

LEGISLAÇÃO REFERENTE À PRÁTICA DA ENFERMAGEM¹

POR PEARL McIVER

*Chefe da Divisão de Enfermagem de Saúde Pública, Serviço de Saúde Pública,
Departamento de Saúde, Educação e Assistência dos Estados Unidos*

O propósito principal de licenciar os membros de qualquer profissão ou ocupação é assegurar ao público que as pessoas licenciadas estão habilitadas a prestar os seus serviços com competência. Em enfermagem, como em qualquer outra profissão, as enfermeiras são licenciadas (ou registradas) para garantir ao público um serviço de enfermagem de confiança.

Tanto as enfermeiras como o público consideram, de vez em quando, a promulgação de uma lei sobre o exercício da enfermagem como um esforço para proteger a enfermeira idónea da concorrência de pessoas sem os qualificativos requeridos. Uma boa lei sobre o exercício da enfermagem protege sem dúvida a pessoa habilitada contra a concorrência desleal. No entanto, a não ser que a junta que concede as licenças possa assegurar ao público que todas aquelas que são licenciadas são competentes e que ninguém com os mesmos qualificativos foi excluído da profissão, a lei de licenciamento pode resultar em um "monopólio" e não levará a cabo o seu propósito principal que é proteger o público das pessoas que exercem a enfermagem sem oferecer segurança.

O origem da história das normas regulamentares das diversas ocupações pode se encontrar na Idade Média. Os sindicatos europeus de comerciantes, artífices e membros de profissões estabeleceram regulamentos que controlavam a admissão a estes vários grupos, chegando quase a organizar um monopólio dentro de cada grupo. Os sindicatos floresceram durante vários séculos mas desapareceram nos princípios do século desenove quando a era da "livre concorrência" começou a prosperar.

Os sindicatos nunca se estabeleceram na América mas algumas das características da sua organização foram transplantadas para as Colônias Americanas. Duas destas características foram: (1) Divisão das classes trabalhistas em três categorias: mestre, obreiro e aprendiz; (2) Regulamentos legais para os aprendizes.²

Em virtude de existirem poucas escolas profissionais durante os primeiros tempos da América, um número limitado de médicos e advogados fizeram os seus cursos em universidades europeias, e, quando

¹ Trabalho apresentado ao Terceiro Congresso Regional de Enfermagem da Repartição Sanitária Pan Americana, no Rio de Janeiro, Brasil, em 20 de Julho de 1953.

² Bane, Frank: Legislação relativa ao exercício de profissões nos Estados, Conselho dos Governos Estaduais, 1313 E. 16 Street, Chicago, Illinois, pág. 3.

regressaram à América, passaram a ser “mestres” das suas profissões e a ensinar segundo o sistema de aprendizagem.

Na época Colonial fizeram-se várias tentativas para regulamentar o exercício da medicina. Contudo, durante os princípios do século desenove foram introduzidas e promulgadas numerosas leis. Estas leis estavam diretamente relacionadas com a organização do Estado e com as sociedades médicas locais. Tais sociedades estavam interessadas na espécie de adestramento proporcionado aos médicos e na qualidade de serviços prestados por profissionais. Pediram ao Estado o reconhecimento legal dos padrões que consideravam desejáveis e estabeleceram leis que regularam o exercício da medicina.

Nos Estados Unidos, em enfermagem, como em medicina, a promulgação de leis de licenciamento de profissionais estava diretamente ligada com a organização das associações nacionais e estaduais de enfermeiras. De 1900 a 1920, quarenta e cinco dos 48 Estados promulgaram leis sobre o exercício da enfermagem e a maioria das associações estaduais de enfermeiras foram organizadas antes de 1910. Geralmente, todos os Estados e territórios dos Estados Unidos possuem alguma forma de legislação para controlar o exercício da enfermagem. O licenciamento de grupos profissionais é uma das funções que a Constituição dos Estados Unidos reserva aos Estados. Por conseguinte, tôdas essas leis são leis estaduais nos Estados Unidos, enquanto que em muitos outros países o licenciamento de grupos profissionais é feito pelo governo da nação.

TIPOS DE LEGISLAÇÃO RELATIVOS AO LICENCIAMENTO PROFISSIONAL

O único tipo de legislação que verdadeiramente protege o público é a que estabelece o licenciamento obrigatório, que exige que qualquer pessoa que preste serviços de enfermagem remunerados possua certos qualificativos e passe um exame para provar que êle ou ela tem competência para prestar serviços profissionais de enfermagem. No entanto, quando uma lei desta natureza é promulgada, tem, geralmente, uma “cláusula atenuante” que permite o licenciamento daqueles que usualmente exercem uma profissão, mesmo que não possuam todos os requisitos. Por isso, uma lei obrigatória pode permitir o licenciamento de um número de pessoas que não possuem os qualificativos necessários para exercerem a enfermagem com competência.

Uma lei “facultativa” sobre o exercício da enfermagem não proíbe uma pessoa não-licenciada de exercer a profissão, mas não permite que essa pessoa se intitule enfermeira licenciada (ou registrada). Não é necessário introduzir uma “cláusula atenuante” numa lei facultativa porque a lei não impede ninguém que usualmente exerça enfermagem de ganhar a sua vida dessa maneira. Por conseguinte, o público tem a certeza de que tôdas as enfermeiras licenciadas possuem os requisitos necessários para exercer a enfermagem profissional, mas, uma vez que as enfer-

meiras não-licenciadas podem continuar a exercer enfermagem, o doente ou a sua família deve assumir a responsabilidade de verificar se a chamada enfermeria é ou não licenciada.

A maior parte das leis sôbre o exercício da enfermagem promulgadas nos Estados Unidos antes de 1920 diziam respeito do licenciamento (ou registro) sômente de enfermeiras profissionais diplomadas e as leis eram mais facultativas do que obrigatórias. O título de "Enfermeira Registrada" estava protegido mas as enfermeiras práticas e outras podiam cuidar de doentes desde que não se intitulassem "Enfermeiras Registradas".

Antes de 1920 sômente sete Estados licenciavam enfermeiras práticas ou atendentes. Em virtude de nessa época haver muito poucas escolas reconhecidas para enfermeiras práticas, os requisitos para o exercício da enfermagem prática eram muito imprecisos e algumas vezes a única credencial exigida para o licenciamento era uma carta de recomendação de um médico ou de um antigo doente. Hoje em dia, 39 Estados têm leis que regulam o exercício de enfermeiras práticas, e dentro êstes, 28 Estados especificam a necessidade de completar um curso estabelecido para êsse fim. Só um dos Estados que exige um programa definitivo de estudo tem uma lei obrigatória que proíbe as pessoas não-licenciadas de exercerem enfermagem.

CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS DE UMA LEI SÔBRE O EXERCÍCIO DA ENFERMAGEM

(1) Tôda a enfermagem deve ser abrangida por uma só lei sôbre o exercício da enfermagem. Se existirem escolas reconhecidas para enfermeiras práticas, o licenciamento de enfermeiras práticas deve ser incluído na mesma lei.

(2) Os membros da "banca de examinadores" encarregados de dar cumprimento à lei sôbre o exercício da enfermagem devem possuir os qualificativos necessárias para inspecionar e abonar escolas de enfermagem; para avaliar todos os aspectos do programa de educação básica; para determinar as matérias sôbre as quais as candidatas terão de ser examinadas; e para preparar e conduzir os exames que, em cada categoria, separarão as enfermeiras habilitadas das não habilitadas. Quando se consideram as responsabilidades da banca, torna-se evidente que só um limitado número de enfermeiras profissionais e nenhuma enfermeira prática está habilitada a ser membro da banca. No entanto, muitas vezes, as enfermeiras práticas acham que deviam estar representadas na banca. Por isso, algumas leis especificam que pelo menos um membro da banca deve ser uma instrutora habilitada de uma escola prática de enfermagem. Outras leis determinam a constituição de um comitê consultivo de enfermeiras práticas com requisitos específicos relativos às funções do mesmo comitê.

(3) A "Enfermagem Prática" deve ser definida e os requisitos para

admissão ao exame para obtenção de licença devem ser especificamente determinados. Estas especificações incluem geralmente requisitos acadêmicos, duração e conteúdo geral do curso, padrões requeridos pela escola que dá o curso, certidão de idade, qualidades morais, etc.

(4) A lei deve dar autoridade à banca para empregar os assistentes necessários; para fazer regulamentos respeitantes a assuntos tais como organização escolar e equipamento, qualificativos do corpo docente; ampliar o programa de estudos de uma escola de enfermagem reconhecida, etc. Estes e outros são fatores variáveis e somente os requisitos gerais devem ser especificados na lei. É muito mais fácil rever regulamentos, em harmonia com progresso dos tempos, do que emendar disposições legislativas.

(5) A banca deve estar autorizada a suspender ou revogar licenças por razões justas e a processar os que violem qualquer das cláusulas da lei.

(6) Se a lei proposta é uma lei obrigatória deve ser introduzida uma "cláusula atenuante". Nos Estados Unidos a Constituição não permite legislação que elimine o exercício de enfermeiras práticas que não possuem os requisitos especificados na nova lei. No entanto, a "cláusula atenuante" deve determinar um período de tempo definido durante o qual essas enfermeiras práticas possam ser aceitas e às candidatas deve ser requerida a apresentação de provas da sua experiência e a passagem de um exame que determinará a sua competência para o exercício das funções.

PREPARAÇÃO DE UM PROGRAMA LEGISLATIVO DE ENFERMAGEM

Há mais de cinquenta anos, Lavinia L. Dock, uma das enfermeiras pioneiras e líderes dos Estados Unidos, escreveu:

"Muitas de nós temos a impressão errônea de que a "lei" é qualquer coisa semelhante a um produto acabado do qual se podem comprar certas quantidades já preparadas, tal como se encomendam produtos de uso caseiro. Ouvem-se muitas vezes as seguintes palavras: Devia haver uma lei para obrigar desta maneira e daquela, ou, "Uma coisa dessas devia ser proibida por lei". Isto é uma atitude normal perante qualquer coisa fora do comum. Devemos compreender que as leis são acórdos públicos feitos por pessoas como nós e que nós podemos fazer o mesmo. Promulgar leis para regulamentar a nossa profissão é apenas fazer em larga escala o que já fazemos em escala reduzida, nas nossas constituições voluntárias e estatutos. Devemos primeiro decidir o que queremos fazer, depois analisar as opiniões divergentes, e, finalmente, de comun acôrdo, fazer as concessões que venham a merecer o apóio da maioria."³

Tanto em medicina como em enfermagem, a organização de associações profissionais nacionais é geralmente precedida pela promulgação de leis

³ Dock, Lavina L.: O que podemos esperar da lei, *Jornal Americano de Enfermagem*, Outubro de 1900 (Reproduzido no *Jornal Americano de Enfermagem*, Vol. 50, págs. 599-600).

regulamentares. Uma organização profissional ativa constituída por enfermeiras diplomadas interessadas na qualidade dos serviços de enfermagem à disposição dos seus concidadãos é um dos primeiros passos a dar. Deve existir acôrdo entre os membros de associações relativamente aos padrões que devem ser estabelecidos. "Padrões Ideais" não podem ser alcançados imediatamente. Pelo menos metade das escolas existentes e metade ou mais das enfermeiras práticas devem estar à altura dos padrões propostos antes que o corpo legislativo e o público dêem o seu apôio à nova lei.

Quando os membros da profissão de enfermagem tiverem chegado a um acôrdo acerca das cláusulas da nova lei, estas cláusulas devem ser discutidas com os profissionais afins (médicos, dentistas, visitadoras sanitárias, etc.) para pô-los ao par dos objetivos da nova lei e das razões que justificam os padrões propostos. Grupos de cidadãos, tais como clubes de mulheres, clubes de homens no serviço militar e grupos religiosos, devem ser informados sôbre o objetivo da lei e sôbre a forma pela qual os beneficiará na qualidade de clientes de serviços de enfermagem. Algumas das perguntas às quais as enfermeiras devem estar preparadas para responder quando lhes forem feitas por êstes vários grupos são:

(1) Quem dará cumprimento à lei?

Uma banca de enfermeiras examinadoras deve dar cumprimento à lei. A banca pode ser um organismo independente diretamente responsável perante o chefe executivo do país ou Estado, ou pode ser uma das várias bancas profissionais e técnicas que são responsáveis perante o Departamento de Licenças ou o Departamento de Educação. Muitas bancas profissionais são compostas unicamente por membros de profissão que vai ser licenciada.

(2) Como são os membros da banca escolhidos e nomeados?

Em virtude de os membros da banca terem de possuir qualificativos muito especiais, os membros da maioria das bancas examinadoras profissionais são nomeados pelo Governador ou Chefe Executivo do Estado ou país e os seus nomes são escolhidos de uma lista de pessoas habilitadas apresentada pela associação profissional em questão.

(3) Como serão financiadas as despesas inerentes a licenças?

As despesas inerentes a licenças, na maior parte dos casos, são financiadas por taxas pagas pelas candidatas. Por via de regra, o custo das licenças não é financiado pelo fundo geral de impostos.

(4) Tal lei estimulará novas matrículas ou terá o efeito opôsto?

A experiência indica que o reconhecimento profissional pelo Estado estimula a matrícula de candidatas qualificadas em virtude do prestígio que dá às enfermeiras. O estabelecimento de certos padrões para as candidatas a escolas de enfermagem pode excluir algumas aspirantes, mas o número que será atraído pelos padrões mais elevados e pelas melhores oportunidades educativas, será, sem dúvida, maior do que o número das

que não são admitidas por não possuírem os requisitos de admissão.

(5) Uma lei obrigatória ou uma lei facultativa sobre o exercício de enfermagem poderá impedir os amigos e parentes de dispensar serviços de enfermagem gratuitos?

Uma vez que a lei se aplica somente àqueles que prestam serviços de enfermagem remunerados não afetará aqueles que voluntariamente oferecem os seus serviços.

(6) Tal lei impedirá os hospitais de empregarem ajudantes e serventes de enfermaria? As criadas de casas particulares podem ajudar a tratar de doentes?

A lei sobre o exercício da enfermagem não diz respeito a pessoal auxiliar cuja função principal não é a enfermagem.

(7) Uma lei sobre o exercício da enfermagem melhorará os serviços de enfermagem à disposição do público?

A história comprova que o licenciamento de membros de qualquer profissão tem contribuído para: (a) melhorar as instituições educativas que preparam os profissionais; (b) reduzir o número de pessoas que exercem a profissão sem as habilitações necessárias; (c) aumentar os qualificativos de profissionais mediante o fomento da investigação científica, e melhoramento dos métodos científicos e ética.

RESUMO

O propósito fundamental de uma lei sobre licenciamento profissional é proteger os interesses do público assegurando-lhe os serviços competentes de pessoas licenciadas. Indiretamente, aumentará o prestígio dos profissionais licenciados e, sem dúvida, estimulará o aperfeiçoamento da instrução profissional. Uma lei sobre o exercício da enfermagem não resolverá todos os problemas inerentes ao provimento de bons serviços de enfermagem. Por conseguinte, a profissão organizada deve estar continuamente atenta às necessidades do público e ao progresso da medicina. Tanto a quantidade como a qualidade dos serviços devem ser mantidas em equilíbrio. O aperfeiçoamento de padrões (que tenha como resultado o aperfeiçoamento da qualidade dos serviços de enfermagem) deve ser fator constante, mas a elevação dos padrões deve levar em conta os recursos disponíveis.

As características essenciais de uma lei sobre o exercício da enfermagem devem incluir:

(1) Uma definição da enfermagem, tanto profissional como prática se a lei disser respeito a ambas.

(2) Uma cláusula específica para a escolha e nomeação da banca ou das pessoas encarregadas de dar cumprimento à lei.

(3) Autoridade à banca para adotar regulamentos relativos aos qualificativos das candidatas a licença, e aos padrões exigidos às instituições educativas que preparam profissionais.

(4) Autoridade para processar os que violam as cláusulas da lei.

Quando se está preparando um programa legislativo, o primeiro passo de maior importância é a organização de uma associação profissional ativa, unida no apoio a dar aos padrões propostos. Os seus membros devem estar bem informados, sobre as razões de ser de cada cláusula da lei e dispostos a interpretar essas cláusulas perante os grupos profissionais afins e o público. Será infinitamente mais fácil e satisfatório dar cumprimento à lei se as enfermeiras, os grupos profissionais afins e o público (os clientes dos serviços de enfermagem) estiverem inteirados da lei e de acordo com os padrões propostos, antes da sua promulgação.

ESSENTIAL FEATURES OF LEGISLATION ON THE PRACTICE OF NURSING (*Summary*)

The only real purpose of a licensing law is to protect the interests of the public through assuring competent service from those who are licensed. Indirectly, it will increase the prestige of those licensed and undoubtedly will stimulate improvements in the preparation of the practitioners. A nurse practice act will not solve all of the problems incident to the provision of good nursing care. Therefore, the organized profession must be continually on the alert to the unmet needs of the people and to medical progress. Both quantity and quality of service must be kept in balance. Improvements in standards (which should result in improved quality of nursing service) must be continuous, but raising standards must be consistent with the available supply.

The essential features of a nurse practice act should include:

- (1) A definition of nursing, both professional and practical nursing, if the act covers both.
- (2) Specific provision for the selection and appointment of the board or persons who are to administer the act.
- (3) Authority for the board to draft regulations concerning the qualifications of those applying for licensure and the standards required of educational institutions which prepare the practitioners.
- (4) Authority to prosecute those who violate provisions of the law.

When preparing for a legislative program, an active professional association which is united in support of the proposed standards is a most important first step. The members must be well informed with regard to the reasons for each provision of the law, and willing to actively interpret those provisions to allied professional groups and to the public. The administration of the law will be infinitely easier and more satisfactory if nurses, allied professional groups and the public (the consumers of nursing) are familiar with and in favor of the proposed standards prior to its passage.

TERCER CONGRESO REGIONAL DE ENFERMERAS
Celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 19 al 25 de julio, 1953



Sesión Plenaria



Las relatoras de los ocho grupos de trabajo presentan sus informes.



Uno de los grupos de trabajo.



Exposición de actividades de enfermería.