

PARECER Nº , DE 2007

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 10, de 2007 (Projeto de Lei nº 7.569, de 2006, na Casa de origem), que *modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, de que trata a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera a Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.*

RELATOR “AD HOC” : Senador WELLINGTON SALGADO

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 10, de 2007 (Projeto de Lei nº 7.569, de 2006, na Câmara dos Deputados), de iniciativa do Poder Executivo.

Em seu art. 1º, a proposição altera a Lei nº 8.405, de 1992, para, essencialmente, conferir à Capes a incumbência de fomentar, inclusive em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, a formação inicial e continuada de profissionais do magistério, com ênfase no uso de recursos da educação a distância.

Pelos arts. 2º e 3º do PLC são criados, no âmbito da Capes, respectivamente, 410 cargos de provimento efetivo (270 de Analista e 140 de Assistentes, da carreira de Ciência e Tecnologia) e 52 cargos em comissão no grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS).

O art. 4º promove alterações na Lei nº 11.273, de 2006, com o fim de melhorar os critérios de concessão de bolsas nos programas de formação de professores para a educação básica sob encargo do Ministério da Educação

(MEC), e estender aos estudantes de mestrado e doutorado, o acesso às bolsas de capacitação para as funções de formadores, preparadores e supervisores.

O art. 5º do PLC condiciona o provimento dos cargos efetivos e em comissão à existência de prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Finalmente, pelo art. 6º, a Lei em que se transformar o projeto entrará em vigor na data de sua publicação.

Para o autor, a medida permitirá à Capes, com tradição na promoção de políticas de formação de pessoal docente para a educação superior, o desenvolvimento de políticas de formação de profissionais de magistério da educação básica, carreando para esse nível de ensino, a ampla experiência e a excelência do trabalho dessa entidade no campo da pós-graduação, a um custo inferior ao que demandaria a criação de nova agência federal.

O projeto, que tramita em regime de urgência, solicitada pelo Presidente da República, nos termos do art. 64, § 1º, da Constituição Federal, foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em 12 de fevereiro de 2007, nos termos do substitutivo apresentado na Comissão de Educação e Cultura (CEC) daquela Casa.

Encaminhado ao Senado Federal, o PLC nº 10, de 2007, foi lido em Plenário no dia 27 de fevereiro de 2007 e distribuído para apreciação simultânea desta Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), das Comissões de Educação (CE) e da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

Durante o prazo regimental, foram apresentadas cinco emendas ao projeto, as quais serão apreciadas, simultaneamente, pelas mencionadas Comissões.

II – ANÁLISE

A Fundação Capes, entidade vinculada ao Ministério da Educação, tem reconhecida e histórica excelência na elaboração e acompanhamento de políticas para a pós-graduação *stricto sensu*, com destaque para a formação de pesquisadores e de pessoal docente para a educação superior do País.

A par disso, e tendo em conta a inequívoca necessidade de incremento da qualidade do ensino na educação básica, o Poder Executivo federal intenta ampliar as atribuições da Capes, incumbindo-a, também, de estimular a formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica, demanda a que se dará vazão por meio do uso maciço de novas tecnologias de informação e de comunicação e parceria com instituições de educação superior.

Trata-se de um desafio que, se não for muito bem conduzido, além de frustrar a nova missão, pode comprometer a qualidade dos trabalhos ora realizados, a implicar a extinção de um patrimônio administrativo de forte associação com o desenvolvimento científico e tecnológico do País.

Em números do Censo Escolar de 2005, a nova tarefa da Capes poderia ser traduzida na realização de arranjos interinstitucionais capazes de atender a uma demanda de formação inicial (em cursos de licenciatura) de mais de um milhão de professores, especialmente para a educação infantil e o ensino fundamental.

Além disso, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ora em implantação, ao induzir o aumento da matrícula na educação infantil e no ensino médio pode ampliar em muito esse número, exigindo um esforço hercúleo da Capes.

A assunção das novas funções, é de se destacar, não se pode dar em prejuízo da condução dos programas atualmente desenvolvidos pela Capes. Para tanto, é de se esperar que a instituição seja contemplada com toda a sorte de recursos necessários ao desempenho do seu novo papel institucional.

Diante da premente necessidade de se imprimir qualidade à educação básica, o que passa, necessariamente, pela melhoria e pelo aumento da qualificação dos docentes, o mérito da iniciativa parece indiscutível, a indicar que merece o nosso apoio e as nossas contribuições para o aprimoramento da proposição.

Estamos cientes de que o caos que estamos vivenciando na educação, só poderá ser contornado por meio de um conjunto de ações coordenadas, entre governos e instituições educacionais, com vistas a

aproveitar todas as nossas potencialidades e peculiaridades, para levar a cabo um empreendimento como o que ora analisamos.

E dizemos mais. É por meio de políticas bem concertadas para a educação básica que poderemos mitigar as mazelas sociais de nosso País, conduzindo-o a um patamar elevado de desenvolvimento nos campos econômico e social.

Indiscutível, portanto, o mérito da iniciativa, cumpre-nos apontar pontos do projeto passíveis de aperfeiçoamento, com o fim de tornar a nova lei um efetivo instrumento de transformação da educação básica e da realidade educacional brasileira em seu conjunto.

A redação dada pelo PLC 10/2007 ao *caput* do art. 2º da Lei nº 8.405, de 1992, parece-nos ambígua e, por isso, sujeita a interpretação ampliadora. Tal como proposto, o dispositivo dá-nos a idéia de que a Capes oferecerá cursos de formação de professores para a educação básica e superior. Em adição, o quantitativo de cargos efetivos e funções comissionadas alocados à Capes corrobora, a princípio, essa percepção.

Ciosos da necessidade de preservação da excelência da Capes em seu mister histórico, não temos dúvida de que a participação dessa entidade na formação de profissionais do magistério da educação básica deve restringir-se ao campo da formulação de diretrizes, à avaliação de programas e ao desenvolvimento de novas tecnologias educacionais, de modo que sejam respeitadas a liberdade acadêmica das instituições conveniadas e, sobretudo, as necessidades de cada ente federado interessado ou envolvido nos programas de formação.

Por essa razão, propomos uma modificação nos dispositivos que tratam das finalidades de Capes, de modo a deixar clara essa nossa preocupação, que, além de primar pela observância do regime de colaboração com estados, municípios e Distrito Federal, expresso no art. 211 da Constituição Federal, coincide com o anseio das comunidades científica e acadêmica.

A modificação suscitada nos parece salutar até mesmo porque, no que toca à cultura, pesquisas no campo das estratégias organizacionais indicam que o ingresso de muita gente nova numa organização, nos moldes em que se está propondo para a Capes, pode sufocar a cultura predominante. São inimagináveis, pois, os efeitos de uma mudança de tal porte, podendo haver comprometimento de sua missão institucional. E isso nós queremos evitar.

Por fim, no que respeita à esperada publicidade dos atos do poder público, cabe lembrar que o funcionamento da Capes, e de suas unidades, encontra-se sujeito à regulamentação prevista no art. 84, VI, *a*, da Constituição Federal, dispositivo que poderá ser invocado pelo Presidente da República para opor veto a qualquer proposta com aquele fim.

Parece-nos pacífico, de qualquer modo, porquanto objeto recorrente em proposições legislativas, no conjunto da comunidade científica e acadêmica, o entendimento de que as sessões deliberativas do Conselho Técnico-Científico da Capes devem ser públicas, abrindo-se a possibilidade de reuniões fechadas, quando envolvida a apreciação de matérias cuja natureza exija sigilo.

Emendas oferecidas

As cinco emendas oferecidas ao PLC nº 10, de 2007, estão transcritas a seguir, de forma sintetizada.

A Emenda nº 1, de autoria do Senador Arthur Virgílio, altera:

a) o § 2º do art. 2º da Lei nº 8.405, de 1992, com redação dada pelo art. 1º do projeto, para assegurar que a atuação da Capes, na formação inicial e continuada de profissionais de magistério, dê-se, “exclusivamente por meio de convênios firmados com instituições de ensino superior públicas ou privadas, respeitada a liberdade acadêmica”;

b) a redação dos arts. 2º e 3º do PLC 10/2007, para diminuir para sessenta (vinte cargos de Assistente e quarenta cargos de Analista em Ciência e Tecnologia) o número de cargos de provimento efetivo, assim como reduzir as funções comissionadas para doze (um DAS-5, dois DAS-4, cinco DAS-3, três DAS-2 e um DAS-1).

As Emendas de nºs 2, 3 e 4 foram apresentadas pelo Senador Heráclito Fortes. A Emenda nº 2 é idêntica à segunda parte da Emenda nº 1 anteriormente descrita. Já a Emenda nº 3, que intenta modificar os §§ 2º e 3º do art. 2º da Lei nº 8.405, de 1992, com redação proposta pelo art. 1º do PLC 10/2007, corresponde, na prática, à primeira parte da Emenda nº 1, apresentada pelo Senador Arthur Virgílio. Por fim, a Emenda nº 4, desloca o texto do § 5º do art. 2º da Lei nº 8.405, de 1992, nos termos do art. 1º do PLC, para o art. 6º da citada Lei, onde passa a ser o § 2º, a exigir a renumeração do vigente parágrafo único.

A Emenda nº 5, do Senador Neuto de Conto, altera o § 5º do art. 2º da Lei nº 8.405, de 1992, com redação incluída pela Câmara dos Deputados no art. 1º do PLC, para instituir o direito à ampla defesa e ao contraditório nas deliberações do Conselho Técnico-Científico (CTC) que envolverem cursos de pós-graduação de instituições públicas e privadas, e permitir a realização de sessões fechadas do CTC, quando da discussão de matéria cujo sigilo seja imprescindível ao interesse privado e da coletividade, previamente justificado pelo Conselho.

Análise das Emendas

A Emenda nº 1 envolve dispositivos aparentemente distintos, a contrariar, em princípio, o disposto no art. 230 Regimento Interno do Senado Federal (RISF). O intento do autor é evitar que a nova missão e a estrutura organizacional transformem a Capes num estabelecimento de ensino, com oferta direta de vagas na educação superior. De todo modo, essa emenda está contemplada, em inteiro teor, nas Emendas de nºs 2 e 3, analisadas a seguir.

A Emenda de nº 2, conquanto implique economia de recursos, em face do projeto do Executivo, pode trazer prejuízos à nova missão atribuída à Capes, que tem déficit histórico de pessoal, e já vinha negociando junto ao Executivo a ampliação de sua estrutura, inclusive para substituição de prestadores de serviços, ora em número superior ao quadro de pessoal efetivo. Diante disso, parece prudente e oportuno reconhecer demandas da Capes, a última delas formalizada em 2005, acrescentando ao pedido daquela ocasião, quantitativo adicional de servidores, tendo em vista a reestruturação ensejada pelo novo desafio afeto à formação de professores para a educação básica.

No que concerne especificamente à Emenda nº 3, ao tempo em que prevê uma espécie de controle para que a Capes não exerça, diretamente, a formação de professores da educação básica, restitui o interesse do Executivo em que essa atividade se realize com o uso maciço de recursos e tecnologias da educação a distância, quer se trate de licenciaturas ou de cursos de especialização.

É forçoso reconhecer, nesse caso, o acerto do entendimento do relator do PL nº 7.569, de 2006, na CEC da Câmara dos Deputados, ao oferecer a possibilidade de que as licenciaturas (formação inicial) possam

contar com o enriquecimento do aprendizado presente nas relações interpessoais e na interação com colegas e mestres, que se podem desenvolver, por exemplo, num pólo de educação a distância, mas dificilmente numa relação inteiramente mediada por computador.

Desse modo, a Emenda nº 3 é passível de ser parcialmente acolhida, com a ressalva de que se deve garantir a primazia do atendimento às necessidades de formação inicial por meio de cursos presenciais ou semipresenciais.

A Emenda nº 4, por sua vez, ao assegurar o cumprimento da prescrição do art. 11, inciso III, alínea *b*, da Lei Complementar nº 95, de 1998, que estabelece que cada artigo dos textos legais deve restringir-se a um único assunto ou princípio, contribui para o aprimoramento do projeto.

No que toca à Emenda nº 5, cujo cerne é a garantia da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal nas matérias sujeitas à apreciação do Conselho Técnico-Científico (CTC) da Capes, envolve princípio basilar da Constituição Federal (art. 5º, LV), não agrega disposição nova, até porque a instituição Capes tem longa tradição e reconhecimento quanto à transparência dos procedimentos que adota e das exigências que impõe aos interessados, especialmente no que toca à avaliação de cursos.

Ainda em relação à Emenda nº 5, cabe destacar que a adição de ressalva à publicidade das reuniões do CTC, nos casos em que o sigilo da matéria apreciada seja imprescindível ao interesse da sociedade, pode oferecer maior segurança às decisões do colegiado, podendo, por isso mesmo, ser parcialmente acolhida.

IV – VOTO

Pelas razões expostas, somos pela APROVAÇÃO parcial das emendas de nº s 3, 4 e 5, do Projeto de Lei da Câmara nº 10, de 2007, e de sugestão da Senadora Ideli Salvatti, nos termos do seguinte

EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)
PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 10 (SUBSTITUTIVO), DE 2007

Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, de que trata a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera a Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 2º e 6º da Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º** A Capes subsidiará o Ministério da Educação na formulação de políticas e desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País.

§ 1º No âmbito da educação superior, a Capes terá como finalidade subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para pós-graduação, coordenar e avaliar os cursos desse nível e estimular, mediante bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda dos setores público e privado.

§ 2º No âmbito da educação básica, a Capes terá como finalidade induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, e exclusivamente mediante convênios com instituições de ensino superior públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério, respeitada a liberdade acadêmica das instituições conveniadas, observado, ainda, o seguinte:

I – na formação inicial de profissionais do magistério, dar-se-á preferência ao ensino presencial, conjugado com o uso de recursos e tecnologias de educação a distância;

II – na formação continuada de profissionais do magistério utilizar-se-á, especialmente, recursos e tecnologias de educação a distância.

§ 3º A Capes estimulará a valorização do magistério em todos os níveis e modalidades de ensino.” (NR)

“**Art. 6º**

.....
 III – o Conselho Técnico-Científico da Educação Superior;

IV – o Conselho Técnico-Científico da Educação Básica.

§ 1º O Estatuto da Fundação Capes disporá sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de que trata este artigo e sobre a revisão anual das atividades relativas à Educação Básica.

§ 2º As reuniões deliberativas dos Conselhos Técnico-Científicos serão públicas, ressalvadas as sessões para apreciação de matéria cujo sigilo seja imprescindível ao interesse privado e da coletividade, previamente justificado.” (NR)

Art. 2º Ficam criados, no âmbito da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, os seguintes cargos de provimento efetivo:

I – cento e quarenta cargos de Assistente em Ciência e Tecnologia; e

II – duzentos e setenta cargos de Analista em Ciência e Tecnologia.

Art. 3º Ficam criados, no âmbito do Poder Executivo Federal, para fins de estruturação da Capes, os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS:

I – três DAS-5;

II – treze DAS-4;

III – vinte e seis DAS-3;

IV – oito DAS-2; e

V – dois DAS-1.

Parágrafo único. Os cargos de que trata este artigo serão ocupados, obrigatoriamente, por no mínimo dezesseis servidores efetivos da Capes, respeitado, quanto aos provimentos, em qualquer hipótese, o disposto no art. 5º desta Lei.

Art. 4º Os arts. 1º e 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º**

§ 1º

I – estiverem em efetivo exercício no magistério da rede pública de ensino; ou

.....
 § 3º É vedada a acumulação de mais de uma bolsa de estudo ou pesquisa nos programas de que trata esta Lei.” (NR)

“**Art. 2º**

III – até o valor de R\$ 900,00 (novecentos reais) mensais, para participantes de cursos de capacitação para o exercício das funções de formadores, preparadores e supervisores dos cursos referidos no inciso I do *caput* deste artigo, inclusive apoio à aprendizagem e acompanhamento pedagógico sistemático das atividades de alunos e tutores, exigida formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério ou a vinculação a programa de pós-graduação de mestrado ou doutorado; e

.....” (NR)

Art. 5º O provimento dos cargos efetivos e em comissão criados por esta Lei fica condicionado à comprovação de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, assim como à existência de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme determina o § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 28 de março de 2007.

Senador Antonio Carlos Magalhes,
 Presidente

Senador Wellington Salgado,
 Relatora