

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre a Emenda nº 2-PLEN (Substitutivo), do Senador Paulo Paim, ao Projeto de Lei da Câmara nº 28, de 2012 (Projeto de Lei nº 3.044, de 2008, na origem), do Deputado Sandes Júnior.



SF/17485.05001-78

Relatora: Senadora **ANGELA PORTELA**

I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) a Emenda nº 2-PLEN, apresentada pelo Senador Paulo Paim ao Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 28, de 2012, de autoria do Deputado Sandes Júnior. A emenda em questão, oferecida após interposição de recurso para apreciação da matéria em Plenário, visa a modificar o substitutivo aprovado neste colegiado, em decisão terminativa.

Em síntese, a mudança objeto da Emenda nº 2-PLEN, em relação ao substitutivo aprovado na CE, obriga cada escola – privada ou pública, pertencente a qualquer sistema de ensino (municipal, estadual ou federal) e independentemente do número de alunos que atenda – a dispor de bibliotecário para dirigir sua biblioteca. Alternativamente, admite que outro profissional da educação, com formação em nível superior, possa fazer o trabalho, desde que detenha capacitação específica em biblioteca escolar e atue sob a supervisão de um bibliotecário.

II – ANÁLISE

O PLC nº 28, de 2012 (Projeto de Lei nº 3.044, de 2008, na origem), foi submetido à decisão terminativa no âmbito desta Comissão,

onde recebeu parecer favorável, e subsequente aprovação, nos termos de substitutivo (Emenda nº 1-CE). No entanto, após a deliberação da CE, o Senador Paulo Paim e outros senadores interpuseram, no prazo regimental, recurso para apreciação da matéria pelo Plenário.

No tocante à análise do mérito, impõe-se reafirmar a relevância da leitura metódica e orientada como recurso auxiliar ao aprendizado e à ampliação do conhecimento acadêmico e geral dos alunos. Daí, em tese, a importância das bibliotecas escolares no processo educativo. De fato, para muitos estudantes de nossas escolas públicas da educação básica, essas bibliotecas, nem sempre apoiadas em um espaço físico, representam uma das poucas oportunidades de contato com a leitura fora do ambiente de sala de aula.

Da mesma forma, seriam alentadoras as medidas de qualificação das atividades dessas bibliotecas, expressas por meio da previsão de disponibilidade de profissionais com formação adequada para gerir esses equipamentos e fornecer orientação de leitura e estudo aos alunos. Com efeito, caso a proposição envolvesse efetiva inovação no ordenamento vigente, a iniciativa encerraria, em sua origem, oportunidade ímpar para a implantação de bibliotecas nas escolas do País. Sendo assim, era de se esperar que o projeto lograsse acolhida nesta Casa Legislativa.

Ao oferecer a presente manifestação à matéria, no entanto, cumpre-nos apontar aspectos da iniciativa que reputamos omitidos na primeira apreciação, além de outros de oportunidade de implementação discutível, em razão de deliberações supervenientes do Senado Federal sobre matérias que apresentam interface com o objeto do PLC. Essas decisões mais recentes do Senado, sobretudo, suscitam, a nosso juízo, a reformulação do parecer sobre ele proferido por este Colegiado em 3 de setembro de 2013.

Preliminarmente, ao historiar a tramitação e seu teor, verificamos que o projeto, na versão recebida da Câmara dos Deputados, obriga os sistemas de ensino, de todos os entes federados responsáveis pela oferta de educação básica, a criar e manter bibliotecas escolares em todas as escolas públicas, além de provê-las com profissionais capacitados, no prazo de cinco anos a contar da publicação da lei em que se transformar. Para tanto, a proposição acrescenta os arts. 27-A e 27-B à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da educação nacional. O art. 27-B impõe a todos os entes federados, por sua

vez, a obrigação de contratar bibliotecários formados em nível superior, admitindo, no entanto, que um mesmo profissional possa ser responsabilizado por mais de uma biblioteca.

À ocasião de sua apreciação nesta Comissão, em 3 de setembro de 2013, a proposição recebeu parecer favorável, nos termos da Emenda nº 1-CE (Substitutivo), mediante a qual as disposições do projeto foram realocadas para os arts. 9º a 11 da LDB, que tratam das incumbências dos entes da Federação em matéria de educação escolar básica. No que tange ao conteúdo, as novas disposições flexibilizaram a contratação de bibliotecários, permitindo que as bibliotecas fossem “assistidas” por bibliotecários ou por profissionais da educação com capacitação específica para o trabalho. Além disso, reduziu-se o prazo, de cinco para três anos, para a adaptação dos sistemas de ensino à realidade imposta pela lei eventualmente aprovada.

É forçoso salientar que, na apreciação do PLC nº 28, de 2012, a manifestação da CE passou ao largo da vigência da Lei nº 12.244, de 24 de maio de 2010, que prevê a universalização das bibliotecas escolares até o ano de 2020. Essa lei, frise-se, é originária do Projeto de Lei nº 1.831, de 2003, de iniciativa do Deputado Lobbe Neto, que tramitou na Câmara dos Deputados de 2003 a 2009 e que, enviada ao Senado Federal, foi definitivamente aprovada em 13 de abril de 2010.

A propósito, cumpre consignar que, na Câmara dos Deputados, o PL nº 1.831, de 2003, que deu origem à Lei nº 12.244, de 2010, teve tramitação simultânea à do PL nº 3.044, de 2008. Todavia, inobstante o objetivo comum de instituir bibliotecas escolares, os dois projetos foram apreciados em distintas ocasiões naquela Casa. Por conta desse tratamento processual, quando o PL 3.044/2008 teve sua análise definitivamente concluída na Câmara, a citada lei de universalização das bibliotecas escolares (Lei nº 12.244, de 2010), já se encontrava no terceiro ano de vigência.

Ora, nitidamente, o objeto do PL nº 3.044, de 2008, conformava-se muito mais ao escopo da Lei nº 12.244, de 2010. Tivesse seguido a recomendação da boa técnica legislativa prescrita pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, na adequação do texto final do PL nº 3.044, de 2008, a Câmara não teria optado por inserir a matéria na LDB. Todavia, a remissão do projeto à então recente Lei nº 12.244, de 2010,



abrangente a ponto de alcançar todos os estabelecimentos de ensino do País, poderia ter dado margem ao questionamento da perda de oportunidade do PL nº 3.044, de 2008, que, por sinal, se restringia tão somente à educação básica pública.

Dessa forma, tanto naquela, quanto nesta Casa Legislativa, deixou-se de observar a existência de matéria sobre o assunto em discussão, em diferentes estágios. Na Câmara, perdeu-se a oportunidade de apreciação conjunta das matérias. Nas duas Casas do Congresso Nacional, o conhecimento da existência de lei sobre a mesma matéria ensejaria, sob a ótica estrita da técnica legislativa, no mínimo, a reformulação do conteúdo do projeto sob exame e sua incidência sobre a Lei nº 12.244, de 2010.

Nesse diapasão, o retorno da matéria à CE, provocado por iniciativa do Senador Paulo Paim, restabelece a possibilidade de nova análise que considere essa situação. Embora a emenda do ilustre Senador não altere a substância do PLC sob análise, ela envolve problemas de mérito e de técnica legislativa de difícil contorno. É especialmente preocupante o restabelecimento da garantia de que toda escola – independentemente de sua natureza administrativa e dimensão em atendimento – disponha de um bibliotecário para dirigir sua biblioteca, conforme dispositivo a ser inserido na LDB.

Em primeiro lugar, ainda que, alternativamente, admita que as bibliotecas escolares sejam dirigidas por outro profissional da educação, a Emenda Paim estabelece que tal profissional tenha formação em nível superior, além de capacitação específica em biblioteca escolar e atuação sob a supervisão de um bibliotecário. Dessa forma, é forçoso lembrar que aqui se desconsidera, a exemplo do que fazem o PLC e a Emenda nº 1-CE, a vigência da Lei nº 12.244, de 2010. A aprovação de medida em tais moldes nos faria reincidir, assim, na mesma omissão da primeira manifestação deste Colegiado.

Em segundo lugar, parece-nos que a implementação da inovação, em qualquer caso, seria inexoravelmente comprometida pelo custo de contratação de bibliotecários, que poderia, ao cabo, mostrar-se mais vultoso do que a constituição de acervos. Como agravante, o impacto financeiro ocasionado pela medida proposta recairá, majoritariamente, sobre os entes federados subnacionais, hoje às voltas com problemas de caixa para

pagar os atuais servidores e impossibilitados de qualquer melhoria nos salários do magistério.

Adicionalmente, são imprevisíveis consequências de medidas secundárias envolvidas no projeto. Por um lado, o condicionamento da efetivação de bibliotecários aos meios disponíveis nos sistemas de ensino, a exemplo do que dispõe o art. 27-B, § 1º, da LDB, com redação dada pelo PLC, torna a lei inócua, pois não garante a atuação desses profissionais como mediadores entre alunos e leitura, prevista no § 2º do art. 27-B. Por outro, a determinação de bibliotecários nas escolas constitui abertura virtual para a judicialização de demanda dos profissionais da área por acesso a emprego.

De igual modo, a flexibilização da medida, com a permissão para a atuação de outros profissionais da educação no trabalho de gestão de acervo ou de biblioteca escolar, não atenua o problema da criação de despesa. Além de ter potencial para ampliar a prática do desvio de função, por força do deslocamento de profissionais do magistério para as bibliotecas, essa forma de lotação insta os sistemas de ensino a substituir os professores remanejados, a implicar, portanto, a necessidade de novas contratações.

A criação de despesas para estados e municípios encontra-se obstada nas mais recentes deliberações do Senado Federal. Consoante deliberação a respeito, à oportunidade do exame da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 84, de 2015, aprovada em agosto daquele ano, procurou-se limitar a criação de despesas, pelo legislativo federal, para execução a cargo dos entes federados subnacionais.

Dessa forma, a despeito de eventual mérito educacional, as proposições com esse intento padeceriam da falta de viabilidade econômica necessária à sua implementação. Essa questão, ressalte-se, adquire contornos demasiado e ainda mais críticos na atual conjuntura.

Por fim, não se pode menosprezar o potencial da medida sob exame para recrudescer a desigualdade entre as escolas de diferentes sistemas de ensino. Na base dessa preocupação encontram-se, antes de mais nada, as razões atinentes à má distribuição de bibliotecários e dos programas de formação desses profissionais no País. Essa realidade dificultaria até mesmo a capacitação dos profissionais em atuação nas escolas de educação básica, especialmente as localizadas nos estados da região Norte.

Feitas essas considerações e ponderados os entraves para a implementação das medidas em discussão, julgamos oportuno, e merecedor de ações para a sua viabilidade, o tema da **qualificação** das bibliotecas escolares, esposado no Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

A estratégia 7.20 do PNE é exemplar a respeito da qualificação. Por ela, todas as escolas públicas da educação básica do País deverão ser providas de equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente de aulas. Além disso, contempla previsão de criação de mecanismos para implementação das condições para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet.

Por isso mesmo, com o intuito de aproveitar a discussão acumulada sobre o assunto, cujo mérito finalístico tem sido demonstrado, apresentamos nova emenda substitutiva à matéria. Sinteticamente, acrescentamos dispositivo ao art. 2º da citada Lei nº 12.244, de 2010, que trata da universalização das bibliotecas escolares, para indicar os requisitos mínimos a serem cumpridos para a instalação ou funcionamento de estabelecimentos de ensino de educação básica.

No que tange à educação superior, a proposta consiste na alteração da Lei nº 10.861, de 14 abril de 2004, que trata da avaliação desse nível de ensino, para incluir na avaliação da infraestrutura das instituições de educação superior (IES) atenção redobrada às condições de funcionamento das respectivas bibliotecas.

As modificações propostas, além de devidamente inseridas em legislação mais adequada, cingem-se aos critérios que, a nosso sentir, dão nova perspectiva de atuação às bibliotecas escolares e universitárias, ampliando, assim, sua importância no contexto da educação brasileira e da sociedade como um todo, em face da contribuição para a formação do leitor futuro.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela APROVAÇÃO da Emenda nº 2-Plen (Substitutivo), oferecida pelo Senador Paulo Paim ao Projeto de Lei da Câmara nº 28, de 2012, nos termos da seguinte

SUBEMENDA Nº -CE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 28, DE 2012

Altera a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências, e a Lei nº 12.244, de 24 de maio de 2010, que dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País, para estabelecer parâmetros e condições para a abertura e o funcionamento de bibliotecas escolares e universitárias.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece parâmetros para qualificação das bibliotecas escolares de que trata a Lei nº 12.244, de 24 de maio de 2010, e das bibliotecas de instituições de educação superior sujeitas à supervisão do Ministério da Educação nos termos da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 12.244, de 24 de maio de 2010, passa a vigor acrescido do seguinte § 2º, renomeando-se o parágrafo único como § 1º:

“Art. 2º

.....

§ 2º Constitui requisito mínimo à instalação de bibliotecas de escolas de educação básica a disponibilidade de:

I – espaço físico interno mínimo de oitenta metros quadrados, construído com equipamentos de acessibilidade, conforto térmico, acústico e iluminação adequada, segundo as normas técnicas definidas em regulamento;

II – equipamentos de informática constituídos por no mínimo um projetor, dois computadores com acesso à internet, duas impressoras e dois estabilizadores de corrente elétrica;



III – mobiliário para usuários constituído por mesas com cadeiras para adultos e crianças, estantes para acondicionamento do acervo adequado à estatura dos usuários, mesas e cadeiras para profissionais da biblioteca e condicionador de ar.

IV – profissional da educação capacitado em biblioteca escolar para a gestão do acervo e mediação da leitura com os alunos.” (NR).

Art. 3º O art. 3º da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, passa a vigor acrescido do seguinte § 4º:

“**Art. 3º**

.....

§ 4º Na avaliação da infraestrutura física, prevista no inciso VII do *caput*, serão observados em relação às bibliotecas:

I – o grau em que as instalações para o acervo incorporam concepções arquitetônicas, tecnológicas e de acessibilidade para suas atividades, além de requisitos definidos em regulamento;

II – o nível de informatização, determinado pela disponibilidade de *hardwares* (computadores e periféricos) e *softwares* (programas e aplicativos) desenvolvidos em tecnologia atual e em quantidade para atender à demanda de utilização prevista, que permitam múltiplas formas de acesso ao acervo;

III – a adequação quantitativa do acervo à demanda inicial prevista para os cursos, e a existência de planos de aquisição, expansão e atualização do acervo;

IV – a adequação qualitativa do acervo, com ênfase na aderência das obras disponíveis aos conteúdos dos programas de ensino.”(NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/17485.05001-78