

## FISCALIZANDO PARA MUDAR

LUIZ CARLOS BARBOSA RODRIGUES\*

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo divulgar as atividades desenvolvidas pela fiscalização do Conselho Regional de Enfermagem, bem como incentivar a melhoria da relação entre trabalho, profissional e instituição.

**PALAVRAS-CHAVE:** enfermagem, fiscalização.

### ABSTRACT

This article has as objective to disclose the activity of fiscalization by the Board of Nursing of Rio Grande do Sul State, Brazil, and to stimulate the improvement of the relation among work, professionals and institution.

**WORDS KEY:** nursing, fiscalization.

Datam de 1945 os primeiros esforços por parte da Associação Brasileira de Enfermagem visando a criação do Conselho Federal de Enfermagem, o qual se tornou realidade apenas em 12 de julho de 1973, com a aprovação da Lei 5905, que cria o Conselho Federal de Enfermagem e Regionais de Enfermagem, Autarquias Federais, vinculadas, na época, ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Desde então sentia-se a necessidade de regulamentar e fiscalizar a profissão, pois não raro as funções na área de enfermagem eram exercidas por pessoas sem habilitação, o que trazia grande prejuízo à equipe de enfermagem e colocava em risco a saúde da população. Era necessário a organização da categoria profissional e a definição das funções de cada elemento da equipe de enfermagem, até então exercida por enfermeiros, auxiliares de enfermagem, atendentes de enfermagem e parteiras, para que em harmonia pudéssemos da melhor maneira desenvolver organizadamente a ação de cuidar do indivíduo.

Assim, os Conselhos foram criados com o objetivo de disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão dos profissionais de enfermagem.

Destacaram-se na luta para a criação dos conselhos as enfermeiras gaúchas Deborah de Azevedo Veiga, Vani Maria Chiká Faraon, Dalva Bastos,

---

\* Enfermeiro especialista em Enfermagem do Trabalho e fiscal do COREN-RS, subseção Pelotas.

Terezinha do Valle, Catarina Pillar Nunes e Maria Elena da Silva Nery.

A primeira presidente do Conselho Federal de Enfermagem foi a enfermeira Maria Rosa Souza Pinheiro, e a primeira presidente do Conselho Regional de Enfermagem do Rio Grande do Sul a enfermeira Deborah de Azevedo Veiga.

Em 1983, recebi convite para participar do sistema de fiscalização do COREN-RS, da enfermeira Maria Elena da Silva Nery, professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, uma das responsáveis pela implantação da consulta de enfermagem no Hospital de Clínicas de Porto Alegre, incentivadora da criação dos Centros de Enfermagem independentes, conselheira do COREN-RS, coordenadora-conselheira da fiscalização do COREN-RS e uma das responsáveis pela implantação definitiva do sistema de fiscalização do exercício profissional no nosso estado. Durante toda a jornada pudemos contar com a imensa colaboração de Nery, dirigindo-nos nesta tarefa. Tendo experiência durante o tempo de estudante em movimentos estudantis, considerei o desafio e aceitei.

Assim, assumi como enfermeiro-fiscal em 12 de outubro de 1983, na unidade de fiscalização do Rio Grande, juntamente com a enfermeira Mariângela de Magalhães Loureiro, na função de delegada, substituída posteriormente pelos enfermeiros Cesar Francisco da Costa e Cleber Brandão, após participarmos do primeiro seminário de orientação da implantação do sistema de fiscalização. A área física para o funcionamento desta unidade de fiscalização foi gentilmente cedida pelo Centro de Enfermagem Ltda., situado na Rua General Neto, 474.

Foi na gestão da enfermeira Lea Maria da Fonseca, que tinha o objetivo de implantar o sistema de fiscalização, que houve a descentralização da fiscalização do COREN-RS, com a implantação de seis unidades de fiscalização no interior do estado: Rio Grande, Pelotas, Caxias do Sul, Santa Maria, Passo Fundo e Ijuí. A primeira fiscal do COREN-RS, a coordenar as unidades de fiscalização do interior, foi a enfermeira Silvana Dozza de Carvalho, com o *slogan* sugerido pelas conselheiras "Fiscalizando para proteger".

Cada unidade de fiscalização tinha um agente administrativo, um enfermeiro-fiscal e um enfermeiro-delegado, sendo os dois últimos cargos honoríficos. As instalações ficavam em locais sem custos ao COREN-RS.

Lembro que saímos a fiscalizar com o objetivo primeiramente de fazer um diagnóstico da situação da enfermagem no nosso estado. Constatamos que 69% do pessoal de enfermagem eram atendentes de enfermagem ou até mesmo pessoas leigas exercendo atividades de enfermagem, sendo muito comum nessa época, nas instituições hospitalares ou de saúde pública, as pessoas serem contratadas para a função de vigia, porteiro, cozinheiro ou faxineiro e no outro dia já estarem exercendo atividades de enfermagem, como administração de medicação e verificação de sinais vitais.

Constatamos nessa época que de todos os profissionais de enfermagem empregados, apenas 7% eram enfermeiros, 4% eram técnicos de enfermagem, 20% eram auxiliares de enfermagem e 69% tinham a ocupação de atendentes de enfermagem. Isto demonstrou-nos a gravidade da situação da assistência de enfermagem em nosso estado, estando a maioria da população a mercê de uma enfermagem exercida por pessoas não-habilitadas, sem formação legal, repercutindo na qualidade de assistência da saúde da nossa população e ainda colocando em risco o exercício da profissão do pessoal de enfermagem inscrito no conselho.

Partimos para a segunda etapa na sistematização da fiscalização, com o objetivo de orientar, buscando corrigir gradativamente as distorções existentes nos sistemas de formação e de utilização de recursos humanos de enfermagem, estimular a formação de auxiliares de enfermagem e disciplinar e fiscalizar o exercício da enfermagem, assegurando que cada categoria profissional fosse identificada no seu nível de habilitação requerida, segundo as atribuições estabelecidas.

Trabalhávamos com a antiga Lei n.º 2604, de 17 de setembro de 1955, que regulava o exercício da enfermagem profissional e reconhecia o enfermeiro como profissional de nível superior, mas não obrigava as instituições de saúde a contratá-lo, e também não definia com clareza as atribuições para cada categoria. Notificávamos a instituição hospitalar que não tinha enfermeiro a contratá-lo, receosos de que o administrador daquela instituição questionasse em que lei nos respaldávamos.

Aos poucos, orientando e notificando, as instituições foram contratando enfermeiros e auxiliares de enfermagem. Ao mesmo tempo foram surgindo mais cursos de auxiliar de enfermagem para suprir a demanda. Com a criação dos cursos supletivos, os atendentes podiam concluir o primeiro grau e prestar o exame de qualificação, cuja prova era realizada nas Delegacias de Educação, obtendo assim o título de auxiliar de enfermagem. Visando a qualidade da assistência de enfermagem, proibiu-se as chefias de enfermagem de contratar atendentes de enfermagem ou pessoas leigas para exercerem a profissão. Mas ainda não poderíamos proibir os atendentes de exercer atividades de enfermagem, pois não havia auxiliares de enfermagem em quantidade que suprisse o mercado, foi-se disciplinando o que competia a cada um dos profissionais de enfermagem.

Assim, notamos aos poucos e com a ajuda dos profissionais de enfermagem, uma mudança significativa, com repercussão na melhoria da qualidade de assistência de enfermagem e uma maior valorização dos profissionais de enfermagem.

Em 1984, assumiu a presidência do COREN-RS a enfermeira Lenir Stello Marques, declarando-nos que devido a graves problemas financeiros haveria uma reestruturação administrativa no COREN-RS, passando pela centralização da fiscalização, com o fechamento das unidades de fiscalização do interior. Isso ocorreu em 14 de janeiro de 1986, data em que

me afastei do Conselho. A enfermeira Lenir exerceu a presidência até outubro de 1990.

Em 1990 assumiu a presidência a enfermeira Denise Maria Gastal, que permaneceu no cargo até agosto de 1991, afastando-se por motivos particulares e passando esta função para o conselheiro Ricardo Debastiani Viana. Imediatamente, Ricardo convocou eleição interna, sendo eleita como presidente a enfermeira Bárbara Celis Macuco Matzenbacher, reeleita em junho de 1993. Devido a problemas ocorridos no pleito eleitoral, foi afastada pelo COFEN no mesmo mês assumindo então a enfermeira Anne Lore Tröger. Bárbara impetrou uma liminar, reassumindo alguns dias depois, mas devido a julgamento do mérito da liminar foi afastada em 11 de agosto de 1994. Foi nomeada presidente pro-tempore a enfermeira Mara Fátima Bertola, posteriormente substituída pela enfermeira Susana Almeida Vargas, em maio de 1995, a qual teve a tarefa de organizar a eleição para o ano de 1996.

Durante os dez anos de centralização da fiscalização, visando aproximar a relação dos profissionais de enfermagem com o COREN-RS, ficaram como representantes deste conselho em Rio Grande, sucessivamente, as enfermeiras Maria Luiza de Lima, Adriana Dora da Fonseca, Maristela Terra Brandão e a auxiliar de enfermagem Elisabeth Abreu Abreu, e como fiscais as enfermeiras Miriam Corrêa e Ana Lia Brasil.

Em outubro de 1996 assume a presidência do Conselho Regional de Enfermagem a enfermeira Maria Perin Millioli, e como secretária a enfermeira Loraine Braga do Nascimento, graduada na primeira turma do curso de Enfermagem da FURG. Diante dos acontecimentos dos últimos anos, o COREN-RS havia caído no descrédito dos profissionais de enfermagem, bem como da administração das instituições, por isso tinha essa presidente a incumbência maior de resgatar o nome de nosso Conselho, reorganizando a autarquia, incrementando uma nova dinâmica de trabalho, voltada à satisfação da clientela.

Os conselheiros, num ato de coragem, decidiram novamente descentralizar a fiscalização. Apesar das dificuldades financeiras da época, acreditavam que com a fiscalização as subseções se auto-sustentariam. Assim, em março de 1997, foram criadas cinco subseções no interior do estado, em Pelotas, Santa Maria, Cruz Alta, Passo Fundo e Caxias do Sul.

Após onze anos, participei de um processo seletivo para enfermeiro-fiscal, assumindo em março de 1997 como enfermeiro-fiscal da subseção de Pelotas, montando, organizando e operacionalizando o sistema de fiscalização desta unidade. Esta subseção é responsável por 43 municípios, com uma das maiores áreas geográficas, compreendendo a zona sul (incluindo o Rio Grande, portanto) e parte da fronteira de nosso estado. Cada subseção tem um enfermeiro-fiscal e dois agentes administrativos. Para atender a demanda do serviço gerado pela fiscalização, as subseções foram informatizadas desde dezembro de 1997.

O sistema de fiscalização tem como coordenadora a enfermeira

Ângela Maria Gonzalez de Oliveira. Por sugestão dos conselheiros, propomo-nos a trabalhar com o slogan "Não podemos mudar tudo, mas tudo faremos para mudar".

Em março de 1997, com as primeiras visitas fiscalizatórias, foi feito um diagnóstico da situação da enfermagem da subseção Pelotas, constatando-se que os profissionais de enfermagem empregados nas instituições de saúde públicas ou privadas eram 411 enfermeiros, 23 técnicos de enfermagem, 1940 auxiliares de enfermagem e 1139 atendentes de enfermagem, ou seja, a população estava sendo atendida por 32,42% de atendentes de enfermagem.

Notei que o exercício ilegal da profissão de enfermagem ainda era uma realidade assustadora, tanto em instituições privadas como nas públicas, isto favorecido pela centralização da fiscalização, que fazia com que cada instituição fosse visitada aproximadamente de dois em dois anos, na maioria das vezes devido a denúncias. Havia um desinteresse da administração das instituições em profissionalizar seus atendentes de enfermagem, devido principalmente ao aumento de salário com que teriam de arcar quando estes se qualificassem, além do que os gestores de saúde não demonstravam preocupação em prestar uma assistência de enfermagem de qualidade à comunidade.

Várias instituições não tinham enfermeiro durante todo o período de atendimento. Constatei também que alguns profissionais de enfermagem tinham receio da fiscalização do COREN-RS; a grande maioria das instituições não tinha registro; além disso, muitas chefias de enfermagem não tinham certidão de responsabilidade técnica. Esses fatos não eram notificados, pois os enfermeiros temiam a perda do emprego.

Após o diagnóstico, fui em busca da correção das irregularidades, já trabalhando com a nova lei do exercício dos profissionais de enfermagem. A Lei 7498/86 e seu Decreto 94406/87, entre outras disposições, determinava que as instituições tivessem enfermeiro durante todo o tempo de funcionamento e dava dez anos para os atendentes fazerem o primeiro grau e o curso de auxiliar de enfermagem, e estes só poderiam realizar atividades elementares, sem contato nenhum com o cliente. Após o prazo, encerrado em 1996, definia as atribuições de cada profissional da equipe de enfermagem, num grande avanço e uma vitória dos profissionais junto com suas entidades de classe.

## **ATUAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO JUNTO ÀS INSTITUIÇÕES DE SAÚDE E PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM**

- Orientar as chefias de enfermagem quanto à obrigatoriedade da certidão de responsabilidade técnica;
- Orientar a administração das instituições quanto à obrigatoriedade

do registro no COREN-RS;

- Orientar os profissionais de enfermagem no exercício de sua profissão;
- Combater o exercício ilegal da profissão de enfermagem, denunciando ao Ministério Público a instituição e a pessoa que exerce ilegalmente a profissão;
- Diminuir a inadimplência, em respeito aos profissionais que cumprem suas obrigações;
- Orientar os profissionais não-inscritos a realizarem a sua inscrição no COREN-RS, evitando o exercício ilegal;
- Incentivar a formação da comissão de ética dos profissionais de enfermagem das instituições de saúde;
- Realizar palestras sobre a legislação da enfermagem e divulgar as atividades realizadas pela fiscalização;
- Participar com apoio administrativo e financeiro em eventos como congressos, encontros e jornadas;
- Participar como membro efetivo dos Conselhos Municipais de Saúde, representando os profissionais de enfermagem;
- Entregar cédulas provisórias dos enfermeiros em suas formaturas;
- Participar de ação conjunta de fiscalização com a vigilância sanitária em clínicas e ambulatórios.

Com o parecer 840/98 do Conselho Estadual de Educação, determinando a proibição de novos inscritos nos cursos de auxiliar de enfermagem, em cumprimento à Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a partir de setembro de 1998, passamos a realizar perícias técnicas para o Conselho Estadual de Educação, nos cursos de técnico de enfermagem, com o objetivo de agilizar a abertura destes, mantendo a qualidade dos profissionais formados.

A abertura da subseção Pelotas trouxe para a comunidade de enfermagem uma maior integração com seu órgão de classe, facilidade e agilidade no que diz respeito à inscrição desses profissionais, bem como orientação e apoio para melhor exercerem suas atividades. Devido ao esforço dos atuais conselheiros, adquiriram-se as três primeiras sedes próprias das subseções do interior, em Cruz Alta, Caxias do Sul e Pelotas.

Através do trabalho desenvolvido pela fiscalização, houve um aumento do número de profissionais de enfermagem nas instituições públicas e privadas, resultante da proibição do exercício ilegal da profissão, bem como um maior reconhecimento dos profissionais de enfermagem por parte dos administradores dos serviços de saúde, o que resultou em melhoria da qualidade de assistência de enfermagem prestada à população.

Hoje temos 542 enfermeiros, 23 técnicos de enfermagem, 2776 auxiliares de enfermagem e 549 atendentes de enfermagem, representando o exercício ilegal 14,11% em comparação com os 32,42% existentes em 1997.

Refletindo sobre o contexto no qual os profissionais de enfermagem atuam e sobre a própria profissão, desde sua origem, podemos perceber a dificuldade em se trabalhar com certa autonomia, fatores como a falta de reconhecimento social, baixos salários, condições inadequadas de trabalho, subordinação à prática médica, que funcionam como prováveis inibidores da motivação para o trabalho.

Inicialmente a fiscalização do COREN-RS era vista pelos profissionais de enfermagem, como policiamento das funções do profissional, com repressão de seu fazer e agir. Hoje, na percepção da equipe de enfermagem e da fiscalização, é vista como uma aliada, que estimula seus profissionais a desempenhar suas atividades com respeito, segurança e dignidade, além de possibilitar a divulgação dos mesmos através dos Congressos dos Conselhos, que vêm se realizando há dois anos, primeiramente em Natal e depois em Salvador. Muito avançamos, mas, com certeza, se nós, enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem, juntamente com o Conselho de classe, nos unirmos em uma luta harmoniosa em torno do interesse comum da enfermagem, somaremos novas conquistas.

## BIBLIOGRAFIA

- BAUMANN, G. *Implicações ético-legais no exercício da Enfermagem*. Rio de Janeiro : Folha Carioca, 1998.
- CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM. *Manual de Fiscalização*. Rio de Janeiro : Gráfica do COFEN, 1993.
- . *Documentos Básicos do COFEN*. 2. ed. Rio de Janeiro : Gráfica do COFEN, 1984.
- CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO RIO GRANDE DO SUL. *Relatório de Atividades : 1982/1983, 1983/1984*.
- . *Legislação*. Brasília : COREN-DF, 1998.
- GELAIN, I. *Deontologia e Enfermagem*. 2. ed. São Paulo : Editora Pedagógica e Universitária Ltda, 1987.
- MENEZES, C. V. et al. *Uma viagem pelos mares do Sul*. Porto Alegre : Metrópole, 1999.
- RODRIGUES, L. C. B. *Acidente do trabalho na área de Enfermagem do HU*. Rio Grande : CEDAS, 1999.
- SCHORR, A. A. *Coletânea de leis e de decretos estaduais*. Porto Alegre : Secretaria da Administração, 1985.