JOTA
ENTRAR

COLUNA DO FERNANDO AITH

O interesse público na regulação estatal de profissões de saúde

Autonomia regulatória dos Conselhos Profissionais deve ser repensada à luz da consolidação do SUS

Fernando Aith
02/12/2022 | 05:05

Crédito: Agência Brasil

As atividades profissionais ligadas à prestação de serviços de saúde sempre foram foco de uma intensa regulação por parte das sociedades modernas, tendo se tornado, atualmente, um campo importante de atuação dos Estados no sentido de garantir a qualidade, eficácia e segurança destes serviços, bem como de proteger o interesse público em face dos interesses econômicos, corporativos e segmentados que influenciam as atividades profissionais exercidas no campo da saúde.

O conceito de regulação é polissêmico, especialmente quando este conceito é aplicado ao campo da saúde pública (SANTOS & MERHI, 2006). Destaca-se aqui a regulação estatal de profissões de saúde elaborada por diferentes instituições estatais responsáveis pelo cumprimento dos diversos deveres atribuídos ao Estado democrático de Direito.

A regulação estatal de profissões de saúde engloba ao menos três grandes eixos regulatórios: i) regulação da formação dos

profissionais que irão atuar na área da saúde (graduação e especialização); ii) regulação do exercício profissional em saúde (registro, ética, competências legais, escopos de prática); e iii) regulação das relações de trabalho na área da saúde (jornada de trabalho, salários, carreiras).

Passados 30 anos da criação do Sistema Único de Saúde (**SUS**) pela Constituição Federal, faz-se imperioso o aperfeiçoamento do modelo regulatório de profissões de saúde no Brasil, para que passe a equilibrar de forma harmônica os diferentes interesses envolvidos, zelando sempre pela supremacia do interesse público sobre os interesses corporativos ou particulares. Conforme se depreende do texto Constitucional, o interesse público no que se refere à regulação de profissões de saúde será sempre aquele que estiver em consonância com a construção de um sistema público de saúde, universal, igualitário e integral, conforme preconizado pela **Constituição Federal**.

O Brasil reconhece hoje formalmente 14 profissões de saúde que exigem formação em curso superior universitário (CNS, 1998). Estas profissões contam com Conselhos Profissionais que possuem ao mesmo tempo um poder de autorregulação (pois os Conselhos são formados e constituídos apenas pelos respectivos profissionais que fazem normas voltadas para a própria classe) e um poder estatal de regulação (pois esses mesmos Conselhos são autarquias federais criadas por lei e com poderes normativos e fiscalizatórios estatais, incluindo o exercício do poder de polícia). Pode-se afirmar, assim, que no modelo brasileiro os Conselhos Profissionais assumem uma natureza jurídica híbrida, pois são ao mesmo tempo

instituições corporativas de autorregulação profissional e instituições estatais de regulação.

O modelo de regulação de profissões de saúde brasileiro caracteriza-se por uma multiplicidade de instituições estatais reguladoras, criadas por diversas leis. Somente para ficar no campo do Poder Executivo Federal, atualmente possuem poderes de regulação estatal sobre as profissões de saúde no Brasil os Ministérios do Trabalho, da Educação, da Saúde e do Planejamento, além de treze diferentes Conselhos Profissionais autárquicos com competências legais normativas e fiscalizadoras a eles outorgadas. Cada uma destas instituições tem poder para definir regras próprias de regulação em seus campos de atuação, gerando um complexo conjunto de normas jurídicas justapostas e que não raramente se colidem entre si. Os Conselhos Profissionais editam normas que regulam tanto o comportamento ético dos seus profissionais quanto normas que estabelecem o alcance do escopo de prática de cada profissão, bem como as diferentes especialidades e respectivas formações no âmbito do exercício profissional.

A criação do SUS e a ampliação do setor da saúde no Brasil, com seus inegáveis apelos econômicos, tem criado um expressivo campo de conflitos regulatórios entre as profissões de saúde e também entre as profissões de saúde e os órgãos estatais responsáveis pela execução das políticas públicas de saúde no âmbito do SUS. Estes conflitos abrangem temas diversos como: a definição dos escopos de prática de cada profissão; a definição das exigências de formação para o exercício de determinadas atividades; ou ainda as jornadas de trabalho e as remunerações a serem percebidas pelos

diferentes profissionais.

Considerando que os Conselhos Profissionais de saúde gozam todos de autonomia e se encontram no mesmo nível hierárquico no âmbito da Administração Pública, e não havendo instância superior administrativa apta a solucionar eventuais conflitos regulatórios no âmbito do Poder Executivo, a solução dos conflitos entre as diferentes instituições reguladoras estatais vem sendo sistematicamente levada ao Poder Judiciário.

A pandemia deixou essa disfuncionalidade do modelo regulatório de profissões de saúde brasileiro bastante explícita.

Vale lembrar, no campo da medicina, ao longo de toda a pandemia, as discussões entabuladas sobre a “autonomia médica” para prescrição do que foi eufemisticamente denominado “tratamento precoce”. Sobre o tema, o Conselho Federal de Medicina emitiu, em abril de 2020, o Parecer 04 sobre o uso de cloroquina e hidroxicloroquina, condicionado a critérios médicos e ao consentimento do paciente. Naquele momento o parecer poderia ser justificado, mas hoje após estudos científicos revelarem a ineficácia destes tratamentos não há razão em sua vigência. No entanto, a diretoria do CFM mantém esse posicionamento. Não por acaso, o CFM foi tristemente saudado pelo Presidente da República, na Assembleia Geral da ONU, como defensor do tratamento precoce e ineficaz. Atualmente a prescrição do “tratamento precoce” não se justifica e pode inclusive caracterizar erro médico passível de responsabilização jurídica. A sustentação do Parecer 04/2020 pela diretoria do CFM motivou a

judicialização do tema, levando ao Poder Judiciário a responsabilidade de decidir sobre tema tão técnico e sensível (o que não foi feito até o presente momento).

No campo da enfermagem, dois exemplos de conflitos regulatórios entre diferentes Conselhos sobre o escopo de prática das respectivas profissões que foram judicializados demonstram claramente o problema. O primeiro deles refere-se às Práticas Avançadas de Enfermagem, fixadas pela Resolução do Conselho Federal de Enfermagem n. 568/2018, que permite aos enfermeiros atuarem em consultórios e clínicas de enfermagem (SJDF, 2018). O segundo exemplo refere-se à Portaria MS 2488/2011, que permite aos enfermeiros "realizar consultas de enfermagem, procedimentos, atividades em grupo e conforme protocolos e outras normativas técnicas estabelecidas pelo gestor federal, estadual ou municipal ou do DF, observadas as disposições legais da profissão, solicitar exames complementares, prescrever medicações e encaminhar, quando necessário, usuários a outros serviços" (SJDF, 2017).

Os processos judiciais acima mencionados ainda estão em tramitação, mas independentemente da solução judicial a ser dada, o simples fato de que estas questões estão sendo debatidas no campo do Poder Judiciário e não no Legislativo ou no Executivo, e com ampla participação da comunidade, já demonstra uma disfuncionalidade do modelo de regulação de profissões de saúde que necessita ser enfrentada.

Faz-se necessário criar ou aperfeiçoar as instâncias institucionais democráticas aptas a debater e solucionar os

eventuais conflitos existentes no campo da regulação de profissões de saúde no Brasil, de forma a equilibrar o interesse público com os interesses econômicos e corporativos, zelando para que o interesse público sempre prevaleça.

FERNANDO AITH

Professor titular da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP). Professor visitante da Faculdade de Direito da Universidade de Paris. Diretor do Centro de Pesquisas em Direito Sanitário da USP

TAGS JOTA PRO SAUDE REGULAÇÃO SAÚDE SUS

COMPARTILHAR

JOTA

Nossa missão é tornar as instituições brasileiras mais previsíveis.

CONHEÇA O JOTA PRO

PODER PRO

Apostas da Semana

Impacto nas Instituições

Risco Político

Alertas

TRIBUTOS PRO

Apostas da Semana

Direto da Corte

Direto do Legislativo

Matinal

Relatórios Especiais

EDITORIAS

Executivo

Legislativo

STF

Justiça

Saúde

Opinião e Análise

Coberturas Especiais

Eleições 2024

FAQ | Contato | Trabalhe Conosco

SIGA O JOTA