

## **SRS. RESPONSÁVEIS PELO DECRETO REGULAMENTADOR DOS PROGRAMAS DE MATERIAL DIDÁTICO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

**Referência:** Consulta Pública sobre a minuta de Decreto que disporá sobre os programas de material didático executados no âmbito do Ministério da Educação. Sugestões de modificação e adição de dispositivos.

A **Ação Educativa**, associação civil sem fins lucrativos que há 15 (quinze) anos atua na promoção e defesa dos direitos à educação, à cultura e da juventude, inscrita no CNPJ sob o nº 00.134.362/0001-75, com sede à Rua General Jardim, nº 660, Vila Buarque, CEP 01223-010, São Paulo/SP, em atenção ao chamado de Consulta Pública supramencionado, vem apresentar sugestões de inclusão referentes à minuta de decreto que visa regulamentar os programas nacionais de material didático. Às propostas de modificação e adição seguirão as respectivas justificativas:

### **PROPOSTA 1 - Acréscimo do seguinte parágrafo ao art.4º da minuta de decreto:**

#### **Art. 4º (...)**

*Parágrafo único – Fica vedada a realização de publicidade, propaganda ou outras formas de divulgação que utilizem logomarcas oficiais, selos dos Programas do Livro, ou marcas e selos graficamente semelhantes, ou ainda que faça referência direta ao processo oficial de escolha, durante toda a execução da etapa de que trata o artigo 8º, V.*

### **JUSTIFICATIVA**

Apesar do artigo 4º. do Decreto incluir adequadamente algumas restrições à conduta dos participantes das concorrências públicas, sobretudo com a vedação do acesso direto dos representantes das editoras às escolas e da promoção e patrocínio de eventos vinculados aos

programas, verificamos que as restrições propostas são insuficientes na medida que não regulam algumas práticas que podem ser observadas reiteradamente nas edições já realizadas dos Programas Nacionais do Livro Didático, tanto para o ensino fundamental, quanto médio (edições do PNLD 2008, em 2006; PNLEM 2009, em 2008; PNLD 2010, em 2009, por exemplo).

Ao analisarmos as práticas das editoras, verificamos problemas recorrentes no processo de escolha dos livros, sobretudo no que tange à sobreposição dos interesses comerciais privados à supremacia do interesse público e ao princípio da isonomia no processo de compra governamental.

Apenas a título de exemplo, as propagandas publicadas nas revistas especializadas no PNLEM 2009, e, mais recentemente no PNLD 2010, mostram que a regulamentação que era oferecida pela Portaria n. 07/2007 não fora suficiente para coibir abusos na publicidade de livros que participam do Programa.

Diversas editoras, objetivando ver seus livros escolhidos pelos servidores públicos responsáveis pela seleção, veiculam, durante o processo de compra pública, uma enxurrada de materiais publicitários nos mais importantes veículos de comunicação e, principalmente, nas revistas especializadas que circulam no universo escolar e educacional.

Tais propagandas são absolutamente apelativas em relação aos programas públicos de seleção e distribuição dos livros didáticos, buscando dirigir a escolha dos docentes por critérios que nada condizem com o estudo e avaliação, pelos mesmos, da qualidade e adequação das obras aos seus projetos pedagógicos. Nesse sentido, são contrárias ao pretendido na fase de escolha segundo a redação proposta para o art. 10 do decreto.

Do ponto de vista do interesse público, a exposição midiática é, em si, desnecessária, uma vez que o próprio MEC garante a divulgação da informação de maneira homogênea e qualificada, através de propaganda oficial e principalmente de seu Guia do Livro Didático, distribuído para todas as escolas. Além disso, as propagandas veiculadas na mídia são nefastas aos programas, pois desequilibram o acesso à informação, beneficiando editoras com maior potencial econômico para realizá-las. Uma regulamentação como a proposta pela atual minuta do Decreto deveria, assim, tratar do tema da publicidade para coibi-la.

Constitui matéria pacífica que, respeitados critérios técnicos e qualitativos que devem basear as obras, a eleição do livro didático a ser utilizado pelo docente e/ou pela escola constitui verdadeiro “direito de escolha” (TCU, Decisão nº 621/2000, 4.2.2) dos mesmos, os quais devem visualizar neste procedimento uma oportunidade de compatibilizar os materiais didáticos à suas propostas pedagógicas, tudo no interesse de se alcançar a almejada qualidade do ensino. Configura-se, portanto, a compra dos livros didáticos como hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos da Lei nº 8.666/93, art.25.

No entanto, não se pode esquecer que, mesmo afastada a licitação, trata-se de compra governamental, ou seja, que mesmo na hipótese de sua inexigibilidade devem ser preservados os princípios constitucionais e legais concernentes aos negócios públicos (alguns dos quais inclusive estão enumerados no *caput* do art. 4º da minuta de decreto). Sendo assim, o administrador público deve cuidar para que se respeitem, mesmo nas hipóteses de exceção, os princípios gerais do direito constitucional – igualdade (CF/88, art.5º, *caput*) – e especiais do direito público – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, indisponibilidade, prevalência do interesse público, continuidade e devido processo legal. Ou seja, o fato da compra enquadrar-se na hipótese de inaplicabilidade de licitação não autoriza o administrador a abrir mão dos princípios constitucionais e administrativos que baseiam o direito público.

A regulamentação proposta atualmente pela minuta de Decreto formulado pelo MEC não coíbe a as publicidades direcionadas ao processo de escolha pública, o que constitui uma falha grave, já que existe um mecanismo público e homogêneo de divulgação da informação – o Guia do Livro Didático -, sendo além de ilegal, desnecessária e nefasta a existência de publicidade privada influenciando a escolha por parte dos servidores públicos exatamente durante a fase específica de escolha por parte das escolas.

Parece que, impedidos expressamente de ingressar nas escolas e vendo minguarem suas oportunidades de acessar diretamente os docentes, os detentores de direitos autorais passaram a priorizar a mídia publicitária. Contudo, é preciso lembrar, o processo de escolha dos docentes constitui o ápice de uma vultosa compra governamental, a qual, também é preciso lembrar, deveria se limitar ao estrito cumprimento dos princípios de direito público.

Há esforço do governo federal em pautar a escolha dos docentes na supremacia do interesse público, ou seja, na qualidade e adequação dos materiais pré-aprovados. Para isso, aplica-se uma considerável soma de recursos na confecção e distribuição dos chamados *Guias de Livros Didáticos*, os quais são enviados às escolas objetivando justamente apoiar a escolha dos

professores. Assim sendo, a tarefa de informar e orientar a escolha já é exercida pelo poder público. No entanto, esta se encontra minimizada pela ação paralela dos interesses privados.

Assim não há nenhuma justificativa que legitime as propagandas direcionadas a um processo de compra pública. Mais especificamente, em termos jurídicos, fere-se o princípio da isonomia entre os concorrentes, passando a compra governamental a ser influenciada pelo maior ou menor sucesso publicitário da empresa, ou ainda, por sua maior ou menor capacidade econômica de investir em tal empreitada, pagando caros espaços publicitários e contratando artistas, modelos e/ou personalidades para servirem porta-vozes – enredo que em nada dialoga com a mobilização pelo ensino de qualidade.

Aproveita-se, assim, a oportunidade de discussão da minuta do Decreto para que a regulamentação dos programas de materiais didáticos avance no sentido de coibir tais excessos. Propomos, desta forma, a inclusão do parágrafo único no artigo 4º da minuta do Decreto, que trata especificamente dos programas que possuem a fase de escolha (art.8º, V, da proposta).

## **PROPOSTA 2 – Adição de parágrafo ao art.11:**

### **Art.11. (...)**

*§ 2º. Finalizada a etapa de formalização dos contratos de aquisição, o FNDE divulgará seus resultados em banco de dados específico, no qual constarão informações sobre cada unidade de ensino participante, principalmente:*

*I – obras escolhidas em primeira e segunda opção, por escola e componente curricular, nos termos do art.10;*

*II – obras adquiridas, por escola e componente curricular, nos termos do parágrafo anterior;*

*III - quantidade de exemplares adquiridos para cada componente curricular.*

## **JUSTIFICATIVA**

O princípio da publicidade que rege a administração pública, conforme dispõe o art.37 da Constituição Federal, é o que motiva a proposta de inclusão de um segundo parágrafo no art.11 desta minuta de decreto.

Sendo o FNDE competente para realizar e acompanhar diversas etapas da negociação, aquisição, produção e distribuição das obras adquiridas por meio do Programa Nacional do Livro Didático, deverá também se responsabilizar por garantir a publicidade do resultado final do processo, possibilitando às unidades de ensino e à comunidade em geral um maior entendimento do processo e, conseqüentemente, um melhor controle de seus resultados.

Requeremos, assim, que o FNDE publique, após formalizados os contratos de aquisição, um banco de dados que contenha necessariamente (i) quais foram as duas obras que cada escola selecionou para primeira e segunda opção, em cada um dos componentes curriculares; (ii) obras efetivamente adquiridas, também discriminadas por escola e por componente curricular e, por fim, (iii) quantidade de exemplares adquiridos por escola, para cada componente curricular; sem prejuízo de outras informações também relevantes a serem acrescentadas a essas no banco de dados.

### **PROPOSTA 3 – Modificação do *caput* dos artigos 12 e 17 e adição de parágrafos únicos aos dispositivos:**

**Art. 12.** As obras serão produzidas diretamente pelas contratadas, cabendo ainda a elas a responsabilidade pela remessa às escolas ou nos destinos designados pelo FNDE, *respeitados os prazos previamente estabelecidos.*

**Parágrafo único** – *Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE especificará as sanções aplicáveis para os casos de atrasos e descumprimentos das hipóteses previstas no caput deste artigo.*

(...)

**Art. 17.** As obras serão produzidas diretamente pelas contratadas, cabendo ainda a elas a responsabilidade pela remessa aos destinos designados pelo FNDE, *respeitados os prazos previamente estabelecidos.*

**Parágrafo único** – *Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE especificará as sanções aplicáveis para os casos de atrasos e descumprimentos das hipóteses previstas no caput deste artigo.*

### **JUSTIFICATIVA**

A proposta de inclusão de um parágrafo único nos artigos 12 e 17 da minuta do Decreto regulamentador justifica-se pela necessidade de estabelecer sanções caso as contratadas por meio

deste processo descumpram as determinações do FNDE quanto (i) ao envio das obras aos destinos especificados; bem como, (ii) quanto aos prazos estabelecidos pelo FNDE.

É importante que haja mecanismos de sanção previstos na resolução para casos de descumprimento destas hipóteses – ausência de entrega; irregularidades quanto aos locais, bem como descumprimento dos prazos estabelecidos, o que induzirá ao aperfeiçoamento da execução do programa.

## **PEDIDOS**

Diante do exposto, vimos por meio deste requerer:

1. Que sejam consideradas e acatadas as sugestões de alteração e inclusão propostas para os artigos 4º, 11, 12 e 17;
2. Que sejam informadas as decisões sobre as propostas de inclusão tão logo essas sejam analisadas, e, em ambos os casos, nos sejam encaminhadas as respectivas justificativas;
3. Que seja encaminhada a versão final da minuta do decreto, após a reformulação elaborada a partir da consulta pública em curso.
4. Que as respostas aos pedidos formulados sejam encaminhadas aos cuidados de Salomão Ximenes (salomao.ximenes@acaoeducativa.org), com endereço profissional na Rua General Jardim, 660, Vila Buarque, São Paulo/SP, Fone (11) 3151.2333, Ramal 146.

Aguardamos pronto atendimento e reiteramos votos de estima e respeito.

São Paulo, 25 de junho de 2009.

**Salomão Ximenes**  
Coordenador de Programa  
OAB/SP n° 270.496  
salomao.ximenes@acaoeducativa.org

**Ester Gammardella Rizzi**  
Assistente de Programa  
OAB/SP n.º276.545  
ester.rizzi@acaoeducativa.org