



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI N° 8035, DE 2010, DO PODER EXECUTIVO, QUE “APROVA O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA O DECÊNIO 2011-2020 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” – PL 8035/10

## **PROJETO DE LEI Nº 8035, DE 2010**

Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.

### **EMENDA N° /2011**

(Da Sra. ERIKA KOKAY)

Modifique-se o parágrafo 1º do Artigo 7º do PL nº 8.035/10 que passa a ter a seguinte redação:

§ 1º - Como meio primordial de consecução das metas deste PNE, no prazo de 1 ano a contar da aprovação desta Lei, o Congresso Nacional regulamentará o Regime de Colaboração para a área de educação, por Lei Complementar, segundo o disposto no parágrafo único do Artigo 23 da CF de 1988.

### **JUSTIFICAÇÃO:**

Um dos aspectos destacados para que o PNE 2001-2010 não fosse implantado com êxito foi exatamente a ausência de normatização do Sistema Nacional de Educação e do regime de colaboração, tratados como problemas de dimensão externa ao PNE. Registre-se também a indissociação entre Sistema Nacional de Educação e regime de colaboração nos debates realizados pela CONAE e pelo conjunto de educadores, embora o lugar ocupado por um e outro esteja bastante nebuloso, pois ora o SNE e o PNE são tomados como meio de implantar o regime de colaboração, ora o regime de colaboração é tomado como meio para a concretização do PNE e do SNE. A posição assumida aqui é a do documento inicial de avaliação do antigo PNE e, dessa forma, tomamos o regime de colaboração como um meio de concretizar o SNE. Tanto os



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI N° 8035, DE 2010, DO PODER EXECUTIVO, QUE “APROVA O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA O DECÊNIO 2011-2020 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” – PL 8035/10

documentos que antecederam a CONAE quanto o documento final resultante do evento não expressaram avanços para o início de uma proposta consistente de pacto federativo no âmbito educacional.

Ambos os documentos parecem sinalizar não a definição de um regime de colaboração, mas corroborar formas de coordenação vertical já existentes. A coordenação federativa (Art. 24 da CF de 1988) distingue-se da colaboração. A cooperação difere da coordenação com relação à tomada de decisão. No caso da cooperação, a tomada de decisão deve ser concretizada de forma conjunta, assim como o exercício das competências. Dessa forma, a União e os entes federados não podem atuar isoladamente.

O regime de colaboração está previsto constitucionalmente apenas no rol das competências materiais comuns, que são administrativas, o que nos leva a concluir que se trata de instrumento necessário à execução de serviços próprios da administração pública e, por isso, matéria com especificidades próprias, apesar da estreita relação entre financiamento e execução de serviços. É uma forma de gestão associada do serviço público e, portanto, um instituto necessário à execução conjunta das competências comuns previstas no art. 23, inc. V, da CF/88 (normas de colaboração).

Percebemos tanto no PL nº 8.035/10 quanto nas propostas de emenda da Campanha pelo Direito e do CNTE uma confusão entre regime de colaboração e atuação prioritária (Fundef, Fundeb); possibilidade de gestão associada de serviços públicos (EC 19/98 que modifica o Art. 241 da CF de 1988 – convênios de cooperação).

É importante frisar que a cooperação pode ser obrigatória ou facultativa. A cooperação obrigatória é exigida diretamente pela Constituição: determinada competência só pode ser exercida de forma conjunta (casos previstos no artigo 23 da Constituição de 1988). Já na cooperação facultativa, a Constituição prevê uma distribuição alternativa de competências entre a União e os entes



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI N° 8035, DE 2010, DO PODER EXECUTIVO, QUE “APROVA O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA O DECÊNIO 2011-2020 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” – PL 8035/10

federados, permitindo ou estimulando que atuem em conjunto. O PL e as emendas recaem muito mais nas competências voluntárias, o que tem sido a marca das políticas educacionais e gerado problemas quanto à indefinição do Piso Nacional. Dessa forma, enquanto o regime de colaboração para a educação não for regulamentado por lei complementar, a União não poderá impor formas de colaboração, assim como os estados não podem compelir os municípios a assinarem acordos de cooperação.

Apontamos também que as propostas apresentadas pela Campanha e pelo CNTE reforçam a atuação prioritária dos entes federados estabelecida no Art. 211 da CF de 1988 e isso tem fortes implicações para a manutenção de pulverização de sistemas de ensino (federalizados, estadualizados e municipalizados), além da redundância quanto à proposição de exigir o que o Art. 75 da LDB já faz, ou seja observar a capacidade financeira de cada ente federado com MDE para a realização de competências comuns em matéria educacional. A Campanha propõe normatizar a forma de participação de cada ente federado, considerando a devida distribuição de missões e tarefas técnicas entre eles, proporcional à capacidade de arrecadação de cada ente federado, além de consistir na atuação prioritária que não defendemos como sinônimo de regime de colaboração. Além disso, indica que lei federal específica deverá ser aprovada em 2 anos prevendo mecanismos de colaboração); (Art. 75 LDB). A Campanha também assinala que, para garantir que o regime de colaboração seja efetivamente regulamentado, será necessário, no prazo máximo de 1 ano, regulamentar a distribuição dos recursos necessários à execução das metas mediante lei federal.

Observe-se um problema de técnica jurídica e de encaminhamento político, visto que a emenda indica 2 anos para a definição de mecanismos de colaboração e 1 ano para regulamentar a distribuição de recursos. Ora, logo se pode deduzir que primeiro se deve definir os mecanismos de colaboração quanto às competências comuns (que são administrativas) para em seguida ou



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI N° 8035, DE 2010, DO PODER EXECUTIVO, QUE “APROVA O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA O DECÊNIO 2011-2020 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” – PL 8035/10

concomitantemente se definir o montante de recursos para a consecução das respectivas competências, inclusive e sobretudo com a participação da União na gestão e no financiamento da gestão da educação básica, rompendo a lógica da subsidiariedade e da atuação prioritária. Quanto à técnica jurídica, a definição do regime de colaboração deverá se dar por lei complementar e não por lei federal, conforme o previsto no parágrafo único do Artigo 23 da CF de 1988. Dessa forma, cabe solicitação formal de lei complementar que defina o regime de colaboração para a educação discutida e aprovada pelo Congresso Nacional com quórum qualificado (diferentemente de lei federal) e com base no princípio da gestão democrática (envolvendo debates e audiências públicas com Fórum Nacional de Educação, Conselho Nacional de Educação, etc.). Só com a aprovação do regime de colaboração se poderá exigir a compulsoriedade na adoção das metas e estratégias do PNE, sem prejuízo para os mecanismos de cooperação voluntária já existentes.

Complementarmente a Lei de Responsabilidade Educacional poderá prever sanções para os entes federados que não cumprirem tanto com o estabelecido no PNE quanto na lei complementar do regime de colaboração que é, do ponto de vista constitucional, a única forma de criar mecanismo vinculante para os entes federados na consecução de políticas de Estado e não de governo.

Sala das Sessões, em 06 de junho de 2011.

**Deputada ERIKA KOKAY  
PT/DF**