

ARTIGO

DOI: 10.3395/2317-269X.00536

# A instrumentalidade nas ações de vigilância sanitária em Minas Gerais

## Instrumentality in local actions of health surveillance

Ana Valesca Fernandes  
Gllson Silva\*

Francisco Carlos Felix Lana

### RESUMO

Trata-se de um recorte de tese de doutorado que utilizou o Interacionismo Simbólico como referencial teórico e a Teoria Fundamentada dos Dados como método, para compreender as interpretações e os sentidos atribuídos aos instrumentos utilizados nas ações locais de vigilância sanitária e como eles interferem na identificação do risco e nas escolhas das intervenções. O profissional utiliza um conjunto de referências técnicas, empíricas e instrumentais que lhe permite interpretar as possibilidades de ações e as condições situacionais. Utilizando a legislação sanitária, o conhecimento e a experiência, o profissional identifica e avalia o risco. Estes instrumentos estruturam os saberes e as ações, compondo um processo objetivado racionalmente que utiliza o conhecimento técnico e interpretações críticas, mas que envolve decisões subjetivas baseadas na experiência e nas interpretações. A intervenção é a representação da existência do risco e da ação protetora. É definida em um contexto específico, constituindo um sistema com objetivo de modificar uma situação problemática. Não basta identificar o risco, mas definir como e quais meios podem ser mobilizados para controlá-lo. Intervir constitui-se, portanto, em um desafio científico e político para o profissional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Vigilância Sanitária; Controle de Risco; Pesquisa Qualitativa

### ABSTRACT

This article is part of a doctoral thesis that uses both Symbolic Interactionism as a theoretical framework, and Grounded Theory as a method, to understand the interpretations and meanings attributed to the instruments used in local actions of health surveillance; also to comprehend how these instruments interfere with risk identification and decision-making processes of interventions. The professional uses a set of empirical techniques and instrumental references that allow him to interpret possibilities for actions and situational conditions. Using health legislation, knowledge, and experience, the professional identifies and assesses the risk. These instruments structure knowledge and actions, rationally composing an objectified process using technical knowledge and critical interpretations; this nonetheless involves subjective decisions based on experience and interpretations. The intervention is the representation of the existence of risk and of protective measures. It is set in a specific context, constituting a system aiming to modify a problematic situation. It is not enough to identify the risk, but to define how and what means can be mobilized to control it. Intervening constitutes therefore a scientific and political challenge for the professional.

**KEYWORDS:** Health Surveillance; Risk Management; Qualitative Research

Escola de Enfermagem, Universidade  
Federal de Minas Gerais (EE/UFMG),  
Belo Horizonte, MG, Brasil

\* E-mail: [anavalescafernandes@hotmail.com](mailto:anavalescafernandes@hotmail.com)

Recebido: 20 fev 2015  
Aprovado: 05 jan 2016



## INTRODUÇÃO

A Vigilância Sanitária (VISA) se insere no campo das práticas sociais de promoção da saúde. A prevenção de riscos compõe um dos três grupos de estratégias do conjunto de suas práticas junto com a proteção e a promoção da saúde. As ações de prevenção buscam evitar a ocorrência de doenças ou agravos específicos. As estratégias de promoção da saúde incluem ações que buscam a melhoria do bem-estar. A proteção da saúde compreende ações específicas para proteger indivíduos ou população contra doenças ou agravos<sup>1</sup>. Centradas no controle dos riscos, as práticas da VISA integram a prevenção de doenças e agravos, a proteção e a promoção da saúde<sup>2</sup>.

Na VISA, o risco é avaliado em processos, procedimentos, ambientes, produtos e serviços de interesse sanitário e o objetivo das suas ações é inibir ou minimizar seus efeitos à saúde da população<sup>2</sup>. Esses objetos de controle necessitam atender a condições especiais e essas condições são avaliadas e analisadas em relação aos atributos que possuem como eficácia, qualidade e segurança e em relação aos riscos que portam<sup>3</sup>. Eles possuem, portanto, três características básicas que justificam as ações de VISA: são de interesse da saúde, produzem benefícios e possuem riscos intrínsecos<sup>4</sup>.

A análise de risco utiliza a lógica, a razão e a deliberação científica para suportar a gestão de risco<sup>5</sup>. Abordagens para avaliação e gestão de riscos são baseadas na visão tradicional do risco objetivo, relacionado à probabilidade, incerteza e consequências negativas. A avaliação do risco se concentra em como os resultados futuros podem ser calculados numa relação de causa e efeito<sup>6</sup>.

Entretanto, diversos estudos<sup>5,6,7,8</sup> apontam que as avaliações de risco não são estritamente baseadas em um cálculo da probabilidade estatística. Existem modelos, suposições e técnicas de avaliação subjetiva do risco que são, por vezes, muito diferentes dos modelos científicos<sup>9</sup>.

A maneira em que a subjetividade permeia as avaliações de risco está na dependência dos julgamentos em todas as fases do processo, desde a estruturação inicial de um risco até a estimativa de parâmetros de exposições e as consequências<sup>5</sup>.

A identificação do risco e a avaliação das suas consequências representam uma mistura de ciência e julgamento com importantes fatores psicológicos, sociais, culturais e políticos. Dependem da produção de conhecimento sobre o risco que cria uma capacidade de agir<sup>5,10</sup>.

Desta forma, o risco é contextual e o que é ou não é considerado um risco depende de outras coisas. As relações sociais, as relações de poder e hierarquias, crenças, conhecimentos, experiências, discursos, práticas e memórias coletivas, tudo isto conforma as noções sobre risco e segurança. Risco é um termo relacional que emerge de contextos, dependendo de significados convencionalmente estabelecidos e partilhados. O risco integra o que é descritivo, factual e os componentes normativos, portanto, está aberto à negociação e contestação<sup>9</sup>.

O ato de definir e avaliar o risco é como um jogo em que as regras devem ser socialmente negociadas dentro do contexto de um problema específico. Quem controla a definição de risco, isto

é, determina as regras do jogo de risco, controla a solução racional para o problema em questão. Dependendo da forma como o risco é definido, poderá obter uma ordem diferente de soluções da ação. Definição de risco é, assim, um exercício no poder<sup>9</sup>.

Nas ações locais de VISA, os profissionais identificam e avaliam o risco sanitário por meio da observação sistemática e disciplinada dos processos e procedimentos na produção de bens, serviços e dos ambientes de interesse da saúde<sup>11</sup>. Para atuar, os profissionais utilizam um conjunto de referências técnicas, empíricas, instrumentais e culturais que lhes permite interpretar os componentes de uma situação, que se constitui a partir de áreas específicas. São considerados os meios, as possibilidades de ações e as condições situacionais incluindo os aspectos restritivos, como influência política e impactos sociais<sup>12</sup>.

Os meios de trabalho, isto é, os instrumentos e os saberes utilizados para a transformação ou intervenção sobre estes objetos, são os instrumentos materiais, normas técnicas e jurídicas e saberes mobilizados para a realização do controle sanitário<sup>3</sup>.

A utilização dos instrumentos necessários para a realização do trabalho é definida como a técnica ou instrumentalidade que envolve a habilidade desta utilização, dando a singularidade ao trabalho. A utilização dos meios de trabalho, ou seja, a técnica é orientada por uma racionalidade instrumental, o saber-fazer, que envolve a habilidade e capacidade de utilização dos instrumentos e saberes no ato do trabalho. Cada indivíduo utiliza a técnica de maneira singular<sup>3</sup>.

O controle do risco na VISA é regido por regras técnicas baseadas na legislação, no conhecimento científico, no saber empírico e implica na intervenção sobre acontecimentos observáveis<sup>13</sup>. Este controle envolve decisões que consideram as condições, situações e contextos.

Quais são as referências técnicas e empíricas que os profissionais utilizam para identificar e avaliar o risco em suas ações locais? Como eles utilizam os instrumentos e como desenvolvem as estratégias de intervenção para o seu controle?

Considerando que os instrumentos constituem os componentes que estruturam os saberes e a atuação do profissional, o objetivo deste estudo foi compreender as interpretações e os sentidos a eles atribuídos, como são utilizados para identificar, avaliar e intervir sobre o risco nas ações locais de VISA.

Ao se trabalhar com as interpretações e sentidos e toda a riqueza que incorporam, abarcam-se os processos socioculturais, o contexto histórico e o ambiente, a implicação destes sentidos nas ações representando, portanto, um espaço e tempo próprios.

Selecionar analiticamente as intervenções mais convenientes para os problemas observados envolve processos interpretativos e decisões estratégicas sobre como e quando utilizá-los e estudos sobre este tema são escassos.

A importância deste estudo está em abordar a instrumentalidade na VISA, denotando a riqueza nas suas interpretações,



quais as condições em que se inserem, como os profissionais assumem suas significações nos locais em que atuam, apreendendo-se, assim, uma dimensão vivida do trabalho.

## METODOLOGIA

Considerando a atuação do profissional como um componente político importante para o reconhecimento da função protetora da VISA, é fundamental compreender os instrumentos que estruturam as ações de controle do risco nas ações locais. Para tanto, foi escolhido o Interacionismo Simbólico como referencial teórico e a Teoria Fundamentada nos Dados (TFD) como método.

O Interacionismo Simbólico teve sua origem no final do século XIX, na Escola de Chicago, quando o filósofo George Mead, influenciado pelo pragmatismo filosófico e behaviorismo, fundamentou a teoria na descrição do comportamento humano. Baseado nos preceitos teóricos de Mead, Herbert Blumer, sociólogo e aluno de Mead, em 1937, desenvolveu os três pressupostos básicos, atribuindo à abordagem teórico-metodológica a expressão “interacionismo simbólico”<sup>14</sup>.

Esta abordagem busca compreender como as pessoas percebem os fatos ou a realidade a sua volta e como elas agem em relação às suas convicções. Seus pressupostos consideram que a ação do sujeito depende do significado que atribui ao objeto e da sua relação com o objeto e que, tanto as ações individuais quanto coletivas são construídas a partir da interação entre as pessoas, que definindo situações, agem no contexto social que pertencem<sup>14,15</sup>.

Desta forma, permite a compreensão do modo como as pessoas interpretam os objetos e as outras pessoas com as quais interagem e como tal interpretação conduz o comportamento individual em situações específicas<sup>14,15</sup>.

A TFD busca compreender o fenômeno investigado abordando o contexto e todas as condições em que está inserido, relacionando ações e interações para analisar as conseqüências. Conduz a transformação dos dados coletados em estruturas teóricas explicativas, trazendo o entendimento conceitual do objeto a partir de categorias que organizam e interpretam os eventos, explicam propriedades e as condições sobre as quais as ações emergem e variam nos fenômenos estudados. A categoria e as propriedades dela geradas são conceitos formados a partir dos dados, variando no seu grau de abstração. Assim, todo o processo busca identificar, desenvolver e relacionar os conceitos que explicam uma ação no contexto social<sup>16,17</sup>.

Na tentativa de buscar contextos diversos, os cenários selecionados foram a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); a Superintendência de Vigilância Sanitária do Estado de Minas Gerais, escolhida por desenvolver um projeto de fortalecimento de ações em VISA e por ser membro do Grupo de Trabalho (GTVISA) da ANVISA; e a Diretoria de Vigilância Sanitária do município Contagem, MG, que possui um parque industrial, uma extensa rede de serviços públicos e privados de interesse à saúde, incluindo um entreposto de alimentos das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais.

Foi realizada entrevista semiestruturada<sup>18</sup>, abordando questões gerais para cobrir as experiências de VISA e restritas para extrair

as experiências com o risco. As entrevistas foram realizadas nos meses de março (VISA municipal e estadual) e abril (ANVISA) de 2013 nos próprios locais de trabalho.

A quantidade de entrevistas realizadas, 16, não tem cunho estatístico, mas teórico, uma vez que o número de sujeitos foi determinado pela saturação teórica, ou seja, quando as informações começaram a ser repetidas, não acrescentando ou modificando o que já havia encontrado<sup>16</sup>.

Buscando a variação de profissionais e do trabalho executado, considerando a importância dos sujeitos para o esclarecimento do assunto e a disponibilidade para participar das entrevistas<sup>18</sup>, foram entrevistados fiscais, diretores, gerentes, coordenadores e assessores; médicos, farmacêuticos, dentistas, químico, bioquímico, advogado, administrador, engenheiro sanitário e outros de nível médio. Foram compostos, portanto, três grupos de entrevistados: gestor e fiscais da VISA municipal, gestor e profissionais que realizam inspeções, ações regulatórias, de monitoramento e de assessoria da VISA Estadual, diretores adjuntos, gerentes, coordenadores e um profissional do setor de planejamento da ANVISA.

A partir da primeira entrevista, realizada no município, buscou-se outros entrevistados para realizar comparações e verificar a existência de padrões e suas variações. Cada entrevistado recebeu um código identificado pelas letras iniciais de cada grupo, seguida de um número em ordem crescente, de acordo com a quantidade de entrevistados: Município: M1 a M5; Estado: E1 a E5; ANVISA: A1 a A6.

Cada entrevista foi imediatamente transcrita na íntegra, analisada e codificada linha a linha, definindo o conteúdo dos dados. Os significados, ações, contextos e pontos de vista foram nomeados, formando os códigos preliminares que foram comparados e agrupados, originando os códigos conceituais. Os códigos conceituais mais significativos e frequentes foram novamente agrupados e comparados gerando as categorias e subcategorias.

Elaboradas as conexões e comparações entre as categorias e as subcategorias, buscaram-se as propriedades e dimensões, as condições e circunstâncias nas quais os acontecimentos surgem (estrutura) e as ações e interações em resposta aos problemas ou questões (processo)<sup>16</sup>.

Organizadas as análises, foram realizadas as comparações e o refinamento a fim de relacionar como os profissionais entrevistados atuam, situam e diferenciam o risco. Foi constituída, assim, uma categoria que contém os componentes estruturais de identificação e controle do risco.

Este estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética e Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais, conforme parecer nº 218.942. As entrevistas foram realizadas com aqueles convidados que assinaram o Termo de Consentimento Livre Esclarecido.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

O processo analítico e de comparação constante dos dados permitiu identificar a categoria “identificando e avaliando o risco nas ações locais de VISA” e suas subcategorias “utilizando a



legislação, o conhecimento e a experiência” e “desenvolvendo as intervenções”. As categorias são os fatos importantes e as subcategorias respondem questões sobre o fenômeno (como, onde, quem, quando, com que consequência).

#### Identificando e avaliando o risco nas ações locais de VISA

Esta categoria e suas subcategorias apresentam as ações e interações que definem o modo como os entrevistados identificam, avaliam e intervêm sobre o risco.

A identificação dos riscos procura o componente do produto, processo, procedimento ou ambiente que cause um evento adverso, baseado em conhecimento científico envolvendo evidências causais, toxicológicas, epidemiológicas<sup>4</sup>. Já a avaliação aborda aqui, refere-se à atividade avaliativa que considera padrões, eficácia e segurança de estruturas (recursos físicos, materiais e humanos), processos (todas as atividades desenvolvidas) e resultados (produto ou serviço), para verificação de cumprimento de requisitos exigidos pelas normas e condições técnicas de produção, prestação de serviços ou ambientes. Identificado um risco, ele é avaliado em relação às causas e consequências, quando intervêm a capacidade de análise de situações para a tomada de decisões.

As ações locais de vigilância relacionadas pelos entrevistados são as fiscalizações e inspeções para obtenção e renovação de alvará sanitário, de Autorização de Funcionamento junto à ANVISA e de certificação de Boas Práticas de Fabricação (BPF), para atendimento às denúncias e reclamações. Estas ações são habituais, conservam seu caráter significativo para cada profissional, constituem-se de conhecimentos e práticas e estabelecem interações internas e externas.

Nestas ações, o profissional utiliza um conjunto de referências técnicas, empíricas, instrumentais e culturais que lhe permite interpretar as possibilidades de ações e as condições situacionais incluindo os aspectos restritivos, como influência política e impactos sociais.

*Utilizando a legislação, o conhecimento e a experiência para avaliar o risco*

Utilizando a legislação sanitária, o conhecimento e a experiência, o profissional identifica e avalia o risco.

*Algumas legislações já, forçadamente, impuseram que o critério de risco fosse verificado (M5).*

*Você tem que conhecer o que você quer avaliar e você tem que ver as variáveis que podem acontecer. As intervenções feitas nesse controle de risco são em todo o processo (E1).*

*Pode ter coisa que escapa da legislação e a gente detecta, porque a legislação vai dentro do correto [...] A avaliação*

*é muito da experiência, é uma coisa mais subjetiva. Aí que entra a experiência, de você detectar o risco (M3).*

Estes instrumentos constituem os componentes que estruturam os saberes e a atuação do profissional nas ações locais e são utilizados de acordo com as condições situacionais. Compõem, portanto, um processo objetivado racionalmente que utiliza o conhecimento técnico e interpretações críticas, mas envolve decisões subjetivas baseadas na experiência e nas interpretações atribuídas a cada componente, como explicita o Quadro.

A racionalidade da aplicação destes componentes resulta na tomada de decisão perante questões técnicas e práticas, transitando assim entre a objetividade e a subjetividade<sup>11</sup>.

A legislação determina e legitima o que deve ser feito, garantindo a legalidade das intervenções necessárias. A legislação sanitária contém normas (técnicas e jurídicas) de proteção da saúde que são imprescindíveis pelo caráter de intervenção das ações, estabelecendo medidas preventivas e repressivas além de regras para as atividades<sup>13</sup>.

Poder e norma são as duas faces da mesma moeda, existindo dois requisitos fundamentais para a norma jurídica - justiça e validade - e os dois requisitos do poder - legitimidade e legalidade. Existe um nexo entre a legalidade enquanto qualidade dos procedimentos (confere qualidade ao exercício do poder) e a legitimidade enquanto título para o exercício do poder. A legalidade e legitimidade são indispensáveis, pela relevância da relação entre meios e fins e o nexo que existe entre procedimentos e resultados<sup>19</sup>.

A legislação sanitária revela a ciência e a técnica através das padronizações e dos parâmetros, trazendo para a realidade aquilo que as pesquisas científicas avaliam e que não se consegue captar plenamente com os sentidos. Além de sua natureza técnica, tem o caráter prescritivo para a intervenção e abrange não apenas as práticas dos grupos pesquisados, mas também as práticas sociais e simbólicas. O conteúdo de uma legislação se torna um ato na fiscalização, onde pode mostrar suas insuficiências ou limites em garantir a articulação técnica e política, diante do imprevisto ou da incerteza.

Para M1, a legislação atribui um sentido à VISA e seu objeto:

*Todos os estabelecimentos comerciais, não importando só a questão de risco, mas para segurança própria dos estabelecimentos, eles deveriam procurar as legislações em vigor, procurar o setor do órgão competente que abriga as leis de risco, no caso a vigilância sanitária. (M1)*

Significando a legislação sanitária como as “leis de risco”, M1 atribui-lhe um sentido e interpreta a VISA como setor competente, de controle do risco. Nesta acepção, como referência simbólica, a VISA adquire um valor: abrigar as “leis de risco”. Durante

Quadro. Componentes estruturais utilizados nas ações locais de VISA.

Componentes estruturais	Processo	Dimensões
Legislação sanitária	Interpretação de legitimidade (obrigações a cumprir)	Objetividade
Conhecimento	Interpretação de consenso pela validade do saber	Objetividade
Experiência	Interpretação de intersecção dos outros componentes com os sentidos	Subjetividade



a ação os objetos se definem e redefinem em um dinamismo onde a interação simbólica se dá através da interpretação dessas ações, baseada nos significados que lhes é atribuído<sup>15</sup>.

Ao incorporar o risco e a função de controle, a legislação sanitária adquire a representação simbólica de *leis do risco*, categoria que envolve características enfatizadas pela padronização e regras de produção, constituindo-se em uma identidade referenciada à lei de proteção aos riscos, que garante segurança, também, aos próprios estabelecimentos. Esta categorização parece ser abstraída das conjunturas individual, social e política, baseada na legitimidade da legislação vinculada a uma instituição, pois o setor responsável que abriga as leis de risco é a vigilância sanitária.

A legislação se dispõe como um instrumental de controle dos riscos, mas é necessário o conhecimento de acordo com as demandas, as especificidades do contexto e a capacidade de converter esse conhecimento em ação.

*A lei por si só ela é... há uma palavra que diz que a letra mata, ela pode ser muito incisiva: fecha-se, abre-se, faça-se. O estudo, o conhecimento que você tem vai lhe dar diretriz para que você possa tomar uma solução a respeito daquele problema. (M4)*

Nem tudo pode ser retido na norma e a própria aplicação e interpretação da lei exige o conhecimento técnico. O conhecimento é entendido como um componente capaz de articular a ação em uma forma de reflexão que exige do profissional a capacidade de avaliar e intervir. Assim, na ação, o conhecimento é confrontado com a realidade que exige habilidades cognitivas para alcançar o objetivo de avaliar e, se necessário, intervir.

O processo cognitivo que elabora a percepção do risco está integrado a um determinado contexto, que abrange a perspectiva comportamental e aspectos pessoais relacionados à cognição, afetividade, aspectos biológicos e à capacidade de leitura e interação com o ambiente. É o processo cognitivo que transforma os perigos difusos em risco definido<sup>20</sup>.

O processo de transformar o conhecimento em uma decisão é permeado por diferentes interpretações e valorações do conhecimento existente. Existem conhecimentos diversificados, produzidos por diferentes disciplinas, com diferentes abordagens e contextos. Extrair e utilizar este conhecimento é um processo complexo, não existindo uma única forma para fazê-lo<sup>21</sup>.

Desta forma, a avaliação do risco começa com algum conhecimento prévio do que é “provável” e “improvável”, o que é “sério” e o que é “trivial” ou aparentemente “absurdo”. Tal julgamento deriva de fontes científicas e conhecimentos experimentais<sup>22</sup>.

O conhecimento que o profissional adquire está atrelado a interesses práticos, para se orientar e resolver os problemas com os quais se defronta nas ações. Comporta tanto as habilidades adquiridas ao longo do tempo quanto as descrições técnicas contidas em legislações e conteúdos científicos. Assim, o conhecimento teórico adquire significado na prática, estabelecendo a relação entre a formação teórica e o contexto onde se desenvolve a ação. A

formação teórica se complementa nos cursos e os saberes práticos são apreendidos e desenvolvidos nas ações.

*Tem a prática e tem também a questão teórica, o que a gente estudou. Tem os cursos que são aplicados e a gente aprende muito através desses cursos e através, também, da atividade diária, né? Você vê que aquilo ali realmente está errado. (M1)*

O conhecimento que o profissional adquire na prática não ocorre de forma mecânica. Dada à natureza do trabalho na VISA, os profissionais vão construindo seus saberes permanentemente, diante das necessidades e desafios que se deparam em suas ações. Este conhecimento vai além das regras, fatos, procedimentos e teorias estabelecidas assumindo um papel de construção do saber-fazer, constituindo-se em habilidades que definem as competências cognitivas expressas na identificação, avaliação e intervenção sobre o risco, que relacionam as condições, circunstâncias e os instrumentos disponibilizados para realizar as ações.

A experiência do profissional se constitui de significados que são atribuídos à sua ação. Ele compreende os motivos que o levam a agir no controle do risco, um agir que tem como base a antecipação de um evento que possa ocorrer em um movimento contínuo em direção ao problema.

O profissional utiliza a experiência para orientar a ação em cada “novo” ambiente situacional. Sobre esse ambiente, o profissional dispõe de saberes prévios, adquiridos com a experiência e conhecimentos teóricos, dispendo de referências que ele constrói, acumula e que passa a utilizar. A experiência, portanto, é um componente necessário para a ação.

A partir da prática, os profissionais avaliam e realizam seus julgamentos. A prática propicia a experiência que possibilita ao profissional desenvolver algumas capacidades e competências, manifestando seu modo singular de atuar, através dos saberes adquiridos na sua trajetória na VISA. As experiências vivenciadas nas ações são estruturantes para a formação e atuação do profissional. Saberes e práticas são usados na identificação e avaliação do risco.

*Na inspeção, o profissional, que é o fiscal, ele tem que desenvolver o olhar pra situações de risco (E4).*

*Eu acho que é aí que está a formação do fiscal, da pessoa estudar, estar atualizada, de ter experiência também, de tempo de trabalho. Não é assim rápido que você pega aquele... a gente brinca: o olhar da vigilância! Depois de um tempo até fora do ambiente de vigilância você tem aquele olhar... (E2).*

O *olhar da vigilância* é o olhar atento, de vigiar, de observar detalhadamente, de examinar. Esta habilidade, da percepção visual do risco, é adquirida após tempo de trabalho e passa a constituir um atributo incorporado ao uso em outros ambientes<sup>11</sup>.

É o saber indiciário do paradigma indiciário, modelo epistemológico que emergiu nas ciências humanas, no século XIX, que contempla um saber amplamente operante no cotidiano, adquirido pela experiência, mas não teorizado de forma explícita que indica a particularidade daquilo que se vê<sup>23</sup>.



Assim como a medicina produz seus diagnósticos observando e investigando os sinais e sintomas, outros saberes produzem um conhecimento lendo e interpretando os sinais, as pistas e os indícios. A acumulação de observações singulares obtidas a partir de experiência empírica resulta em saberes indiciários que produzem um conhecimento, interpretando os sinais, através da observação dos detalhes negligenciáveis, isto é, não apenas do que é visivelmente característico, mas dos elementos pouco notados ou mesmo despercebido pela observação, irrelevantes aos olhos do leigo. Nos saberes indiciários, os olhos são órgãos privilegiados<sup>23</sup>.

Dessa forma, pela objetividade o risco pode ser identificado e avaliado utilizando a legislação e o conhecimento que garantem a legitimidade e legalidade da ação, pela subjetividade, por meio da experiência e do saber indiciário, em um processo interativo<sup>11</sup>.

As interações entre a objetividade e subjetividade ocorrem à medida que se observa uma sucessão de eventos que são analisados sistematicamente na busca de identificar irregularidades e estabelecer associações causais que garantam a predição e o controle dos riscos. Estas interações se concretizam a partir das possibilidades de utilização dos componentes estruturais, por meio de sua apropriação, que se faz impregnado de valores, modos de pensar e de agir.

Entretanto, às vezes, parecem faltar alternativas para atender às incertezas, como relata M3.

*Às vezes a gente vê que tem o risco, mas a gente não consegue colher provas suficientes para provar aquele risco. Você, pela experiência, tem quase certeza que aquilo está errado, mas às vezes você não consegue localizar (M3).*

M3 requer uma justificativa lógica e evidente da existência do risco (pensamento analítico) para um sentimento intuitivo (pensamento experiencial). Se não há evidência, é necessário localizar o risco por sinais ou vestígios para comprovar sua existência e sua identificação. Porém, a incerteza está intimamente relacionada ao risco<sup>6</sup>.

O pensamento experiencial é uma das formas de se apreender a realidade, intuitiva e experiencial, diferente do pensamento analítico que é racional e deliberativo. O pensamento experiencial é holístico, afetivo, com conexões estabelecidas por associações e codifica a realidade por imagens, metáforas e narrativas, com processamento rápido, orientado para a ação imediata. O pensamento analítico é orientado pela lógica, com conexões lógicas, comportamento mediado por avaliação consciente dos eventos e codifica a realidade em símbolos abstratos, palavras e números, com processamento mais lento e requer a justificativa pela lógica e evidência<sup>5</sup>.

Um problema para avaliação de risco é o estabelecimento de umnexo causal entre a tecnologia e um evento específico que é considerado como um dano<sup>22</sup>. A avaliação do risco pode ser tarefa simples quando há uma relação imediata e compreensível entre um dano e a sua causa, mas pode ser complexa ao envolver riscos pequenos ou exposições demasiadamente longas, com relação de causa e efeito difícil de ser definida<sup>24</sup>.

Outro problema enfrentado relaciona-se à forma de organizar os processos decisórios perante situações de elevada incerteza. Como podemos tomar decisões perante cenários com grandes margens de incerteza<sup>25</sup> Esses aspectos tornam a prática profissional muito mais complexa e um desafio cotidiano para desenvolver e encontrar estratégias que incidam em situações em que é possível, mas não com certeza que algum evento adverso poderá ocorrer.

A ação envolve uma definição da situação e das formas de aplicação destes componentes, fundamentados em diferentes aspectos teóricos e práticos que perpassam os significados do risco. Desta forma, os profissionais conduzem suas ações segundo os conteúdos técnicos, regras e sua subjetividade. Esta mediação, por meio dos componentes estruturais, busca garantir a autonomia nas relações e interações para o controle do risco, como mostra a Figura 1.

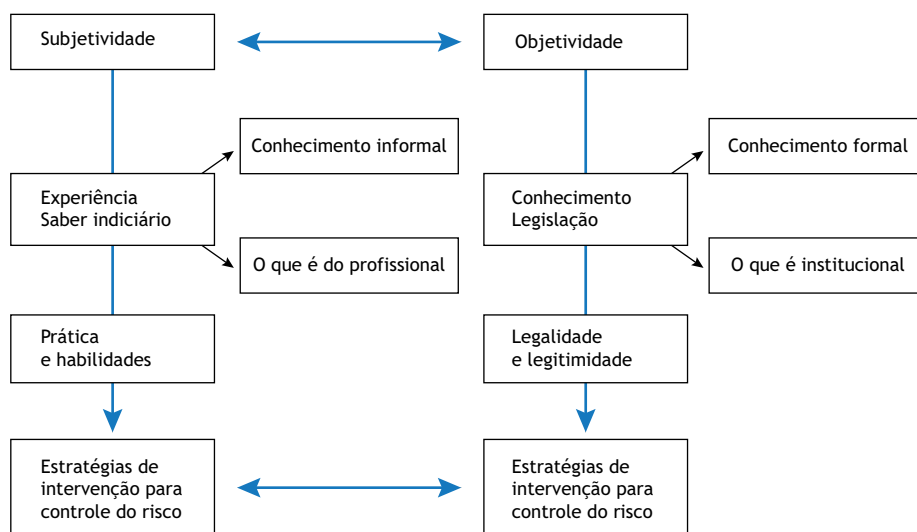


Figura 1. A instrumentalidade nas ações locais de VISA.



A legislação e o conhecimento embasam as ações e constituem um sistema formal em que são produzidos (o que é institucional) por meio da transmissão de seu conteúdo teórico. A experiência é adquirida com o tempo e se produz no campo da prática (o que é do profissional). A teoria adquire significado na prática, estabelecendo a relação entre a formação teórica e o contexto onde se desenvolve a ação.

A objetividade interfere na identificação do risco, maximizando a percepção por intermédio do conhecimento técnico e da legislação que garantem a legitimidade e legalidade nas intervenções. A subjetividade amplia a percepção através da experiência. Aquele que já é experiente possui habilidades, como um olhar já treinado capaz de observar detalhadamente os processos, procedimentos e ambiente.

Conforme a necessidade de sua utilização, os componentes estruturais propiciam as condições para que o risco possa ser identificado e avaliado. O processo representa como o profissional age em relação ao risco a partir das interpretações e uso destes componentes, configurando os modos de atuar<sup>11</sup>. O contexto define quais as legislações serão utilizadas, quais os conhecimentos serão necessários mobilizar para realizar a ação.

Ação e interação estão representadas pela linha reta em seta que perpassa as condições estruturais para a proposição das intervenções. Tanto a ação como a interação pode mudar ou provocar mudanças em relação ao contexto, por exemplo, se não houver legislação específica para um produto ou serviço, a ação será baseada na experiência e no conhecimento técnico.

Tendo como referência os diferentes discursos dos entrevistados, o uso dos componentes estruturais compreende três momentos. No primeiro momento, os profissionais apontam os fatos problemáticos e interpretam esses fatos baseados nestes componentes o que permite, na maioria das vezes, construir as relações causais.

*Quando você começa a estudar e procurar saber o que pode causar um risco, você começa trabalhar em cima daquilo, vai buscar aquilo que pode ser o risco à saúde da pessoa (M4).*

*É você avaliar o produto, a fabricação dele. Você conseguir identificar toda a cadeia de produção e dela sair um produto que não dê um dano em quem vai utilizar. Se houver qualquer falha nessa cadeia, isso é um risco (M3).*

A utilização destes componentes está condicionada pelas possibilidades de atuação sobre a realidade. Operacionalmente, o componente estrutural “legislação” pode indicar ou hierarquizar os processos críticos, isto é, os condicionantes de maior importância ao categorizar os riscos em seu escopo.

Este processo depende em maior intensidade de princípios abstratos e das capacidades cognitivas do profissional, pois as regras técnicas são apreendidas e produzem uma competência técnica.

O segundo momento, a análise do risco identificado, é a mediação entre o conhecimento e a ação no contexto. A ação envolve a definição da situação e a atribuição dos significados pelo

profissional. A análise do risco também envolve três dimensões: política, econômica e organizativa. Tais dimensões exigem uma negociação (política e normativa) permanente como critério de definição sobre a intervenção. Elas também conformam as práticas, podem interferir na decisão e resultar em restrições.

*Você fala pra pessoa: isso aqui não pode fazer dessa forma. É risco. Então, a pessoa acha que o poder aquisitivo dela vai resolver essa situação e não resolve porque o trabalho tem que ser feito; de uma forma ou de outra, tem que ser feito (M1).*

Por estar vinculada ao desenvolvimento econômico e aos processos contemporâneos da internacionalização de mercados, a VISA é um campo de conflitos e interesses que sofre interferência político-partidária e pressões de ordem econômica e *clientelista* nas suas atividades<sup>26</sup>.

O profissional pode aceitar as pressões, ignorá-las ou superá-las por meio de estratégias que podem ser de negociação ou conflito. Corresponde, portanto, a uma análise dos recursos de poder e da construção da viabilidade política que podem definir o rumo das situações de conflito.

A aceitação ou não de situações de conflito vai depender fundamentalmente da apreciação organizativa e do peso das questões políticas e sociais das forças em conflito, pois, o profissional também analisa a ação de acordo com a interpretação dos significados atribuídos à sua ação e à ação dos outros.

O terceiro momento implica a adoção de um espaço de ação determinado que pode ser geral ou particular e compreende três processos: decisão, que envolve a capacidade de decidir uma intervenção; operação que envolve a capacidade de operar a intervenção e a capacidade de tornar os efeitos da intervenção duradouros, isto é, evitar que os problemas sejam recorrentes, pois o êxito na realização da ação se mede também pelo grau de entendimento alcançado sobre ela.

Assim, a distinção entre as formas estratégicas depende da análise do risco, que é baseada no significado atribuído ao risco, de modo a permitir a sua objetivação.

*Dependendo do risco, a gente interdita o produto, interdita o lote de fabricação, interdita a etapa da fabricação. Às vezes é uma etapa que tem esse risco, né? (M3).*

Identificado e avaliado o risco, presume-se o seu controle por meio de intervenções que podem gerar consequências como punições, sanções ou orientações, dependendo do que for identificado e avaliado no contexto.

#### *Desenvolvendo as intervenções*

A intervenção é a representação da existência do risco e da ação protetora, o que está manifesto nos discursos dos profissionais que relatam uma observação detalhada dos processos e procedimentos, num exercício permanente de vigiar e controlar. Ao intervir, o risco se torna real e concreto.



A partir da identificação e avaliação do risco, que considera aspectos legais e técnicos, comparando estrutura e processo, o profissional determina as intervenções.

*Você analisa o risco, se há uma necessidade de interditar [...] Caso contrário, você dá os informes para empresa e faz as adequações para que ele esteja dentro da lei, sem necessidade de você interditar uma empresa (M4).*

*Se a gente trabalha simplesmente na ótica de punições, o número de interdições, fechamentos de estabelecimento de interesse seria grande; isso tem uma consequência, né? Cada vez mais alguém vai trabalhar na clandestinidade, aí o risco acaba aumentando (M5).*

A intervenção inicia-se pelo reconhecimento da existência de um problema ou algo que deve ser corrigido e, em seguida, são verificadas quais as possíveis ações necessárias para a resolução do problema e suas consequências.

Entretanto, os locais onde se realizam as ações constituem uma arena política em que os recursos, meios e instrumentos de intervenção são articulados e podem entrar em conflitos de interesses. Selecionar analiticamente as intervenções mais convenientes para os problemas observados envolve decisões estratégicas sobre como enfrentá-los.

A intervenção considera o contexto, a forma como a situação problemática foi identificada, os recursos disponíveis (legislação, conhecimento), o grau de prioridade ou gravidade do problema (consequências) assim como a pertinência da intervenção escolhida, em relação a todas as intervenções possíveis e os seus efeitos considerando os objetivos que determinaram a intervenção como está representado na Figura 2.

Assim, a intervenção é definida em um contexto específico, em um dado momento, com o objetivo de modificar uma situação problemática, utilizando recursos de modo adequado para atingir os resultados esperados: controlar o risco e suas consequências.

Um modo particular de dispor dos recursos para as intervenções incluem os recursos políticos que se manifestam nas ações em que se buscam estabelecer alianças ou em que ocorrem confrontos,

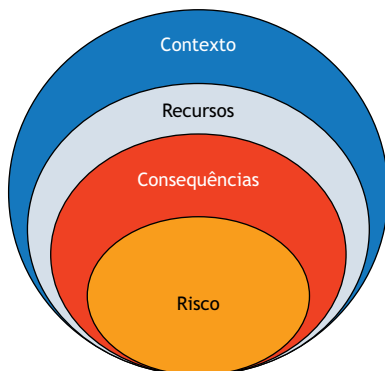


Figura 2. Processo de intervenção sobre o risco identificado.

por interação ou oposição e que se expressam em relações e mecanismos de poder, lançando mão da legislação e da autoridade. O poder, entretanto, está na capacidade de articular e utilizar os recursos, de analisar e intervir de modo adequado e eficiente.

A intervenção reflete, expressa e concretiza as respostas aos riscos identificados em cada circunstância e contexto, constituindo-se em um sistema organizado. Este sistema é composto pelas ações de avaliação e gerenciamento do risco que envolve a análise das suas consequências. Estas ações são inerentes à VISA e dependem de fatores sociais, culturais e da produção de conhecimentos (teóricos e experienciais) sobre o risco criando uma capacidade de agir. Este sistema organizado de intervenção também é composto por um conjunto de normas (técnicas e jurídicas) e condutas (administrativas) que definem o controle do risco, das articulações das ações para intervir e da definição da intervenção. Conhecimento, técnica e julgamento dão um sentido de precisão técnica para o controle do risco: identificação, avaliação, seleção de estratégias e intervenções para evitar um perigo ou dano como mostra a Figura 3.

A análise e a intervenção sobre o risco envolvem a definição da situação, a decisão baseada nos significados, nos interesses e nas capacidades cognitivas do profissional, nas afinidades que envolvem os aspectos que favorecem a ação como a sua experiência e as interferências políticas e econômicas que delimitam a capacidade de ação.

A constatação da existência do risco exige o julgamento do profissional detentor do conhecimento e da autoridade que, por meio de recursos legais, determina a intervenção legal e legitimada.

A intervenção é articulada a partir dos significados atribuídos aos riscos que são manipulados ou modificados através do processo interpretativo, conforme a dinâmica do contexto da ação.



Figura 3. Representação das ações de controle de risco que constituem um sistema organizado.





Desta forma, a intervenção não é apenas um processo objetivado racionalmente, realizado no presente a fim de controlar eventos futuros, que utiliza o saber e interpretações críticas. Envolve decisões subjetivas baseadas na experiência, na percepção, bem como nas interpretações do risco. O acúmulo de interpretações sobre o risco permite a definição da ação que envolve a objetividade e subjetividade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para os entrevistados, que atuam em um grande município industrializado, pertencente a um Estado da região sudeste saberes científicos, experienciais e regulamentadores são usados na identificação e avaliação do risco nas ações locais de VISA. A legislação e o conhecimento embasam teoricamente as ações e constituem um sistema formal em que são produzidos e institucionalizados através da transmissão de seu conteúdo (o que é institucional). A experiência é adquirida com o tempo e tem sentido de prática (o que é do profissional).

A aplicação desses componentes, a instrumentalidade, vai depender da situação, do contexto, do problema a ser enfrentado, da abordagem desse problema, da existência de regras objetivas e bem delimitadas. A sua utilização, portanto, se apresenta de forma diferenciada de acordo com os contextos, os locais de interlocução e as interpretações das situações.

Apesar de executarem ações locais diferenciadas, tanto para os profissionais do Estado quanto do município, os componentes que estruturam as ações representam o uso da objetividade e subjetividade na identificação e avaliação do risco e constituem um conjunto aberto e heterogêneo que é continuamente refeito, ampliado e deslocado nas ações e relações destes profissionais com seu meio e entre si. Através das interações, os conhecimentos se ampliam para lidar com o risco e, portanto, com as incertezas, em situações nas quais deve haver pouco espaço para ambiguidades e indecisões.

Objetividade e subjetividade não são polos excludentes, mas constituem dimensões que frequentemente associam-se no modo de agir dos profissionais entrevistados e que exercem uma influência recíproca um sobre o outro. Entretanto, as concepções da legislação podem levar a idealizações tomando-a, cada vez mais, o componente primordial a partir do qual são tomadas as decisões para o controle do risco.

A atitude racional incorpora o princípio da autoridade, de fazer cumprir a lei, e de precaução pela incerteza ou pela falta de conhecimento sobre o risco. Entretanto, o controle do risco é

interpretado como parte de um processo linear que envolve a definição do risco, a avaliação de como controlá-lo e a seleção da intervenção mais adequada.

As decisões são baseadas em atos racionais, mas, também, na subjetividade, considerando que o profissional possui as informações, inclusive sobre as possíveis consequências das intervenções. Em caso de incerteza em relação às possíveis consequências, a ação é ponderada considerando a legislação ou o conhecimento. Neste caso, a complexidade dos riscos dificulta ao profissional antecipar a experiência real que os resultados poderiam produzir.

Mesmo para estes profissionais, oriundos de serviços de vigilância estruturados e com acesso às informações, uma situação de risco mal definida e problemas mal delimitados associados a inexistência de regulamentação configuram uma complexidade de intervenção que exige mais conhecimento e experiência do profissional.

A identificação, análise e a proposição de intervenções pressupõem um domínio de distintos saberes e o conhecimento é um importante componente estrutural das ações de controle, tornando imprescindível a qualificação dos profissionais. A qualificação dos profissionais depende do seu processo básico de formação e, particularmente, do respaldo teórico e prático que os serviços lhes têm dado.

Subsidiar o saber e o fazer, o pensar e o agir do profissional para ampliar o conhecimento a respeito de suas práticas, por meio de atualização constante, implica em estabelecer uma política de capacitação de recursos humanos.

Deve-se conceber a formação do profissional da VISA como um processo diferenciado. O profissional não necessita somente do conhecimento científico e do saber regulamentador acerca da sua formação. A ação do profissional de VISA não é exercida somente sobre um objeto ou procedimento, ela é realizada por intermédio de interações com outras pessoas, num contexto em que estão presentes símbolos, valores e atitudes que são passíveis de interpretação e decisão. Exige, portanto, dos profissionais, a capacidade de interação com pessoas, de conhecer os impactos da informação, das ciências e das tecnologias, de aspectos econômicos e políticos que engendram todo processo da VISA.

O desafio não é apenas identificar o risco, mas definir como e quais meios podem ser mobilizados e acionados para controlá-lo. Intervir constitui-se, portanto, um desafio científico e político para o profissional.

## REFERÊNCIAS

1. Almeida Filho N. O conceito de saúde e a vigilância sanitária: notas para a compreensão de um conjunto organizado de práticas de saúde In: Costa EA, organizador. Vigilância sanitária: desvendando o enigma. Salvador: EDUFBA; 2008. p. 19-44.
2. Costa EA, editor. Vigilância sanitária: temas para debate. Salvador: EDUFBA; 2009. (Coleção Sala de Aula, vol. 7).
3. Souza GS, Costa EA. Considerações teóricas e conceituais acerca do trabalho em vigilância sanitária, campo específico do trabalho em saúde. Ciênc Saúde Coletiva. 2013;15(supl 3):3329-40. doi:10.1590/S1413-81232010000900008
4. Leite HJD, Navarro MVT. Risco Potencial: um conceito de risco operativopara vigilância sanitária. In: Costa EA, editor.



- Vigilância sanitária: temas para debate. Salvador: EDUFBA; 2009. p. 61-82. (Coleção Sala de Aula, vol. 7).
5. Slovic P, Finucane ML, Peters E, MacGregor DG. Risk as analysis and risk as feelings: some thoughts about affect, reason, risk, and rationality. *Risk Anal.* 2004;24(2):311-22. doi:10.1111/j.0272-4332.2004.00433.x
  6. Boholm Å. The cultural nature of risk: can there be an anthropology of uncertainty? *Ethnos.* 2003;68(2):159-78. doi:10.1080/0014184032000097722
  7. Renn O. Concepts of risk: a classification In: Krinsky S, Golding D. *Social theories of risk* [livro na Internet]. Westport: Praeger. 1992 [acesso em 12 nov 2012]. p. 53-79. Disponível em: <http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2010/5416/pdf/ren63.pdf>
  8. Slovic P. The psychology of risk. *Saude Soc.* 2010;19(4):731-47. doi:10.1590/S0104-12902010000400002
  9. Slovic P. The risk game. *J Hazard Mater.* 2001;86(1-3):17-24. doi:10.1016/S0304-3894(01)00248-5
  10. Lupton D. *Risk and socio-cultural theory: new directions and perspectives.* Cambridge: Cambridge University Press; 1999.
  11. Silva AVFG, Lana CF. Significando o risco sanitário: modos de atuação sobre o risco na vigilância sanitária. *Vig Sanit Debate.* 2014;2(2):17-26. doi:10.3395/vd.v2i2.145
  12. Silva, AVFG. *Concepções sobre o risco na perspectiva de profissionais de vigilância sanitária* [tese]. Belo Horizonte: Escola de Enfermagem, Universidade Federal de Minas Gerais; 2014.
  13. Costa, EA. *Vigilância sanitária: proteção e defesa da vida.* São Paulo: Sobravime; 2004.
  14. Carvalho VD, Borges LO, Rêgo DP. Interacionismo simbólico: origens, pressupostos e contribuições aos estudos em psicologia social. *Psicol Cienc Prof.* 2010;30(1):146-61. doi:10.1590/S1414-98932010000100011
  15. Blumer H. *Symbolic interactionism: perspective and method.* Englewood Cliffs: Prentice-Hall; 1969.
  16. Strauss LA, Corbin J. *Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento.* 2a ed. Porto Alegre: Artmed; 2008.
  17. Cassiani SB, Caliri MHL, Pelá NTR. A teoria fundamentada nos dados como abordagem da pesquisa interpretativa. *Rev Latino-am Enferm.* 1996;4(3):75-88. doi:10.1590/S0104-11691996000300007
  18. Tobar F, Yalour MR. *Como fazer teses em saúde pública: conselhos e ideias para formular projetos e redigir teses e informes de pesquisa.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2001.
  19. Lafer C. Prefácio. In: Bobbio N. *A teoria das formas de governo.* 10a. ed. Brasília, DF: Editora UnB; 1998. Paginação.
  20. Navarro MBMA, Cardoso TAC. *Percepção de risco e cognição: reflexão sobre a sociedade de risco.* Ciênc Cognição. 2005;6(1):67-72.
  21. Barreto ML. O conhecimento científico e tecnológico como evidência para as políticas e atividades regulatórias em saúde. In: Costa EA, organizador. *Vigilância sanitária: desvendando o enigma.* Salvador: EDUFBA; 2008. p. 91-106.
  22. Burns TR, Machado N. Technology, complexity, and risk: a social systems perspective on the discourses and regulation of the hazards of socio-technical system. *Sociol Probl Práticas.* 2010;(62):97-131.
  23. Ginzburg C. *Mitos, emblemas, sinais.* São Paulo: Companhia das Letras; 1989.
  24. Lucchese G. *Globalização e regulação sanitária: os rumos da vigilância sanitária no Brasil* [tese]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz; 2001.
  25. Luhmann N. *Risk: a sociological theory.* New York: Aldine de Gruyter; 1993.
  26. Gottschald UG. Em busca da concepção de um sistema de vigilância sanitária em crise e transição: uma visão a partir do território. *Bol Saúde.* 2003;17(1):127-32.

#### Agradecimentos

Agradecemos a todos os entrevistados que participaram deste estudo.



Esta publicação está sob a licença Creative Commons Atribuição 3.0 não Adaptada.

Para ver uma cópia desta licença, visite [http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/deed.pt\\_BR](http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/deed.pt_BR).