

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.891, DE 2015

Altera a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, que regulamenta o exercício da enfermagem, para nela incluir a obrigatoriedade de formação exclusivamente em cursos presenciais para os profissionais da área.

Autor: Deputado ORLANDO SILVA

Relatora: Deputado ALICE PORTUGAL

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em tela, de autoria do Deputado Orlando Silva, intenciona alterar o artigo 2º da lei que regulamenta o exercício da enfermagem, de modo a exigir formação exclusivamente presencial para os profissionais da área.

Segundo o proponente, o projeto se fundamenta no "denso relatório produzido pelo Conselho Federal de Enfermagem – COFEN, onde o Diagnóstico Situacional dos cursos de graduação em enfermagem em âmbito nacional na modalidade de educação a distância – EAD revela um quadro que não se coaduna com a realidade das necessidades ao exercício da profissão. Aduz ainda o COFEN que "há uma subutilização dos próprios cursos presenciais de graduação em enfermagem, o que também revela não apenas a impropriedade, como também a desnecessidade de EAD na área. Do mesmo modo, é relevante o fato de já existir procedimento investigatório no âmbito do Ministério Público Federal destinado



justamente a coibir a oferta de cursos de enfermagem e outros profissionais de saúde através de EAD na forma como são disponibilizados atualmente. Nesse sentido, a modificação da legislação que regulamenta o exercício da enfermagem para a obrigatoriedade de formação profissional estritamente em cursos presenciais é medida que se impõe, mormente por se tratarem de trabalhadores da área de saúde essenciais à segurança no trato à saúde das pessoas. Evitar-se-á, conseqüentemente, o advento de crescimento de erros e danos ocasionados por imperícia, negligência e imprudência na assistência à saúde.”

Este projeto de lei foi apresentado nesta Casa em 3/9/2015 e, no dia 11/9/2015, a Mesa Diretora o distribuiu às Comissões de Educação (CE); Seguridade Social e Família (CSSF); e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise e emissão de Parecer, em conformidade com o Regimento Interno. A proposição se sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e tramita em regime ordinário. Na Comissão de Educação, onde deu entrada em 16/9/2015, o projeto não recebeu emendas no prazo regimental. Nesta instância, o primeiro relator da matéria foi o Deputado Wadson Ribeiro; seu Parecer, pela aprovação, com emendas, foi oferecido em 18/11/2015, mas não chegou a ser apreciado pela Comissão.

É o Relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Esclarecemos inicialmente que, por endossar o Parecer elaborado pelo então Deputado Wadson Ribeiro, primeiro relator designado para este projeto, o estamos rerepresentando em suas linhas gerais, nesta oportunidade.

A proposta central deste relevante projeto de lei, oportunamente oferecido pelo Deputado Orlando Silva, é introduzir alteração no art. 2º da Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, que regulamenta as atividades de Enfermagem, tornando obrigatória a formação de todos os profissionais da enfermagem em cursos



presenciais, vedando-se, portanto, a via da formação por meio da modalidade de cursos a distância (EAD). Esta possibilidade é hoje existente e praticada em pelo menos sete instituições particulares de educação superior no Brasil, segundo os dados do último Censo da Educação Superior publicados pelo Ministério da Educação, relativos a 2019. Novos cursos a distância continuam a ser autorizados, como, por exemplo, os cinco relacionados nas Portarias da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), do Ministério da Educação, de nºs. 800, 801 e 802, de 2021.

De fato, como justifica o proponente, o Conselho Federal de Enfermagem (COFEN) vem, há alguns anos, tentando com que o MEC não só deixe de autorizar a abertura de novos cursos de enfermagem oferecidos por EAD como também que não mais continue a reconhecê-los na forma da lei, incitando o órgão a cancelar as autorizações/reconhecimentos de curso já exarados e atualmente válidos.

Em recente nota publicada em 21 de agosto de 2021¹, os Conselhos de Enfermagem alertaram “para os riscos da Portaria nº 800/2021 do Ministério da Educação, que amplia indiscriminadamente a oferta de cursos a distância, com impacto em diversas áreas, sobretudo da Saúde.” A nota conclui afirmando que “desde 2015, o Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem lidera mobilização nacional pelo ensino presencial e de qualidade, com realização de campanhas de esclarecimento e audiências públicas em todo o Brasil.” Finalmente, manifesta que “os Conselhos de Enfermagem também apoiam o Projeto de Lei nº 2891/2015 que proíbe a formação de Enfermeiros e Técnicos de Enfermagem por meio do ensino à distância”. Trata-se do projeto ora em exame no presente parecer.

A argumentação que fundamenta esse posicionamento é ponderável: há no País, segundo os registros do Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), 2,6 milhões de profissionais de enfermagem inscritos no COFEN (2012), dos quais cerca de 629 mil enfermeiros (22,8% do total), perfazendo coeficiente de assistência



1 Ver http://www.cofen.gov.br/conselhos-de-enfermagem-emitem-nota-sobre-o-ead_90033.html
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alice Portugal
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216839334400>





de 2,45 enfermeiros para cada 1.000 habitantes², em consonância, portanto, com os parâmetros recomendados pela Organização Mundial de Saúde (OMS, 2006), que variam de 1 a 4 enfermeiros por 1.000 habitantes, mesmo sem considerar os demais membros das equipes de enfermagem (Técnicos e Auxiliares de Enfermagem).

Há também cursos presenciais de Enfermagem em todas as unidades da Federação, e até com vagas ociosas, o que questiona a tese de pretensa necessidade de maior oferta de vagas por meio de cursos a distância.

O argumento central, entretanto, se refere à exigência indiscutível de formação presencial em uma profissão que demanda contato e cuidados diários e diretos com pessoas enfermas, o que obriga a formação teórico-prática, além de grande carga de estágios curriculares, impossíveis de serem, todos, cumpridos à distância e mediados tecnologicamente.

No entanto, os apelos do Conselho Federal de Enfermagem não foram ainda levados em conta até o momento hoje pelo MEC, pois conforme os resultados publicados no último Censo da Educação Superior (INEP/MEC), relativo ao ano de 2019, havia 909 instituições de educação superior oferecendo 1.106 cursos de enfermagem em todo o território nacional, naquele ano, e reunindo 326.750 matrículas (só 13% delas em cursos públicos), sendo que sete desses cursos eram ofertados a distância, por instituições privadas (quatro universidade e três centros universitários), nos quais se computavam 39.324 matrículas.

O Censo de 2019 aponta ainda que naquele ano haviam sido oferecidas 341.283 novas vagas de graduação em Enfermagem (97% delas privadas), sendo que os mencionados cursos a distância ofereceram 80.316 (ou 23,5% do total oferecido). Houve a inscrição de 1.056.477 candidaturas ao conjunto das vagas ofertadas, sendo 81,5% delas inscritas no segmento privado. 404.504 destas

2 Ver a publicação “**Fotografia da Enfermagem no Brasil**”, construída em parceria entre a Associação Brasileira de Enfermagem (ABEn), Associação Brasileira de Obstetras e Enfermeiros Obstetras (Abenfo), Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Centro Colaborador da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS/OMS) para o Desenvolvimento da Pesquisa em Enfermagem, Nursing Now Brasil e Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS/OMS). Disponível em <https://apsredes.org/fotografia-da-enfermagem-no-brasil/>

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alice Portugal

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216839334400>



candidaturas foram registradas para as vagas oferecidas pelos cursos a distância. 138.449 foram os novos ingressantes às graduações em Enfermagem, sendo cerca de 6,5% no setor público e o restante, no setor privado, observando que 77,5% das vagas oferecidas no setor público foram ocupadas e apenas 39,3% das disponíveis no segmento privado o foram. Nos sete cursos oferecidos a distância, houve 32.780 novos ingressantes em 2019.

Com bem ressaltam Chaves e outros (2021)³, a “graduação em enfermagem intenta formar profissionais com competências e habilidades para a prática do cuidado da pessoa e coletividades, assim como para enfrentar as adversidades e os agravos à saúde da população. Para isso, prima-se por um currículo que articule teoria e prática desde o início do curso com o fito de aproximar o estudante da realidade das ações e serviços de saúde ofertados pelo SUS (Brasil, 2001). Neste sentido, tem-se uma grande perda com o EaD, pela limitação em relação à realização de atividades práticas e teórico-práticas”.

Os autores também destacam que “o Conselho Nacional de Saúde (CNS), em 01 de julho de 2020, emitiu a recomendação nº 048, posicionando-se contrário à realização de práticas profissionais de estágio e laboratório no formato EAD e/ou remoto nos cursos da área da saúde. Tal recomendação fundamenta-se no entendimento de que a formação de profissionais da saúde exige presencialidade para que o formando em contato com profissionais e usuários, vivenciando situações reais, possa desenvolver capacidades de escuta, empatia, comunicação, acolhimento, além de propiciar o exercício das habilidades técnicas relativas à cada área do saber (Brasil 2020b). O documento sinaliza que as TDIC devem ser utilizadas como dispositivos pedagógicos complementares ao processo de ensino e aprendizagem e não como forma de substituir o ensino presencial (Brasil 2020b).”

Observe-se que a Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, que “dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais

3 CHAVES, U.S.B e outros. Repercussões do ensino a distância no processo de formação em enfermagem na Pandemia da COVID-19. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 5, e27510514702, 2021.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alice Portugal

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216839334400>



ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino”, ao permitir que até 40% (quarenta por cento) da carga horária total dos cursos presenciais seja oferecida nessa modalidade, veda sua aplicação aos cursos de Medicina. Indaga-se, pois, a razão pela qual a mesma vedação não deva ser aplicada aos cursos de Enfermagem.

É fato que, em razão da pandemia do Covid-19, o Ministério da Educação, por meio da Portaria nº 343, de 17 de março de 2020, autorizou, excepcionalmente, a substituição de disciplinas presenciais de graduação por aulas por meios e tecnologias de informação e comunicação, nos limites da legislação em vigor. Essa Portaria vedava a substituição para os cursos de Medicina, que foi em seguida autorizada pela Portaria MEC nº 35, de 19 de março do mesmo ano, mas apenas para as disciplinas teórico-cognitivas do primeiro ao quarto ano. Essa última Portaria também retirou da anterior a alusão aos limites da legislação em vigor. Trata-se, porém, de normas relativas a uma situação excepcional, que requereu medidas igualmente excepcionais.

Tendo em vista o exposto, voto pela aprovação do projeto de lei nº 2.891, de 2015.

Sala da Comissão, em de de
2021.

Deputada **ALICE PORTUGAL**
Relatora

