

# Os maiores desafios e dificuldades para realizar o trabalho de fiscal do COREN/SC

Recebido em: 20/03/2013  
Aprovado em: 16/05/2014

Luciana Ramos Silveira<sup>1</sup>  
Flávia Regina Souza Ramos<sup>2</sup>

**Resumo:** Objetivou-se conhecer os desafios e dificuldades encontradas no cotidiano do processo de trabalho do enfermeiro fiscal. É uma pesquisa que tem como estratégia o estudo de caso, com abordagem qualitativa, na qual foram entrevistados os quinze enfermeiros fiscais que atuam no Departamento de Fiscalização e Ética de um Conselho Regional de Enfermagem. Os dados foram tratados por meio do software Atlas.ti e apresentam como resultados questões institucionais e legais do exercício profissional; temas como padronização, comunicação e instrumentalização. Conclui-se que existe uma grande preocupação com os desafios e dificuldades para a boa execução do seu papel de fiscal.

**Descritores:** Papel do Profissional de Enfermagem; Regulação e Fiscalização em Saúde; Enfermagem.

## The greatest challenges and difficulties to accomplish the work of nurse inspectors of the regional council of nursing COREN/SC

**Abstract:** The aim of this work is to know the challenges and difficulties encountered by nurse inspectors in their daily work process. This research uses a case study strategy with a qualitative approach, wherein fifteen nurse inspectors working in the Department of Inspection and Ethics of the Regional Council of Nursing of Santa Catarina – Brazil. The data were analyzed using Atlas.ti software and the results shows institutional and legal issues of professional practice like standardization, communication and instrumentation. We conclude that there is great concern about the challenges and difficulties to adequately perform its role as nurse inspectors.

**Descriptors:** Nurse's role; Health care coordination and monitoring; Nursing.

## Los grandes desafíos y obstáculos para realizar el trabajo de enfermero fiscal del consejo regional de enfermería COREN/SC resumen

**Resumen:** El objetivo de este estudio es comprender los desafíos y las dificultades encontradas en el proceso de trabajo diario de los enfermeros fiscales. Se trata de un estudio de caso con un enfoque cualitativo, en el cual las fueron entrevistadas quince enfermeros fiscales trabajando en el Departamento de Fiscalización y de Ética del Consejo Regional de Enfermería. Los datos fueron analizados utilizando el programa informático Atlas.ti y los resultados muestran aspectos jurídicos e institucionales de la práctica profesional; como la normalización, la comunicación y la instrumentación. Se concluye que existe una gran preocupación acerca de los desafíos y dificultades para llevar a cabo adecuadamente su papel de enfermero fiscal.

**Descriptores:** Rol de la Enfermera; Regulación y Fiscalización en Salud; Enfermería.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, a incumbência de fiscalizar a aplicação dos princípios éticos na enfermagem cabe ao Sistema COFEN/CORENs. Existem atualmente, no País, vinte e sete Conselhos Regionais de Enfermagem (CORENs), todos subordinados ao Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), o qual justifica sua utilidade social na preservação da qualidade dos serviços prestados e o cumprimento da lei do exercício profissional de enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem<sup>(1-2)</sup>.

O tema da fiscalização do exercício profissional na área da enfermagem é associado, na maioria das vezes, às questões históricas da profissão, tais como: a formação; a regulamentação; as atribuições dos órgãos profissionais e a habilitação dos profissionais, conforme se constata em estudos como os de Spink (1985); Dantas e Aguillar (1999); Mott (2001); Garcia Moreira (2009); Kletemberg et al (2010); Oguisso e Schmidt (2010); Oguisso; Campos; Moreira (2011). Também se associa ao tema das organizações profissionais da enfermagem COFEN/CORENs e a própria história e atuação da Associação Brasileira e Enfermagem (ABEn).

Contudo, constata-se a existência de temas ainda inexplorados, como o processo de trabalho do enfermeiro fiscal, já que este

realiza inspeções do exercício profissional e representa os CORENs de acordo com sua área de jurisdição<sup>(1)</sup>.

Devido ao tema “fiscalização do exercício profissional na área da enfermagem” ser complexo e ter bibliografia escassa, objetivou-se conhecer os desafios e dificuldades encontradas no cotidiano do processo de trabalho do enfermeiro fiscal, buscando oferecer subsídios para a melhoria do processo de trabalho e educação continuada do enfermeiro fiscal. Este artigo é um recorte da pesquisa (dissertação de mestrado)<sup>(10)</sup> que analisou os conflitos éticos e desafios do processo de trabalho dos enfermeiros fiscais do COREN/SC.

## METODOLOGIA

Optamos por uma pesquisa que teve como estratégia o estudo de caso, com abordagem qualitativa. Este estudo foi realizado no COREN/Santa Catarina que apresenta seis subseções alocadas nos seguintes Municípios: Blumenau; Caçador; Chapecó; Joinville; Lages; Criciúma e a sede em Florianópolis.

Os sujeitos participantes foram quinze enfermeiros fiscais que atuavam no Departamento de Fiscalização e Ética, sendo estas condições os únicos critérios de inclusão. A coleta ocorreu em setembro de 2010 e utilizou como instrumento a entrevista

<sup>1</sup>Enfermeira, Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Enfermagem da Universidade Federal de Santa Catarina / PEN/UFSC - Florianópolis (SC), Brasil. Bolsista: CNPq. Email: luramos76@yahoo.com

<sup>2</sup>Enfermeira, Pós-Doutora em Educação (Universidade de Lisboa). Professora Associada do Departamento de Enfermagem e do Programa de Pós-graduação PEN/UFSC - Florianópolis (SC), Brasil.

semi-estruturada. Todo o estudo obedeceu os preceitos éticos envolvidos nas pesquisas com seres humanos, sendo aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Santa Catarina sob o no 926/11.

Na etapa de análise, para melhor estruturar os dados qualitativos, usamos o software (Atlas.ti©), com seus quatro<sup>(4)</sup> princípios norteadores da análise<sup>(11)</sup>: visualização; integração; intuição e exploração ao fim da análise concluí-se as seguintes categorias: Desafios do Processo de Trabalho do Enfermeiro Fiscal; Percepção do Fiscal sobre as Dificuldades encontradas no seu cotidiano laboral.

## RESULTADOS

### Desafios do Processo de Trabalho do Enfermeiro Fiscal

Os fiscais revelaram que falta aos profissionais de enfermagem melhor conhecimento da legislação do exercício profissional, código de ética, resoluções e decisões emanadas do Sistema COFEN/CORENs, a ponto de este ser um dos maiores desafios para os fiscais.

*Desafio é que boa parte das resoluções ou normas acerca do exercício profissional sejam conhecidas, entendidas e praticadas [...]. (P13)*

Os resultados obtidos possibilitaram perceber questões institucionais e legais do exercício profissional.

*Eu acho que um desafio é [...], regularizar todas as irregularidades encontradas e algumas questões que ainda não estão bem definidas como o campo de trabalho para os profissionais de instituições de longa permanência que não são consideradas instituições de saúde e têm profissionais atuando lá com sérias dificuldades. Tem também a dificuldade em achar caminhos para poder obrigar as instituições a ter profissionais trabalhando em todos os horários de funcionamento. (P10)*

Identificou-se também como um desafio, o anseio dos fiscais em minimizar a visão ultrapassada e ou negativa que os profissionais têm do conselho.

*Eles têm uma visão errada do Conselho, [...]. Eles querem que o COREN os leve no colo só porque eles pagam. [...]. Às vezes é difícil, saímos bem desanimados. É claro, tem também a parte que sou ouvida, mas não é a maioria. [...] eles tem aquela visão, mas nem eles sabem o porquê que eles têm aquela visão. (P2)*

Percepção do Fiscal sobre as Dificuldades encontradas no seu cotidiano laboral

Os enfermeiros fiscais revelaram que as dificuldades encontradas no seu cotidiano laboral se apresentaram vinculadas à falta de padronização; capacitação; comunicação e recursos diversos. Além disso, ainda ressalta-se a lentidão decorrente da burocracia envolvida no processo de fiscalização.

Uma das maiores dificuldades relatadas estava na falta de padronização do processo de fiscalização.

*[...] o que eu percebo é a falta de padronização na fiscalização, isso é um problema, por exemplo, o que eu faço na cidade x não necessariamente é feito na cidade x, [...] a gente não tem uma padronização nas ações da fiscalização. (P6)*

Para conduzir as situações vivenciadas no seu cotidiano os fiscais destacaram a necessidade de capacitação como instrumentalização para vencer dificuldades profissionais.

Hoje, ainda “pega” um pouco a questão da falta de capacitação. A capacitação é importante não somente para capacitar, mas também para tornar homogêneo o que nós fazemos [...]. (P5)

Outro fator que preocupou os entrevistados foi à comunicação.

*[...], eles não sabem muito bem o que a gente faz em determinados aspectos e às vezes a informação de lá não chega aqui. [...] Existe esse problema entre subseção e sede e isso é muito sério. (P6)*

Apesar dos rápidos avanços na modernização de seus serviços, no dia-a-dia de trabalho persistem obstáculos, os fiscais mencionaram, entre os quais a falta de recursos do tipo tecnológico, material, estrutural e humano:

*[...] passar uma vez por ano em todos os hospitais, secretarias de saúde [...] a gente não consegue fazer. Hoje é isso, eu gostaria que tivesse mais um fiscal aqui [...]. (P5)*

*A gente tem um espaço limitado [...]. Eu não vou trabalhar mal porque o meu espaço é pequeno. Mas as coisas poderiam ser melhores [...]. (P6)*

*[...] a maior dificuldade está no recurso tecnológico da fiscalização. [...] Eu acho que a fiscalização poderia ser mais efetiva se eu tivesse um notebook com o sistema do conselho, poderia acessar na hora [...]. (P9)*

Quanto ao trâmite que permeia o processo de fiscalização, os entrevistados demonstraram um sentimento de desagrado devido à lentidão decorrente da burocracia envolvida.

Eu acho que a lentidão, em nosso trabalho não depende só da fiscalização, da nossa visita, mas das adequações daquela instituição. Depende do retorno da nossa visita e depois do jurídico para isso. Então eu acho que é a maior dificuldade. (P4)

## DISCUSSÕES

O trabalho da enfermagem orienta-se pelos direitos e deveres estabelecidos pelo Código de ética dos profissionais de enfermagem e pauta-se na responsabilidade, conhecimento técnico especializado e na prática cotidiana<sup>(12)</sup>. No entanto, os discursos dos entrevistados apontam que só o conhecimento teórico-prático dos profissionais da enfermagem não é suficiente para lidar com as situações do seu cotidiano laboral. Para reverter esta situação é importante que os profissionais da enfermagem inseridos no mercado de trabalho tornem-se cada vez mais críticos, reflexivos e responsáveis pela busca de subsídios que forneçam o referencial para o exercício de suas atividades profissionais conscientes.

Outros aspectos relevantes se referem às questões institucionais e legais do exercício profissional. Foi enfático o fato dos fiscais sentirem-se responsáveis pela própria mobilização e busca por novas perspectivas para a enfermagem.

Atualmente em SC existe cerca de 45 mil profissionais de enfermagem exercendo a profissão em diferentes campos de atuação da saúde<sup>(13)</sup>. Devido ao expressivo número de profissionais cadastrados podemos vislumbrar uma perspectiva desafiadora para os profissionais encarregados de fiscalizar o

exercício da profissão.

Nesse cenário, é fundamental para a enfermagem, como profissão, ter organizações fortes, que a representem e a amparem em espaços da sociedade, e que formulem regras e parâmetros legais e éticos para o exercício profissional<sup>(14)</sup>.

Por fim, destacou-se entre os desafios o desejo dos enfermeiros fiscais em minimizar a imagem punitiva, negativa e ultrapassada que envolveu os conselhos.

A história e a importância do conselho não podem ser captadas por quem só vê o presente. Os anos de luta para valorizar a profissão e estabelecer o seu reconhecimento social, tudo isto parece estar distante do profissional de enfermagem. A maioria só consegue ver o que a instituição pode executar de imediato em sua causa própria, perdendo de vista as lutas anteriores, como a regulamentação do exercício da profissão, a reformulação do Código de Ética Profissional de Enfermagem (CEPE) e, mais atualmente, a luta pela regulamentação da jornada de trabalho máxima de 30 horas semanais, pelo piso salarial, entre outras tantas pautas de categoria.

A mais "dolorida" das lutas talvez esteja sendo pela democratização e moralização do Sistema COFEN/CORENs. Com novas gestões em diversos estados, muito ainda se visualiza para consolidar avanços alcançados e mudar a imagem seriamente comprometida em um passado recente.

No que tange às dificuldades mencionadas, acreditou-se que o profissional fiscal busca formas de agir mais formais, menos suscetíveis às interferências individuais, até mesmo pelas incertezas com as quais convive. Isto se relaciona à necessidade de preencher as lacunas deixadas pela padronização dos procedimentos de fiscalização, pois a falta de padrões em seu processo de trabalho pode levar a soluções diferentes para problemas semelhantes. É importante reconhecer, a exemplo do que ocorre em outras legislações, que protocolos estabelecidos, não necessariamente rígidos, permitem soluções mais universalizadas. Contudo, dificilmente um código de procedimento poderá abarcar todas as ocorrências a que estão expostos os fiscais. Por outro lado, a relativa autonomia implica em maior responsabilidade e bom senso na gestão do próprio trabalho, especialmente na falta de textos legais mais específicos.

Evidenciou-se também que com a capacitação o profissional se sente valorizado. Ela ainda ajuda na normalização das atividades desenvolvidas por fiscais de diferentes subseções. A capacitação para estes profissionais pode ser considerada uma motivação, pois repercute na qualidade do trabalho e no aperfeiçoamento profissional<sup>(15)</sup>.

Quanto à dificuldade com a comunicação entre as subseções e a sede, há relações desta ao fato da falta de métodos de comunicação mais efetivos e que previnam possíveis distorções de fluxo e compreensão da informação.

O uso de novas tecnologias representa um importante recurso, o que exige não apenas investimento em equipamento de informação, mas também em capacitação, atualização e mudança da cultura organizacional. Neste processo de inovação temos que ter em conta toda a organização da fiscalização envolvida. Um fator que conta a favor é a quantidade de novas tecnologias disponíveis no mercado, algumas virtuais e sem custos adicionais à já existente estrutura de informática empregada nestes órgãos.

Os resultados possibilitaram perceber vários obstáculos, entre os quais a falta de recursos do tipo tecnológico, material, estrutural e humano.

A deficiência de recursos técnicos e humanos pode se tornar um fator limitante durante o processo de trabalho dos fiscais. Ao ponderamos sobre a questão, levamos em conta uma série de fatores que movimentam a administração dos conselhos como o equilíbrio entre custos e recursos financeiros, o empenho em otimizar os resultados e a estratégia de locação de recursos<sup>(16)</sup>.

Em contraponto está a necessária eficiência do trabalho do fiscal, que requer para a execução de suas atividades os recursos tecnológicos, materiais, estruturais e humanos. Todos estes recursos são subsídios para aumentar a eficiência do trabalho, mas com número insuficiente de profissionais, mesmo a tecnologia mais atual não evitará a sobrecarga do profissional.

Verificou-se que o trabalho dos fiscais, por envolver atividades complexas e permeadas por trâmites administrativos e dependentes de uma hierarquia, pode ser fragmentado e frequentemente moroso.

Na enfermagem a burocracia está bastante presente e materializada em um conjunto de normas e rotinas. Apesar desta nem sempre facilitar ou imprimir maior rapidez ao desenvolvimento das atividades operacionais, é imperativo reconhecer que a morosidade gerada é, muitas vezes, um preço necessário para obter-se resultados seguros<sup>(17)</sup>.

Cabe salientar que há uma relação entre a responsabilidade e necessidade de segurança e a implantação de protocolos. Estudos detalhados dos processos envolvidos podem favorecer encontrar um ponto de equilíbrio. Esse tipo de estudo tem em conta a experiência de campo dos enfermeiros fiscais não só para expressar suas angústias, mas para dar a estes um retorno acerca da necessidade destas regras e formalismos. No entanto, cabe lembrar que grande parte destes processos e protocolos envolve o Sistema COFEN/CORENs como um todo e não são isoladamente ou rapidamente alterados.

Experiências positivas desenvolvidas, como no caso do COREN estudado, podem futuramente subsidiar avanços ampliados. A própria abertura e estímulo para pesquisas como a presente representa uma iniciativa fundamental e o compromisso com a qualificação do processo de fiscalização.

## CONCLUSÃO

O estudo evidenciou uma grande preocupação dos sujeitos com os desafios e dificuldades para a boa execução do seu papel de fiscal. A prática de enfermagem ainda enfrenta fragilidades e conflitos, impondo a necessidade dos fiscais transporem barreiras e dificuldades para atuarem como representantes do conselho e de seus reais fins.

As temáticas que emergiram possibilitaram identificar que toda essa bagagem, passada e presente, influenciam as concepções acerca do conselho e do profissional que o representa. O enfermeiro fiscal tem a percepção de que é mister uma mudança desta concepção, fortalecendo o trabalho profissional.

Acreditamos que os resultados deste estudo oferecem subsídios para a melhoria do processo de trabalho do enfermeiro fiscal e, ainda, contribuindo para maior conhecimento de todos os profissionais acerca desta atuação.

Os autores não tiveram ou têm qualquer conflito de interesse no desenvolvimento do estudo ou na sua divulgação. A pesquisa teve o apoio do CNPq, na modalidade bolsa de mestrado, por tratar-se de um recorte de dissertação de mestrado<sup>(10)</sup>.

## Referências

1. Brasil. conselho federal de enfermagem-COFEN. Manual de fiscalização do Cofen/Conselhos Regionais [Internet]. [citado em 2011 junho 12]. Disponível em: <http://site.portalcofen.gov.br/node/6590>
2. Conselho Federal de Enfermagem. Conselhos regionais de enfermagem [Internet]. [citado em 2011 setembro 06]. Disponível em: <http://site.portalcofen.gov.br/corens/4409>
3. Spink MJP. Regulamentação das profissões de saúde: o espaço de cada um. Cadernos FUNDAP. 1985; 10 (ano 5): 24-43.
4. Dantas RAS, Aguillar OM. O ensino médio e o exercício profissional no contexto da enfermagem brasileira. Rev Latino-am. Enfermagem. 1999; 7(2): 25-32.
5. Mott ML. Fiscalização e formação das parteiras em São Paulo (1880-1920). Rev Esc Enf USP. 2001; 35(1): 46-53.
6. Garcia CLLM, Moreira A. A associação brasileira de enfermagem e a criação do conselho profissional no Brasil. Rev. de Pesq.: cuidado é fundamental. 2009; 1(1): 97-110.
7. Kletemberg DF, Siqueira MTD, Mantovani MF, Padilha MI, Amante LN, Anders JC. O processo de enfermagem e a lei do exercício profissional. Revista bras enfermagem. 2010; 63(1): 26-32.
8. Oguisso T, Schmidt MJ. O exercício da enfermagem: uma abordagem ético-legal. 3ª edição. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan; 2010.
9. Oguisso T; Campos PFS, Moreira A. Enfermagem pré-profissional no Brasil: questões e personagens. Enfermagem em Foco. 2011; 2(edição suplemento): 68-72.
10. Silveira LR. Conflitos éticos e desafios no trabalho de enfermeiros fiscais do COREN/SC [dissertação]. Florianópolis, SC: Universidade Federal de Santa Catarina; 2011.
11. Muhr T. Atlas.ti software para análise de dados qualitativos. Berlin: Scientific Software Development, 2001. 30 slides. Disponível em: <http://www.slideshare.net/luiszz11/atlas-anlise-qualitativa>. Acesso em 06 agosto. 2011.
12. Bresciani B, Kruse MH, Pires D. O trabalho de enfermagem desafios e responsabilidade profissional - 2010. Disponível em: <http://www.corensc.gov.br> Acesso em 03 março. 2011.
13. Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina. Estatística de Profissionais 496 ROP. [Internet]. [citado em 2012 agosto 27]. Disponível em: <http://www.corensc.gov.br/?c=f&t=9&cod=27>
14. Pires D. A enfermagem enquanto disciplina, profissão e trabalho. Rev Bras Enferm. 2009; 62(5): 739-44.
15. Siqueira ILCP, Kurcgant P. Estratégia de capacitação de enfermeiros recém-admitidos em unidades de internação geral. Rev Esc Enferm. 2005; 39(3): 251-7.
16. Francisco IMF, Castilho V. A enfermagem e o gerenciamento de custos. Rev Esc Enferm. 2002; 36(3): 240-4.
17. Migott AM, Grzybovski D, Silva LAA. A aplicação conceitual da teoria da burocracia na área da enfermagem: uma análise empírica das instituições hospitalares de passo fundo (RS). Caderno de pesquisas em administração. 2001; 8(1): 1-9.