

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.508, DE 2003

(Apensos os PLs nºs 2.962, de 2004; 4.044, de 2004, 1.082, de 2007; 2.862, de 2008, e 4922, de 2009).

Dispõe sobre o período de utilização de livros didáticos nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio nas redes pública e privada do País.

Autor: Deputado José Mendonça Bezerra

Relator: Deputado Damião Feliciano

I - RELATÓRIO

A iniciativa principal do grupo de proposições em tela é o **Projeto de Lei nº 1.508, de 2003**, do Deputado José Mendonça Bezerra, estabelece o período mínimo de dois anos para utilização de livros didáticos nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio da rede pública do País. Embora a ementa mencione também a rede privada, cabe esclarecer que o texto da lei proposta limita a norma ao âmbito das escolas **públicas**.

Apensado a ele, encontra-se o **Projeto de Lei nº 2.962, de 2004**, do Deputado Átila Lira, que "*Dispõe sobre o processo de adoção e utilização de livros didáticos no ensino fundamental e médio nas redes pública e privada e dá outras providências.*" A iniciativa determina

que todo estabelecimento de ensino fundamental, médio ou supletivo é obrigado a fornecer a lista completa de material didático e escolar a ser utilizado no decorrer do ano letivo. O descumprimento de tal medida caracteriza prática abusiva e sujeita o responsável às sanções previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor. O projeto fixa, ainda, em três anos o prazo mínimo de utilização dos livros didáticos que constem da referida lista. De acordo com a proposta, a substituição dos livros antes do prazo de três anos pode ser feita desde que aprovada pela Secretaria de Educação Estadual ou Municipal. A iniciativa estabelece que os livros adotados não poderão apresentar espaços em branco para respostas a exercícios e que o manual do professor e os cadernos de atividades serão publicados separadamente, como anexos. Para a compra de livros didáticos com recursos públicos, o projeto define critérios gerais e determina a avaliação prévia por comissão especializada, destacando que constituirá requisito essencial para a aquisição de livros didáticos

Outro apensado, o **Projeto de Lei nº 4.044, de 2004**, do Deputado Paulo Lima, estabelece, para as redes de ensino públicas e privadas de todo o País, a obrigatoriedade da adoção de livros didáticos pelo período mínimo de três anos e a proibição do uso de livros descartáveis e de apostilas como material didático.

O **Projeto de Lei nº 1.082, de 2007**, do Deputado Aníbal Gomes, também anexado, veda a substituição dos livros didáticos adotados nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio durante o período de três anos, prevendo, no entanto, a possibilidade de mudança em prazo menor que o determinado, mediante imperativos pedagógicos ou em face à mudança dos conteúdos curriculares. A iniciativa veda, nos últimos anos do ensino fundamental e em todo o ensino médio, a utilização de livros didáticos descartáveis e daqueles cuja concepção impeça a reutilização. Determina, ainda, que os sistemas de ensino promoverão a análise e avaliação dos livros didáticos adotados pelos estabelecimentos deles integrantes.

O **Projeto de Lei nº 2.862, de 2008**, do Deputado Chico Lopes, inclui, como inciso IV e alíneas *a* e *b* do art. 7º da Lei nº 9.394, de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, dispositivos que limitam a adoção de livros didáticos, nas escolas de

ensino fundamental e médio, aos seguintes critérios: a) adoção por período mínimo de três anos, não sendo permitidas novas edições que contenham alteração de conteúdo; e b) proibição da escolha de livros descartáveis ou consumíveis em quaisquer escolas do País.

Por fim, o **Projeto de Lei nº 4.922, de 2009**, da Deputada Alice Portugal, o último a ser apensado ao grupo de iniciativas que ora analisamos, altera o inciso VIII do art. 70 da Lei nº 9.394, de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para estabelecer que se considera como manutenção e desenvolvimento do ensino despesa que se destine à aquisição de livros didáticos e apostilas *previamente aprovados pelo Ministério da Educação* e à manutenção de programas de transporte escolar.

Os projetos, sujeitos à apreciação conclusiva pelas Comissões, foram distribuídos à Comissão de Educação, para a análise do mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para a verificação da constitucionalidade e da juridicidade da matéria.

Cabe, nesta oportunidade, à Comissão de Educação examinar as iniciativas quanto ao mérito educacional.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O conjunto de proposições que ora analisamos – encabeçado pelo **Projeto de Lei nº 1.508, de 2003**, do Deputado José Mendonça Bezerra – tem por objetivo estabelecer diretrizes gerais para o uso de livros didáticos na educação básica pública e privada.

A matéria, em tramitação nesta Casa desde 2003, ao longo da 53ª Legislatura foi estudada e enriquecida pelo nobre Deputado Rogério Marinho, que apresentou fundamentado parecer pela aprovação, acompanhado de substitutivo que sintetiza as melhores alternativas do

grupo de propostas apensadas e acrescenta modificações sugeridas pelo próprio Relator. Naquela ocasião e na Legislatura seguinte, a matéria não teve chance se constituir objeto de deliberação desta douta Comissão.

Na presente oportunidade, cabe a nós a relatoria do Projeto de Lei nº 1.508, de 2003, e seus apensos. Levando em conta que a posição defendida pelo Deputado Rogério Marinho reflete o nosso entendimento sobre essa importante matéria, nos valem de parte dos argumentos apresentados pelo ilustre par.

“A regulamentação do uso de livros didáticos por instituições de ensino fundamental e médio, públicas e privadas, é medida há tempos exigida por nossa sociedade. Muito já foi proposto nesse sentido, mas não houve, até então, consenso sobre a melhor forma de se tratar a questão. Desde a década de 50, há denúncias de exageros na exploração comercial desse tipo de material. O Projeto de Lei que deu origem a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, chegou a conter artigo que estabelecia a competência dos sistemas de ensino no controle do uso dos livros didáticos de modo a evitar sua excessiva substituição. Inúmeros projetos de lei no mesmo sentido já foram apresentados neste Parlamento e tramitaram sem sucesso.

A possibilidade de discutir tão importante questão volta a esta Casa na forma das iniciativas que ora examinamos.

O principal argumento – legítimo e relevante – comum a maior parte dos projetos em análise é o excessivo ônus que a renovação anual dos livros escolares impõe às famílias dos alunos das escolas particulares. Para os autores da maior parte das iniciativas em tela, a troca anual do livro didático serve menos a interesses pedagógicos que aos interesses comerciais das editoras especializadas nesse segmento, responsáveis por grande parte do faturamento do setor editorial brasileiro.”

No que diz respeito ao ônus imposto pelas trocas constantes dos títulos adotados, vale assinalar que ele atinge também ao Poder Público. O Governo Federal – maior comprador de livros do País – executa, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que compra e

distribui obras didáticas aos alunos do ensino fundamental e médio, na modalidade regular ou na Educação de Jovens e Adultos (EJA).

“Ao dispor sobre as principais responsabilidades das instituições de ensino, em seu art. 12, a Lei nº 9.394, de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lhes concede considerável nível de autonomia, tendo por base a concepção de que ampliar o espaço de decisões das escolas é estratégia de grande relevância para a melhoria da qualidade da educação. Assim, é prerrogativa das escolas, com a participação dos docentes, definir suas ações pedagógicas, entre as quais se inclui, sem dúvida, a escolha do livro didático a ser adotado.

Entendemos, contudo, que estabelecer certas diretrizes gerais para orientar tal escolha, sob a égide dos princípios da razoabilidade e da economicidade, não fere o espírito da legislação educacional vigente.”

Entre as iniciativas analisadas, há propostas que podem construir importantes diretrizes na regulamentação da matéria.

A primeira delas diz respeito ao tempo mínimo de três anos para o uso de um mesmo título, em publicação obrigatoriamente não consumível, conforme sugerem os Projetos de Lei nº **2.962, de 2004; nº 4.044, de 2004; nº 1.082, de 2007; e nº 2.862 de 2008**. É esse o período já adotado pelo Ministério da Educação no PNLD. Os livros didáticos distribuídos pelo FNDE são confeccionados com uma estrutura física resistente para que possam ser utilizados por três anos consecutivos, beneficiando mais de um aluno.

É importante que as diretrizes ora traçadas sejam flexíveis e prevejam a possibilidade de substituição do livro didático adotado em período inferior ao determinado em caso de imperativo de ordem pedagógica ou de mudança nos componentes curriculares. Faz-se necessário garantir a possibilidade de mudanças eventuais do material didático adotado e das diretrizes para selecioná-lo, de modo a permitir às instituições de ensino atender ao perfil de seus alunos bem como adaptar-se à diversidade do processo pedagógico, contribuindo para que o instrumento seja efetivo sem ferir a autonomia das escolas nem engessar suas ações.

“Outra diretriz que nos parece pertinente é aquela constante do **Projeto de Lei nº 1.082, de 2007**, que exclui dos primeiros anos do ensino fundamental a proibição de uso de livros descartáveis. Como bem argumenta o Autor do projeto, é preciso levar em consideração que, nos anos iniciais de escolarização, o livro didático não assume o perfil de material de consulta, mas de instrumento pedagógico interativo que deve permitir ao aluno interferir de forma direta, cobrindo pontilhados, riscando, desenhando, assinalando, colorindo, sublinhando, escrevendo.

Os **Projetos de Lei nº 2.962, de 2004**; e **nº 1.082, de 2007**, têm o mérito de atribuir aos sistemas de ensino a responsabilidade de analisar e avaliar os livros didáticos adotados pelos estabelecimentos sob sua jurisdição – medida essencial para o processo de melhoria da qualidade da educação básica no País e em perfeita consonância com a orientação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Na mesma direção dessa medida, encontra-se o disposto na iniciativa da Deputada Alice Portugal, o **Projeto de Lei nº 4.922, de 2009**, que altera o inciso VIII do art. 70 da Lei nº 9.394, de 1996, de modo a submeter à aprovação prévia do Ministério da Educação os livros didáticos e apostilas comprados com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Muitos Estados e Municípios optam por não participar dos programas suplementares de distribuição de livros didáticos oferecidos pelo MEC, preferindo comprar outro tipo de material de apoio.

Assim como a Deputada Alice Portugal, entendemos que a prerrogativa é legítima e adequada à autonomia conferida aos entes federativos e às escolas pela legislação educacional vigente. Como bem observa a Autora, ‘de fato, a escola que considera a relação de livros escolhidos pelo MEC inadequada para a sua realidade ou para o cumprimento de seu projeto político-pedagógico deve ter a opção de escolher o material didático com que pode e deseja trabalhar’.

A Autora segue em sua justificativa com a seguinte ponderação, com a qual também concordamos: ‘(...) nos parece inadmissível que esse material, escolhido e comprado por Estados e Municípios com os recursos públicos do FUNDEB, não seja avaliado pelo MEC em processo idêntico ou análogo àquele que seleciona as obras

adquiridas pelo FNDE para os programas federais de distribuição de livros didáticos’.

A necessidade de um mecanismo de controle da qualidade do material comprado com recursos públicos pelos Estados e Municípios é, de fato, uma realidade. Sabe-se que não são poucos os casos em que os preciosos recursos do FUNDEB voltam-se para atender a interesses privados, por meio de celebração de contratos e licitações desnecessários. Outras vezes, em que pese a boa fé do gestor, os livros ou apostilas escolhidos têm qualidade questionável, apresentando erros graves ou mostrando-se inadequados para o segmento etário a que se destinam. Tais equívocos, além de grave ônus pedagógico, geram grandes prejuízos financeiros, na medida em que o material comprado, por não cumprir seu objetivo, permanece sem uso ou precisa ser substituído.

A proposta da Deputada Alice Portugal reveste-se, portanto, de inquestionável mérito. De fato, há que se associar o uso dos recursos do FUNDEB à avaliação prévia da qualidade do material comprado. Cabe-nos, no entanto, questionar três aspectos da medida proposta pelo referido projeto.

O primeiro aspecto diz respeito à centralização da avaliação proposta. Quando determina que será o Ministério da Educação o responsável pela análise de livros e apostilas comprados com recursos públicos por Estados e Municípios, a iniciativa não se insere nos marcos das instituições do regime federativo brasileiro, que prevê a autonomia das esferas, e, por consequência, arranha o princípio da autonomia dos sistemas de ensino.

O outro ponto refere-se à utilização, no projeto em análise, dos termos ‘livros didáticos e apostilas’ em lugar de ‘material didático-escolar’ como consta da atual redação do inciso VIII do art. 70 da LDB. Entendemos que a alteração é imprópria, porquanto limita os gastos considerados como de manutenção e desenvolvimento do ensino às despesas realizadas com livros e apostilas, deixando de fora todos os inúmeros outros itens didáticos essenciais à ação pedagógica.”

A última ponderação consiste em questionar a propriedade do local da Lei nº 9.394, de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), escolhido para a inclusão da medida

proposta. O artigo modificado pelo projeto (art. 70) é dispositivo de classificação orçamentária que apenas enumera itens de despesa que podem ser considerados como de manutenção e desenvolvimento do ensino, sem, no entanto, qualificá-los. A medida proposta pela Deputada estabelece um procedimento num artigo apenas enumerativo. Entendemos que o dispositivo ficaria melhor entre os atributos de gestão dos entes federativos (art. 10 e art. 11 da LDB).

Assim, para aproveitar a meritória essência do **Projeto de Lei nº 4.922, de 2009**, propomos nova redação que reconstitui o uso do termo “material didático”, no inciso alterado, bem como retira do Ministério da Educação a incumbência de avaliá-lo. Sugerimos que o material didático comprado por Estados, Municípios e Distrito Federal com recursos do FUNDEB deva ser previamente avaliado pelo órgão responsável de cada sistema de ensino. Deslocamos, ainda, o dispositivo proposto para o art. 10 e o art. 11 da LDB, que tratam das incumbências dos Estados e Municípios respectivamente.

“As alterações oferecidas – somadas à inclusão de um novo dispositivo que garante, no âmbito dos programas suplementares de distribuição de material didático executados pelo Poder Público, a reposição obrigatória de livros extraviados, ainda que em período inferior aos três anos previstos para a utilização de determinado título – constituem parte do substitutivo que oferecemos. O restante do texto compõe-se dos meritórios aspectos já mencionados, todos destacados do conjunto de propostas em análise. Nosso principal intuito é regulamentar da melhor maneira a matéria, a partir do conteúdo das iniciativas em tela e da nossa posição a respeito do assunto.

Cabe ressaltar que, entre os projetos analisados, somente não aprovamos a proposição principal, o **Projeto de Lei nº 1.508, de 2003**, que estabelece o período mínimo de dois anos para a utilização de livros didáticos nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio da rede pública do País. Julgamos que esse prazo de dois anos é pouco efetivo para o objetivo que se almeja atingir. Preferimos a proposta de três anos – com a garantia de flexibilidade já mencionada – constante da maioria dos projetos examinados.”

Assim, pelas razões apresentadas, somos pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.508, de 2003, e pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.962, de 2004, do Projeto de Lei nº 4.044, de 2004, do Projeto de Lei nº 1.082, 2007, do Projeto de Lei nº 2.862, de 2008, e do Projeto de Lei nº 4.922, de 2009, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado DAMIÃO FELICIANO
Relator

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 2.962, DE 2004; Nº 4.044, DE 2004; Nº 1.082, 2007; Nº 2.862, DE 2008; E Nº 4.922, DE 2009.

Dispõe sobre a adoção e uso de livro didático no ensino fundamental e médio.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É vedada a substituição de livro didático adotado nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio durante o período de três anos contado a partir de sua adoção.

§ 1º Os sistemas de ensino, à luz de imperativos de ordem pedagógica e em face da diversidade dos componentes curriculares, poderão autorizar a substituição de livro didático em prazos diferenciados do previsto no *caput*.

§ 2º No âmbito dos programas suplementares de distribuição de material didático executados pelo Poder Público, é obrigatória a reposição de livros extraviados, ainda que em período inferior aos três anos previstos para a utilização de determinado título.

Art. 2º É vedada a adoção de livros didáticos descartáveis ou cuja concepção impeça a sua reutilização nos anos subsequentes ao da adoção, a partir do quinto ano do ensino fundamental e em todo o ensino médio.

Parágrafo único. Os sistemas de ensino, excepcionalmente, por razões comprovadas de ordem pedagógica, poderão autorizar a utilização de livros que contenham atividades e exercícios neles

diretamente realizados.

Art. 3º Os sistemas de ensino promoverão a análise e avaliação dos livros didáticos adotados pelos estabelecimentos de ensino deles integrantes.

Art. 4º O art. 10 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “*Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*”, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 10.....

.....

VIII – avaliar a qualidade do material didático-escolar adquirido com recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para uso dos estabelecimentos do seu sistema de ensino.”(NR)

Art. 5º O art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “*Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*”, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 11.....

.....

VII – avaliar a qualidade do material didático-escolar adquirido com recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para uso dos estabelecimentos do seu sistema de ensino.”(NR)

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado DAMIÃO FELICIANO

Relator