

POLÍTICA PÚBLICA EM EDUCAÇÃO: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA DO LIVRO E MATERIAL DIDÁTICO

GERDALVA ARAÚJO DE VASCONCELOS⁴⁴

BIANCA MORAIS MENDES⁴⁵

CLARIDES HENRICH DE BARBA⁴⁶

RESUMO

Este artigo discute a política pública do Programa Nacional do Livro e Material Didático (PNLD), as principais legislações e inovações que o regulamentam e a ligação com o mercado editorial. A análise documental do referido do Programa foi realizada com base nos Guias-PNLD referentes aos triênios de 2014 e 2017, considerando-se os componentes curriculares de língua portuguesa, geografia, história e ciências. Os resultados apontam que o PNLD tem um orçamento privilegiado e mesmo com deficiências apontadas nos processos de aquisição, distribuição e escolha, os livros didáticos contribuem nas práticas pedagógicas escolares brasileiras.

Palavras-chave: educação escolar; Estado; políticas públicas; livro didático.

PUBLIC POLICY IN EDUCATION: A STUDY ABOUT THE BOOK AND TEACHING MATERIAL PROGRAM

ABSTRACT

The article discusses the public policy of the National Book and Didactic Material Program (PNLD), the main legislation and innovations that regulate it and the link with the publishing market. The documentary analysis of the referred Program

⁴⁴ Mestre em Educação pela Universidade Federal de Rondônia, especialista em linguística aplicada a produção de textos pela Uniron e Graduada em letras e suas respectivas literaturas pela Universidade Federal de Rondônia. E-mail: gerdalvasconcelos@hotmail.com

⁴⁵ Mestre em Educação pela Universidade Federal de Rondônia, especialista em Gênero e Diversidade Escolar (IESB), graduada em Ciências Biológicas e Pedagogia. E-mail:biancamoraismendes@gmail.com.

⁴⁶ Doutor em Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Mestrado em Filosofia pela Universidade Federal de Santa Maria, Possui Licenciatura em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Educação Física pela Universidade Federal de Rondônia. Professor Associado IV da Universidade Federal de Rondônia, no Curso de Graduação e Mestrado em Filosofia, Programa de Mestrado e Doutorado Profissional em Educação e no Mestrado Acadêmico em Educação. E-mail: clarides@unir.br.

was carried out based on the PNLD Guides for the three-year periods of 2014 and 2017, considering the curricular components of Portuguese language, geography, history and science. The results show that the PNLD has a privileged budget and even with deficiencies pointed out in the processes of acquisition, distribution and choice, textbooks contribute to Brazilian school pedagogical practices.

Keywords: school education; State; public policy; textbook.

POLÍTICA PÚBLICA EN EDUCACIÓN: ESTUDIO SOBRE EL PROGRAMA LIBRO Y MATERIAL DIDÁCTICO

RESUMEN

Este artículo analiza la política pública del Programa Nacional del Libro y Material Didáctico (PNLD), las principales leyes e innovaciones que lo regulan y el vínculo con el mercado editorial. El análisis documental del referido Programa se realizó con base en las Guías del PNLD para los trienios de 2014 y 2017, considerando los componentes curriculares de lengua portuguesa, geografía, historia y ciencia. Los resultados muestran que el PNLD tiene un presupuesto privilegiado e incluso con las deficiencias señaladas en los procesos de adquisición, distribución y elección, los libros de texto contribuyen a las prácticas docentes de las escuelas brasileñas.

Palabras clave: educación escolar; Estado; políticas públicas; libro de texto.

1. INTRODUÇÃO

A educação pode transformar todo o contexto de uma sociedade, portanto, é de fundamental importância que um país invista na educação, pois é através de uma boa base educacional que ele se desenvolve econômica, cultural e socialmente. Para tanto, é necessário entender a evolução da educação ao longo do tempo, a fim de elaborar políticas que enfatizem o que já foi bem-sucedido e questionar os dados das avaliações internas e externas, tais como a Provinha Brasil, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), entre outras. Essas avaliações auxiliam a (re)formulação de outras políticas, favorecendo uma base de dados reconhecida no país, com vistas à melhoria da qualidade da educação brasileira.

De acordo com o art. 205 da Constituição Federal (BRASIL,1988), a educação é um direito de todos e dever do estado e da família; será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Nesse sentido, o Estado deve garantir que o aluno chegue à escola e nela permaneça até a idade escolar.

Para Carvalho (2002), a cidadania é a existência de preceitos dentro de uma sociedade, na qual se exercem os direitos civis (de ir e vir, de participar de movimentos sociais, sindicais, de instituições religiosas ou ideológicas, de atividades públicas, adquirir bens), os direitos sociais (serviços e bens de qualidade oferecidos à população por meio de ações governamentais e da sociedade civil) e os direitos políticos (interagir com a vida pública do país, como o direito de votar e ser votado), incluindo-se a qualificação para o trabalho.

Com o passar do tempo, o conceito de cidadania vai se adequando e se modificando, de acordo com as necessidades socioeconômicas e políticas. O conceito de cidadania se originou na Grécia, onde as cidades habitadas por cidadãos que exerciam vida pública eram chamadas *Pólis*. A palavra cidadania ficou ligada à sociedade e também tem forte influência na burguesia e no capitalismo. Conforme Buffa (2002), na medida em que aumenta a produção capitalista de mercadorias, a sociedade muda e, conseqüentemente, muda o conceito de cidadania.

O Ministério da Educação e Cultura (MEC) recomenda que a Educação Básica seja o caminho para garantir à população brasileira a formação indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe os meios para mobilização dos conhecimentos, habilidades, atitudes e valores, para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho.

Esses conceitos fazem parte das diretrizes norteadoras da Educação Básica desde a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

(LDBEN) nº 4.024 de 1961 e, em seguida: LDBEN Lei nº 5.692 de 1971; a atual LDBEN - Lei nº 9.394/96; Parecer nº 7, de 7 de abril de 2010; Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica; Lei 13.005, de 25 de junho de 2014 - Plano Nacional de Educação (PNE); Lei nº 8.069 de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); Base Nacional Comum Curricular (BNCC), homologada em dezembro de 2017.

Assim, a garantia do direito à educação requer que ela seja significativa, isto é, dotada da qualidade transformadora da vida dos indivíduos e que estes, por sua vez, sejam capazes de modificar positivamente a sociedade e também de monitorar se esse processo tem se concretizado, avaliando a sua qualidade e as políticas públicas que o respaldam, fazendo parte constitutiva da própria realização do direito à educação.

Para garantir esse direito, ações são desenvolvidas pelos estados, distrito federal e municípios, destacando-se o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), nomenclatura modificada por meio do Decreto nº 9.099, de maio de 2017, para Programa Nacional do Livro e Material Didático (PNLMD). Essa política pública é executada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pelo MEC, destinada a avaliar e a disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, dentre outros matérias de apoio ao aprendizado educativo, de forma sistêmica e gratuita.

O presente trabalho discorre sobre a política pública do Livro Didático (LD), um livro de caráter pedagógico e de uso individual do aluno, favorecendo o processo de ensino aprendizagem enquanto uma ferramenta de apoio didático para os docentes. Desenvolvido de acordo com a área de conhecimento, componentes curriculares escolares específicos e seus conhecimentos significativos, no Brasil, o LD é distribuído gratuitamente aos alunos matriculados em escolas públicas de Educação Básica e declarados no Censo Escolar (FNDE, 2018).

A relevância do objeto de investigação se justifica devido existir uma cobertura de distribuição de LD para todas as escolas públicas do território nacional e o montante do orçamento envolvido na compra dessa ferramenta pedagógica vem ascendendo em cifras vultosas: R\$ 95.980.684,00 no ano de 2005; R\$ 1.127.578.022,81 no ano de 2014 e R\$ 1.295.910.769,73 no ano de 2017.

Conforme Chizzotti (1995, p.11), “toda pesquisa investiga o mundo em que o homem vive e o próprio homem”. Para a elaboração deste estudo, selecionou-se material bibliográfico entre livros e artigos publicados em revistas e eventos científicos que explicam os conceitos de Estado, políticas públicas e educacionais, especialmente o PNLD.

Da mesma forma, para compreender a evolução, a realização, o processo de escolha e a forma de comercialização do LD, utilizou-se a análise documental, tendo como fonte de dados os Guias PNLD dos anos de 2014 e de 2017, específicos para a escolha do LD para os anos finais da Educação Fundamental, segundo critérios estabelecidos pelo FNDE e MEC. Para identificação da quantidade de alunos, escolas beneficiadas e o montante de recursos financeiros aplicados no Brasil e no estado de Rondônia, a fonte fornecedora dos dados foi o Portal do FNDE. Além disso, foram utilizados arquivos digitais do MEC e FNDE, a fim de consultar as referências bibliográficas e documentos que normatizam o PNLD.

2. O PERCURSO DO LIVRO DIDÁTICO

O PNLD teve origem em 1929, momento em que o Brasil passava por uma importante reconstrução educacional. Uma das inovações, nesse período, foi a criação do Instituto Nacional do Livro (INL), com o objetivo de também legislar sobre políticas do livro didático. Entretanto, seu funcionamento realmente se iniciou em 1937, no governo Vargas, assumindo o caráter geral de incentivo à leitura e distribuição de livros.

O ano de 1937 foi marcado pelo golpe de estado (o Estado Novo), justificado pela vontade de se conservar a ordem institucional contra os regionalismos, legado de um período anterior, contra as divergências entre os grupos dominadores (CARVALHO, 2002).

Um Estado está ligado a instituições permanentes – a exemplo do executivo, legislativo, órgãos de controle (tribunais), exército – e representações criadas para atender à coletividade, conforme suas necessidades. No entanto, o que aparece é um poder hegemônico de grupos dominantes que, para Marx e Engels (2007), é uma forma da classe burguesa, influenciada pela revolução industrial e tecnológica, sob modo de produção capitalista, se caracterizar pelo mercado do individualismo, da competitividade e da concorrência.

Conforme Azevedo (2001), essa concorrência também acontece nas políticas educacionais de responsabilidade do Estado, que podem ser liberais e neoliberais. A teoria liberal moderna tem suas raízes em Émile Durkheim, com destaque na metade do século XX, período marcado por escassez de mercadorias, crise econômica generalizada, falta de empregos, falta de segurança pública, miséria para todos os lados, inclusive com falência de muitas empresas, culminando na primeira guerra mundial.

Nessa perspectiva, Durkheim (2002) aborda a temática educação e sociedade, sendo o Estado ligado à coerência social adiante dos aparelhamentos comunitários, desempenhando uma função moral e com políticas públicas de qualidade. Nesse entendimento do Estado e das políticas públicas de qualidade encontra-se o PNLD, voltado à distribuição gratuita do LD, que passou por diversos ajustes ao longo da história, conforme os interesses governamentais, com o objetivo da melhoria no atendimento às concepções pedagógicas de professores e estudantes (BRASIL, 2018).

Os dados históricos do Estado Novo revelam os acontecimentos com novos programas e projetos no Brasil, com mudanças significativas. Carvalho (2002, p. 87) enfatiza que: “a partir desta data, houve aceleração das mudanças

sociais e políticas, a história começou a andar mais rápido”, porque grupos se organizavam para levantar a bandeira da Escola Nova – incluindo-se nomes como Anísio Teixeira, Lourenço Filho – com o pensamento inovador de uma escola laica, obrigatória e gratuita.

No período de 1937 a 1945, o Estado Novo, com o incentivo do Ministro da Educação Gustavo Capanema, homologou o Decreto nº 93, que dispõe sobre normativas do Instituto Nacional do Livro (INL) e no ano seguinte o De nº 1.006 normatizou o controle e a circulação do LD, mas, restringiu ao professor a escolha dos livros a serem utilizados pelos alunos (BRASIL, 2008).

No governo de Juscelino Kubitschek, entre 1956 e 1961, com o apoio da aliança entre o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o processo democrático cursou sem recorrer a medidas provisórias de exceção à censura à imprensa ou a qualquer meio legal e ilegal de restrição da participação. Foi à época áurea do desenvolvimentismo, que não excluía a cooperação do capital estrangeiro.

Foram firmados acordos internacionais entre o MEC e a Agência Norte Americana (ANA) ,para o desenvolvimento de um programa visando articular a Comissão do Livro Técnico e Livro Didático (COLTED), cujo objetivo era coordenar as ações de produção, edição e distribuição do LD, além da garantia do financiamento de 51 milhões de atendimentos. No entanto, somente na década de 70 aconteceu a coedição por editoras nacionais com recursos do INL, encerrando-se o Convênio MEC/USAID⁴⁷ e começando uma nova etapa de distribuição para o Ensino Fundamental.

Vale lembrar que os dados da educação brasileira, nos anos 60, indicavam quase a metade da população adulta de analfabetos, ou seja, 15 milhões acima de 15 anos não sabiam ler e nem escrever. Diante desse quadro,

⁴⁷ Ministério de Educação e Cultura/*United States Agency for International Development* (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional).

o Presidente Garrastazu Médici tentou reverter a situação, criando o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL). Porém, como disse Freire (1989 p. 15), “o analfabetismo não é uma escolha e não se soluciona por decretos ou leis, porque vem sendo o resultado das múltiplas e infinitas transas das pessoas, enquanto posicionadas nas classes sociais”; o autor alerta ser necessária a interatividade geral entre governo e sociedade que, se quiserem ser úteis, precisarão promover uma junção de saberes e atitudes para resolver as questões apresentadas.

Salienta-se que os recursos não eram suficientes para fazer grandes investimentos e necessitava-se criar modelos de gestão. Desse modo, a criação da Fundação Nacional do Material Escolar (FNAME) foi uma opção para operacionalizar o programa; mesmo assim, a maioria das escolas dos municípios não recebiam livros. Então, foi constituído o Fundo de Assistência ao Estudante (FAE), que receberia recursos do fundo de participação dos municípios para ampliar o programa, propondo aos professores a oportunidade de escolher os LD do Ensino Fundamental (BRASIL, 2008).

Alguns avanços aconteceram com o MOBRAL, porém esse programa foi extinto em 1985, visto que os indicadores educacionais não tiveram resultados satisfatórios: de 15 milhões de analfabetos o programa reduziu apenas 2,7%. Nesse período, o país enfrentava mudanças, com a posse do presidente José Sarney assumindo o regime civil, com propostas de negociações no Congresso Nacional, enfrentando crise econômica internacional e a crise interna gerada pelo sistema anterior.

Apesar das mudanças, desde a Presidência da República, do MEC e das reformas, a educação sempre ocupou um lugar no conjunto de políticas públicas. Com base na solidificação dessas políticas, foram definidos critérios para avaliar e distribuir gratuitamente os LD das disciplinas de língua portuguesa, matemática, ciências, história e geografia, além da implantação das avaliações

de 1ª a 4ª série e toda a proposta apresentada no primeiro Guia⁴⁸ do LD, por meio da parceria MEC/FAE/UNESCO.

As reformas continuaram e, entre elas, ocorreu a extinção da FAE, transferindo-se a responsabilidade ao FNDE; a ampliação do programa passou a atender de forma continuada todos os alunos do 1º ao 8º ano do Ensino Fundamental, da alfabetização, matemática, língua portuguesa, ciências, geografia, ciências e estudos sociais.

De 1999 a 2002, o PNLD passou a atender às escolas públicas com dicionários da língua portuguesa para os alunos de 1ª a 4ª série, entregues no ano anterior ao ano letivo de sua utilização. Também foi iniciado o atendimento com livros em *Braille* para alunos com deficiência visual matriculados no Ensino Regular, em LIBRAS, caracteres ampliados e na versão *Mecdaisy*⁴⁹, aos anos iniciais-1º ano. Esses livros teriam reposição, complementação geral e distribuição integral.

Em consequência de estudos, pesquisas e debates sobre direitos de condições para o aprendizado aos portadores de necessidades especiais, Vygotsky (1989) menciona a educação especial como parte da educação no total. A prática pedagógica destinada a esse público-alvo deve basear-se na educação social, seja qual for o tipo de deficiência, cegueira, surdez ou retardo mental. Logo, na visão pedagógica, a educação das pessoas com deficiência implica, necessariamente, oportunizar sua inserção social.

Assim, o atendimento do LD em *Braille* e ampliado para baixa visão tem no *Mecdaisy* uma solução tecnológica para a produção de livros acessíveis em formato digital, no padrão *Daisy*. O *Mecdaisy* foi desenvolvido por meio de

⁴⁸ O Guia é elaborado a partir do Programa Nacional de Avaliação de Livros Didáticos, do MEC e tem por objetivo orientar os professores na escolha do LD que apoiará seu trabalho pedagógico durante um período de três anos.

⁴⁹ *Mecdaisy* é um *software* desenvolvido pela UFRJ que permite a leitura/audição de livros no formato *Daisy*. O formato *Daisy - Digital Accessible Information System* é um padrão de digitalização de documentos utilizado para a produção de livros acessíveis.

parceria com o Núcleo de Computação Eletrônica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NCE/UFRJ), permitindo a produção de livros digitais falados e sua reprodução em áudio, gravado ou sintetizado, podendo ser utilizado gratuitamente nas escolas e instituições de educação superior.

Dessa forma, garantiu-se o espaço de debates dessa temática em espaços políticos, econômicos e acadêmicos, aumentou-se a meta para o atendimento com um dicionário de língua portuguesa para os ingressantes do 1º, 5º e 6º anos, a distribuição para 7º e 8º anos e, ainda, a distribuição de atlas geográfico para as escolas que possuem, concomitantemente, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e turmas de 5º ao 8º ano do Ensino Regular. Além disso, com a Resolução CD/FNDE nº. 38, de 15/10/2003, garantiu-se o LD também ao Ensino Médio (PNLEM).

Em 2004, os livros de matemática e português chegaram aos alunos do 1º ano das regiões Norte e Nordeste. Para facilitar o acompanhamento e o monitoramento, implantou-se o Sistema de Controle, Avaliação e Reserva Técnica (SISCORT), direcionado a registrar e controlar o remanejamento de livros e a distribuição da reserva técnica. O SISCORT funcionou durante pouco tempo, porque apresentou várias deficiências, visto que não suportou atender em tempo real a todas as escolas das redes públicas.

No período de 2005 a 2007, ampliou-se a distribuição geral de LD ao Ensino Médio em todas as regiões do Brasil, como também a distribuição de dicionários do tipo 1 (com mil a três mil verbetes), do tipo 2 (com três mil quinhentos a 10 mil verbetes) e do tipo 3 (com 19 mil a 35 mil verbetes), de acordo com o ano escolar do estudante.

Do mesmo modo, aconteceu a reposição e complementação do PNLD ao Ensino Fundamental e a compra integral dos livros de biologia, dicionário enciclopédico ilustrado trilingue de LIBRAS/língua portuguesa/língua inglesa, livros de história e química, a regulamentação de LD para a EJA (PNLA) e a doação de obras didáticas às entidades parceiras do Programa Brasil

Alfabetizado (PBA), que visa à alfabetização e à escolarização de pessoas a partir de 15 anos (BRASIL, 2008).

O ano de 2009 foi marcado pelo atendimento de reposição e complementação de LD para o Ensino Médio: distribuição integral de livros de matemática, português, biologia, física e geografia, química e história, a adição de livros de inglês ou espanhol, além dos livros de filosofia e sociologia em volume único e consumível⁵⁰.

Em continuidade ao programa, no ano de 2014 ocorreu a distribuição de novo material multimídia, incluindo jogos educativos, simuladores e infográficos animados, enviados às escolas em DVD, para serem utilizados pelos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental no ano letivo.

O monitoramento do LD em todo o país precisa acontecer, para serem detectadas as formas de atendimento, controle, remanejamento e reserva técnica. Assim, a plataforma do PDDE Interativo foi colocada em funcionamento em 2017, ano em que o PNLD foi novamente marcado pelas inovações do Decreto 9.099, do presidente Michel Temer, alterando sua denominação para Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLMD) e suas inovações, entre as quais estão: LD para professor de educação física, atendimento à educação infantil, LD consumível de 1º ao 5º ano, capacitação aos avaliadores do LD, remanejamento, reserva técnica, aquisição e doação na plataforma do PDDE Interativo e com migração ao SIMAD (BRASIL, 2017).

2.1 O Programa Nacional do Livro e Material Didático e as etapas da escolha

O andamento histórico do LD foi sempre marcado por várias mudanças e implementações, com a escolha dos títulos a ser adotado em sala de aula dependendo do professor. No entanto, a variedade de títulos apresentados no guia depende do número de empresas inscritas no certame de livre concorrência

⁵⁰ Os livros consumíveis ficam com o aluno e não precisam ser devolvidos no final do ano.

e previsto em edital publicado em meios de comunicações de grande circulação. As primeiras escolhas incidiram na ocasião da criação do programa, período de importantes discussões em torno do ensino brasileiro em busca de uma escola pública gratuita, obrigatória e laica, conforme o *Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova*.

Com base em Apple (1997), pode-se afirmar que, no Brasil, a história do LD está fortemente ligada a relações de base política, cultural e econômica, em que o mercado regulamenta a produção, a escolha e a distribuição. Nesse contexto, várias etapas acontecem até a chegada do LD à escola, alunos e professores.

O caminho inicia quando o FNDE publica o edital para as empresas detentoras dos direitos autorais se inscreverem, atendendo às normas legais. Em seguida, as obras são apresentadas ao Instituto de Pesquisas e Tecnologias de São Paulo (IPT), e à equipe técnica do MEC para realizarem a triagem e a avaliação pedagógica, com base na LDB, nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e, mais recentemente, niveladas à BNCC. A próxima fase é a divulgação das obras apresentadas no guia, sendo que as editoras também fazem divulgações, enviando obras a todas as escolas, obedecendo ao período estabelecido em informes publicados pelo FNDE.

Nesse período, os professores se reúnem, de acordo com o planejamento da escola, para definir as coleções que melhor atendem à proposta curricular do de cada estado, o plano de curso e o projeto político pedagógico, planejamentos e especificidades regional e/ou local; então, a decisão é lançada em ata e assinada pelos presentes, devendo ser exposta em mural da escola com o objetivo de transparência e do acompanhamento, para a garantia de receber o material solicitado. A ata é inserida e a solicitação salva na plataforma do PDDE Interativo, onde somente é permitido o acesso do Diretor da instituição, por meio de senha.

Quando se encerra a fase das escolhas, passa-se à análise para aquisição, na qual serão observados o previsto no projeto de aquisição e a qualidade física dos LD a serem entregues, atendendo à Lei 8.666/93. A distribuição se dará conforme o número de estudantes matriculados por escola e por rede de ensino. A entrega fica a cargo dos Correios, em regiões urbanas; em áreas rurais, as entregas ficam a cargo da Secretaria estadual e/ou municipal da educação.

Quando recebe os LD, cada escola precisa verificar no sistema de distribuição, no portal do FNDE, se o que está recebendo condiz com o que estava previsto. Geralmente as necessidades das escolas não são atendidas porque os pedidos são baseados no censo escolar do ano anterior; desse modo, a escola deve fazer remanejamentos e, se não suprir a sua necessidade, realizar a reserva técnica no período determinado pelo FNDE (Brasil, 2018).

No portal do FNDE está a plataforma do sistema de distribuição do LD, na qual não é necessária uma senha para acessar dados de acompanhamentos, distribuição, quantidade, títulos das obras, postagem e data da entrega.

2.2 O PNLD e a importância pedagógica

Em relação à discussão sobre o importante papel da leitura nas escolas, é provável que o LD, em grande parte dessas instituições, seja a única ferramenta de leitura no processo do ensino-aprendizagem. Segundo Bittencourt (2004, p. 296),

Uma concepção mais ampla e atual parte do princípio de que os materiais didáticos são mediadores do processo de aquisição de conhecimento, bem como facilitadores da apreensão de conceitos, do domínio de informações e de uma linguagem específica da área de cada disciplina.

Enquanto material didático, os LD fazem parte do cotidiano das escolas há muitas décadas e tem havido grandes investimentos financeiros para sua

aquisição bem como de outras obras pedagógicas para atender à Educação Básica brasileira, desde a Educação Infantil, aos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio, com atendimento também ao PNLDC Campo, EJA e outros programas, a exemplo do Programa Nacional da Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).

Freitag *et al* (1987) afirmam que o livro didático não é visto como um instrumento de trabalho auxiliar na sala de aula, mas sim como a autoridade, a última instância, o critério de verdade, o padrão de excelência a ser adotado na aula. O critério de importância do LD pode não estar presente em todas as escolas e na postura de todos os professores, mas está em grande parte.

Os docentes podem atuar e criar uma perspectiva pessoal e crítica sobre todos os assuntos relacionados ao material a ser utilizado em sala de aula, contribuindo para o desenvolvimento das habilidades e competências do estudante; assim, poderão utilizar seus objetivos, formando um elo para compreender a realidade, de forma que exista uma relação qualidade de aprendizagem/entendimento entre o leitor e o objeto do conhecimento contido no livro. Para Nuñez *et al* (2005), debater esses critérios é, antes de tudo, relacioná-los à formação do professor, que deve desenvolver saberes e possuir competências para superar as limitações próprias dos livros.

Os LD distribuídos nas escolas representam uma base significativa de apoio ao professor e ao aluno. Inovações nas políticas de escolha podem valorizar ainda mais esse processo, especialmente quando analisadas as especificidades de cada região do Brasil, por isso há preocupações quanto à forma de adquirir os acervos e quanto aos certames.

Batista e Galvão (2003) criticam o longo período em que o Estado esteve presente com o programa, mas em parte ausente das discussões sobre o objeto do conhecimento do LD por região ou estado, pois o processo de escolha de conteúdos nem sempre contempla professores de todos os estados para a fase de avaliação.

Vale destacar o interesse das editoras no PLND com tendência dominante de comercialização, tendo o Estado como o maior consumidor. Essa pretensão fez com que ocorresse uma extensão do mercado editorial brasileiro, o qual achou na escola um lugar apropriado de circulação e notório consumidor de seus produtos (SCHEFFER, 2007).

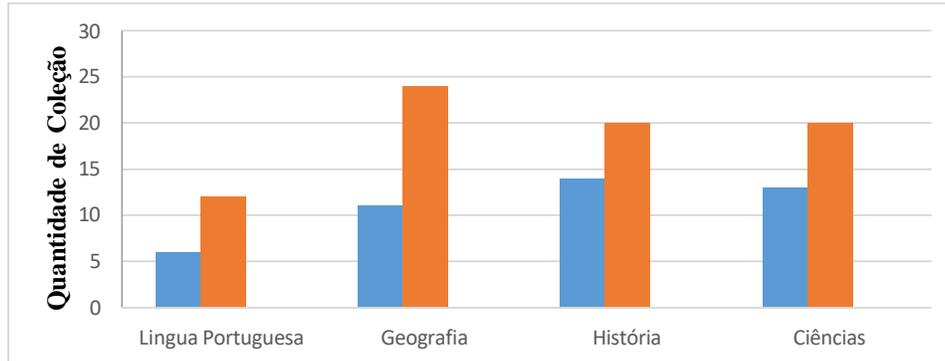
Entende-se que o interesse pedagógico deveria ser maior que o comercial, o que não implica diretamente na formação de leitores, no incentivo à leitura e à escrita, à prática multidisciplinar, a projetos interdisciplinares, porém existe o interesse em formar cidadãos com habilidades e competências capazes relacionar as informações contidas no LD à realidade, com a possibilidade de transformá-la.

3. DADOS DE CAMPO

Nesta seção, realiza-se a análise de dois guias do LD para os triênios de 2014 e 2017.

A Figura 1, a seguir, reproduz um gráfico constante do *Guia PNL D - Anos Finais do Ensino Fundamental 2014 e 2017*, que demonstra a quantidade de coleções aprovadas para as escolas públicas do Brasil, para os professores fazerem a escolha conforme as especificidades regionais.

Figura1 - Quantidade de coleção apresentada no guia do livro didático por componente curricular das editoras aprovadas nos triênios 2014 e 2017.



Fonte: Guia do PNLD - Anos Finais do Ensino Fundamental 2014 e 2017.

A quantidade de coleções apresentada no Guia 2014, comparada ao Guia 2017, exhibe grande diferença. Em 2014, o Guia oferece maior número de opções de obras por componente curricular. De acordo com o FNDE, os critérios de aprovação das obras são estabelecidos pelo MEC. O Edital nº 06/2011 informa que cada empresa pode apresentar até 64 títulos. A editora que tiver maior estrutura logística e capital tem maior condições de concorrer e apresentar mais obras; desse modo, aquelas que não possuem os critérios estabelecidos não conseguem se firmar no mercado. Percebe-se que houve exigência maior na seleção de 2017.

O Brasil, conforme reza o art. 170 da Constituição Federal (1988), baseia-se na ordem econômica, fundamentada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando os princípios, entre eles, o da propriedade privada, favorecendo empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. O país tem um regime econômico capitalista, em que o mercado de consumo é feito basicamente pela iniciativa privada e pelo capital particular. Nesse caso, a livre concorrência não representa a liberdade absoluta defendida por Adam Smith (2013), uma vez que entre os empresários regulamentaria o comércio, ocasionando a queda de preços e as inovações tecnológicas imprescindíveis para melhorar a qualidade dos produtos, aumentar o ritmo de

produção e a oportunidade de empresas de pequeno porte também participarem das licitações, o que beneficiaria ambas as partes. No mercado editorial brasileiro, somente as grandes empresas participam e vencem as licitações.

A Tabela 1, abaixo, apresenta o número de LD constante dos Guias PNLD 2014 e 2017, por editora e ano:

Tabela 1 - O número de LD apresentado no guia por editora e ano

NÚMERO DE OBRAS APRESENTADAS POR COMPONENTE CURRICULAR (2017)				
EDITORA	COMPONENTE CURRICULAR			
	Língua Portuguesa	Geografia	História	Ciências
A	1	3	3	3
B	1	2	2	2
C	1	1	1	2
D	1	1	1	2
TOTAL	4	7	7	9

NÚMERO DE OBRAS APRESENTADAS POR COMPONENTE CURRICULAR (2014)				
EDITORA	COMPONENTE CURRICULAR			
	Língua Portuguesa	Geografia	História	Ciências
A	2	4	4	4
B	1	3	2	3
C	1	3	2	2
D	1	2	2	2
E	1	2	2	1
F	1	2	2	1
TOTAL	7	16	14	13

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Guias PNLD-2014 e 2017.

A Tabela 1 apresenta o número de editoras e obras oferecidas por componente curricular. A editora A oferece no mesmo Guia em torno de três a quatro obras nos componentes curriculares de geografia, ciências e história. Dessa forma, tem maiores condições de vender seu produto e obter mais lucro do que a que menos concorre, a exemplo das editoras C e D nos componentes de língua portuguesa, geografia e história.

Na maioria, as obras são dos mesmos autores, sendo que a editora A oferece uma coleção com até 12ª edição; isso denota que há anos os mesmos

autores confeccionam os livros para as editoras, ou seja, a disputa de livre mercado está concentrada em poucos autores e poucas editoras, para as quais o recurso público destinado especialmente para a aquisição de LD são repassados.

As Tabela 2 e 3 demonstram a quantidade de alunos beneficiados, escolas, exemplares e valores das aquisições e distribuições de LD em 2014 e 2017 no Brasil:

Tabela 2 - Quantidades de alunos beneficiados, escolas, exemplares e valores das aquisições e distribuições de LD em 2014 no Brasil

ALUNOS BENEFICIADOS COMO PNLD 2014 – BRASIL			
ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO	TOTAL
ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS		
11.634.717	11.818.117	7.649.794	31.102.628
ESCOLAS BENEFICIADAS			
ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	ENSINO MÉDIO	TOTAL
46.962	50.619	19.243	116.824
QUANTIDADE DE EXEMPLARES DISTRIBUIDOS			
ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	ENSINO MÉDIO	TOTAL
27.571.04	137.858.058	34.629.051	137.858.058
VALORES DE AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO			
ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	ENSINO MÉDIO	TOTAL
R\$219.993.054,92	R\$ 659.835.089,12	R\$ 333.116.928,96	R\$ 1.212.945.073,00

Fonte: Portal FNDE (adaptado).

Tabela 3 - Quantidades de alunos beneficiados, escolas, exemplares e valores das aquisições e distribuições de LD em 2014 e 2017 no Brasil

ALUNOS BENEFICIADOS COMO PNLD 2017 – BRASIL			
ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO	TOTAL
ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS		
9.854.439	10.238.539	6.830.011	26.922.989
ESCOLAS BENEFICIADAS			
ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	ENSINO MÉDIO	TOTAL
40.309	49.702	20.228	78.001

QUANTIDADE DE EXEMPLARES DISTRIBUIDOS			
ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	ENSINO MÉDIO	TOTAL
31.906.692	79.216.518	33.611.125	144.734.039
VALORES DE AQUISIÇÃO- R\$			
ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	ENSINO MÉDIO	TOTAL
270.055.358,62	639.501.256,04	R\$ 337.172.533,48	R\$ 1.246.729.168,56

Fonte: Portal FNDE (adaptado).

De acordo com os dados das Tabelas 2 e 3, em 2017 o LD atendeu a 26.922.98 alunos da Educação Básica e em 2014 atendeu a 31.102.628 (4.179.639 alunos a mais). Em 2017, foram atendidas 78.001 escolas e em 2014 foram 116.824 (38.823 escolas a mais). Em 2014, foram distribuídos 137.858.058 exemplares e em 2017, foram distribuídos 144.734.039 (6.875.981 livros a mais). O valor de aquisição e distribuição foi de R\$ 1.212.945.073 em 2014 e de R\$ 1.246.729.168, 56 em 2017 (acréscimo de R\$ 33.784.095,00).

Os resultados apontam que em 2014 foram atendidos mais alunos e mais escolas; no entanto, em 2017 foram distribuídos mais livros e houve maior gasto. Na soma dos dois triênios, foram investidos: R\$ 2.458.674.241,56. Esses dois triênios equivalem a seis anos de utilização dos livros pelos alunos. Deve-se salientar que, antes do Decreto 9.099 do PNLD, os alunos reutilizavam os livros por um período de três anos; a partir do referido Decreto, a reutilização é de quatro anos os livros reutilizáveis; os livros consumíveis podem ficar com os alunos e devem ser repostos no ano seguinte pelo FNDE.

Esses dados foram também verificados com relação ao estado de Rondônia, conforme demonstram as Tabelas 4 e 5:

Tabela 4 - Quantidades de alunos, escolas, exemplares e valores das aquisições e distribuições em 2017 - Rondônia

ALUNOS BENEFICIADOS COMO PNLD 2017 - RONDÔNIA				
ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO		TOTAL
ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	CAMPO	REGULAR	
111.021	107.668	37.879	55.433	311.991
ESCOLAS BENEFICIADAS				
ANOS FINAIS		ENSINO MÉDIO		TOTAL

ANOS INICIAIS		CAMPO	REGULAR	
388	553	503	195	999
QUANTIDADE DE EXEMPLARES DISTRIBUIDOS				
ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	ENSINO MÉDIO		TOTAL
		CAMPO	REGULAR	
381.239	816.514	109.106	34.629.051	137.858.058
VALORES DE AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO - R\$				
ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	ENSINO MÉDIO		TOTAL R\$
		CAMPO	REGULAR	
3.208.165,56	6.603.284,91	711.793,92	2.988.130,49	13.511.374,88

Fonte: Portal FNDE (adaptado).

Tabela 5 - Quantidades de alunos, escolas, exemplares e valores das aquisições e distribuições em 2014 - Rondônia

ALUNOS BENEFICIADOS COMO PNLD 2014 - RONDÔNIA			
ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO	TOTAL
ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS		
192.731	120.901	68.196	381.828
ESCOLAS BENEFICIADAS			
ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	ENSINO MÉDIO	TOTAL
469	565	185	1.219
QUANTIDADE DE EXEMPLARES DISTRIBUIDOS			
ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	ENSINO MÉDIO	TOTAL
290.267	777.050	333.932	1.401.249
VALORES DE AQUISIÇÃO- R\$			
ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	ENSINO MÉDIO	TOTAL
2.228.986,95	6.770.149,43	3.124.257,72	12.123.394,10

Fonte: Portal FNDE (adaptado).

Observando-se as Tabelas 4 e 5, com relação ao atendimento do LD no estado de Rondônia, verifica-se que no triênio de 2014, foram beneficiados 381.828 alunos, em 2017 foram beneficiados 311.991 alunos, ou seja, em 2014 o atendimento foi maior (69.837 alunos) que em 2017. Em 2014, foram 1.219 escolas beneficiadas e em 2017 foram 999; assim, em 2014 foram beneficiadas 220 escolas a mais do que em 2017. Em 2014 foram distribuídos 1.401.249 exemplares e em 2017 a distribuição foi de 137.858.058 (136.456.809 exemplares a mais). O valor das aquisições e distribuições em 2014 foi de R\$12.123.394,10 e em 2017 foi de R\$13.511.374,88. Dessa forma, no estado de Rondônia, nos triênios de 2014 e 2017, foram aplicados recursos para aquisição

de LD para atender às escolas da Educação Básica na ordem de R\$ 25.635.068,98 (vinte e cinco milhões, seiscentos e trinta e cinco mil, sessenta e oito reais e noventa e oito centavos).

Esses indicadores justificam o PNLD se estabelecer como o maior programa de aquisição e distribuição de LD do mundo, sendo também uma das maiores disputas no mercado editorial, ampliando a lógica de um país neoliberal, que estende ao mercado e não ao estado a reponsabilidade de uma educação desejável a todos. Conforme Friedman (1997),

[...] em escolarização, pais e filhos são os consumidores, e o mestre e o administrador da escola, os produtores. A centralização na escolaridade trouxe unidades maiores, redução da capacidade dos consumidores de escolher e aumento do poder dos produtores (FRIEDMAN 1997, p. 38).

Assim fica evidente a concepção do LD como mercadoria em um país capitalista. Os produtores de livros com maior poder apresentam o que desejam para ganhar a concorrência e aguardam a aprovação dos consumidores que, por sua vez, aceitam o LD como uma ferramenta de grande utilidade e sem contestação.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como proposta de discorrer sobre política pública do PNLD no país suas diversas formas, leis e normas, desde o estado e seus diversos interesses políticos, econômicos e sociais; no entanto, a maior intenção é provocar reflexão acerca da política pública educacional a ser conduzida pelos anseios e necessidades do povo, acatando o direito coletivo da população e, assim, garantir o bem comum.

O foco de estudo foi o LD que faz parte do PNLD, uma política pública há muitas décadas no mercado (mais de 80 anos) e que tem passado por diversas reformas a cada gestão federal; portanto, pode ser considerada como política de

governo. Na sua trajetória, o PNLD sempre teve privilégio em obter reserva orçamentária e financeira significativa para atender professores e alunos das escolas públicas do Brasil e é considerado o maior programa de distribuição de LD do mundo e citado como modelo de sucesso. Todavia, o PNLD apresenta muitas deficiências, que envolvem desde a abertura de oportunidades para as empresas menores participarem dos certames licitatórios até a participação de professores de todo o país (com suas devidas habilidades e competências) na concorrência para a elaboração dos LD, atendendo às especificidades regionais e/ou locais, favorecendo o conhecimento em conformidade com a realidade do público alvo.

Na operacionalização do LD, a maioria das escolas não consegue realizar o remanejamento, ou seja, enviar os livros que estão sobrando em uma escola para outra que precisa de livros. Acontece que somente após a etapa de remanejamento as escolas podem solicitar a reserva técnica na plataforma do PDDE Interativo. Entretanto, mesmo sem fazer o remanejamento, as escolas requerem a reserva técnica, resultando num montante de livros armazenados nas bibliotecas ou em algum lugar da escola. Na esfera pedagógica, percebe-se que a escolha do LD não é valorizada pelos gestores como um período de fundamental importância no calendário escolar. Muitas vezes os professores não têm espaço para escolher o próprio instrumento de trabalho, ou escolhem-no forçados por editoras que usam o *marketing* do convencimento.

O MEC e o FNDE, que representam o governo federal, não oferecem formação nos estados de maneira continuada sobre os conteúdos dos livros, a importância dos professores entenderem a base teórica no momento da escolha, se está alinhada com a BNCC, com o que preconizam o art. nº 26 da LDB, o art. 208 da Constituição Federal as Diretrizes Nacionais Curriculares da Educação Básica, as competências gerais das áreas do conhecimento e as competências específicas dos componentes curriculares. São as habilidades que determinam o conhecimento; o restante depende das especificidades de cada local.

Considerando todo o contexto histórico, legal, operacional e comercial, a proposta do governo federal em disponibilizar o LD às escolas públicas, de forma gratuita e continuada, representa um avanço em favor da educação brasileira. Contudo, é de fundamental importância a prioridade do objeto do conhecimento ser efetivada em conformidade com a realidade do aluno e a proposta educacional do professor, que é sujeito e construtor do processo educativo. Vale ressaltar que muitos professores se apoiam no LD como única e exclusiva ferramenta de trabalho. Em todo caso, entende-se que o LD contribui para melhorar o rendimento do aluno.

Desta reflexão, ficam indagações sobre o PNLD, tais como: o objetivo do programa é somente aquisição/distribuição de livros? E o processo de reciclagem? Nesse sentido, há a necessidade de projetos de logística reversa para as editoras, após os quatro anos de utilização. Assim, a análise aqui apresentada pode contribuir para outras reflexões importantes sobre o tema exposto, sendo relevante aprofundar os estudos em futuras pesquisas.

Referências

APPLE, M. W. **Conhecimento oficial**: A educação democrática numa era conservadora. Trad. Maria Izabel Elweis. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. 2ª ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

BATISTA, A. A. (Org.) A avaliação dos livros didáticos: para entender o programa nacional do livro didático. In: ROJO, R.; BATISTA, A. A. (Orgs.) **Livro didático de língua portuguesa, letramento e cultura da escrita**. Campinas: Mercado das Letras, 2003.

BITTENCOURT, Circe. **O saber histórico na sala de aula**. São Paulo: Contexto, 2001.

BRASIL. **Base nacional curricular comum**. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/a-base>. Acesso em: 04 set. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm.
Acesso em: 09 nov. 2018.

BRASIL. **Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010**. Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb007_10.pdf. Acesso em: 09 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm.
Acesso em: 09 nov. 2018.

BRASIL. **Manual operacional do programa Brasil alfabetizado**, 2008.
Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/brasilalfabetizado/pba_passoapasso.pdf. Acesso em: 11 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Livro didático**. Disponível em:
<http://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro/livro-didatico/guia-do-livro-didatico>. Acesso em: 11 set. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília/DF, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais**. Brasília: MEC/SEF, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Lei de diretrizes e base da educação nacional - LDB**. Centro de documentação do Congresso Nacional. Brasília, 1996.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 38**, de 15 de outubro de 2003. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4256-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38,-de-15-de-outubro-de-2003>. Acesso em: 08 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 09 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.
Acesso em: 09 nov. 2018.

- BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5692.htm. Acesso em: 24 set. 2018.
- BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em: 24 set. 2018.
- BUFFA, E.; ARROYO, M.; NOSELLA, P. **Educação e Cidadania: quem educa o cidadão.** 8ª ed. São Paulo: Autores Associados, 1986.
- CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil.** O longo caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** São Paulo: Cortez, 1995.
- DURKHEIM, É. **As regras do método sociológico.** 17ª ed. Trad. Maria Isaura Pereira de Queiroz. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2002.
- FREIRE, A. M. A. **Analfabetismo no Brasil: da ideologia da interdição do corpo à ideologia nacionalista, ou de como deixar sem ler e escrever desde as Catarinas (Paraguaçu), Filipinas, Madalenas, Anas, Genebras, Apolônias e Grácias até os Severinos.** São Paulo: Cortez; Brasília: INEP, 1989. (Biblioteca da educação. Série 1. Escola. Volume 4).
- FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade.** São Paulo: Arte Nova, 1977.
- FREITAG, B. **O livro didático em questão.** 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- NUÑEZ, Isaura B. et. al. A Seleção dos livros didáticos: um saber necessário ao professor, o caso de ensino de ciências. **Revista iberoamericana de educação**, abr. 2003. Disponível em: <http://www.campusoei.org/revistadelosloslectoresq427beltran.pdf>. Acesso em: 12 set. 2018.
- MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã.** 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- SCHEFFER, A. M. M. et al. **Cartilhas: das cartas ao livro da alfabetização.** Campinas, 2007. Disponível em: www.alb.com.br/anais16/sem10pdf/sm10ss20_40.pdf. Acesso em: 20 de setembro de 2018.
- SMITH, A. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas.** São Paulo: Abril Cultural, 1983. Tradução de: Luiz João Baraúna.
- VYGOTSKY, L. S. **A formação social da mente.** São Paulo: Martins Fontes, 1989.