



Conselho Nacional de Saúde



APRESENTAÇÃO: Este documento tem como objetivo manifestar a posição das entidades e instituições representadas no Grupo de Trabalho sobre o Ensino a Distância nos cursos de graduação em Enfermagem, Odontologia, Psicologia e Direito promovido pelo Ministério da Educação para a sondagem de opiniões a respeito do assunto sobre temática tão importante para a formação em saúde, em especial a formação em enfermagem. Importante destacar que a graduação em enfermagem vem sendo fortemente afetada pela ampla oferta de vagas nessa modalidade de ensino, antes mesmo desse debate ter sido travado nas devidas instâncias e com a participação da sociedade civil, especialmente as entidades representativas desse campo profissional.

A FORMAÇÃO EM ENFERMAGEM DE NÍVEL SUPERIOR: SUBSÍDIOS PARA (RE)PENSAR O ENSINO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA

Célia Alves Rozendo (Diretora de Educação ABEn), Célia Regina Rodrigues Gil (DEGES/SGTES), Livia Angeli Silva (Diretora do Centro de Desenvolvimento da Prática Profissional e do Trabalho de Enfermagem ABEn), Marina Peduzzi (ABEn/USP), Francisca Valda (CNS/ABEn), Isabel Cunha (COREN), Dorisdaia Humerez (COREN), Solange Caetano (FNE), Jebson Medeiros de Souza (FNE)

Introdução

É importante destacar o **esforço da atual gestão do Ministério da Educação (MEC)** em promover e ampliar o debate acerca desta problemática e abrir **uma escuta qualificada com a sociedade civil**, por meio das entidades e instituições relacionadas com a formação dessas categorias profissionais. Tal iniciativa reforça o compromisso com a garantia da qualidade da educação superior no país, e no caso da enfermagem, da formação da categoria profissional que tem o Sistema Único de Saúde (SUS) como seu maior empregador, contribuindo fundamentalmente para a consolidação deste sistema, que é uma das mais importantes políticas de inclusão social do nosso país.

Um ponto extremamente importante a ser destacado é que nesse documento a referência que fazemos ao Ensino a Distância (EaD) é enquanto modalidade de oferta de curso, o que não implica nas diversas possibilidades de uso da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) como mediadoras do processo de ensino-aprendizagem, de forma bem regulamentada, com projetos pedagógicos coerentes, metodologias, concepções pedagógicas e infraestrutura adequada nos cursos ofertados na modalidade presencial.

O trabalho em saúde, a formação interprofissional e a importância da articulação teoria-prática na graduação

Os profissionais de nível superior da área da saúde, com suas atribuições específicas, constituem as equipes multidisciplinares, que visam a garantia da qualidade do cuidado, além de todas as atribuições compartilhadas que contribuem para a atenção integral mais abrangente, que incluem a promoção, proteção e recuperação da saúde. Portanto, têm em comum a responsabilidade clínica e a prestação direta do cuidado em saúde com a finalidade de reduzir riscos e danos, sejam eles físico, mental, psicossocial ou espiritual. Além disso, compartilham, ainda, ações de diagnósticos de necessidades de saúde da população dos territórios, planejamento e gestão de serviços e do sistema de saúde.

O trabalho em saúde, uma vez que acontece essencialmente em equipe, requer uma formação na perspectiva da educação interprofissional, de modo a permitir que os estudantes das diferentes áreas tenham experiências de aprendizado de forma interativa para assegurar a humanização e a integralidade da atenção à saúde por meio de relação colaborativa e complementar. **O ato do cuidado centrado no usuário**, com sua participação na tomada de decisão nesse processo, em consonância com as

singularidades de suas necessidades, **requer formação que culmine na autonomia dos sujeitos e na compreensão ampliada do processo saúde doença que reflitam a saúde como direito de cidadania** preconizada pelo SUS.

A formação profissional, em especial no âmbito da graduação, é um momento ímpar na vida dos jovens estudantes que começam a trilhar e construir suas carreiras profissionais. Portanto, é o momento de alicerce das práticas profissionais que perpassam pelos processos pedagógicos dialógicos, nos diferentes cenários, na construção de saberes, superação de paradigmas e no desenvolvimento do pensamento crítico e na produção de conhecimento científico.

Nesse sentido cabe destacar os esforços e investimentos interministeriais empreendidos, em especial do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério da Educação (MEC), para a garantia da integração ensino-serviço-comunidade ao longo das três últimas décadas no Brasil, no intuito de melhor adequar a formação dos futuros profissionais de saúde (BRASIL, 2007; SILVA *et al.*, 2007). Exemplo disso foi o processo de discussão coletiva que culminou na construção das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para os cursos de saúde no início dos anos 2000, preconizando a diversificação de cenários de práticas, inserção dos estudantes nos territórios e serviços de saúde nas primeiras fases do curso, potencialização do SUS como espaço de formação, maior articulação teoria-prática e desenvolvimento de competências específicas para o trabalho nos diferentes tipos e complexidades dos serviços.

Assim, a formação em saúde de qualidade requer tanto a perspectiva técnico científica como a ética-humana-política. Essas considerações se estendem à formação das quatorze áreas da saúde com cursos de graduação (CNS, 1997), visto que todas as profissões de saúde mantém, cada uma a seu modo, a especificidade de executar as ações de saúde nucleares no encontro entre profissional e paciente, que requer interação social e comunicação efetiva para o sucesso técnico, comunicacional e ético do cuidado em saúde.

A formação em saúde e o dilema da educação a distância: a situação preocupante da graduação em enfermagem

A educação de nível superior no Brasil é representada por um conjunto de instituições de caráter público e privado e vem apresentando, nas últimas décadas, uma considerável expansão. Desde meados da década de 1990 a oferta de vagas nos cursos de

graduação por instituições de ensino superior públicas vêm sendo suplantada pela iniciativa privada, o que nos leva a presenciar, nos dias de hoje uma vasta privatização do ensino superior no Brasil (BROCH, BRESCHILIARE, BARBOSA-RINALDI, 2020).

O último Censo da Educação Superior, realizado em 2021, indica que o setor privado detém 76,9% das matrículas nos cursos de graduação do país. Importante frisar que dados deste mesmo censo apontam que a rede privada de ensino é a que apresenta a menor capacidade de ocupação de vagas novas (18,2%) enquanto a rede pública tem uma ocupação média de 70,1%. A rede pública federal é a que mais preenche vagas novas (78,2%) e ainda assim tem um número elevado de vagas novas não preenchidas (BRASIL, 2021).

Os avanços da tecnologia e o maior acesso ao uso da informática no cotidiano das pessoas e nas atividades de ensino, trouxeram a modalidade de educação a distância (EaD) para o debate no mundo da formação em geral, e mais recentemente, da formação na área da saúde. Inicialmente, essa modalidade de ensino foi defendida para os cursos de graduação como tentativa de diminuir o *gap* na formação superior de jovens no Brasil, principalmente em algumas regiões do país com maior dificuldade de acesso. Mas, atualmente, esse debate ganha outros elementos, a partir da ampliação e difusão das TICs.

Em 2017, por meio do Decreto N° 9.057/2017, o MEC regulamentou a EaD em todo território nacional e, desde então, as instituições de ensino puderam ampliar a oferta de cursos superiores de graduação, pós-graduação, ensino médio e educação profissional técnica de nível médio nesta modalidade. Para tanto, a maior exigência é a criação de pólos de EaD pelas próprias instituições e o credenciamento de instituições na modalidade EaD, deixando de se exigir o credenciamento prévio para a oferta presencial (BRASIL, 2017).

Em 2018, a Portaria n° 1.428, de 28 de dezembro, dispôs sobre a oferta de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial ofertados por Instituição de Educação Superior (IES) credenciadas pelo MEC, no limite de 20% da carga horária total do curso. Um ano depois, a Portaria n° 2.117, de 6 de dezembro de 2019 amplia esse limite para 40% para as IES vinculadas ao Sistema Federal de Ensino, aplicando-se aos cursos de graduação presencial, inclusive nos cursos da área de saúde, exceto o curso de medicina. Fato, inclusive intrigante, uma vez que os profissionais da

área de saúde, em especial enfermagem e medicina, dividem o campo do cuidado em todos os níveis de complexidade da atenção à saúde e apresentam muitas semelhanças no campo teórico e prático. Diante da ausência de uma justificativa técnica, é razoável supor que a explicação pode estar no campo político, em que os demais cursos não agregaram força no parlamento e demais instâncias políticas ao ponto de serem excluídos da regra geral, como foi feito com a medicina. No caso da enfermagem, em particular, pode ser razoável supor que a constituição do campo profissional marcado pela interseccionalidade classe, gênero e raça pode colocá-la em uma situação de correlação de força política desfavorável para enfrentar a mercantilização da educação.

A publicação dos documentos citados e seus desdobramentos intensificou o debate e a polêmica sobre a pertinência da modalidade EaD nos cursos da área da saúde e alguns movimentos da sociedade civil organizada em oposição a esta modalidade vêm sendo alavancados. O Conselho Nacional de Saúde (CNS), por meio da Resolução nº 515/2016 e da Resolução nº 569/2017, vem se posicionando de forma contrária à autorização de todo e qualquer curso de graduação da área da saúde ministrado na modalidade EaD, tendo em vista a imperiosa necessidade de garantia da segurança e resolubilidade na prestação dos serviços de saúde à população brasileira e os riscos que os trabalhadores de saúde formados a distância possam causar à sociedade, imediato, a médio e a longo prazos, refletindo uma formação inadequada e sem a necessária integração ensino-serviço-gestão-comunidade. Contudo, o CNS esclarece que aprova a utilização de TIC em cursos de graduação da área da saúde na modalidade presencial, que, devidamente utilizadas, promovem e qualificam os processos pedagógicos. No campo legislativo, alguns Projetos de Lei contrários à EaD na área da saúde vem sendo apresentados, a exemplo dos projetos da deputada Alice Portugal e do deputado Luciano Ducci, ambos de 2017.

Segundo recente relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o ensino superior na modalidade EaD no país, esta modalidade vem gradativamente aumentando, tendo ocorrido forte incremento na última década, com um crescimento de 233.9% das matrículas, predominantemente no setor privado, entre 2010 e 2020. Neste mesmo período o crescimento do número de matrículas na modalidade presencial no ensino superior passou de 85% para 64%, isto é, teve um decréscimo (BRASIL, 2023).

O crescimento no número de matrículas na modalidade EaD se mostrou mais

acentuado a partir de 2016, enquanto em relação ao ensino presencial houve uma diminuição no número de matrículas a partir deste ano. A expansão nas matrículas em EaD deu-se quase que integralmente nas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, visto que este setor, no ano de 2020, foi responsável por 94,9% das matrículas de ES em EaD (BRASIL, 2023).

Segundo o mesmo relatório, a expansão vertiginosa da modalidade EaD, quase integralmente nas IES privadas, chama atenção visto que “conforme examinado na auditoria anterior, em regra, as instituições públicas têm apresentado historicamente melhor desempenho nas avaliações dos cursos superiores de graduação em relação às instituições privadas” (BRASIL, 2023, p. 10). Além de um panorama geral do ensino superior na modalidade EaD, o referido relatório apresenta resultados de análise que constituem um diagnóstico a ser utilizado no debate e nos encaminhamentos da política pública sobre EaD no Brasil. Nesse sentido, observou-se a ausência de uma política nacional de educação superior estruturada, assim como, a inexistência de uma política nacional sistematizada específica para a modalidade EaD, o que pode provocar a expansão desordenada e desorganizada da oferta de vagas e comprometer a qualidade do ensino superior no país.

Dentre as conclusões do relatório, destacam-se: a) o modelo regulatório atual do ensino superior “...apresenta inadequações frente às necessidades do sistema federal de ensino superior. Algumas escolhas foram feitas no âmbito da regulação infralegal” e “a utilização da avaliação externa in loco como processo avaliativo principal na base dos atos regulatórios (...) foi sendo flexibilizada, por meio de exceções, processos simplificados e extensão de prazos e até mesmo eliminação de prazos limites para atuação do MEC nas diversas fases dos fluxos processuais” (BRASIL, 2023, p. 30); b) os resultados da auditoria “evidenciam que o ensino à distância no Brasil não está amparado em um modelo lógico de política pública específica para essa modalidade de educação, formalizada com objetivos e meios para enfrentar os desafios da educação não presencial (BRASIL, 2023, p.74).

As considerações acima apresentadas nos impulsionam a fazer alguns questionamentos e provocações necessários à análise crítica que a temática e seu contexto requerem: o que significa para a sociedade brasileira a expansão desordenada e com regulação insuficiente do ensino superior na modalidade EaD? A melhoria do acesso ao ensino superior com conseqüente expansão do número de vagas deve ser

resolvida pela modalidade EaD? Há estudos no país que confirmem, na área da saúde, a necessidade, a viabilidade e a pertinência de cursos na modalidade EaD? No que tange especificamente à área da saúde, quais os riscos e prejuízos à atenção à saúde da população brasileira prestadas por profissionais formados em cursos inadequados e sem diretrizes calcadas em uma política educacional de educação superior consistente? Qual o impacto que a formação de profissionais na modalidade EaD provoca no funcionamento do SUS? É fundamental mencionar que o SUS é o maior empregador da força de trabalho em saúde e é nele que incidirão mais fortemente os problemas acarretados por práticas de cuidado em saúde deficientes e/ou inadequadas derivadas de uma formação de baixa qualidade, impactando negativamente na resolutividade do cuidado e do sistema de saúde e, ainda, na credibilidade por parte da população.

A importância dos enfermeiros para o sistema de saúde e o ensino presencial como condição precípua para uma formação de qualidade

No Brasil, a enfermagem constitui uma das 14 profissões da área da saúde de nível superior universitário, com uma ampla formação clínica, procedimental, de gestão, ensino e pesquisa, que coloca o país entre aqueles que promovem uma das melhores formações de enfermeiros do mundo. Ao longo dos anos o campo profissional tem fortalecido a formação tanto de generalistas, quanto de especialistas, além da formação em pós-graduação *stricto sensu* que tem sua qualidade reconhecida em todo o mundo. Além disso, essa formação tem sido ampliada também em números que nos leva a atualmente um total de 697.727 enfermeiras e enfermeiros (COFEN, 2023). Considerando que a população brasileira é de 207.750.291 habitantes (Censo do IBGE, 2022), temos uma relação de 1 enfermeiro para cada 298 habitantes (3,4 por 1000 habitantes). Ainda é uma relação abaixo da média dos países da OCDE, mas superior à média da América Latina. Desse contingente, destaca-se que a maior parte são trabalhadoras e trabalhadores do SUS.

A expansão acentuada e desordenada do número de cursos e vagas na graduação em enfermagem é uma realidade preocupante, tanto na modalidade presencial quanto na modalidade a distância, com destaque para a última. A partir de 2016, a oferta de vagas na modalidade a distância vem crescendo vertiginosamente. Entre 2009 e 2018 a oferta de cursos nesta modalidade cresceu 250% em relação aos cursos presenciais. Observou-se, ainda, acentuado crescimento do número de matrículas de aproximadamente 19 vezes entre 2015 e 2018 (SARAIVA et al., 2021). Outro dado relevante é que a maior parte das

vagas estão concentradas na região Sudeste do país, que é também o epicentro dos cursos e vagas na modalidade presencial. Assim sendo, a formação de enfermeiras e enfermeiros na modalidade EaD não responde às necessidades das regiões remotas ou com menor oferta de escolas, o que poderia ser utilizado como argumento para justificar a oferta de cursos nessa modalidade. Importante destacar que não existem estudos consistentes que apontem a necessidade da ampliação ou mesmo da manutenção da oferta atual de cursos e vagas de graduação em enfermagem no país. Também, é crucial pontuar que não existe condizente avaliação das condições da oferta e de possíveis impactos na formação, sem falar na precariedade dos dados sobre a absorção dos profissionais pelo mercado de trabalho.

As repercussões negativas do EaD na Enfermagem decorrem das características da área, visto que ao ensino superior corresponde a responsabilidade de assegurar a formação de enfermeiras e enfermeiros com competências para mobilizar conhecimentos, habilidades, atitudes e valores que lhes permitam reconhecer e responder às situações apresentadas pelos usuários e população que demandam cuidado de enfermagem, gestão do cuidado e também um amplo leque de ações complementares que compõem a atenção às necessidades de saúde na promoção, prevenção de agravos e riscos e recuperação da saúde, além da gestão dos serviços de saúde.

Essas competências abarcam, além de reconhecer e atender às necessidades de saúde, também o encaminhamento do usuário, família e comunidade a outro profissional de saúde ou serviço da rede de atenção à saúde ou setor, numa abordagem integral da saúde, interprofissional e intersetorial. Portanto, a complexidade da atuação das enfermeiras e enfermeiros nos serviços de saúde e a sua especificidade que diz respeito ao cuidado de enfermagem e à gestão do cuidado, requerem competências para interação social e comunicação, que não são desenvolvidas a contento na modalidade EaD.

Além disso, se os processos de monitoramento e de regulação das IES na modalidade EaD estão inadequados, tal como analisado no Relatório de Auditoria do TCU (Brasil, 2023), não cabe seguir com a abertura de cursos e de vagas nessa modalidade de ensino superior, com possíveis prejuízos à população brasileira, sejam estudantes ou população assistida pelos profissionais formados a distância.

Outro aspecto preocupante a ser observado diz respeito à regulação do ensino superior na modalidade EaD, conforme apontam os resultados da análise da Auditoria do TCU (BRASIL, 2023). Segundo os resultados observamos um panorama caótico que

foi se configurando no país, dada a ausência de planejamento das necessidades de ensino superior no Brasil e a inexistência de uma política pública de educação estruturada. Tal cenário caótico certamente traz consequências para a formação em saúde, particularmente para a formação de enfermeiras e enfermeiros.

Entende-se ser necessário um amplo debate com a sociedade brasileira para esclarecer as diferenças entre as duas modalidades de ensino superior previstas em lei: a modalidade presencial e a modalidade EaD e, nesse sentido, fazemos coro com o CNS sendo favorável a utilização ampla das TICs na modalidade presencial, usufruindo dos benefícios que as tecnologias possibilitam na Educação. Defende-se usufruir do que há de bom nas TICs, mas não expor nossos estudantes dos cursos de graduação em saúde a vieses na formação que se desdobram em deficiências nas práticas de cuidado da população brasileira e no descrédito do SUS. Priorizar ferramentas tecnológicas e tê-las como principal ou predominante na forma de ensino é algo bem diferente. O processo de ensinagem em saúde é de ensinagem em vida e para a vida.

O domínio de tecnologias e o uso adequado de ferramentas são desejáveis em qualquer ambiente de ensino. Afinal, vivemos numa era digital. Simulações realísticas substituindo procedimentos iniciais de aprendizagem em pessoas, estudo de anatomia e fisiologia e outros em laboratórios bem equipados e sob acompanhamento docente são muito bem-vindos nos processos formativos. Entretanto, reduzir a carga horária de ensino-aprendizagem presencial é danoso à formação em graduação uma vez que as

competências são adquiridas na vivência entre os estudantes, docentes, profissionais de saúde e população usuária dos serviços de saúde. Vivências e experiências reais e situacionais que permitam ao estudante fazer-se e construir-se como sujeitos e cidadãos comprometidos com as reais necessidades de saúde da população e com a consolidação do SUS como política de Estado. E isto só tem um caminho: o da vivência em situações reais junto às equipes dos serviços e de docentes em tempo real, realizando ações em tempo real e cuidando de pessoas reais.

Conclusão

Ao final deste documento **reiteramos nosso posicionamento contrário ao ensino na modalidade a distância para a formação de trabalhadores da saúde, em especial, da enfermagem.** Defendemos o ensino presencial de qualidade e voltado às necessidades de saúde do SUS e da população brasileira. Advogamos pela formação de

enfermeiras e enfermeiros competentes e comprometidos com a qualidade do cuidado e da saúde da população.

Nesta direção, é fundamental que tenhamos currículos coerentes com as demandas de uma formação que valorize e privilegie a articulação entre a teoria e a prática, a vivência na comunidade e nos serviços de saúde, a interdisciplinaridade e a interprofissionalidade, o trabalho colaborativo, as experiências clínicas, educativas, de pesquisa e de gestão em consonância com as diretrizes e princípios do SUS e com as perspectivas pedagógicas críticas. Para tanto, as tecnologias da informação e as metodologias ativas e/ou inovadoras são muito bem-vindas para potencializar a formação na perspectiva acima colocada.

Destacamos que os dados apresentados ao longo do texto nos levam a questionar a necessidade de abertura de novos cursos e oferta de novas vagas de graduação em enfermagem. Também, indicam a urgência de se discutir o papel da regulação pelo poder público, na direção de se ter uma oferta compatível e aderente às necessidades de formação de profissionais no país.

Assim, diante do que foi exposto, **enunciamos 4 pontos** que consideramos **essenciais** para a qualidade **da formação em enfermagem**, no contexto do atual debate em torno do tema:

- 1) suspensão imediata da abertura de novas vagas e novos cursos na modalidade EaD;
- 2) revogação da Portaria 2.117 de 6 de dezembro de 2019;
- 3) avaliação em profundidade dos cursos de graduação em enfermagem na modalidade EaD ativos;
- 4) análise da força de trabalho e formação em enfermagem no país e construção de diagnósticos que orientem as futuras políticas de formação e regulação do trabalho pelos Ministério da Educação e Ministério da Saúde.

Reconhecemos a enfermagem como uma das mais, se não a mais afetada pela oferta de cursos na modalidade de educação a distância e contamos que esta nova gestão do Ministério da Educação não só irá corrigir esta distorção como vedará a oferta dos cursos de graduação na área da saúde, em particular a enfermagem, nesta modalidade de ensino.

Referências

BROCH, Caroline; BRESCHILIARE, Fabiane Castilho Teixeira; BARBOSA RINALDI, Ieda Parra. A expansão da educação superior no Brasil: notas sobre os desafios do trabalho docente. *Avaliação (Campinas)* 25 (02), 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Educação. Programa Nacional de Reorientação da Formação Profissional em Saúde – Pró-Saúde: objetivos, implementação e desenvolvimento potencial. Brasília: Ministério da Saúde, 2007. 86 p.

BRASIL. Decreto nº 9.057/2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, 2017.

BRASIL. Portaria nº 1.428/2018. Dispõe sobre a oferta, por Instituições de Educação Superior - IES, de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial. Brasília, 2018.

BRASIL. Portaria nº 2.117/2019. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. Brasília, 2019.

BRASIL. Censo da Educação Superior. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ministério da Educação. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria. Brasília, 2023.

COFEN. Conselho Federal de Enfermagem. 2023. [cited 2023 Jun 01]. Available from: <http://www.cofen.gov.br/>.

SILVA, Elizabete Vieira Matheus da; OLIVEIRA, Marilda Siriani de; SILVA, Silvio Fernandes da; LIMA, Valéria Vernaschi. A Formação de profissionais de saúde em sintonia com o SUS: currículo integrado e interdisciplinar. São Paulo; CONASEMS; 2007. 28 p.

SARAIVA, Ana Karinne de Moura; MACEDO, Cibele Monteiro; LEONELLO, Valéria Marli; OLIVEIRA, Maria Amélia de Campos. A expansão dos cursos de graduação em Enfermagem: cenário, interesses e desafios do ensino a distância. *Rev. esc. enferm. USP* 55, 2021.