A FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL NO CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM

THE FISCALIZATION OF THE PROFESSIONAL PRACTICE IN THE NURSING FEDERAL COUNCIL

SUPERVISIÓN DE LA PRÁCTICA PROFESIONAL EN EL CONSEJO FEDERAL DE ENFERMERÍA

Edilma de Oliveira Costa ¹
Raimunda Medeiros Germano ²
Soraya Maria de Medeiros ³

¹ Doutoranda em Enfermagem na Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Professora Assistente do curso de graduação em Enfermagem da UFRN. Natal, RN – Brasil.

² Enfermeira. Doutora em Educação. Professora do Programa de Pós-Graduação em Enfermagem da UFRN. Natal, RN – Brasil.

³ Doutora em Enfermagem. Professora do curso de graduação e do Programa Pós-Graduação em Enfermagem da UFRN). Natal, RN – Brasil.

Autor Correspondente: Edilma de Oliveira Costa. E-mail: edilmacosta66@gmail.com
Submetido em: 9/10/2013 Aprovado em: 16/01/2014

RESUMO

O presente artigo tem como propósito analisar o processo de fiscalização do exercício profissional da Enfermagem no Sistema COFEN/Conselhos Regionais, pela mediação do aporte teórico da análise de contexto. Enfatiza a importância da fiscalização, seus principais instrumentos e sua operacionalização. Repensa a articulação entre as práticas de fiscalização, a qualidade da assistência e as políticas públicas do setor saúde no âmbito nacional.

Palavras-chave: Legislação de Enfermagem; Regulação e Fiscalização em Saúde; Ética em Enfermagem.

ABSTRACT

This article aims to analyze the process of fiscalization of the Nursing professional practice in the COFEN System/Regional Councils through the mediation of the theoretical contribution of context analysis. The article emphasizes the importance of fiscalization, its main instruments, and operationalization. It calls for rethinking the articulation between fiscalization practices, the quality of care, and public policies in the health sector at the national level.

Keywords: Legislation, Nursing; Health Care Coordination and Monitoring; Ethics Nursing.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar el proceso de control profesional de la enfermería en el Sistema COFEN / Consejos Regionales, a través de la mediación del aporte teórico del análisis de contexto. Hace hincapié en la importancia de la supervisión, sus principales instrumentos y su aplicación práctica. Replantea la relación entre las prácticas de supervisión, la calidad de la atención y las políticas públicas del sector de la salud a nivel nacional.

Palabras clave: Legislación de Enfermería; Regulación y Fiscalización en Salud; Ética en Enfermería.

INTRODUÇÃO

O Conselho Federal de Enfermagem (COFEN) foi instituído em conformidade com a Lei 5.905/1973.¹ É uma instituição criada para atender aos interesses públicos e sociais, defender a legalidade e os princípios éticos, promover a valorização e moralização profissional.

Com autorização legislativa do Congresso Nacional, o COFEN estabelece as diretrizes gerais e os Conselhos Regionais (CORENs). Como instância executora, fiscaliza as categorias jurisdicionadas, cabendo-lhes, entre outras funções, “disciplinar e fiscalizar o exercício profissional, observadas as diretrizes gerais do Conselho Federal”.¹

Fiscalizar, portanto, é a atividade-fim dos conselhos profissionais, uma importante missão que não é devidamente conhecida e reconhecida pela sociedade e, o que é mais grave, malcompreendida pelas próprias categorias profissionais. Na Enfermagem, essa realidade torna-se mais preocupante, considerando-se que o trabalho tem repercussão direta sobre a vida humana.

No desempenho da função de conselheira (COREN-RN, gestão 2008/2011) vinculada à Unidade de Fiscalização, constataram-se inúmeros problemas e destacam-se, entre eles, o desconhecimento dos profissionais de Enfermagem sobre a fiscalização e a insatisfação dos usuários quanto à qualidade da assistência à saúde/enfermagem. Ainda mais preocupante é ter constatado, por ocasião da participação em Seminários Nacionais de Fiscalização (SENAFIS), que fiscais e conselheiros em seus discursos expressam, em sua maioria, um viés legalista, sendo incompatível, portanto, com uma concepção pedagógica da fiscalização, recomendada pela Resolução 374/2011 (normatiza o funcionamento do Sistema de Fiscalização do Exercício Profissional da Enfermagem).²

Pesquisa sobre o tema apresentada no 5º SENAFIS em junho de 2012 revela o quantitativo de instituições de trabalho e de ensino cadastradas e fiscalizadas no Brasil nos anos de 2010 e 2011. O Sistema atingiu percentual de 40% dos serviços de atenção à saúde nos dois anos e apenas 11% (2010) e 9% (2011), respectivamente, das instituições de ensino. Esses números são insuficientes para as demandas brasileiras, demonstrando, portanto, que a Enfermagem precisa avançar na cobertura e qualificação da fiscalização.³

Diante dessa realidade, parte-se do pressuposto de que o Sistema COFEN/Conselhos Regionais deve enfrentar dificuldades de diferentes ordens no processo de fiscalização do exercício profissional. O presente artigo tem, pois, como objetivo analisar o processo de fiscalização do exercício profissional no Sistema COFEN/Conselhos Regionais, identificando as dificuldades relacionadas à sua implementação.

A análise do contexto na pesquisa possibilita que o fenômeno seja compreendido e que seu significado seja comparilhado, contribuindo para a pesquisa e para a prática. O pes-

quisador consegue interpretar e repassar de forma explícita o conhecimento implícito inserido naquele fenômeno, sendo utilizada principalmente com o objetivo de diagnóstico, planejamento, avaliação e na conscientização da organização acerca do âmbito no qual se trabalha.⁴

As autoras descrevem o cenário em quatro camadas relacionadas e diferenciadas pela extensão de seu significado e pelo tempo que focaliza (presente ou futuro), sendo assim identificadas: o contexto imediato, o específico, o geral e o metacontexto.⁴

METODOLOGIA

Trata-se de estudo exploratório baseado em fontes documentais e bibliográficas, realizado como atividade da disciplina: *Bases filosóficas e teóricas de enfermagem na atenção à saúde*, do programa de pós-graduação em Enfermagem, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

A pesquisa exploratória busca apresentar informações sobre um objeto, delimitando uma área do conhecimento, revelando o âmbito de determinado fenômeno.⁵

As fontes documentais serão oriundas do Sistema COFEN/Conselhos Regionais e sua organização, da Associação Brasileira de Enfermagem, publicações de livros e artigos que tratam acerca do tema, nas diferentes conjunturas históricas.

RESULTADOS

O CONTEXTO IMEDIATO: A FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DA ENFERMAGEM

Há reconhecidos conflitos existentes na regulamentação profissional na área da saúde envolvendo os processos de erro profissional, questões relacionadas à prática ilegal e disputas corporativas por reconhecimento das profissões.⁶

A regulação é definida como *políticas disciplinadoras das atividades econômicas e sociais, visando ao seu controle e à prevenção ou atenuação de suas consequências para a comunidade* [...]. Trata-se, portanto, de uma intervenção pública.⁶

Com a atribuição legal de disciplinar o exercício da Enfermagem, o Sistema COFEN/Conselhos Regionais tem como maior desafio as questões de fiscalização da profissão, representando a operacionalização da autorregulação.

Esse trabalho na atualidade é regido pela Resolução COFEN nº 374/2011. Em seu artigo 1º, traz uma inovação à medida que elege como base normativa uma concepção de processo educativo, de estímulo aos valores éticos e de valorização do processo de trabalho em Enfermagem. Essa concepção de cunho pedagógico foi construída coletivamente, resultando do

processo de redemocratização do Conselho de Enfermagem, nos últimos anos, buscando superar a visão meramente punitiva, que anteriormente predominava.²

A nova Resolução fortalece a participação dos conselheiros federais e regionais, considerando-os agentes de fiscalização e esclarecendo sobre a possibilidade de interdição ética, em situações em que a assistência de Enfermagem possa colocar em risco a saúde do usuário e/ou dos profissionais.²

Em concordância com os princípios fundamentais do Direito Administrativo brasileiro e da legislação ética, a fiscalização educa as pessoas envolvidas e combate a atuação em desrespeito às leis, em favor do interesse público, direitos e liberdades individuais, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.⁶

No Conselho de Enfermagem, a autorregulação inicia-se com o registro e inscrição dos profissionais (Resolução COFEN nº 372/2010) e abrange todas as ações fiscalizatórias, incluindo as decisões, encaminhamentos administrativos e jurídicos decorrentes desse ato.⁷ Com a perspectiva de democratização do sistema, reconhecemos que ainda são incipientes e pontuais as articulações políticas com outros órgãos fiscalizadores (Ministério Público, Vigilância Sanitária, Controle Social), além da importância de viabilizar a participação dos profissionais e usuários, contribuindo, dessa forma, para a humanização da assistência e transformação social.

Os procedimentos da referida ação estão devidamente descritos no manual do COFEN, como anexo da Resolução 374/2011. Eles seguem um planejamento sistemático de visitas às instituições ou mediante denúncia recebida. O ato fiscalizatório ocorre a partir de uma inspeção nas dependências da instituição, observando e orientando sobre o cumprimento da legislação da profissão. O fiscal elabora o relatório circunstanciado, faz notificação (quando necessário) e desenvolve ações educativas.²

Identificados indícios de infração ética por parte de um profissional de Enfermagem com base em denúncia ou relatório de averiguação prévia, inicia-se um processo ético, seguindo o código de processo ético-disciplinar da Enfermagem, com base na Resolução COFEN nº 370/2010.⁸

O exercício profissional da Enfermagem e a autonomia do Sistema COFEN/Conselhos Regionais, como órgão fiscalizador, estão devidamente respaldados por Leis. A legalidade garante a boa prática e a qualidade da assistência? A realidade tem mostrado que não. No entanto, as leis são instrumentos de luta tanto para os profissionais, quanto para os usuários e a população em geral.

Problemas com exercício ilegal ou irregular, ausência de enfermeiro na instituição, estudantes sem supervisão do enfermeiro, déficit de pessoal, condições desfavoráveis para o trabalho, entre outros agravantes, são comuns no dia-a-dia das ações fiscalizatórias em todo o país.

O CONTEXTO ESPECÍFICO: A TRAJETÓRIA HISTÓRICA

A Associação Brasileira de Enfermagem (ABEN), antes da criação do conselho, liderou uma mobilização dos enfermeiros, conquistando a legalidade do exercício da Enfermagem por intermédio da Lei nº 2.604/1955.⁹⁻¹¹ Essa Lei regulamentava o exercício da Enfermagem e relacionava as categorias que podiam exercê-la: enfermeiro, obstetritz, auxiliar de enfermagem, parteira, enfermeiro prático e prático de enfermagem, definindo, ainda, algumas atribuições desses profissionais.⁹⁻¹¹

A luta pela criação de um conselho que garantisse a fiscalização do exercício da profissão fazia parte da pauta de realizações da ABEN desde os anos 1940, século XX. Em agosto de 1945 surgiu o primeiro anteprojeto para criação de um Conselho de Enfermagem, apresentado à Divisão de Organização Sanitária (DOS) do Ministério da Educação e Saúde, tendo sido outorgada somente quase 30 anos depois, em julho de 1973.¹⁰

A Lei 5.905/73 define em seu artigo 2º: O Conselho Federal e os Conselhos Regionais são “*órgãos disciplinadores do exercício da profissão de enfermeiro e das demais profissões compreendidas nos serviços de Enfermagem*”.¹ Inicialmente uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho e, em 1997, pela Medida Provisória nº 1.549/97, passou a ser exercida em caráter privado por delegação do poder público, transformando-se, posteriormente, na Lei nº 9.649, de 27/05/98.⁹

Com a criação do COFEN na década de 1970, essa legislação passou a ser discutida, dando origem à atual Lei nº 7.498/1986. Dispõe sobre a regulação do exercício da Enfermagem e dá outras providências, avançando no que diz respeito à definição de competências das diferentes categorias profissionais: auxiliar, técnico de enfermagem e enfermeiro.¹²

Em recente artigo publicado pela Revista do COFEN, encontra-se um histórico sobre o Código de Ética da Enfermagem. Neste espaço, faremos alusão tão somente às referidas edições.¹³ Assim, em 1958, surgiu o primeiro código da enfermagem brasileira, denominado: Código de Ética da Associação Brasileira de Enfermagem. Este recomendava apenas aos enfermeiros o seu cumprimento, considerando que a ABEN não tinha competência legal para fiscalizar.¹³ O seguinte, Código de Deontologia de Enfermagem, conforme a Resolução COFEN nº 9/1975, enfatizava apenas os deveres profissionais.¹³ Quase 20 anos mais tarde, em 1993, o COFEN substituiu o código anterior, por meio da Resolução COFEN nº 160/93 (Código de Ética dos Profissionais de Enfermagem), incluindo o capítulo dos direitos dos profissionais de enfermagem. Em sua próxima versão, o código é atualizado pela Resolução COFEN nº 240/2000.¹³

Com a Resolução COFEN nº 311/2007, teve-se a última alteração no Código de Ética, contemplando os avanços tecnológicos atuais e alguns aspectos do exercício profissional ne-

gligenciados nas versões anteriores.^{13,14} Trata-se da principal referência codificada para a conduta ética e para a fiscalização.

Além dessa legislação, devem-se destacar as resoluções específicas norteadoras do processo fiscalizatório, aprovadas bem posteriormente à criação do conselho.

1993 – Resolução COFEN nº 158/1993 – normatiza o funcionamento do Sistema de Disciplina e Fiscalização do Exercício Profissional da Enfermagem e define seus principais objetivos: normatização do exercício profissional; instauração de processos para julgamento de profissionais denunciados; sindicância e encaminhamento a outros órgãos competentes; orientação e prevenção da ocorrência de infrações e inspeção dos locais onde a Enfermagem é exercida.¹⁵

2003 – Resolução COFEN nº 275/2003 – atualiza a resolução anterior, sem mudanças significativas, sendo revogada pela Resolução nº 374/2011.¹⁶

Além das resoluções do COFEN e da legislação federal referente ao exercício profissional da Enfermagem, o sistema de fiscalização se apoia, igualmente, nas normas do Ministério da Saúde, descritas em seus manuais.

O CONTEXTO GERAL/ METACONTEXTO: POLÍTICAS PÚBLICAS DO SETOR SAÚDE

A saúde é uma área resultante das políticas públicas implementadas pelo Estado Brasileiro qualquer que seja sua conjuntura histórica, razão pela qual não se podem entender os conselhos profissionais desvinculados do debate mais amplo, da organização política da sociedade, em cada âmbito específico.

As discussões a respeito da regulamentação e da função fiscalizatória dos Conselhos profissionais da saúde, no Brasil, focalizam-se comumente na disputa de atos privativos e reserva de mercado, sendo contraditório à cidadania e constituindo um entrave ao desenvolvimento do setor saúde em nosso país. Nessa perspectiva, são os interesses de grupos sociais com mais poder que se sobrepõem aos interesses das profissões e da população.⁶

Os autores justificam a necessidade de uma autorregulação e apresentam um novo paradigma de regulamentação profissional baseado em alguns princípios:

- a defesa do público contra efeitos prejudiciais da prática das profissões;
- contribuição com os objetivos gerais dos sistemas de saúde: universalidade e equidade de acesso;
- mais cooperação entre as profissões;
- ajuste às inovações tecnológicas, desenvolvimento de novas modalidades de tratamento e ampliação das alternativas terapêuticas seguras para os usuários.⁶

Para isso, torna-se fundamental desenvolver uma cultura de politização dos conselhos a partir de todas as entidades das

diferentes profissões, bem como das instituições formadoras, principais responsáveis pela construção e consolidação de uma visão crítica de seus novos profissionais.

Vale ressaltar que o processo de redemocratização do país penetra, igualmente, em todas as esferas e abre espaços para um debate mais aberto e mais crítico em relação às políticas sociais, entre as quais a saúde. Esse segmento, aliado à educação, constitui um dos pilares importantes de sustentação, essenciais ao desenvolvimento de uma sociedade democrática.

Nessa perspectiva, aproveitar esses espaços de abertura política torna-se uma prioridade para os conselhos profissionais elaborarem, debaterem e divulgarem uma nova agenda de trabalho. Focalizando, aqui, o COFEN, em sua função de órgão fiscalizador da profissão, é um momento propício à estruturação de uma nova concepção de fiscalização mais aberta, mais pedagógica, priorizando a qualidade da assistência, conforme sinalizam as atuais discussões nos eventos nacionais da categoria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos no campo da saúde frequentemente chegam aos usuários por intermédio da Enfermagem, daí a responsabilidade e compromisso em protegê-los de erros e negligências, quaisquer que sejam a sua origem.

Embora reconhecendo que a qualidade da assistência depende de inúmeros fatores, de ordem social, econômica, política, cultural, entre outras esferas da vida, neste estudo enfatiza-se a contribuição do setor de fiscalização do Conselho de Enfermagem na construção da cidadania e na qualidade da assistência.

Portanto, a capacidade organizativa dos diferentes segmentos que envolvem o setor saúde, no qual o Conselho de Enfermagem se inclui como órgão fiscalizador do exercício profissional, deve pautar-se por uma fiscalização dentro de uma dimensão educativa e participativa. Esta é a recomendação da última Resolução do COFEN nº 374/2011, a qual poderá contribuir, entre outras medidas, para a viabilização e efetivação do direito à saúde, em uma perspectiva mais democrática, em consonância com o princípio de controle social preconizado pelo SUS.

REFERÊNCIAS

1. Brasil. Ministério do Trabalho e Previdência social. Lei 5.905 de 12 de julho de 1973. Dispõe sobre a criação dos conselhos federal e regionais de enfermagem e das outras providências. [Citado em 2013 set. 30]. Disponível em: <http://site.portalcofen.gov.br>.
2. Conselho Federal de Enfermagem. Resolução COFEN nº 374 de 23 de março de 2011. Normatiza o funcionamento do Sistema de Fiscalização do Exercício Profissional da Enfermagem e dá outras providências. [Citado em 2013 set. 30]. Disponível em: <http://site.portalcofen.gov.br>.
3. Conselho Federal de Enfermagem. Câmara Técnica de Fiscalização. Pesquisa Câmara Técnica de Fiscalização (CTFIS), Seminário Nacional de Fiscalização, jun de 2012. [Citado em 2013 set. 30]. Disponível em: <http://site.portalcofen.gov.br>.

4. Hinds P, Chaves DE, Cypress SM. Context as a source of meaning and understanding. *Qual Health Res.* 1992; 2(1):61-74.
 5. Severino AJ. Metodologia do trabalho científico. 23. ed. São Paulo: Cortez; 2007. 304 p.
 6. Girardi SN, Seixas PH. Dilemas da regulamentação profissional na área da saúde: questões para um governo democrático e inclusionista. *Formação.* 2002; 5:29-43.
 7. Conselho Federal de Enfermagem. Resolução COFEN nº 372 de 20 de outubro de 2010. Aprova e adota o Manual de Procedimentos Administrativos para Registro e Inscrição dos Profissionais de Enfermagem e dá outras providências, Brasília, DF. [Citado em 2013 set. 30]. Disponível em: <http://site.portalcofen.gov.br/resolucao/2010>.
 8. Conselho Federal de Enfermagem. Resolução COFEN nº 370 de 03 de novembro de 2010. Código de Processo Ético – disciplinar da Enfermagem. [Citado em 2013 set. 30]. Disponível em: <http://site.portalcofen.gov.br/node/6016>.
 9. Oguisso T, Schmidt MJ. O exercício da Enfermagem: uma abordagem ético-legal. 3ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan; 2010. 344 p.
 10. Germano RM. A ética e o ensino de ética na Enfermagem do Brasil. São Paulo: Cortez; 1993.
 11. Brasil. Lei 2.604 de 17 de setembro de 1955. Regula o Exercício da Enfermagem Profissional. 1955. [Citado em 2013 set. 30]. Disponível em: <http://site.portalcofen.gov.br/leis>.
 12. Brasil. Conselho Federal de Enfermagem. Lei nº 7.498 de 25 de junho de 1986. Dispõe sobre a regulamentação do exercício da enfermagem e dá outras providências. [Citado em 2013 set. 30]. Disponível em: <http://site.portalcofen.gov.br/leis>.
 13. Silva RS, Santos DT, Carvalho SS, Lisboa ACFN. Código de Ética dos Profissionais de Enfermagem: uma pesquisa documental. *Enferm Foco.* 2012; 2(3):62-6.
 14. Conselho Federal de Enfermagem. Resolução COFEN nº 311, de 08 de fevereiro de 2007. Aprova a Reformulação do Código de Ética dos Profissionais de Enfermagem. [Citado em 2013 set. 30]. Disponível em: <http://site.portalcofen.gov.br>.
 15. Conselho Federal de Enfermagem. Resolução COFEN nº 158 de 30 de março de 1993. Normatiza o funcionamento do Sistema de Disciplina e Fiscalização do Exercício Profissional da Enfermagem In Documentos Básicos. Adaptado pelo COREN-RS. 2006. p. 68 –71. [Citado em 2013 set. 30]. Disponível em: http://www.portalcoren-rs.gov.br/docs/docs_oficiais.doc
 16. Conselho Federal de Enfermagem. Resolução COFEN nº 275 de 24 de março de 2003. Normatiza funcionamento do Sistema Disciplinar e Fiscalizatório do Exercício Profissional de Enfermagem, Rio de Janeiro, RJ. [Citado em 2013 set. 30]. Disponível em: <http://site.portalcofen.gov.br/node/4311>
-