

# COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

## PROJETO DE LEI Nº 5.414, DE 2016

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

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 já 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 também 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 em seu art. 2º, a Resolução do CNS faz explicitamente 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 oportunos 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 do problema apontado é relativamente 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 detectado em 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 só fez crescer.

Conforme o último Censo publicado pelo INEP, relativo a 2015, integram 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 são privados e congregam 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%)
<b>Total</b>	<b>4.029</b>	<b>465</b>	<b>240</b>	<b>109</b>	<b>3.215(80%)</b>

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 <b>presenciais</b>	1.060.865	137.680	55.497	16.752	850.936
Saúde e Bem-Estar social – matrículas em <b>EAD</b>	103.471 (9%)	-	2.670 (4,6%)	-	100.801 (10,6%)
<b>Total</b>	<b>1.164.336</b>	<b>137.680</b> (12%)	<b>58.167</b> (5%)	<b>16.752</b> (1,4%)	<b>951.737</b> (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	
<b>Saúde e Bem-Estar social (total)</b>	<b>32</b>		<b>1</b>		<b>31</b>
Enfermagem e atenção primária (assistência básica) <b>1. Enfermagem</b>	2				2
Saúde (cursos gerais) <b>2. Educação física</b>	1				1
Serviço social e orientação <b>3. Serviço social</b>	26		1		25
Tecnologias de diagnóstico e tratamento médico <b>4. Tecnologia de radiologia</b>	2				2
Terapia e reabilitação <b>5. Nutrição</b>	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 já 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 eles, por instituições privadas.<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> 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.

**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	
<b>Área de Saúde e Bem-Estar social (total)</b>	<b>103.471</b>		<b>2.670</b>		<b>100.801</b>
Enfermagem e atenção primária (assistência básica) <b>1. Enfermagem</b>	1.229				1.229
Saúde (cursos gerais) <b>2. Educação física</b>	4.869				4.869
Serviço social e orientação <b>3. Serviço social</b>	96.638		2.670		93.968
Tecnologias de diagnóstico e tratamento médico <b>4. Tecnologia de radiologia</b>	417				417
Terapia e reabilitação <b>5. Nutrição</b>	318				318

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

Os dois cursos de Enfermagem oferecidos por EaD já 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 podem e devem ser estendidos aos cursos das 4 outras subáreas na mesma situação, e também àquele da subárea 'Criação de animais', já que todos ministram formação destinada ao trato com a saúde, seja humana ou animal.

O Conselho de Enfermagem (COFEN) divulgou um Relatório contendo um Diagnóstico Situacional dos cursos de graduação em enfermagem, em âmbito nacional, na modalidade presencial e a distância. Mostra-se que há subutilização dos cursos presenciais de Enfermagem, inclusive nos estados em que os cursos por EaD são oferecidos, revelando não só a impropriedade como desnecessidade dessa oferta.

Também merece registro um 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 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 do MEC que não autorize nem reconheça cursos de graduação em Enfermagem por EaD, mas, pelos resultados do último Censo, ainda não obteve sucesso em seus pleitos, a nosso ver, justificados. A propósito, até mesmo o então Ministro da Educação, Aloízio Mercadante, quando da visita à Comissão de Educação, na reunião ordinária de 11/11/2015, manifestou-se contra a oferta de formação de graduação em Enfermagem integralmente pela educação a distância, exemplificando o absurdo desta opção por analogia a uma possível oferta de cursos totalmente por educação a distância também para médicos e engenheiros.

Somos bastante sensíveis a esta argumentação: também entendemos que a formação dos profissionais da área de saúde e bem-estar social, tanto quanto na área da saúde animal deve se dar obrigatoriamente na modalidade **presencial**. Chega a ser absurdo imaginar que um bom profissional destas áreas possa ser formado sem qualquer contato direto e orientado com as pessoas ou com os animais, e sem um treinamento nos espaços institucionais - hospitalares, ambulatoriais e outros - em que virá de fato a trabalhar futuramente.

Entretanto, somos 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. 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.

Portanto, manifestamo-nos favoravelmente à aprovação dos projetos de lei nº 5.414/2016, e de seus apensados - o PL nº 6.858/2017, e o PL nº 7.121/2017, na forma do Substitutivo anexo, que introduz aprimoramento

na redação do art. 1º oferecido no PL 6.858/2017, cujo escopo é mais amplo que o dos outros dois projetos, acrescentando ainda especificações de modo a deixar claro o que está sendo vedado ou autorizado.

Sala da Comissão, em        de        de 2017.

Deputado ÁTILA LIRA  
Relator

2017-6020

## **COMISSÃO DE EDUCAÇÃO**

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.414, DE 2016**

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

Altera o artigo 80 da Lei nº 9.394, de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para definir como presencial a formação nos cursos de graduação da área de Saúde e Bem-Estar Social e da área de Veterinária-Criação Animal e dá outras providências.

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, salvo nos cursos de graduação da área da Saúde, em que a formação será presencial, permitida a oferta de disciplinas optativas por educação a distância. ”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em        de        de 2017.

Deputado ÁTILA LIRA  
Relator