

Documento de Manguinhos sobre a formação de trabalhadores técnicos em saúde no MERCOSUL

O presente 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, ele se propõe a contribuir para o balizamento de uma problemática em construção: a da formação dos trabalhadores técnicos em saúde.

Os participantes do Seminário Internacional sobre Formação de Trabalhadores Técnicos em Saúde no Brasil e no Mercosul, reunidos em Manguinhos, Rio de Janeiro, na Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJV/FIOCRUZ, durante os dias 24 a 26 de novembro de 2008, tendo debatido ao longo desses dias sobre as características, obstáculos e possibilidades da Educação Técnica em Saúde nos países membros do bloco e no processo de integração regional em curso, fazem públicas as seguintes considerações:

a. A integração regional: diagnóstico e pressupostos gerais

1. O MERCOSUL, instituído há 18 anos, tem até hoje como objetivo principal a constituição de um mercado comum entre os países que o compõem. Amparado na lógica neoliberal dos governos desses países na década de 90, sua atuação se concentrou em viabilizar a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção. Entretanto, as mudanças políticas na região 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”. Ao mesmo tempo, o caráter inter-governamental que tem assumido o processo de negociação, a partir do desenho institucional do Mercosul, deixa para um segundo plano e para instâncias deliberativas de funcionamento a participação direta e engajada das organizações sociais na definição dos rumos do processo de integração. Por isso, consideramos que a ênfase da integração deve deslocar-se progressivamente dos acordos econômicos e comerciais para uma verdadeira integração social, através de um desenho institucional mais aberto e abrangente, que propicie uma melhoria efetiva das condições de vida das populações desses países, baseada na garantia de direitos fundamentais como a saúde, a educação e o trabalho.

2. Os países que hoje compõem o bloco, seja como membros plenos ou como estados associados, apresentam visíveis assimetrias estruturais e profundas desigualdades políticas, sociais e culturais, produto de processos históricos diferenciados e de particularidades socialmente construídas. Embora pareça existir um consenso de que a superação dessas assimetrias resulta necessária para a efetiva integração entre os países, consideramos que esse processo deve basear-se, não na homogeneização “por cima” e “para baixo” das políticas, mas

na compreensão e no respeito das particularidades nacionais, tendo como objetivo a promoção da igualdade, a superação da injustiça social e a defesa dos interesses populares do conjunto das populações envolvidas.

3. Apesar dos declarados esforços em contrário, verifica-se ainda hoje um profundo desconhecimento mútuo entre os países membros do bloco, sobretudo naqueles aspectos que resultam essenciais para a implementação de uma efetiva integração, que tenha como eixo seu caráter eminentemente social. Entendemos que o conhecimento mútuo constitui um pressuposto fundamental de qualquer processo de integração efetiva e consideramos, portanto, que devem ampliar-se e aprimorar-se os mecanismos necessários para a promoção da produção, sistematização, circulação e apropriação crítica de conhecimentos de base nacional e regional que subsidiem a participação popular e a tomada de decisões no processo de negociação.

4. Enquanto meta do processo de integração, entendemos que a livre circulação de trabalhadores e de pessoas constitui um horizonte de longo prazo, que deveria estar baseado nos princípios de universalização e construção de uma base regional comum de direitos e garantias para todos os habitantes dos 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, muitas vezes, seus quadros qualificados, as condições para sua efetivação precisam ser construídas desde agora, na perspectiva de alcançar uma cidadania regional plena que proteja os direitos fundamentais de todos os “mercosulinos” e caminhe para a efetivação de um conjunto de direitos máximos comuns. Consideramos que é essa perspectiva que 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.

b. Os trabalhadores técnicos em saúde no processo de integração.

5. A problemática da formação de trabalhadores técnicos em saúde, considerada no âmbito dos processos de integração regional, condensa elementos-chaves tanto no que diz respeito à regulação das relações de trabalho quanto no que se refere às políticas de educação, e se relaciona, diretamente, com os princípios e características das políticas nacionais e regionais de saúde. Dessa maneira, constitui um aspecto central para a viabilização da meta de livre circulação de trabalhadores e pessoas. Nesse contexto, as políticas públicas dos países membros do MERCOSUL para a formação de trabalhadores da saúde, começam a se confrontar com as demandas e os entraves do próprio processo de integração supra-nacional.

6. Os diferentes ritmos de avanço e as diferentes ênfases das negociações rumo à definição de diretrizes políticas comuns em cada uma dessas áreas colocam exigências e desafios novos para se pensar estratégias regionais sobre o tema. De um lado, constatamos que tanto os princípios que orientam a organização dos

sistemas nacionais de saúde e de educação dos diversos países que participam do processo de integração como as políticas públicas que lhes dão sustento, são diversas e, por vezes, até divergentes. De outro lado, e de uma maneira geral, a desarticulação interna de cada país entre as áreas de educação, trabalho e saúde se reflete na organização e funcionamento, também desarticulado, dos órgãos setoriais do MERCOSUL.

7. Embora os trabalhadores técnicos em saúde representem a porção mais significativa do pessoal envolvido nos serviços de saúde, não há uma definição unívoca na região do significado das expressões “trabalhadores técnicos em saúde” e “profissionais técnicos em saúde”, dado que o caráter de “técnico” e de “profissional”, embora contenha certa especificidade, está ligado tanto ao desenvolvimento histórico dos sistemas educacionais nacionais quanto ao caráter particular que assume, em cada caso, o trabalho em saúde. Nesse sentido, constata-se, entre os países membros do Mercosul, enorme diversidade no que diz respeito à formação, certificação, regulação e regulamentação do exercício profissional desses trabalhadores. Da mesma forma, percebe-se um desconhecimento sobre quem são, o que fazem e onde estão esses trabalhadores, afirmando a invisibilidade da categoria. Tal desconhecimento reflete-se na ausência deste tema na pauta de discussões do Mercosul Saúde.

8. Em diferentes graus, a formação dos trabalhadores técnicos em saúde nos países do MERCOSUL encontra-se ainda determinada por imperativos de mercado (seja na oferta institucional de formação, ou seja na definição curricular das especializações) que contribuem para aprofundar, de forma específica em cada caso, o quadro das desigualdades sociais internas, em cada um dos países e no bloco regional como um todo. No que diz respeito à qualidade da formação oferecida a esses trabalhadores, constata-se um alto grau de instrumentalidade e fragmentação, chegando, em alguns casos, à hiper-especialização, características essas que comprometem uma apropriação integral não só das técnicas necessárias ao trabalho em saúde, apresentadas de forma descolada de seus fundamentos científicos e sociais, como também, e principalmente, o desenvolvimento de um olhar crítico e reflexivo sobre o seu fazer social, sua inserção nos sistemas públicos de saúde, e os determinantes sociais da sua atuação profissional, pré-condição para a própria construção dos sistemas públicos universais de saúde que nossos países almejam.

c. Encaminhamentos

A partir das considerações precedentes, destacam a necessidade de:

- a) Fomentar e desenvolver estudos de abrangência regional, de caráter comparado e preferencialmente inter-institucional que permitam aprofundar o conhecimento sobre as características quantitativas e qualitativas da formação dos trabalhadores técnicos em saúde, sua certificação, a regulação e regulamentação do seu exercício profissional, sua inserção no processo de trabalho e no mercado de trabalho, assim como as condições

e características da sua circulação em âmbito nacional e regional. Isso supõe desenvolver e aprimorar bases de dados abrangentes e confiáveis que possam subsidiar a elaboração dos estudos propostos.

- b) Propiciar espaços de debate para subsidiar a tomada de decisões, em nível regional, no que diz respeito à circulação desses trabalhadores, incluindo tanto os responsáveis governamentais pela formação, certificação, regulação e regulamentação dos trabalhadores técnicos em saúde, como suas próprias organizações de representação, numa perspectiva de construção regional integrada com foco na melhoria das condições de vida dos “mercosulinos” e garantia e permanência e extensão de direitos.
- c) Articular os âmbitos de negociação regional que tratam das questões relativas à formação e certificação de trabalhadores técnicos (educação), à regulação e regulamentação do exercício profissional (saúde) e às condições de trabalho (trabalho), no sentido de não duplicar esforços, manter a direção unitária do processo e recuperar a possibilidade de tratamento integral da problemática em foco.
- d) Defender o caráter integrado e integral de qualquer projeto público que tenda a articular organicamente a formação de trabalhadores técnicos em saúde em nível regional, desde o nível médio ao superior de educação, que incorpore tanto os fundamentos científico-sociais da sua atividade como os pressupostos e problemáticas que orientam a organização dos sistemas públicos de saúde da região. Isso implica na consideração dos determinantes sociais da saúde e do modelo de atenção primária à saúde como eixos centrais da organização da formação desses trabalhadores.
- e) Encaminhar ao Sub-Grupo de Trabalho n° 11 – Saúde do MERCOSUL o relatório contendo as discussões e conclusões do Seminário Internacional sobre a Formação dos Trabalhadores Técnicos em Saúde no MERCOSUL, e solicitar a inclusão do tema na sua pauta negociadora.
- f) Realizar um segundo Seminário Internacional sobre a Formação dos Trabalhadores Técnicos em Saúde no MERCOSUL, com participação ampliada e efetiva dos representantes governamentais e das organizações sociais direta e indiretamente ligadas à problemática em foco, que permita aprofundar os debates necessários à elaboração de políticas regionais específicas.