

Introdução

Os desafios da integração regional para os trabalhadores técnicos em saúde

*Anakeila de Barros Stauffer
Anamaria D'Andrea Corbo
Marcela Pronko*

As mudanças políticas na região Sul-americana nos últimos anos, assim como a crescente pressão de diversas e variadas organizações sociais, colocam em pauta uma atenção prioritária sobre os “efeitos sociais da integração” no âmbito do Mercosul.

Para se efetivar uma integração com caráter eminentemente social, há que se envidar esforços para lograr um conhecimento mútuo profundo entre os países membros do bloco, sobretudo naqueles aspectos que resultam essenciais para a implementação da integração social almejada. Faz-se mister, portanto, a ampliação e o aprimoramento de mecanismos necessários para a produção, a sistematização, a circulação e a apropriação crítica de conhecimentos de base nacional e regional que subsidiem uma melhoria das condições de vida das populações desses países, baseada na garantia de direitos fundamentais como a saúde, a educação e o trabalho.

Uma das questões urgentes no campo do trabalho diz respeito à livre circulação de trabalhadores. Enquanto meta do processo de integração, a livre circulação constitui um horizonte que deveria pautar-se nos princípios da universalização e construção de uma base regional comum de direitos e garantias para todos os habitantes de nossos países. Entretanto, para evitar os efeitos duplamente perversos das migrações – tanto para aqueles que procuram “melhores oportunidades de vida”, quanto para os países que perdem seus quadros qualificados –, as condições para sua concretização precisam

ser construídas na perspectiva de alcançar uma cidadania regional plena que proteja os direitos fundamentais de todos os “mercosulinos” e caminhe para a materialização de um conjunto de direitos máximos comuns. Essa perspectiva deveria balizar a definição de políticas setoriais específicas no âmbito do processo de integração, entre as quais, as relativas à formação de trabalhadores técnicos em saúde para a região.

As políticas públicas dos países membros do Mercosul para a formação destes trabalhadores são confrontadas com as demandas e os entraves, não só de cada contexto nacional específico, como do próprio processo de integração supranacional. Isto ocorre pelo fato de que condensa elementos-chaves relacionados à regulação das relações de trabalho e às políticas de educação, que por sua vez estão diretamente vinculadas com os princípios e as características das políticas nacionais e regionais de saúde. Os diferentes ritmos de avanço e as distintas ênfases das negociações rumo à definição de diretrizes políticas comuns em cada uma dessas áreas – trabalho, educação e saúde – colocam exigências e desafios novos para se pensar estratégias regionais sobre o tema.

Como ponto de partida para a discussão e o conhecimento sobre os trabalhadores técnicos em saúde na região, conforme indicado em outras publicações sobre o tema¹, constata-se que não há uma definição unívoca na região do significado das expressões “trabalhadores técnicos em saúde” e “profissionais técnicos em saúde”. Esta “indefinição” se relaciona não apenas com alguma especificidade que estas denominações apresentam, mas se deve, primordialmente, ao fato de que o caráter de “técnico” e de “profissional”, está ligado tanto ao desenvolvimento histórico dos sistemas educacionais nacionais quanto ao caráter particular que assume, em cada caso, o trabalho em saúde. Mesmo representando a porção mais significativa do pessoal envolvido nos serviços de saúde, verifica-se, entre os países membros do Mercosul, enorme diversidade no que diz respeito à formação, à certificação, à regulação e à regulamentação do exercício profissional desses trabalhadores. Da mesma forma, percebe-se um desconhecimento sobre quem são, o que fazem e onde estão alocados esses trabalhadores, afirmando a invisibilidade da categoria.

Almejando contribuir para a discussão acima delineada, entre março de 2007 e maio de 2009, a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV)/Fundação Oswaldo Cruz coordenou a pesquisa “A Educação Profissional em Saúde no Brasil e nos países do Mercosul: perspectivas e limites para a formação integral de trabalhadores face aos desafios das políticas de saúde”, financiada com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)², da pró-

¹ PRONKO, Marcela Alejandra e CORBO, Anamaria D’Andrea (Orgs.). A silhueta do invisível: a formação de trabalhadores técnicos em saúde no MERCOSUL. Rio de Janeiro: EPSJV, 2009; e PRONKO, Marcela Alejandra et al. A Formação dos Trabalhadores Técnicos em Saúde no Brasil e no Mercosul. Rio de Janeiro: EPSJV, 2011.

² Agência do Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação do Brasil.

pria EPSJV e do TC-41³. Seu objetivo foi conhecer e analisar a oferta quantitativa e qualitativa de educação profissional em saúde no Brasil, aproximando-se das características dessa formação nos demais países do Mercosul (membros plenos), face aos desafios nacionais e internacionais de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde, visando a subsidiar políticas de organização e fortalecimento de sistemas de saúde e de cooperação internacional entre os países do referido bloco sub-regional. As informações colhidas e as análises realizadas permitiram a realização do Primeiro Seminário Internacional “Formação de Trabalhadores Técnicos em Saúde no Brasil e no MERCOSUL” (24 a 26/11/2008) na EPSJV, do qual participaram, entre outros, dirigentes nacionais responsáveis pelas políticas relativas à educação técnica em saúde e representantes dos países membros do Mercosul no Sub-Grupo de Trabalho 11 – Saúde (SGT 11). Como um dos resultados do evento, foi elaborado e aprovado o “Documento de Manguinhos sobre a formação de trabalhadores técnicos em saúde no Mercosul⁴”, constituindo-se como um relevante registro das principais questões abordadas e dos encaminhamentos necessários para o tratamento do tema em âmbito regional.

Dando prosseguimento aos encaminhamentos propostos no Seminário e expressos nesse documento, a EPSJV desenvolve, atualmente, o projeto de pesquisa intitulado “A Formação dos Trabalhadores Técnicos em Saúde no Mercosul: entre os dilemas da livre circulação de trabalhadores e os desafios da cooperação internacional”, com o objetivo de aprofundar a análise sobre a oferta quantitativa e qualitativa de formação de trabalhadores técnicos em saúde na Argentina, Paraguai e Uruguai, de forma convergente com os dados e as análises já produzidas para o Brasil, garantindo a comparabilidade dos estudos nacionais e respeitando as especificidades de cada país. Pretende-se, assim, correlacionar os resultados obtidos na perspectiva de elaboração de um diagnóstico regional da formação dos trabalhadores técnicos em saúde na região, visando contribuir com ações de cooperação internacional entre os países do referido bloco.

Trata-se de uma pesquisa multicêntrica, de caráter interinstitucional, desenvolvida por equipes locais de pesquisadores, coordenadas por instituições estratégicas na Argentina (Instituto de Investigación en Salud Pública – Universidad de Buenos Aires e Dirección Nacional de Capital Humano y Salud Ocupacional del Ministerio de la Nación Argentina), Paraguai (Instituto Nacional de Salud)⁵ e Uruguai (Escuela

³ 41º Termo Técnico de Cooperação entre a Organização Panamericana de Saúde e o Ministério da Saúde do Brasil.

⁴ O referido documento está disponível no livro, fruto do primeiro seminário (PRONKO, Marcela Alejandra e CORBO, Anamaria D’Andrea (Orgs.). *A silhueta do invisível: a formação de trabalhadores técnicos em saúde no MERCOSUL* Rio de Janeiro: EPSJV, 2009) que pode ser acessado pelo endereço eletrônico <http://www.epsjv.fiocruz.br/index.php?Area=Material&Tipo=8&Num=142>.

⁵ Devido às sanções impostas ao Paraguai pelo Mercosul, a equipe de pesquisa paraguaia não participou das atividades finais da pesquisa e do Seminário.

Universitária de Tecnología Médica – Universidad de la República), que realizaram o levantamento e a análise de informações de base nacional sobre a formação de trabalhadores técnicos em saúde nos respectivos países, sob coordenação geral da equipe da EPSJV. A referida pesquisa obteve financiamento do Plano Diretor do Observatório dos Técnicos em Saúde (OPAS /OMS) sediado na EPSJV; do TC 41; da Fiocruz; e de cada um dos governos nacionais envolvidos.

No âmbito do trabalho foi desenvolvido, entre os dias 29 e 30 de novembro de 2012, o Segundo Seminário Internacional “Formação de Trabalhadores Técnicos em Saúde no Brasil e no MERCOSUL”, a fim de propiciar uma instância de reflexão e debate sobre as características, avanços, obstáculos e possibilidades da Educação Técnica em Saúde nos países membros do bloco e no processo de integração regional em curso. Neste sentido, o referido seminário teve por objetivo se constituir em espaço específico de reflexão sobre a formação de técnicos em saúde no Mercosul e as implicações das propostas de livre circulação de trabalhadores, tomando como eixo de articulação as políticas nacionais e regionais de trabalho, educação e saúde.

Segundo Seminário Internacional “Formação de Trabalhadores Técnicos em Saúde no Brasil e no MERCOSUL”

O II Seminário Internacional⁶, que teve como línguas oficiais o português e o espanhol, contou com a participação de dirigentes nacionais responsáveis pelas políticas relativas à educação técnica em saúde, representantes dos países-membros do Mercosul no SGT 11 (Subgrupo de Trabalho 11 - Saúde) e outras instâncias de negociação relacionadas; profissionais, pesquisadores e estudantes dos países do Mercosul interessados em temas relacionados à educação técnica em saúde no âmbito dos países-membros e do processo de integração regional em curso.

Ao longo dos três dias de evento, houve seis momentos de trabalho que implicaram atividades diferenciadas:

1. Atividades de abertura: mesa de autoridades e conferência inaugural.
2. Apresentação geral da pesquisa multicêntrica.
3. Painel de apresentação e debate sobre ‘Os desafios e as perspectivas da livre circulação dos trabalhadores técnicos em saúde na interface do Mercosul Laboral, Mercosul Educacional e Mercosul Saúde’.
4. Painel de apresentação e debate sobre ‘Avanços no processo de negociação relativo à formação, certificação e regulação profissional dos trabalhadores técnicos em saúde no âmbito do MERCOSUL’.
5. Mesas temáticas organizadas a partir dos eixos ‘Formação e certificação dos

⁶ Estão disponibilizadas no arquivo de eventos do sítio da EPSJV (<http://www.epsjv.fiocruz.br>), em caráter permanente, todas as apresentações utilizadas pelos expositores, assim como os vídeos completos da transmissão ao vivo e a versão final do II Documento de Manguinhos nas duas línguas oficiais.

trabalhadores técnicos’; ‘Regulação Profissional dos Trabalhadores Técnicos’ e ‘Modelos Formativos’, com a apresentação de comunicações livres.

6. Plenária de debate para a elaboração do documento final do evento.

As atividades de abertura incluíram uma mesa inicial que reuniu autoridades institucionais do Ministério da Saúde do Brasil, da OPAS Brasil, da Fiocruz, da EPSJV e a coordenação da pesquisa.

A conferência inaugural esteve a cargo do professor Pós-Doutor Helion Povia sobre o tema “As políticas de migração no contexto da mobilidade de trabalhadores no Mercosul”, com o fim de discutir as políticas migratórias no mundo – mais especificamente, na América do Sul, no caso do Mercosul, com algum destaque ao caso do Brasil –, destacando a migração como processo social politicamente referenciado e regulado.

Ainda no primeiro dia do Seminário, realizou-se uma apresentação geral da pesquisa multicêntrica ‘A formação dos trabalhadores técnicos em saúde no Mercosul: entre os dilemas da livre circulação de trabalhadores e os desafios da cooperação internacional’, sob a responsabilidade das equipes de cada país no intuito de situar a realização do Seminário no quadro das atividades desenvolvidas e problemáticas abordadas até o momento⁷.

O painel de apresentação e debate sobre ‘Os desafios e as perspectivas da livre circulação dos trabalhadores técnicos em saúde na interface do Mercosul Laboral, Mercosul Educacional e Mercosul Saúde’ teve por fito apresentar os limites, desafios e possibilidades para a livre circulação dos trabalhadores como horizonte do processo de integração regional, levando em consideração os impactos e obstáculos nas áreas de Trabalho, Educação e Saúde a partir das discussões ocorridas nas respectivas instâncias do Mercosul. Neste sentido, buscou-se apontar a influência das assimetrias entre os países membros neste processo.

O segundo painel teve como temática os ‘Avanços no processo de negociação relativo à formação, certificação e regulação profissional dos trabalhadores técnicos em saúde no âmbito do MERCOSUL’, objetivando apresentar os limites, desafios e possibilidades da harmonização da formação, certificação e regulação profissional dos trabalhadores técnicos em saúde a partir das discussões realizadas, até o momento, no âmbito da Subcomissão de Desenvolvimento e Exercício Profissional do SGT 11, levando em consideração a realidade de organização do sistema de saúde de cada país.

Três eixos temáticos conformaram a base de organização das propostas enviadas para a apresentação de comunicações livres, a saber: formação e certificação de trabalhadores técnicos – especificidades dos sistemas nacionais de formação e certificação; regulação profissional dos trabalhadores técnicos – diferentes perfis profissionais e processos de regulação do exercício profissional; e modelos formativos – modelos formativos vigentes e propostas alternativas surgidas nos diversos contextos nacionais e regionais.

⁷ Será lançada pela EPSJV uma publicação específica sobre os resultados da pesquisa.

Do total de propostas de comunicação recebidas, foram selecionadas nove por parte do Comitê Científico⁸ do evento, apresentadas durante o Seminário. Ressaltamos, porém que o eixo ‘Regulação profissional dos trabalhadores técnicos’ não teve trabalho aprovado.

Com o objetivo de sistematizar as contribuições da pesquisa e as do próprio seminário, e seguindo-se a mesma metodologia do seminário anterior, elaborou-se um documento final, a ser debatido e finalizado através de sessão plenária no último período do evento. Uma primeira versão do mesmo foi elaborada pela equipe da pesquisa e discutida com as distintas equipes nacionais da pesquisa multicêntrica.

De modo a garantir uma ampla discussão do documento, foram distribuídas versões impressas em espanhol e em português para todos os participantes do evento, junto dos materiais entregues no momento do credenciamento. No primeiro dia, solicitou-se aos participantes a leitura atenta e a elaboração de destaques a serem debatidos em sessão específica. Durante a plenária final o documento foi discutido, completado e aprimorado. Foi realizada a relatoria do debate, coordenado pela equipe da pesquisa, com o intuito de registrar as principais discussões e questões levantadas a serem incorporadas como propostas de destaques ao texto. Organizou-se uma versão final em ambas as línguas, incluída nesta publicação sob o nome “Segundo Documento de Manguinhos sobre a formação de trabalhadores técnicos em saúde no Mercosul”.

O documento constitui um registro das principais questões abordadas durante o Seminário Internacional sobre Formação de Trabalhadores Técnicos no Brasil e no Mercosul, sem assumir um caráter prescritivo para os representantes nacionais participantes do evento nem para as políticas desenvolvidas pelos países. Assim, ele procura oferecer um balanço dos últimos quatro anos no que se refere a uma problemática de incipiente tratamento no âmbito do processo de integração regional em curso. Nesse sentido, inicia-se com um balanço e diagnóstico sobre a integração regional, reflete sobre a problemática dos trabalhadores técnicos em saúde no âmbito do processo de integração e, por fim, apresenta uma série de propostas de encaminhamentos.

O conteúdo deste livro

O livro organiza as contribuições colhidas ao logo dos três dias de Seminário, se estruturando em três partes. A primeira parte apresenta a conferência inaugural, proferida pelo professor Pós-Doutor Helion Povoá sobre o tema “As políticas de migração no contexto da mobilidade de trabalhadores no Mercosul”.

⁸ O Comitê Científico foi composto pelas seguintes pesquisadoras: Dra. Marcela Pronko (Coordenadora da Pesquisa “A educação técnica em saúde no Brasil e nos países do Mercosul: perspectivas e limites para a formação integral de trabalhadores face aos desafios das políticas de saúde” e Vice-Diretora de Pesquisa da EPSJV), Dra. Anakeila de Barros Stauffer (Pesquisadora EPSJV, assessora da Vice-Direção de Pesquisa da EPSJV e membro da equipe de pesquisa), Dra. Carla Macedo Martins (Pesquisadora EPSJV e Coordenadora do Programa de Pós Graduação em Educação Profissional em Saúde da EPSJV) e Dra. Gracia Maria de Miranda Gondim (Pesquisadora EPSJV e Coordenadora de Cooperação Internacional da EPSJV).

A segunda parte, intitulada ‘Os desafios e as perspectivas da livre circulação dos trabalhadores técnicos em saúde na interface do Mercosul Laboral, Mercosul Educacional e Mercosul Saúde’ apresenta as exposições realizadas no painel homônimo que contou com a participação de representantes da Argentina e do Uruguai.

A terceira parte da publicação é resultante do painel “Avanços no processo de negociação relativo à formação, certificação e regulação profissional dos trabalhadores técnicos em saúde no âmbito do MERCOSUL”, onde apresentamos as exposições realizadas pelos representantes nacionais dos países membros plenos do bloco – Argentina, Brasil, Uruguai e Venezuela.

O livro inclui também um CD-Rom com as comunicações livres apresentadas a partir dos eixos temáticos anteriormente indicados, sendo necessário destacar que a versão final dos trabalhos aqui publicizados são de inteira responsabilidade de seus autores e autoras.

Ainda como anexos, apresentamos a programação final do “Segundo Seminário Internacional Formação de Trabalhadores Técnicos em Saúde no Brasil e no MERCOSUL” e o texto completo em ambos idiomas oficiais, do “Segundo Documento de Manguinhos sobre a formação de trabalhadores técnicos em saúde no Mercosul”.

As contribuições aqui reunidas foram apresentadas e são publicadas no seu idioma original, ora em português, ora em espanhol. Essa é uma opção deliberada, baseada na convicção de que o processo de conhecimento mútuo se reforça pela exposição continuada às duas línguas.

Por fim, gostaríamos de destacar o apoio recebido por todos os trabalhadores da EPSJV que, direta ou indiretamente, colaboraram com a realização do Seminário, assim como agradecer a todos aqueles que, desde diferentes espaços e funções, contribuíram para o desenvolvimento do mesmo.