PARECER Nº 01 , de 2019 - CESC

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E CULTURA sobre o Projeto de Lei nº 76/2019, que *dispõe sobre a criação do Programa Inter Ciências Brasília – PICB e dá outras providências.*

AUTOR: Deputado MARTINS MACHADO
RELATORA: Deputada ARLETE SAMPAIO

I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão, para exame e emissão de parecer, o Projeto de Lei nº 76/2019, epigrafado.

O Projeto, do Deputado Martins Machado, foi lido em Plenário em 05/02/2019 e distribuído a esta CESC e à CEDESCTMAT, para análise de mérito, além das respectivas análises de admissibilidade pela CEOF e pela CCJ.

Conforme seu art. 1º, a proposição pretende instituir o Programa Inter Ciências Brasília – PICB, com o objetivo de tornar a rede pública do ensino médio do Distrito Federal referência na realização de pesquisas científicas e desenvolvimento tecnológico e inovação, bem como melhorar o ensino das ciências e da matemática para atrair talentos e formar novos pesquisadores.

De acordo com o art. 2º, o estímulo à realização de pesquisas científicas e de desenvolvimento tecnológico e inovação se dá com apoio ao aluno, sob a forma de concessão de passagens para participação em eventos relacionados à ciência e tecnologia, inclusive com suporte de alimentação e de hospedagem aos alunos e a seu representante legal.

O art. 3º estabelece os requisitos a serem preenchidos pelos candidatos à concessão do incentivo: (I) estar matriculado em escola pública do primeiro ao terceiro ano do ensino médio; (II) ter desempenho superior a 90% do rendimento em todas as disciplinas; (III) ter até 18 anos de idade; (IV) apresentar documentos comprobatórios do evento de que pretende participar; (V) apresentar requerimento de apoio de transporte e formulário da escola em que está matriculado, assinado e carimbado pelo diretor da escola e pelo orientador do projeto; (VI) apresentar cópia de documento oficial de identificação com foto e do CPF do aluno, do diretor e do professor orientador do projeto; (VII) apresentar declaração de contrapartida a ser oferecida ao Distrito Federal; (VIII) apresentar declaração de comprometimento de divulgação e inserção de crédito: Programa Inter Ciências Brasília – PICB – Governo do Distrito Federal; (IX) apresentar cópia do passaporte e visto para o país em que

Comissão de Educação, Saúde e Cultura - CESC
PL nº 76 / 2019
Folha nº 08
Matrícula: 22597 Rubrica

ocorrerá o evento, nos casos de evento internacional; (X) apresentar outros documentos que a Comissão Especial julgar necessários.

O art. 4º estabelece os requisitos e a forma de apresentação da solicitação de apoio pelos estudantes e o art. 5º define a forma de sua análise no âmbito da Secretaria de Economia, Desenvolvimento, Inovação, Ciência e Tecnologia do Distrito Federal – SEDICT/DF, com parecer opinativo prévio de Comissão Especial submetido a análise e deliberação pelo Secretário de Estado.

O art. 6º estabelece os critérios a serem observados pela Comissão Especial em sua apreciação dos pedidos de apoio, devendo ser os candidatos notificados da decisão no prazo limite de 10 dias úteis antes da data prevista para o embarque (art. 7º).

Os artigos 8º e 9º tratam de procedimentos para retirada de passagens, na SEDICT/DF, e para os casos de impossibilidade de realização ou alteração da data da viagem.

O art. 10 dispõe sobre a contrapartida devida ao Governo do Distrito Federal, envolvendo a divulgação do brasão e do logotipo do Programa Inter Ciências Brasília – PICB, bem como os da SEDICT/DF, da SEE/DF e do Governo do Distrito Federal, em área visível da vestimenta ou outro material de uso do estudante, disponibilidade para ministrar palestras e treinamentos e participação em eventos de ciência e tecnologia realizados pela SEDICT/DF.

Pelo art. 11, todos os beneficiários devem prestar contas e oferecer a contrapartida do benefício, e a forma da prestação de contas foi definida no art. 12.

De acordo com o art. 13, o descumprimento das regras de prestações de contas sujeita o beneficiário a sanções administrativas e ao ressarcimento integral do valor recebido, com juros e correção monetária, ficando impedido de receber novo incentivo do GDF, de qualquer natureza, por até dois anos.

Os artigos 14 e 15 definem, respectivamente, que as despesas para consecução da lei serão suportadas por dotações orçamentárias próprias da SEDICT/DF, com apoio de "fundos competentes", e que os casos omissos serão decididos pelo Secretário, ouvida a Comissão Especial.

A Lei entrará em vigor 180 dias após a data de sua publicação (art. 16), revogadas todas as disposições em contrário (art. 17).

Em justificação à iniciativa, o autor afirma que a criação do Programa Inter Ciências Brasília – PICB tem o objetivo de tornar a rede pública do ensino médio de Brasília referência na capacidade de realizar pesquisas científicas e desenvolvimento tecnológico e inovação, bem como melhorar o ensino das ciências e da matemática para atrair talentos e formar novos pesquisadores.

Comissão de Educação, Saúde e Cultura - CESC
PL nº 76 / 2019
Folha nº 09
Matrícula: 22592 Rubrica:

O estímulo a essa formação se dará com apoio sob a forma de concessão de passagens aéreas ou rodoviárias e suporte de alimentação e hospedagem para participação em eventos relacionados a ciência e tecnologia.

Aponta a realidade da "completa falta de incentivo à pesquisa no Brasil direcionada aos alunos do ensino médio".

Cita matéria de jornal que aborda a questão do esvaziamento e da redução sistemática de recursos para a pesquisa e a inovação no país.[1]

Segundo o texto, "na visão da comunidade científica, as autoridades não podem sacrificar a ciência para enfrentar a crise econômica atual, como o corte de bolsas e investimentos, por exemplo".

Ainda segundo o autor, "sem investir de maneira sistemática em educação e ciência qualquer país está fadado ao atraso e à estagnação. A ciência produzida em nossas escolas públicas de nível médio, que tem em sua grade curricular disciplinas voltadas para a iniciação científica, estão precisando urgentemente de recursos, sendo ele nascente da esfera federal ou estadual".

A ideia é que o Estado estimule a pesquisa por alunos do ensino médio de escolas públicas, arcando com a concessão de passagens aéreas ou rodoviárias, nacionais ou internacionais, para participação em eventos relacionados à ciência e tecnologia, inclusive com o suporte de alimentação e de hospedagem aos alunos.

Não constam emendas oferecidas ao PL nº 76/2019, nesta Comissão, no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Nos termos do artigo 69, I, "b", do Regimento Interno da Casa, cabe a esta Comissão analisar e emitir parecer sobre o mérito de matérias ligadas a *educação pública e privada*, tema da presente proposição. É o que se passa a fazer.

A análise de mérito de uma proposição deve levar em conta aspectos referentes à sua necessidade, relevância social e viabilidade, além das potenciais consequências de sua inserção no arcabouço legal e no conjunto das políticas públicas em vigor, relacionadas com o tema. Importa também analisar se essa é a melhor resposta para a problemática identificada, levando em conta não apenas os prováveis beneficiários da medida proposta, mas também aqueles não contemplados ou mesmo potencialmente prejudicados por ela.

[1] Trata-se de Editorial do Diário de Pernambuco, de 24/05/2016.

Comissão de Educação, Saúde e Cultura - CESC
PL nº 76 / 2019
Folha nº 30
Matrícula: 2292 Rubrica:

Com relação à necessidade da proposição, importa saber se já existe instrumento legal voltado à resolução do problema que a proposição se propõe a remediar. Ademais, impõe-se verificar se, mesmo em caso de inexistência de instrumento legal a respeito, seria a via legislativa a mais adequada ao enfrentamento do problema.

Com respeito a isso, a Lei federal nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, que "dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação ...", conhecida como Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, estabelece um conjunto de "medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País". Todavia, não trata de concessão de ajuda de custo para participação de estudantes de ensino médio em eventos científicos, objeto da proposição sob exame.

Cumpre lembrar, também, que, por se tratar de apoio destinado a estudantes do ensino médio, essa política deve ser analisada não apenas pelo ângulo do incentivo à pesquisa, mas principalmente sob a óptica do processo formativo-educativo dos estudantes potencialmente beneficiários.

Nesse sentido, o capítulo 5 da base Nacional Comum Curricular, A Etapa do Ensino Médio, na seção "As finalidades do Ensino Médio na contemporaneidade", ao abordar as experiências que favorecem a preparação básica para o trabalho e a cidadania, esclarece que elas supõem, *in verbis:*

> .....
> *desenvolvimento de competências que possibilitem aos estudantes inserir-se de forma ativa, crítica, criativa e responsável em um mundo do trabalho cada vez mais complexo e imprevisível, criando possibilidades para viabilizar seu projeto de vida e continuar aprendendo, de modo a ser capazes de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores. Para tanto, a escola que acolhe as juventudes precisa se estruturar de maneira a:*
> .....
> *• viabilizar o acesso dos estudantes às bases científicas e tecnológicas dos processos de produção do mundo contemporâneo, relacionando teoria e prática – ou o conhecimento teórico à resolução de problemas da realidade social, cultural ou natural;*
> .....

Entretanto, a par dessas diretrizes, não foram identificados quaisquer normas ou programas, em nível federal, orientados ao objetivo de conceder ajuda de custo para participação de estudantes em eventos científicos.

No que respeita à legislação local, a Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF dedica um capítulo a ciência e tecnologia e estabelece:

Comissão de Educação, Saúde e Cultura - CESC
PL nº 76 / 2019
Folha nº 11
Matrícula: 22591 Rubrica:

> *Art. 193. O Distrito Federal, em colaboração com as instituições de ensino e pesquisa e com a União, os Estados e a sociedade, reafirmando sua vocação de polo científico, tecnológico e cultural, promoverá o desenvolvimento técnico, científico e a capacitação tecnológica, em especial por meio de:*
>
> *I – prioridade às pesquisas científicas e tecnológicas voltadas para o desenvolvimento do sistema produtivo do Distrito Federal, em consonância com a defesa do meio ambiente e dos direitos fundamentais do cidadão;*
>
> *II – formação e aperfeiçoamento de recursos humanos para o sistema de ciência e tecnologia do Distrito Federal;*
>
> *III – produção, absorção e difusão do conhecimento científico e tecnológico;*
>
> *IV – orientação para o uso do sistema de propriedade industrial e processos de transferência tecnológica.*
>
> *Art. 194. O plano de ciência e tecnologia do Distrito Federal estabelecerá prioridades e objetivos para o desenvolvimento científico e tecnológico do Distrito Federal.*

A Lei nº 347, de 4 de novembro de 1992, que autoriza a constituição da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal – FAPDF, estabelece, como uma das atribuições dessa instituição, "apoiar a realização de eventos e exposições de interesse para o ensino, a difusão e o desenvolvimento da ciência e tecnologia" (art. 1º, § 2º, III). Mas essa norma não aborda concessão de ajuda de custo para participação de estudantes de ensino médio em eventos científicos.

Até o momento, também não existe o plano referido no art. 194 da LODF. Com efeito, em Sessão Ordinária realizada a 22/05/2003, o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, apontava a inexistência, até aquele momento, do plano de ciência e tecnologia do Distrito Federal, previsto no art. 194 da LODF. À época, a Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento – SEFP encaminhou ao tribunal minuta de plano elaborada no âmbito da FAPDF, trabalho que teve seu término no final do ano de 2000 e contou com a colaboração de cerca de 300 pessoas oriundas de 40 instituições no processo de consulta, incluindo universidades, faculdades, associações de classe, entre outras. Esse trabalho foi orientado pelo Prof. Dr. Ivan Rocha, Pró-Reitor de Pós-Graduação de Ensino e Pesquisa da Universidade Católica de Brasília – UCB.

Quando da fusão do Instituto de Ciência e Tecnologia – ICT com a Fundação de Apoio à Pesquisa – FAPDF, houve paralisação do trabalho. Em razão da alteração da competência, não foi possível levar o projeto adiante, segundo informação da FAPDF. (TCDF, Processo nº 1.066/02)[2].

Em resposta às recomendações do TCDF, o Poder Executivo encaminhou a esta Casa o PL nº 1.656/2004, que "dispõe sobre a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação do Distrito Federal, e dá outras providências", debatido em Comissão Geral a 14/09/2006, nesta Casa, tendo a matéria, todavia, sido retirada de tramitação, por solicitação do Governador, em 27/5/2007.

[2] DODF nº 107, de 5/6/2003, Seção 1, p. 39.

Comissão de Educação, Saúde e Cultura - CESC
PL nº 76 / 2019
Folha nº 12
Matrícula: 2297 Rubrica:

Há, ainda, no Distrito Federal, a Lei nº 6.140, de 3 de maio de 2018, que "dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo do Distrito Federal, com fins a estimular a geração de riquezas, e dá outras providências". Mas essa norma também não aborda concessão de ajuda de custo para participação de estudantes de ensino médio em eventos científicos.

Assim, verifica-se a inexistência de instrumento legal voltado a assegurar esse benefício, o que sinaliza para a necessidade da lei, caso seja, de fato, a via legislativa a mais adequada ao enfrentamento do problema.

Todavia, há outras questões que precisam ser enfrentadas por se tratar aqui da criação de um novo programa de ação governamental, o Programa Inter Ciências Brasília – PICB.

Da parcimônia devida na criação de programas de políticas públicas por iniciativa parlamentar.

Para além da questão estritamente jurídica da inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que tratem da administração do DF, bem como da fixação de novas atribuições e de imposições orçamentárias a Secretarias de Estado do DF (competência e iniciativa legislativa privativas do chefe do Poder Executivo; LODF, 71, 1º, IV, e 100, IV, VI e X), cabem aqui algumas considerações sobre a parcimônia que deve ser observada na criação de políticas públicas por iniciativa parlamentar.

Trata-se de matéria delicada que envolve múltiplos aspectos filosóficos e doutrinários.

Inicialmente, é preciso lembrar que o papel do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas remonta à própria história do constitucionalismo moderno, com a consagração do princípio da separação de poderes, em oposição ao antes imperante poder concentrado (e, por isso, absoluto) dos governantes (Estado Absolutista).

Dentro desse princípio, acolhido com destaque em nosso ordenamento constitucional, a função legislativa consiste na "edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas leis".[3]

Assim, a faculdade de formular políticas públicas no Parlamento constitui princípio basilar do moderno Estado Democrático de Direito.

Entretanto, com a ampliação das atividades do Estado contemporâneo, o princípio da separação de poderes, como dogma constitucional, não configura mais a rigidez de outrora, avançando para o conceito de independência orgânica e harmonia entre os poderes[4].

[3] Curso de Direito Constitucional Positivo. José Afonso da Silva. Editora Malheiros, São Paulo, 2014, página 110.
[4] José Afonso da Silva, op. cit., pág. 111.

Comissão de Educação, Saúde e Cultura - CESC
PL nº 76 / 2019
Folha nº 13
Matrícula: 22897 Rubrica:

Nesse sentido, há que se diferenciar entre leis, voltadas a estabelecer "regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica", ou seja, criadoras de direitos ou de obrigações, e programas específicos de ação governamental voltados a assegurar ou a propiciar o atendimento ou cumprimento desses direitos ou obrigações.

Quando esses programas específicos de ação governamental avançam na seara da organização dos órgãos de governo para o fiel cumprimento da lei, bem como das etapas e dos procedimentos administrativos a serem adotados para tanto, temos aqui o Estado atuando não mais na esfera de sua função legislativa, mas na de sua função administrativa, própria do Poder Executivo.

Desse modo, verificamos o seguinte arranjo constitucional: cabe ao Poder Legislativo estabelecer as diretrizes gerais para o estabelecimento de políticas públicas e ao Poder Executivo estabelecer os programas de ação governamental que darão concretude a essas políticas.

Ademais dessa disciplina da divisão de competências de funções estatais entre os Poderes da República estar positivada em nosso ordenamento jurídico, subjazem a essa distribuição de atribuições duas questões de ordem lógica: de uma parte, somente o Poder Executivo, até pela titularidade da gestão da máquina da Administração Pública (Constituição Federal, art. 84, II), detém o conjunto de informações sobre o orçamento, disponibilidade de servidores e demais recursos para poder manejá-los adequadamente na formulação, planejamento e implementação de uma política pública. De outra parte, o Chefe do Poder Executivo é eleito com um programa de governo que deve pôr em prática, em homenagem ao princípio da soberania popular, para cumprir com seus compromissos assumidos com os eleitores que o elegeram.

Não é por outra razão, aliás, que as constituições brasileiras vêm, historicamente, mantendo entre as matérias cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo aquelas ligadas ao planejamento governamental e à elaboração dos orçamentos.

Agregue-se a isso que a LODF estabelece diretrizes a serem seguidas na formulação de políticas públicas no Distrito Federal, nos seguintes termos:

> ***Art. 165.*** *As diretrizes, os objetivos e as políticas públicas que orientam a ação governamental para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do Distrito Federal devem observar o seguinte:*
>
> *I – as demandas da sociedade civil e os planos e políticas econômicas e sociais de instituições não governamentais que condicionem o planejamento governamental;*
>
> *II – as diretrizes estabelecidas no plano diretor de ordenamento territorial e nos planos de desenvolvimento locais, bem como ações de integração com a região do entorno do Distrito Federal;*
>
> *III – os planos e as políticas do Governo Federal;*
>
> *IV – os planos regionais que afetem o Distrito Federal;*
>
> .....
>
> *X – a concepção do Distrito Federal como polo científico, tecnológico e cultural;*

Comissão de Educação, Saúde e Cultura - CESC
PL nº 76 / 2019
Folha nº 14
Matrícula: 22597 Rubrica:

.....

Essas diretrizes são muito importantes para lembrar outro princípio que rege a elaboração de políticas públicas, que é o da sua coerência orgânica, cujo conteúdo é o seguinte: as políticas públicas fazem parte de um todo sistêmico da ação governamental. Não constituem um mosaico de iniciativas independentes justapostas, mas devem compor um sistema coerente de ações em prol de sua eficácia e eficiência e em homenagem ao princípio da economicidade e da eficiência na administração pública (CF, art. 37).

A formulação de políticas públicas "no varejo", desconectadas ou contraditórias com a linha de ação governamental, atenta contra esse princípio constitucional. Afinal, se se permitir que diversos programas sejam criados à revelia do planejamento governamental, pode-se esperar a consequência nefasta, quando se trata da administração de recursos públicos sempre escassos, de sobreposição de atribuições e funções, com mais de um programa que trata das mesmas questões.

Além disso, como nosso arranjo constitucional para produção de políticas públicas por meio de leis prevê coparticipação dos Poderes Executivo e Legislativo nesse processo, outorgando a ambos o poder de iniciativa, ao Executivo o poder de veto e ao Legislativo o de acolher ou de rejeitar o veto, há que se assegurar, nesse processo, a independência orgânica e a harmonia entre os poderes, há pouco referidas. Do contrário, pode-se imaginar os enormes prejuízos sociais decorrentes da eventual existência de políticas públicas não apenas conflituosas e contraditórias, mas até antagônicas, uma solapando os objetivos da outra.

Portanto, quanto à viabilidade e à oportunidade da proposição, parece-nos muito mais prudente e apropriado acolher seu objetivo principal – concessão de ajuda de custo para participação em eventos científicos a estudantes do ensino médio – na forma de alteração à referida Lei distrital nº 347, de 4 de novembro de 1992, objeto do Substitutivo apresentado.

A alteração proposta cinge-se a explicitar, dentro da atribuição já contida na Lei, "apoiar a realização de eventos e exposições de interesse para o ensino, a difusão e o desenvolvimento da ciência e tecnologia" (art. 1º, § 2º, III), a possibilidade da concessão de ajuda de custo a estudantes do ensino médio para participação em eventos dessa natureza.

Dessa forma, firmar-se-ia na legislação o princípio almejado do direito à ajuda de custo, e remeter-se-ia à regulamentação pelo Poder Executivo, se por programa específico ou como parte de programas já existentes, toda a minudência processualística constante do Projeto de Lei, muito mais apropriada à esfera da regulamentação governamental.

E como não se trata só de passagens, mas também de suporte de alimentação e de hospedagem aos alunos e a seu representante legal, o mais apropriado seria

Comissão de Educação, Saúde e Cultura - CESC
fl. nº 16 / 2019
Folha nº 15
Matrícula: 22592 Rubrica:

referir-se a ajuda de custo, que poderia ser usada também para pagamento de taxas de inscrição nos eventos e outros custos relacionados.

Busca-se também evitar, por essa via, a inconveniente fixação de novas atribuições a órgão da estrutura do governo, matéria de iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo, nos termos do já citado art. 71, 1º, IV, da LODF.

Assim, considerado o exposto, votamos pela **aprovação**, no mérito, do Projeto de Lei nº 76/2019 no âmbito desta Comissão de Educação, Saúde e Cultura, na forma do **Substitutivo** anexo.

Sala das Comissões, em de 2019.

DEPUTADO JORGE VIANNA
Presidente

DEPUTADA ARLETE SAMPAIO
Relatora

Comissão de Educação, Saúde e Cultura - CESC
PL nº 76 / 2019
Folha nº 16
Matrícula: 22597 Rubrica: