

Fiscalização do exercício profissional da enfermagem no Brasil: revisão de escopo

Supervision of professional nursing practice in Brazil: a scoping review
Supervisión de la práctica profesional de enfermería en Brasil: revisión de alcance

Andreza Gabrielly dos Santos Soldera¹

ORCID: 0000-0001-9000-5179

Letícia da Silva Penha¹

ORCID: 0000-0003-3380-5510

Dieimes Leandro da Silva^{II}

ORCID: 0000-0003-1605-5578

Sebastião Junior Henrique Duarte^{III}

ORCID: 0000-0003-3161-9669

Rodrigo Guimarães dos Santos Almeida^{III}

ORCID: 0000-0002-4984-3928

¹Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande,
Mato Grosso do Sul, Brasil.

^{II}Conselho Regional de Enfermagem de Mato Grosso do Sul.
Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil.

Como citar este artigo:

Soldera AGS, Penha LS, Silva DL, Duarte SJH,
Almeida RGS. Supervision of professional
nursing practice in Brazil: a scoping review.
Rev Bras Enferm. 2023;76(Suppl 3):e20230077.
<https://doi.org/10.1590/0034-7167-2023-0077pt>

Autor Correspondente:

Andreza Gabrielly dos Santos Soldera
E-mail: andrezasoldera@hotmail.com



EDITOR CHEFE: Antonio José de Almeida Filho
EDITOR ASSOCIADO: Jules Teixeira

Submissão: 30-03-2023 **Aprovação:** 14-08-2023

RESUMO

Objetivos: mapear os estudos que analisam o processo de fiscalização dos conselhos de enfermagem. **Métodos:** trata-se de uma revisão de escopo, ancorada no referencial do JBI, com a questão norteadora: quais as evidências do processo de fiscalização do exercício legal da enfermagem pelos conselhos de classe (sistema COFEN/COREN)? As buscas foram realizadas em outubro e novembro de 2022, sem limitação de linguagem e ano. **Resultados:** dos 9 estudos selecionados, todos são brasileiros e publicados a partir de 2014. Entre os temas abordados, estão o papel do enfermeiro fiscal, desafios, custos e dificuldades no cotidiano do processo de trabalho, além da contribuição do setor de fiscalização no Brasil. **Conclusões:** os estudos reunidos discutem os aspectos relacionados a custos, desafios e dificuldades, mas não há enfoque nas atividades corretivas, disciplinares e educativas, bem como pouco se fala sobre o processo de fiscalização, suas notificações, encaminhamento e desfechos. **Descritores:** Enfermagem; Fiscalização Sanitária; Organizações de Normalização Profissional; Revisão; Ética em Enfermagem.

ABSTRACT

Objectives: to map studies that analyze the audit process of nursing councils. **Methods:** this is a scoping review, anchored in the JBI framework, with the guiding question: what is the evidence of the audit process of legal practice of nursing by class councils (COFEN/COREN system)? The searches were carried out in October and November 2022 without limitation of language and year. **Results:** of the 9 selected studies, all are Brazilian and published from 2014 onwards. Among the topics addressed are the role, challenges, costs and difficulties in nurse auditors' daily work process, in addition to the contribution of the audit sector in Brazil. **Conclusions:** the studies gathered discuss aspects related to costs, challenges and difficulties, but there is no focus on corrective, disciplinary and educational activities as well as little is said about the audit process, its reporting, referral and outcomes. **Descriptors:** Nursing; Nursing Audit, Professional Review Organizations; Review; Ethics, Nursing.

RESUMEN

Objetivos: mapear estudios que analizan el proceso de supervisión de los consejos de enfermería. **Métodos:** esta es una revisión del alcance, anclada en el marco del JBI, con la pregunta guía: ¿Cuál es la evidencia del proceso de inspección del ejercicio legal de la enfermería por parte de los consejos de clase (sistema COFEN/COREN)? Las búsquedas se realizaron en octubre y noviembre de 2022, sin limitaciones de idioma ni año. **Resultados:** de los 9 estudios seleccionados, todos son brasileños y publicados a partir de 2014. Entre los temas abordados están el papel del enfermero supervisor, desafíos, costos y dificultades en el proceso de trabajo diario, además de la contribución del sector de inspección en Brasil. **Conclusiones:** los estudios reunidos discuten aspectos relacionados a costos, desafíos y dificultades, pero no hay foco en las actividades correctivas, disciplinarias y educativas, así como poco se dice sobre el proceso de inspección, sus notificaciones, derivaciones y resultados. **Descritores:** Enfermería; Fiscalización Sanitaria; Organizaciones de Normalización Profesional; Revisión; Ética en Enfermería.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a Lei Federal nº 5.905/1973 criou os Conselhos Federais (COFEN) e Regionais (COREN) de Enfermagem. Tratam-se de autarquias públicas, disciplinadoras do exercício profissional de enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem e parteiras. O arcabouço legal das profissões da enfermagem também está ancorado na Lei Federal nº 7.498/1986, no Decreto nº 94.406/1987, e em outras normativas que visam assegurar os ditames legais e éticos da profissão⁽¹⁻²⁾.

A lei que criou os conselhos de enfermagem estabeleceu que compete ao federal a regulamentação de normas a serem seguidas pelos regionais, visando ao cumprimento de suas atividades finalísticas, com destaque à fiscalização do exercício profissional. Os procedimentos para a fiscalização constam na Resolução COFEN nº 617/2019, que padronizou as diretrizes e os instrumentos em nível nacional⁽³⁾.

Entre os objetivos da fiscalização do exercício profissional de enfermagem, está assegurar a assistência qualificada a toda a sociedade por pessoas habilitadas. Isso envolve certificar a regularidade de cada trabalhador por meio da inspeção em documento de identidade e na base de dados de cadastro individual. Também são averiguados documentos como protocolos assistenciais, regimento interno, certidão de responsabilidade técnica, escalas de serviços e outros itens que possam comprometer a assistência à população⁽³⁻⁴⁾.

São fiscais os enfermeiros que prestam concurso público ou nomeados para a função, e os conselheiros federais e regionais também detêm a prerrogativa de fiscalizar. A atuação dos fiscais é baseada nas abordagens educativas, preventivas, disciplinadoras e corretivas, em busca da qualidade da assistência prestada à sociedade e garantia dos direitos dos profissionais em exercer a profissão, além de assegurar a execução do código de ética e garantia da qualidade do cuidado⁽³⁻⁵⁾.

A fiscalização pode ser uma ação planejada, ou advinda do planejamento anual, que leva em consideração o total de instituições de saúde cadastradas no Ministério da Saúde, mas também são atendidas as denúncias. Nessa última situação, é averiguado se o fato denunciado causa implicações para o exercício profissional e se afeta a sociedade. Toda fiscalização é atuada em processo administrativo, composto desde o termo que designou a ação, comprovantes de notificações, ofícios e demais documentos que tanto identificam irregularidades e ilegalidades quanto as respostas⁽³⁾.

Mesmo com cerca de 50 anos da criação dos conselhos de enfermagem, responsáveis por disciplinar e fiscalizar o exercício profissional do contingente de quase 3 milhões de trabalhadores, os quais integram a maior força de trabalho do Sistema Único de Saúde (SUS)⁽⁶⁾, ainda assim, são escassas as literaturas que possam revelar as contribuições de uma profissão milenar à sociedade. A lacuna evidenciada entre a legislação e a prática ressalta as dificuldades encontradas no processo de trabalho que interferem na qualidade da assistência prestada. Nesse sentido, definiu-se como questão: quais as evidências do processo de fiscalização do exercício legal da enfermagem pelos conselhos de classe (sistema COFEN/COREN)?

OBJETIVOS

Mapear os estudos que analisam o processo de fiscalização dos conselhos de enfermagem.

MÉTODOS

Aspectos éticos

Por se tratar de uma pesquisa com materiais de domínio público que não envolveu seres humanos, não foi necessária apreciação pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos.

Tipo de estudo

Trata-se de *scoping review*, que buscou o mapeamento de estudos que analisaram o processo de fiscalização dos conselhos de enfermagem. O estudo foi desenvolvido conforme orientações do Manual de Revisões do JBI, estruturado por meio das seguintes etapas: 1) elaboração da pergunta norteadora e do objetivo da revisão; 2) elaboração da estratégia de busca; 3) pesquisa nas bases de dados; 4) seleção dos artigos com base na leitura de títulos e resumos; 5) seleção de artigos científicos a partir da leitura integral dos mesmos; 6) sumarização dos resultados; e 7) apresentação e discussão dos resultados encontrados⁽⁷⁾.

Fontes de dados e estratégias de busca

Para a formulação da pergunta norteadora e estratégia de busca, foi utilizada o mnemônico PCC (*Population, Concept e Context*). A População é os conselhos dos profissionais em enfermagem. O Conceito é a fiscalização do exercício profissional do conselho de classe da enfermagem. O Contexto é o exercício legal dos profissionais de enfermagem.

Estabeleceram-se como critérios de inclusão artigos que continham os três elementos do PCC, sem limitação de idioma e tempo de publicação. Foram excluídos os artigos que não respondiam à pergunta norteadora da pesquisa, folhetos ou aqueles cujos textos completos não foram encontrados de forma *online*.

A partir da questão de pesquisa, foram selecionados os descritores controlados e indexados do *Medical Subject Headings* (MeSH), *EMBASE Subject Headings* (EMTREE), *CINAHL Headings* e *Descritores em Ciências da Saúde* (DeCS). Para a combinação desses, foram utilizados os operadores booleanos *OR* e *AND*. O Quadro 1 apresenta os descritores e palavras-chave utilizadas para cada item da mnemônica.

Coleta e organização dos dados

As buscas ocorreram nos meses de outubro e novembro de 2022, por meio do acesso remoto às bases de dados, a partir do registro no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), via Comunidade Acadêmica Federada (CAFe), nas seguintes bases de dados: *National Library of Medicine* (PubMed/MEDLINE); *Scopus*; *Embase*; *Web of Science*; *Scientific Electronic Library Online* (SciELO); *LILACS*; e *CINAHL with Full Text*. Foi ainda incluída na amostra a literatura cinzenta, constituída por teses, dissertações e manuais relacionados à temática, bem como os citados nas referências dos estudos.

Quadro 1 – Descritores e palavras-chave utilizadas nas buscas, 2023

Mnemônica	Descritores	DeCS/MeSH/EMTREE
População Conselhos de enfermagem	Organizações de Normalização Profissional	Organizações de Normalização Profissional <i>Círculos Médicos</i> <i>Comissão de Avaliação de Exercício Profissional</i> <i>Federações Médicas</i> <i>Normalização de Padrões Profissionais</i> <i>Organizações de Controle da Profissão</i> <i>Organizações de Controle de Padrões Profissionais</i> <i>Organizações de Revisão por Pares</i> <i>Professional Review Organizations</i> <i>Review Organizations, Professional</i> <i>PRO Professional Review Organizations</i> <i>Organizations, Professional Review</i> <i>Organization, Professional Review</i> <i>Professional Review Organization</i> <i>Professional Standards Review Organizations</i> <i>PSRO</i> <i>Peer Review Organizations</i> <i>Organizations, Peer Review</i> <i>Organization, Peer Review</i> <i>Peer Review Organization</i> <i>Utilization and Quality Control Peer Review Organizations</i> <i>Professional standards review organization</i>
Conceito Fiscalização do exercício profissional do conselho de classe da enfermagem	Fiscalização Sanitária	Fiscalização sanitária <i>Fiscalização</i> <i>Fiscalização da Saúde</i> <i>Fiscalização em Saúde</i> <i>Monitoramento da Saúde</i> <i>Monitoramento em Saúde</i> <i>Monitoramento Sanitário</i> <i>Nursing Audit</i> <i>Audit, Nursing</i> <i>Audits, Nursing</i> <i>Nursing Audits</i> <i>Nursing Audit</i>
Contexto Exercício legal da enfermagem	Ética em Enfermagem	Ética em enfermagem <i>Ética de Enfermagem</i> <i>Ethics, Nursing</i> <i>Ethic, Nursing</i> <i>Nursing Ethic</i> <i>Nursing Ethics</i> <i>Medical ethics</i>

Análise dos dados

A busca dos estudos foi realizada por dois pesquisadores, de forma independente e concomitante. Em caso de divergência, um terceiro revisor seria consultado, porém não houve necessidade. Os estudos selecionados foram exportados para o *software* Mendeley para organização e exclusão dos duplicados. Por conseguinte, os artigos foram migrados para o aplicativo Rayyan⁽⁸⁾ para triagem inicial com leitura dos títulos, resumos e posterior avaliação com relação aos critérios de inclusão.

Para compor a amostra final dos resultados, os artigos foram recuperados na íntegra, sendo analisados e inseridos em uma planilha, elaborada pelos pesquisadores, no *Microsoft Excel*. Para fins de análise, foram numerados e codificados, e os resultados

foram apresentados na forma de quadros e relatório discursivo.

Com o propósito de garantir rigor metodológico, utilizou-se o *checklist Preferred Reporting Items for Systematic reviews and Meta-Analyses extension for Scoping Reviews (PRISMA-ScR)*⁽⁹⁾, em consonância com as recomendações fornecidas pelo JBI. Além disso, foi registrado na plataforma *Open Science Framework (OSF)* sob DOI: 10.17605/OSF.IO/FXHY8

RESULTADOS

Inicialmente, identificaram-se 358 estudos nas buscas em bases de dados e outras fontes. Após o processo de seleção, descrito na Figura 1, constituiu-se a amostra final com 9 estudos, sendo 8 artigos e 1 dissertação.

Todos os estudos incluídos foram redigidos em português, sendo que cinco também estavam disponíveis em inglês. Todos os estudos foram realizados no Brasil e publicados em periódicos brasileiros. Seguindo a classificação Qualis da CAPES para os periódicos nacionais de enfermagem quadriênio 2017-2020, quatro artigos foram publicados em B1, três em A2 e um em A4.

Quanto ao ano, os estudos foram publicados entre os anos de 2014 e 2022, sendo cinco deles após 2019. Apesar de ainda escassa na literatura, observa-se uma crescente em relação ao tema com o decorrer dos anos. Em relação à autoria, dois estudos, relacionados a desafios e sofrimento dos fiscais, apresentaram semelhança entre os autores, além de outros dois estudos, sendo que um discorre sobre

o processo de fiscalização e outro sobre os custos do processo, apresentando mesma autoria.

Quanto ao delineamento do estudo, seis estudos foram documentais, três caracterizados como estudo de caso e um transversal, sendo cinco de abordagem qualitativa e quatro quantitativa. Os estudos foram caracterizados e distribuídos, conforme apresentado no Quadro 2.

Dentre os estudos selecionados, destacam-se pesquisas que envolveram o papel do enfermeiro fiscal, desafios e dificuldades no cotidiano do processo de trabalho, bem como os custos relativos à mão de obra direta dos fiscais^(11-12,18). Outras pesquisas destacaram a importância e as características do setor de fiscalização dos do COFEN e COREN no Brasil e sua contribuição para melhoria da qualidade da assistência^(10,13-17).

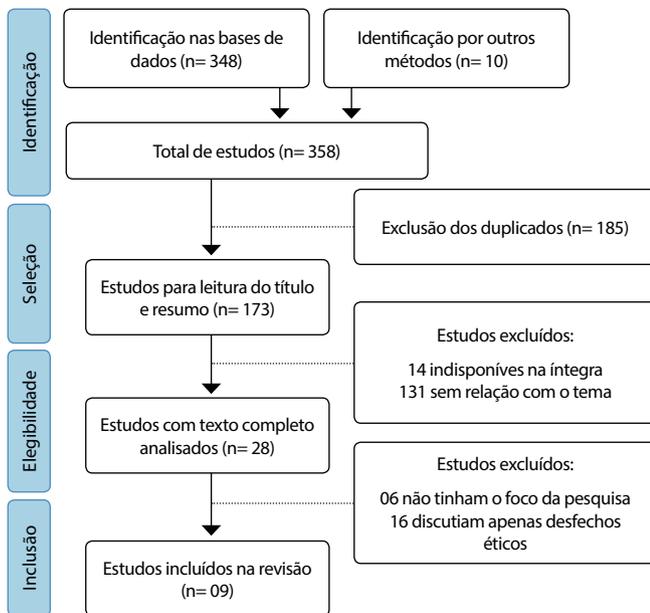


Figura 1 – Fluxograma da seleção dos estudos, 2023

DISCUSSÃO

A fiscalização do exercício profissional na enfermagem ocorre por meio de um processo contínuo, dinâmico e permeado por diversas ações, norteados pela Resolução COFEN nº 617/2019⁽³⁾. Trata-se de um assunto de grande relevância para o avanço da profissão, porém nota-se uma escassez de estudos sobre a temática, tornando o tema da fiscalização algo velado pelos profissionais e gestores.

As pesquisas disponíveis na literatura focam em discussões pautadas em processos éticos-disciplinares, o qual pode se caracterizar como um dos desdobramentos da fiscalização, porém é relevante ressaltar que esse desdobramento não é o único, tendo em vista os múltiplos encaminhamentos decorrentes da fiscalização. A situação pode estar relacionada ao profissional, que descumpriu alguma determinação do conselho, condições de irregularidade profissional, ou à instituição, como em situações de abertura de ação civil pública ou interdição ética⁽¹⁶⁾.

Dos estudos incluídos na revisão, uma das repercussões abordadas é referente à falta de conformidade das notificações pelas instituições e profissionais, evidenciados por pesquisas que

Quadro 2 – Características dos estudos incluídos segundo identificação, objetivo, região de desenvolvimento, abordagem, principais resultados e contribuições relacionadas ao processo de fiscalização, 2023

ID*	Objetivo	Região	Abordagem	Principais resultados	Contribuições
E1 ⁽¹⁰⁾	Analisar o processo de fiscalização do exercício profissional no sistema COFEN/ COREN, identificando as dificuldades relacionadas à sua implementação.	-	Sistema COFEN/ COREN	Evidenciou-se necessidade de fortalecer um processo de fiscalização focado na dimensão educativa e participativa, conforme a Resolução do COFEN nº 374/2011.	O fortalecimento do processo de fiscalização focado nos princípios da Resolução do COFEN nº 374/2011 contribui na qualidade da assistência aos pacientes, regulamentação do serviço de enfermagem, de acordo com a lei do exercício profissional e desenvolvimento do setor saúde no Brasil.
E2 ⁽¹¹⁾	Conhecer os desafios e dificuldades encontradas no cotidiano do processo de trabalho do enfermeiro fiscal.	Região Sul	COREN	Entre dos desafios citados pelos fiscais, estão falta de conhecimento da regulamentação do exercício profissional, código de ética e resoluções e decisões e visão ultrapassada e/ou negativa imputada ao conselho. Entre as dificuldades, estão as questões relacionadas à lentidão decorrente da burocracia envolvida e à falta de padronização do processo de fiscalização.	Ofereceu subsídios para a melhoria do processo de trabalho do enfermeiro fiscal, contribuindo para maior conhecimento de todos os profissionais acerca dessa atuação, visto que o enfermeiro fiscal tem a percepção de que é um agente de mudança dessa concepção, fortalecendo o trabalho profissional.
E3 ⁽¹²⁾	Identificar a frequência e a intensidade das causas de sofrimento moral vivenciado por enfermeiros.	Regiões Sul, Sudeste, Norte, Nordeste Centro-Oeste	COREN	Os participantes revelaram maior frequência das causas do sofrimento moral em dois momentos: primeiro, associado ao processo de fiscalização lento e insuficiência de recursos humanos; segundo, associado aos problemas éticos, condições de trabalho e dificuldade garantir qualidade da assistência de enfermagem.	Refletir sobre as causas do sofrimento moral é reconhecer a necessidade de uma avaliação dos comportamentos profissionais e da discussão sobre a ética profissional, isso porque as mudanças devem acontecer na base que sustenta os preceitos éticos e condutas morais da profissão, para, assim, fortalecer a categoria.
E4 ⁽¹³⁾	Avaliar os resultados da fiscalização ético-profissional de enfermagem em Instituições de Longa Permanência para Idosos.	Região Sudeste	COREN	Foi verificada melhora significativa entre a primeira e a última fiscalização em relação à legalidade do exercício profissional. Questões como registro irregular no conselho, classificação de cuidados sem padrão e profissionais de outras classes na escala de enfermagem apresentaram maior resolutividade, porém, quanto ao dimensionamento de enfermagem, não houve diferença.	Os resultados observados são sensíveis às fiscalizações ao traduzirem parâmetros de avanços na qualidade dos serviços oferecidos aos residentes institucionalizados e também na assistência integral de enfermagem.

Continua

Continuação do Quadro 2

ID*	Objetivo	Região	Abordagem	Principais resultados	Contribuições
E5 ⁽¹⁴⁾	Identificar as características da fiscalização do exercício profissional realizadas por quatro conselhos profissionais da área da saúde.	-	COFEN	Todas as profissões da área da saúde analisadas possuem lei de criação de seus conselhos de classe. Na enfermagem, resoluções de medicina e farmácia normatizam o funcionamento do sistema de fiscalização, no entanto, na odontologia, não foi identificado. A enfermagem foi a única classe que apresentou características de um processo de fiscalização com preceitos educativos, de estímulo aos valores éticos e de valorização do processo de trabalho em sua regulamentação.	Destaca-se a importância da disponibilização de normas nacionais pelos conselhos, a fim de assegurar a uniformização da fiscalização e garantir a segurança do paciente a partir do exercício legal e regular das profissões. Além disso, a uniformização da fiscalização em saúde é importante para o desenvolvimento das profissões com foco interdisciplinar.
E6 ⁽¹⁵⁾	Discorrer sobre o processo de governança e gestão estratégica orientada para resultados das atividades finalísticas e administrativas do sistema COFEN e COREN.	-	Sistema COFEN/ COREN	O setor de fiscalização dos CORENs faz parte da Divisão de Fiscalização do Exercício Profissional (DFEP) do COFEN. O COFEN atua realizando visitas técnicas, treinamentos e acompanhamento das condutas adotadas pelos CORENs.	As atividades de fiscalização são correspondentes a 2,27% do orçamento total da autarquia, valor destinado para busca da uniformidade e fortalecimento do processo de trabalho da fiscalização.
E7 ⁽¹⁶⁾	Analisar os atos fiscalizatórios nas instituições públicas do Rio de Janeiro relativos à assistência neonatal.	Região Sudeste	COREN	A precariedade das instituições de saúde fiscalizadas e a falta de recursos materiais e humanos foram identificadas durante análise dos documentos, além da verificação do tempo de curso do processo, que foi consideravelmente longo.	O processo das instituições fiscalizadas possibilitou observar a demora no andamento, a falta de encerramento dos processos e o crescente processo de judicialização, refletindo a ineficácia do setor de fiscalização e do jurídico do COREN do referido estado.
E8 ⁽¹⁷⁾	Identificar o custo direto médio relativo à mão de obra direta dos fiscais envolvidos na "inspeção <i>in loco</i> " do processo de fiscalização realizado na Unidade Sede do COREN-SP.	Região Sudeste	COREN	O custo médio da "inspeção <i>in loco</i> " inicial é 1,29 vezes maior do que o da "inspeção <i>in loco</i> " de retorno, correspondendo a R\$ 331,67 e R\$ 256,16 em média, respectivamente. O tempo ($p \leq 0,001$) e o custo da "inspeção <i>in loco</i> " inicial ($p \leq 0,001$) são maiores do que na "inspeção <i>in loco</i> " de retorno.	As contribuições relativas aos custos podem se justificar pelo fato de que, para executar a "inspeção <i>in loco</i> " inicial, o fiscal precisa solicitar informações e avaliar os questionamentos contidos nos termos utilizados, além de vistoriar os setores em que há serviço de enfermagem, já que, na inspeção de retorno, são verificadas se as inadequações notificadas na inspeção inicial foram sanadas.
E9 ⁽¹⁸⁾	Descrever o subprocesso "inspeção <i>in loco</i> " do macroprocesso "fiscalização", realizado na Unidade Sede do COREN-SP.	Região Sudeste	COREN	A descrição do subprocesso "inspeção <i>in loco</i> " inicial e de retorno propiciou a identificação das atividades que agregam valor e relevância ao processo de fiscalização.	As atividades e tarefas preestabelecidas no roteiro de fiscalização, inseridas nos respectivos termos de fiscalização, precisam ser executadas, de maneira detalhada e sequencial, visando ao cumprimento das legislações vigentes.

*ID – identificação do estudo.

buscaram analisar os atos fiscalizatórios, além dos principais desafios, dificuldades e sofrimento moral encontradas no cotidiano laboral dos enfermeiros fiscais^(11-12,16). Os fiscais, ao verificarem os documentos gerenciais, protocolos, escalas de serviço, registros e anotação de enfermagem, dimensionamento de pessoal, execução da Sistematização da Assistência de Enfermagem (SAE), bem como todos os fatores que envolvem o processo de trabalho, têm por objetivo assegurar assistência de enfermagem segura dentro da legalidade, além de prevenir falhas. Porém, estudo que analisou os desfechos jurídicos de erros no cuidado perioperatório e na assistência ao parto e nascimento relacionados à enfermagem identificou processos judiciais por erros referentes à ausência de registros de enfermagem e execução de procedimentos que não competem à equipe de enfermagem^(3,19).

As peculiaridades relacionadas à atividade fiscalizatória no sistema COFEN/COREN também foram abordadas por um dos estudos incluídos na amostra que buscou discorrer sobre o processo de governança e gestão estratégica em relação às atividades finalísticas e administrativas do sistema COFEN/COREN. As atividades de fiscalização dos CORENs são vinculadas à DFEP, órgão técnico responsável por executar as estratégias necessárias para a execução das diretrizes e políticas da gestão na área de fiscalização do exercício profissional, com objetivo de padronizar e consolidar as ações que envolvam a fiscalização do exercício profissional⁽¹⁵⁾.

Em relação aos conselhos profissionais da área da saúde, pesquisa observou que, ao analisar-se as profissões de enfermagem, odontologia medicina e farmácia, a enfermagem é a única que

possui um processo de fiscalização pautado em Resoluções com caráter educativo, de estímulo aos valores éticos e de valorização do processo de trabalho⁽¹⁴⁾. Entretanto, é discutida a necessidade de consolidar esses preceitos e fortalecer essas atividades, a fim de expandir a legislação à prática⁽¹⁰⁾.

O reducionismo das atividades realizadas e o desconhecimento do trabalho realizado pelos conselhos, por parte de alguns profissionais, sendo eles gestores, gerentes ou assistenciais, podem estar relacionados ao seu valor social. Pesquisa realizada com enfermeiros e técnicos de enfermagem sobre como eles enxergavam as atividades dos conselhos de enfermagem identificou, nas falas dos sujeitos, que a atividade fiscalizatória foi relatada em uma perspectiva punitiva⁽²⁰⁾. A fim de combater essa visão atrelada, a Resolução COFEN que conduz a atividade de fiscalização dos conselhos orienta que as ações devem se pautar dentro de uma dimensão educativa e participativa, fundamentada em ações pedagógicas e abertas, com foco na qualidade da assistência e não meramente punitiva⁽¹⁰⁾.

Durante a realização das inspeções de fiscalização, o foco dos fiscais é no atendimento às legislações relacionadas à regulamentação da prática profissional⁽¹⁹⁾. As atividades da equipe de enfermagem envolvem atividades da prática clínica e de responsabilidade técnica, o que evidencia a indissociabilidade da dimensão assistencial e gerencial do processo de trabalho em enfermagem. Contudo, na prática profissional, percebe-se que há uma dificuldade de articulação entre as dimensões, em que o profissional que exerce atividade gerencial tende a valorizar essa ação de forma a subsidiar a viabilização da assistência; por outro lado, quem está na assistência tende a não valorizar a atividade do gerenciamento, atribuindo-lhe um cunho puramente burocrático⁽²¹⁾.

Diversos desafios são relacionados ao processo de fiscalização do exercício profissional da enfermagem. Em pesquisas realizadas com vistas às atividades laborais dos enfermeiros fiscais, identificaram-se divergências com as instituições visitadas e déficit de conhecimento ético-legal dos enfermeiros. No entanto, uma dificuldade evidenciada pelos fiscais relaciona-se à falta de padronização do processo de fiscalização⁽¹¹⁻¹²⁾. A fim de minimizar essa problemática, o COFEN, por meio da Resolução COFEN nº 617/2019, traz novas estratégias de atuação do sistema de fiscalização do exercício profissional, considerando que CORENs podem solicitar alterações de acordo com cada realidade, de forma que não infrinjam o que é preconizado⁽³⁾.

No contexto internacional, um processo semelhante à fiscalização é realizado por meio das leis regulatórias. Porém, não são todos os países e estados que possuem o mesmo regime jurídico, e as divergências encontradas entre os locais sugerem o enfraquecimento político internacional profissão, além de abrir margem para maior tolerância a infrações éticas, especialmente porque, em alguns países, mais de um órgão realiza esse processo regulatório⁽²²⁾.

O trabalho dos enfermeiros fiscais, por envolver atividades complexas e permeadas por trâmites administrativos e hierarquizados, pode ser fragmentado e frequentemente moroso, caso não sigam as determinações padronizadas pelo COFEN. Dois estudos realizados com os enfermeiros fiscais dos departamentos de fiscalização de CORENs mencionaram falta de alguns recursos, sendo os principais humanos e tecnológicos⁽¹¹⁻¹²⁾.

A falta de recursos humanos pode se tornar um fator limitante, visto que foi citada a necessidade de priorizar as instituições a

serem inspecionadas pela insuficiência do mesmo⁽¹²⁾. No entanto, em relação aos recursos tecnológicos, os investimentos devem servir de subsídios para aumentar a eficiência de forma a considerar o equilíbrio entre os custos das fiscalizações e os recursos financeiros disponíveis⁽²³⁾.

Em relação aos custos e o tempo despendidos para as atividades fiscalizatórias, as variáveis foram analisadas em um estudo realizado no departamento de fiscalização do COREN do estado de São Paulo, sendo a média de R\$ 299,15 e 171 minutos na primeira inspeção à instituição. Ressaltam-se, ainda, alguns elementos que podem colaborar para que o tempo aumente, como o porte da instituição, complexidade dos serviços oferecidos e o conhecimento específico e experiência prévia do fiscal na área⁽¹⁷⁾. Essas informações contribuem com o sistema, por gerar subsídios para incrementar a eficiência e a efetividade dos recursos humanos requeridos no processo de fiscalização, visto que a fiscalização corresponde a 2,27% do orçamento total da autarquia federal⁽¹⁵⁾.

As diversas facetas e questões que envolvem as esferas de regulamentação, fiscalização e atuação profissional são importantes para funcionamento dos serviços de enfermagem. A fiscalização educa as pessoas envolvidas e combate a atuação em desrespeito às leis, em favor do interesse público, direitos e liberdades individuais, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.

Limitações do estudo

As dificuldades relacionadas à falta de um descritor específico limitaram as buscas, visto que a maioria dos artigos utilizou "Regulação e Fiscalização em Saúde" como descritor, porém a definição não converge com o tema estudado, sendo considerada uma função essencial em saúde pública, cujo objetivo é "desenvolver e/ou aperfeiçoar os marcos regulatórios e leis, bem como a execução das atividades para assegurar o cumprimento da regulação de forma oportuna, congruente e completa". A indisponibilidade de alguns artigos na íntegra pode ser considerada uma limitação encontrada no procedimento de coleta de dados. Além disso, a escassez de artigos internacionais que discorram sobre a fiscalização do exercício profissional da enfermagem nos serviços de saúde limita a discussão apenas ao Brasil.

Contribuições para a área da enfermagem, políticas públicas e saúde

Compreender a importância da atividade para garantia de direitos sociais, qualidade nos serviços e assistência de enfermagem, além de reconhecer o trabalho dos conselhos de classe na enfermagem pode subsidiar avanços para a área. A abertura e o estímulo para pesquisas como a presente representam uma iniciativa fundamental e compromisso com a qualificação do processo de fiscalização.

CONCLUSÕES

O COREN e o COFEN desempenham importante função regulatória do exercício de enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem, e mesmo com os 27 estados da federação compo

o sistema COFEN/COREN e cumprindo com a fiscalização, ainda assim há escassez de divulgação das ações realizadas, o que limita as contribuições do maior contingente profissional na área da saúde.

A fiscalização do exercício profissional da enfermagem no Brasil ainda é pouco explorada, o que justifica a necessidade de mais estudos na área. Fala-se do processo, discutem-se os aspectos relacionados a custos, desafios e dificuldades, mas não há enfoque nas atividades corretivas, disciplinares e educativas, bem como pouco se fala sobre notificações, encaminhamento e desfechos.

Por meio do conjunto de diretrizes que envolvem o processo de fiscalização, garante-se a assistência por profissional habilitado, organizando-se o processo de trabalho em enfermagem e resguardando os interesses da saúde pública e o bem-estar da sociedade.

FOMENTO

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS/MEC – Brasil.

CONTRIBUIÇÕES

Soldera AGS, Duarte SJH e Almeida RGS contribuíram com a concepção ou desenho do estudo/pesquisa. Soldera AGS, Penha LS, Silva DL, Duarte SJH e Almeida RGS contribuíram com a análise e/ou interpretação dos dados. Soldera AGS, Penha LS, Silva DL, Duarte SJH e Almeida RGS contribuíram com a revisão final com participação crítica e intelectual no manuscrito.

REFERÊNCIAS

1. Ministério do Trabalho e Previdência Social (BR). Lei 5.905 de 12 de julho de 1973. Dispõe sobre a criação dos conselhos federal e regionais de enfermagem e das outras providências [Internet]. 1973[cited 2022 Dec 21]. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5905.htm
2. Presidência da República (BR). Decreto-Lei n. 94.406, de 08 de Junho de 1987. Regulamenta a Lei n. 7.498, de 25 de Junho de 1986, que dispõe sobre o exercício da enfermagem [Internet]. Diário Oficial da União. 1987 [cited 2023 Jan 03]. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d94406.htm
3. Conselho Federal de Enfermagem (Cofen). Resolução COFEN nº 617/2019. Atualiza o Manual de Fiscalização do Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem, o quadro de Irregularidades e Ilegalidades e dá outras providências [Internet]. 2019 [cited 2023 Jan 07]. Available from: https://www.cofen.gov.br/resolucao-cofen-no-617-2019_74627.html
4. Conselho Federal de Enfermagem (Cofen). Resolução COFEN nº 374/2011. Normatiza o funcionamento do Sistema de Fiscalização do Exercício profissional da Enfermagem e dá outras providências [Internet]. 2011 [cited 2023 Jan 25]. Available from: https://www.cofen.gov.br/resoluco-cofen-n-3742011_6590.html
5. Almeida ACT. Subseções no Sistema Cofen/Coren: uma análise de viabilidade sobre a ótica econômica [Dissertação] [Internet]. Brasília: Universidade de Brasília; 2021 [cited 2023 Jan 03]. 117 p. Available from: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/41308>
6. Conselho Federal de Enfermagem (Cofen). Enfermagem em Números [Internet]. 2023[cited 2023 Feb 24]. Available from: <http://www.cofen.gov.br/enfermagem-em-numeros>
7. Peters MDJ, Godfrey C, Mclnerney P, Soares CB, Khalil H, Parker D. Chapter 11: Scoping Reviews. In: Aromataris E, Munn Z (Editors). Joanna Briggs Institute Reviewer's Manual[Internet]. The Joanna Briggs Institute; 2017 [cited 2022 Nov 20]. Available from: <https://reviewersmanual.joannabriggs.org/>
8. Ouzzani M, Hammady H, Fedorowicz Z, Elmagarmid A. Rayyan: a web and mobile app for systematic reviews. Syst Rev. 2016;5:210. <https://doi.org/10.1186/s13643-016-0384-4>
9. Tricco AC, Lillie E, Zarin W, O'Brien KK, Colquhoun H, Levac D, et al. PRISMA extension for scoping reviews (PRISMA-ScR): checklist and explanation. Ann Intern Med. 2018;169(7):467-73. <https://doi.org/10.7326/M18-0850>
10. Costa EO, Germano RM, Medeiros SM. The fiscalization of the professional practice in the Nursing Federal Council. Reme: Rev Min Enferm. 2014;18(1):208-12. <https://doi.org/10.5935/1415-2762.20140016>
11. Silveira LR, Ramos SRF. Os maiores desafios e dificuldades para realizar o trabalho de fiscal do COREN/SC. Enferm Foco. 2014;5(1):33-36. <https://doi.org/10.21675/2357-707X.2014.v5.n1.2.602>
12. Silveira LR, Ramos FRS, Schneider DG, Vargas MAO, Barlem ELD. Sofrimento moral em enfermeiros dos departamentos de fiscalização do Brasil. Acta Paul Enferm. 2016;29(4):33-36. <https://doi.org/10.1590/1982-0194201600062>
13. Rodrigues MA, Santana RF, Paula RCC, Silva MTN, Santo FHE. Exercício profissional de enfermagem em instituições de longa permanência para idosos: estudo retrospectivo. Texto Contexto Enferm. 2018;27(2):1-9. <https://doi.org/10.1590/0104-070720180001700016>
14. Pereira LH, Rodrigues ACC, Santos PT, Ribeiro LCM. Fiscalização do exercício profissional na área da saúde. Enferm Foco. 2019;10(6):28-35. <https://doi.org/10.21675/2357-707X.2019.v10.n6.2253>
15. Persegona MFM, Silva MCN, Freire NP, Almeida WC, Filete M, Medeiros GC, et al. Conselho federal de enfermagem: governança e gestão estratégica orientada para resultados das atividades finalísticas. Enferm Foco 2019;10 (6):6-15. <https://doi.org/10.21675/2357-707X.2019.v10.n6.3385>

16. Costa IZK. Fiscalização de enfermagem no município do rio de janeiro: assistência neonatal (2010-2019) [Dissertação] [Internet]. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; 2021[cited 2022 Dec 01]. 104 p. Available from: <http://www.unirio.br/ppgenf/dissertacoes-ppgenf-unirio-ano-2021/ingrid-zuvanov-kahl-costa/view>
 17. Alves VLS, Lima AFC. In loco nursing practice inspection costs in a Brazilian setting. *Rev Esc Enferm USP*. 2022;56:e20210382. <https://doi.org/10.1590/1980-220XREEUSP-2021-0382>
 18. Alves VLS, Lima AFC. Supervision of the professional practice of nursing: case study describing the “on-site inspection” sub-process. *Rev Bras Enferm*. 2022;75(2):e20210823. <https://doi.org/10.1590/0034-7167-2021-0823pt>
 19. Reis GAX, Matsuda LM, Souza VS, Ferreira AMD, Oliveira JLC, Costa MAR, et al. Judicialization of nursing malpractice in perioperative care, and delivery and birth assistance. *Rev Bras Enferm*. 2022;75(1):e20200066. <https://doi.org/10.1590/0034-7167-2020-0066>
 20. Bezerra MAR, Tôrres LS, Morais LC, Rocha RC, Carneiro CT, Rocha KNS, et al. Concepções da equipe de enfermagem sobre atuação do Sistema Conselho Federal de Enfermagem/Conselhos Regionais. *Rev Enferm Atenção Saúde*. 2017;6(2):20-32. <https://doi.org/10.18554/reas.v6i2.2027>
 21. Hausmann M, Peduzzi M. Articulação entre as dimensões gerencial e assistencial do processo de trabalho do enfermeiro. *Texto Contexto Enferm*. 2009;18(2):258-65. <https://doi.org/10.1590/S0104-07072009000200008>
 22. Duncan S, Thorne S, Rodney P. Evolving trends in nurse regulation: what are the policy impacts for nursing’s social mandate? *Nurs Inq*. 2014;22(1):27–38. <https://doi.org/10.1111/nin.12087>
 23. Francisco IMF, Castilho V. A enfermagem e o gerenciamento de custos. *Rev Esc Enferm USP*. 2002;36(3):240-4. <https://doi.org/10.1590/S0080-62342002000300005>
-