

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.414, DE 2016

(Apensados: PL 6.858/2017, PL 7.121/2017 e 8445/2017)

Altera o artigo 80 da Lei nº 9.394, de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Autor: Deputado RODRIGO PACHECO

Relator: Deputado ÁTILA LIRA

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em tela, de autoria do Deputado Rodrigo Pacheco (PMDB/MG), proíbe o incentivo ao desenvolvimento e veiculação de cursos da área de saúde oferecidos na modalidade da educação a distância (EAD), mediante adição de cláusula restritiva ao caput do art. 80 da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996).

O autor assim justifica sua proposta:

“O presente projeto de lei veda o incentivo e o desenvolvimento de programas de ensino à distância em cursos da área da saúde, em todos os níveis e modalidades, tendo em vista que a formação de profissionais neste setor exige aprofundamento de conhecimentos teóricos e técnicos que podem ser prejudicados pela metodologia aplicada à modalidade de ensino prevista pela LDB. As tecnologias em saúde são extremamente dinâmicas, requerendo do estudante contato direto com sua evolução, a fim de garantir a eficácia de sua intervenção como futuro profissional.”

A proposição compõe-se de três artigos, sendo que, no art. 2º, propõe-se a modificação do caput do art. 80 da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), de modo a vedar explicitamente a oferta de cursos de formação na área de saúde por meio da modalidade da educação a distância (EAD).

O projeto foi apresentado nesta Casa em 31/05/2016 e a Mesa Diretora o distribuiu às Comissões de Educação (CE) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), conforme os art. 54 e 24 do RICD. Sujeita-se à apreciação conclusiva pelas Comissões e tramita ordinariamente.

Na Comissão de Educação, onde deu entrada em 10/06/2016, o projeto não recebeu emendas no prazo regimental.

Em 02/03/2017, a Mesa Diretora ordenou o apensamento do PL nº 6.858/2017, de autoria do Deputado Rômulo Gouveia (PSD/PB), apresentado nesta Casa em 08/02/2017, o qual acrescenta § 1º- A ao art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para proibir a autorização, a renovação da autorização, o reconhecimento e a renovação do reconhecimento dos cursos superiores de graduação na área de saúde humana e animal que sejam totalmente ministrados na modalidade a distância. Ao justificar sua proposição, o Deputado Rômulo Gouveia afirma que “As Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) dos cursos de graduação da área da saúde têm entre as competências a serem desenvolvidas, habilidades e atitudes vinculadas a uma formação para o trabalho em equipe de caráter multidisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar, à luz dos princípios do SUS, com ênfase na integralidade da atenção. Por esse motivo, não podemos conceber cursos de graduação em saúde que sejam totalmente ministrados na modalidade a distância.” Aduz que “Ainda que o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, preconize que as avaliações, estágios, defesa de trabalhos e práticas em laboratório dos cursos EaD sejam realizados presencialmente, a interação em sala de aula e a integração ensino, serviço e comunidade são requisitos imprescindíveis na formação superior do profissional da saúde. Destaque-se que a utilização do termo “área de saúde humana e animal” propositadamente tem o condão de ampliar os cursos dessa área, para incluir na proibição não somente os cursos de Medicina, Odontologia, Psicologia, Fisioterapia e Enfermagem, mas também o de Medicina Veterinária.” E finaliza, afirmando que “Esta Proposição está consonante com a Resolução nº 515, de 7 de outubro de 2016, do Conselho Nacional de Saúde, a qual se posiciona de modo contrário à autorização de “todo e qualquer curso de graduação da área

da saúde ministrado em sua totalidade na modalidade Educação a Distância (EaD) ”.

A esta proposição estava anexado o PL nº 7.121/2017, da Deputada Alice Portugal (PCdoB/BA), que *acrescenta o § 3º ao art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para proibir a autorização e o reconhecimento dos cursos de graduação da área de saúde que sejam ministrados na modalidade a distância.* Na justificativa de seu projeto, a Deputada declara concordância com o teor da Resolução nº 515, de 7 de outubro de 2016, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que se posiciona, no art. 1º, contrariamente à autorização de todo e qualquer curso de graduação da área da saúde ministrado totalmente na modalidade Educação a Distância (EaD), *pelos prejuízos que tais cursos podem oferecer à qualidade da formação de seus profissionais, bem como pelos riscos que estes profissionais possam causar à sociedade, em curto, médio e longo prazos, refletindo formação inadequada e sem integração ensino/serviço/comunidade.* E no art. 2º, a Resolução do CNS faz referência à Portaria MEC nº 4.059, de 2004 - que regulamenta o art. 81 da LDB e dispõe que, na hipótese de cursos semipresenciais, as disciplinas na modalidade a distância sejam opcionais e não ultrapassem 20% da carga horária total do curso -, *vedando o uso da EAD para aquelas disciplinas curriculares de caráter assistencial e de práticas que tratem do cuidado/atenção em saúde individual e coletiva.* Ademais, a Deputada esclarece que ao se referir, em seu projeto, a “*cursos de graduação da área de saúde*” visa a “*propositadamente, abranger o campo da formação em saúde, compreendendo os cursos de Farmácia, Biologia, Biomedicina, Educação Física, Enfermagem, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Medicina, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia, Psicologia, Terapia Ocupacional, entre outros.*”

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Vêm à Comissão de Educação, para análise, três projetos cuja motivação central é coibir, no país, a oferta de cursos de graduação da área de saúde totalmente ministrados por meio da educação a distância (EAD).

A emergência da questão é recente: até dez anos atrás, o Censo de Educação Superior do INEP (Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) não registrava curso da área de Saúde e Bem-Estar Social (este é o nome oficial da área que abriga tais cursos) pela modalidade da EAD. O primeiro registro é de 2007, com a oferta, por uma universidade privada do Estado do Rio de Janeiro, de um curso de Enfermagem e um de Fisioterapia nesta modalidade. Ao longo desses 10 anos, esta oferta cresceu.

Conforme o Censo de 2015 (INEP/MEC), integravam a **área de Saúde e Bem-Estar Social** os cursos de graduação das seguintes subáreas: Enfermagem, Farmácia, Medicina, Odontologia, Educação física, Naturologia, Saúde Pública, Serviço Social, Tecnologia de Radiologia, Tecnologia Oftálmica, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Nutrição, Optometria, Quiroprática e Terapia Ocupacional. As Tabelas 1 e 2 evidenciam que em 2015, pouco mais de 4 mil cursos de graduação eram oferecidos nesta grande área, sendo 3.997 presenciais e 32 a distância. 80% do total destes 4.029 cursos da área eram privados e congregavam 1,061 milhão de matrículas totais, 82% delas concentradas no setor privado (o equivalente a 951.737 matrículas).

Tabela 1. Nº de cursos de graduação presenciais e a distância – Área de Saúde e Bem-Estar Social – Brasil, 2015

Nº de cursos de graduação (Presenciais e a distância) Área de Saúde e Bem-Estar social	Total	Públicos			Privados
		Federal	Estadual	Municipal	
Saúde e bem-estar social – cursos presenciais	3.997	465	239	109	3.184
Saúde e Bem-Estar social - cursos por EAD	32 (0,8%)	-	1	-	31 (10%)
Total	4.029	465	240	109	3.215(80 %)

Fonte: Sinopse da Educação Superior, 2015 (INEP/MEC)

Tabela 2. Matrículas presenciais e a distância na graduação - Área de Saúde e Bem-estar social – Brasil, 2015

Matrículas na graduação presencial e a distância Área de Saúde e Bem-Estar Social	Total	Instituições Públicas			Instituições Privadas
		Federal	Estadual	Municipal	
Saúde e bem-estar social – matrículas presenciais	1.060.865	137.680	55.497	16.752	850.936
Saúde e Bem-Estar social – matrículas em EAD	103.471 (9%)	-	2.670 (4,6%)	-	100.801 (10,6%)
Total	1.164.336	137.680 (12%)	58.167 (5%)	16.752 (1,4%)	951.737 (82%)

Fonte: Sinopse da Educação Superior, 2015 (INEP/MEC)

É possível observar também que, do total de 4.029 cursos ofertados nas 16 subáreas da área de Saúde e Bem-Estar Social, em 2015, **os cursos ministrados por EaD** eram **32** (0,8% do total): 1 oferecido por instituição pública estadual e os demais 31, por instituições universitárias privadas (universidades e Centros Universitários), registrando este conjunto quase 10% das matrículas dos cursos da área estudada (103.471 matrículas ou 9% da oferta total na área), sendo que só o segmento **privado** reunia 100.801 dessas matrículas (ou seja, mais de 10% da oferta do segmento na área já era por EAD).

As Tabelas 3 e 4, a seguir, mostram quais e quantos são estes cursos de graduação oferecidos por EaD, em todo o país, e quantas matrículas eles atualmente reúnem.

Tabela 3. Nomes e nº de cursos de graduação por Educação a Distância (EaD) – Área de Saúde e Bem-Estar Social, por subáreas - Brasil, 2015

Nomes e nº de cursos de graduação por Educação a distância	Total	Total Públicos			Privados
		Federal	Estadual	Municipal	
Saúde e Bem-Estar social (total)	32		1		31
Enfermagem e atenção primária (assistência básica) 1. Enfermagem	2				2
Saúde (cursos gerais) 2. Educação física	1				1
Serviço social e orientação 3. Serviço social	26		1		25
Tecnologias de diagnóstico e tratamento médico 4. Tecnologia de radiologia	2				2
Terapia e reabilitação 5. Nutrição	1				1

Fonte: Sinopse da Educação Superior, 2015 (INEP/MEC)

Observa-se que em 2015, 32 cursos de 5 subáreas da área de Saúde e Bem-Estar Social dispunham de oferta na modalidade EaD: Enfermagem (2 cursos); Educação Física (1 curso), Serviço Social (26 cursos); Tecnologia de Radiologia (2 cursos); Nutrição (1 curso), ministrados, quase todos, por instituições privadas.¹

A Tabela 4, por sua vez, revela que a distribuição das matrículas, nestes cinco cursos, é concentrada sobretudo na subárea **Serviço Social**.

Tabela 4. Matrículas por curso de graduação por Educação a Distância (EaD) – Área de Saúde e Bem-Estar Social e subáreas, 2015

Matrículas por curso de graduação por Educação a Distância (EaD) Saúde e Bem-Estar Social	Total	Públicas			Privadas
		Federal	Estadual	Municipal	
Área de Saúde e Bem-Estar social (total)	103.471		2.670		100.801
Enfermagem e atenção primária (assistência básica) 1. Enfermagem	1.229				1.229
Saúde (cursos gerais) 2. Educação física	4.869				4.869
Serviço social e orientação 3. Serviço social	96.638		2.670		93.968
Tecnologias de diagnóstico e tratamento médico 4. Tecnologia de radiologia	417				417
Terapia e reabilitação 5. Nutrição	318				318

Fonte: Sinopse da Educação Superior, 2015 (INEP/MEC)

Os dois cursos de Enfermagem oferecidos por EaD há alguns anos têm sido objeto de preocupação e protestos das entidades da área de saúde, de setores da sociedade e de Parlamentares, preocupação e protestos estes que se estenderam aos cursos das demais subáreas na mesma situação, e também àquele da subárea ‘Criação de animais’, já que todos ministram formação destinada ao trato com a saúde, humana ou animal.

¹ Considerando a abrangência defendida no apensado PL 6858/2016, do Dep. Rômulo Gouveia, há que juntar-se a estes também o único curso por EAD da subárea “Criação de animais”, que integra a grande área ‘Agricultura e Veterinária’. Aberto há menos de 4 anos por universidade pública municipal, registra 23 alunos matriculados, ainda não teve formandos e ofereceu, em 2015, 50 vagas novas, a que 52 candidaturas se inscreveram e que resultaram em somente 8 ingressantes-calouros naquele ano.

Merece registro procedimento investigatório do Ministério Público Federal, visando a coibir a oferta por EaD de cursos de Enfermagem e de outros da área de saúde. O Conselho Federal de Enfermagem (COFEN) pleiteia que a legislação regulamentadora do exercício da profissão seja modificada, obrigando à formação profissional somente em cursos presenciais, por se tratar de futuros trabalhadores da área de saúde, implicando tal formação segurança e perícia no trato com a saúde das pessoas. O Conselho já solicitou ao MEC que não autorize nem reconheça cursos de graduação em Enfermagem por EaD.

Cabe observar ainda que o Censo da Educação Superior de 2016, recém-publicado, registra crescimento na oferta de cursos da área de Saúde e Bem-Estar Social por EAD. Foram ministrados 1.662 cursos por EAD nesta área em 2016, sendo 6 de Enfermagem, com 4.457 alunos; 7 de Educação Física, com 6650 matrículas; 28 de Serviço Social, com 96.055 matrículas; 2 de Tecnologia/Radiologia, com 674 alunos; 1 de Nutrição, com 510 matrículas. Assim, estes 44 cursos por EAD reuniram 108.346 matrículas, perfazendo 9% das matrículas totais na área de Saúde e Bem-estar Social. O Censo registrou também a oferta de 1 curso por EAD de 'Criação de animais', com 24 alunos. Trata-se de crescimento expressivo.

Somos, contudo, entusiastas dos avanços tecnológicos nas áreas da informação e comunicação e reconhecemos os comprovados benefícios que têm trazido aos processos de ensino-aprendizagem, em todos os campos do conhecimento, particularmente no que concerne à democratização do ensino e ao acesso rápido e facilitado a informações atualizadas e bem apresentadas técnica e metodologicamente. Na devida defesa de componentes curriculares presenciais, não devemos, portanto, fechar totalmente as portas de qualquer área do saber a tais inovações, que poderão trazer contribuições indispensáveis à boa e completa formação dos estudantes.

Cabe, assim, aprimorar a proposição, para estabelecer limites para o uso da EAD, nos termos das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) dos cursos superiores, sem, entretanto, proibir em absoluto essa modalidade educacional. Nos debates dos parlamentares com o Executivo acerca da matéria, o Ministério da Educação comprometeu-se a efetuar gestões junto ao

Conselho Nacional de Educação para que esta regulamentação das DCNs dos cursos da área de Saúde humana e animal, nos aspectos mencionados, seja elaborada com celeridade.

Portanto, manifestamo-nos favoravelmente à aprovação do Projetos de Lei Nº 5.414, de 2016, e de seus apensados - o PL nº 6.858, de 2017, PL nº 7.121, de 2017 e o 8445/2017, na forma do Substitutivo anexo.

E, por fim, solicitamos de nossos Pares na Comissão de Educação o apoio ao nosso Voto.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado ÁTILA LIRA
Relator

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.414, DE 2016

(Apensados: PL 6.858/2017, PL 7.121/2017 e 8445/2017)

Altera o artigo 80 da Lei nº 9.394, de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para definir limites para o uso da Educação a Distância em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 80 da Lei nº 9.394, de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação - passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada, respeitando os limites dos componentes curriculares presenciais estabelecidos pelas diretrizes curriculares nacionais de cada curso, nos termos da regulamentação.

.....”(NR)

Art. 2º As diretrizes curriculares nacionais dos cursos da área de Saúde serão revistas no prazo máximo de 730 dias, a partir da entrada em vigor desta lei.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado ÁTILA LIRA

Relator