

PARECER N° , DE 2021

SF/22772.54597-26

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.603, de 2019, do Senador Mecias de Jesus, que *altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a responsabilidade da União na oferta e financiamento da educação escolar indígena.*

Relatora: Senadora **ELIZIANE GAMA**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), para decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 2.603, de 2019, de autoria do Senador Mecias de Jesus, que altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), *para dispor sobre a responsabilidade da União na oferta e financiamento da educação escolar indígena.*

Para tanto, a proposição, em seu art. 1º, altera os arts. 9º e 79 da LDB. No art. 9º, o projeto inclui inciso X para inscrever, dentre as incumbências da União, a de assegurar o financiamento da educação escolar indígena.

No art. 79, o PL modifica a redação do *caput* para prever que a União será responsável pela organização da oferta e pela manutenção e desenvolvimento da educação escolar indígena, de caráter intercultural e bilíngue, sem prejuízo da colaboração dos sistemas de ensino.

Com a nova redação oferecida aos §§ 1º e 2º do art. 79, estabelece-se que os programas de educação escolar indígena serão desenvolvidos em colaboração com as comunidades indígenas e serão incluídos nos Planos Nacionais de Educação.

Por fim, pelo art. 2º, a lei em que se transformar o PL nº 2.603, de 2019, deverá ter vigência imediata.

Na justificação, o autor argumenta que a União colabora muito menos do que poderia com a educação indígena, aduzindo que para a efetividade da modalidade é fundamental que esse ente federativo se responsabilize não só por organizar sua provisão, mas também por garantir os recursos financeiros necessários para sua manutenção e desenvolvimento.

A proposição foi distribuída à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), onde recebeu parecer favorável, e a esta Comissão, à qual cabe decidir terminativamente.

Não foram apresentadas emendas.

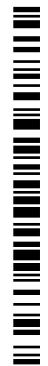
II – ANÁLISE

O PL nº 2.603, de 2019, envolve matéria de natureza educacional e está, portanto, sujeito ao exame da CE, conforme disposto no art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal.

Tendo em vista o caráter terminativo da apreciação do PL nesta Comissão, cumpre-nos discutir, além do mérito, a adequação constitucional e jurídica da matéria.

Do ponto de vista do mérito, assiste razão à preocupação do autor com a garantia do direito à educação às comunidades indígenas. Da forma como está hoje estruturada, como categoria própria nos sistemas de ensino subnacionais, sem que a União a acompanhe adequadamente por meio de recursos financeiros e de apoio técnico, a educação escolar indígena tem enfrentado desafios bastante significativos.

O Censo Escolar da Educação Básica de 2020 apontou a existência de 273 mil matrículas registradas em escolas que oferecem educação indígena no País, a maioria no ensino fundamental. Ao todo, o Censo apontou a existência de 3,3 mil escolas indígenas no Brasil, com pouco mais de 20 mil professores e 1,8 mil gestores. A infraestrutura das escolas, no entanto, não é boa. Cerca de 49% delas não têm esgoto e 75% não contam com acesso à internet, segundo informações do Observatório da Educação do Instituto Unibanco, com dados Censo Escolar. Somem-se a isso as grandes distâncias em relação aos centros de decisão e as dificuldades de

 SF/22772.54597-26

comunicação e transporte, notadamente na Região Amazônica, e temos o cenário das dificuldades enfrentadas para garantir a efetivação do direito à educação dos brasileiros de nossos povos originários.

A solução apresentada pela proposição em tela (que significaria, na prática, a federalização da educação indígena) apresenta, no entanto, óbices de constitucionalidade que são incontornáveis.

De fato, o art. 211 da Constituição Federal estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. O § 1º prevê que a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos demais entes. O § 2º preceitua que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, e o § 3º, que os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. O § 4º, por sua vez, indica que, na organização de seus sistemas de ensino, os entes federados definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório, que hoje compreende a faixa dos 4 aos 17 anos de idade.

Trata-se de “arquitetura” cooperativa e sinérgica, que vem sendo ampliada ao longo do tempo mediante alterações do texto constitucional decorrentes das Emendas Constitucionais nºs 14, de 1996; 53, de 2006; e 59, de 2009. Esta última incluiu, no art. 214, a previsão de “sistema nacional de educação em regime de colaboração”, ainda pendente de regulamentação efetiva. Não se olvide, ainda, a EC nº 108, de 2020, que ampliou as possibilidades de financiamento dos sistemas subnacionais com o aumento da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Parece-nos, assim, que propor a federalização da educação escolar indígena, incumbindo à União o financiamento e o gerenciamento exclusivo de todas as etapas da modalidade (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), violaria o regime constitucional de repartição de competências. Desse modo, tal medida só poderia ser instituída por meio de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que alterasse o referido art. 211, seguida por extensa modificação da regulamentação legal e infralegal vigente, a fim de alterar o modelo atual de oferta.



SF/22772.54597-26



SF/22772.54597-26

Observe que a medida aventada na proposição deve ser vista por dois ângulos: o da União, que seria obrigada a assumir uma responsabilidade que a CF atribui, prioritariamente, aos Municípios e aos Estados; e o dos entes subnacionais, que teriam uma competência que é prioritariamente sua, assumida pela União por meio de norma infraconstitucional. Sob qualquer lado que se olhe a questão, ela parece inviável.

Ora, atualmente, a União não está proibida de criar escolas indígenas, pois “proporcionar os meios de acesso à educação” é uma competência comum compartilhada, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 23, v). Diferente seria dizer que ela é a única obrigada a fazê-lo no lugar dos responsáveis prioritários, que são os Municípios e os Estados.

Sob a ótica dos entes subnacionais, por sua vez, a transferência à União da responsabilidade pela oferta e financiamento da educação escolar indígena seria uma espécie de usurpação dessa competência pelo governo federal, que pode levar à judicialização da questão caso algum ente se recuse a efetivar a transferência das matrículas sob sua responsabilidade.

Por fim, sob o ângulo orçamentário e financeiro, a proposição criaria responsabilidades que hoje são suportadas pelos entes subnacionais. Nesse sentido, é necessário que se considere que as proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita precisam vir acompanhadas da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nos termos das arts. 113 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Ainda a respeito desse tipo de limitação, a Lei 14.116, de 2020, que é a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021, determina, em seu art. 125, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais, que as proposições legislativas, assim como as emendas a elas oferecidas, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

Diante do exposto, nosso entendimento é de que a aprovação da matéria violaria o regime constitucional de repartição de competências, detalhado em diversas normas legais e infralegais, podendo resultar em retrocesso na expansão e qualificação da oferta educacional a essa população.

Isso não significa, no entanto, negar a existência de problemas de grande magnitude a serem equacionados pelo Poder Público na educação indígena, muitos deles ligados justamente às fragilidades da colaboração e da articulação entre os entes federados. Todos esses temas merecem atenção cuidadosa do Legislativo e recomendamos que sejam tratados na discussão do Sistema Nacional de Educação, onde a cooperação entre os entes para oferecer uma educação indígena de qualidade deve ser abordada.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 2.603, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/22772.54597-26