

QUALIFICAÇÃO DE TRABALHADORES TÉCNICOS EM SAÚDE: UMA APRESENTAÇÃO AO TRABALHO

A Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV), unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), vem nos últimos anos ampliando seu papel de referência no campo da educação profissional em saúde, por meio do fortalecimento de atividades de ensino, pesquisa e cooperação nacional e internacional. Sua atuação possibilitou que a instituição fosse convidada a tornar-se Centro Colaborador da Organização Mundial da Saúde (OMS), assim como a exercer a função de Secretaria Técnica da Rede de Escolas Técnicas do SUS (RET-SUS) de 2000 a 2008 e, desde 2012, a coordenar as ações de comunicação da rede, sediando a Secretaria Executiva da RET-SUS.

Em 2000, no Laboratório de Trabalho e Educação Profissional em Saúde (Lateps) da EPSJV, foi instituído o Observatório dos Técnicos em Saúde, integrante da Rede Observatório de Recursos Humanos da Saúde no Brasil (OBSERVARH), criada pelo Ministério da Saúde em parceria com a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas). Entre seus objetivos destacam-se o desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre o trabalho técnico, a formação do trabalhador e as políticas sociais de educação, saúde e trabalho, buscando produzir, analisar e publicar dados e informações, em meio impresso e eletrônico, visando aos trabalhadores, professores, pesquisadores e gestores do Sistema Único de Saúde (SUS).

As atividades do Observatório tiveram início no período em que a reforma do Estado brasileiro, e mais especificamente a reforma da saúde – para alguns, contrarreforma da saúde –, seguiam seu curso. Nos moldes idealizados por Bresser-Pereira em 1995 e implementados nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), esta reforma em alguma medida seguiu durante os governos Lula da Silva (2003-2010), redefinindo o papel do Estado como o promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social, e não mais como seu responsável direto, inibindo a sua participação na produção de bens e serviços.

Tal reforma segue a lógica mais ampla das políticas neoliberais. Entretanto, diferente do que aconteceu em vários setores da economia brasileira, nos quais se verificou drástica redução de postos de trabalho

em decorrência da reestruturação produtiva e da introdução de novas tecnologias, sua implementação não acarretou a redução do emprego no setor saúde. Deu-se o oposto: os postos de trabalho aumentaram devido, principalmente, à expansão da atenção básica, configurada segundo a Estratégia Saúde da Família (ESF). Porém, esse aumento fez-se acompanhar do crescimento de formas atípicas de contratação, com restrição ou não cumprimento dos direitos historicamente associados ao trabalho no Brasil.

Tal expansão da atenção básica contou com forte aparato indutor do Ministério da Saúde, por meio de mecanismos diferenciados de financiamento para a adoção dessa estratégia pelos municípios. Entretanto, essa mesma capacidade indutiva não se apresentou na superação de antigas questões acumuladas pelos trabalhadores da saúde no que diz respeito à gestão do trabalho e da formação. Desse modo, os trabalhadores foram e continuam a ser incorporados sem que tenham sido resolvidos problemas históricos, como os baixos salários; as múltiplas jornadas e responsabilidades; a carga horária excessiva; a convivência de trabalhadores exercendo a mesma função em um dado serviço, mas com vínculos e salários diferenciados; os desvios de função etc. A esses problemas somaram-se formas flexíveis de contratação e gestão do trabalho.

Conforme explicitam os textos deste livro, no caso dos técnicos da saúde, essa situação tem se configurado em muitos casos como um processo de qualificação marcado pela não profissionalização; pela capacitação predominantemente em serviço, em detrimento de uma formação escolar que confira habilitação técnica aos trabalhadores; e por condições de contratação e remuneração insuficientes e não condizentes com a importância do seu trabalho para o SUS.

Sensíveis às implicações desse quadro de acentuada precarização das relações de trabalho e de carência das políticas de formação no SUS, os docentes-pesquisadores do Lateps e do Observatório vêm realizando pesquisas e estudos com o objetivo de detectar e analisar, de forma crítica, questões relacionadas ao trabalho e à formação dos trabalhadores técnicos em saúde no Brasil. Com isto, busca-se oferecer subsídios às esferas de governo na elaboração e na implementação de políticas de gestão do trabalho e da educação na saúde, sobretudo aquelas relacionadas a esses trabalhadores, na perspectiva de superação do quadro em tela.

A criação da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES) em 2003, a centralidade assim obtida pela educação profissional em saúde nos dois períodos de governo Lula da Silva e o recente desenvolvimento do Programa de Formação de Profissionais de Nível Médio para a Saúde (Profaps) – previsto no âmbito de um programa mais abrangente, o Mais Saúde (2008-2011), e coerente com a diretriz anunciada pelo Ministério da Saúde de ampliar e qualificar a força de trabalho no setor – são elementos que possibilitaram colocar em movimento diferentes concepções e projetos para a educação e o trabalho na saúde.

Desafiados pela necessidade de conhecer e analisar esses processos, seus efeitos e contradições em relação aos técnicos da saúde, os pesquisadores do Observatório aproximaram-se do conceito de qualificação profissional. Nesse movimento de construção teórico-metodológico, deve-se destacar um estudo anterior que se dedicou à análise da qualificação profissional dos agentes comunitários de saúde e resultou na publicação, em 2011, do livro *Para Além da Comunidade: trabalho e qualificação dos agentes comunitários de saúde*. A partir dessa experiência surgiu o desejo e a necessidade de se alargar o escopo de estudo, considerando a atuação da EPSJV/Fiocruz na formação e investigação de diversos trabalhadores com vistas a compor um cenário mais abrangente da qualificação dos técnicos da saúde. Foi assim que se constituiu o estudo “Processo de qualificação de trabalhadores técnicos em saúde: a conformação de grupos profissionais”,¹ também conhecido como “Projeto Qualificação”, cujos resultados estão reunidos nos capítulos que compõem este livro. Seu objetivo mais amplo foi identificar e analisar os movimentos de conformação de alguns grupos profissionais inseridos no setor saúde, observando os determinantes sociais, políticos e econômicos envolvidos nos seus processos de qualificação, bem como verificando/analizando sua expressão no contexto das dinâmicas do trabalho em saúde.

Trata-se da consolidação de uma perspectiva de investigação das questões afeitas aos trabalhadores técnicos em saúde a partir da noção de qualificação profissional, entendida como relação social que abrange variadas dimensões relativas à formação e ao trabalho, notadamente, às

¹ Este estudo integrou as atividades de trabalho do Plano Diretor do Observatório dos Técnicos de Saúde no biênio 2010-2012.

políticas e à legislação de ambos os campos, à conformação do sistema de ensino, à organização curricular dos cursos de formação, ao sistema de classificação de cargos e salários e ao valor social atribuído aos certificados e ao trabalho (atribuições e responsabilidades). Tais elementos da qualificação encontram-se na história da constituição dos grupos profissionais, assim como nos processos de formulação e desenvolvimento das políticas e da legislação, na organização e no processo de trabalho. Nesse sentido, esses elementos se produzem no âmbito das relações sociais e são portadores de diferentes interesses e projetos societários cuja disputa configura o processo de qualificação profissional.

A esta perspectiva de investigação somou-se a oportunidade representada pelo desenvolvimento do Profaps – cuja implementação trouxe elementos importantes para os estudos desenvolvidos sobre a qualificação dos trabalhadores técnicos da saúde, assim como ofereceu um contexto político estratégico para a publicação dos achados da pesquisa. Entre os objetivos desse programa está a formação de técnicos nas áreas de radiologia, patologia clínica e citotécnico, hemoterapia, manutenção de equipamentos, saúde bucal, prótese dentária, enfermagem e vigilância em saúde, além da formação inicial dos agentes comunitários de saúde e da qualificação dos cuidadores de idosos.

Os Caminhos do Estudo

Para viabilizar os objetivos do “Projeto Qualificação” constituíram-se nove subgrupos de trabalho – cada qual dedicado a estudar grupos de trabalhadores em áreas abrangidas pelo Profaps: hemoterapia, radiologia, informação e registro, administração, vigilância, biodiagnóstico e atenção em saúde. Constituiu-se ainda um subgrupo especialmente voltado para analisar a formação e a inserção profissional dos trabalhadores técnicos em saúde, a partir de informações disponíveis em bases de dados públicas. No total, participam desses dez subgrupos 45 professores-pesquisadores da EPSJV/Fiocruz, cinco bolsistas contratados pelo Plano Diretor e duas pesquisadoras do Instituto Nacional do Câncer José Alencar Gomes da Silva (Inca).

A disparidade de informações disponíveis sobre os grupos profissionais, as diferenciadas experiências de pesquisa dos subgrupos, as várias matrizes metodológicas mobilizadas e as singularidades de cada

uma das categorias ocupacionais estudadas permitiram graus distintos de aproximação e análise sobre os trabalhadores técnicos em saúde. Longe de constituir um problema, a diversidade das pesquisas empreendidas é expressão das condições de investigação hoje presentes para o estudo desses trabalhadores, historicamente subalternizados tanto nos processos de trabalho quanto na formulação de políticas e estratégias para a sua formação e para a gestão do trabalho em saúde.

Para enfrentar tais dificuldades, um primeiro esforço coordenado do projeto foi a construção de um referencial teórico-conceitual comum que possibilitasse uma maior organicidade aos estudos desenvolvidos pelos subgrupos, sem detrimento das especificidades de cada categoria ocupacional analisada. As bases conceituais compartilhadas estão apresentadas nos três primeiros capítulos da coletânea. No capítulo 1, intitulado “O conceito de qualificação e a formação para o trabalho em saúde”, as autoras discutem o conceito de qualificação em uma perspectiva histórica e o confrontam com a noção de competência e seus congêneres, moldados segundo o pensamento neoliberal de flexibilização do trabalho e de formação e desresponsabilização do Estado em relação às políticas sociais.

Os dois capítulos seguintes “Breve história das disputas em torno do processo de regulamentação profissional e educacional das profissões em saúde: do Brasil Colonial à Primeira República” e “Regulamentação profissional e educacional em saúde: da década de 1930 ao Brasil contemporâneo” abordam a regulamentação educacional e profissional em saúde, especialmente das profissões técnicas médias no Brasil em dois períodos históricos: o capítulo 2, da época Colonial até o advento da República no Brasil e, o capítulo 3, da década de 1930 até os tempos atuais. Ambos os textos são construídos em uma perspectiva histórico-crítica, que analisa de forma articulada os instrumentos legislativos e normativos em relação às questões de ordem política, econômica e social nos diferentes momentos tratados. Dessa forma, os autores apresentam as tensões, os conflitos e as disputas que marcaram o desenvolvimento da normatização do trabalho e da formação dos trabalhadores técnicos no Brasil, sobretudo, da saúde.

O capítulo 4 “Dinâmica da formação técnica e da ocupação de postos de trabalho em saúde - Brasil anos 2000” apresenta análises quantitativas e qualitativas a respeito da formação e inserção profissio-

nal dos técnicos em saúde no Brasil, na primeira década do presente século. Resulta do esforço de consolidação das bases de dados secundários que o Observatório empreende há uma década, notadamente do Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e da Pesquisa Assistência Médica Sanitária (AMS), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Esses quatro primeiros capítulos integram a primeira parte do livro denominada “Qualificação dos trabalhadores técnicos em saúde: questões introdutórias”.

A segunda parte do livro – “Trabalho e formação profissional de técnicos em saúde” – é dedicada às análises mais específicas sobre os grupos de trabalhadores técnicos em saúde pesquisados. Os capítulos apresentam aspectos do processo de qualificação profissional desses trabalhadores, a partir de uma reconstituição histórico-documental. Cabe notar que os textos dedicados aos trabalhadores da vigilância e aos agentes comunitários de saúde extrapolam essa perspectiva, abordando a temática da qualificação associada, respectivamente, a aspectos da identidade profissional e de gênero.

Intitulado “Regulamentação e história dos trabalhadores administrativos na gestão da saúde”, o capítulo 5 discute questões relacionadas a um grupo profissional que representa quase trinta por cento da força de trabalho em saúde, mas que tem seu trabalho tornado invisível e comumente entendido como de menor importância, associado a funções da área considerada ‘meio’. Nesse texto, os autores buscam entender a configuração deste campo de trabalho no SUS e a (não)constituição da identidade profissional dos trabalhadores que nele atuam, assim como buscam conhecer e analisar a (des)regulamentação de seu trabalho e de sua formação.

O capítulo 6 “Processo de qualificação de trabalhadores de informações e registros em saúde” busca, a partir de uma definição do campo de informação em saúde e do reconhecimento da importância da incorporação das tecnologias da informação (TIs) na sua consolidação, explicitar como se deu a conformação do trabalho do técnico em informação e registros e o seu valor para a condução do SUS. Para tal, os autores analisam marcos regulatórios observando o campo do trabalho

técnico em saúde; apresentam as iniciativas de formação deste profissional no âmbito da EPSJV, primeira instituição com formação técnica na área; e acenam para a forte vinculação deste trabalhador às instituições públicas de saúde.

O capítulo seguinte, “Qualificação dos técnicos em radiologia: história e questões atuais”, aborda a única categoria de técnicos em saúde estruturada em torno de um Conselho Profissional específico e, portanto, com maior organização e visibilidade. Esta condição não distingue os técnicos de radiologia dos demais grupos profissionais analisados no que se refere à escassez de estudos sobre seu perfil profissional, as condições em que exerce seu trabalho e as características de sua formação. Assim, o texto apresenta tanto a reconstituição da história do campo profissional como também uma primeira aproximação à realidade desses trabalhadores, ofertando um conjunto importante de dados indispensáveis a futuras pesquisas sobre esses técnicos.

Os três textos seguintes dedicam-se aos profissionais de biodiagnóstico, a começar pelo capítulo 8 intitulado “O processo de constituição histórica e social dos técnicos em histologia e seus reflexos na qualificação deste grupo”. O texto remonta à formação do campo da histologia e da anatomia patológica na medicina até sua apropriação pela ciência brasileira; em seguida, os autores delineiam características do trabalho técnico em histologia e apresentam dados sobre sua prática profissional, explicitando também marcos importantes da formação técnica no país. Os autores levantam ainda questões relativas à atual proposta de formação em histologia e concluem apresentando as principais iniciativas para a regulamentação do exercício dessa profissão.

O capítulo 9, “O processo de constituição histórica e social dos técnicos de nível médio em citologia e seus reflexos na qualificação destes trabalhadores”, aborda os citotécnicos – nome pelo qual são comumente conhecidos os trabalhadores que desempenham papel fundamental nos serviços de apoio diagnóstico do câncer no SUS, sendo a única categoria de nível médio cuja função inclui a emissão de laudos técnicos. Apesar disso, seu trabalho é pouco valorizado, carecendo de estudos que o descrevam e analisem. As autoras buscam então apresentar este profissional e as características do seu trabalho e da sua formação, recuperando o percurso histórico de instituição de suas atribuições no setor saúde,

desde a década de 1930 quando se constituiu, no Brasil, uma política de controle do câncer. Suas reflexões abrangem também os problemas que percebem na abordagem que não distingue o trabalho do citotécnico e o do técnico de histologia, salientando questões dela decorrentes na atual proposta de formação para estes trabalhadores.

O capítulo 10, “Processo de qualificação dos técnicos em análises clínicas no Brasil: primeiras aproximações”, relata a constituição histórica e social do trabalho técnico em laboratório desde seus primórdios no Brasil, com a introdução da microbiologia e as atividades de Oswaldo Cruz, ressaltando sua importância no apoio aos diagnósticos médicos. Desde os práticos de laboratório, passando por várias designações até a atual, de técnico em análises clínicas, o capítulo perpassa as diferentes facetas dessa atividade, tratadas no âmbito das legislações da educação e do trabalho, como também nos documentos dos distintos conselhos das profissões de nível superior aos quais o trabalho técnico em análises clínicas está submetido. Os autores destacam ainda que os técnicos em análises clínicas, a despeito de sua longa trajetória e significativa participação nos serviços de diagnóstico, tiveram os projetos de regulamentação profissional sucessivamente arquivados.

Os profissionais de nível médio inseridos no sistema de saúde brasileiro em postos de trabalhos diretamente relacionados ao desenvolvimento de atividades hemoterápicas são objeto de estudo do capítulo 11, denominado “Técnico de nível médio em hemoterapia: estudo exploratório de uma profissão”. Esses trabalhadores se ocupam de diferentes tarefas no ciclo do sangue e grande parte deles não tem formação específica para o trabalho como técnico em hemoterapia. No texto as autoras buscam entender a constituição desse campo profissional e se aproximar das questões que envolvem o processo de formação e a regulamentação da ocupação desses trabalhadores.

O capítulo 12, “Qualificação e identidade profissional dos trabalhadores técnicos da vigilância em saúde: entre ruínas, fronteiras e projetos”, aborda a qualificação dos trabalhadores técnicos que atuam na área de vigilância em saúde, relacionando-a ao processo de construção da identidade desse grupo profissional. Marcado pela abordagem histórica e pela discussão conceitual, o capítulo trata da constituição do campo da vigilância e da atuação desses trabalhadores, abrangendo as-

pectos do seu trabalho, especialmente, a dispersão institucional e a não regulamentação. Além disso, o autor aborda aspectos de sua formação – notadamente a oferta da educação técnica. Associados, esses elementos compõem um cenário de desafios para a profissionalização dos técnicos da vigilância em saúde.

Intitulado “Formação de cuidadores de idosos: avanços e retrocessos na política pública de cuidados no Brasil”, o capítulo seguinte tematiza o cuidado, assunto de crescente importância no país, tendo em vista o progressivo aumento da população idosa e/ou dependente. Trata especialmente das ações visando à formação e à regulamentação profissional de um trabalhador específico para atuar nesse nicho da atenção básica – o cuidador de idosos. No que diz respeito à formação, observa o recente desenvolvimento do Programa Nacional de Formação de Cuidadores de Idosos, ressaltando o ineditismo, o impacto desse empreendimento e a sua posterior descontinuidade. Quanto à regulamentação, destaca a tramitação na Câmara de Deputados do Projeto de Lei n. 284/11 já aprovado no Senado Federal.

O capítulo “Qualificação e gênero no trabalho das agentes comunitárias de saúde” fecha a coletânea, trazendo um novo aporte à discussão da qualificação dessas trabalhadoras. Os autores analisam o perfil social e o trabalho das ACS, articulando-os com os conceitos de qualificação e gênero, o que lhes permite refletir sobre as características do trabalho na atualidade e, especificamente, a inserção dessas mulheres trabalhadoras no âmbito do SUS. Partem da constatação de que, nas políticas públicas de incorporação das ACS à atenção básica, conformaram-se requisitos que privilegiam atributos historicamente associados às mulheres, especialmente habilidades construídas no âmbito doméstico. Dentre as várias questões apontadas no texto, destacam-se a relação entre as características associadas ao gênero e a dificuldade de obtenção de reconhecimento social, a sobreprecarização do trabalho e a formação aligeirada, entre outras características do perfil social e da qualificação profissional das ACS.

Constituída de múltiplos textos, esta coletânea ganha unidade pela abordagem da temática da qualificação e pela eleição do trabalho e da formação dos técnicos da saúde como objeto de suas reflexões e críticas. Marcada também pelos projetos e anseios de seus autores e organizado-

ras, esta publicação está implicada com o desejo de tornar mais visíveis as questões enfrentadas por esses trabalhadores cuja atuação tem sido fundamental ao desenvolvimento do SUS.

Esperamos que as análises e considerações apresentadas possam oferecer elementos que contribuam para a formulação de novos estudos, políticas, estratégias e ações que visem à superação das iniquidades e precariedades ainda persistentes na estruturação do SUS.

Márcia Valéria Guimarães Cardoso Morosini

Márcia Cavalcanti Raposo Lopes

Daiana Crús Chagas

Filippina Chinelli

Monica Vieira