



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Júlio César França Lima

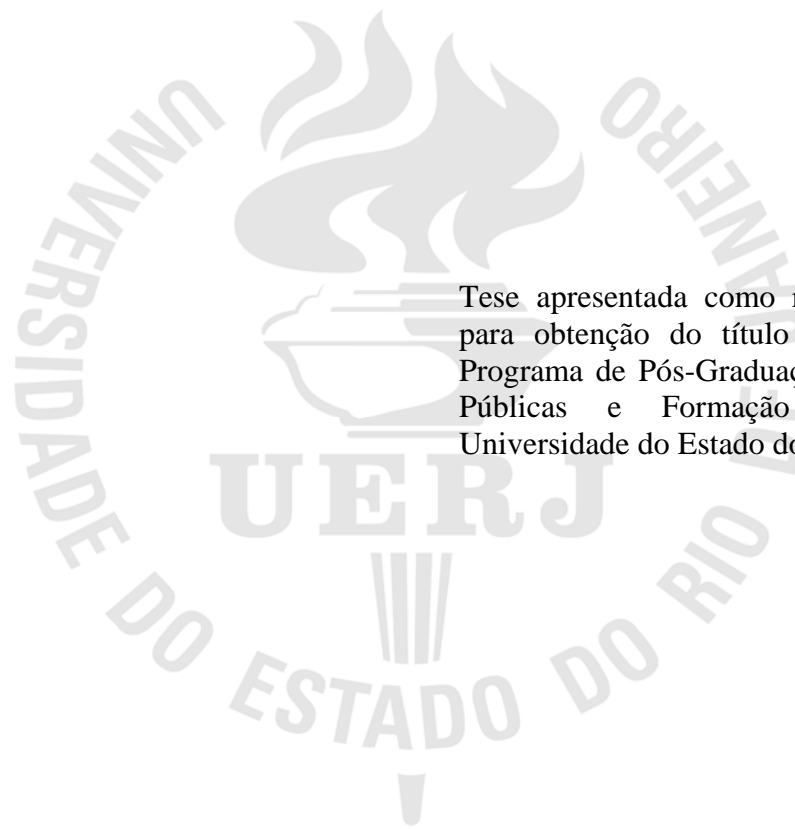
**Política de Saúde e Formação Profissional dos Trabalhadores Técnicos de
Enfermagem**

Rio de Janeiro

2010

Júlio César França Lima

Política de Saúde e Formação Profissional dos Trabalhadores Técnicos de Enfermagem



Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Gaudêncio Frigotto

Rio de Janeiro

2010

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

L732 Lima, Júlio César França.
Política de saúde e formação profissional dos
trabalhadores técnicos de enfermagem. - 2010.
469 f.

Orientador: Gaudêncio Frigotto.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de
Janeiro. Faculdade de Educação.

1. Política de saúde – Teses. 2. Enfermagem – Teses. 3.
Formação profissional – Teses. I. Frigotto, Gaudêncio, 1947-
II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de
Educação. III. Título.

dc

CDU 614.39

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese.

Assinatura

Data

Júlio César França Lima

Política de Saúde e Formação Profissional dos Trabalhadores Técnicos de Enfermagem

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 07 de junho de 2010.

Banca Examinadora:

Prof^o. Dr^o. Gaudêncio Frigotto (Orientador)
Faculdade de Educação da UERJ

Prof^a. Dr^a. Ligia Bahia
Faculdade de Medicina da UFRJ

Prof^o. Dr^o. Zacarias Jaegger Gama
Faculdade de Educação da UERJ

Prof^a. Dr^a. Lucia Maria Wanderley Neves
Fundação Oswaldo Cruz

Prof^a. Dr^a. Marise Nogueira Ramos
Fundação Oswaldo Cruz

Rio de Janeiro

2010

AGRADECIMENTOS

Ao Gaudêncio Frigotto, orientador e amigo, que me acolheu no Programa de Pós-Graduação do PPFH e desde o mestrado têm contribuído e incentivado de forma segura e generosa o meu crescimento acadêmico e intelectual.

À Lúcia Maria Wanderley Neves pela interlocução privilegiada e pelo desprendimento em ler o trabalho e sugerir caminhos teórico-metodológicos fundamentais para o desenvolvimento deste estudo.

Aos companheiros da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, pelo convívio e construção cotidiana de uma outra proposta de educação pública e de país. Muito especialmente, André Malhão e Isabel Brasil, que compreenderam as exigências colocadas por essa investigação, liberando-me de tantos outros compromissos igualmente importantes.

À equipe do Laboratório de Trabalho e Educação Profissional em Saúde da Escola Politécnica, em nome de Mônica Vieira, pelo convívio e estímulo pessoal e intelectual, mas sobretudo pela generosidade e solidariedade, que permitiram chegar ao término do estudo.

À equipe do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional em Saúde da EPSJV, em nome de Marise Ramos, pela compreensão e solidariedade nesse momento de imersão.

Aos trabalhadores da EPSJV que de forma direta ou indireta também contribuíram para a realização desse estudo.

Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, professores, colegas de curso e profissionais da secretaria acadêmica, que alimentaram essa jornada em um ambiente de mútuo respeito e estímulo intelectual.

À Frida, amiga de todas as horas, pela escuta interessada e olhar atento, tantas vezes essenciais para que caminhos fossem descobertos e respostas fossem encontradas.

À Luara e Ana, minhas meninas, fonte sempre presente de força, alegria e esperança em um mundo melhor, pela paciência, afeto e carinho para enfrentar essa empreitada.

À minha família, especialmente Dona Eunice, minha mãe, que sempre apoiou a minha trajetória pelo mundo das letras.

Por último, mas não menos importante, à Janine, minha companheira, pelo incentivo de seguir em frente, pela acolhida nas horas de alegria e desespero, e pelo apoio na construção desse objeto, fundamentais nessa caminhada.

RESUMO

LIMA, Júlio César França. *Política de saúde e formação profissional dos trabalhadores técnicos de enfermagem*. 2010. 438 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

O objeto de estudo desta tese é a formação profissional dos trabalhadores técnicos de enfermagem e sua relação com as políticas de saúde no Brasil. Abrange o período que se estende dos anos 1920 até os anos 2000, visando compreender o progressivo alargamento do patamar de formação para o trabalho na área. A tese defende que existe na atualidade brasileira uma tendência geral de aumento da escolarização dos trabalhadores técnicos de enfermagem, que progressivamente vai tornar o técnico de enfermagem junto com o enfermeiro de nível superior as principais categorias profissionais da área. Para orientar a análise utilizamos os conceitos trabalho simples e trabalho complexo, buscando apreender a formação profissional em sua totalidade e historicidade. Nessa perspectiva, a pesquisa analisa as políticas educacionais na área e as políticas de saúde, a progressiva racionalização do trabalho hospitalar, as iniciativas da categoria de enfermagem, notadamente o ‘Projeto Larga Escala’ e o Profae, as políticas neoliberais na atualidade materializadas na reforma do Estado e nas políticas de saúde de cunho privatizante, assim como a organização da burguesia de serviços de saúde. A conclusão do trabalho indica que o aumento da escolaridade dos trabalhadores técnicos de enfermagem está sendo determinado simultaneamente pelo conjunto dessas relações. Sinaliza também para a constituição de uma alternativa de caráter permanente na área de formação profissional em saúde, do ponto de vista do capital instalado no setor, expressa na organização do Serviço Nacional de Aprendizagem da Saúde (SENASS) e do Serviço Social da Saúde (SESS), também conhecido como Sistema S da Saúde.

Palavras-chave: Política de Saúde. Formação Profissional. Enfermagem.

ABSTRACT

The subject of this thesis is the professional training of technical workers in nursing and its relation to the health policies in Brazil. It covers the period ranging from the 1920s to the 2000s, seeking to understand the gradual increase in the level of training for work in the area. The thesis argues that there is currently a general trend towards increasing the educational levels of technical workers in nursing in Brazil, a process which will progressively turn technicians as well as nurses into the main professionals categories in health area. To guide the analysis, we use the simple work and complex work concepts, seeking to understand professional training in its entirety and historicity. From this perspective, this study analyzes both the educational policies in the area and the health policies; the progressive rationalization of hospital work; the initiatives in the nursing category, notably the 'Large Scale Project' and the Profae; the neoliberal policies currently embodied in the reform of the State and of the health policies, which are privatizing in nature; and the organization of the health service bourgeoisie. The conclusion points out that the increased educational level among technical workers in nursing is being shaped, simultaneously, by all these relationships. It also points towards the formation of a permanent alternative in the training of health professionals in terms of the capital installed in the sector, as expressed in the organization of the National Service for Health Learning (SENASS) and of the Social Health Service (SESS), also known as "S" System of Health.

Keywords: Health Policy. Professional Training. Nursing.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEMP	Associação Brasileira de Enfermeiros e Massagistas Práticos
ABEn	Associação Brasileira de Enfermagem
ABRAHUE	Associação Brasileira de Hospitais Universitários e de Ensino
ABRAMGE	Associação Brasileira de Medicina de Grupo
ABRASCO	Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva
AG	Atenção Gerenciada
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AIS	Ações Integradas de Saúde
AMB	Associação Médica Brasileira
AMIL	Assistência Médica Internacional
AMILPAR	Amil Participações S.A.
AMS	Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária
ANAHP	Associação Nacional de Hospitais Privados
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
APS	Atenção Primária à Saúde
APSS	Atenção Primária à Saúde Seletiva
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD/BM	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
BSI	British Standards Institution
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensões
CAS	Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CEB	Câmara de Educação Básica
CEBES	Centro Brasileiro de Estudos de Saúde
CEF	Caixa Econômica Federal
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEFOR	Centro Formador de Recursos Humanos em Saúde
CENDRHU	Centros de Desenvolvimento de Recursos Humanos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEPM	Câmara de Ensino Primário e Médio
CESu	Câmara de Ensino Superior
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
CINTERFOR	Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional
CIPLAN	Comissão Interministerial de Planejamento e Coordenação
CLAD	Conselho Diretivo do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CLL	Contribuição sobre o Lucro Líquido
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMB	Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social

CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNF	Confederação Nacional das Instituições Financeiras
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNRHS	Conferência Nacional de Recursos Humanos para a Saúde
CNRS	Comissão Nacional de Reforma Sanitária
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNSa	Confederação Nacional de Saúde
CNT	Confederação Nacional dos Transportes
CNTS	Confederação Nacional dos Trabalhadores de Saúde
COFEN	Conselho Federal de Enfermagem
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONANGE	Conselho Nacional de Auto Regulamentação de Medicina de Grupo
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
CONASP	Conselho Consultivo da Administração de Saúde Previdenciária
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CQP	Complementação da Qualificação Profissional de Auxiliar de Enfermagem para Técnico em Enfermagem
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DATAPREV	Dados da Previdência Social
DNS	Departamento Nacional de Saúde
DNSP	Departamento Nacional de Saúde Pública
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EAT-Check	Empresa de Alimentação do Trabalhador
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca
ESF	Estratégia Saúde da Família
ESHO	Empresa de Serviços Hospitalares
ETF	Escolas Técnicas Federais
ET-SUS	Escolas Técnicas do Sistema Único de Saúde
EUA	Estados Unidos da América
FAB	Força Área Brasileira
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FASFIL	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos
FAT	Fundo do Amparo ao Trabalhador
FBH	Federação Brasileira de Hospitais
FEB	Força Expedicionária Brasileira
FEHOSPAR	Federação dos Hospitais e Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado do Paraná
FEHOSUL	Federação dos Hospitais e Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul
FENAESS	Federação Nacional dos Estabelecimentos de Serviços de Saúde
FENASEG	Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPS	Frente Parlamentar da Saúde
FS	Força Sindical
FSESP	Fundação Serviço Especial de Saúde Pública

FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
HMO	Health Maintenance Organizations
IAIA	Instituto de Assuntos Interamericanos
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IAPTEC	Instituto de Previdência e Assistência dos Empregados em Transportes e Cargas
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICN	Conselho Internacional de Enfermeiras
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IRB	Instituto de Resseguros do Brasil
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISS	Imposto Sobre Serviços
IVDA	Índices de Valorização de Desempenho Hospitalar Ambulatorial
IVDH	Índices de Valorização de Desempenho Hospitalar
JCI	Joint Commission Internacional
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MCO	Managed Care Organizations
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MES	Ministério da Educação e Saúde
MESP	Ministério da Educação e Saúde Pública
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTIC	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
NIAHO	Integrated Accreditation for Healthcare Organizations
NOB	Norma Operacional Básica
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONA	Organização Nacional de Acreditação
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PACS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAIS	Plano de Assistência Integral à Saúde

PAS	Plano de Atendimento à Saúde
PASEP	Formação do Patrimônio do Servidor Público
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PATCO	Professional Air Traffic Controllers Organization
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PEC	Programas de Extensão de Cobertura
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIASS	Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento
PIN	Programa de Integração Nacional
PIPMO	Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PLUS	Plano de Localização de Unidades de Serviços
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNBE	Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento Social
PNI	Programa Nacional de Imunização
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano de Pronta Ação
PREPPS	Programa de Preparação Estratégica de Pessoal de Saúde
PREV-SAÚDE	Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde
PROFAE	Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem
PROFAPS	Programa de Formação na Área de Educação Profissional em Saúde
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PROTEC	Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSF	Programa de Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
QP	Qualificação Profissional
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
REBEn	Revista Brasileira de Enfermagem
RET-SUS	Rede de Escolas Técnicas do Sistema Único de Saúde
RJU	Regime Jurídico Único
RSB	Reforma Sanitária Brasileira
SAMDU	Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência da Previdência Social
SAMETS	Sistema de Acompanhamento de Sinais do Mercado de Trabalho em Enfermagem
SCC	Sistema de Certificação de Competências do Profae
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENASS	Serviço Nacional de Aprendizagem da Saúde
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI	Serviço Social da Indústria

SESS	Serviço Social da Saúde
SEST	Serviço Social do Transporte
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SGTES	Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde
SINAMGE	Sindicato das Empresas de Medicina de Grupo
SINO	Sindicato Nacional das Empresas de Odontologia de Grupo
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SNFM	Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TEMOS	Telemedicine for the Mobile Society
UDN	União Democrática Nacional
UNAE	União Nacional dos Auxiliares de Enfermagem
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIDAS	Associação Brasileira das Autogestões em Saúde Patrocinadas pelas Empresas
UNIMED DO BRASIL	Confederação Nacional das Cooperativas Médicas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. O NASCIMENTO DO HOSPITAL E DA ENFERMAGEM COMO PROFISSÃO	35
1.1 O hospital nos primórdios do mercantilismo e a enfermagem prática	35
1.2 O hospital moderno e a profissionalização da enfermagem	46
2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ENFERMAGEM MODERNA NO BRASIL, O MODELO DAS MISERICÓRDIAS DE FORMAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E A CRIAÇÃO DO AUXILIAR DE ENFERMAGEM	62
2.1 A enfermagem no Brasil e o perfil polivalente de formação dos enfermeiros	62
2.2 As misericórdias e os práticos de enfermagem no Brasil	70
2.3 Enfermeiros e práticos, ou sobre a polarização ensino <i>versus</i> prática	76
2.4 A assistência médica na medicina previdenciária como concessão e não como direito	93
2.5 A expansão da medicina previdenciária e a criação do auxiliar de enfermagem, ou sobre a organização do ensino em graus	105
3. CAPITALIZAÇÃO DA MEDICINA E A POLÍTICA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DOS TRABALHADORES TÉCNICOS DE ENFERMAGEM DE 1960 A 1980	120
3.1 O Estado interventor e o desenvolvimento do pensamento econômico em saúde	120
3.2 O processo de capitalização da medicina no Brasil	135
3.3 Os programas de extensão de cobertura, a consolidação da <i>burguesia empresarial nacional</i> e a ‘crise da previdência’	151
3.4 O fetiche do mercado de trabalho em enfermagem e o caráter pendular da formação de auxiliares de enfermagem	176
3.5 Reforma sanitária e o debate em torno da formação profissional dos trabalhadores técnicos de saúde	202
4. A BURGUESIA DE SERVIÇOS DE SAÚDE E OS NOVOS RUMOS DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL DOS TRABALHADORES TÉCNICOS DE ENFERMAGEM NO BRASIL, NO PERÍODO 1990-2009	234
4.1 A reconfiguração do capitalismo mundial o ajuste neoliberal nas áreas da saúde e da educação	234
4.1.1 <u>O ajuste neoliberal na saúde</u>	249

4.1.2	<u>O neoliberalismo da Terceira Via e o ‘rejuvenescimento’ da teoria do capital humano</u>	262
4.2	Os ‘novos donos do mundo’ e o ‘novo universalismo’ da saúde	275
4.3	A contrarreforma inconclusa do SUS, a organização da <i>burguesia de serviços de saúde</i> no Brasil e os novos rumos da formação dos trabalhadores técnicos de enfermagem	313
4.3.1	<u>Anos 1990: a construção do Estado Gerencial, a organização da <i>burguesia de serviços de saúde</i> e a criação do Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem (Profae)</u>	316
4.3.2	<u>Do PROFAE ao Sistema S da Saúde</u>	390
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	417
	BIBLIOGRAFIA	425