



## PARECER TÉCNICO Nº 201/2019

**Assunto:** Contribuição técnica à redação de emendas aos Projetos de Lei em andamento no Congresso Nacional, que versam sobre posicionamento contrário ao uso da modalidade Educação a Distância (EaD) em cursos da área da saúde: PL 5.414/2016 (autoria Deputado Rodrigo Pacheco/PMDB/MG), e apensados PL 6.858/2017 (autoria Deputado Rômulo Gouveia/PSD/PB) e PL 7.121/2017 (autoria Deputada Alice Portugal/PCdoB/BA).

Tramitam no âmbito do Congresso Nacional brasileiro, atualmente, na Comissão de Seguridade Social e Família, sob a relatoria do Deputado Luiz Ovando (PSL/MS), os Projetos de Lei 5.414/2016, de autoria do Deputado Rodrigo Pacheco (PMDB/MG), e apensados o PL 6.858/2017, de autoria do Deputado Rômulo Gouveia (PSD/PB) e o PL 7.121/2017, de autoria da Deputada Alice Portugal (PCdoB/BA). Os três PL versam sobre posicionamento contrário ao uso da modalidade Educação a Distância (EaD) para cursos na área da saúde, cada um deles propondo redação específica aos *caputs* do Artigo 80, da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), que estabelece diretrizes e bases da educação nacional. Ressalva se faz ao PL 7.121/2017, de autoria da Deputada Alice Portugal (PCdoB/BA) que, embora com o mesmo intuito dos outros dois, propõe a alteração do Artigo 46 da LDB, que trata da autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior.

Inicialmente cabe esclarecer que o Conselho Nacional de Saúde (CNS), órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, integrante da estrutura regimental do Ministério da Saúde, conforme determinação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e das Leis 8.080, de 12 de setembro de 1990 e Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, é favorável ao mérito dos três PL referidos, cuja intenção precípua é coibir a autorização de cursos da área da saúde na modalidade EaD, conforme já expôs por meio da **Moção 020, de 10 de novembro de 2017**, na qual manifesta reconhecimento e apoio à aprovação aos Projetos de Lei em análise, com o objetivo de que os cursos de graduação da área da saúde

sejam ministrados na modalidade presencial para garantir segurança e resolubilidade na prestação dos serviços de saúde à população brasileira. Desta forma, o objetivo desse parecer técnico é o esclarecimento de alguns conceitos, com base na legislação vigente, de forma a contribuir com uma redação adequada aos documentos pertinentes.

O Projeto de Lei 5.414/2016, de autoria do Deputado Rodrigo Pacheco (PMDB/MG), propõe alteração no *caput* do Artigo 80 da LDB, acrescentando ao já existente na Lei, a extensão “**salvo nos cursos de formação na área da saúde**”, o que resultaria na 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 formação na área da saúde.*

Segundo Pereira e Lima (2008), citando o Artigo 39 da LDB e o Decreto 5.154, de 23 de julho de 2004, “a educação profissional em saúde compreende a **formação inicial** ou continuada, a **formação técnica** média e a **formação tecnológica** superior”. Portanto, pode ser realizada em serviços de saúde (formação inicial ou continuada) e em instituições de ensino (formação inicial ou continuada, formação técnica e formação tecnológica superior ou de graduação).

Assim, a redação proposta acima, quando mencionada a expressão “**formação na área da saúde**”, pode incitar dúvidas quanto ao nível de ensino que o parlamentar refere ser contrário ao uso da modalidade EaD, o que necessitaria ser esclarecido.

O PL 6.858/2017, de autoria do Deputado Rômulo Gouveia (PSD/PB), propõe acrescentar “**o § 1º - A ao Art. 80 da LDB para proibir a autorização, a renovação da autorização, o reconhecimento e a renovação do reconhecimento dos cursos superiores de graduação na área da saúde humana e animal que sejam totalmente ministrados na modalidade a distância**”. Dessa forma, a redação proposta seria:

*§ 1º - A. São proibidas a autorização, a renovação da autorização, o reconhecimento e a renovação do reconhecimento dos cursos superiores de graduação na área da saúde humana e animal que sejam totalmente ministrados na modalidade a distância, na forma do regulamento.*

Quanto aos atos autorizativos existentes temos a esclarecer que, sob a atribuição direta do Ministério da Educação (MEC), temos o **credenciamento e o credenciamento** de Instituições de Educação Superior (IES) e a **autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento** de cursos de graduação.

O credenciamento e o credenciamento de IES se dá, inicialmente, enquanto faculdade, e posteriormente enquanto centro universitário e universidade, com as respectivas prerrogativas de autonomia, dependendo do credenciamento específico de instituição já credenciada, em funcionamento regular e com padrão satisfatório de qualidade. O primeiro credenciamento da instituição tem prazo máximo de três anos, para faculdades e centros universitários, e de cinco anos, para as universidades. O credenciamento deve ser solicitado pela IES ao final de cada ciclo avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), junto à secretaria competente do MEC.

O ato regulatório de “Autorização” se dá para iniciar a oferta de um curso de graduação, exceto para as universidades e centros universitários, que por terem autonomia, independem de autorização para funcionamento de curso superior. No entanto, essas instituições devem informar à secretaria competente do MEC os cursos abertos para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento (Art. 40 do Decreto 9.235, de 15 de dezembro de 2017). Cabe ressaltar que no processo de autorização dos cursos de graduação em Direito, **Enfermagem, Odontologia, Medicina e Psicologia**, inclusive em universidades e centros universitários, a Secretaria competente do MEC considera a manifestação, respectivamente, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde (Art. 41 do Decreto 9.235, de 15 de dezembro de 2017).

O ato regulatório de “Reconhecimento” deve ser solicitado pela IES quando o curso de graduação tiver completado 50% de sua carga horária. O reconhecimento de curso é condição necessária para a validade nacional do diploma. Assim como nos processos de autorização, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e o Conselho Nacional de Saúde têm prerrogativas para manifestar-se junto ao MEC no ato de reconhecimento dos cursos de graduação em Direito, **Enfermagem, Odontologia, Medicina e Psicologia**. O ato regulatório de “Renovação do Reconhecimento” deve ser

solicitado pela IES ao final de cada ciclo avaliativo do Sinaes, junto à Secretaria competente do MEC.

Portanto, a fim de não causar falhas na redação, ressalta-se que não existe o ato regulatório de “renovação da autorização” de cursos, como proposto na redação do referido PL.

Por fim, o PL 7.121/2017, de autoria da Deputada Alice Portugal (PCdoB/BA), propõe acrescentar o § 3º ao Artigo 46 da LDB para proibir a autorização e o reconhecimento dos cursos de graduação da área da saúde que sejam ministrados na modalidade a distância. Assim ficaria a redação:

*Art. 46 ...*

*§ 3º São vedados a autorização e o reconhecimento dos cursos de graduação da área da saúde que sejam ministrados na modalidade a distância.*

A redação dada ao referido PL é adequada, conquanto se considere que o MEC apenas possibilita duas modalidades para “ato autorizativo” de cursos de graduação: **presencial e a distância**. Contudo, é importante ressaltar o que a LDB considera níveis e modalidade de educação e ensino, a fim de esclarecer alguns equívocos observados quanto a confundir “ato autorizativo de cursos na **modalidade EaD**” e o “**uso** de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) no processo ensino-aprendizagem”.

A LDB, em seu Título V, Capítulo I, dispõe que a educação no Brasil está organizada em dois níveis escolares: **educação básica** (composta pela educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio) e a **educação superior**. Já quanto às modalidades de ensino, a LDB considera: a Educação Especial, a Educação Profissional e Tecnológica, a Educação de Jovens e Adultos (EJA), a Educação Indígena e a **Educação a Distância (EaD)**.

Ainda, segundo o Decreto 9.057, de 25 de maio de 2017, Artigo 1º, que regulamenta o Artigo 80 da LDB, “considera-se educação a distância a **modalidade educacional** na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino-aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal

qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos”.

Ressalta-se que o CNS, em sua Resolução 515, de 7 de outubro de 2016, manifesta-se contrário à **autorização na modalidade Educação a Distância (EaD)**, de todo e qualquer curso de **graduação** da área da saúde, pelos prejuízos que tais cursos podem oferecer à qualidade da formação de seus profissionais. Também, a Resolução 569, de 8 de dezembro de 2017, reafirma que a formação profissional em saúde, no nível de graduação, deve ser na modalidade presencial, com carga-horária mínima de 4.000 horas definidas nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN).

Justifica-se que a formação profissional em saúde, diferentemente de outras áreas do conhecimento, pressupõe interação entre os(as) profissionais/trabalhadores(as) da área, estudantes e os usuários(as) dos serviços de saúde, num verdadeiro processo de integração entre o ensino, os serviços de saúde e a comunidade.

As metodologias de ensino-aprendizagem utilizadas na modalidade EaD não garantem o desenvolvimento de habilidades e atitudes (domínios psicomotor e afetivo, respectivamente), para além da apreensão de conteúdos no domínio cognitivo, necessárias nas profissões da área da saúde, de forma a assegurar que os egressos desses cursos possam aplicar, em suas futuras vivências profissionais, princípios fundamentais do Sistema Único de Saúde (SUS), assegurados na Lei 8.080/1990. Assim, a integralidade da atenção e a humanização do cuidado no atendimento a indivíduos, famílias e comunidades, por exemplo, somente poderão ser "vivenciados" em currículos de cursos presenciais. Portanto, para que a aprendizagem seja significativa, deve acontecer nos encontros e no compartilhamento de experiências, na convivência, no diálogo e no acesso a práticas colaborativas.

Ressalte-se que, segundo a já citada Resolução 515/2016, o CNS **não é contrário** à utilização das TIC em cursos superiores **autorizados na modalidade presencial**, pois considera que, quando devidamente utilizadas, promovem e qualificam os processos pedagógicos. Entretanto, reitera-se que, nesse caso, as TIC não devem ser utilizadas em disciplinas de caráter assistencial e de práticas que tratem do cuidado/atenção em saúde

individual e coletiva. A Portaria 4.059, de 10 de dezembro de 2004, normatiza a denominada “modalidade semi-presencial”, entendendo-a **não como uma “modalidade para ato autorizativo”**, mas sim como uma forma de oferta de disciplinas que utilizam atividades didáticas, módulos ou unidades de ensino-aprendizagem centrados na auto-aprendizagem do aluno e com mediação de recursos didáticos organizados em diferentes suportes de informação remota, tais como Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVA). Note-se que o Art. 1º, § 2º dessa Portaria permite a oferta de disciplinas integral ou parcialmente, desde que não ultrapasse 20% (vinte por cento) da carga-horária total do curso.

Entretanto, salienta-se com preocupação que a Comissão Intersetorial de Recursos Humanos e Relações de Trabalho do Conselho Nacional de Saúde (CIRHRT/CNS) tem observado, na análise de processos de autorização e reconhecimento de cursos que realiza para os cursos de Enfermagem, Odontologia, Medicina e Psicologia, que alguns Projetos Pedagógicos de Cursos (PPC) têm apresentado inúmeras nomenclaturas que podem induzir à utilização de TIC em um quantitativo de carga-horária superior ao permitido pela referida Portaria. As denominações observadas são, por exemplo, “metodologias híbridas”, “ensino híbrido”, “modelo híbrido”; “hibridismo”, e até estrangeirismos tais como *Kroton Learning System - KLS 2.0*, para os quais recomenda-se atenção.

Observe-se que a mais recente Portaria 1.428, de 28 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a oferta de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presenciais, admite ampliação da carga-horária total do curso de 20% para 40%, desde que observados alguns critérios para os cursos em geral, mas ressaltando, em seu Art. 6º, que a possibilidade de ampliação da oferta de disciplinas na modalidade a distância não se aplica aos  **cursos de graduação presenciais da área da saúde**  e das engenharias.

Tendo em vista as recentes discussões realizadas no âmbito do CNS, e considerando que tanto a educação profissional técnica de nível médio quanto a educação superior de graduação necessita preparar seus profissionais para atuarem em cenários de práticas do Sistema Único de Saúde (SUS) e de outros equipamentos sociais desde o início da formação, integrando teoria e prática, a CIRHRT/CNS encaminhou, em sua 199ª Reunião Ordinária, realizada em 7 e 8 de maio de 2019, que na redação dos PL em análise nesse Parecer Técnico, pudesse ser analisada **a possibilidade de inclusão de dispositivo que**

**manifestasse que o CNS é também contrário à autorização de cursos técnicos de nível médio, na área da saúde, na modalidade EaD.**

A CIRHRT/CNS considerou que a redação mais adequada à compreensão do CNS quanto a modalidade EaD para cursos da área da saúde, sejam eles cursos técnicos de nível médio ou superiores de graduação seria a do PL 7.121/2017, de autoria da Deputada Alice Portugal (PCdoB/BA), com a seguinte sugestão de alteração ao Artigo 80 da LDB, que contemplaria a intenção dos três PL em tela:

*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.*

*§ 1º São vedados a autorização e o reconhecimento de cursos técnicos de nível médio e de graduação, da área da saúde, na modalidade Educação a Distância (EaD).*

Por fim, de acordo com a Resolução 350, de 9 de junho de 2005, reitera-se que a ordenação da formação profissional dos trabalhadores da área da saúde é de competência do SUS, conforme o Artigo 200 da CF/1988; que a regulação da formação em saúde deve ser dada pelo Estado brasileiro, de forma articulada entre os setores da educação e da saúde; que é necessário democratizar a educação superior e formar profissionais com perfil, número e distribuição adequados ao SUS; e que é necessário estabelecer projetos pedagógicos compatíveis com a proposta de Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), que devem ser construídas com a participação de todos os atores envolvidos na área, bem como com a participação ativa do CNS nas discussões e deliberações.

Referências:

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de setembro de 1990.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde - SUS e sobre as

transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 de dezembro de 1990.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008. Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 17 de julho de 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 350, de 09 de junho de 2005**. Brasília, DF. Aprova critérios de regulação para a autorização e reconhecimento de cursos de graduação da área da saúde.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 515, de 7 de outubro de 2016**. Brasília, DF. Posiciona-se contrária 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, imediato, a médio e a longo prazos, refletindo uma formação inadequada e sem integração ensino/serviço/comunidade; No caso do disposto na Portaria no 4.059, de 2004, observar que não sejam abrangidos nesta modalidade de ensino as disciplinas de caráter assistencial e de práticas que tratem do cuidado/atenção em saúde individual e coletiva; dispõe que as DCNs da área de saúde sejam objeto de discussão e deliberação do CNS de forma sistematizada, dentro de um espaço de tempo adequado para permitir a participação, no debate, das organizações de todas as profissões regulamentadas e das entidades e movimentos sociais que atuam no controle social, para que o Pleno do Conselho cumpra suas prerrogativas e atribuições de deliberar sobre o SUS, sistema este que tem a responsabilidade constitucional de regular os recursos humanos da saúde.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Moção 020, de 10 de novembro de 2017**. Manifesta reconhecimento e apoio à aprovação do Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 111/2017 e aos Projetos de Lei nº 7.121/2017, nº 5.414/2016 e nº 6.858/2017, com o objetivo de que os cursos de graduação da área da saúde sejam ministrados na modalidade presencial para garantir segurança e resolubilidade na prestação dos serviços de **saúde** à população brasileira.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução 569, de 08 de dezembro de 2017**. Reafirma a prerrogativa constitucional do SUS em ordenar a formação dos (as) trabalhadores (as) da área da saúde; Aprova o Parecer Técnico nº 300/2017, que apresenta princípios gerais a serem incorporados nas DCN de todos os cursos de graduação da área da saúde, como elementos norteadores para o desenvolvimento dos currículos e das atividades didático-pedagógicas, e que deverão compor o perfil dos egressos desses cursos; Aprova os pressupostos, princípios e diretrizes comuns para a graduação na área da saúde, construídos na perspectiva do controle/participação social em saúde.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Brasília: 2016. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, 18 de dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 2017. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, 26 de maio de 2017; retificado em 30 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria 1.428, de 28 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a oferta, por Instituições de Educação Superior – IES, de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 31 de dezembro de 2018.

PEREIRA, I. B. e LIMA, J. C. F. Educação Profissional em Saúde. In: PEREIRA, I. B. e LIMA, J. C. F. Dicionário da Educação Profissional em Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. 2.ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. Disponível em <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/rechumsau.html>. Acesso em 17 mai 2019.