

# O CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: **PERSPECTIVAS E DESAFIOS**

Manoel Carlos Neri da Silva<sup>1</sup>

## Considerações iniciais

O artigo aborda o papel do Conselho Federal de Enfermagem no desenvolvimento de políticas públicas de saúde por meio da regulamentação e impacto no exercício profissional da enfermagem no Sistema Único de Saúde. O texto tomou por base os dados da Pesquisa Perfil da Enfermagem no Brasil.

A pesquisa Perfil da Enfermagem no Brasil buscou conhecer as características e realidades da atuação e condições laborais dos profissionais de enfermagem por todo o país, nos seus vários aspectos: socioeconômico, formação profissional, acesso técnico-científico, mercado de trabalho, condições de trabalho e participação sócio-política. O estudo teve como objetivo diagnosticar as necessidades e os interesses da corporação, o que é fundamental para a assistência de saúde da população, considerando as condições e a realidade social brasileira.

## Construção do Perfil da Enfermagem

A Equipe de Enfermagem é formada por enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem, contingente que representa mais de 1 milhão e 800 mil trabalhadores em todo território nacional. O resultado da pesquisa produziu uma ampla base de dados inéditos, subsidiando as discussões e reflexões sobre políticas públicas para a melhoria da profissão de Enfermagem e, conseqüentemente, da saúde da população brasileira.

O Perfil da Enfermagem brasileira nos contextos da formação desses profissionais, das condições de trabalho e do mercado de trabalho, aponta enormes lacunas, tais como: elevado percentual de jovens em busca de formação especializada e de trabalho; baixa taxa de profissionais com pós-graduação na modalidade lato sensu em nível de Residência em Enfermagem ou Multiprofissional e elevado índice de enfermeiros com título de especialização, por iniciativa e financiamento pessoal, gerando uma massa de especialistas, muitas vezes, desconectados das reais necessidades do Sistema Único de Saúde (SUS), o que provoca, naturalmente, insatisfação e frustração nos profissionais de enfermagem; além do desequilíbrio entre oferta e demanda, por conta do boom de escolas e,

respectivamente, cursos de graduação em enfermagem no país, o que tem gerado índices preocupantes de desemprego aberto; jornadas exaustivas de trabalho geradoras de sobrecarga e, conseqüentemente, alto índice de acidentes e doenças do trabalho.

O Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), com objetivo de traçar políticas públicas, a partir dos resultados da pesquisa, organizou um workshop envolvendo gestores do Sistema Cofen/Conselhos Regionais e da Fiocruz para debater e propor políticas públicas adequadas para a Enfermagem brasileira. Para isso, o Cofen apresentou um documento-base intitulado: Propostas de Políticas Públicas para a Enfermagem baseadas nos dados da Pesquisa Perfil da Enfermagem no Brasil. Este documento teve como objetivo central estabelecer o diálogo real com o Estado, com o Congresso Nacional e com a Sociedade Civil, sobre a inserção das ações da Enfermagem na Política Nacional de Saúde, em busca de um maior alinhamento e, sobretudo, da melhoria da assistência da saúde da população.

## Propostas de Políticas Públicas para a Enfermagem baseadas nos dados da Pesquisa: Perfil da Enfermagem no Brasil

A essencialidade do trabalho da Enfermagem no âmbito do SUS e a necessidade de se ter políticas públicas adequadas para este contingente profissional de mais de 1,8 milhão de trabalhadores, o Cofen em parceria com a Fiocruz realizou uma pesquisa de abrangência nacional, traçando o Perfil da Enfermagem no Brasil.

## Política de ordenamento da formação de enfermeiros

Para contextualizar a política de educação superior ordenadora da formação do profissional de enfermagem, é mister enfatizar a Constituição Federal do Brasil, que institui o Sistema Único de Saúde, artigo 200, inciso III, que dispõe: "art. 200 - compete ao SUS, além de outras atribuições, nos termos da lei: III - ordenar a formação de recursos humanos na área da saúde"; considerar o excessivo número de cursos de graduação em enfermagem autorizados e reconhecidos, formando mais de 40 mil novos profissionais/ano e a proliferação de instituições de

<sup>1</sup>Enfermeiro. Presidente do Conselho Federal de Enfermagem, Brasília, Brasil.

ensino superior privadas sem observância da qualidade do ensino, formando profissionais sem o devido rigor técnico-científico que a profissão requer.

A problemática da formação de enfermeiros ascende como oferta de cursos de graduação em enfermagem, em todo o país, exclusivamente no período noturno e, mais gravemente, quando ofertado integralmente na modalidade de educação a distância, contrariando o fundamento da estrutura político-pedagógica que preconiza o ensino em tempo integral e diurno e as especificidades da Ciência e Profissão de Enfermagem.

Assim, considerando o real desequilíbrio apontado pela Pesquisa Perfil da Enfermagem no Brasil, entre oferta de profissionais anualmente disponíveis (recém-formados) e a demanda do mercado de trabalho, tem emergido uma clara situação de desemprego aberto entre os enfermeiros na ordem de 12,4%, o que torna necessária a adoção de medidas geradoras de políticas públicas no campo da formação em enfermagem, como:

**- Estabelecer um fluxo contínuo e permanente no âmbito do Conselho Nacional de Saúde, por meio de sua Comissão Intersectorial de Recursos Humanos - CIRH,** instituindo a obrigatoriedade de fluxo aos moldes do que ocorre hoje para a medicina, psicologia e odontologia, no que tange aos processos de autorização de novas escolas de enfermagem, reconhecimento e renovação de escolas já em funcionamento. Este fluxo permitirá que a adoção de medidas que busquem adequar as reais condições da existência do curso e as necessidades sociais do SUS. Visa também assegurar a boa qualidade do ensino da enfermagem seja no setor público ou privado.

**- Instituir Comissão Interinstitucional Nacional de Avaliação dos Cursos de Enfermagem - CINACEn.** Essa Comissão deverá ser constituída pelo Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Conselho Federal de Enfermagem, CONASS, CONSASEMS, representantes das entidades dos estudantes de enfermagem e demais entidades da categoria. Terá como objetivo principal, realizar uma avaliação nacional dos mais de 1.000 cursos de enfermagem, hoje existentes no país, propondo a readequação dos cursos, a redução de vagas/ano e até mesmo o fechamento de escolas que, comprovadamente não estão dentro dos parâmetros técnicos científicos e pedagógicos definidos por essa Comissão.

**- Coibir Cursos de Enfermagem no turno noturno e na modalidade de Educação a Distância,** por meio de um instrumento legal, junto ao Ministério da Saúde e Ministério

da Educação, proibindo a abertura de novos cursos e determinando o fechamento daqueles em funcionamento e já ofertados no país.

**- Instituir no âmbito do MEC e do Ministério da Saúde, o Programa de Residência em Enfermagem com foco na Atenção Básica em Saúde** (aos moldes do Programa de Residência Médica), assegurando institucionalidade, credenciamento e financiamento por parte do poder público.

Desta forma, considerando a essencialidade da profissão da Enfermagem no âmbito do SUS; a natureza do trabalho da enfermagem, que é o cuidado e a assistência direta ao paciente, em seus diversos níveis de atenção; a ausência de Programas de Pós-Graduação governamentais que vissem a formação especializada em larga escala de enfermeiros para os serviços em todo o território nacional; os percentuais irrisórios de profissionais (7,5%) formados nesta modalidade, o Cofen propõe como política:

**- Instituir o PROFENF no âmbito da Enfermagem**

O PROFENF visa reduzir a enorme carência de profissionais qualificados para atuarem na gestão pública, especialmente, na gestão da assistência e dos serviços de saúde.

Como macropolítica, o Cofen propõe a instituição do Programa Nacional de Formação de Enfermeiros - PROFENF, na modalidade Mestrado Profissional, com apoio e amparo institucional do Ministério da Educação e da CAPES.

**- Instituir o PROTENF no âmbito da Enfermagem**

Tendo em vista a necessidade de aprimorar a formação dos trabalhadores da enfermagem, para o atendimento às demandas dos cidadãos, da sociedade e do mundo do trabalho, em sintonia com as exigências do desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional e, considerando a crescente complexidade dos atendimentos em Saúde, que se tornam incompatíveis com o nível de formação dos auxiliares de Enfermagem e; tomando-se por base a LDB-Lei n. 9394/96 reconhece a Educação Profissional de Nível Técnico para aqueles que tenham concluído ou estejam cursando o ensino médio, a autarquia Cofen propõe a instituição do Programa Nacional de complementação de estudos de Auxiliar de Enfermagem para Técnico de Enfermagem.

**Políticas públicas de valorização do trabalho da enfermagem**

Para o Cofen, a valorização da enfermagem perpassa pelo estabelecimento de atos regulatórios emanados do

Congresso Nacional em defesa dos direitos e garantias para enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem.

### **Propor um Projeto de Emenda Constitucional - Ascensão funcional para a Enfermagem**

Considerando as exitosas políticas do Ministério da Saúde no intuito de qualificação do enorme contingente de atendentes e de auxiliares de enfermagem, elevando o nível de escolaridade destes profissionais por meio do Programa Larga Escala e, posteriormente, o PROFAE, mudando assim, positivamente e definitivamente o cenário da equipe de enfermagem;

Considerando que, dos mais de 1.200.000 profissionais auxiliar e técnicos de enfermagem, 57,7% tem nível escolaridade de segundo grau completo e que, 34,3% fizeram ou estão fazendo curso universitário e que, destes a metade está cursando graduação em Enfermagem;

Considerando que quase 80% deste contingente de 1.200.000 desejam prosseguir os estudos fazendo curso superior e boa parte desejam seguir enfermagem;

Considerando que o SUS é o maior empregador da enfermagem;

Considerando que a Ascensão funcional é uma necessidade que se impõe na enfermagem frente à realidade posta.

O Cofen, autarquia pública federal, propõe ao Congresso Nacional um **Projeto de Emenda Constitucional - PEC que estabeleça a ascensão funcional** para este contingente que se qualificou: a) de atendentes para auxiliares; b) de auxiliares para técnicos; c) de técnicos para enfermeiros. Tal medida visa corrigir a distorção hoje existente no serviço público - federal, estadual e municipal que vem provocando grande injustiça social no âmbito da corporação que se vê frustrada com a expectativa de se qualificar e não ser promovida (funcionalmente) na carreira dos serviços públicos. Além disso, tal medida produziria um efeito de melhoria substantiva da composição da equipe de enfermagem elevando o nível de escolaridade, dando-lhes cidadania plena em seu exercício profissional.

### **Aprovar o Piso Salarial para a Enfermagem no âmbito nacional**

Os baixos salários evidenciados na pesquisa quanto aos salários dos auxiliares e técnicos de enfermagem: setor público (19%); privado (26,9%) e o filantrópico (28,2%) se encontram nas faixas salariais que foi denominada pela pesquisa como "subsálarios", ou seja, profissionais percebem salários igual ou menor que R\$ 1.000 reais, colocando este contingente em uma situação salarial insustentável. Esta mesma pesquisa apontou que os salários dos enfermeiros

ainda são mais desiguais se comparados aos dos demais profissionais de nível superior que atuam na saúde. Com salário igual ou menor que R\$ 2.000 reais mensais: setor público (16%); setor privado (2,3%) e filantrópico (24,1%), expondo os enfermeiros a uma situação salarial inadmissível e injusta.

A pesquisa Perfil da Enfermagem do Brasil, mostrou a existência de 10,1% de desemprego aberto na equipe de enfermagem, o que equivale a mais de 182 mil profissionais de enfermagem desempregados ou subempregados. O estudo chama a atenção para a sobrecarga de trabalho evidenciada por horas extras em decorrência de plantões sobre plantões, substituição excessiva de colegas de trabalho e outras situações deletérias, mas de complementação de renda devido aos salários muito baixos, que não cobrem os gastos necessários de subsistência familiar;

E, considerando os níveis de desgaste (65,9%) e de insatisfação, desesperança e frustração observados na pesquisa, torna-se urgente (grifo nosso) a aprovação imediata do PL 459/2015 (Atualizado pelo INPC-IBGE acumulado no período de março de 2009 a abril de 2013) ENFERMEIRO R\$ 4.650,00 - R\$ 5.904,57; TÉCNICO DE ENFERMAGEM - R\$ 2.325,00 - R\$ 2.952,29; AUXILIAR DE ENFERMAGEM E PARTEIRAS - R\$ 1.860,00 - R\$ 2.361,83.

### **Aprovar a Jornada de 30 horas para Enfermagem no âmbito nacional**

Sobre a jornada de trabalho, os dados da pesquisa apontaram que 63,7% da equipe de enfermagem declarou ter apenas uma atividade; que há 10% de desemprego aberto na equipe de enfermagem, o que equivale a mais de 180 mil profissionais desempregados ou subempregados; que dos 65,9% que declararam desgaste, boa parte aponta como causa principal a sobrecarga de trabalho; que 56,1% declararam ter necessitado de atendimento médico, com relatos de adoecimento provocado por depressão, problemas de coluna, transtornos mentais. A pesquisa mostrou, ainda, que 22,5% dos profissionais que atuam no setor público; 17,2% do privado e 13,9% do filantrópico declaram que nos últimos 12 meses ter tido necessidade de licença médica. Diante desse quadro nosológico, torna-se imperativo que seja aprovado o Projeto de Lei nº 2295 de 2000, que "Dispõe sobre a jornada de trabalho dos Enfermeiros, Técnicos e Auxiliares de Enfermagem".

### **Infraestrutura de Descanso**

As queixas recorrentes da equipe de enfermagem quanto a infraestrutura de descanso nos ambientes hospitalares serve de termômetro para essa problemática que aflixe grande parte dos profissionais de enfermagem.

Neste contexto, os dados da pesquisa mostraram a existência de infraestrutura de descanso em apenas 47,3% no setor público, 49,9% no privado e 38,9% no filantrópico, situação, que remete à adoção de dispositivo legal que torne obrigatório o provimento de infraestrutura de descanso, adequadas e compatíveis com a equipe de enfermagem em trabalho. Essa medida permitirá tornar o ambiente de trabalho menos desumano e mais confortável.

### **Redução de danos por acidente de trabalho**

Mesmo sendo o setor saúde responsável pela proteção e assistência à saúde, os dados da pesquisa Perfil da Enfermagem no Brasil registraram a existência de 11% dos profissionais que atuam no setor público; 10,7% do privado e 10,8% do filantrópico declaram ter sofrido acidente de trabalho. Desta forma, torna-se crucial a adoção de medidas junto ao Ministério da Saúde e Ministério do Trabalho, visando a redução destes percentuais, tornando assim o ambiente da saúde mais saudável e seguro.

### **Menos Violência e mais Proteção para a Equipe de Enfermagem no ambiente de trabalho**

Em um país onde a violência no trabalho tem índices alarmantes, a pesquisa revelou que apenas 29% da equipe de enfermagem se sente protegida no seu ambiente de trabalho, seja, público, privado ou filantrópico. Os dados registraram a ocorrência de 19,7% de profissionais que sofreram violência no ambiente de trabalho, o que representa mais de 350 mil profissionais vitimados, sendo 66,5% por violência psicológica; (17,1%), violência institucional e (15,6%) violência física. Logo, dos 1.800.000 trabalhadores, 71% não se sentem protegidos no seu ambiente de trabalho.

### **Combate ao desemprego**

A situação de desemprego aberto na enfermagem é real e preocupante, haja vista que 10,1% dos profissionais entrevistados relataram terem vivenciado situações de desemprego nos últimos 12 meses e 66,7% relatando dificuldade de encontrar emprego. O Cofen propõe frente a esse problema, combater o desemprego através da ampliação do número de vagas com o adequado dimensionamento da equipe de Enfermagem.

Da mesma forma que o Cofen possibilitou o debate nacional da pesquisa Perfil da Enfermagem no Brasil, visitando cada estado da federação e debatendo com sua base os resultados da pesquisa, como também a realização da oficina como seus gestores regionais do Sistema, o Cofen também buscou abrir o diálogo com o Governo e o Congresso Nacional.

Politicamente, levando o documento-base das propostas de políticas construídas pelo Cofen ao poder político nacional, o órgão representativo da enfermagem brasileira teve audiências com o Ministério da Saúde, o então Ministro Arthur Chioro e com o Ministério do Trabalho, Ministro Manoel Dias, com os quais pode demonstrar a insatisfação e a preocupação com os dados revelados na Pesquisa, mostrando o quanto é urgente a elaboração de políticas públicas robustas a favor destes trabalhadores essenciais ao SUS e a sociedade em geral. O Cofen buscou firmar compromissos de uma agenda nacional em prol da construção dessas políticas. No Congresso Nacional, buscou o diálogo com os parlamentares assegurando a legalidade e a constitucionalidade dessas ações.

### **Considerações finais**

As perspectivas evidenciam que muito ainda há por fazer e os desafios apontam que propostas fundamentadas em pesquisa científica em relação a essa corporação historicamente sofrida e secundarizada na priorização de políticas públicas, sejam nacionais, estaduais ou mesmo municipais, fazem-se, urgentemente necessárias.

Os dados vivos que trouxeram a pesquisa Perfil da Enfermagem no Brasil, além de produzirem o maior e mais importante acervo de dados e informações reais de mais de 1.800.000 trabalhadores da enfermagem, nos permitiu refletir a curto prazo, para repensarmos a médio e longo prazos ações políticas em prol da corporação, buscando assim reduzir o foço que há, hoje, entre aqueles que praticam saúde no sistema de saúde brasileiro e a equipe de enfermagem.

Destarte, ficou evidente a necessidade de ampliação e aprofundamento do diálogo direto entre os gestores do SUS e a Enfermagem, representados pelo Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Secretários de Saúde e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde. Neste sentido, durante nossa participação na 15ª Conferência Nacional de Saúde, expusemos a situação das condições de vida, da formação e de trabalho da equipe de enfermagem e mostramos a necessidade imperativa de assegurar a participação dos órgãos de profissões regulamentadas em comissões e grupos de trabalho formuladores de políticas públicas no âmbito da saúde, educação do trabalho, em especial, da Enfermagem.

Por fim, é notório o papel do Conselho Federal de Enfermagem como proponente de políticas públicas para a Enfermagem brasileira com o fito de, mesmo que tardiamente, haja valorização dessa profissão que diuturnamente exerce a arte de cuidar de pessoas.