

**Como citar este artigo**

Pinho EA, Leite TMC, Daólio E, Silva EM. [Analisando criticamente a formação de auxiliares e técnicas de enfermagem no Brasil]. Rev Paul Enferm [Internet]. 2018;29(1-2-3):117-26.

## Analizando criticamente a formação de auxiliares e técnicas de enfermagem no Brasil

Nursing aides in Brazil - an analysis of personnel resources training

Analizando criticamente la formación de auxiliares y técnicos de enfermería en Brasil

**Eloísa Aparecida Pinho<sup>I</sup>, Tânia Maria Coelho Leite<sup>II</sup>, Edilaine Daólio<sup>III</sup>, Eliete Maria Silva<sup>IV</sup>**

<sup>I</sup> Fundação Escola de Enfermagem E. W. Johnson. São José dos Campos-SP, Brasil.

<sup>II</sup> Universidade Estadual de Campinas, Colégio Técnico de Campinas. Campinas-SP, Brasil.

<sup>III</sup> Universidade Estadual de Campinas, Hospital das Clínicas. Campinas-SP, Brasil.

<sup>IV</sup> Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Médicas. Campinas-SP, Brasil.

### RESUMO

Nos processos de globalização identificamos mudanças nos comportamentos e necessidades das populações, bem como, no mundo do trabalho. Nosso objetivo foi refletir, numa perspectiva histórica, sobre a legislação e a necessidade de formação em enfermagem no nível médio no Brasil. Trata-se de uma reflexão teórica sobre a formação de auxiliares e técnicas de enfermagem para a qual realizamos levantamento histórico das legislações pertinentes, textos científicos e discutimos a partir de nossa vivência profissional, desde o início da formação de auxiliares, regulamentada em 1949, até 2009. Concluímos que a formação em nível médio persiste na enfermagem como resposta às necessidades sociais, presentes na estrutura educacional e nos serviços de saúde.

**Descritores:** Educação em Enfermagem; Educação Técnica em Enfermagem; Recursos Humanos em Saúde; Políticas Públicas.

### ABSTRACT

In the globalization processes we identify changes in the behaviors and needs of populations as well as in the world of work. Our objective was to reflect, in a historical perspective, on legislation and nursing's needs for training in the middle level of education in Brazil. It is a theoretical reflection on the training of nursing auxiliaries and techniques by historical surveys of relevant legislation, scientific texts and discussions based on our professional experience, from the beginning of the training of auxiliaries, regulated in 1949, until 2009. We conclude that the middle level training is maintained in nursing as a response to social needs, present in the educational structure and health services.

**Descriptors:** Nursing Education; Education Nursing Associate; Health Manpower; Public Policies.

**Autora Correspondente**

**Eliete Maria Silva**

E-mail:

emsilva@unicamp.br

Endereço:

Rua Eunice Virgínia Ramos Navero, n° 70, casa 34, Campinas/SP, Brasil. CEP: 13087-765.

## RESUMEN

En los procesos de globalización identificamos cambios en los comportamientos y necesidades de las poblaciones, así como en el mundo del trabajo. Nuestro objetivo fue reflexionar, en una perspectiva histórica, sobre la legislación y necesidad de educación en enfermería en el nivel medio. Se trata de una reflexión teórica sobre la formación de auxiliares y técnicas de enfermería por realización de levantamientos históricos de las legislaciones relevantes, textos científicos y discusiones a partir de nuestra vivencia profesional, desde el inicio de la formación de auxiliares, regulada en 1949, hasta 2009. Concluimos que la formación a nivel medio se mantiene en enfermería como respuesta a las necesidades sociales, presentes en la estructura educativa y en los servicios de salud.

**Descriptor:** Educación en Enfermería; Graduación en Auxiliar de Enfermería; Recursos Humanos en Salud; Políticas Públicas.

## INTRODUÇÃO

Vivenciamos processos de globalização mundial que se mostram excludentes e aumentam as diferenças sociais e a distância entre classes privilegiadas e negligenciadas, em parte por que o capital financeiro permanece nas mãos de poucos. Novas formas de organização e acesso ao mercado de trabalho, bem como transformações nas metodologias e exigências para a qualificação dos trabalhadores têm sido necessárias a fim de capacitar os mesmos às novas tecnologias, em especial no setor saúde. Todo esse processo tem repercutido em mudanças na legislação da educação brasileira e na formação em nível médio da Enfermagem<sup>(1)</sup>.

A visão de um ensino preocupado com o desenvolvimento de competências está intimamente relacionada com as transformações ocorridas no setor produtivo, com crescimento de empregos precários, terceirização de diversas atividades e conseqüente empobrecimento da população. As alterações nas concepções gerenciais e introdução de novas tecnologias repercutem tanto na educação geral como na qualificação profissional<sup>(2)</sup>.

A legislação referente à formação das trabalhadoras de enfermagem no nível médio é também influenciada por esse processo de mudanças e tenta garantir uma formação em que sejam desenvolvidas competências e habilidades para suprir as necessidades sociais e do mercado de trabalho atual. Apresentar e discutir historicamente como se deu o processo de mudanças na legislação educacional se faz necessário, uma vez que está em tramitação no Senado, projeto de lei propondo que todas as trabalhadoras de nível médio da enfermagem passem a ter formação superior, extinguindo, portanto, o nível médio desta profissão. A Associação Brasileira de Enfermagem (ABEn) vem se contrapondo a essa ideia, fazendo reflexões sobre a importância desse trabalho na realidade brasileira. Assim, nosso objetivo foi refletir numa perspectiva histórica sobre a legislação e a necessidade de formação em enfermagem no nível médio.

## MÉTODO

Trata-se de uma reflexão teórico-filosófica produzida a partir de estudo histórico, com consulta à legislação referente à formação e ao exercício profissional das trabalhadoras da enfermagem em nível médio e textos científicos sobre o assunto. Utilizou-se também o Projeto de Lei do Senado nº 26 de 2007 de Tião Viana. Foi definido, a partir do foco temático "ensino profissionalizante de Enfermagem em nível médio", o período de 1949, início dessa regulamentação profissional, até 2009.

Enfatizamos o ensino médio de enfermagem por meio do resgate histórico das legislações, projetos e resoluções que embasam a formação profissional com questionamento sobre até quando haverá formação de auxiliares de enfermagem.

**RESULTADOS**

**A legislação do ensino médio de enfermagem**

O primeiro curso de auxiliar de enfermagem no Brasil foi criado em 1941 na Escola de Enfermagem Ana Nery, que já realizava a formação de enfermeiras, desde 1923<sup>(3)</sup>.

A quantidade insuficiente de enfermeiras diplomadas neste período motivou o início da formação de auxiliares; em 1943 havia onze estabelecimentos de ensino superior de enfermagem, que haviam formado somente 1533 enfermeiras<sup>(3)</sup>.

Portanto, o início da formação da auxiliar de enfermagem tem relação com a necessidade de profissionais para o desempenho de assistência curativa e individual, pela expansão da assistência hospitalar. Sua institucionalização marca o início da divisão técnica e social do trabalho de enfermagem no Brasil<sup>(4)</sup>.

A regulamentação desses cursos se deu em 1949 com aprovação da Lei nº 775/49 que dispõe sobre o ensino de enfermagem no país, enfermeiras e auxiliares de enfermagem e, em 1961, a Lei nº 4024/61 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB) deu o respaldo legal para a formação de Técnicas de Enfermagem (Quadro 1).

**Quadro 1** – Legislações e outros documentos pertinentes ao ensino profissionalizante de Enfermagem em nível médio, Brasil, 2010

Leis / Projetos e outros	Instituição responsável /abrangência	Referências
Lei 775/49	Brasil - Presidência da República. Dispõe sobre o ensino de enfermagem no país	Brasil. Lei Nº 775, de 06 de agosto de 1949 – Publicação Original no Diário Oficial da União Seção 1 – 13/08/1949, Página 011729. (Citado em 28/09/2009). Disponível em: <a href="http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-775-6-agosto-1949-363891-norma-1949-363891-norma-1949-363891-norma-atualizada-pl.html">http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-775-6-agosto-1949-363891-norma-1949-363891-norma-atualizada-pl.html</a>
LDB Lei 4024/61	Brasil – Ministério da Educação. Lei de Diretrizes e Bases da Educação	Brasil. Ministério da Educação. Legislação Informatizada – Lei Nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 – Publicação Original no Diário Oficial da União – Seção 1 – 27/12/1961, Página 11429. (Citado em 28/09/2009). Disponível em: <a href="http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html">http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html</a>
LDB Lei 5692/71	Brasil – Ministério da Educação. Lei de Diretrizes e Bases da Educação	Brasil. Ministério da Educação. Legislação Informatizada – Lei Nº 5692, de 11 de agosto de 1971 – Publicação Original no Diário Oficial da União – Seção 1 – 12/8/1971, Página 6377. (Citado em 28/09/2009). Disponível em: <a href="http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-norma-pl.html">http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-norma-pl.html</a>
Lei 7498/86	Brasil - Presidência da República. Dispõe sobre Lei do Exercício Profissional da Enfermagem	BRASIL . Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986. Dispõe sobre a regulamentação do exercício da enfermagem, e dá outras providências. Brasília, 25 jun 1986. Seção 1, p. 9275-9279 (Citado em 23/07/2009). Disponível em: <a href="https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/1930.pdf">https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/1930.pdf</a>
Lei 867/94	Brasil - Presidência da República. Altera Lei do Exercício Profissional da Enfermagem	Brasil. LEI N 8.967, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1994. Altera a redação do parágrafo único do art. 23 da Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, que dispõe sobre a regulamentação do exercício da enfermagem e dá outras providências. Disponível em: <a href="http://www.cofen.gov.br/lei-n-8967-de-281294_4170.html">http://www.cofen.gov.br/lei-n-8967-de-281294_4170.html</a>

Continua

Continuação do Quadro 1

Leis / Projetos e outros	Instituição responsável /abrangência	Referências
LDB 9394/96	Brasil – Ministério da Educação. Lei de Diretrizes e Bases da Educação	Brasil. Ministério da Educação. Legislação Informatizada – Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Publicação Original no Diário Oficial da União – de 23/12/1996, (Citado em 28/09/2009) Disponível em: <a href="https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf">https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf</a>
Decreto 2208/97	Brasil – Ministério da Educação. Regulamenta a Lei de Diretrizes e Bases da Educação	Brasil. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências. Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2208.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2208.htm</a>
Parecer CNE/CEB 16/99	Brasil – Conselho Nacional da Educação. Diretrizes Curriculares para a Educação Profissional Técnica	Brasil. Ministério da Educação. Parecer CNE Nº 16/99 – CEB – aprovado em 05.10.1999 – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico Diário Oficial da União – de 26/11/1999., (Citado em 28/09/2009). Disponível em: <a href="http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/pareceres/parecer161999.pdf">http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/pareceres/parecer161999.pdf</a>
Resolução CNE/CEB 04/99	Brasil – Conselho Nacional da Educação. Diretrizes Curriculares para a Educação Profissional Técnica	Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 04, de 05 de outubro de 1999. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico. Disponível em: <a href="http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/resol0499.pdf">http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/resol0499.pdf</a>
Resolução COFEN 276/2003	Brasil – Conselho Federal de Enfermagem	Brasil, Conselho Federal de Enfermagem. Resolução nº 276, de 16 de junho de 2003. Regula a Concessão de Inscrição Provisória ao Auxiliar de Enfermagem. Disponível em: <a href="http://www.cofen.gov.br/resoluo-cofen-2762003-revogada-pela-resoluo-cofen-3142007_4312.html">http://www.cofen.gov.br/resoluo-cofen-2762003-revogada-pela-resoluo-cofen-3142007_4312.html</a>
Decreto 5154/2004	Brasil – Ministério da Educação. Regulamenta a Lei de Diretrizes e Bases da Educação	Brasil. Decreto nº5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências. Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm</a>
Resolução COFEN 314/2007	Brasil – Conselho Federal de Enfermagem	Brasil, Conselho Federal de Enfermagem. Resolução nº 314, de 30 de abril de 2007. Revoga a Resolução COFEN nº. 276/2003. Disponível em: <a href="http://www.cofen.gov.br/resoluo-cofen-3142007_4349.html">http://www.cofen.gov.br/resoluo-cofen-3142007_4349.html</a>
Projeto lei 26/2007	Brasil – Senado Federal	Brasil. Senado Federal. Projeto de lei nº 26 de 2007. Altera a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, que dispõe sobre a regulamentação do exercício da enfermagem e dá outras providências. Disponível em: <a href="https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/79912/pdf">https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/79912/pdf</a>

Em 1966, através de autorização do Conselho Federal de Educação (CFE), as Escolas Ana Nery (Universidade Federal do Rio de Janeiro) e Luiza de Marillac (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro) foram as primeiras a oferecer o curso técnico de enfermagem. A criação do nível técnico dá continuidade ao processo de divisão técnica do trabalho, característica das sociedades capitalistas<sup>(4)</sup>. Mais uma vez o argumento da insuficiência numérica de enfermeiras justificaria um novo nível de formação. A formação de técnicas de enfermagem

gerou grande polêmica, causada principalmente pela preocupação das enfermeiras em perderem seu espaço profissional.

O Parecer nº 75/70 do CFE normatizou o curso intensivo de auxiliar de enfermagem, em caráter de urgência. Havia um déficit numérico de trabalhadoras da enfermagem formalmente qualificadas. Um estudo denominado “O Plano Nacional de Saúde e os Trabalhadores de Enfermagem”, de autoria de Clélea de Pontes, aponta que havia um déficit de 33.500 enfermeiras e 229.000 auxiliares de enfermagem em 1967<sup>(5)</sup>.

A Lei nº 5692/71 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) criou uma situação de impasse. Os cursos de auxiliar eram a grande maioria e a LDB previa a formação de profissionais apenas a partir do 2º grau, atual ensino médio. Em resposta ao impasse, o Conselho Federal de Educação se manifestou através do Parecer nº 2713/74(5), que estabeleceu duas possibilidades para a formação da auxiliar de enfermagem: 2º Grau conforme previa a LDB e 1º grau, a título transitório e emergencial<sup>(6)</sup>.

A Lei nº 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), chamada Lei Darci Ribeiro, nossa primeira LDB, aborda a Educação Profissional em seus artigos 38 ao 42 e introduz reformas em todos os níveis educacionais. A educação profissional passa a funcionar em caráter complementar como habilitação para o exercício profissional.

O Decreto nº 2208/97 (regulamenta a educação profissional) estabeleceu seus objetivos e determinou os seguintes níveis: básico (independente de escolaridade prévia), técnico (destinado a alunos matriculados ou egressos do ensino médio) e tecnológico (nível superior na área tecnológica, para egressos do ensino médio e técnico). Determinou, também, a organização do nível técnico de maneira própria e independente do ensino médio, admitindo sua concomitância ou subsequência a este último.

Quanto ao currículo, propunha o agrupamento das disciplinas em módulos, que poderiam ter caráter de terminalidade, com certificação de qualificação profissional intermediária, descrevendo-se assim itinerários de formação, dependentes das possibilidades e necessidades das trabalhadoras, das escolas formadoras e dos serviços de saúde<sup>(7)</sup>.

Mais uma vez, impasses surgem na formação em enfermagem. Haveria comprometimento da formação em enfermagem superior, podendo ela ser substituída no trabalho pelos tecnólogos, além dos técnicos de enfermagem? Como se daria a formação da auxiliar de enfermagem? Não poderia ser no nível básico, pois dependia de escolaridade prévia. Mas não seria também no nível técnico, pois esse exigia uma escolaridade que excluiria a possibilidade de qualificação das atendentes em auxiliares, uma vez que a maioria delas não possuía formação escolar compatível com as novas exigências legais.

Se, por um lado, ocorre o questionamento das competências educacionais e profissionais necessárias ao exercício da enfermagem, por outro lado, é incumbência das enfermeiras a qualificação do contingente profissional de toda a enfermagem. Tal situação demanda uma consciência e um posicionamento crítico sobre esta questão política e profissional que está diretamente articulada com a realidade da atenção à saúde de toda a população brasileira.

No final do século passado havia preocupações quanto à possibilidade de realização do curso de auxiliar de enfermagem. Uma delas era a de que o curso de auxiliares pudesse ser interpretado como pertencente ao nível básico da educação profissional e assim poderia ser desconsiderada a exigência de conclusão do ensino fundamental. Outra questão importante se referia ao grande número de atendentes de enfermagem atuando nos serviços de saúde, muitas delas sem uma escolarização pregressa suficiente para o ingresso em curso do nível técnico. Havia a preocupação de que, caso o curso de auxiliares fosse extinto, a profissionalização das atendentes se tornasse impraticável, pois seria muito difícil para essas trabalhadoras atingirem um nível maior de escolaridade.

A partir da LDB de 1996, a ABEn desencadeou e coordenou discussões com as escolas técnicas e de auxiliares de enfermagem<sup>(8)</sup>. Através de vários eventos realizados pela Associação,

posteriores à publicação do Decreto nº 2208, foi possível propor e contribuir na construção dos referenciais curriculares nacionais. Em julho de 1998 a ABEn realizou o Seminário Nacional sobre o Ensino Médio de Enfermagem, em Brasília. Foi um evento marcado por intensas discussões e em seu relatório final, enviado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), foi proposto que o curso de auxiliares de enfermagem fosse considerado um módulo do curso técnico, com terminalidade e, portanto, com direito à certificação. Sugeriu-se também que a formação das auxiliares deveria perdurar por não mais do que cinco anos após a realização daquele seminário.

Com a evidente preocupação do Ministério da Saúde quanto à possibilidade do curso de auxiliar ser considerado na educação profissional de nível básico, esse órgão fez uma consulta formal ao MEC que referiu que o curso deveria ser de qualificação profissional de nível técnico, com regras a serem seguidas nos termos do Parecer CNE/CEB nº 16/99 e da Resolução CNE/CEB nº 04/99 que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico. Dessa forma, o curso de auxiliares passou a fazer parte, como módulo, da profissionalização da técnica de enfermagem<sup>(9)</sup>.

No ano 2000 foram publicados os Referenciais Curriculares Nacionais para a área da saúde e as escolas técnicas tiveram um prazo até o final de 2001 para adequarem seus Planos de Curso àquelas novas exigências.

Os Referenciais Curriculares Nacionais para a educação profissional técnica da área da saúde explicitam as funções a serem desempenhadas pelos profissionais e as competências e habilidades necessárias para o desempenho de cada função.

Os espaços formativos deveriam propiciar condições de participação, diálogo, negociação e intervenção, redefinindo o papel docente<sup>(2)</sup>.

Contudo, o que observamos em nossas práticas profissionais é o predomínio do ensino tradicional, com limitada participação no processo ensino-aprendizagem. As formas de avaliação são restritas, enfocando a verificação da aprendizagem nos conteúdos teóricos. Quanto aos estágios e atividades práticas, realizados principalmente em hospitais, nem sempre com infraestrutura adequada e, muitas vezes, com acompanhamento por professoras sem vínculo empregatício com a escola formadora, a qualidade do ensino fica prejudicada e, as competências, quase sempre, esquecidas.

Em 2004, em substituição ao Decreto nº 2208 de 1997 foi aprovado o Decreto nº 5154, que reinstalou a forma integrada de articulação entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio na mesma instituição de ensino, com matrícula única.

Nessa revisão histórica identificamos que a formação das trabalhadoras da enfermagem no nível médio atendeu a uma necessidade social gerada pela insuficiência quantitativa de enfermeiras e, muitas vezes, o caráter de urgência determinou a organização curricular dos cursos de nível médio de enfermagem.

Formação de auxiliares de enfermagem, até quando?

A Lei nº 7498 de 1986, chamada Lei do Exercício Profissional da Enfermagem (LEP), estabeleceu que a enfermagem deve ser exercida pela Enfermeira, pela Técnica de Enfermagem, pela Auxiliar de Enfermagem e pela Parteira, respeitados os respectivos graus de habilitação.

Esta lei teve implicações na organização do trabalho em enfermagem, particularmente para as trabalhadoras de nível médio, pois referenda o processo de verticalização hierárquica ao definir as enfermeiras como responsáveis pela supervisão das demais trabalhadoras<sup>(10)</sup>.

A LEP também reconheceu a existência de trabalhadoras de enfermagem atuando sem qualificação profissional adequada, as atendentes, e estipulou um prazo de dez anos para que essa situação fosse resolvida. Em dezembro de 1994, foi sancionada a Lei nº 8967 que assegurou às atendentes, que já exerciam a função, o direito de continuar atuando até se aposentarem, em atividades elementares, sempre sob orientação e supervisão das enfermeiras.

A aprovação da lei do exercício não foi acompanhada, imediatamente e em âmbito nacional, de políticas efetivas e universalistas para oportunizar às trabalhadoras o acesso à qualificação profissional que se fazia necessária para o correto cumprimento da mesma. Houve experiências significativas de qualificação da força de trabalho em Enfermagem, através, principalmente, do Projeto Larga Escala, realizado a partir de 1981, graças a uma parceria entre os Ministérios da Saúde, da Educação e Cultura e da Previdência e Assistência Social, com apoio da Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS, possibilitando uma formação em serviço com reconhecimento legal<sup>(11-12)</sup>.

Expirado o prazo legal, havia ainda muitas atendentes atuando nos serviços de saúde. Iniciou-se então um processo de discussão em âmbito nacional, de cunho técnico-político, acerca da qualidade, da resolutividade e da continuidade das funções de enfermagem realizadas nos estabelecimentos de saúde.

Frente a essas discussões houve a necessidade de se qualificar as atendentes em auxiliares de enfermagem, sendo que essa categoria representava predominância tanto na área da enfermagem quanto em toda a área da saúde<sup>(13)</sup>.

A Constituição Brasileira de 1988, que definiu as linhas básicas para a organização do Sistema Único de Saúde (SUS), também determinou a esse sistema, a responsabilidade pela formação dos trabalhadores de saúde. Com o processo de descentralização do SUS houve uma ampliação dos serviços de saúde municipais. Ao mesmo tempo foi admitida a participação do setor privado na prestação de serviços médicos e hospitalares. Esse cenário ampliou a necessidade de trabalhadores de saúde para garantir a expansão da cobertura<sup>(13)</sup>.

O Ministério da Saúde, no final da década de 1990, estimava um número de 225 mil atendentes de enfermagem, o que era visto como um “risco” para a qualidade da atenção à saúde, tanto individual quanto coletiva<sup>(13)</sup>.

Em 15 de outubro de 1999 instituiu-se o Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem (PROFAE), com meta acordada com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, de qualificar 180 mil auxiliares e 72 mil técnicas de enfermagem. Foi ampliado do período inicial de 2000 a 2004 para até o final de 2007<sup>(13)</sup>.

A capacitação das enfermeiras docentes que atuavam no PROFAE foi desenvolvida através de curso de especialização, com metodologia de ensino à distância, visando melhorar o processo de ensino-aprendizagem<sup>(14)</sup>.

O PROFAE representou uma mudança na qualificação das atendentes, que predominavam nos serviços de saúde. Embora os impactos dos processos educativos de atendentes e auxiliares, quando implementados isoladamente, não imprimiram mudanças positivas na qualidade do desempenho profissional. Pois havia necessidade das condições de trabalho serem adequadas em termos de quadro de pessoal, supervisão de enfermagem e educação continuada<sup>(15)</sup>.

Destacamos que apenas o acesso ao processo formativo não é suficiente para mudanças efetivas na qualidade da assistência. Há que se ampliar a qualidade do processo de ensino-aprendizagem com melhorias nas condições de trabalho e nos processos de gestão.

Nossa análise é convergente com as considerações dos estudos de avaliação de experiências do PROFAE na ótica de alunos<sup>(16)</sup> e de supervisores<sup>(17)</sup>. Estas análises relevam a importância de metodologias ativas de aprendizagem, a necessária articulação com políticas públicas de formação em saúde, propostas na educação permanente, em que se busca articular os processos formativos e de gestão do trabalho.

Em 2003, o Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), sem que houvesse qualquer tipo de discussão pública, baixou a Resolução nº 276/2003 (regula a concessão de inscrição provisória ao auxiliar de enfermagem), que restringia a inscrição profissional da concluinte do módulo auxiliar de enfermagem, a título provisório, por um prazo de cinco anos. Isso obrigou as auxiliares de enfermagem a darem continuidade aos seus estudos para obterem a

inscrição definitiva. O COFEN revogou esta resolução sem que novamente houvesse qualquer justificativa pública, através da Resolução nº 314/2007.

Está em tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei nº 26/2007 de autoria do senador Tião Viana, que altera a lei do exercício de 1986, estabelecendo um prazo para a concessão de registros para auxiliares e técnicas de enfermagem e para as parteiras. O projeto propõe que a partir de 31 de dezembro de 2017 a inscrição de auxiliares e técnicas de enfermagem e de parteiras nos Conselhos Regionais de Enfermagem (CORENs) seja proibida. Para essas profissionais, no projeto, se pretende assegurar acesso diferenciado ao nível superior de enfermagem, a ser regulamentado de modo específico, portanto sem oferecer nenhuma informação sobre a forma de operar e viabilizar tal acesso.

O senador Augusto Botelho, substitutivo do relator, alterou a data limite para inscrição de novos profissionais até o final de 2022 para as técnicas e de 2027 para as auxiliares. Defende também que os profissionais já inscritos têm direito de continuar exercendo a profissão até a aposentadoria, além do tal referido acesso diferenciado ao nível superior.

Tião Viana argumenta que sua proposição visa garantir uma melhor qualidade de assistência aos pacientes e, ao mesmo tempo, dar às profissionais da área de enfermagem possibilidade de crescimento profissional e acesso a salários dignos. Tal argumento valoriza a escolarização sem analisar outros aspectos das políticas públicas, tanto da saúde quanto da educação, conforme já desenvolvemos anteriormente com base nos estudos sobre avaliação do impacto do PROFAE.

Em 2008 houve audiência pública no Senado com o objetivo de reunir subsídios para o exame do projeto. Participaram do debate representantes da ABEn, do Ministério da Educação, do Conselho Federal de Medicina, do Departamento de Gestão e Regulação do Trabalho em Saúde do Ministério da Saúde, da Federação Nacional dos Enfermeiros e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde. A ABEn se posicionou contrariamente ao Projeto e defendeu o acesso das 401.753 auxiliares de enfermagem ao curso técnico em enfermagem<sup>(18)</sup>.

Questionamos se os poderes públicos, responsáveis pela gestão do Sistema Único de Saúde, teriam interesse em arcar com salários dignos e justos se, a partir de 2017, fôssemos todas enfermeiras prestando assistência, assim como o serviço privado e filantrópico. E também, se neste momento, o mercado de trabalho público e privado tem capacidade de incorporação de profissionais para suprir a expansão da oferta de serviços de enfermagem, realizados integralmente por enfermeiras.

Há também a necessidade de avaliação de quantas vagas no ensino superior seriam necessárias para dar conta de tamanha demanda e se estas já estariam disponíveis. Além disso, corremos o risco da formação em caráter emergencial comprometer e deteriorar a qualidade da formação de enfermeiras, que vem sendo largamente questionada, em especial, com a grande expansão das escolas privadas que ocorreu a partir das últimas décadas do século vinte.

Uma outra questão importante é se em diversos momentos anteriores a enfermagem foi questionada quanto à continuidade da formação das auxiliares de enfermagem, não teríamos agora a condição adequada para optar pela formação somente de técnicas e enfermeiras? No momento defendemos ser essa a melhor opção.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação de técnicas e auxiliares de enfermagem no Brasil, historicamente foi desenvolvida em caráter emergencial voltada para o mercado de trabalho e impulsionada pela insuficiência numérica de enfermeiras. No momento, o tema volta à pauta política, porém, sem focar no que é realmente importante para o atendimento das necessidades de saúde dos brasileiros.



Concordamos com a ABEn quando defende que a próxima etapa do processo de qualificação profissional das trabalhadoras da enfermagem seja a construção de oportunidades para que as auxiliares concluam o curso técnico de enfermagem.

Quanto ao projeto de lei nº 26/2007, que prevê a extinção da formação no nível médio de enfermagem, várias questões precisam ser discutidas. Não há como negar que seria justa a possibilidade de acesso das trabalhadoras de enfermagem à graduação. Porém, primeiro é preciso considerar de acesso a qual graduação estamos falando? Várias trabalhadoras da enfermagem hoje têm nível superior, nem sempre em Enfermagem. Segundo, nem todas as formações de enfermagem em nível superior tem conseguido formar o profissional de acordo com o previsto nas diretrizes curriculares nacionais. Terceiro, quais seriam as condições de empregabilidade para o contingente de enfermeiras?

Um levantamento atualizado sobre a força de trabalho da enfermagem mostra-se urgente e fundamental, uma vez que traria subsídios e permitiria uma discussão mais apropriada sobre as necessidades e a realidade do trabalho em saúde e em enfermagem.

Entendemos que urge a deflagração de um processo de discussão nacional sobre o tema, para que coletivamente possamos construir um projeto de formação das trabalhadoras da enfermagem brasileira, de acordo com as necessidades de saúde da população, evitando assim que sejamos agentes passivas de políticas públicas definidas exclusivamente por entes externos à profissão, e com debates públicos que favoreçam a efetiva e ampla participação dos trabalhadores diretamente envolvidos.

## REFERÊNCIAS

1. Bagnato Maria Helena Salgado, Bassinello Greicelene Aparecida Hespagnol, Lacaz Cristiane Pessoa da Cunha, Missio Lourdes. Ensino médio e educação profissionalizante em enfermagem: algumas reflexões. Rev Esc Enferm USP [Internet]. 2007[cited 2008 May 23];41(2):279-86. Available from: <http://dx.doi.org/10.1590/S0080-62342007000200015>
2. Deluiz N. Qualificação, competências e certificação: visão do mundo do trabalho. Formação [Internet]. 2001 [cited 2008 May 23];1(2):5-15. Available from: <http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/profae/Revista2002.pdf>
3. Carvalho AC. Associação Brasileira de Enfermagem 1926-1976: documentário. Brasília (DF): ABEn; 1976.
4. Almeida MCP, Rocha JSY. O saber da enfermagem e sua dimensão prática. São Paulo: Cortez; 1989. 129p.
5. São Paulo (Estado). Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. Estrutura e funcionamento dos cursos supletivos de qualificação profissional na área de enfermagem: normas para curso de auxiliar de enfermagem. São Paulo; 1979.
6. Oguisso T. História da legislação do ensino médio profissional de enfermagem. Rev Paul Enferm [Internet]. 2002[cited 2008 May 23];21(1):71-83. Available from: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/7/7131/tde...111530/.../DissertacaoLeila\\_caverni.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/7/7131/tde...111530/.../DissertacaoLeila_caverni.pdf)
7. Torrez MNFB, Barros LR, Goulart VMP. A educação profissional de nível técnico e a estratégia saúde da família: renova-se o desafio. Rev Bras Enferm [Internet]. 2000 [cited 2008 May 23];53(spe):61-9. Available from: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71672000000700008>
8. Caverni LMR, Sanna MC. Dez anos do GIEMEn – Grupo de Interesse no Ensino Médio de Enfermagem. Rev Paul Enferm. 2002;21(3):262-8.

9. Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Legislação PROFAE: Conselho Nacional de Educação reconhece o nível técnico para a qualificação profissional de auxiliar de enfermagem. Formação. 2001;1:73-82.
10. Pires D, Gelbcke FL, Matos E. (2004). Organização do trabalho em enfermagem: implicações no fazer e viver dos trabalhadores de nível médio. Trabalho, Educação e Saúde, 2(2),311-26. <https://dx.doi.org/10.1590/S1981-77462004000200006>
11. Bassinello GAH, Bagnato MHS. Projeto larga escala: uma análise a partir da bibliografia existente. Esc. Anna Nery [Internet]. 2009 [cited 2008 May 23];13(1):816-8. Available from: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-81452009000100027>
12. Aguiar Neto Z, Soares CB. A qualificação dos atendentes de enfermagem: transformações no trabalho e na vida. Rev Latino-Am Enfermagem [Internet]. 2004 [cited 2008 May 23];12(4):614-22. Available from: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-11692004000400006>.
13. Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria da Gestão do Trabalho e Educação na Saúde. PROFAE: profissionalização dos trabalhadores da área de enfermagem. Brasília: MS; 2006 [cited 2008 May 23]. Available from: [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/book\\_profiae\\_port.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/book_profiae_port.pdf)
14. Kawamoto EE, Miyadahira AMK. O projeto de profissionalização dos trabalhadores da área de enfermagem (Profiae) no Estado de São Paulo: relato de experiência. Rev Paul Enferm. 2006;25(1):51-6.
15. Peduzzi M, Anselmi ML, França Junior I, Santos CB. Quality of procedures delivered by nursing assistants. Rev Saúde Pública [Internet]. 2006 [cited 2008 May 23];40(5):843-50. Available from: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-89102006000600014>
16. Ferreira MA, Oliveira BGRB, Porto IS, Anhorn CG, Castro JBA. O significado do profae segundo os alunos: contribuição para a construção de uma política pública de formação profissional em saúde. Texto Contexto – Enferm [Internet]. 2007[cited 2008 May 23];16(3): 445-52. Available from: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-07072007000300010>
17. Costa CCC, Bezerra Filho JG, Machado MMT, Machado MFAS, Jorge AC, Furtado AAA, et al. Curso técnico de enfermagem do PROFAE-Ceará: a voz dos supervisores. Texto Contexto - Enferm [Internet]. 2008 [cited 2008 May 23];17(4):705-13. Available from: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-07072008000400011>
18. Associação Brasileira de Enfermagem. ABEn Nacional. Moção de repúdio ao PL26/2007 [cited 2008 May 8]. Available from: <http://www.abennacional.org.br/>